



הכנסת

ועדת החוץ והביטחון

**דין וחשבון – כרך א'
(החלק הגלוי)**

**הוועדה לחקירת מערך
המודיעין בעקבות המלחמה
בעיראק**

ניסן התשס"ד – מרץ 2004

חברי הוועדה

ח"כ ד"ר יובל שטייניץ – יו"ר

ח"כ דוד לוי

ח"כ אהוד יתום

ח"כ אלי ישי

ח"כ חיים רמון

ח"כ אילן ליבוביץ

הצוות המלווה

מר שבתאי שביט

יועץ חיצוני

מר ברוך פרידנר

יועץ

תא"ל (מיל') אבריאל בר-יוסף

מנהל ועדת החוץ והביטחון

עו"ד מירי פרנקל-שור

יועצת משפטית מלווה

אלי"מ (מיל') שמואל לטקו

מזכיר ועדת החקירה

הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המלחמה בעיראק

עמודים

- א. הקדמת היו"ר 9-5
ב. רקע 12-10
ג. מתודת הוועדה 16-13

1. חלק ראשון: המלחמה בעיראק, המודיעין והחלטות

הממשלה

- 1.1 סוגיית המודיעין מול עיראק 27-18
1.11 מקומה של עיראק בצי"ח המודיעיני 19-18
1.12 מערך האיסוף והתפתחות התמונה המודיעינית 22-19
1.13 שיתוף פעולה עם ארגוני ביון עמיתים 23-22
1.14 המחקר המודיעיני וסבירות הערכותיו 26-23
1.15 האשמות בדבר הטעיה ומצג-שווא 27-26
1.16 פתרון התעלומה 27
1.2 החלטות הממשלה ערב המלחמה בעיראק 30-27
1.21 שיקולים בקבלת החלטות ומשמעותם 28-27
1.22 סבירות ההחלטות 29-28
1.23 הסברה ומידע לציבור 30
1.3 לקחים ומסקנות 31-30

2. חלק שני: תפקודי מערך המודיעין – מבנה ותפיסת

ההפעלה

- 2.1 מבט על מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל 35-33

עמודים

37-35	מבנה קהיליית המודיעין וחלוקת התפקידים בין זרועותיה	2.2
38-37	שאלת ההיררכיה וריכוזיות ההערכה והצי"ח	2.3
38	מטה מודיעין ומזכיר מודיעין	2.4
39-38	חלוקת המשאבים	2.5
41-39	הכשלות המודיעיני בלוב	2.6
42-41	הרכבת הצי"ח	2.7
44-42	מערך האיסוף המודיעיני	2.8
48-44	המחקר המודיעיני	2.9
50-49	שיתוף פעולה בינלאומי וביטחון המידע	2.10
53-51	ההכוונה הממשלתית מול שירותי המודיעין	2.11
55-53	הפיקוח הפרלמנטרי על שירותי המודיעין	2.12
56-55	ביקורת המדינה על קהיליית המודיעין	2.13
57	ביקורת פנים	2.14
58-57	נושאים נלווים לסוגיית המודיעין	2.15
68-59	<u>חלק שלישי : המלצות</u>	.3
63-60	בניין הכוח המודיעיני	3.1
61-60	3.11 סיגינט	
61	3.12 ויזינט	
62	3.13 יומינט	
63-62	3.14 הכשרת כוח אדם	
64-63	ייעול שליטת הדרג המדיני על שירותי המודיעין	3.2
63	3.21 מזכיר מודיעין לראש הממשלה	

עמודים

64-63	ועדת שרים למודיעין	3.22	
64	חוק המודיעין	3.23	
67-64	הרפורמה הנדרשת במבנה קהיליית המודיעין	3.3	
65-64	כללי	3.31	
66-65	אמ"ן	3.32	
67-66	מוסד	3.33	
68-67	הליכי גיבוש הצי"ח והערכת המודיעין הלאומית	3.4	
67	גיבוש הערכת המודיעין והערכת המצב הלאומית	3.41	
68-67	הליך הרכבת הצי"ח ובניין תכניות העבודה	3.42	
68	דווח ומעקב	3.5	
81-69	<u>נספחים</u>		.4
72-70	מנדט הוועדה כפי שפורסם	4.1	
75-73	מתכונת מזכיר מודיעין ליד ראש הממשלה	4.2	
79-76	עמדת יחיד בסוגיית המודיעין והחלטות הממשלה – ח"כ חיים רמון	4.3	
81-80	רשימה חלקית של העדים שהופיעו בפני הוועדה לפי סדר א'–ב'	4.4	

א. הקדמת היושב ראש

"אין הצבא קובע על דעת עצמו אפילו את מבנהו, סדריו וקווי פעולתו... ארגון הצבא ועיצוב דמותו, כל אלה הם בסמכותם היחידה של הרשויות האזרחיות: הממשלה, הכנסת, והבוחרים."
דוד בן-גוריון, **צבא ובטחון**, עמודים 141-142.

בעשור האחרון עמדו שירותי המודיעין של ישראל בפני שלושה מבחנים גורליים באשר ליכולתם לאתר את ההתפתחות של יכולת נב"ק וטק"ק במדינות המעגל השני והשלישי.

- באיראן, שבה נחלו הצלחה בהיותם בין הראשונים משירותי הביון המערביים להבחין במאמצייה לפתח תעשייה גרעינית צבאית כבר באמצע שנות ה-90.

- בעיראק, שבה נחלו כשלון מסויים במאמצייהם לכוון מערכת איסוף יומינטית וסיגינטית שתוכל להתחקות בזמן אמת אחרי התפתחותם ודעיכתם של מערכי הנשק הכימי והביולוגי ושל היכולת הטילית.

- בלוב, שבה נחלו כשלון מדאיג כאשר נאלצו בוקר בהיר אחד להתעורר וללמוד על דהירתה של זו להשגת נשק גרעיני, העשוי לאיים על עצם קיומה של ישראל, מפיהם של שירותי מודיעין זרים.

עם כל הכבוד למהלכים נועזים ולהברקות נקודתיות – והיו כאלו בשלושת המקרים שלעיל – ההישג הנדרש בנושאים חיוניים לביטחון ישראל אינו יכול להסתכם בהן. כך למשל, הרעיון שמדינה ערבית עויינת כלוב, עם מנהיג בלתי צפוי כקדאפי, עשויה לפתח תעשייה גרעינית צבאית, בלא ששירותי המודיעין של ישראל יעניקו לה את ההתרעה הנדרשת על-מנת לסכל את האיום או לפחות להיערך למולו מבעוד מועד,

הוא, בלשון עדינה, בלתי נסבל. כך גם המחשבה שהעיוורון החלקי שפקד אותנו בנושא התפתחות הגרעין הלובי עשוי לחזור על עצמו במדינות נוספות. ואם רעידת האדמה ושידוד המערכות שהיו צפויים בעקבות הכשלונות בעיראק ובלוב בושו מלהגיע, משהו ככל הנראה פגום במערכות הבקרה המפקחות עליהן.

אשר על-כן החלטתי, בהסכמת חבריי, לצלול לחקירה אינטנסיבית של כל מערך המודיעין ותפקודו עם תום המערכה בעיראק. זאת מתוך הכרה שהכשלים שנתגלו בזירות השונות אינם נובעים מבעיות נקודתיות כי-אם מבעיות מבניות כבדות משקל. אחת מהן היא למשל חוסר ההתאמה בין סדרי העדיפויות שהתפתחו במהלך ההיסטוריה של מלחמות ישראל על גבולות וטרור – לבין האתגרים החדשים המחייבים דגש מיוחד על מודיעין מדיני-אסטרטגי ומודיעין תעשייתי-גרעיני במדינות המעגל השני והשלישי, וברחבי הגלובוס כולו.

ישנם הסבורים שהזכות ש"מעניקה" מערכת הביטחון לוועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים להציף לקודש הקודשים הסמוי של ביטחון ישראל, מאפשרת לה לדרוש בתמורה להימנע מלמתוח עליה ביקורת ציבורית גם היכן שהדבר מתאפשר. ברם, אילו היינו נוהגים על-פי הכלל של "תהיי יפה ותשתקיי" – או-אז היינו מועלים בחובתנו לחברה ולמדינה, ובסופו של דבר גם בחובתנו למערכת הביטחון.



כפי שהבהרנו מראש, מגמת החקירה והבדיקה שלנו היתה נוכח פני העתיד; לא שמנו לעצמנו מטרה לחפש אשמים, כי-אם להפיק לקחים. ואולם למרבה ההפתעה, גם אילו חפצנו להצביע על ראש מערכת כזה או אחר כאחראי העיקרי לכשלים שתוארו לעיל ולהמליץ על מסקנות

אישיות, לא היה הדבר קל כלל ועיקר. ההגדרות של תחומי האחריות בין הגופים השונים הן כה פגומות, עד כי כל כשלון ומחדל שאינם נקודתיים גרידא ניתן להפנותם לכל הכתובות כולן, בדרג המבצעי ובדרג המדיני גם יחד.

כך למשל, מחולקים גבולות הגזרה בין השב"כ, המוסד, ואמ"ן, בעיקר על-פי חלוקה גיאוגרפית בשילוב של חלוקה על-פי דפוסי הפעולה ולא דווקא על-פי חלוקה לנושאים ולתחומי אחריות מודיעינית כוללת. ומאחר שכלפי כל איום בכל מדינה ניתן לאסוף מודיעין תוך שימוש במגוון רחב של אמצעים ודפוסי פעולה, קשה להטיל על מי מהארגונים את האחריות הכוללת במיוחד במקרים של כשלון קולוסאלי.

יכולנו כמובן לעשות לעצמנו חיים קלים ולקבוע את אמ"ן כאחראי עיקרי לבעיות שהתגלו, באשר הוא התעקש להגדיר את עצמו בפנינו, בעל-פה ובכתב, כבעל האחריות הכוללת הן לגיבוש הצי"ח (ציון ידיעות חיוניות) הלאומי, והן לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית הכוללת. ואולם למרות טענותיו של אמ"ן לכתר לא לו, התחשבנו בעובדת היותו של המודיעין הצבאי כפוף גם להנחיות המטכ"ל והרמטכ"ל. הללו משתתפים בקביעת הצי"ח המודיעיני באורח פעיל, בין אם על-ידי קביעת חלקו של אמ"ן בעוגה התקציבית לפי סדרי העדיפויות הכל צה"ליים, ובין אם על-ידי קביעת איום הייחוס הצה"לי שיש בו הכוונה מסויימת לצי"ח העתידי.

לחילופין ניתן היה לנסות ולהטיל את האחריות לכשלונות האיסופיים בעיראק ובלוב על ראשי הממשלה האחרונים, בנימין נתניהו, אהוד ברק, ואריאל שרון, בתוקף אחריותם הכוללת לביטחון המדינה ואחריותם המיוחדת בענייני מודיעין. ואולם מצאנו, להוותנו, כי ראשי הממשלה בישראל חסרים את הכלים המתאימים שיש בהם כדי לאפשר פיקוח

והכוונה אמיתיים על מערך המודיעין ועל בניין הכוח המודיעיני, כמו למשל "מטה מודיעיני" או "ועדת שרים מצומצמת לענייני מודיעין".

לפיכך במקום לנסות ולהטיל אחריות אישית או להסיק מסקנות פרסונאליות כנגד בכיר זה או אחר, ולהסתכן בהסבת עיקר תשומת הלב למהומה הפרסונאלית שתתעורר – החלטנו להתמקד במה שהוא לדעתנו חשוב שבעתיים: בהפקת לקחים והמלצות כלל מערכתיים נוכח פני העתיד על האתגרים המודיעיניים שהוא עוד צופן לנו באמתחתו.

עם סיום הדו"ח אני וחבריי מתכוונים למלא את חובתנו הפרלמנטרית ולהבטיח שהלקחים וההמלצות ייושמו במהירות וביעילות. אם באמצעות שינויים פנימיים בתוך ארגוני המודיעין עצמם; אם על-ידי רפורמות מבניות שיונחתו על-ידי הדרג הממשלתי; ואם על-ידי קידום של "חוק המודיעין" ו"חוק המועצה לביטחון לאומי" במסגרת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.



לבסוף, חובה נעימה לי להודות לכל שעסקו במלאכה הקשה והמאומצת; ובראש ובראשונה לחבריי בוועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים שהשקיעו מזמנם ומרצם בעשרות ישיבות מתישות, בפגרת הקיץ ובמושב החורף גם יחד: ח"כ אלי ישי, ח"כ אהוד יתום, ח"כ דוד לוי, ח"כ אילן ליבוביץ וח"כ חיים רמון, וכן לח"כ דני יתום שנמנה על הוועדה בחודשי עבודתה הראשונים.

תודה גם לצוות המקצועי המלווה: למזכיר ועדת החקירה אלי"מ (מיל') שמואל לטקו, שהפך בחודשים האחרונים לאגף מחקר של איש אחד; למנכ"ל ועדת החוץ והביטחון היוצא מר ברוך פרידנר, שהעניק לי סיוע

חיוני בכתובת הדו"ח; למנכ"ל הנכנס תא"ל (מיל') אבריא אל בר-יוסף;
וליועצת המשפטית המלווה עו"ד מירי פרנקל-שור.

תודה מיוחדת אני חב לאנשים הבאים: ליו"ר הכנסת מר ראובן ריבלין,
שראה בהקמת הוועדה חלק ממאבקו הכולל להחזרת עטרת הכנסת
ליושנה והעניק לנו את כל הגיבוי והעזרה; ולראש המוסד לשעבר מר
שבתי שביט, ששימש כיועצנו, ושתרומתו מנסיונו ומתבונתו לא תסולא
בפו.

ח"כ ד"ר יובל שטייניץ
יושב ראש ועדת החקירה

ב. רקע

ביום 20 במרץ 2003 פתחו צבאות ארצות הברית ובריטניה במתקפה שתכליתה כיבוש עיראק לצורך הבסת משטרו של סדאם חוסיין וסילוקו מכס השלטון. אחד המניעים המרכזיים למלחמה, שאף זכה להבלטה במערכה הדיפלומטית שקדמה למערכה, היה המשך הפיתוח, הייצור, וההצטיידות האסורה של עיראק בנשק כימי ובנשק ביולוגי (חל"כ וחלב"ג) וכן בטיילי קרקע-קרקע (טק"ק) ארוכי טווח (מעל מגבלת ה-150 ק"מ). זאת בניגוד להחלטות מועצת הביטחון של האו"ם ובסתירה להתחייבויותיה של עיראק בתחום זה.

קיומו של נשק להשמדה המונית בעיראק בצירוף עם כוונותיו התוקפניות של סדאם חוסיין - אשר כבר תורגמו בעבר למעשים נגד עמו שלו, נגד שכנותיו, ונגד ישראל - הוגדרו על-ידי ארה"ב ובעלות בריתה כאיום על שלום האזור ועל שלום העולם. סירובו העיקש של הרודן העיראקי לאפשר לפקחי האו"ם לבצע פיקוח אפקטיבי וחסר מגבלות והתניות בתחום אמצעי הלחימה האסורים הוביל את ארה"ב למסקנה כי אין מנוס מפתרון צבאי לאיום.

עם השלמת כיבושה של עיראק ושוך הקרבות פנו כוחות הברית להניח ידם על אמצעי הלחימה האסורים; ברם, עד עצם היום הזה לא נמצא בעיראק כל זכר להימצאות אמצעי לחימה בלתי קונבנציונליים כמו גם לטיילים בליסטיים ארוכי טווח או למערכות שיגור לטיילים אלו.

בחודשים שקדמו למלחמה נערכו במערכת הביטחון בישראל התייעצויות והערכות מצב באשר למידת האיום הנשקף למדינת

ישראל מצידה של עיראק נוכח המלחמה הממשמשת ובאה, ובדבר מידת הצורך בהיערכות ביטחונית על-מנת לקדם את פני הסכנה.

בתחום היכולות - העריכו אגף המודיעין של צה"ל (להלן אמ"ן) והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (להלן המוסד) ערב המלחמה, בסבירות גבוהה שהתקרבה לוודאות, כי בידי עיראק נמצאת "יכולת שיורית" בתחום הנשק הכימי והנשק הביולוגי, כמו גם עשרות טילי קרקע-קרקע המסוגלים להגיע לישראל ושניתן לזוודם בחימוש כימי וביולוגי.

בתחום הכוונות - העריך המודיעין הישראלי ערב המלחמה, בסבירות נמוכה בדרך-כלל, כי סדאם חוסיין עלול לתקוף את מדינת ישראל באמצעות הנשק הבלתי קונבנציונלי שברשותו; אם באמצעות טילי קרקע-קרקע, ואם באמצעות מטוסי קרב וכלי טיס בלתי מאויישים שהוכשרו לצורך כך.

נוכח הערכות המודיעין בתחומי היכולות והכוונות, ובהתאם להערכות המצב, החליטה ממשלת ישראל לנקוט שורת צעדי התגוננות פסיבית ואקטיבית שכללו:

- הנחיה לציבור להכין חדרים אטומים לחדירת חל"כ וחלב"ג.
- חלוקה מלאה של ערכות המגן האישיות והנחיה לציבור לפתוח אותן ולהחזיקן בהישג יד.
- הכנת מנות חיסון כנגד נשק ביולוגי וחסיון קבוצה ראשונית של כ-17,000 אנשי ביטחון ורפואה (first responders) כנגד נגיף האבעבועות השחורות.

- גיוס אלפי חיילי מילואים מפיקוד העורף והיערכות לטיפול בפגיעות נב"ק בישראל.
- גיוס חיילי מילואים ממערך הנ"מ ופריסת סוללות טילי חץ וטילי פטריוט ברחבי הארץ בכוננות ליירט טילים ומטוסי אויב.
- העמדת מטוסי חיל האוויר בכוננות גבוהה ופטרולים אוויריים, לשם הגנת שמי המדינה ומתן מענה התקפי על פי הצורך.

בעקבות סיום המלחמה ולאחר שהתברר כי הערכות המודיעין בתחום היכולות העיראקיות אינן עולות, ככל הנראה, בקנה אחד עם המציאות שהתגלתה בשטח, החליט יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הד"ר יובל שטייניץ, לכוון ועדה שתחקור את תפקודי המודיעין הישראלי אל מול עיראק בתקופה שקדמה למלחמה ותבחן את תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני ומידת סבירותן.

כן הוחלט להרחיב את היריעה ולכלול בעבודת הוועדה גם בחינת היבטים כלליים של תפקודי שירותי המודיעין של ישראל, ומצבם של שירותי המודיעין לאור האתגרים החדשים שהתהוו בעשורים האחרונים, בעיקר בכל הנוגע לנושאי נב"ק וטק"ק במדינות המעגל השני והשלישי ובכלל.

ג. מתודת העבודה

בהתאם להצעת היושב ראש הוטלה המשימה על הרכב ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים הכולל שישה ח"כים. חברי הוועדה הם: ח"כ יובל שטייניץ – יו"ר, ח"כ אהוד יתום, ח"כ דוד לוי, ח"כ חיים רמון, ח"כ אלי ישי, וח"כ אילן ליבוביץ. ח"כ דני יתום שהוחלף במהלך עבודת הוועדה במסגרת רוטציה של חברי סיעת העבודה בועדת החוץ והביטחון תרם אף הוא לעבודת הוועדה בראשית דרכה.

כיועץ הוועדה שימש מר שבתי שביט – לשעבר ראש המוסד. הוועדה מנצלת הזדמנות זו להודות לו על תרומתו המשמעותית. כמזכיר הוועדה שימש העוזר המקצועי הבכיר בוועדת החוץ והביטחון אל"מ (מיל') שמואל לטקו. עבודת הוועדה לוותה באורח צמוד על-ידי מנכ"ל הוועדה הנכנס תא"ל (מיל') אבריאל בר-יוסף, ועל-ידי מנכ"ל הוועדה היוצא מר ברוך פרידנר, שעליו גם הוטלה מלאכת כתיבת הדו"ח.

הוועדה החלה את עבודתה בחודש יולי 2003 והיא סיימה אותה בימים אלו. הוועדה קיימה כ-30 ישיבות בהרכב מלא ועוד עשרות מפגשי עבודה מצומצמים יותר במהלכן הופיעו בפניה, בין היתר:

ראש הממשלה, מר אריאל שרון

שר הביטחון, מר שאול מופז

סגן שר הביטחון, מר זאב בויס

ראש המטה הכללי, רא"ל משה (בוגי) יעלון

ראש אמ"ן, אלוף אהרון (פרקש) זאבי

ראש המוסד, אלוף (מיל') מר מאיר דגן

ראש השב"כ, מר אבי דיכטר

ראש חטיבת המחקר באמ"ן, תא"ל יוסי קופרווסר

ראש להק מודיעין אוויר
ראש אגף המבצעים של צה"ל, אלוף ישראל זיו
אלוף פיקוד העורף, האלוף יאיר נווה
מפקד חיל האוויר, האלוף דן חלוץ
ראש המועצה לביטחון לאומי היוצא וראש המוסד לשעבר, מר
אפרים הלוי
ממלא מקום ראש המועצה לביטחון לאומי, מר ישראל מיכאלי
מנכ"ל המשרד לביטחון פנים, מר שמואל הרשקוביץ

כן הופיעו בפני הוועדה בכירים נוספים בצה"ל, במוסד ובמערכת הביטחון, ראשי ובכירי אמ"ן ומוסד לשעבר, ואישים אחרים יוצאי קהיליית המודיעין. בנוסף, שמעה הוועדה שורה של מומחים ואנשי מקצוע בנושאים ביטחוניים, מדיניים, ומודיעיניים, מתחום האקדמיה ומתחום התקשורת. (רשימת המשתתפים של כל מי שניתן לחשפם בנספח מס. 4)

במהלך עבודתה סקרה הוועדה, לרוב באמצעות המזכיר והצוות המקצועי, אלפי מסמכים שהומצאו לה על פי דרישתה, לרבות חומרי גלם מודיעיניים שנגעו למודיעין מול עיראק, וחומר ביטחוני רגיש אחר.

חבלי לידתה של הוועדה לוו בעיכוב של כשבועיים עקב מה שניתן להגדירו כ"אי-הבנות". ההסתייגויות שהובעו בצה"ל ובאמ"ן מהקמת הוועדה, והדרישות כי הוועדה תמתין עם חקירתה עד שיושלמו תחקירי מערכת הביטחון בנדון, נדחו בתוקף על ידי הוועדה. הוועדה, בגיבוי היועצות המשפטיות של הכנסת ושל הוועדה, המשפטניות אנה שניידר ומירי פרנקל-שור, העמידה את מערכת הביטחון על סמכותה של הוועדה לקיים את החקירה על פי

מיטב השגתה בלא שצורת הבדיקה או המנדט יהיו נתונים לאיזה שהוא משא ומתן של תן וקח אל מול הדרגים המבוקרים.

הוועדה מציינת כי המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים התייצב מלכתחילה לרשות ועדת החקירה ללא סייג והיסוס, תוך שיתוף פעולה מועיל.

עם זאת הוועדה מציינת בסיפוק, כי מהשלב שבו הובהר כי ועדת החקירה נוע תנוע, בצה"ל בכלל ובאמ"ן בפרט, החלו לשתף פעולה באופן מלא עם הוועדה על פי הנחיות שר הביטחון והרמטכ"ל. נציגי המערכת התייצבו לשיבותיה ברמה המקצועית הגבוהה ביותר בהתאם לזימונים.

מגמת החקירה והסקת המסקנות היתה מלכתחילה מכוונת נוכח פני העתיד, כלומר "לא לחפש אשמים אלא להפיק לקחים". הוועדה נמנעה, אפוא, מלהסיק מסקנות אישיות או להמליץ על שינויים פרסונליים. יחד עם זאת, הוועדה ראתה מחובתה לרדת לעומקם של דברים באשר לחומרת הבעיות והפגמים שנתגלו במערך המודיעין, ולא נמנעה ממסקנות נוקבות בכל הקשור לתיקונים הנדרשים במבנה הארגוני, דפוסי הפעולה, והליכי בניין הכוח.

הדין וחשבון המלא של הוועדה, הכולל גם מגוון של נתונים מסווגים וחומר סודי, וכן מסקנות והמלצות שיש בהם נגיעה רלוונטית למקורות מודיעיניים ספציפיים, למערכות רגישות, ולשת"פ רגיש עם שירותי מודיעין זרים, יומצא בקרוב לראש הממשלה, לשר הביטחון, לראש המל"ל, לרמטכ"ל ולראשי קהיליית המודיעין. מטעמים מובנים הדו"ח המלא לא יפורסם, ויחולו עליו כללי החיסיון הרגילים של הפרוטוקולים של ועדות המשנה.

בדו"ח כללי זה המפורסם לציבור, יופיעו להלן עיקרי הממצאים,
המסקנות והחלטות ועדת החקירה.

1. חלק ראשון:

– המלחמה בעיראק

המודיעין והחלטות

הממשלה

1.1 סוגיית המודיעין מול עיראק

1.11 מקומה של עיראק בצי"ח המודיעיני

הצי"ח המודיעיני (ציון ידיעות חיוניות) הוא מונח המבטא את רשימת הנושאים והמקומות המהווים או עלולים להוות איום על המדינה ואזרחיה, ושאליהם אמור המודיעין למקד את תשומת לבו ואת פעילותו על פי סדרי עדיפויות, במטרה להשיג את המידע החיוני הנדרש לצורך התמודדות עם האיום. בהתאם לכך, משמש הצי"ח כבסיס לבניית תוכנית העבודה של שירותי המודיעין.

הוועדה מוצאת כי מקומה של עיראק בסדרי העדיפויות של הצי"ח המודיעיני מאז מלחמת המפרץ הראשונה בשנת 1991 ועד מועד עזיבת צוות פקחי האו"ם (אונסקו"מ) את עיראק בשנת 1998 היה סביר. זאת נוכח מכלול הסיכונים והאיומים הביטחוניים שבפניהם ניצבה ישראל ובהתחשב במגבלות המשאבים. סבירות ההתייחסות המודיעינית לעיראק, בתקופה זו, נשענה גם על תוצאות המלחמה בדיעבד, אך לא פחות מכך על שלושת העובדות הבאות: א. קיומו של משטר פיקוח קפדני של האו"ם בעיראק; ב. העין הפקוחה של שירותי מודיעין מערביים אחרים על עיראק; ג. המגבלות החמורות שהטילו מדינות הקואליציה בתמיכת האו"ם על חופש הפעולה של עיראק.

עם זאת קובעת הוועדה, כי מהירות התגובה של המודיעין הישראלי לנסיבות המשתנות בעקבות עזיבת פקחי האו"ם את עיראק בשנת 1998 לקתה בחסר. למרות השינוי הפורמלי במקומם של נושאי נב"ק וטק"ק בעיראק בסדרי העדיפויות

ובציי"ח, לא הפנימו אמ"ן והמוסד, וכן הדרג המדיני הממונה עליהם, את משמעות השינוי ולא נערכו אופרטיבית בקצב הנדרש לתת מענה איסופי הולם להתפתחויות.

כביטוי חריף לכך ניתן לציין, כי בסדר יומה של ועדת ראשי שירותי המודיעין לא קיבל הנושא העיראקי את מידת תשומת הלב שהיה ראוי לה בשנתיים האחרונות שלפני המלחמה. הוועדה קובעת כי הפסקת הפיקוח לא הביאה בעקבותיה דיון מחודש ומעמיק בדבר מצב המודיעין מול עיראק, ולא הביאה להערכות ישראלית חדשה ואופרטיבית יותר שתאפשר כיסוי הולם של נושאי הנב"ק והטק"ק ברחבי עיראק.

1.12 מערך האיסוף והתפתחות התמונה המודיעינית

הוועדה קובעת כי המידע המגוון שהצליחו שירותי המודיעין להפיק באמצעי האיסוף השונים לקראת המלחמה, לא הצליח לספק אינדיקציות חד משמעיות על קיומן של יכולות בלתי קונבנציונליות או קיומם של טילי קרקע-קרקע ומשגריהם בעיראק. בה בעת, לא היה לאל ידם לשלול את קיומם של אמצעי לחימה אלו בעיראק ולהפיג את החשש מפניהם.

ניתוח המשמעות של חוסר הוודאות והערפילים בתמונת המודיעין האיסופית בנושאי נב"ק-טק"ק, וזאת למרות הערכות בדבר אפשרות קיומו של איום פוטנציאלי אקוטי, ייעשה בהרחבה בפרק העוסק בתפקודי המודיעין. עם זאת הוועדה מוצאת לנכון לציין כבר בשלב זה, כי רמת הכיסוי האיסופי ואיכות תוצריו בפועל התבררו כנמוכות באורח ניכר מכפי שניתן היה להתרשם על סמך דיווחיהם וניסוחיהם של בכירי אמ"ן לוועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים וכן למליאת

הממשלה ולמליאת ועדת החוץ והביטחון בתקופות שקדמו למלחמה.

יתר על כן, הוועדה איבחנה פער בולט בין הערכות אמ"ן ומידת הביטחון העצמי שהפגינו ראש אמ"ן ונציגיו ביחס למובהקות הערכותיהם המודיעיניות בתחום היכולות בחודשים שקדמו למלחמה, ובין התנסחויותיהם באותו הקשר לאחר המלחמה.

לעומת זאת הצטיינו ההערכות בעל-פה ובכתב שהועברו לוועדה מהמוסד וממודיעין חיל-האוויר, שהיו באורח כללי דומות להערכות אמ"ן, בצניעות יתרה; בהערכות אלו הובעה ספקנות ברורה וחוסר ביטחון קונסטרוקטיבי שהתחייב מהמצע האיסופי הדליל בנושאי נב"ק וטק"ק.

באשר לאמ"ן, לפני המלחמה תוארו היכולות העיראקיות (ולהבדיל מהכוונות) בתחום הנב"ק והטק"ק לא ברמה של הסתברות נמוכה, אלא כהערכה מוצקה תוך התייחסות ליכולות אלו כאל עובדות. כן התרחש תהליך ברור של העצמת יכולות אלו ככל שהלכה וקרבה המערכה. כך למשל טיפסו לאיטן הערכות לגבי מספר הטילים ארוכי הטווח מבודדים עד לעשרות, ובשבועות האחרונים שלפני המערכה אף הגיעו ההערכות לרמה של בין 50 טילים כמינימום ועד ל-100 כמקסימום. באשר לסבירות קיומו של נשק כימי או ביולוגי מסר ראש אמ"ן למליאת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ממש בעיצומה של המלחמה, כי "אני מעריך שבסבירות גבוהה מאוד יש נשק בלתי קונבנציונאלי" (8/4/2003). הסבירות הנמוכה למתקפה על ישראל יוחסה אם כן באותם המקרים

שבהם נטענה בפי אמ"ן, למישור הכוונות של סדאם חוסיין וניתוח מבנה אישיותו, ולא לתחום היכולות.

בעניין זה יוזכר, כי גם בשלבי המלחמה המתקדמים ולאחר שצבא עיראק כבר ניגף כמעט לחלוטין בפני צבאות ארה"ב ובנות בריתה, נמנעה מערכת הביטחון מלהסיר את הכוונות ומלשחרר את אזרחי ישראל מערכות המגן הצמודות, מחשש לתקיפת ישראל מאיזור "אל קאים" שבצפון-מערב עיראק, אשר טרם נכבש באותה עת, ואשר החלטה זו ממחישה את אמונתו העמוקה של אמ"ן בקיומם של נב"ק וטק"ק ברשות המשטר העיראקי, והיא מהווה המחשה מסויימת למידת הביטחון שבה הוצגו הנתונים בפני הדרגים המחליטים. הוועדה גילתה במהלך עבודתה כי ספקנות בתחום קיומם של 50 עד 100 טילים וכן בקיומם של יכולות בלתי-קונבנציונאליות בחודשים שקדמו למלחמה, היתה נחלתם של בודדים במערכת הביטחון, ולא הוצגה כאופציה ריאלית בדיווחים לממשלה ולוועדה לפני המלחמה. הוועדה התרשמה כי ספקנות שכזו לגבי חלק מהסוגיות היתה רווחת יותר דווקא במודיעין חיל-האוויר (למד"ן).

בכל מקרה, אפילו באשר לכוונות העיראקיות מצאה הוועדה, כי הסבירות הנמוכה שלטה יותר לאחר המלחמה מאשר לפני. לפני המלחמה נעו הערכות אמ"ן בין כל רמות הסבירויות. כך למשל, חודשים ספורים לפני המלחמה מדווחת ועדת המשנה על-ידי אמ"ן כי להערכתם קיימת סבירות גבוהה לתקיפה אווירית עיראקית על ישראל מייד עם פתיחת המערכה. לאחר המלחמה ובמהלך ישיבותיה של הוועדה החוקרת, השתנו הטון והתוכן, תוך ניסיון להרחיב את מטריית הסבירות הנמוכה,

שהתייחסה לפני המלחמה לתחום הכוונות בלבד, כך שתכסה בדיעבד גם את הטעויות שהתגלו בתחום היכולות.

1.13 שיתוף פעולה עם ארגוני ביון עמיתים

במסגרת שיתוף פעולה של שירותי המודיעין של ישראל עם סוכנויות וארגוני ביון עמיתים, החליפו אמ"ן והמוסד מידע והערכות מודיעיניות ביחס לעיראק עם שירותים שונים, בפרט עם שירותי הביון של ארה"ב ששיתוף הפעולה עמם התהדק מאוד לקראת המלחמה.

תמונת המודיעין שגיבשו אמ"ן והמוסד, נסמכה, בין היתר, ובמידה לא מבוטלת, גם על הערכות שירותי מודיעין עמיתים שהיו דומות למדי להערכות המודיעין הישראלי.

הוועדה סבורה כי הערכת המודיעין הבינלאומית היוניפורמית ביחס לעיראק השתרשה במידה מסויימת במעין מעגל קסמים, ובדרך של היזון הדדי חוזר שניזקו עלה לעיתים על תועלתו. לא מן הנמנע כי הערכות שהעביר ארגון המודיעין הישראלי או כל ארגון מודיעין אחר לארגון עמית, התגלגלה מיד ליד, שיחקו תפקיד מרכזי בגיבוש הערכותיו של אותו ארגון זר, וחזרה לבסוף לארגון המקורי כהערכה של שירות מודיעיני אחר; הערכה שנתפסה מיד כחיזוק ואישוש ממקור בר-סמכא נוסף להערכה הישראלית המקורית. בדרך זו עלול להתהוות כשל מובנה המזכיר במשהו את סיפור "הבונבוניירה" של הסופר אפרים קישון. דבר זה עשוי להוביל לביטחון עצמי מופרז ולחוסר ספקנות בקהילות המודיעין ברחבי העולם המערבי בכלל, שנשענו על אינטואיציות שהתפתחו במקביל ובמידה רבה במשותף בשירותי ביון שונים.

במסגרת דיוני הוועדה עלתה הסברה כי שירותי מודיעין נוטים מדרך הטבע לחלוק זה עם זה את ההערכות שהתקבלו על-ידי העומדים בראשם, ולשים פחות דגש על הספקות וטיעוני האיפכא-מסתברא שנדחו. כך קורה שמכלול השת"פ עלול לחולל תהליך של חיזוק ההערכות והקונספציות הרווחות, תוך התעלמות ודחיקה לקרן זוית של הספקנים וספקותיהם.

הוועדה סבורה כי שירותי הביון הישראליים, ובעיקר המוסד ואמ"ן, חייבים לתת את הדעת לכשלים המובנים בשת"פ הבין-שירותי והבינלאומי, על מנת שהשת"פ הבינלאומי לא יהפוך מיועץ לרועץ.

הוועדה מדגישה כי כל האמור לעיל אינו בא כדי להפחית מחשיבות השת"פ הבינלאומי או להציע להימנע ממנו. שת"פ זה הוא חיוני מאין כמותו למדינה קטנה כמו ישראל; וחיוני שבעתיים במקרה העיראקי שבו היו לשירותים מערביים אחרים, ובמיוחד לשירותי המודיעין האמריקאיים והבריטיים, יתרונות שקשה להפריז בערכם, אשר נבעו מעצם נוכחותם הפיזית ממש על גבולות עיראק, מעצם יכולתם לפעול מבסיסיהם במדינות ערביות שכנות כמו כווית, ומעצם יכולתם לטוס באורח סדיר מעל שטחה של עיראק ברשות האו"ם כמעט ללא הפרעות.

1.14 המחקר המודיעיני, וסבירות הערכותיו

בהיעדר מידע מודיעיני קונקרטי באשר להימצאותם של נב"ק וטק"ק בעיראק, ועל יסוד בסיס איסופי רעוע, ניצבו גופי

המחקר באמ"ן ובמוסד בפני הצורך להשלים את חלקי הפאזל החסרים באמצעות ניתוח המידע שעמד לרשותם.

בחומר שהפיקו אגפי המחקר ערב המלחמה אובחן היטב הקושי לגבש הערכה מוצקה ולהבהיר את תמונת המודיעין. הקושי התבטא, בין היתר, בניסוחים מתפלפלים ולעיתים אף מתפתלים, ובחוסר עקביות, ולא פעם ניכר היה כי יש בניסיון המחקרי לשרטט את תמונת המצב לאשורו משום גישוש באפלה. הנסיון לאמוד את מספר הטילים שבידי עיראק ברמת טילים בודדים או עשרות על בסיס תחשיב אלימינציה, התברר כבלתי מבוסס.

למרות האמור לעיל וחרף העובדה שהערכות המודיעין בדבר היכולות והכוונות לא עמדו במבחן המציאות, הוועדה, בדעת רוב, מקבלת את הרציונל שביסוד הערכות המודיעין המוטעות בדבר היכולות או זמינותן להפעלה כסביר. הוועדה קובעת כי בהינתן דלות החומר האיסופי בנושאי נב"ק וטק"ק, ההערכות השגויות שגובשו לבסוף נופלות בגדר טעויות שאינן חורגות מגדר הסביר והמקצועי; וזאת מהטעמים המקלים שלהלן:

- מדובר במשטר הראוי לתואר "שור מועד" שפיתח רכש והצטייד בעבר בנשק בלתי קונבנציונלי ובטק"ק ואף עשה בהם שימוש התקפי.
- המשטר העיראקי בראשות סדאם חוסיין שאף להמשיך ולהחזיק בנב"ק וטק"ק ולשמר פוטנציאל של אמצעי ייצור וידע, ומאמציו בכיוון זה נחשפו.
- נשק בלתי קונבנציונלי ניתן להסתרה בקלות יחסית. העובדה שחרף המאמצים המודיעיניים לאתרו לא עלו על

עקבותיו, אינה יכולה לשמש ראייה מוצקה לכך שהוא אינו קיים. בפרט במקרה של סדאם חוסיין אשר כבר הוכיח בעבר את נחישותו בנושא זה ואת תחכמו הרב בהטעיה, הונאה, והסתרת אמל"ח אסור.

- למרות שלא אותרו טילים ומשגרים, אותרו, בסבירות המתקרבת לוודאות, מטוסי קרב ומטוסים ללא טייס שעיראק השמישה לקראת המלחמה לתקיפות בטווחים ארוכים במיוחד. תצורת האימונים של מטוסים אלו, העידה באופן מובהק למדי על הכנת אופציות התקפיות כנגד מדינת ישראל, או למצער כנגד מטרות בטווחים דומים.
- התנהגותו המוזרה וסירובו העיקש של סדאם חוסיין להתיר לצוות פקחי האו"ם לקיים פיקוח מלא ובלתי מוגבל בתחום הנב"ק והטק"ק, למרות שידע כי הדבר מסכן את משטרו, ביססו את החשד כי יש לו מה להסתיר.
- הדו"ח שהגיש צוות הפקחים (אונמובי"ק), למועצת הביטחון של האו"ם בתאריך 6 במרץ 2003, תמך בחשד שעיראק המשיכה לפתח נב"ק ושבידיה טילי קרקע-קרקע ארוכי טווח.
- הערכות שירותי מודיעין זרים שהתקבלו במסגרת השת"פ, ושהיו דומות, כאמור, לאלו של המודיעין הישראלי, ולעיתים אף מחמירות יותר (בעיקר בתחום המאמץ הגרעיני, וכן ובתחום מהירות הפעלתו של המערך הכימי, כ-45 דקות מרגע שהתקבלה ההחלטה), היוו עוגן טבעי ותימוכין מסויימים להערכת המודיעין הישראלי.

עוד יצויין בהקשר זה, כי גם נסיונותיה של עיראק שנחשפו ערב המלחמה על-ידי הפקחים (ואשר המודיעין הישראלי נכשל בחשיפתם) להגדיל את טווח טילי האל-צומוד החוקיים

שברשותה מ-150 ק"מ לטווחים ארוכים בהרבה, ואף לכ-600 ק"מ ומעלה (באמצעות הוספת מנועים בגופים), העידו הן על היכולות והן על הכוונות התוקפניות של המשטר העיראקי.

כאן המקום לציין כי ח"כ חיים רמון, בדעת יחיד, חולק על מסקנה זו של הוועדה וגורס, כי המודיעין נכשל בכך שלא העז לקבוע כי לנוכח מכלול הנתונים אין נשקפת סכנה של ממש למדינת ישראל מצידה של עיראק, וכי ההיערכות בתחום הגנת העורף היתה מופרזת וחסרת הצדקה. עמדתו של ח"כ רמון, שקיבלה ביטוי חלקי הן בדלתיים סגורות (במסגרת דיוני הוועדה) והן באמצעי התקשורת, מופיעה במסגרת הנספחים.

1.15 האשמות בדבר הטעיה ומצג-שווא

באשר לטענות בדבר קיומו של מצג-שווא מכוון בפני הדרג המדיני או בפני הציבור בישראל, הוועדה הגיעה למסקנה כי שירותי המודיעין של ישראל פעלו אל מול הנושא העיראקי על פי מיטב שיקול דעתם המקצועי, ועמדתם גובשה על יסוד ניתוח ענייני וחף מניסיון לשקף הלכי רוח מדיניים או פוליטיים. הוועדה מצאה כי בגיבוש הערכתו הושפע המודיעין הישראלי גם מהחומרים ומהערכות שהועברו אליו על-ידי שירותים עמיתים, ואף השפיע עליהם באותו אופן, השפעה שהיא טבעית וסבירה בנסיבות העניין.

הוועדה לא גילתה ממצאים כלשהם התומכים בחשד כאילו הוחלט להחסיר או להוסיף מידע שלא בתום לב, ולא זיהתה סימנים כלשהם המצביעים על מגמה של עיוות מכוון של התמונה המודיעינית על-מנת לתמוך בחיוניות המלחמה. הוועדה מציינת, אפוא, בסיפוק, כי הטענות שנשמעו באירופה

ובארה"ב, ובאופן מינורי אף בישראל, כאילו היה ניסיון כלשהו להונאת הציבור על מנת להצדיק את המלחמה מול סדאם, נדחות כמשוללות יסוד לפחות בכל האמור לזירה הישראלית.

1.16 פתרון התעלומה

בסיום פרק הממצאים בתחום המודיעיני בכל הקשור למערכה בעיראק חיוני להזכיר כי תעלומת קיומו או אי קיומו של טק"ק ונב"ק בעיראק, טרם נפתרה. היתכנות השמדתם או הסתרתם של אמצעי לחימה אלו במרחביה העצומים של עיראק, כמו גם האפשרות שהועברו לסוריה, ערב המלחמה, עדיין קיימת. חשיפתם של מטוסי קרב של צבא עיראק אשר נקברו בחולות וצצו כ"עוף החול" לאחר המלחמה, עשויה להעיד, עד כמה מוזר ובלתי צפוי היה משטרו של סדאם חוסיין, שטוב כי עבר מהעולם. יחד עם זאת, גם אם מניחים, לצורך הדיון, כי נשק שכזה היה ברשותה של עיראק בחודשים שלפני המלחמה – ודאי וודאי שבניגוד לתמונה שצוירה, אמצעי הנב"ק והטק"ק לא פוזרו ביחידות ולא הוכנו לשימוש בעת המלחמה. באם הכינה עיראק מבעוד מועד מנגנון הסתרה משוכלל ו/או העתקה של נשק מעין זה, אזי עצם קיומו של מנגנון זה וההכנות להסתרה במקום להפעלה לא התגלה על-ידי שירותי המודיעין.

1.2 החלטות הממשלה ערב המלחמה בעיראק

1.21 שיקולים בקבלת החלטות ומשמעותם

בהיעדר מידע מודיעיני קונקרטי שיש בו כדי לאשש או להפריך את היפותיזת היכולת השיורית; ועל בסיסן של הערכות המודיעין שהוצגו לדרג המדיני שגרסו את קיומן של יכולות נב"ק וטק"ק בעיראק בסבירות גבוהה, החליטה ממשלת ישראל

לנקוט בשורה של צעדי התגוננות פסיביים ואקטיביים כפי שפורט בפרק הרקע לדו"ח. צעדים אלו היו כרוכים בהוצאה כספית, בסדרי גודל של מאות מיליוני שקלים, ובמעבר משיגרה לרמה מסוימת של כוונות בצה"ל, לרבות במערך המילואים, ובקרב האוכלוסיה האזרחית.

הממשלה קיבלה את החלטותיה לנוכח תוחלת הנזק המוגדרת כמכפלה של מידת הסבירות להתממשות האיום, בחומרת התוצאה של התממשות האיום. או ביתר פשטות, בשל החשש מפני תוצאות הרוח אסון – הן מבחינת היקפי הנזק הישירים הצפויים בעת תקיפה בנב"ק, והן מבחינת נזקים עתידיים תדמיתיים, התרעתיים, ומוראליים לחברה ולמדינה - במקרה של שיגור נשק כימי או ביולוגי לעבר ישראל בשעה שמערכת הביטחון ואזרחי המדינה אינם ערוכים לכך.

בניתוח משמעויות ההחלטה ניתן לקבוע כי ממשלת ישראל לא נטלה סיכון ובחרה לנהוג על פי הערכת סבירות הכוונות הנמוכה, בדרך כלל, בתוספת הערכת יכולות קרובה לוודאות, שהוצגה לה על ידי המודיעין. יחד עם זאת, ניתן לקבוע כי ככל הנראה היתה הממשלה בוחרת לנהוג בדומה לאופן שבו היתה נוהגת אלמלא היה לה כל מידע מודיעיני או הערכה מודיעינית של שירותי המודיעין שלה (אפס מודיעין).

1.22 סבירות ההחלטות

בבואנו להשיב על השאלה, האם יש מקום למתיחת ביקורת על החלטות הממשלה להיערך היערכות נרחבת למיגון העורף, למרות ההערכה המודיעינית בדבר סבירות נמוכה לתרחיש של התקפה עיראקית כנגד מדינת ישראל, ניתן אומנם לטעון כי

מדינה אינה אמורה להשקיע סכומי עתק כדי למנוע באופן מוחלט כל סיכון לאזרחיה, גם אם סבירותו נמוכה מאוד.

ואולם הוועדה באה למסקנה בדעת רוב חבריה (כאמור עמדת היחיד של ח"כ חיים רמון מפורטת בנספח 4.3) כי נוכח הערכות המודיעין המוצקות שהוצגו לה לפני המלחמה באשר ליכולות העיראקיות, לפיהן מצויד המשטר העיראקי בנשק בלתי קונבנציונלי, בכ-50 עד 100 טילי קרקע-קרקע ובמטוסי קרב המסוגלים לפגוע בישראל, וכאשר ברמת הכוונות לא נשללת האפשרות של החלטה עיראקית לתקוף את ישראל - אין מקום למתוח ביקורת על החלטת הממשלה ועל הפעולות שנקטה לצורך הבטחת שלומו של הציבור. מחיר הטעות ותוחלת הנזק כפי שהוגדרה לעיל בצירוף העובדה שהערכות המודיעין ביחס לסבירות של מתקפה מעיראק לא ניצבו על קרקע מודיעינית מוצקה כי-אם על קרקע פסיכולוגיסטית רעועה, לא איפשרו לממשלה להגדיר את מידת הסכנה ככזו שניתן להתעלם ממנה.

לפיכך הוועדה קובעת כי הממשלה פעלה נכון, או למצער בתחום הסביר, כאשר קיבלה את החלטותיה יותר על בסיס הערכת המודיעין את היכולות של עיראק בתחום הנב"ק והטק"ק, שהיו כאמור ברמת סבירות גבוהה מאוד, ופחות על סמך הערכת הכוונות של סדאם חוסיין, שהיו כאמור בסבירות משתנה מגבוהה ועד נמוכה מאוד. שכן האחרונות הן מעצם טבען בגדר השערות ספקולטיביות נזילות, שאסור היה להישען אך ורק עליהן.

1.23 הסברה ומידע לציבור

הוועדה מוצאת לנכון למתוח ביקורת על הממשלה, בתחום ההסברה והמידע לציבור, ערב המלחמה ובמהלכה. הוועדה סבורה כי מינוי "מסביר לאומי" בר-סמכא ומוכשר ככל שיהיה, שהיה אמור לרכז ולתאם את מהלכי ההסברה, התברר כטעות. היה במינוי זה משום "עשיית יתר", שהובילה במקום לאיחוד סמכויות תחת קורת גג אחת לריב סמכויות, ולפגיעה בסדר הטוב ובשיתוף הפעולה בין גורמי ההסברה השונים. בפועל הפך מינוי "המסביר הלאומי" לגלגל חמישי ומיותר בעגלת ההסברה, שגרם חוסר בהירות ואף בלבול בקרב הציבור.

1.3 לקחים מסקנות

ארועי המלחמה בעיראק, מנקודת מבטה של ישראל, סימני השאלה שהתעוררו, וממצאי הוועדה החוקרת כפי שפורטו לעיל, מוליכים למסקנה כי על מדינת ישראל להגדיר טוב יותר את צרכיה בתחום המודיעין ואת תפיסת הפעלתו, את רמת הציפיות שלה ממנו, ובאיזו מידה היא רשאית להשליך עליו את יהבה לעתיד לבוא.

הוועדה קובעת כי לקחי המלחמה בעיראק מהווים תמרור אזהרה מפני הפיכתה של הערכת המודיעין מכלי עבודה לכלי ריק, ומפני הסכנה שהיא עלולה להתגלות שוב בעתיד, כמשענת קנה רצוף.

הדברים אמורים במיוחד נוכח סוג האיום שעמו התמודדה ישראל במערכה זו - איום הנשק הבלתי קונבנציונלי. איום זה שונה במאפייניו מאיומי המלחמה הקונבנציונלית והטרור הקונבנציונלי אשר היוו מסד לבניינו והתפתחותו של המודיעין הישראלי מאז קום המדינה ועד היום. ואולם איומי הנשק הבלתי קונבנציונלי והטילים

ארוכי הטווח, אשר מעצם טבעם עלולים להתממש בכל המעגלים והטווחים - דהיינו במדינת המעגל הראשון, השני, השלישי, ואף מעבר להם - ימשיכו כפי הנראה לרחף בעתיד כחרב המתהפכת מעל ראשה של מדינת ישראל. מערך המודיעין הישראלי צריך להיות מותאם לאתגר חדש זה לא רק מבחינת דרכי פעולתו אלא גם מבחינת מבנהו, סדר העדיפויות בבניין הכוח שלו, והממשק שלו עם הדרג המדיני המכוון אותו ומכוון על-ידו.

בנושא זה, כמו גם בשאלת המבנה הרצוי של קהיליית המודיעין, חקר ביצועיה, ומידת השליטה, הבקרה והפיקוח של הדרגים המדיניים עליה, נעסוק בהרחבה בפרק הבא.

2. חלק שני:

מערך המודיעין – מבנה
ותפיסת ההפעלה

תפקודי המודיעין אל מול הצי"ח העיראקי, עוררו, כאמור, שאלות והצביעו על סוגיות הטעונות ליבון ובחינה ביחס לתפיסת הפעלתם הכוללת של שירותי המודיעין בישראל ועל מידת עמידתם במשימות ובאתגרים הניצבים בפניהם. בהתאם לכך, הציבה הוועדה נושא קרדינלי זה על סדר יומה וחקרה אותו לעומקו, במטרה לבסס עמדה, להתוות כיווני פעולה, ולהצביע על מהלכים ספציפיים המתחייבים ממסקנותיה.

להלן יפורטו האבחנות, המסקנות, וההחלטות שהוועדה הגיעה אליהם בנושא הנדון.

2.1 מבט על מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל

מבט על מצבה האסטרטגי של מדינת ישראל מגלה שני תהליכים סותרים. הסכמי השלום שחתמה ישראל עם שכנותיה, אויבותיה מאתמול, לא קרבו אותה אל המנוחה ואל הנחלה. לצד הוצאתן של מצרים וירדן ממעגל המלחמה והמתיחות הביטחונית השוטפת בגבולן עם ישראל, התרחבה והתעצמה קשת האיומים הביטחוניים שמדינת ישראל נאלצת להתמודד עמם. איומי הטק"ק והנב"ק במעגלים הקרובים והרחוקים, מלחמת הטרור הקשה שאסרו עלינו הפלשתינים, התפרצות הטרור העולמי לסוגיו ולזרמיו השונים, עליית כוחו של האיסלאם הפונדומנטליסטי הבא לידי ביטוי באיראן ובת חסותה בלבנון החיזבאללה, ששנאת ישראל ושלילת זכות קיומה ניצבות במוקד האידיאולוגיה שלהם. כל אלו ועוד, מחייבים את מדינת ישראל להמשיך ולהשקיע משאבי עתק לצורך הגנה על ביטחונה ועל עצם קיומה.

מאידך, ניבטים באופק סימנים העשויים להעיד על תפניות חיוביות ותהליכים המעוררים תקווה למציאות אחרת באיזור ולסדר עולמי

מבשר טובות. הגלובליזציה של איומי הטרור עוררה את העולם הדמוקרטי להכיר בחומרת הסכנה הנשקפת ממנו והניעה אותו לפעולה משותפת נגדו. מלחמותיה של ארה"ב באפגניסטן ובעיראק ותוצאותיהן האיזו תהליכי הבשלה של הכרת גורמי כוח בעולם הערבי בכוחה ובהשפעתה של ארה"ב כמעצמה יחידה בעולם, והגבירו את נכונותם להיענות לציפיותיה וליוזמותיה.

יאמר עוד כי הגם שהסכמי השלום עם מצרים וירדן לא איפשרו למדינת ישראל לכתת את חרבותיה לאיתים, במיוחד נוכח המשך ההתעצמות המאסיבית של מצרים ופיתוח יכולותיה הצבאיות, אין להקל ראש ולהמעט מערך השלום עמה בהיבט הביטחוני-אסטרטגי, גם אם הוא צונן ומנוכר. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים ביחס לשלום עם ירדן ומשמעותו החיובית העמוקה מהבחינה המדינית והביטחונית.

מכל מקום ראוי לציין גם את עוצמתה הצבאית של מדינת ישראל ואת יכולותיה בתחום הטכנולוגי-ביטחוני שיש בהן כדי להרתיע את אויביה.

המציאות המתוארת לעיל, מציבה בפני שירותי המודיעין של מדינת ישראל אתגרים חדשים וחובקי עולם, שעיקרם הצורך לזהות מבעוד מועד איומים חמורים המתהווים כנגד מדינת ישראל לא רק ברחבי המזרח התיכון כי-אם בפינות שונות בעולם, הן בתחום הנב"ק והטק"ק והן בתחום הטרור. משימה חדשה זו אינה פוטרת כמובן את שירותי המודיעין מלהמשיך ולקיים יכולת התרעה למלחמה קונבנציונאלית רגילה שנדרשה מהם מאז כינון המדינה, את כושר הסיוע המודיעיני ללחימה במקרה של עימות, וכן את היכולת לסייע במאבק היומיומי והסזיפי בטרור הפלשתיני.

מנגד, שומה על קהיליית המודיעין להיות מסוגלת גם לאבחן ולאפיין תפניות אסטרטגיות חיוביות מבחינתה של ישראל ולצייד את קברניטי המדינה בבסיס נתונים ומידע שיאפשר להם לגזור מהם דרך פעולה מדינית וביטחונית רצויה, הלכה למעשה.

2.2 מבנה קהיליית המודיעין וחלוקת התפקידים בין זרועותיה

נקדים ונאמר, הסוגיות של המבנה הראוי לקהיליית המודיעין של מדינת ישראל, שאלת חלוקת האחריות והסמכויות בין אמ"ן, השב"כ והמוסד, ומתכונת העבודה של שלושתם מול ראש הממשלה והשרים, כל אלה ניצבו על המדוכה פעמים רבות בעבר. ועדות שונות ובודקים יחידים מונו במרוצת השנים לצורך בחינת הנושא ולשם גיבוש המלצות, בין אם בעקבות אירועים טראומטיים, ובין אם בדרך שיגרה.

נזכיר, בין היתר, את ועדת ידין-שרף (1963), ועדת אגרנט (1973/4), ועדת זמיר (1974), ועדות האלוף (מיל") א.יריב (1984), (1986), הוועדה הבינשרותית של קהיליית המודיעין (1987) וכן את דו"חותיו של האלוף (מיל") ר. ורדי, משנות התשעים. הממשלה נדרשה לנושא בהזדמנויות שונות וקיבלה החלטות בנדון. מבקר המדינה הציב את הנושא על סדר יומו והגיש לכנסת את ממצאיו ומסקנותיו. גם ועדת המשנה למודיעין של ועדת החוץ והביטחון כבר עסקה בסוגיה בשנת 1994 והניחה שורה של המלצות בפני ראש הממשלה.

הנה כי כן, סוגייה זו לובנה, נדונה ונטחנה עד דק. ועדות, מומחים והוגים הפכו בה והפכו בה עד שכמעט ולא נותרו ד' אמות להתגדר בהן בנושא זה.

דא-עקא, חלק מהשאלות בנדון נותרו ללא מענה הולם והנושא אינו יורד מסדר היום. בשל כך, וכל עוד קיימים נושאים פתוחים בתחום זה שטרם באו על פתרונם המלא, ומתוקף אחריותה וסמכותה הפרלמנטרית, הוועדה רואה חובה לקבל החלטות בנושא זה כדי להביא דברים אל תיקונם, אל הסדר הטוב וההתנהלות היעילה. במידת הצורך תיזום הוועדה מהלכי חקיקה על מנת לתת תוקף להחלטותיה.

חלוקת העבודה בין זרועות המודיעין, אמ"ן, השב"כ, והמוסד, מושתתת, במבנה הנוכחי של הקהילייה, על בסיס גאוגרפי בדרך כלל. קיימים קווי השקה ורצועות חפיפה, לעיתים רחבות למדי, בין הארגונים. מידת התיאום ושיתוף הפעולה הבינזרועי לקתה בעבר באופן מהותי בחסר, ופגמה לעיתים ביעילות העשייה המודיעינית בנושאים שונים. בשנים האחרונות חל שיפור של ממש בתחום זה. הארגונים הטמיעו את ההכרח בהיזון הדדי של מידע מודיעיני ובסנכרון פעילויות מסויימות, המהווים מכפיל כח ותורמים להעלאת רמת ההישגים ושיעור ההצלחה. נותרו, כאמור, עדיין נושאים פתוחים לדיון ואף שנויים במחלוקת באשר לחלוקת האחריות וגבולות הגזרה הבינזרועית. במסמך המכונה "המגנא כרטא", ממשיכים ראשי השירותים לנסות ולגבש הסכמות ביחס למכלול העניינים של הפרק. ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים מקיימת מעקב בנושא ובוחנת את המהלכים הננקטים לצורך יישוב סלעי המחלוקת, בדרך עניינית. על פי הצורך תגלה ועדת המשנה מעורבות פעילה בתחום זה על מנת להבטיח נהלי עבודה סבירים ותקינים לתועלת עבודת המודיעין. ואולם מעבר להיבט השוטף של חלוקת האחריות הבין-ארגונית בו מטפלת ה"מגנא כרטא" החליטה הוועדה לתת דעתה לנושא זה בהיבטיו התשתיתיים והעקרוניים.

ההתפתחות ההיסטורית של קהיליית המודיעין הועידה לאגף המודיעין של צה"ל מטלות ותחומי פעולה שאינם בתחום אחריותו של מודיעין צבאי על-פי הרווח והמקובל במרבית מדינות המערב. כך למשל, האחריות על המחקר המודיעיני בתחום המדיני, או הובלת תחום הסיגינט גם בנושאים שאינם צבאיים מובהקים. מדינת ישראל בשנות קיומה הראשונות נשענה על צה"ל גם כעוגן וכמכשיר לביצוע משימות לאומיות בהיותו מערכת בעלת כושר ארגוני, משאבים וכוח אדם זמין. בתוך כך נטל על עצמו המודיעין הצבאי גם פונקציות שהוא אינו הכתובת הטבעית והמתבקשת מאליה למילוי.

הוועדה סבורה כי למרות ההתקבעות ההיסטורית של המבנה הנתון, וחרף היתרונות שצברו חטיבת המחקר של אמ"ן ויחידת הסיגינט שלה מתוקף נסיון רב השנים, מן הראוי להשתית סוף-סוף את מבנה קהיליית המודיעין על חלוקת עבודה נכונה הן מהבחינה הייעודית מקצועית, והן מהבחינה החוקתית-דמוקרטית. בשל כך קיים הצורך לשקול מחדש את מעמדו ומקומו של הסיגינט וכן את העברתם של תחומים מדיניים אסטרטגיים מסויימים ותחומים לא צבאיים הנתונים כיום לאחריות אמ"ן לגורם מודיעיני אזרחי.

2.3 שאלת ההיררכיה וריכוזיות הערכה והצי"ח

הוועדה דנה גם בשאלת ההיררכיה בין ארגוני המודיעין וקביעת הגורם שיוביל את גיבוש הערכת המודיעין הלאומית. הוועדה שוללת את הגישה לפיה הוכתר, או לפיה יש צורך להכתיר, את אחד משרותי המודיעין בכתר "המעריך הלאומי". צרכני המודיעין, ובראשם ראש הממשלה, אמורים לגבש את עמדתם לאור הערכות פלורליסטיות ובלתי תלויות של גופי המודיעין, כל אחד בתחומו במיוחד ובתחומי האחריות המקבילה והמשותפת, ולהחליט

במקרים של חילוקי דיעות וככלל איזו הערכה לאמץ ואיזו לדחות. הוועדה קובעת כי כל ניסיון להעניק מעמד של בכורה וליצור ההיררכיה בין השירותים השונים – גם אם ניתן בשעת הצורך לעקוף אותה באמצעות המגע הישיר מול ראש הממשלה – פוגעת באחת ההמלצות היותר חשובות של דו"ח ועדת אגרנט בדבר נחיצותו של פלורליזם (עניין זה, וסוגיית מושג הערכת המודיעין, משמעותו, וטיבו, יידונו להלן בפרק העוסק במחקר המודיעיני).

2.4 מטה מודיעין ומזכיר מודיעין

למרות האמור לעיל, מצדדת הוועדה בעמדה הגורסת כי קיים צורך מובהק בקיומו של מטה מודיעיני שאינו משתייך לאחד מהשירותים החשאיים. מטה זה שבראשו "המזכיר המודיעיני" יתאם את עבודת ארגוני המודיעין מול ראש הממשלה או ועדת שרים למודיעין, יבחן את התוצרים המודיעיניים, ירכז את העבודה בנושא קביעת הצי"ח למוסד, לשב"כ, ולאמ"ן, וכן את העבודה מול ראש הממשלה בנושאי בניין הכוח המודיעיני ותכניות חומש ועשור. המטה גם יניח בפני ראש הממשלה והשרים שיוחלט עליהם ניירות עבודה אינטגרטיביים מתוך מכלול העשייה של ארגוני המודיעין. (פירוט בנושא זה ניתן בסעיף ההמלצות ובמסגרת הנספחים).

2.5 חלוקת המשאבים

הוועדה נתנה דעתה לנושא החפיפה והכפילות שבין ארגוני המודיעין בפרט בתחומי התשתיות הטכנולוגיות שעלותן הולכת ומתייקרת ובהקשר הצורך בחסכון, בהתייעלות ובאופטימיזציה של ההשקעה במודיעין ושל מקסום תפוקותיו.

בחינת ההשקעה הלאומית במודיעין והתשואה הביטחונית שהיא מניבה למדינת ישראל, מתבקשת לא רק כלקח מהמלחמה בעיראק,

אלא גם בשל המציאות הכלכלית והתקציבית שבה נתונה ישראל. חוק היסוד של הכלכלה, הלא הוא חוק המשאבים המוגבלים, אשר פסח בעבר במידת מה על מערכת הביטחון, נוקש היום על דלתותיה. בהתאם לכך נתבעת מערכת הביטחון בכלל, ושירותי המודיעין, בפרט, לחסוך ולהתייעל ואף לעמוד במבחני עלות תועלת.

הוועדה מוצאת כי מידה מסויימת של חפיפה בין שירותי המודיעין מוצדקת ואף גלומים בה יתרונות. הוועדה סבורה כי מן הראוי לבחון איחוד תשתיתי ואופרטיבי של מערך הסיגינט שיועבר לאחריות רשות לאומית אזרחית אשר תתמחה ותרכז אותו אל מול כלל הצי"ח המודיעיני, דוגמת המודל הקיים בתחום זה בארצות הברית (N.S.A) ובמדינות נוספות.

עניין אחר הקשור בהיבט זה, הוא הפיצול בין תקציב אמ"ן המהווה חלק בלתי נפרד מתקציבו של צה"ל כולו ונתון לשינויים בהתאם לסדר העדיפויות של המטה הכללי ובין תקציבי השב"כ והמוסד. פיצול זה מקשה על הקצאת משאבים מיטבית למערך המודיעין ומונע ראייה תקציבית אינטגרטיבית של צרכי המודיעין. הוועדה סבורה כי יש לבנות את תקציבי השירותים כולם על בסיס ראייה כוללת, ולבנות מסגרת תקציבית אחידה לשלושת הארגונים.

2.6 הכשלון המודיעיני בלוב

בחודשים האחרונים הופתעה מדינת ישראל לגלות כי לוב בראשותו של מועמר קדאפי עוסקת במרץ בפיתוח יכולת גרעינית צבאית, מפתחת תעשייה גרעינית מסועפת המוקמת באתרים רבים, וכי תוכניתה בתחום זה הגיעה לשלבים מתקדמים למדי.

שרותי המודיעין של ארה"ב (ובריטניה) לא שיתפו בזמן אמת את עמיתיהם בישראל בחשיפות האחרונות והמשמעותיות שלהם את תוכנית הגרעין הלובית ואף הסתירו ממדינת ישראל את המהלכים שננקטו מול המשטר הלובי בנסיון שנראה כי צלח, להביאו לפירוק תעשיית הגרעין ולהניאו מהמשך הפיתוח של יכולותיו בתחום הגרעין.

אחד הלקחים שעל מדינת ישראל להפיק מהמקרה הלובי בתחום שיתוף הפעולה המודיעיני הבינלאומי, בפרט עם ארה"ב, יפורטו להלן בסעיף שיתוף הפעולה הבינלאומי.

כמעט אין חולק על-כך, מבין העדים המקצועיים שהופיעו בפני הוועדה, שבמקרה זה מדובר בכשל מודיעיני חמור שחייב לעורר בדק בית ושידוד מערכות. מדינת ישראל אינה יכולה להרשות לעצמה שמדינה ערבית עויינת כמו לוב, בעלת משטר טוטליטארי ובלתי צפוי כמו זה של מועמר קדאפי, תתקדם ליכולת גרעינית בלא ששירותי המודיעין שלה יבחינו בכך או יחשדו בכך. מספר עדים בכירים אף הגדירו את הדבר כ"רעידת אדמה", "אור אדום", "כשל חמור" וכדומה. אחד המומחים אף השווה את הכשל המודיעיני מבחינת חומרתו לכשל הידוע בשם "מבצע רותם" שפקד את שירותי המודיעין הישראליים בשנת 1960, כאשר הצבא המצרי ריכז כוחות שריון מאסיביים בקדמת סיני בפאתי הנגב בלא שהדבר התגלה מבעוד מועד על-ידי שירותי המודיעין.

לעניין הרכבת הצי"ח וסדרי העדיפויות של פעילות שירותי המודיעין, ממחיש הסיפור הלובי, שהוא בבחינת כשל ברור וחד-משמעי של ארגוני המודיעין הישראלי, את האתגר הכבד שבפניו הם ניצבים. האם מוקמה לוב מבעוד מועד במקום הנכון בצי"ח

המודיעיני? ואם כן, האם תאמה תוכנית העבודה שנגזרה מהצי"ח את דרישות הצי"ח? ואם כן, האם תאמה העשייה המודיעינית בפועל את אשר הוגדר לה בתוכנית העבודה? ואם כן, האם עמדה העשייה המודיעינית במבחן היעילות וכושר הביצוע? ובכלל, בחלוקת העניינים הקיימת על מי בכלל ניתן להטיל את האחריות הכוללת: על אמ"ן, הרואה את עצמו כבעל אחריות כוללת לצי"ח ולתמונת המודיעין, או שמא על המוסד הרואה את עצמו כאחראי בעיקר לסיכול? לשאלות אלו בהקשר הלובי ובהקשר הרחב נתייחס בהרחבה במסגרת הדו"ח המסווג.

2.7 הרכבת הצי"ח

נציין כי אתגר הצי"ח המודיעיני והוצאתו אל הפועל הוא אתגר כפול. מגבלות המשאבים ומגוון האיומים מחייבים השקעת מחשבה רבה בהרכבתו של הצי"ח ובקביעת סדרי העדיפויות שלו. ופעם שנושא קיבל עדיפות שומה על המערכת להצליח ולהבקיע את ליבת הצי"ח ולשוב עם שלל מודיעיני ערכי ובעל ערך מוסף מובהק. הוועדה גורסת, כי יש מקום לשיפור בכל הקשור לעמידת שירותי המודיעין של ישראל באתגרים אלו.

חלק מהשיפור עשוי להיות מושג משכלול הליכי הרכבת הצי"ח ותכניות העבודה ואישורם. כיום מאושר הצי"ח המודיעיני בתוך מערכת הביטחון ללא מעורבות משמעותית דיה של דרג מדיני, וללא צורך בהבאה פורמלית של עקרונות הצי"ח לאישורו, כנדרש מבחינת הסדר החוקתי הנכון.

יצוין בנוסף כי ליקוי זה מאפיין גם את הליך קביעת איום היחוס. איום היחוס הוא קבוצת האיומים שצה"ל נערך לתת לה מענה מתוך מכלול רחב של סיכונים ואיומים פוטנציאליים המשורטטים

בתמונת המודיעין תוך התחשבות במגבלות המשאבים. גם הליך קבלת ההחלטות בנושא קרדינלי זה, המהווה בעצם את מערכת ניהול הסיכונים הביטחוניים של מדינת ישראל, נעצר ונסגר ברמת המטה הכללי של צה"ל ואינו מקבל אישור פורמלי בוועדות הממשלה והכנסת.

הוועדה גורסת כי קיים צורך בכינונה של ועדת שרים סטטוטורית לענייני מודיעין אשר תדון ותאשר את הצי"ח המודיעיני ואת איום היחוס, תגדיר לשירותי המודיעין משימות והישגים נדרשים אל מול הצי"ח, ותקיים מידה של שליטה ובקרה על ביצוע המשימות ותוצאותיו. הוועדה תיתן ביטוי לעמדתה זו בפרק ההמלצות הנועל את הדו"ח.

2.8 מערך האיסוף המודיעיני

מערך האיסוף המודיעיני הוא לב ליבה של העשייה המודיעינית וכושרו של ארגון מודיעין בתחום זה הוא, לדעת הוועדה, מבחנו הראשון.

שיטות האיסוף המודיעיני מגוונות ומתחלקות בקווים כלליים לאיסוף אנושי (יומינט), איסוף תקשורתי ואלקטרוני (סיגינט) ואיסוף חזותי (ויזינט), ולנגזרות של אמצעים ושיטות אלו.

לאחר שבחנה את מערכי האיסוף של אמ"ן והמוסד, ואת ביצועיהם בתחום זה, על בסיס דרישות הצי"ח, קובעת הוועדה כי לצד הצלחות והישגים מרשימים הראויים לשבח, קיימים נושאים שבהם תוצאות עבודת האיסוף המודיעיני אינן מספקות.

ראוי להבהיר כי מלאכת האיסוף המודיעיני הולכת ונעשית קשה ומורכבת יותר מבעבר. חלק מהיעדים המודיעיניים החשובים של קהיליית המודיעין מתאפיינים בסגירות אידיאולוגית ופיזית בריחוק רב, במודעות למודיעין אויב המתבטאת בין היתר בנהלי מידור קפדניים והתנהלות חשדנית, בשמירה על ביטחון קשר ותקשורת, ובהפגנת קשיחות ואכזריות מרתיעה כלפי חשודים במעורבות בריגול.

תנאים משתנים אלו ותמורות נוספות בסביבת העבודה המודיעינית עורמים קשיים אובייקטיביים בפניו של כל מערך איסוף מודיעיני.

הדברים האלה אינם אמורים ביחס לשב"כ הפועל בתנאי איסוף כמעט אופטימליים, ומתוך מצב של שליטה ביטחונית חלקית או מלאה בשטח על כל המשתמע מכך.

למרות שפריצות הדרך הטכנולוגיות בעשורים האחרונים יחד עם הפיתוחים המרשימים בתחומי התקשורת והמחשוב, האלקטרואופטיקה והחלל, העניקו בידי שירותי הביון כלי עבודה אפקטיביים מאוד לביצוע מלאכתם האיסופית, ברי כי הטכנולוגיה אינה חזות הכל ולא יהיה בה לבדה, כפי שהוכח במלחמה בעיראק, כדי לתת מענה איסופי מלא. הוועדה מצאה כי בעשורים האחרונים הוקדשה תשומת הלב והמשאבים לפיתוח וניצול האמצעים החדשים עד כדי-כך, שייתכן והדבר בא לפרקים על חשבון תשומת הלב וההשקעה בתחום המודיעין האנושי האיכותי.

פעולות ומהלכי איסוף כרוכים בעלויות כבדות ולעיתים אף בסיכונים רבים. הוועדה רואה הכרח לגשת לפעילויות אלו על יסוד הגדרות ממוקדות של מטרת הפעילות וההישג הנדרש בהיבט

המערכת הכולל ולאחר בחינה מדוקדקת והערכת ההיתכנות של השגת היעד המוגדר. אמנם לא הכל ניתן לחיזוי ועבודת המודיעין מטבעה מתבססת גם על מהלכי ניסוי וטעיה; לעיתים יד המקרה או המזל עשויים לקבוע את מידת ההצלחה או הכשלון. אולם שיטת העבודה שתוארה לעיל תגדר ותצמצם את הסיכון לירידת השקעות גדולות לטמיון אם תוכנית פעולה תצא לדרך ולא תגיע אל סופה בשל מחסומים בלתי עבירים שלא נבחנו מראש, או אם יתברר כי מלכתחילה לא היתה לה תוחלת.

החשיבות המודיעינית של בחינה מקדימה של היתכנות השגת המטרה נובעת לא רק מן הצורך למנוע בזבוז משאבים, אלא גם כדי להעמיד את מערכת הביטחון והממשלה על הצורך בגיבוש המענה המערכתי לאיום חזוי אם יעריכו כי תקצר ידו של המודיעין מהשגת היעד הנדרש.

2.9 המחקר המודיעיני

תפקידו של המחקר המודיעיני לנתח ולחקור את שלל הידיעות הגולמיות המופקות במערך האיסופי (מעבר לסינון ולעיבוד הראשוני), לבור את התבן מן המוץ, לדעת לקרוא בין השורות, ובהסתמך על בקיאות החוקר, נסיונו וחריפות מחשבתו, להשלים את החלקים החסרים במידע האיסופי ו/או לתת להם את הפירוש והמשמעות הנכונים. זאת לצורך יצירת תמונת מודיעין בהירה וגיבוש הערכת מודיעין "אד-הוק", או הערכה תקופתית כוללת, במענה לצי"חים השונים.

חטיבת המחקר באמ"ן נחשבת לגדולה ולמבוססת שבין אגפי המחקר ולרשותה כוח אדם זמין מקרב משרתי החובה בצה"ל. כבר צויין כי חטיבת המחקר באמ"ן אינה תוחמת את עצמה למטרות

הקלאסיות של מודיעין צבאי, דהיינו לנושאים צבאיים מובהקים במדינות העימות הפוטנציאליות, אלא עוסקת גם במחקר מדיני, כלכלי, תעשייתי-ביטחוני, חברתי ופוליטי, שאין להם בהכרח נגזרת צבאית מובנית. לשון אחר, אמ"ן משמש כיום לא רק כקמ"ן של צה"ל, אלא גם כקמ"ן הכמעט בלעדי של המדינה.

אגפי המחקר למודיעין של השב"כ והמוסד התפתחו והתבססו במרוצת השנים והם ממלאים היום פונקצייה מחקרית חשובה, תוך מתן מענה סביר לצורך בפלורליזם מחקרי בחלק ניכר מהתחומים.

המרכז למחקר מדיני (הממ"ד) שבמשרד החוץ, אשר זכה לעדנה במשך כמה שנים לאחר מלחמת יום הכיפורים בתחום המחקר המודיעיני כחלק מיישום המלצות ועדת אגרנט, דעך והתנוון במרוצת השנים. המשאבים המוקצים לממ"ד זניחים בהשוואה לגופי המחקר האחרים, כוח האדם מינימלי, ותרומתו הסגולית להליך בניין ההערכות המודיעיניות כיום שולית ואף זניחה.

הוועדה אינה רואה טעם רב בהמשך המצב הקיים, ולדעתה יש לנהוג באחד משני האופנים הבאים:

א. העמדת המרכז למחקר המדיני על רגליו והקצאת האמצעים הנדרשים לצורך תפקודו האפקטיבי.

ב. לוותר על המרכז כגורם התורם לגיבוש הערכת המודיעין הלאומית.

לקחי המלחמה בעיראק חידדו את מגבלות המחקר המודיעיני בכלל, ובהיעדר תשתית איסופית רחבה ועמוקה די הצורך, בפרט. בעקבות כך באה הוועדה למסקנה כי המושג "הערכת המודיעין" שמפיק המחקר המודיעיני למערכת הביטחון ולדרג המדיני הוא מושג נטול

משמעות אם לא מוצמד לו תג ביסוס המפרט את המקורות ואיכותם ואת המידע הקונקרטי שעליו מיוסדת ההערכה; או, למצער, תג ביסוס חלקי המפרט את סוג המקורות ואת רמת מהימנותם באורח כללי.

אף שהערכות המודיעין באשר ליכולות במקרה העיראקי נפלו כאמור, גם אם בדוחק, בגדר הסבירות, יש לראות בלקחי המלחמה כפי שצויין לעיל, משום תמרור אזהרה מפני הפיכתה של "הערכת המודיעין" מכלי עבודה לכלי ריק, ומפני החשש שהיא עלולה להתגלות בעתיד כמשענת קנה רצוף. בהתאם לכך גורסת הוועדה כי יש לשנות את נוהל הצגת הערכות המודיעין התקופתיות והספציפיות בפני הממשלה, ובמיוחד בפני ועדת שרים מצומצמת למודיעין שאמורה לקום על-פי ההמלצות, ובפני הכנסת (ועדת המשנה למודיעין של ועדת החוץ והביטחון). יש לעבור ממתכונת של סקירה כללית הפורשת את מסקנות אגפי המחקר, בנושאים השונים, לדווח הכולל הצבעה על המידע הקונקרטי שממנו נגזרת ההערכה או למצער הצבעה על רמת הסמך של תובנות המחקר.

מבחן המובהקות והתקפות של תוצרי המחקר המודיעיני חורג מעבר לסימני השאלה שהציפו אירועי המלחמה בעיראק. החומר הרב שמפיצים אגפי המחקר, דרך שיגרה, לצרכני המודיעין, משקף את צבר האינטלקט והאינטליגנציה הקיימים בהם ואף את ההיכרות האינטימית שלהם עם מושאי הצי"ח המודיעיני. אולם הוועדה סבורה כי תועלתו המעשית של אוקיינוס החומר והניירת מוטלת בספק, בלשון המעטה. רבים מהדו"חות וניירות העבודה שמפיקים חוקרי המודיעין, מכילים פרשנות מלומדת וסברות מעניינות; אך מתבססים לעיתים קרובות ובחלקן הגדול על עובדות ידועות, תוך ניתוח טריוויאלי, ובעיקר תוך השארת מרחב האפשרויות והמקרים ביחס לשאלות מהותיות פתוח לכל הכיוונים ובלא יכולת להגיע

מתוך מרחב ההשערות לשורה תחתונה ברורה, אשר ניתן לגזור ממנה דרך פעולה, הלכה למעשה.

הוועדה מודעת לכך שמחקר מקצועי מעמיק, אסור שילקה בשטחיות או בחד מימדיות, וטבעי כי יעורר דילמות ויצביע על כיוונים שונים. הוועדה אף אינה ממעיטה בתרומה של המחקר ככזה להפריית המחשבה ולתועלת הדיון הביטחוני והמדיני בנושאים שעל הפרק. ברם, הוועדה גורסת כי תפיסת ההפעלה והפעולה של המחקר המודיעיני צריכה להיות מכוונת משימה וממוקדת במאמץ לשרטט תמונת מודיעין בהירה וחדה בהתאם לדרישות הצי"ח.

לצד זאת, הוועדה מדגישה את החשיבות שבמחקר הצבאי התשתיתי וסבורה כי על אמ"ן לחדד את ההבחנה בין המחקר הבסיסי על מגמות ארוכות טווח, ובין המחקר היום יומי המיועד לעקוב אחר ההתרחשויות השוטפות. זאת כדי למנוע הסטת משאבים ותשומות מהחשוב אל הדחוף, תוך הפרעה למחקר הבסיסי.

במישור המדיני-אסטרטגי, הנסיון מלמד כי כושר הניבוי של המחקר המודיעיני לחזות תהליכים והתפתחויות ביטחוניות, מדיניות, ופוליטיות לא תמיד הוכיח את עצמו, ויש להניח כי הוא מועד לכשלון גם בעתיד. הדבר אינו נובע בהכרח מרמה מחקרית או איסופית בלתי מספקת כי-אם מן העובדה, שרבים מהמשתנים במודל חיזוי מעין זה הם בלתי צפויים בעליל. גם היומרה, ככל שהיא קיימת, לאפיין מנהיגים וגורמי כוח בזירה איפיון פסיכולוגי, מתוך כוונה לחזות את התנהגותם ומהלכיהם, מוגזמת ולעיתים אף עלולה להוות מכשלה של ממש. מכל מקום ספק רב אם ניתן להתבסס אל ניתוחי אישיות אלה ועל האבחונים הפסיכולוגיים בתהליך קבלת ההחלטות.

כן ראוי לציין, לאור העמדות השונות שנשמעו בעניין זה כי בתוך צה"ל דרושה הבהרת תפקידם של גופי המודיעין בחיל האויר ובחיל הים (למד"ן ומד"ן) והאינטגרציה שלהם עם אמ"ן ומערך המודיעין בכללותו (הן ברמת האיסוף והן בתחום המחקר). בנוסף, שקלול תרומתם של יחידות המודיעין בפיקודים המרחביים כמי שאמורים לבטא את הצורך בפלורליזם אל מול חטיבת המחקר של אמ"ן. הוועדה לא קיבלה את הטענות בדבר הצורך בהוספת כלים איסופיים נוספים ויצירת עצמאות איסופית גדולה יותר בין למד"ן ומד"ן לבין אמ"ן. הוועדה מצאה כי מערכת היחסים הנוכחית בין אמ"ן לבין פונקציות המודיעין האוויריות והימיות נכונה בעיקרה. הוועדה התרשמה כי הפלורליזם התחרותי צריך לבוא לידי ביטוי בעיקר בין המוסד לאמ"ן, ובעתיד בין שניהם למל"ל, ולא במסגרת החילות השונים בתוך צה"ל.

לסיכום פרק זה קובעת הוועדה כי על אגפי המחקר המודיעיני ובמיוחד חטיבת המחקר באמ"ן לקיים בדק בית. על הבדיקה לכלול את רמות ההשכלה הנדרשות בתפקידים שיש בהם אחריות כוללת לתחום מסויים, כמו למשל ראשי הדסקים, כולל סוגיית הכשרה אקדמית חיצונית ורחבת יריעה; את רמת הנסיון, וכן את משך הזמן הרצוי שחוקר משמש בתפקיד נתון, בהיבט האופטימיזציה של תרומתו לגיבושן של הערכות המודיעין. כמו כן, את המתודולוגיה ותפיסת העשייה המחקרית והכוונתה בתוך המערכת לעבר מענה תכליתי וממוקד יותר לדרישות ולצרכים הביטחוניים. במסגרת זו ייבחן גם תפקידה של מחלקת הבקרה – ומקומה של פונקציית ה"איפכא מסתברא".

2.10 שיתוף פעולה בינלאומי

שיתוף הפעולה ההדוק בין שירותי המודיעין של ישראל ובין המודיעין של ארה"ב ושירותים עמיתים נוספים מול עיראק לא הצליח לבסס ראיות חותכות לכאן או לכאן, באשר לקיומו של נשק בלתי קונבנציונאלי וטילי קרקע-קרקע ארוכי טווח בידי סדאם חוסיין. אין לטעות ולהסיק מכך באשר לחשיבותו של שיתוף הפעולה המודיעיני הבינלאומי. הוועדה קובעת, על בסיס מעקב מתמשך אחר פעילות שירותי המודיעין של ישראל כי חשיבותו של שיתוף פעולה זה רבה ביותר והוא טומן בחובו פוטנציאל לחילופי מידע מודיעיני שערכו לא יסולא בפז. יחד עם זאת, על שירותי המודיעין לטכס עצה כדי לצמצם את סכנת כשל ההיזון החוזר ההדדי העלולה להוביל למכשלות קשות כפי שצויין קודם.

שיתוף הפעולה הבינלאומי בתחום המודיעין והסיכול מקבל משנה חשיבות בעידן הגלובליזציה של האיומים והתפשטות מקורות הסכנה על פני הגלובוס. על מדינת ישראל אף להכיר בכך שבדומה לתחומים אחרים, כך גם בתחום המודיעין, היא לא תמיד תוכל לספק לעצמה ובעצמה את כל המוצרים המודיעיניים שהיא זקוקה להם. ההסתיעות בידידים, כמו גם הסיוע להם בתחום זה, הם על כן כורח המציאות, ודבר בעתו.

בשל כך רואה הוועדה חובה להתריע כנגד מקרים של דליפות של מידע רגיש, שהתקבל בחלקו משירותים זרים מתחום המודיעין. הוועדה קובעת כי התופעה הסבה לעיתים נזק חמור, והיא עלולה לחבל בסיכויים להמשיך ולפתח את שיתוף הפעולה החיוני.

מלבד הנזק הישיר הנגרם כתוצאה מהדלפות אלו לפעילותם של שירותי המודיעין מבחינת חסיון המקורות, ובנוסף לפגיעה העלולה

להיגרם לביטחון המדינה כתוצאה מחשיפת מידע רגיש, עלולה מדינת ישראל להיות מסומנת בקרב שירותי ביון עמיתים כשותף שלא ניתן לסמוך על אחריותו בכל הקשור לשמירת סוד.

פרשת לוב ממחישה היטב את משמעות הדברים והיא בבחינת לקח צורב. הוועדה קוראת לכל הנוגעים בדבר להקפיד משנה הקפדה על סודיות המידע המסווג כדי שלא יהיה צורך בהיזקקות לשלטונות אכיפת החוק לשם סכירת הפרצות. מצד שני, ולמרות הידידות ושיתוף הפעולה עם שירותי מודיעין מערביים אחרים, הוועדה ממליצה לנקוט משנה זהירות ביחס לחשיפת מקורות ישירה או עקיפה ו/או דפוסי פעולה ישראלים בפניהם, ולהסתפק ככל האפשר בהעברת ידיעות והערכות.

הוועדה גם ממליצה לשקול מחדש את הנוהג הרווח של פגישות תדרוך סגורות של קצינים בכירים במערך המודיעין עם כתבים ועיתונאים מהארץ ומחו"ל. גם באותם מקרים שמקור החומר המתפרסם לבסוף הוא אחר, הדבר מאפשר לעיתונאים הנחשבים לבעלי הקשרים להציג הסתמכות על מגעיהם עם "מקורות מודיעין בכירים" בישראל וגורם להתרופפות המתח של ביטחון השדה במערכי הביטחון. הוועדה ממליצה שנוהל זה יישמר במידת הצורך, אם בכלל, רק כפררוגרטיבה של ראשי השירותים החשאיים עצמם. במקרים אחרים עדיף תדרוך עיתונאי פומבי לכלל התקשורת על הנורמה של מגעים אישיים וסמויים מהעין בין בכירים בקהיליית המודיעין לבין התקשורת.

2.11 ההכוונה הממשלתית מול שירותי המודיעין

ראש המוסד וראש השב"כ כפופים ישירות לראש הממשלה והם מקיימים עמו קשר קבוע, לצורך מתן דיווחים מלאים ומפורטים ולשם קבלת האישורים הנדרשים לפעילותם.

על פי חוק שירות הביטחון הכללי אשר נחקק בכנסת בשנת 2002 (נדון במסגרת ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת החוקה חוק ומשפט) כוננה ועדת שרים לענייני השירות והוסדרו באופן כללי נהלי הבקרה של ועדת השרים לענייני השירות על פעילות השב"כ וחובת הדיווח של ראש השב"כ לוועדה זו.

ראש אמ"ן כפוף לרמטכ"ל, הכפוף לשר הביטחון. כחלק בלתי נפרד מצה"ל אמ"ן נתון גם למרות הממשלה כולה, בהתאם לחוק יסוד הצבא. בנוסף לכפיפותו לרמטכ"ל ולשר הביטחון, מקיים ראש אמ"ן בתוקף אחריותו המיוחדת קשר ישיר עם ראש הממשלה והוא נפגש עמו לעיתים מזומנות לישיבות עבודה ודיווח.

במצב זהיום, המזכיר הצבאי לראש הממשלה מתאם מינהלית ומקצועית את הקשר בין ראש הממשלה לבין ראשי השירותים והוא משתתף (כמשקיף) דרך קבע בישיבות ועדת ראשי השירותים שעמה נמנים כיום ראש המוסד (יו"ר), ראש אמ"ן וראש השב"כ. קצין מודיעין בדרגת אלוף משנה, הכפוף למזכיר הצבאי, אמור לסייע בידו בהיבטים התכניים של הקשר עם שירותי המודיעין.

מלבד ראש הממשלה, ובמידה רבה גם שר הביטחון, בדרך כלל אין ליתר שרי הממשלה ואפילו לחברי הקבינט המדיני-ביטחוני, היכרות קרובה ומעמיקה עם שירותי המודיעין והם אינם חשופים חשיפה של ממש לפעילותם. הסקירות והדיווחים שמקבלים שרים מראשי

השירותים ונציגיהם במסגרת ועדת שרים לביטחון או לשירות הביטחון הם כלליים למדי, ואינם מהווים בסיס לבקרה, ולחקר ביצועיהם של השירותים.

הוועדה מוצאת כי למעשה, נהנים ארגוני המודיעין והשירותים החשאיים מעצמאות רבה ומידת השליטה והבקרה של הדרג המדיני עליהם אינה מספקת. הוועדה גורסת כי מציאות זו אינה בריאה ואף אינה מיטיבה בטווח הארוך עם כושרם של הארגונים להשיג את המטרות שלשמן הם קיימים.

הוועדה סבורה כי ראש הממשלה חסר את הכלים והתנאים המיטביים הן לצורך הפעלתם והכוונתם של ראשי השירותים ולצורך בחינת גישתם ובקרת פעילותם והן לצורך קביעת הצי"ח ובניין הכוח לטווח ארוך. ראשי הממשלות לדורותיהם נטו לסמוך על השירותים ובדרך כלל לאמץ את עמדותיהם ולפעול בהתאם להמלצתם.

המציאות המתוארת היא תולדה של התפתחות היסטורית במדינה הנמצאת במלחמה מתמדת על קיומה ובשל הצורך להקפיד על שמירת הסודיות הרבה המאפיינת את עבודת השירותים, באמצעות מידור וצמצום מעגל שותפי הסוד.

הוועדה מסכימה כי התנהלות שירותי המודיעין תחת מעטה כבד של חשאיות היא תנאי הכרחי להצלחתם. עם זה קובעת הוועדה כי צורך מובן זה אינו פוטר את שירותי המודיעין מחד, ואת הממשלה מאידך, מקיום השליטה והבקרה הנחוצות לצורך הבטחת התקינות, היעילות וההצלחה של עבודת השירותים. הוועדה התרשמה כי המצב הקיים בענייני ביטחון עדיין תואם את ביקורתו של האלוף

(מיל") טליק בספרו ביטחון לאומי לפיה "צה"ל הפך למעשה, במרוצת השנים, למוסד אוטונומי ודומיננטי, המתנהל מכוח עצמו... אחריותו וסמכותו של הצבא חורגות מעבר לסייגים שנקבעו לו בראשית ימי המדינה".

בהתאם לאמור ועל מנת לפעול לתיקון המצב, הוועדה מוצאת כי יש לכונן ועדת שרים סטטוטורית לענייני מודיעין אשר חבריה יהיו: ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ, ושני שרים נוספים שאינם דווקא בעלי רקע בטחוני מובהק. לחילופין אפשר יהיה שהרכבה של הוועדה יחפוץ לוועדת השרים לענייני השב"כ שכבר כוננה במסגרת חוק השב"כ.

ועדת שרים זו תשמש כמנחה העליון של שירותי המודיעין, תקבע להם משימות כלליות, תדון ותגבש ביחד עם שירותי המודיעין את הצי"ח המודיעיני ואת תוכניות העבודה של שירותי המודיעין, ותאשר אותן. כמו כן, תדון הוועדה ותאשר את איום הייחוס הצה"לי. ועדת השרים, בסיוע המועצה לביטחון לאומי, תקיים מעקב ובקרה אחר עמידתם של שירותי המודיעין ביעדים שהוצבו להם ותבחן את הערכות המודיעין ואת דרכי הפעולה המתבקשות מהן.

2.12 הפיקוח הפרלמנטרי על שירותי המודיעין

ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון, לענייני מודיעין ושירותים חשאיים, מקיימת קשר שוטף עם ראשי אמ"ן, השב"כ והמוסד ועם גורמים נוספים שלהם קשר לעבודה המודיעינית. הוועדה מקיימת ישיבות עיתיות תכופות עם ראשי השירותים ועם בכירים נוספים בארגוני המודיעין לצורך קבלת דיווחים בענייני דיומא ולשם דיונים

מקצועיים שיוזמת הוועדה בנושאים ספציפיים המתייחסים להיבטים מבניים, תפעוליים ומבצעיים של עבודת המודיעין.

מעת לעת ועל פי הצורך נפגשת ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאי עם ראש הממשלה כדי לדון עמו בנושא שעל סדר יומה, המחייב לדעתה את מעורבות של ראש הממשלה למולה.

חברי ועדת המשנה נחשפים במידה רבה, לעשייה המודיעינית על אפיקיה השונים ומקבלים מראשי השירותים ונציגיהם דווח מפורט למדי על פעילותם, כל אחד בתחומו, וכן בתחומי האחריות המשותפת לשניים או לשלושת הארגונים. ראשי השירותים סוקרים בפני הוועדה את הערכות המודיעין השנתיות ופורשים בפניה את עקרונות הצי"ח ואת תכניות העבודה שלהם. בתוקף סמכותה, על פי החוק, דנה הוועדה בתקציבי המוסד והשב"כ ומאשרת אותם לפרטי פרטיהם. תקציב אמ"ן מאושר בוועדה המשותפת לתקציב הביטחון, (הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים של הכנסת), במסגרת הדיון הכולל בתקציב צה"ל ומשרד הביטחון.

יחד עם זאת, ועדת המשנה למודיעין מתכוונת להנהיג מספר כללים שינחו את המשך פעילותה על מנת להבטיח, במסגרת הסמכות הפרלמנטרית, כי התנהלות קהיליית המודיעין תעלה בקנה אחד עם העקרונות שנטבעו על ידי הוועדה החוקרת בדו"ח זה. בין היתר, תעשה הוועדה שימוש אפקטיבי יותר בסמכותה הבלעדית לאשר את תקציבי השירותים לצורך בחינה מדוקדקת יותר של הצי"ח ושל תוכניות העבודה.

הוועדה תדרוש להציג בפניה על-ידי משרדי ראש הממשלה והאוצר גם הצגת תקציב אחודה לכלל שירותי המודיעין, כך שתקציב אמ"ן

(המאושר במסגרת אחרת) ישקף את חלקו בהשקעה הכוללת למודיעין ובאופן שיקל על בחינת תכניות העבודה ויעילות הקצאת המקורות התקציביים בין זרועות הקהילייה, במטרה להגיע למיצוי מיטבי של המשאבים.

הוועדה תגביר את נגישותה לדרגי העבודה ולאנשי השטח ותיפגש עם לעיתים קרובות יותר, כדי לעמוד מקרוב, ובאופן בלתי אמצעי, על מצב העניינים בתחום המודיעין.

הוועדה תשאף לקיים קשר קבוע עם ועדת השרים לענייני מודיעין ולגבש מתכונת של היוועצות והעברת ממצאים ומסקנות, לכשזו תכונן.

2.13 ביקורת המדינה בקהיליית המודיעין

כל המוסדות והיחידות של קהיליית המודיעין נתונים לבקורתו של מבקר המדינה בהתאם להוראות סעיף 9 לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), התשי"ח-1958. במסגרת האגף לביקורת מערכת הביטחון שבמשרד מבקר המדינה, נערכות מעת לעת ביקורות ומופקים ומוגשים לכנסת דו"חות ביקורת על נושאים שבתחום המודיעין. זאת בהתאם לתוכנית העבודה של המשרד ושל האגף ובמידת העדיפות שניתנת לתחום זה על ידי ביקורת המדינה.

"דא עקא" שעל פי סעיף 17ג' לחוק האמור, "רשאי מבקר המדינה, אם הממשלה תביא לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, לתת דין וחשבון מוגבל על ענף או יחידה שביקר או להימנע ממתן דין וחשבון עליהם..."

המשמעות המעשית של סעיף זה בחוק היא כי ביקורת ודו"חות ביקורת הנערכים בידי ביקורת המדינה על פי סעיף זה ובכלל זה דו"חות רגישים ביותר שעניינם המודיעין והשירותים החשאיים, אינם מוגשים לכנסת ואינם נדונים בה במסגרת המתאימה. זאת למרות היותו של מבקר המדינה שלוחה ובא כוחה של הכנסת על פי החוק לצורך ביקורת מוסדות הרשות המבצעת וחרף העובדה שקיימים בכנסת פורומים, דוגמת ועדת המשנה למודיעין של ועדת החוץ והביטחון, שהם שותפי סוד גם לעניינים הרגישים שבדו"חות מבקר המדינה האמורים.

הוועדה רואה את הוראות הסעיף הנזכר כמגבלה שעבר זמנה ואת קיום המחסום המונח לפתחה של הכנסת בתחום זה כמציאות שמן הראוי לשנותה. (מהלכים שניזומו בעבר בעניין זה לא הסתייעו). הוועדה תיזום בקרוב, בתיאום עם מבקר המדינה ועם הוועדה לענייני ביקורת המדינה תיקון חקיקה, שיסדיר את הנושא ויקבע כי כל דין וחשבון של מבקר המדינה בענייני ביטחון רגישים יוגש לכנסת ויידון במסגרת המתאימה בתוך ועדת החוץ והביטחון. יהיה בכך כדי לתרום לקידום וייעול הפיקוח הפרלמנטרי על ארגוני המודיעין והשירותים החשאיים.

בנוסף, תפעל הוועדה להגברת התיאום בינה ובין הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכל הקשור לדו"חות מבקר המדינה המסווגים, בתחום המודיעין (ובתחום הביטחוני בכלל), שמוגשים כיום לוועדה לענייני ביקורת המדינה. זאת כדי למנוע מצב שבו מבקר המדינה עשוי להצביע בפני הוועדה לביקורת המדינה על ממצאים שיש בהם כדי להדאיג, ואילו ועדת החוץ והביטחון המהווה את הזרוע הפרלמנטרית הראשית לפיקוח על מערכת הביטחון אינה מודעת לכך.

2.14 ביקורת פנים

ביקורת פנימית מתקיימת במוסד בהתאם לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. בשב"כ פועלת ביקורת זו גם מתוקף חוק השב"כ. אמ"ן נתון עקרונית לביקורת של מחלקת בקרה ומעקב המשמשת, למעשה כיחידת הביקורת הפנימית של המטה הכללי של צה"ל. בנוסף קיימת בתוך אמ"ן מחלקת בקרה הבוחנת את הערכות המודיעין ואת תוצריו בגישה מקצועית ביקורתית לרבות פונקציית ה"איפכא מסתברא", הידועה. מעבר לכך פועל במסגרת משרד הביטחון מבקר מערכת הביטחון, הכפוף לשר הביטחון ומפעיל ביקורת הן על צה"ל והן על המשרד.

ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים תכלול בתוכנית העבודה שלה לשנה זו בחינה של תפקוד הביקורת הפנימית בקרב שירותי המודיעין, ותעמוד על פעילותה ועל תרומתה לאיתור ליקויים ופגמים במערכת ולהנעת תהליכי שיפור והתייעלות. הוועדה מוצאת לנכון לשבח את רמת מסמכי הביקורת והפקת הלקחים שהופקו במסגרת מחלקת הבקרה באמ"ן לאחר המלחמה בעיראק. הוועדה מצאה חפיפה בנושאים שונים בין ביקורתה לממצאי הביקורת הפנימית באמ"ן, וממליצה למוסד להקים פונקציה דומה במסגרתו.

הוועדה תשקול הנהגת נוהל שעל פיו יונח על שולחנה עותק מדו"חות הביקורת והבקרה הפנימית השנתיים המופקים בכל אחד משירותי המודיעין.

2.15 נושאים נלווים לסוגיית המודיעין

במהלך דיוניה עסקה הוועדה במספר נושאים שאינם מהתחום המודיעיני הצרוף אך הם משיקים לו מהיבטים מסויימים או שהם היוו חלק משמעותי מההכנות למלחמה בעיראק. אחד מנושאים אלו

הוא סוגיית פיקוד העורף ושאלת המסגרת הנכונה לפעילותו, בתוך צה"ל, או מחוץ לצה"ל כחלק מהמשרד לביטחון הפנים. הוועדה ערה לטענות כי מקומו הטבעי של פיקוד העורף הוא אכן במשרד לביטחון פנים. ואולם הוועדה לא הצליחה להגיע למסקנה אופרטיבית כי שינוי שכזה נחוץ והכרחי באורח מיידי, וכי הזמן והתנאים המערכתיים והתקציביים בשלים לשינוי מערכתי מסוג זה.

נושא אחר שנדון בוועדה הוא המועצה לביטחון לאומי, שחרף נחיצותה טרם הסתייעו הנסיונות לכוננה על בסיס יציב ולהעניק לה את המשקל ואת מידת ההשפעה המקווים, לרבות בתחום המודיעיני ובנושא גיבוש הערכת המצב הלאומית. הוועדה סבורה שאחד התנאים ההכרחיים לכך הוא העברת משרדי המל"ל לתוך המתחם של משרד ראש הממשלה, ונוכחותה הפיזית שם.

ועדת החוץ והביטחון תמשיך לעסוק בנושא המל"ל, הן באמצעות ועדות המשנה הנוגעות בדבר, והן באמצעות יוזמות החקיקה המונחות לפתחה. ביטוי נוסף לעמדת הוועדה בשאלת תפקידיה ומעמדה של המועצה לביטחון לאומי יינתן בפרק ההמלצות.

3. פרק שלישי :

המלצות

בעקבות ממצאי הוועדה ובהתאם למסקנותיה, הן באשר ללקחי המלחמה בעיראק והן כפועל יוצא ממחקרה את תפקודי המודיעין, מניחה הוועדה להלן, שורה של המלצות מערכתיות לביצוע.

מרבית המלצות הוועדה אמורות להוביל לשינויים ולארגון מחדש של מבנה קהיליית המודיעין, וכן לייעול ושכלול דרכי השליטה, הבקרה, והפיקוח, על תהליכי בניין הכוח המודיעיני ואופן פעולת שירותי המודיעין. כל זאת במגמה לייעל את עבודת המודיעין ולקדם את יכולותיו להשיג את מטרותיו ולהצליח בביצוע משימותיו.

3.1 בניין הכוח המודיעיני

3.11 סיגינט

בנושא זה מגישה הוועדה שתי המלצות לחילופין, היוצרות שלוש אלטרנטיבות: רפורמה מקיפה (אופציה א'), השארת המצב הקיים (אופציה ב'), ואפשרות ביניים של רפורמה חלקית (אופציה ג') שיש לבחור ביניהן בזהירות רבה ולאחר שיקול דעת מקצועי נוסף:

א. הוצאות יחידת 8200, יחידת הסיגינט המרכזית, ממסגרת אמ"ן והפיכתה לסוכנות סיגינט לאומית, בהובלה אזרחית. סוכנות זו תפעל כרשות מודיעין בפני עצמה ותרכז את מרבית הפעילות המודיעינית הסיגינטית של מדינת ישראל לא רק בתחום הצבאי גרידא, אלא גם בתחומי הטרור והנב"ק ובתחום המדיני-אסטרטגי. במסגרת הקמת סוכנות זו יאוחדו תשתיות קיימות.

ב. בחינת המצב הקיים על יתרונותיו וחסרונותיו והאפשרות כי בשלב זה יוותר מצב זה על כנו.

ג. לחילופין ממליצה הוועדה על רפורמה מצומצמת יותר באמצעות הקמת מועצה מייעצת (מעין דירקטוריון) ליחידת הסיגינט הקיימת של אמ"ן, שבה ישותפו נציגים מכל זרועות המודיעין, ובראשה יעמוד אזרח שימונה על-ידי ראש הממשלה ויהיה כפוף אליו ישירות. מועצה זו תקבע, בשיתוף פעולה עם כל ראשי השירותים, את סדרי העדיפויות ליחידת הסיגינט הקיימת, ואת עקרונות בניין הכוח והקצאת ההשקעות העתידיות, בהתאם לצי"ח המודיעיני ולחלוקת התפקידים בין כל זרועות המודיעין. זאת כדי לאפשר בניין כוח והפעלתו על-פי סדר עדיפויות לאומי כולל, בלא הטיה לטובת צרכים של מודיעין צבאי גרידא.

3.12 ויזינט

הוועדה ממליצה להאיץ את פיתוח מערך לוויני הריגול של ישראל כתשתית מודיעינית ויזינטית לטווחים ארוכים. מערכת זו תיבנה כך שתהיה מסוגלת לתת מענה לאיומים הנשקפים למדינת ישראל במעגלים הקרובים והרחוקים, תוך יכולת איתור, זיהוי וניטור של תשתיות טכנולוגיות תעשייתיות וצבאיות.

הוועדה ממליצה כי מערך הלוויינים יופעל בהכוונה ובהנחייה משותפת לצה"ל ולמוסד, באמצעות הקמת גוף משותף לצורך זה, על-פי מתכונת שתקבע בעתיד. בפיתוח מערך הלוויינים והפעלתו תוקנה עדיפות מסויימת לנושאים אסטרטגיים-טכנולוגיים, כולל תעשיות צבאיות בכלל ותעשיות גרעין בפרט, על-פני צרכים צבאיים מיידיים במדינות המעגל הראשון הנתונים לטיפול גם באמצעים אחרים.

3.13 יומינט

הוועדה ממליצה למנות צוות בין-שרותי אשר יבחן ויעריך את מצב העיניינים בתחום המודיעין האנושי. הצוות יאבחן ויצביע על נקודות החולשה ואזורי התורפה של מערך היומינט, כמו גם על נקודות האור בתחום זה, ויגבש דרכים להתמודדות עם הנושא ולשיפור מידת הצלחתו במקומות ובתחומים שהדבר נדרש, וככל שהדבר נדרש. מסקנות נרחבות יותר באשר למצבו של מערך היומינט, ובאשר לקשיים בהשגת יומינט איכותי שהתגלו בעיראק והלקחים שניתן להפיק מכך. בכל מקרה, הוועדה סבורה שחיזוקו ההכרחי של מערך היומינט באזורים מסויימים וברמות מסויימות מחייב את חיזוקו של המוסד כמפעיל היומינט העיקרי בטווחים ארוכים ואף ברחבי הגלובוס כולו.

3.14 הכשרת כוח אדם

הוועדה ממליצה על יצירת מסלול הכשרה אקדמאית לתחום המודיעיני תוך שיתוף פעולה עם המוסדות הקיימים להשכלה גבוהה. הוועדה ממליצה על הצבת תנאי בתפקידי פיקוד בתחום המחקר והאיסוף של השכלה אקדמאית רחבה הן בנושאים משיקים לתחומי העניין המודיעיני, כגון גיאוגרפיה, לימודי מזרח תיכון, יחסים בינלאומיים, והן בנושאים מרחיבי אופקים כגון מתמטיקה והסתברות, פילוסופיה ופילוסופיה של המדע, היסטוריה והיסטוריה צבאית. בתפקידים בכירים ניתן וראוי לדרוש תארים מתקדמים (מאסטר ודוקטורט) בתחומים אלו.

הוועדה ממליצה לשקול את הקמתה של אקדמיה ללימודי המקצועות השונים של עולם המודיעין. הסמכה מהאקדמיה, זו או אחרת, תהפוך לתנאי לשיבוץ והצבה בחלק מתפקידיהם המודיעיניים בפרט בתחום המחקר המודיעיני. עוד קובעת הוועדה

כי יש לתגבר את מסלולי תלפיות ולהזרים למוסד ולשב"כ יותר כוח אדם באיכות גבוהה ממסגרת זו. הוועדה דוחה את ההצעה שהשב"כ והמוסד יואילו לפתוח את ארנקם ולפתח מסלול "תלפיות" נפרד לצרכיהם.

3.2. ייעול שליטת הדרג המדיני על שירותי המודיעין

3.21 מזכיר מודיעיני לראש הממשלה

הוועדה ממליצה למנות ליד ראש הממשלה "מזכיר מודיעין" שיהיה אזרח הזהה במעמדו למזכיר הצבאי. המזכיר המודיעיני יופקד על מטה/ מזכירות לענייני מודיעין שיהווה גורם מקצועי שתפקידו לתאם, לבחון, ולתכלל את עבודת שירותי המודיעין. המטה המודיעיני ישמש כחוליה המקשרת בין קהיליית המודיעין לבין ראש הממשלה ויסייע בידי ראש הממשלה לאכוון את עבודת השירותים ולפקח על פעילותם ועל בניין הכוח שלהם. הוועדה מפנה למסמך מיוחד בנושא אפיונים ראשוניים של "המזכיר המודיעיני" במסגרת נספח 4.2.

3.22 כינון ועדת שרים למודיעין

בהמשך להקמתה של ועדת השרים לענייני שירות הביטחון הכללי במסגרת חוק השב"כ, ממליצה הוועדה על כינונה של ועדת שרים לענייני מודיעין בהרכב זהה (או דומה) לוועדת השרים לענייני השב"כ.

ועדה זו תשמש כמנחה של שירותי המודיעין ותקיים את השליטה והבקרה המדינית על פעילות מערכי המודיעין. ועדת שרים זו תקבע כאמור, את בניין הכוח המודיעיני ואת הצי"ח המודיעיני לטווחים

הבינוניים והארוכים ותאשר את הצי"ח לטווח הקצר. הוועדה תבחן דרך קבע את תפקוד שירותי המודיעין ואת מידת עמידתם ביעדי הצי"ח ותוכניות העבודה.

3.23 חוק המודיעין

ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים תיזום את חקיקת "חוק המודיעין" לצורך יישום מקצת מהמלצותיה. "חוק המודיעין" יקודם תוך מאמץ להגיע לתיאום מירבי עם הממשלה והעומד בראשה. החוק יטפל, בין השאר, בכינון פונקציות המזכיר המודיעיני במשרד ראש הממשלה, בכינונה על ועדת השרים הנוכרת, ויניח את התשתית החוקית והחוקתית לפעילותם של שירותי המודיעין. החוק יגדיר את מבנה קהיליית המודיעין, והכללים הנלווים ואת חלוקת התפקידים ותחומי האחריות בין שירותי המודיעין. כמו כן, יקבעו בחוק זה דרכי הפיקוח והבקרה הממשלתיים והפרלמנטריים על שירותי המודיעין ועל פעילותם.

3.3 הרפורמה הנדרשת במבנה קהיליית המודיעין

3.31 כללי

הוועדה ממליצה שבתום הרפורמה יכלול מערך המודיעין שלושה או ארבעה גופי מודיעין עצמאיים, וכן את המועצה לביטחון לאומי. ההבחנה ביניהם תהא מבוססת (להוציא רשות סיגנטית, במידה ותקום) על נושאי ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים. **אמ"ן** – שתחום אחריותו העיקרי הוא המודיעין הצבאי, התרעה למלחמה על-פי יכולות ופיתוח היכולות, ויצירת התרעות וייצור מטרות במהלך מלחמה או עימות מוגבל.

מוסד – שתחום אחריותו העיקרי, בנוסף לסיכול, הוא מודיעין מדיני-אסטרטגי, כולל יציבות משטרים, וכן מודיעין תעשייתי-מדעי-טכנולוגי וגרעיני, וכן טרור גלובאלי.

שב"כ – שתחום אחריותו העיקרי הוא ביטחון המדינה, מנגנוניה ואזרחיה, אל מול איומי טרור פלשתינאי ואחר ואל מול איומים של חתרנות פנימית.

רשות סיגינטית – שתשרת את כלל השירותים שלעיל על-פי הצי"ח ובהתאם לעדיפויות שיקבעו על-ידי הדרג המדיני, במידה ותוקם.

מועצה לביטחון לאומי – שאמונה על גיבוש הערכת המצב הלאומית לאור תמונת המודיעין הכוללת, והכנת דפ"אות מדיניות וביטחוניות כמענה.

להלן המלצותיה של הוועדה ביחס לאמ"ן ולמוסד :

3.32 אמ"ן

הוועדה ממליצה להגדיר מחדש את מסגרת האחריות המודיעינית של אמ"ן ולתחם את פעילותו לנושאי המודיעין הצבאי הקלאסי, זאת תוך התמקדות במעגלים הקרובים וביכולותיהם לצורך מתן התרעה למלחמה ותמיכה מודיעינית לכוחות הלוחמים. אין הכוונה למנוע מאמ"ן מלקיים מחקר מודיעיני בהיבטיו הנרחבים, לרבות בתחומים המדיניים, ככל שהדברים מתבקשים מתוקף מילוי תפקידו כמודיעין צבאי. אולם מן הראוי להבטיח שאמ"ן ימנע בעתיד מלעסוק במחקר מדיני שאין לו נגזרות צבאיות ואשר משיק לתחום האזרחי-פוליטי.

הוועדה סבורה כי המצב שבו אמ"ן מתפקד כארגון ביון רב-משימתי הפועל במגוון עצום של תחומים, נושאים וגזרות עלול לפגום ביעילותו בבחינת "תפסת מרובה – לא תפסת". במצב זה אין

התמקדות ראויה באף אחד מהנושאים וחלוקת הקשב והמאמצים לתחומים הרבים, עלולה לפגוע בכולם כאחד.

הוועדה קובעת מצד אחד, כי צה"ל ראוי לשירותו של מודיעין צבאי טהור וממוקד במשימותיו, שאינו מתפזר יתר על המידה לתחומים אחרים; ומצד שני, כי מדינת ישראל והנהגתה המדינית ראויים למודיעין מדיני-אסטרטגי שאינו כפוף לאילוצי תקציב וסדרי קדימויות של המערכת הצבאית הנקבעים במהלך הויכוחים הפנימיים במטכ"ל.

3.33 מוסד

הוועדה ממליצה להטיל על המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים את ההובלה של המחקר המודיעיני בתחום המדיני-אסטרטגי. כך יהפוך המוסד מגוף שעיקר האוריינטציה שלו היא סיכולית, לגוף מודיעיני המקיים איסוף ומחקר תשתיתי גם לצרכי סיכול ישירים, אך גם בהקשרים הרחבים מדיניים, אסטרטגיים, תעשייתיים ומדעיים של הביטחון הלאומי. לצורך כך יש לחזק את הפונקציה המחקרית במוסד ולאפשר למוסד לקבל לשורותיו כוח אדם איכותי במסגרת חוק שירות ביטחון; לרבות מכסה מוגדלת של משרתים במסגרת פרויקט "תלפיות", וכן הקצאת מועמדים לשירות ביטחון מקרב העתודה האקדמית למודיעין. הוועדה סבורה שעל הממשלה לשקול תכנית בניין כוח והתעצמות אינטנסיבית שתתפרס על מספר שנים, ושבמסגרתה יוקצו למוסד תוספות תקציב וכוח אדם משמעותיות לשם בניין הכוח.

הוועדה סבורה שהגברת כוחו של המוסד על-מנת שיוכל להרחיב את מוטת הפעילות שלו ולכסות מודיעינית איומים אסטרטגיים, נב"קים, טק"קים וטרור גלובאלי, ברחבי העולם, ולייצר יומינט

איכותי רב-שכבתי באזורים נוספים, הם בגדר משימה לאומית דחופה וראשונה במעלה.

הוועדה סבורה שמודיעין מדיני-אסטרטגי-טכנולוגי-תעשייתי, וכמובן גרעיני, רחב היקף, צריך להיות בקדמת סדר העדיפויות; דהיינו בשורה אחת עם מודיעין צבאי שעליו אמון אמ"ן ומודיעין לטרור וגרילה פנימיים עליהם אמון השב"כ – אם לא למעלה מכך.

3.4. הליכי גיבוש הצי"ח והערכת המודיעין הלאומית

3.41 גיבוש הערכת המודיעין והערכת המצב הלאומית

הוועדה ממליצה כי תהליך גיבושה של הערכת המודיעין יתבצע מכאן ואילך באמצעות ריכוזם של הערכות המודיעין של שירותי המודיעין כל אחד בתחומו; זאת אל מול מסגרת המטה למודיעין שיוקם על יד ראש הממשלה וועדת שרים למודיעין.

המטה המודיעיני המצומצם שליד ראש הממשלה יבצע אינטגרציה שוטפת של הערכות המודיעין המתקבלות מגופי המודיעין. המועצה לביטחון לאומי תניח בפני ראש הממשלה וועדת השרים למודיעין הערכת מצב לאומית שנתית על בסיס הערכת המודיעין.

3.42 הליך הרכבת הצי"ח ובניין תוכניות עבודה

הוועדה ממליצה כי קביעת הצי"ח המודיעיני לטווחי הזמן הבינוני והארוך יקבעו בידי ועדת השרים למודיעין על יסוד המלצות שירותי המודיעין, המטה המודיעיני שעל יד ראש הממשלה, והמועצה לביטחון לאומי. הצי"ח ידווח לוועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון. גיבוש הצי"ח המודיעיני לטווח הקצר ייעשה במסגרת הפנימית של כל אחד משירותי המודיעין תוך

תיאום ושיתוף פעולה. הצי"ח קצר הטווח יובא לאישור ראש הממשלה וועדת השרים וידווח לוועדת המשנה למודיעין.

3.5. דווח ומעקב

ראש הממשלה יתבקש לדווח לוועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים על הצעדים שננקטו ליישום המלצותיה בתוך שישה חודשים מיום פרסומו של דין וחשבון זה.

ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים, וועדת החוץ והביטחון במליאתה, תקיימנה, לפי העניין, מעקב רצוף ומתמשך מול ראש הממשלה, שר הביטחון, וראשי המוסד, המל"ל ואמ"ן, אחר יישום ההמלצות לטווח הקצר ולטווח הארוך.

4. חלק רביעי:

נספחים

4.1 מנדט הוועדה כפי שפורסם

במהלך חודשים מרץ-אפריל 2003 ביצעו כוחות הקואליציה, בדגש על ארה"ב ובריטניה, מתקפה בעיראק שמטרתה כפולה:

- א. הפלת המשטר הרודני של סדאם חוסיין
- ב. חיסול היכולות הבלתי קונבנציונאליות וחשיפת "האקדח המעשן"

לקראת המערכה בעיראק נשמעו הערכות מודיעיניות רבות, מצד גורמי מודיעין מגוונים, בדבר "היכולות האסורות" (הימצאות טילי קרקע-קרקע ונשק בלתי קונבנציונאלי) המצויות בידי העיראקים.

כן נשמעו הערכות שונות בדבר האפשרות שישראל תותקף באמצעי לחימה אלה, במיוחד במצב בו יחוש סדאם חוסיין כי גורלו האישי ו/או גורל משטרו בסכנה מוחשית, וינקוט בצעד של "תמות נפשי עם ישראלים".

בהתאם לכך ננקטו בישראל צעדים אופרטיביים – בדגש למיגון האקטיבי והפסיבי – כהכנה לאפשרות ירי טילים לא קונבנציונאליים לעבר העורף האזרחי.

בדיעבד ידוע כי עד לכתובת הודעה זו, טרם נמצא ע"י כוחות הקואליציה אותן יכולות שהיוו למעשה עילה ציבורית עיקרית ליציאה למתקפה, והיוו עילה מרכזית בישראל להיערכות חריגה למגננה.

יתכן כי יכולות אלה עוד ימצאו, אך ברור כבר כי גם אם ימצאו, קיים פער משמעותי בין ההערכות המודיעיניות כי ימצאו אמל"ח שכזה מוכן להפעלה, לבין המציאות כפי שהתגלתה או כפי שתתגלה בעתיד.

הפער בין הערכות המודיעין לבין המציאות שטפחה על פנינו אמור להילמד, על-מנת שנדע האם קיימות נקודות כשל מודיעיניות במידע ו/או בהערכה.

אשר על-כן, החליט יו"ר ועדת החוץ והביטחון, ח"כ ד"ר יובל שטייניץ, על חקירה מקיפה של הנושא, כאשר ועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים בצירוף רכזי הקואליציה והאופוזיציה, תטפל בנושא במתכונת של ועדת חקירה.

הרכב ועדת החקירה

יו"ר:

ח"כ ד"ר יובל שטייניץ

חברים:

ח"כ דוד לוי

ח"כ אהוד יתום

ח"כ דני יתום

ח"כ חיים רמון

ח"כ אלי ישי

ח"כ אילן ליבוביץ

יועץ ועדת החקירה:

מר שבת שביט

מטרות הוועדה

א. בחינת תקפות המידע וההערכות המודיעיניות לקראת המערכה בעיראק.

ב. בחינת ההחלטה על התכוננות עורף מדינת ישראל למתקפה עיראקית אפשרית.

ג. בחינה מחדש של סדרי עדיפות וחלוקת גזרות של הטיפול המודיעיני בקהיליית המודיעין הישראלי, בין אמ"ן והמוסד, במיוחד בכל הנוגע למעגל המדינות השני והשלישי ולנושא האיומים האסטרטגיים והלא קונבנציונאליים.

ד. בחינת סדרי עדיפות בהקצאות גורמי האיסוף המרכזיים.

ה. בחינת השת"פ המודיעיני, בין ישראל לבין מדינות ידידותיות, תוך השוואה בין תמונת המצב שהצטיירה בישראל לזו שהצטיירה במדינות מערביות אחרות, וכפי שנחשפה בחלקה באו"ם ובאמצעי התקשורת באותן מדינות.

ו. בחינה מחדש של סרגל הדרישות המודיעיניות ממדינות המעגל השני והשלישי; בכל הנוגע לתחומי הנשק האסטרטגי, (טילים ארוכי טווח), חימוש לא קונבנציונאלי, והבנת רמת מקבלי ההחלטות בדרג האסטרטגי הצבאי והמדיני כאחד.

ז. בדיקת אופן ההסתמכות של המערכת המבצעית והמדינית על הערכות המודיעין; מהם ספי ההפעלה של מערכות חירום והגנה, ודרגות הביטחון המומלצות למקרים דומים בעתיד.

שיטת העבודה

הוועדה תחל את דיוניה בתקופה הקרובה, תקיים מפגשים וסיורים בעיקר במהלך פגרת הקיץ, ותשאף לסיים לגבש את מסקנותיה עד ערב ראש השנה, 26 בספטמבר 2003.

הוועדה תקבל לידיה את כלל המסמכים הרלוונטים לבחינת הסוגיות הנ"ל.

סה"כ יתקיימו בין 15 ל-20 פגישות וסיורים.

4.2 מתכונת מזכיר מודיעין ליד ראש הממשלה

כיום מתפקד במזכירות הצבאית אשר בלשכת ראש הממשלה עוזר למודיעין, שכפוף למזכ"צ. אין לעוזר או למזכ"צ תפקידים מודיעיניים כלשהם, זולת מיון החומר המודיעיני, הכנתו והגשתו לראש הממשלה ולנושאי תפקידים עיקריים בלשכת ראש הממשלה.

הרעיון לכוון פונקציה מודיעינית ייעודית בלשכת ראש הממשלה, שמשמורתיה יהיו מהותיות יותר, עלה במרוצת השנים פעמים רבות. ועדת אגרנט ראתה במינויו של מזכיר למודיעין ליד ראש הממשלה מרכיב הכרחי של המערך הפלורליסטי עליו המליצה. לשיטתה, פלורליזם הערכתי באין מזכיר – בעייתי. בפועל, קודם נושא הפלורליזם בין גופי המודיעין אך ההמלצה למינוי מזכיר מודיעיני, לא בוצעה. במרוצת השנים עלתה הכוונה לדיון שוב ושוב, לרבות למשל, במבדק שביצע אלוף (מיל') רפאל ורדי באמצע שנות ה-90, שתוצאתו היתה המלצה קונקרטיית ראויה לדעת הוועדה בנושא – המלצה שלא מומשה עד היום.

הוועדה ממליצה שמשמורתיו ודפוסי עבודתו יהיו כדלקמן:

א. משימתו העיקרית של המזכיר תהיה להוות פונקציה שתשרת את הדרג המדיני (ראש הממשלה וקבינט), ותהווה חוליית מטה מגשרת בינם לבין קהיליית המודיעין. היא זו שתגבש אינטגרציה משולבת של ההערכות המגיעות מהגופים השונים. אין הכוונה למיזוג ההערכות אלא להעמידן אלה כנגד אלה, למזג את המשותף וללבן את השנוי במחלוקת.

ב. בשיטת עבודתו, המזכיר יזמן אליו נציגי גופי ההערכה על-מנת ללבן ולברר מקורן של מחלוקות. לעיתים יתברר שמחלוקות הערכתיות נובעות ממסד נתונים ומידע גולמי שונה. או אז יוודא המזכיר שמסד

הנתונים והמידע יהיה זהה. אם גם אז יתברר שיש מחלוקות, יותירן כמות שהן לידיעת הדרג המדיני, תוך שהוא מבהיר מה מוסכם ומה במחלוקת.

ג. משימתו השנייה של המזכיר הינה בתחום האיסופי – הורדת צי"ח קברניטים ובקרה שסדר היום המדיני והאסטרטגי משתקף בצי"ח. המזכיר יטול חלק פעיל בתהליך עיצוב הצי"ח האיסופי השנתי.

ד. המזכיר יפתח גם צמ"ח (ציון מודיעיני חיוני), בבחינת תידוע הגופים המודיעיניים לגבי נושאי מודיעין שהדרג המדיני זקוק לו. כיום אין הזנה שיטתית כזו.

ה. תפקידו של המזכיר הצבאי בהליך ביצוע הערכות המודיעין ייעשה כמפורט בפרק ההמלצות לדו"ח.

ו. המזכיר יקיים זיקת עבודה למועצה לביטחון לאומי. המזכיר יהווה גוף מתאם ומקשר בין ראש הממשלה לבין שירותי המודיעין, וכן ירכז את ההכנות לכינוסי ועדת השרים למודיעין האמורה לקום על-פי ההמלצות.

ז. המזכיר יהיה משקיף קבוע בפגישות הור"ש.

ח. המזכיר המודיעיני יבצע אינטגרציה של מכלול הצי"חים המבוססים בשירותי המודיעין ויניח בפני ראש הממשלה וועדת השרים לענייני מודיעין המלצה ביחס לגיבוש הצי"ח הלאומי הכולל.

המכשול העיקרי בפני כינונה של פונקציה כזו בלשכת ראש הממשלה, למרות היותה קיימת בארצות אחרות כגון: ארה"ב, אנגליה, גרמניה ואיטליה, נובע מעניינם של ראשי זרועות המודיעין למנוע קיום גורם בכיר שיחצוץ ביניהם לבין הדרג המדיני ואשר ינגוס בסמכויותיהם. על-מנת למנוע חציצה שכזו ועל-מנת לצמצם חששות במערכת, הוועדה ממליצה שכינון הפונקציה האמורה יהיה לפי הכללים הבאים:

א. שהמזכיר יהיה אזרח יוצא קהיליית המודיעין בדרגת אלוף או תת-אלוף או הרמות המקבילות במוסד ובשב"כ או לחילופין איש אקדמיה בכיר ברמת פרופסור או מרצה-בכיר.

ב. סגנו של המזכיר יהיה בעל רקע משלים לו:

(1) אזרחי אם המזכיר מרקע צבאי בעיקרו

(2) צבאי אם המזכיר מרקע אזרחי אקדמי או אחר

ג. המזכיר ידמה בתפקודו ובדפוסי הפעולה שלו למזכיר הצבאי ולא יהווה חיץ בין המערכת לראש הממשלה.

ד. הצוות שיעמוד לרשות המזכיר ימנה סגן, ומטה מצומצם. בשום פנים ואופן לא יהיה היועץ לגוף חדש בשרשרת ההערכה. תפקידו יצטמצם לפונקציית מטה בכירה ותו לא.

4.3 עמדת יחיד בסוגיית המודיעין וביחס להחלטות הממשלה – ח"כ

חיים רמון

כאמור בפרק הממצאים על תפקודי המודיעין ערב המלחמה בעיראק קבעה הוועדה ברוב דעות כי בהיעדר מידע מודיעיני קונקרטי ולנוכח מכלול הנתונים שהיו בידי שירותי המודיעין, נפלה הערכתם ביחס להימצאות טק"ק ונב"ק בעיראק, בגדר הסבירות. ולנוכח הערכות המודיעין, אין מקום למתוח ביקורת על החלטות הממשלה.

ח"כ חיים רמון חולק על מסקנה זו וסובר כי המודיעין נכשל בכך שלא העז לקבוע כי לא נשקפת סכנה של ממש למדינת ישראל מצידה של עיראק, וכי ההיערכות להגנת העורף עליה החליטה הממשלה, היתה מופרזת.

יצוין כי ח"כ רמון נתן ביטוי לעמדתו זו ולספקותיו ביחס להערכות המודיעין והערכות המצב בחודשים שקדמו למלחמה, לרבות בתקופה שבה כיהן כיושב ראש ועדת החוץ והביטחון (עד למועד הבחירות האחרונות בפברואר 2003) ואף לאחר מכן, ערב המלחמה.

ח"כ רמון קבע את עמדתו בסוגייה הנדונה על יסוד העובדה שחרף המאמצים הכבירים שהשקיעו טובי ארגוני הביון בעולם לרבות הכיסוי האיסופי של המודיעין הישראלי שהיה טוב בהרבה מכפי שהיה לישראל במלחמת המפרץ הראשונה ולמרות הפיקוח הנרחב מטעם האו"ם בעיראק, לא נצפה ולא זוהה כל סימן לטילי קרקע-קרקע ארוכי טווח ומשגריהם או לעדות בדבר הימצאות נשק בלתי קונבנציונאלי שם. היה בכך לדעת ח"כ רמון כדי לבסס הערכה לפיה אין בידי עיראק יכולת לתקוף את מדינת ישראל אם משום שאין לה טילים ומשגרים ונשק בלתי

קונבנציונאלי ואם משום שאמצעים אלו הקיימים ברשותה, מפורקים ומוטמנים באופן ההופך אותם לבלתי כשירים מבחינה מבצעית.

במישור הכוונות של סדאם חוסיין מציין ח"כ רמון כי בשונה ממלחמת המפרץ הראשונה (1991) לא ניצבה מולו קואליציה הכוללת מדינות ערביות ולפיכך לא היה לו מניע של ממש לתקוף את ישראל במטרה לפורר קואליציה כזו. התיאוריה לפיה עלול סדאם לנסות ולהקדים תרופה למכה באמצעות תקיפת ישראל סמוך לתחילת המערכה, היתה, לדעת ח"כ רמון, מופרכת מיסודה מאחר ומהלך שכזה עמד בסתירה לטענת המשטר העיראקי שאין בידיו נשק בלתי קונבנציונאלי וטק"ק ארוך טווח. הדבר היה חושף אותו כדובר שקר ומרחיב את בסיס התמיכה הבינלאומית במלחמה. גם החשש של המודיעין כי סדאם חוסיין עלול לתקוף את ישראל לכשיהיה עם גבו אל הקיר לא היה סביר. כיצד יוכל צבא עיראקי מנופץ לרסיסים לבצע מהלך התקפי מורכב כנגד מדינת ישראל עם יכולת מבצעית שמן הסתם לא היתה בידיו מלכתחילה. נראה כי טראומת מלחמת יום כיפור, צרובה עמוק בתודעתו ובאופן מחשבתו של המודיעין הישראלי הנוטה עקב כך לפרש לחומרה כל אימת שהוא חושש ממחדל התרעתי.

בהתאם לכך, קובע ח"כ רמון כי החלטות הממשלה בדבר ההיערכות להגנת העורף היו חסרות פרופורציה למידת האיום, גם בהינתן ובהתקבל הערכת המודיעין בדבר סבירות נמוכה עד נמוכה מאוד למתקפה על ישראל.

באשר להתנהגותו של סדאם חוסיין וסירובו לאפשר לפקחי האו"ם לבצע פיקוח מלא בעיראק סבור ח"כ רמון כי הדבר לא העיד על הסתרת אמל"ח אסורים, אלא ביטא את אופיו ודרכי התנהגותו של המנהיג

העיראקי, כמי שמגן על כבודו ומעמדו כמו גם על כבודה ומעמדה של מדינתו.

לאור האמור גורס ח"כ רמון כי:

1. ההחלטה על פתיחת המסכות שעלותה עשרות ואולי אף מאות מיליוני שקלים היתה ביטוי למדיניות של זהירות מוגזמת תוך ניסיון להימנע מסיכון שסבירותו זניחה.

2. ההחלטה להפעיל צופרי אזעקה בכל רחבי הארץ למרות שעל-פי הנסיון אזעקה רבתי, עלולה לגרום לנפגעים ואף למקרי מוות בשל הבהלה והחיפזון היתה בלתי סבירה. ח"כ רמון מזכיר בהקשר זה כי ערב המלחמה תבע מראשי מערכת הביטחון להפעיל את מערך האזעקה על בסיס אזורי אם וכאשר יתעורר חשש לפגיעה באזור מסויים.

3. בהתאם להתרשמותו כי היה בהערכות הפסימיות של המודיעין משום ראיית "צל הרים כהרים" התריע ח"כ רמון באותה עת מפני הכוונות לחסן את אזרחי ישראל כנגד נגיף האבעבועות השחורות וקבע בתוקף תפקידו כי בטרם יוחלט סופית על חיסון המוני לכלל אזרחי ישראל, יובא הדבר לדיון נוסף ולאישור בוועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון. אפילו החיילים של צבאות הקואליציה שהשתתפו במלחמת עיראק, לא חוסנו, רובם ככולם כנגד נגיף האבעבועות, אמר ח"כ רמון.

4. מול איום מטוסי הקרב והמל"טים של עיראק ניתן היה לדעת ח"כ רמון, להסתפק בכוננות של מטוסי חיל האוויר ולפרוס את מערכות החץ והפטריוט בפריסה כה נרחבת.

אילו הושקעו סכומי העתק שהוצאו על הגנת העורף בתחומים אחרים כגון, בתקציב השב"כ, ניתן היה לדעת ח"כ רמון לחסוך קורבנות רבים מקרב הציבור.

4.4 רשימה חלקית של העדים שהופיעו בפני הוועדה לפי סדר א'-ב'

תפקיד:	שם:
סגן שר הביטחון	ח"כ זאב בויס
רמ"ח חירום במשטרת ישראל	נצ"מ בן-ישי מאיר
מרצה בכיר במחלקה ליחב"ל	ד"ר אורי בר-יוסף
באוניברסיטת חיפה	
חוקר בכיר במרכז יפה למחקרים	תא"ל (מיל') שלמה ברום
אסטרטגיים	
האוניברסיטה העברית	אל"מ (מיל') ד"ר שמואל
	גורדון
לשעבר ראש חטיבת המחקר באמ"ן	אלוף (מיל') עמוס גלעד
ראש מוסד הרצל באוניברסיטת חיפה	פרופ' יואב גלבר
ראש המוסד	אלוף (במיל') מאיר דגן
ראש השב"כ	מר אבי דיכטר
רמ"ט פיקוד העורף	תא"ל דנגוט
ראש המוסד וראש המל"ל לשעבר	מר אפרים הלוי
מנכ"ל המשרד לביטחון פנים	מר שמואל הרשקוביץ
מנהל לשכת ראש הממשלה	מר דב וייסגלס
ראש אמ"ן	האלוף אהרון (פרקש) זאבי
ראש אגף המבצעים בצה"ל	האלוף ישראל זיו
מפקד חיל האוויר	האלוף דן חלוץ
הרמטכ"ל	רא"ל משה (בוגי) יעלון
מ"מ סגן ראש המל"ל למדיניות	אל"מ (מיל') איתמר יער
ביטחון	
עיתונאי בכיר מחברת החדשות של	מר אהוד יערי
ערוץ 2	

שם:

תפקיד:

ראש להק מודיעין אוויר	תא"ל אלי יפה
ראש חטיבת המבצעים באגף המבצעים בצה"ל	תא"ל מאיר כליפי
רח"ט תורה והדרכה בצה"ל	רא"ל (מיל') שאול מופז
שר הביטחון	מר ישראל מיכאלי
מ"מ ראש המל"ל	אלוף (מיל') עמוס מלכא
ראש אמ"ן לשעבר	תא"ל (מיל') יוסי מלמד
היועץ הביטחוני לשר לביטחון פנים	האלוף יאיר נווה
מפקד פיקוד העורף	פרופ' אשר ססר
ראש מרכז דיין באוניברסיטת ת"א	אלוף (מיל') יעקב עמי-דרור
לשעבר ראש חטיבת המחקר באמ"ן	האלוף מנחם פינקלשטיין
ומפקד המכללות	תני"צ אהרון פרנקו
הפרקליט הצבאי הראשי	תא"ל יוסי קופרווסר
סגן ראש אג"מ במשטרת ישראל	ניצב חנה קלר
ראש חטיבת המחקר באמ"ן	אל"מ (מיל') ד"ר אפרים קם
היועצת המשפטית למשרד לביטחון פנים	מר זאב שיף
סגן ראש מרכז יפה למחקרים	ח"כ אריאל שרון
אסטרטגיים	
עיתונאי בכיר מעיתון הארץ	
ראש הממשלה	