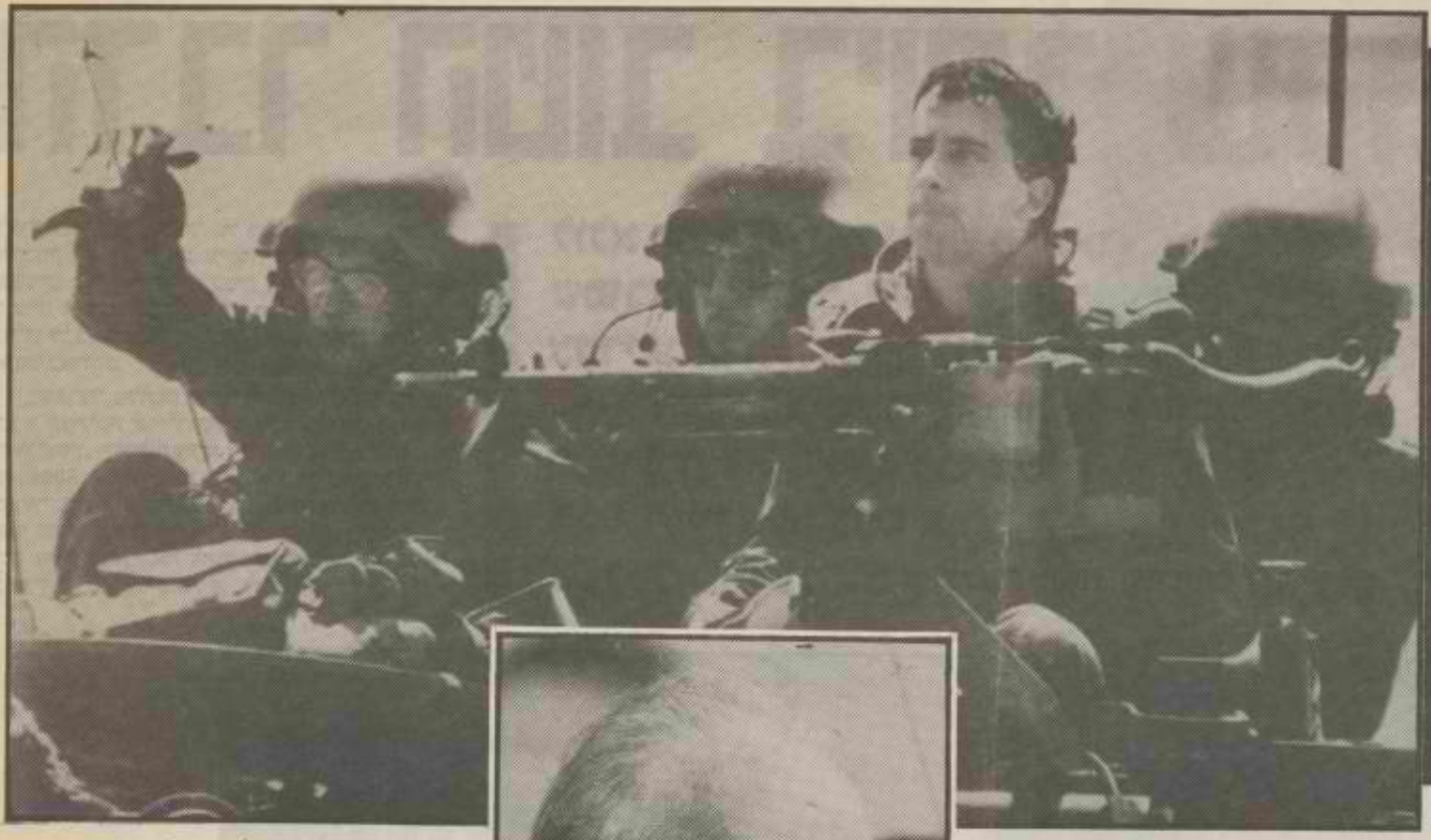


228

מבצעים צבאיים: מי מאשר מה



רון ברישי

בסוף השבוע שעבר נראה היה כאילו הסתבך שר הביטחון במחורל חמור כשלא טרח להביא את הפעולה בלבנון - קודם ביצועה - לאישור הקבינט הביטחוני ולאישור ראש-הממשלה. דומה היה, כי פרשה ביטחונית חדשה צוברת תאוצה. אחת מאלה שזיעזעו, פעם אחר פעם, את המדינה, למן ימיו של בן-גוריון כשר ביטחון ועד היום, ואשר הוכיחו כי הממשלה אינה מסוגלת לפקח או לשלוט כהלכה: לא בכוח הצבאי העומד לפקודתה - ולא בשר הביטחון הממונה עליו מטעמה.

אחרי סוף-שבוע אינטנסיבי, שבו נאלץ רבין להסביר את מעשיו כמעט מעל כל כמה תקשורתית שעמדה לרשותו, שככה לפתע הסערה הציבורית כיום ראשון וחלפה כלעומת שבאה. הממשלה, בישיבתה, החליטה להעביר את הדיון בשאלה העקרונית של פיקוח הדרג המדיני על מבצעים צבאיים לקבינט הביטחוני מבלי להתייחס למחורל - אם היה כזה - מצידו של שר הביטחון. הסתבר, כי רבין אמנם לא התייעץ עם ראש-הממשלה או עם חברי הקבינט קודם ביצוע הפעולה, אולם הוא ריוח עליה לראש-הממשלה יצחק שמיר.

ברוך כתוב, שהעביר מזכירו הצבאי של שר הביטחון למזכירו הצבאי של שמיר ע"ב כניסת הכוחות לאזור הביטחון נאמר במפורש, כי הצבא יבצע סריקות נרחבות באזור הביטחון ובכמה כפרים מחוצה לו, הסמוכים לגבול הצפוני והכפר מירון שוכן קילומטרים ספורים מצפון לאזור הביטחון.

תא"ל עזריאל נבו, מזכירו הצבאי המנוסה ושבע ועדות החקירה של ראש-הממשלה, הפנה את תשומת-ליבו של שמיר לדיווח. אולם שמיר, לדברי מקורות מהימנים בלישכתו, לא מצא לנכון להתערב או להעיר, משום שבד"ר לא פורט גודל הכוח שיערוך את הסריקות באזור הביטחון וגם לא העובדה שמירון היא אחד המעוזים היותר קשים לפיצוץ של החיובאללה.

גם אחרי שהוכררה שאלת הדיווח לשמיר היה רבין צריך עדיין להסביר לחברי הממשלה מרוע לא הביא פעולה צבאית כסדר-גודל כזה לאישור הקבינט הביטחוני. כדי לתמוך בטענתו, כי הפעולה שאישר היתה בתחום המנוגט שנתנה לו מדיניות הממשלה, הזכיר רבין לשרים מבצע, שאותו אישר על דעת עצמו וצה"ל ביצע, בפברואר 1986, אחרי שאנשי החיובאללה חספו את החיילים פינק ואלשיך.

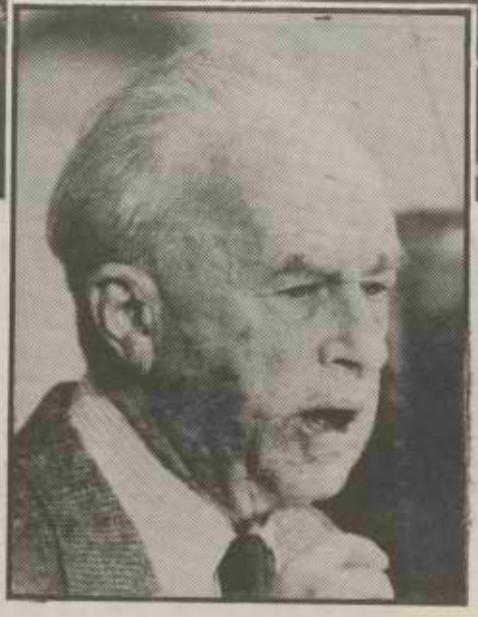
מבצע זה, שנערך באזור הביטחון, השתתפו אלפי חיילים ועשרות טנקים ונגמ"שים, חיבה יותר מהמאות שהשתתפו במבצע כשבוע שעבר, והוא נמשך כשבוע מבלי שאיש בממשלה או מחוצה לה פצה פה וצפצף.

השרים סביב שולחן הממשלה נאלצו לבלוע את הסבריו של רבין, מה גם שניכר היה, שאם היה מחול מצידו הוא נעשה בתום לב ולא מתוך כוונה לעקוף את הממשלה. גם מי שלא קיבל את ההסברים העדיף לשתוק. אחרי הכל, אין זה נכון פוליטית, ערב בחירות, למתוח ביקורת על פעולת צה"ל, שזכתה לתמיכה רחבה בציבור וביישובי הצפון, ועל שר המחוקק כשאי שפולריות במשאלי דעת הקהל.

אבל גם אם חוסר הפעם צילה המאיים של פרשה ביטחונית חדשה, נותרה עדיין כשרים תחושה של חוסר נוחות. שוב נדרשו הפוליטיקאים לגלות עד כמה נתונים ענייני הביטחון של מדינת ישראל לשיקול דעתה הבלעדי-כמעט של קבוצת אנשים קטנה יחסית בשלכת שר הביטחון ובמטכ"ל. קבוצה, שאם היא מלוכדת ומתפקדת היטב בתוך עצמה, יש בכוחה לספק את הממשלה כולה ואת אורחי המדינה גם מבלי שתכריז על פוטש צבאי או תפגע בערכי הדמוקרטיה.

תחושה זו העניקה לשר משה שחל את ההודמנות שלשוף נייר שהצהיב בתיקו חמש שנים ויותר, לתת לו כותרת חדשה ולהניחו על שולחן הממשלה. במקורה, היתה הצעת החוק, לאישור פעולות והתחייבויות צבאיות, נסיון של מפלגת העבודה למנוע, באמצעות חקיקה, חזרה על הנסיבות ועל השיטה המתלבללת, שבאמצעותם תימרגו שרון ובגין את הממשלה לאשר את מלחמת לבנון ואת מהלכיה.

ההצעה חוברת עליירי שחל על סמך עבודה יסודית של צוות חשיבה של מפלגת העבודה ועברה בקריאה טרומית בוועדת הכנסת לחקיקה, אולם בסופו של דבר הצליח הליכוד להקפיאה ולהסירה מסדר היום. השבוע, כשנערך ממנה שחל את האבק, לא קשה היה להיווכח, כי הצעת החוק שנועדה כשעתה לבלול את ידי בגין ושרון, מתאימה - לפחות כמצע לדיון - גם לימיו של שר ביטחון



ממפלגת העבודה, וכעצם לימיו של כל שר ביטחון שכיהן ושיכהן במדינת ישראל.

אותה מחלוקת עצמה, שנתגלעה כשבוע שעבר בין שר הביטחון רבין ליתר שרי הממשלה כדבר אישור הפעולה בלבנון, העכירה את היחסים לפני 33 שנים בין דוד בן-גוריון לשרי ממשלתו. בדצמבר 1955 החליט בן-גוריון - שהיה אז ראש-הממשלה, שר הביטחון וגם ממלא-מקום שר החוץ - להשתמש כסמכות שהאצילה לו ועדת השרים לענייני ביטחון, ואשר את מבצע "עלי וית". במסגרת מבצע זה, הידוע יותר בכינויו "מבצע כינרת", פשט כוח נחמנים גדול על מוצבי הסורים באזור שפך הירדן. הפשיטה הצליחה, אולם האבידות הכבדות ייחסית של הצנחנים עוררו בממשלה גל של ביקורת על בן-גוריון, ותחושה, שעם כל ההערצה והכבוד לכישוריו, אי-אפשר למסור לשיקול דעתו הבלעדי עריכת מבצעים כהיקף כזה. יוקרתו ומשקלו הפוליטי של בן-גוריון לא עמרו לו במחלוקת עם שרי ממשלתו והוא נאלץ להיכנע ולקבל את הכרעת הרוג בממשלה, שהחזיר למליאתה את הסמכות הבלעדית לאשר פעולות צבאיות בקנה-מידה גדול מעבר לגבול.

הדילמה הנובעת מרוצנם של הממשלה והכנסת להעניק לשר הביטחון ולצבא מרחב פעולה מכסימלי ויכולת לשמור סוד, והשאפה למנוע

דוד בן-גוריון: האבידות הכבדות עוררו בממשלה גל של ביקורת נגדו, ותחושה, שעם כל הכבוד, אי-אפשר למסור לשיקול דעתו הבלעדי עריכת מבצעים בהיקף כזה

הסתבכויות לא רצויות כתוצאה מפעולה צבאית, מעולם לא באה על פתרונה. לא רק אצלנו. גם בארה"ב ובמדינות דמוקרטיות אחרות מתחבטים בכעיה זו ועדיין לא מצאו לה פתרון מוחלט. בארה"ב, למשל, הנשיא הוא המפקד העליון של הכוחות המזוינים והוא המחליט הבלעדי על פעולות צבאיות. הוא מתייעץ, כמובן, עם שר ההגנה ועם אנשי הקבינט שלו, אבל אינו חייב לעשות כן. הוא גם אינו חייב לקבל את דעתם. את הדין הוא עשוי לתת רק בפני הקונגרס - אם בכלל. בישראל המצב מסובך יותר. על-פי חוק יסוד הצבא 1976 (תתום: יצחק רבין, ראש ממשלה), הממשלה כולה היא המפקד העליון של הצבא. בסעיף 2 לחוק נאמר: "א. הצבא נתון למרות הממשלה. ב. השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון". מבלי להכנס לרקויות ולפילפול משפטי אפשר לקבוע, כי החוק בניסוחו הקיים מפוזר, למעשה, את האחריות המיניסטריאלית הסופית על פעולות הצבא בין כל שרי הממשלה, ובה נשעה מעניק סמכויות נרחבות מאוד לשר הביטחון.

ההפרדה הקיימת בחוק בין האחריות המיניסטריאלית לסמכות היא שורש החיכוכים והטענות, שהיו, ולבטח עוד יהיו, בין שרי ביטחון בישראל לבין עמיתיהם לממשלה; ובינם לבין

יצחק רבין: הזכיר לשרים כי אישר על דעת עצמו מבצע בהשתתפות אלפי חיילים ועשרות טנקים ונגמ"שים, אחרי חשיפת החיילים פינק ואלשיך

הקושי בהגדרה ובפיקוח האזרחי על פעולות צבאיות נובע גם מהסיכון הטבעי האופייני למבצעים צבאיים משולבים. כך, למשל, בהצעת החוק שלו מבקש שחל, כי הפעלה יזומה של כוחות צבא בדרג של חטיבה ומעלה תובא לאישור מוקדם של מליאת הממשלה. ומה אם יחליט שר הביטחון לשלוח אל מעבר לגבול כוח של שניים-שלושה גדודים, בסיוע אגד ארטילרי שלם ומסוקי קרב, שיהיו במונגות בתוך שטח מדינת ישראל לסייע לו אם יסתבך האם או יהיה משובחר מן הצורך להביא את הפעולה לאישור הממשלה?

יתרה מואת: כיצד תפקח הממשלה על מבצעים צבאיים המבוססים על מידע מודיעיני חם, שיש לנצלו תוך דקות או שעות מרגע שהגיע לידיו ואשר אין שהות לקיים עליו דיון מסודר כפורום כלשהו תנסיון מוכיח, כי גם באותם מקרים שבהם הצליחה הממשלה לרוץ במבצע כזה היו תקלות שעלו למדינת ישראל ביוקר.

מקרה כזה ארץ ב-1980, כאשר יירטו מטוסי חיל-האוויר והפילו שני מטוסים מלאים בחיילים סורים מעל ג'בל נסין. פעולה, שהביאה את הסורים לקדם את טילי הנגמ"ם שלהם לביקעת הלבנון ונתנה את אחת העילות לפרוץ מלחמת לבנון.

המידע על חמוסים הסורים הנמצאים בדרום לפעולה נגד הכוחות הנוצריים הנלחמים בחוזה הועבר לתוך ישיבת הממשלה שבה השתתף, במקרה, גם מפקד חיל האוויר ראו, דוד עברי. בגין ביקש מייד, וקיבל, את את הסכמת-בשתיקה של השרים ליירוט המטוסים. דוד עברי יצא את חדר הישיבות ובטלפון ל"בור" של חיל האוויר אישר לאנשיו לבצע. בינתיים התפתח ויכוח בתוך הממשלה והשרים הגיעו לכלל מסקנה, כי קיימת סכנה של הסתבכות עם הסורים. עברי, שחזר בינתיים לחזר, התבקש לעכב את הביצוע. הוא חזר ויצא רק על מנת ללמוד מן הדיווח שנטמך לו ממשו, כי אחר את המועד. שיברי המוסקים וגופת החיילים הסורים שבתוכם כבר היו מפורזים על הקרקע.

עיקר הבעיות בהגדרת המבצעים והדרג האזרחי שיפקח ויאשר את ביצועם, נובעות מן האופי הלא שיגרתי שנושאת החלימה בטרור. בימי מלחמת ההתשה, כשגולדה היתה ראש-ממשלה ודיין שר ביטחון, חובר אחד הנוהלים הכתובים המפורטים והיסודיים ביותר בתולדות מדינת ישראל לפיקוח ולאישור מבצעים צבאיים. נוהל זה נשמר ללא תקלות כמעט כל עוד מרובר היה בפעולות בחזית התעלה ובמתי-הגולן נגד הצבאות הסוריים של מצרים וסוריה. אומנם, מדי פעם נהג הרמטכ"ל דוד אלעזר לעקוף נוהל זה ולפנות ישירות אל גולדה כפי שעשו רמטכ"לים, בהודמנויות שונות, לפניו ואחריו, אולם בדרך-כלל כובר הנוהל.

בממשלה היא היו חיכוכים כאשר אישרה גולדה על דעת עצמה, בהתייעצות עם דיין, מבצעים מיוחדים נגד הטרור מבלי לערב את ועדת

נוהל אישורה של הפעולה האחרונה בלבנון מגלה מחדש, כי ענייני הביטחון של ישראל נתונים לשיקול דעתה הכמעט-בלעדי של קבוצת אנשים במערכת הביטחון • את מבצע כינרת אישר בן-גוריון לבדו; את יירוט המסוקים הסוריים ב-1980 אישרה הממשלה כולה - והתחרטה; את הטעות ביירוט מטוס נוסעים לבנוני אישרו גולדה ודיין • מלבד חקיקה בהירה, נחוץ לממשלה גוף בלתי תלוי בעל ידע צבאי שיסייע בהערכת מידע

מונחם בגין: ביקש וקיבל את הסכמת השרים ליירוט המסוקים הסוריים. כשחזר עברי לחדר, נתבקש לעכב הביצוע, אבל כבר היה מאוחר



האוויר המצרי והסורי על הקרקע. הוא פרש בפני השרים את התוכנית לפרטי פרטיה וגם לא שכת לציין, בין השאר, כי כאשר יוצא חיל-האוויר למבצע ישארו 12 מטוסים בלבד להגנת שמי המדינה.

במתכוון לא הרגיש מפקד חיל האוויר עובדה זו, והשרים, כולל ראש-הממשלה לוי אשכול, פסחו עליה. אילו היו מצויידיים בכלים הדרושים לבחינת המידע שפרש הוד בפניהם, או היו אנשי צבא מיומנים, יתכן שהיו מבחינים בסיכון הרב שנטלה עליה מדינת ישראל במקרה שהמבצע היה נכשל או משתבש.

המשתמע מכל האמור לעיל הוא, שהפתרון לבעיית הפיקוח האזרחי על מבצעים צבאיים אינו בתחום החקיקה לבדו. לממשלה ולקבינט הביטחוני נחוץ גם גוף מקצועי-צבאי בלתי תלוי, שייעץ לראש-הממשלה ולשריו ויסייע להם להעריך את המידע הנמסר להם ואת השלכותיו. חקיקה, שתגדיר את המבצעים והפעולות הצבאיים החייבים באישור מוקדם של פורום זה או אחר, ותכניס גם את הכנסת לתמונה בדיווחים שבריעבד לוועדת חוץ וביטחון - עשויה להיות אמצעי משלים, שירטיע את שר הביטחון ואת המטכ"ל מיתר עצמאות.

חקיקה כזו גם תמסר את תהליכי קבלת ההחלטות ותסייע בקביעת תחומי אחריות וסמכות ברורים בין המיסד הביטחוני לבין הממשלה.

כנגד היתרונות שבהקמת גוף מקצועי מיעץ ליד הממשלה וקבלת חוק לאישור פעולות והתחייבויות צבאיות עומדים שני חסרונות עיקריים:

האחד - ריבוי שותפי-סוד והגברת זרם המידע הסודי הדולף כבר כבר עתה כשטף ניכר ומסוכן לגורמים לא רצויים.

השני - הגבלה של גמישות הפעולה והתגובה הצבאיים של מדינת ישראל העשויה לנטרל ולגנון את הכושר ההתקפי ואת רוח הלחימה של צה"ל.

חקיקה ותקנות קשיחים מדי שיגבילו בצורה ניכרת את סמכויותיו של שר הביטחון עשויים גם להביא את המטה הכללי לפסוח עליו ולפנות ישירות אל הממשלה ואל העומד בראשה. לא קשה לראות מצב, שבו אלופים נפגשים באורה פרטי עם שרים במסגרת מאמצי שדולה לטובת תוכנית מבצעית זו או אחרת.

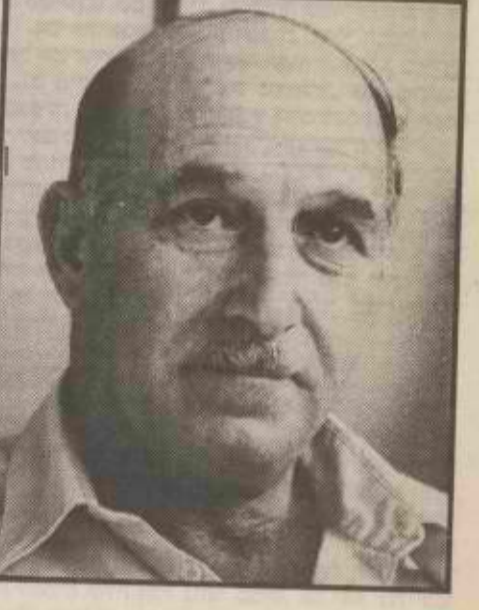
הדילמה נשארת, איפוא, בעינה, וכנראה שכל עוד נתונה מדינת ישראל במצבה הביטחוני המיוחד, יימשך המצב, שבו כל ממשלה קובעת לעצמה את נוהלי דפוס הפיקוח על פעולות הצבא, המתאימים לאופיה הפוליטי ולאישיותם של השרים המאכלסים אותה.

השרים לענייני ביטחון. דוגמא מובהקת לכך היא האישור שנתנו השניים ליירוט מטוס הנוסעים הלבנוני, שבו אמור היה להימצא מנהיג החזית העממית ג'ורג' חבש. חבש לא היה במטוס והתגובה הכינלאומית על מה שכונה "היירוט הפיראטי" היתה חריפה ומזיקה. רק בעמל רב עלה בידי גולדה למנוע משבר ממשלתי על רקע הכישלון.

מכאן, שגם המנגנון השני, המצומצם יותר - ההתייעצות בין שר הביטחון לראש-הממשלה, ובמקרים מסויימים עם שר החוץ - אינו מבטיח מפני תקלות.

כיום מדווח שר הביטחון דרך שיגרה לראש-הממשלה על פעולות ובקשות שונות של צה"ל. למעשה משקף הדיווח לראש-הממשלה את בקשות המטה הכללי, המוגשות תחילה לשר הביטחון ואשר הוא נוטה לאשרן, או שכבר אישר אותן וביצוען מתעכב עד שתתקבל תגובה ראש-הממשלה.

את הדיווח מלישכת שר הביטחון מעביר בכתב המזכיר הצבאי של השר אל מזכירו הצבאי של ראש-הממשלה. וכך גם מתקבלות הערותיו החוזרות של שמיר. בדרך-כלל פועל מנגנון זה ללא תקלות אולם הוא ממחיש איזה תפקיד מרכזי ממלאים המזכירים הצבאיים, קצינים בכירים במדים, בפיקוח האזרחי על פעולות צה"ל. עזר וייצמן, למשל,



אלוף (מיל.) מוטי הוד: פרש בפני השרים את התוכנית להשמדת חילות האוויר הערביים אבל במתכוון לא הרגיש כי ישארו רק 12 מטוסים להגנת שמי המדינה

הרבה, כשעתו, להעביר את דיווחיו לבגין באמצעות הטלפון. אולם לא לבגין אישית, שאת כישרויו הצבאיים לא העריך במיוחד, כי אם למזכירו הצבאי אפרים פור, שהיה מאומן בתרגום השפה והמונחים הצבאיים-הטכניים ללשון שהובנה על-ידי קברניטו.

וכאן נחשפת אותה המכשלות העיקריות הניצבות בפני פיקוח יעיל של הדרג המדיני על פעולות הצבא. מול שר הביטחון ומטכ"ל הבקאים כפרטי הפרטים של כל מבצע ובהשלכותיו האפשריות: המצויידיים במפות, בעזרים אורקוליים, ובטיעונים שדוכנו למפרע לטובת ה"קיס" שאותו הם רוצים להביא לאישור הממשלה - ניצבים שרים וראש-הממשלה, שרובם הרווחות צבאיים. הכשרתם הצבאית הדלה אינה מאפשרת להם לבחון ולהעריך כהלכה את המידע המונח לפניהם, ולכן תלותם בשר הביטחון ובאנשי הצבא היא כמעט מוחלטת כבואם לנסות ולאמור את מידת הסיכון מול התועלת הצפויה ממבצע צבאי מסויים. על כך יש להוסיף את ההתבטלות הטבעית של השרים בפני שר הביטחון כאשר זה הוא מטכ"ל או אלוף לשעבר, והתמונה שתתקבל תהיה עגומה עוד יותר.

דוגמה למצב מעין זה היתה ערב מלחמת ששת הימים, כאשר הציג מפקד חיל האוויר דאן, מוטי הוד, את תוכנית מבצע "מוקד" להשמדת חילות