

## הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא – בין ריסון הצבא לחיזוק החשיבה הצבאית

יגיל לוי\*

מאמר זה עוסק בהשפעת הפיקוח החוץ-מוסדי על מרחב הפעולה של הצבא. הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לבירוקרטיה של המדינה – על-פירוב קבוצות-אינטרס, תנועות חברתיות וארגונים אחרים הפועלים במרחב הציבורי – שמטרתם להתמקח עם הצבא ואף לרסנו, אם ישירות ואם באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים. במאמר אטען כי לפיקוח החוץ-מוסדי יש שתי תוצאות מנוגדות: מצד אחד, הוא מצמצם את האוטונומיה של הצבא, ולא אחת אף מביא לידי שכלולם של כלי הבקרה המוסדיים; אך מצד אחר, הוא עלול להחליש את השליטה האזרחית בצבא, ככל שהוא מגבש הסדרי בקרה א-פורמליים, וככל שפעילות-יתר בזירה הציבורית מובילה לדיאלוג ישיר של הצבא עם גורמים אזרחיים, באופן העוקף את המערכת המוסדית הפוליטית. הפיקוח החוץ-מוסדי עלול אף להחליש את התשתית לאתגורה של החשיבה הצבאית, ככל ששיח הבקרה מתמקד בצבא כארגון, ולא במטרות הפוליטיות שהוא משרת.

מבוא

פרק א: זירות הפעולה של הפיקוח החוץ-מוסדי

1. רקע כללי
2. זירת המיקוח הישיר
3. הזירה הציבורית
4. הזירה המשפטית
5. זירת הפיקוח הישיר

פרק ב: כיצד הפיקוח החוץ-מוסדי משפיע על השליטה בצבא?

1. כרסום האוטונומיה המקצועית של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים

---

\* המחבר מבקש להודות למכון ון ליר בירושלים על תמיכתו במחקר שעל בסיסו נכתב מאמר זה, במסגרת הסדנה "צבא שיש לו מדינה", שאותה הובילו גבי שפר, אורן ברק ועמירם אורן. תודה לקובי מיכאל ולאסף שפירא על השותפות בכתיבת המאמר הראשון בסוגיה זו.

2. שכלול הפיקוח המוסדי
3. חיזוק הפיקוח הפנים-מוסדי
4. העצמת הדרג הפוליטי
5. החלשת הסדרי הפיקוח המוסדיים
6. החלשת היכולת לאתגר את החשיבה הצבאית

סיכום

## מבוא

מאמר זה עוסק בהשפעת הפיקוח החוץ-מוסדי על מרחב הפעולה של הצבא. הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לבירוקרטיה של המדינה – על-פי-רוב קבוצות-אינטרס, תנועות חברתיות וארגונים אחרים הפועלים במרחב הציבורי – שמטרתם להתמקח עם הצבא ואף לרסנו, אם ישירות ואם באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים. תוצאה אפשרית של פעולה זו היא הצרת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים. ראשיתו של דגם זה בתנועות ההמוניות שהתמקדו במדיניות מלחמה ושלום ("שלום עכשיו" ו"גוש אמונים"), והמשכו בהופעת ארגונים המתמקדים בממדים האופרטיביים של התנהלות הצבא. הפיקוח מתנהל בארבע זירות שונות – זירת המיקוח הישיר, הזירה הציבורית, הזירה המשפטית וזירת הפיקוח הישיר.<sup>1</sup>

השליטה הפוליטית בצבא היא מעוגניו של המשטר הדמוקרטי. עיקרון זה אומץ אל תוך הדמוקרטיה הישראלית עם התגבשותו הפוליטית של "היישוב" בשנות העשרים של המאה הקודמת. מאז ועד עתה השתרש בתרבות הפוליטית הישראלית העיקרון שהכוחות המזוינים כפופים למרות פוליטית. עיקרון זה התממש בעיצוב הסדרים מוסדיים שהקטינו את הפוטנציאל לפעולת הצבא בניגוד להנחיית הדרג המדיני. אכן, ההיסטוריה של יחסי צבא-פוליטיקה בישראל אינה עשירה במקרים שבהם סירב הצבא להנחיה מפורשת של הדרג הפוליטי. סטיות שהתרחשו בשנות המדינה הראשונות לא חזרו על עצמן, אלא כאשר קיבל הצבא הנחיות לא-כרויות או כאשר הדרג הפוליטי נמנע במפגיע מלאכוף את הנחיותיו על הצבא, כפי שאירע בחודשים הראשונים של אינתיפאדת אל-אקצה.<sup>2</sup> בתמצית, התקופה שבין שנות העשרים לבין שנות השבעים של

1 Yagil Levy & Kobi Michael, *Conceptualizing Extra-Institutional Control of the Military: Israel As a Case Study*, 1(2) RES MILITARIS – EUROPEAN JOURNAL OF MILITARY SERVICE (digital journal, 2011).

2 קובי מיכאל *בין צבאיות למדינאות בישראל: השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום* (2008).

המאה הקודמת התאפיינה בגיבושם ובחזיונם של הסדרי הפיקוח המוסדי.<sup>3</sup> פיקוח אזרחי על הצבא נועד להבטיח את עליונותם של המוסדות הפוליטיים על הצבא, והוא מתממש בראש ובראשונה באמצעות מוסדות המדינה. הפיקוח המוסדי יעיל כאשר המוסדות הפוליטיים מגבילים את פעילות הצבא בתחומים שבהם יש לפעולותיו השלכות פוליטיות, כלומר, כאשר הן מגלמות הכרעה פוליטית או משפיעות על הכרעה פוליטית פוטנציאלית. הדברים אמורים בעיקר בתורת הלחימה ובתוכניות המבצעות, בתקצוב הצבא, בחימושו, במינוי הפיקוד הבכיר, בהכנה ובכשירות למלחמה, במדיניות הגיוס, בהסדרים תרבותיים וכולי. הגבלות בתחומים אלה יבטיחו שהצבא יפעל בהתאם למטרות הפוליטיות המעוצבות על-ידי המוסדות האזרחיים באופן המבטא את הרצון הקולקטיבי של הקהילה הפוליטית, ושמטרות אלה יגובשו על-ידי המוסדות באופן אוטונומי, כלומר, שהשפעת הצבא על המוסדות ועל תהליכי קבלת החלטות תהא מוגבלת.<sup>4</sup>

החוקרים חלוקים ביניהם בשאלה מהם המנגנונים המבטיחים את עליונותם של האזרחים על הגנרלים. הוויכוח המרכזי בעניין זה בספרות המקצועית נערך בין האמריקאים סמואל הנטינגטון ומוריס ג'נוביץ, והתפרש גם אל ממשיכיהם. הנטינגטון<sup>5</sup> העמיד במרכז את האתיקה המקצועית של הצבא. המקצוע הצבאי מגדיר את כפיפותו של הצבא למוסדות הפוליטיים כערך מרכזי, אשר מבטא את אחריותו החברתית של הצבא ואמור להרחיקו מהתערבות לא-רצויה בפוליטיקה. ג'נוביץ, לעומת זאת, ראה את הצבא כמי שתפקידו להגן על הערכים הדמוקרטיים של החברה. כדי שהוא יוכל לעשות זאת מבלי לסכן את ערכי החברה, יש לצמצם את הפער התרבותי בין הגייסות לבין החברה. לפיכך ראה ג'נוביץ באתיקה המקצועית תוצר של חברות הקצונה. על רקע זה הוא גם תמך בעקביות בגיוס-חובה.<sup>6</sup> השיח האקדמי בנושא התארגן במידה רבה סביב ויכוח זה.

וכאן הבעיה: הדיון התיאורטי בפיקוח המוסדי על הצבא מתמקד במפגש המתנהל בין הפוליטיקאים לבין הגנרלים. אך כפי שטען צ'רייט מילס לפני שנים רבות, כאשר דן

3 מנחם הופנונג **הפיקוח האזרחי על הכיטחון – ישראל לקראת שנות האלפיים – חברה, פוליטיקה ותרבות** 253–233 (1997); אייל נון "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל" **משפט וצבא** 13, 79, 102–104 (1999).

4 **בעניין זה ראו בעיקר**: MICHAEL C. DESCH, CIVILIAN CONTROL OF THE MILITARY: THE CHANGING SECURITY ENVIRONMENT (1999); Peter D. Feaver, *Civil-Military Relations*, 2 ANN. REV. POL. SCI. 211 (1999); Richard H. Kohn, *How Democracies Control the Military*, 8(4) J. DEMOCRACY 140 (1997); Kobi Michael, *The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations: The "Discourse Space" Model and the Israeli Case During the Oslo Process*, 33(4) ARMED FORCES & SOC'Y 518 (2007).

5 SAMUEL PHILLIPS HUNTINGTON, THE SOLDIER AND THE STATE: THE THEORY AND POLITICS OF CIVIL-MILITARY RELATIONS (1964).

6 MORRIS JANOWITZ, THE PROFESSIONAL SOLDIER: A SOCIAL AND POLITICAL PORTRAIT (1971).

באליטה הכוח האמריקאית, את המפגש המוסדי בין הצדדים מכוננים יחסי העוצמה המתנהלים מחוץ לצבא ולמשל.<sup>7</sup> הפיקוח המוסדי על הצבא נגזר אומנם מיחסי העוצמה שבין שחקני הממשל האזרחיים לבין מפקדי הצבא, אך יחסי עוצמה אלה משקפים את מבנה העוצמה של החברה, וזה נמצא מחוץ ל"קופסה השחורה" של הדיאלוג המתנהל בין פוליטיקאים לבין גנרלים. לכן מערכת היחסים בין הצדדים משנה את צורתה במשך השנים ככל שיחסי העוצמה החברתיים משתנים, ולא בהכרח בזיקה ישירה לכלים הפורמליים המכוננים את היחסים בין הדרגים.

לכן אופיים של ההסדרים הפורמליים ייגזר בראש ובראשונה ממבנה העוצמה. לשם המחשה, חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מחייב, על-פי פרשנותו, מינוי מבקר פנימי בצבא<sup>8</sup>, אך רק בשנת 2011 הסכימו שר הביטחון והרמטכ"ל לממש זאת.<sup>9</sup> במילים אחרות, אכיפתה של הוראת החוק מלמדת כי מאזן העוצמה בין הצבא לבין הפוליטיקאים השתנה כך שהצבא קיבל על עצמו סדרי פיקוח אשר קודם לכן הוא הצליח לדחות.

בהקשר זה טען מייקל ד'ש כי יעילות הפיקוח היא פועל יוצא של המפגש בין עוצמתם של האיום החיצוני והאיום הפנימי. כאשר האיום החיצוני גבוה והפנימי נמוך, ייווצר פיקוח אפקטיבי, ואילו צירופים אחרים יובילו לתוצאות אחרות. מכאן שרמת האיומים השונים מקרינה על מעמדו של הצבא ביחס לכוחות הפוליטיים הפנימיים, וזו רק המחשה אחת למשתנים המעצבים את עוצמתו היחסית של הצבא.<sup>9</sup> גם אם הפוליטיקאים מצוידים בסמכויות פורמליות מתאימות, לא תמיד הם יעשו בהן שימוש כדי לאכוף על הצבא מדיניות שהוא מתנגד לה. לטענתו של ריימונד ארון, בביקורתו על הרולד לסוול, גם במשטרים שיוצרים לפי לסוול "מדינת קסרקטין"<sup>10</sup> – שבהם לצבא יש עוצמה מרכזית, וגם אם הוא אינו שולט באופן פורמלי במדינה, עוצמתו משמשת את המשטר לצורכי שליטה פנימית – יש עדיין פיקוח פוליטי מוסדי פורמלי על הצבא, שאינו מתממש בהכרח.<sup>11</sup> כפי שהמקרה של מדינת הקסרקטין ממחיש, המפגש בין פוליטיקאים לבין גנרלים תחום על-ידי גבולותיה של התרבות הפוליטית המיליטריסטית. במדינה כזו טווח ההחלטות שהממשלה תנסה לאכוף על הצבא בניגוד לרצונו יהיה מוגבל ומוטה לכיוון החשיבה הצבאית.

גם כאשר ההסדרים הפורמליים כבר מעוצבים, מחלוקת בין הדרגים תוכרע מכוח מאזן העוצמה ביניהם, ולא דווקא מכוח הסדרי הפיקוח המוסדיים-הפורמליים. לשם המחשה, בשנת 1982 הורתה ממשלת ישראל לצבא לפלוש ללבנון, ומדי פעם הרחיבה את מטרות המבצע, והצבא ביצע הנחיה זו מבלי שמתועד ויכוח מהותי על כך בינו לבין הממשלה, אף שמספרם של חללי צה"ל הלך וגדל. לעומת זאת, בשנת 2006, כאשר

7 C. WRIGHT MILLS, *THE POWER ELITE* (1956)

8 פרוטוקול ישיבה מס' 192 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-18, 8 (8.14.2011).

9 ראו DESCH, לעיל ה"ש 4.

10 Harold D. Lasswell, *The Garrison State*, 46(4) *AM. J. SOCIOLOGY*. 455 (1941)

11 Raymond Aron, *Remarks on Lasswell's "The Garrison State"*, 5(3) *ARMED FORCES & SOC'Y* 347 (1979)

החליטה הממשלה על פתיחת התקפה אווירית על לבנון, הציג הצבא הסתייגויות מהרחבת הפעולה למבצע יבשתי, והזהיר מפני המחיר הכרוך בפעולה כזו. לעמדתו היה משקל בהחלטת הממשלה לדחות את פתיחת המבצע היבשתי במלחמת לבנון השנייה. שינוי זה התרחש אף שלא חל כל שינוי במסגרת החוקית המגדירה את כפיפותו של הצבא לממשלה, כפי שעוצבה באופן פורמלי בחוק-יסוד: הצבא, התשל"ו-1976.<sup>12</sup> מכאן שמשנתה הנמצא מחוץ למערכת היחסים בין הדרגים פעל את פעולתו והעצים את עמדת הצבא.

משתנה כזה יכול להיות נטוע בשינויים בתרבות הפוליטית, דוגמת מדיניות מניעת הנפגעים (casualty-aversion policy) שפיתחו דמוקרטיות מערביות למן שנות השבעים, על רקע מלחמת וייטנם, כמדיניות בעלת שורשים חברתיים ותרבותיים.<sup>13</sup> חוקרי הפיקוח על הצבא אינם מנתחים מדיניות זו במונחים של פיקוח אזרחי על הצבא, אולי משום שהיא אינה נובעת מהשפעה ישירה של הציבור על הצבא, אלא מהשפעה עקיפה במסגרת משולש יחסים, שהצלע השלישית בו היא החברה, כלומר, דעת-הקהל ותנועות פוליטיות, אשר במחאתן ובהתנגדותן למלחמה הפכו את הרגישות לחללים לשיקול פוליטי ומבצעי בעל חשיבות. מדיניות זו נובעת מהגבלה תרבותית שתוצאתה היא צמצום מרחב הפעולה של הצבא, אם כהגבלה שהפוליטיקאים כופים עליו ואם כהגבלה תרבותית שהוא מפנים בעצמו ללא אכיפה פורמלית ואף ממנף אותה למיקוח עם הפוליטיקאים, כפי שאירע במקרה של מלחמת לבנון השנייה.

התובנה שהפיקוח על הצבא תחום במבנה עוצמה אשר חיצוני לו ולפוליטיקאים, המופקדים על ההשגחה עליו, מובילה לתובנה נוספת: במרכז הניתוח יש להעמיד לא רק את האופן שבו הצבא נשלט ומפוקח על-ידי המוסדות הפוליטיים האזרחיים, אלא בעיקר את מרחב האוטונומיה המקצועית שלו. כלומר, יש לבחון מהו המרחב שבו הצבא יכול לפעול בהתאם להשקפת-עולמו המקצועית – לטוב ובעיקר לרע – מבלי להיחשף ללחצים ישירים ועקיפים או מבלי לצפות ללחצים כאלה מצד המוסדות הפוליטיים הממונים עליו, מצד רשויות המדינה האחרות או מצד מרכזי עוצמה חברתיים אחרים, כגון תנועות חברתיות. ככל שמרחב אוטונומי זה מצומצם יותר כן מידת השליטה האזרחית בצבא רבה יותר. לכן את המושג "פיקוח" (control) יש לקרוא בהקשרו הרחב – לאו דווקא כמהלך שנועד למנוע פעולה או לבקר את אופן עשייתה, אלא כמהלך שנועד להטיל הגבלות שיכונו שליטה אזרחית מתמשכת בארגון הצבאי.

הסדרי הפיקוח על הצבא יכולים להיות מוסדיים ופורמליים, ולהסדיר מדרג של אישורים, כללי כפיפות ודיווח ועוד, והם יכולים גם להיות מוסדיים אך א-פורמליים, דוגמת הסדרים תרבותיים. בה-בעת, כאמור לעיל, ההסדרים המוסדיים הפורמליים הם השתקפות ותוצאה של מבנה חיצוני, הן באופן עיצובם והן (בעיקר) באופן מימושם.

12 חוק-יסוד: הצבא, התשל"ו-1976, ס"ח 806.

13 Hugh Smith, *What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion*, 31(4) ARMED FORCES & SOC'Y 487 (2005).

ההסתכלות על מבנה העוצמה החיצוני למערכת המוסדית ועל השפעתו על מרחב האוטונומיה של הצבא מובילה להתבוננות על התפקיד שממלאים שחקנים חוץ-מוסדיים הצומחים מתוך החברה, ולא מהמערכת המדינתית הפורמלית. תפקיד זה מומשג כאן כ"פיקוח החוץ-מוסדי". הופעת הפיקוח החוץ-מוסדי נובעת ממנגנון דומה של הופעת פעולה קולקטיבית. פועלים חברתיים חשים כי המערכת המוסדית אינה נענית לפניותיהם או אינה מממשת את צורכיהם, ומזהים הזדמנות לפעולה. במקרה הצבאי הדבר קורה כאשר המטרות שהצבא משרת ואופן השימוש במשאביו מעוררים מחלוקת, בעיקר כאשר המחיר – בדרך-הכלל המחיר האנושי – של המדיניות הצבאית נהיה כבד בעוד נראה כי מדיניות זו אינה משיגה את יעדיה.<sup>14</sup> תגובה אפשרית של פועלים אלה תהיה ניסיון להשפיע על אופן ייצורו של המוצר הבטחוני, על עלות ייצורו, על זמינותם של מוצרים חלופיים ועל התמורה לצריכתו ולהספקתו. זהו מעבר למיקוח, בדרך-כלל בצורה של פעולה קולקטיבית שתכליתה פיקוח והטלת הגבלות על פעילות הצבא, כדי לצמצם את עלות הנטל המוטל על הקבוצות שמהן באים השחקנים החוץ-מוסדיים.<sup>15</sup>

התשתית התרבותית-הפוליטית מחזקת או מחלישה את מרחב הפעולה של הפועלים הקולקטיביים. משמעות עיקרית נודעת בהקשר זה למידת השתרשותו של האתוס הרפובליקני, שלפיו האזרחות אינה ביטוי של זכויות אישיות, אלא של תרומה לטובת הכלל, כגון השתתפות פעילה במאמץ להגשים מטרה משותפת, לרבות תרומה באמצעות שירות צבאי. אתוס זה השתקף ביחסי-חליפין שהתגבשו בין המדינה לבין אזרחיה עם הופעת הצבאות ההמוניים החל במאה השמונה-עשרה. מאמצי הגיוס והמיסוי לצורך תחזוק הצבא חייבו מיקוח בין המדינה לבין קבוצות חברתיות בעלות עוצמה, ובמיקוח זה המירה המדינה את הנטל של תחזוק הצבא ואת המאמץ המלחמתי, הגופני והכספי, שהשיתה על אזרחיה – ובפרט על המעמד הבינוני – בזכויות שהעניקה לקבוצות המגויסות והמשלמות מיסים.<sup>16</sup> בתחילה היו אלה זכויות אזרחיות ופוליטיות, ובהמשך גם זכויות חברתיות שהתממשו בכינונה של מדינת הרווחה.<sup>17</sup> הגדרת האזרחות המהותית דרך החיילות, באמצעות הסמל הרפובליקני של "האזרח-החייל", הייתה

14 ראו מהיבטים שונים: Davis S. Meyer & Debra C. Minkoff, *Conceptualizing Political Opportunity*, 82(4) SOC. FORCES 1457 (2004); CHRISTOPHER GELPI, PETER D. FEAVER & JASON REIFLER, *PAYING THE HUMAN COSTS OF WAR: AMERICAN PUBLIC OPINION AND CASUALTIES IN MILITARY CONFLICTS* (2009).

15 David A. Lake, *Powerful Pacifists: Democratic States and War*, 86(1) AM. POL. SCI. REV. 24 (1992).

16 בעניין זה ראו בעיקר: CHARLES TILLY, *COERCION, CAPITAL, AND EUROPEAN STATES: AD 990–1992* (1992).

17 THEDA SKOCPOL, *PROTECTING SOLDIERS AND MOTHERS: THE POLITICAL ORIGINS OF SOCIAL POLICY IN THE UNITED STATES* (1992).

מרכזית לעניין זה, וקידמה את העיקרון של העתקת הריבונות מידי השליט לידי קהילת האזרחים.<sup>18</sup>

על-כן במצב שבו הנטל הצבאי נתפס על-ידי קבוצות חברתיות מובילות ככבוד מדי, או ככזה שאינו משרת מטרת אשר מוסכמות עליהן או אינו משיא להן מידה הולמת וסימטרית של זכויות, האתוס הרפובליקני מאפשר התנגדות פוליטית למדיניות הצבאית והצדקה של התנגדות זו בשם התרומה הצבאית של הקבוצה. במקום אחר המשגתי מצב זה כהפרה של המשוואה הרפובליקנית, כלומר, הפרת האיזון בין הנטל הצבאי לבין התמורה המצופה מהמדינה בתמורה לקורבן הצבאי.<sup>19</sup>

בדומה לשדה המחקר העולמי, הגישה המושלת בשיח האקדמי בישראל מתמקדת בפיקוח המוסדי על הצבא, כפי שניתן להתרשם מחיבוריהם של הורוביץ וליסק,<sup>20</sup> פרי,<sup>21</sup> הופנונג<sup>22</sup> ומיכאל.<sup>23</sup> דיון בפיקוח החוץ-מוסדי אינו קיים כמעט. ניסיון חדשני לרענן את ההסתכלות על הפיקוח באמצעות התבוננות על "רשתות מדיניות"<sup>24</sup> מציג את מעורבותם של תאגידים עסקיים ברשתות אלה, ומצביע על כך שמעורבות זו דווקא מעצימה את הצבא, לפחות פוטנציאלית, ולא מרסנת אותו. עם זאת, גם כאן אין הצבעה על יחס סיבתי ברור בין פעולתם של התאגידים לבין המדיניות הצבאית. ההשפעה המצטברת של פעולתן של קבוצות אזרחיות על האוטונומיה של הצבא זכתה בהתייחסות בעבודתו של סטיוארט כהן,<sup>25</sup> אך ללא המשגה המציגה את ההבחנה בין אופני הפיקוח השונים. ריק זה בולט במיוחד לנוכח העובדה שלמן שנות השמונים מתפתחת פעילות של קבוצות חוץ-מוסדיות המנסות בדרכים שונות להשפיע על הצבא ועל המדיניות הצבאית, החל ב"גוש אמונים" ו"שלום עכשיו" ועד לרבנים ולארגוני זכויות אזרח. על רקע זה, עבודה ראשונית של לוי, מיכאל ושפירא<sup>26</sup> מיפתה והמשיגה את הפיקוח החוץ-מוסדי, אך דנה פחות בהשלכותיו השונות על השליטה האזרחית בצבא. מאמר זה מבקש ללכת צעד אחד קדימה ולבחון השלכות אלה.

18 Morris Janowitz, *Military Institutions and Citizenship in Western Societies*, 2(2) ARMED FORCES & SOC'Y 185 (1976).

19 יגיל לוי **מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות** (2010) (להלן: **לוי מי שולט על הצבא?**).

20 דן הורוביץ ומשה ליסק **מצוקות באוטופיה: ישראל – חברה בעומס יתר** (1990).

21 YORAM PERI, *GENERALS IN THE CABINET ROOM: HOW THE MILITARY SHAPES ISRAELI POLICY* (2006).

22 ראו הופנונג, לעיל ה"ש 3.

23 ראו מיכאל, לעיל ה"ש 2.

24 Oren Barak & Gabriel Sheffer, *Israel's "Security Network" and Its Impact: An Exploration of a New Approach*, 38(2) INT'L J. MIDDLE EAST STUD. 235 (2006).

25 סטיוארט א' כהן "לקראת כפיפות יתר של צה"ל? שינוי מערכות היחסים בין הדרג האזרחי לצבא בישראל" **מערכות** 403–404, 8 (2005).

26 יגיל לוי, קובי מיכאל ואסף שפירא "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית" **המרחב הציבורי** 4, 45 (2010).

ראוי להדגיש כי המאמר אינו עוסק בתנאים אשר מניעים קבוצות שונות להיכנס לזירה הפוליטית ובאמצעותה לפקח על הצבא. המאמר גם אינו עוסק בעצם מעורבותן של קבוצות שונות או של דעת-הקהל בקבלת החלטות בנושאים צבאיים. ענייננו כאן הוא הפיקוח על הצבא, כלומר, כיצד פעולה חוץ-מוסדית מייצרת פיקוח במובן של שליטה, ולא במובן של השפעה על החלטה חד-פעמית. מטעם זה גם פעולתה של התקשורת אינה מפיקה כשלעצמה פעולת פיקוח, אלא תוצאות חד-פעמיות, אלא אם כן סוכני הפיקוח רותמים לצידם את התקשורת. זאת גם הסיבה לכך שהמאמר מתמקד בארגונים ובקבוצות, ולא באפיוזודות.

במאמר אטען כי לפיקוח החוץ-מוסדי יש שתי תוצאות מנוגדות: מצד אחד, הוא מצמצם את האוטונומיה של הצבא, ולא אחת אף מביא לידי שכלולם של כלי הבקרה המוסדיים; אך מצד אחר, הוא עלול להחליש את השליטה האזרחית בצבא, ככל שהוא מגבש הסדרי בקרה א-פורמליים, וככל שפעילות-יתר בזירה הציבורית מובילה לדיאלוג ישיר של הצבא עם גורמים אזרחיים, באופן העוקף את המערכת המוסדית הפוליטית. הפיקוח החוץ-מוסדי עלול אף להחליש את התשתית לאתגורה של החשיבה הצבאית, ככל ששיח הבקרה מתמקד בצבא כארגון, ולא במטרות הפוליטיות שהוא משרת. פרק א מציג את זירות הפעולה של סוכני הפיקוח החוץ-מוסדי, ופרק ב דן בהשלכות המורכבות של הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא.

## פרק א: זירות הפעולה של הפיקוח החוץ-מוסדי

### 1. רקע כללי

מהקמת המדינה ועד שנות השמונים היה הפיקוח על הצבא מוסדי בעיקרו. האיזון היחסי בין הנטל הצבאי לבין התועלת שהוא השיא, בעיקר בדמות דומיננטיות חברתית, למעמד הבינוני – אשר היה בעיקרו אשכנזי-חילוני אך עובה בהדרגה על-ידי מזרחים שנכנסו לשלבים הגבוהים של הסולם המעמדי – תגמל את בני הקבוצה על תרומתם הצבאית. בנסיבות אלה לא גילתה קבוצה זו עניין בפיקוח על הצבא. היחסים בין הצבא לבין האליטות הפוליטיות התנהלו כמעט ללא מעורבות ציבורית, כחלק ממאפייניה של הפוליטיקה הישראלית כפוליטיקה של אליטות.<sup>27</sup> התוצאה הייתה שהמדינה יכלה לנהל מדיניות צבאית לאורך זמן ברמה גבוהה יחסית של אוטונומיה בזירה הפנימית. הפיקוח היה מוסדי בעיקרו, והתנהל בדיאלוג אינטימי למדי בין מפקדי הצבא לבין הפוליטיקאים, עם מעורבות מינימלית של הציבור ובקרה מוגבלת של התקשורת, שהייתה אז כתובה בעיקרה.

27 יונתן שפירא *הדמוקרטיה בישראל* (1977).



התשתית להצמחתו של פיקוח חוץ-מוסדי התפתחה לאחר מלחמת יום-הכיפורים, והואצה בעקבות מלחמת לבנון הראשונה (1982). היא נבעה ממה שהמשגתי, כאמור, כהפרת המשוואה הרפובליקנית: עלייה ניכרת בנטל הבטחוני לא אוזנה על-ידי עלייה בתגמולי המעמד הבינוני, אשר רק פחתו למעשה. התפתחותה של החברה הישראלית לכלל חברה של כלכלת שוק בישרה את ביסוס הדומיננטיות של המעמד הבינוני גם בלי הזדקקות להקרבה הצבאית כמנגנון המקנה לכך לגיטימיות. ערכי הגלובליזציה, החומרנות, האינדיווידואליזם והתחרותיות, שחברת השוק העלתה, עשו את הנטל הצבאי לכבד גם במושגים יחסיים, ולא רק מוחלטים. בה-בעת, קבוצות שלא התבלטו בתרומתן הצבאית, ובמרכזן החרדים והאזרחים הפלסטינים, הצליחו לצבור הישגים במנותק ממבחן השירות הצבאי. המהפך השלטוני של 1977 אף הצמיח בהדרגה עילית דתית-מזרחית, שמנקודת-מבטו של המעמד הבינוני האשכנזי-החילוני לא הייתה מזוהה כמוהו עם הישגי העבר הצבאיים. בתמצית, המדינה תבעה מקבוצה זו נטל מוגבר תמורת תגמולים פחותים בערכם.

במצב זה פחתה נכונותו של המעמד הבינוני החילוני להמשיך לתחזק את הצבא, הן במישור האנושי והן במישור הכספי. כתוצאה מכך גברו ההתניות שהציב מעמד זה להמשך הקרבתו, וניכרה הרפיה חלקית בנאמנותו לחשיבה הצבאית. במקביל, הסדרי הפיקוח המוסדיים הפורמליים שהתגבשו בשנות המדינה הראשונות גילמו לפחות שתי חולשות יסודיות: ראשית, אף שהם העניקו לדרג הפוליטי כלים לריסון הצבא, כלים אלה לא נוצלו בהכרח על-ידי הפוליטיקאים, משום עליונותה של החשיבה הצבאית (עליונות תרבותית בעיקרה) על החשיבה המדינית-האזרחית. עליונות זו מעניקה לצבא עוצמה במיקוח המתנהל במצבים שונים בינו לבין הפוליטיקאים, ולא אחת מעצבת לא רק את ההוראות שהפוליטיקאים נותנים לצבא, אלא במידה רבה גם את ההוראות שהם נמנעים מלתת. שנית, ההסדרים המוסדיים לא התפרשו על כל התחומים שבהם הדרג המדיני אמור לפעול כדי להגביל את חופש הפעולה של הצבא, והותירו מובלעות לא-מעטות בנושאים כגון משאביו האנושיים של הצבא ועוד.

כך התגבשה התשתית התרבותית-הפוליטית להצמחתו של הפיקוח החוץ-מוסדי, כלומר, להופעת פעולה קולקטיבית של פועלים החשים כי האופן שבו המוסדות האזרחיים שולטים בצבא אינו עונה על צורכיהם ולכן הם מונעים להיכנס לזירה הציבורית.

"שלום עכשיו" ו"גוש אמונים" היו חלוצות הפיקוח החוץ-מוסדי.<sup>28</sup> שתי התנועות קעקעו לאחר מלחמת יום-הכיפורים את המונופול שהיה למפלגות הפוליטיות בכל הנוגע בניהול השיח הפוליטי בכלל ובפיקוח על הצבא בפרט. לראשונה הופיעו ארגונים שביקשו להשתתף בשיח ולהשפיע על מדיניות הממשלה תוך עקיפת המערכת

28 תנועת "שלום עכשיו" קמה בשנת 1978 על רקע שיחות השלום בין ישראל למצרים, וניהלה מאבקים בעד נסיגה מהשטחים, נגד מעורבות בלבנון ונגד התנחלויות. תנועת "גוש אמונים" היא תנועה ציונית-דתית שקמה בשנת 1974 על-מנת לקדם את חידוש מפעל ההתיישבות בגדה המערבית, כמפעל הניזון משיקולים דתיים, גם במחיר של התנגשות עם מוסדות המדינה.

המפלגתית המסורתית (אם כי שני הארגונים נעזרו גם בתשתיות מפלגתיות – של מפלגת העבודה והמפד"ל, בהתאמה – שמילאו תפקיד בהצלחתם).<sup>29</sup> הופעתה של הפוליטיקה החוץ-מפלגתית בישרה גם על הופעתו של הפיקוח החוץ-מוסדי, שכן שתי התנועות מיקדו את פעילותן במאמץ להשפיע על אופי ההפעלה הפוליטית של הצבא: ריסונו, כפי שתבעה "שלום עכשיו", או שינוי אופי שליטתו בשטחים כך שתתאפשר הקמה של התנחלויות בשטחים בעלי חשיבות היסטורית, ולא רק צבאית, כפי שתבע "גוש אמונים".

שתי התנועות גילמו את היסודות הרפובליקניים של הפיקוח החוץ-מוסדי: שתיהן נשענו על הדור של לוחמי 1967–1973, אשר לא השלימו עוד עם דחיקתם לשוליים הפוליטיים וביקשו לפעול בשם תרומתם הצבאית, מתוך תחושה שהמפלגות הפוליטיות הממוסדות אינן מייצגות אותם כראוי. תביעה זו התממשה מכוח הצימוד של מלחמת 1973 והמהפך השלטוני של 1977. **מצד אחד**, המהפך אפשר לרכיב החילוני של המעמד הבינוני להשתחרר מלפיתתן של האליטות המסורתיות, ולקרוא תיגר על ההנהגה החדשה מתוך תחושה ש"המדינה נלקחת" ממנו לטובת רובד אחר – אותו רובד שהעלה את הליכוד לשלטון ואשר בולטים בו מזרחים ודתיים. בקרב הרכיב החילוני של המעמד הבינוני עורר המהפך את ההכרה בכך שהמשוואה הרפובליקנית אינה מאוזנת ושיש לאזנה מחדש. הדרך לעשות זאת, לדידו, הייתה תביעת הזכות להשתתפות פוליטית משאירת חותם שתביא לידי הפחתת הפרופיל הלוחמני של הצבא. **מן הצד האחר**, לצעירים הדתיים אפשרה מלחמת יום-הכיפורים לקרוא תיגר על המעמד הבינוני-החילוני, שהצטייר כמי שכשל במלחמה ונפרד מדימוי "הצבר" הכל-יכול, ובמקביל לקרוא תיגר גם על ההנהגה הדתית השמרנית. הזכות הפוליטית שתבעו צעירים אלה הייתה להשפיע על הפרישה הצבאית כך שזו תאפשר את הצמתו של פרויקט ההתנחלויות, המבטא את מטרותיה של הקבוצה.

שתי התנועות הציעו אם כן תשובה כוללת, מזוויות מנוגדות, למציאות הסכסוך. בכך הן מינפו את האתוס הרפובליקני, שבאמצעותו פועלים קולקטיביים חותרים, בשם תרומתם הצבאית, לשתף את הציבור בקבלת החלטות הנוגעות באופן השימוש בכוח, כדי להבטיח שהחלטותיהם של מוסדות המדינה יתקבלו בדיאלוג ותוך חתירה להסכמה עם מעגל רחב של קבוצות. שתי התנועות הגיעו להישגים לא-מעטים, ובכך סללו את הדרך להופעתם של ארגונים ותנועות נוספים, אשר שכללו את הפיקוח החוץ-מוסדי והתמקמו בזירות פעולה ספציפיות, כפי שיפורט עתה.

הפיקוח החוץ-מוסדי מתנהל בארבע זירות שונות – זירת המיקוח הישיר, הזירה הציבורית, הזירה המשפטית וזירת הפיקוח הישיר. זירות אלה מייצגות את האופנים שבאמצעותם אזרחים יכולים להשפיע על התנהלות הממשל – פעולה ציבורית, פעולה משפטית או פעולה ישירה מול סוכנויות הממשל, היכולה לשאת אופי של מיקוח או של ניסיון לפקח, ולאוו דווקא רק להתמקח.

Tamar Hermann, *Do They Have a Chance? Protest and Political Structure of Opportunities in Israel*, 1(1) ISR. STUD. 144, 158–161 (1996).

**2. זירת המיקוח הישיר**

המיקוח הישיר הוא דגם של שיתוף-פעולה אינטנסיבי, א-פורמלי ואפילו אינטימי של הקבוצה עם הצבא, שבאמצעותו היא מעצבת הסדרים א-פורמליים ייחודיים ומפקחת על מימושם כדי שהצבא ישרת את ענייניה. את הדגם הזה תעדיף קבוצה שהצבא תלוי במשאביה ואשר יש לה בעלי-ברית רבי עוצמה בתוך הצבא. הדוגמות המובהקות של גופים הפועלים בזירה זו הם "איגוד ישיבות-ההסדר" ו"אמנה"<sup>30</sup>.

מסלול ישיבות-ההסדר, שהתפתח למן שנת 1965, משלב שירות צבאי עם לימודים בישיבה. המסלול נתן מענה לרצונם של תלמידי הישיבות להשתלב ביחידות הלוחמות אך בו-בזמן גם לשמור על אורח חיים דתי, וזאת באמצעות שירות מקוצר, מסגרת הומוגנית יחסית וליוי של רבנים. יותר מחמישים ישיבות מוכרות כ"ישיבות-הסדר" (או כאחד המסלולים המקבילים), ורובן מאוגדות במסגרת "איגוד ישיבות-ההסדר". המסלול התפתח בעקבות המלחמות, כחלק מהצורך של הצבא להגביר את ההזנה שלו בכוח-אדם איכותי, במשולב עם רצונם של ראשי הישיבות להבטיח כי הצבא לא יפגע באורח החיים הדתי של תלמידיהם. רצון זה גבר ככל ששיעורי הפטור החרדי עלו וככל שהציונות הדתית נקלעה לתחרות עם מגזר זה על העדפותיהם של הצעירים (לימודים או צבא), באופן שהוליד גם נוקשות במגעים של הציונות הדתית עם הצבא בנושאים דתיים.<sup>31</sup>

לאיגוד ישיבות-ההסדר יש כושר מיקוח ניכר מול הצבא. הוא מבוסס על תלות הולכת וגוברת של הצבא במאגרי כוח-האדם האיכותיים ש"ישיבות-ההסדר" מספקות לצבא, ועל ההכרה (הנכונה או המוטעית) שהזרמת כוח-האדם מושפעת מהחלטותיהם של הרבנים, היכולים לכוון את תלמידיהם גם למסלול הפטור של "תורתו אומנותו". הודות לכוח מיקוח זה, די לאיגוד בדיאלוגים שקטים לשם השגת מטרותיו. חלק מהדיאלוגים מתקיימים בין ראשי הישיבה לבין מפקדי היחידה שבה חיילי ההסדר משרתים, וחלקם מתנהלים בין האיגוד לבין ראשי הצבא. אם האיגוד חש כי הוא אינו משיג את מטרותיו בדרך זו, הוא יכול להשמיע קול ציבורי, כדי לחזק מחדש את כושר המיקוח האינטימי שלו מול הצבא. כך הוא נהג בתקופת ההינתקות, כך הוא נהג למן ראשית שנות האלפיים בסוגיית השירות המשותף של נשים וגברים, וכך הוא נהג משנקלע, בשנים 2007–2008, למאבק עם אגף משאבי-האנוש בצבא על מדיניות ההצבה של חיילי ההסדר, וכן כאשר נאבק ללא הצלחה, בשנת 2009, נגד החלטתו של שר הביטחון אהוד ברק לבטל את ההסדר עם ישיבת הר ברכה, אשר רפה צידד בסרבנות. ככל שמספר גדול יותר של בוגרי ישיבות (לאו דווקא ישיבות-הסדר) משרתים בצבא בדרגים בכירים, הדיאלוג הזה נעשה אינטימי יותר. כושר המיקוח של ישיבות-ההסדר

30 "אמנה" היא תנועת ההתיישבות של "גוש אמונים". היא נוסדה בשנת 1978 במטרה ליישב בעיקר את שטחי הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת-הגולן.

31 יגיל לוי "השילוב הרהוי: הצעה לניתוח רב-ממדי של המאבק נשים-דתיים בצה"ל" **המרחב הציבורי** 2, 132 (2008) (להלן: לוי "השילוב הרהוי").

גדל ככל שמתחזקת הירידה במוטיווציה לשירות בקרב חילונים מן המעמדות הבינוני ובעיקר הגבוה, וככל שעולים שיעורי הפטור החרדי.

המיקוח הישיר העניק לאיגוד רבני הישיבות מעמד חשוב בעיצוב הסדרי השירות והמימד התרבותי שלו, כלומר, הם שותפו בהחלטות על היחידות שבהן ישרתו הצעירים, על תאריכי הגיוס שלהם ועל היקף המתגייסים, ובקביעת ההסדרים התרבותיים שיאפשרו לחניכיהם לשמור על אורח חייהם הדתי במהלך השירות. "חוק טל"<sup>32</sup> מסד את המעמד הרשמי של איגוד ישיבות-ההסדר, כאשר קבע כי ההחלטה להכיר בישיבה כישבת-הסדר טעונה המלצה של האיגוד. בהצעת העניק הצבא לישיבות מעמד בעיצוב שילובן של נשים ביחידות הלוחמות, באמצעות גיבושם של כללי "השילוב הראוי" (משנת 2002) בין נשים לבין מגויסים דתיים, אשר הטילו הגבלות על היקף שילובן של הנשים ועל התנהגותן של הנשים.<sup>33</sup> מכוח הסדר זה הרבנים מציגים מדי פעם טענות על סטייה מכללי השילוב, דוגמת הוויכוח שהתעורר בשנת 2011 על חיובם של חיילים דתיים להאזין לשירת נשים, וכן דורשים הטלת הגבלות נוספות על שילובן של נשים ביחידות השדה. הצלחתם של הרבנים ושלוחיהם בצבא אף הגיעה לידי כך שיועצת הרמטכ"ל לענייני נשים, תא"ל גילה כליפי-אמיר, טענה כי "השילוב הראוי" הפך עם הזמן לפרספקטיבה העיקרית – אם לא היחידה – שבאמצעותה מיושם בפועל השירות המשותף של נשים ושל גברים בצה"ל,<sup>34</sup> וכי באופן שבו הכללים מפורשים, הם "כופים קיצוניות דתית".<sup>34</sup>

למיקוח הישיר יש גם מימד פוליטי. כך, תמיכה של חלק מרבני ישיבות-ההסדר בסרבנות ערב הנסיגה מעזה של שנת 2005 המריצה את הצבא ללכת לקראת הרבנים ולפרוש את מעגלי הכוחות המפנים באופן שהרחיק ממעגל הפינוי הפנימי יחידות שהיה בהן שיעור גבוה של מגויסים דתיים. עיקרון זה הועתק (על רקע דומה) לפעולות הפינוי המוגבלות בגדה שבאו לאחר ההינתקות. מכאן שההסדר התרבותי שהתפתח בשנות השבעים הורחב בהמשך להסדר פוליטי.

דפוס של מיקוח ישיר מאפיין גם את "אמנה", לצד ארגוני מתנחלים אחרים. למן שנת 1993 הוקפאה (פורמלית) הקמתן של התנחלויות חדשות, כתוצאה מהתחייבות של ממשלת רבין לממשל האמריקאי, וזירת המאבק של מנהיגי המתנחלים הוסטה למאמץ להקים התנחלויות בצורה בלתי-חוקית ולהרחיב התנחלויות קיימות. המשמעות הייתה שמרכז-הכובד הועתק אל ההסדרים שהמתנחלים מעצבים בשטח עם אנשי הצבא (הן בכובע של המנהל האזרחי והן בזה של החטיבות המרחביות), לצד הסדרים עם רשויות אחרות. כפי שמצוין ב**דוח ששון**:<sup>35</sup>

32 ס' 8-9 לחוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002, ס"ח 1862 (להלן: "חוק טל").

33 ראו לוי "השילוב הרהוי", לעיל ה"ש 31.

34 גילה כליפי-אמיר "הטמעת הראייה המגדרית – אסטרטגיה חדשה בצה"ל לקידום שוויון הזדמנויות" **מערכות** 32, 28, 436 (2011).

35 **חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים** (חוות-דעת של עו"ד תליה ששון, לשעבר מנהלת המחלקה לתפקידים מיוחדים בפרקליטות המדינה, 1.2.2005) (להלן: **דוח ששון**). הדוח הוכן

"ממשלות ישראל לא היו עוד מעורבות פורמאלית בהקמת המאחזים... לא כך הוא המצב לגבי רשויות ציבוריות וגופים מטעם המדינה, שנטלו חלק מרכזי בהקמתם יחד עם אחרים, בחלקם בהשראת הדרג המדיני, מי בעצימת עין, ומי בעידוד ותמיכה, אך ללא החלטה של הדרג המדיני המוסמך מטעם המדינה."<sup>36</sup>

כפי שהדוח משקף, ללא שיתוף-הפעולה של הצבא לא היה אפשר להקים את המאחזים, שהרי הצבא שומר עליהם, מעלים עין בנוגע לעברות על החוק, מאשר מהלכים הסוללים את הדרך להקמת המאחזים (כגון הקמת אנטנות), ואף מגיע להסכמים בשטח ביחס אליהם.<sup>37</sup> יתר על כן, הפרקטיקה שלפיה פינוי מאחזים מחייב משא-ומתן קודם עם "אמנה", ולרוב פשרה, מעצימה את מעמד הארגון. דווקא בגלל אופיים הלא-חוקי של ההסדרים, עולה חשיבותה של היכולת לנהל דיאלוג אינטימי עם אנשי הצבא. ברוב המקרים שבהם נכשל דיאלוג זה ו"אמנה" פנתה לסעד משפטי, נדחו עתירותיה.<sup>38</sup> אולם הדיאלוג השקט סייע בריקון פסקי-הדין מתוכנם.

חשוב להדגיש כי גם אם הצבא מגיב כלפי הדוכרים בשם המתנחלים כמי שחש לא אחת כי הדרג המדיני מגבילו, השפעה זו תחומה עדיין במתחם הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא. פיקוח זה יכול לפעול ישירות מול דרגי הצבא, אך יכול להתנהל גם בתיווכו של הדרג המדיני מתוך מגמה להשפיע על תפקוד הצבא.

הצבא אינו תלוי ב"אמנה" ובארגוני מתנחלים אחרים כמקור הזנה של כוח-אדם, אלא כמקור של לגיטימציה לפעילותו בקרב המתנחלים. למן שנות השבעים מפקדי הצבא בגדה נרתעים מעימות עם המתנחלים, ושואפים להבטיח יחסים הרמוניים איתם (לרבות מאז הטילה ממשלת נתניהו השנייה הגבלות על התפתחותן של ההתנחלויות, מה שגרם לחיכוכים בין הצדדים). במישור אחד, גישה זו משקפת גם את עמדתן של הממשלות שעודדו את מפעל ההתנחלויות, אם מתוך סדר-יום מפורש (ממשלות הליכוד) ואם מתוך רצון להפחית התנגדות לסדר-יום יוני (ממשלות העבודה, ממשלת שרון ערב ההינתקות). במישור אחר, ההטיה של הצבא היא מטבעה כלפי המתנחלים, ולא כלפי הפלסטינים. פרישת צה"ל בשטחים נועדה להגן על המתנחלים היהודים, ולא על התושבים הפלסטינים, וכן ליצור רצועת הגנה על הקו הירוק מפני חדירת פלסטינים.

לבקשת ראש הממשלה אריאל שרון במטרה לחקור את תופעת המאחזים הבלתי-חוקיים בגדה המערבית. הדוח, שהוגש לממשלה בשנת 2005, הצביע על מעורבות עמוקה של משרדי הממשלה בהקמת המאחזים.

36 שם, בעמ' 19 (ההדגשות במקור).

37 דוגמה לכך הוא ההסכם בין קצינים בכירים בפיקוד המרכז לבין זאב חבר, מזכ"ל "אמנה", שלפיו יפונה מאחז לא-חוקי שהוקם ב"ציר המתפללים" בחברון אך בתמורה יוצב במקום מאחז צבאי. נדב שרגאי "צה"ל נערך לפינוי מאחז המתנחלים בחברון" הארץ 19.12.2002.

38 ראו, למשל, בג"ץ 7938/04 אמנה – תנועת ההתיישבות של גוש אמונים – אגודה שיתופית מרכזית להתיישבות בע"מ נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (לא פורסם, 27.9.2004) (בנוגע לפינוי שלושה קרוונים מ"גבעת אסף"); בג"ץ 1019/06 המועצה האזורית מטה בנימין נ' ממלא מקום ראש הממשלה (לא פורסם, 1.2.2006) (עתירה נגד פינוי המאחז עמונה).

ההבנה כי לצבא יש מחויבות עודפת כלפיהם ממונפת על-ידי מנהיגי המתנחלים לחיזוק עמדת הכוח שלהם במיקוח עם הצבא.

מיקוח ישיר מאפיין גם את התעשיות הבטחוניות. הללו מנהלות, באמצעות "רשתות מדיניות", דיאלוג אינטימי עם מערכת הביטחון, על חלקיה האזרחיים והצבאיים, במגמה להשפיע בסוגיות שיש לה עניין בהן. בין סוגיות אלה – אופי חלוקתו של תקציב הביטחון, מדיניות ההצטיידות של הצבא, תוכניות הפיתוח של אמצעי לחימה ועוד.<sup>39</sup> ברק ושפר, שחקרו תופעה זו, לא הציגו אומנם יחס סיבתי ברור בין החלטות פורמליות לבין נסיונות השפעה של בעלי עניין, אבל אין ספק שמתנהל כאן דפוס של פיקוח במתכונת של מיקוח ישיר המכוון להשפיע על התנהלותה של מערכת הביטחון, יהיו תוצאות המדיניות אשר יהיו.

### 3. הזירה הציבורית

זירה זו ממוקדת בפעולות הנעשות במרחב הציבורי – עצרות והפגנות, פרסום מידע ועמדות – וכן בזירה הפרלמנטרית, בעיקר מול ועדות הכנסת. כל הגופים המעורבים בפיקוח על הצבא פועלים בזירה זו, אך ההבדל הוא במינון. משקלה של זירה זו גובר ככל שהארגון מייצג קבוצה שמשקלה האלקטורלי ניכר אך אין לו יכולת גבוהה לגבש הסדרים לא-פורמליים עם הצבא מפאת העדר כושר מיקוח ובעלי-ברית בתוך הארגון. "שלום עכשיו" הייתה הגוף הבולט שהשכיל לעשות שימוש בזירה הציבורית עד לשנות התשעים. התנועה ניצלה בהצלחה את התשתית הפוליטית של מפלגות השמאל כדי לכנס הפגנות ועצרות המוניות. בעקבות "שלום עכשיו" נכנסו לזירה זו גם ארגונים אחרים, כמפורט להלן.

זירה זו הייתה ביתם של ארגוני הורים וחיילים שמחו על מלחמות לבנון. ראשיתם ב"משפחת הבופור", שהופיעו לאחר הקרב השנוי במחלוקת על מוצב הבופור בלילה הראשון של מלחמת לבנון הראשונה, והמשכם ב"חיילים נגד שתיקה", שמחו על מחיר הדמים של מלחמת ההתשה הלבנונית, וב"ארבע אימהות", שמחו על מחיר זה בעקבות אסון המסוקים של 1997. דומים להם ארגוני המחאה שפעלו בעקבות מלחמת לבנון השנייה, דוגמת ארגונים של חיילי מילואים והורים שכולים, אשר מחו על תפקודו של הצבא במלחמה. תנועות אלה מינפו את הלגיטימיות של הדרישה ל"קול" בשם ההקרבה הצבאית כחיילי מילואים או כהורים לחיילים.

ארגוני המילואים, ביניהם פורום המג"דים והמח"טים, פורום החפ"שים ותנועת בלת"מ,<sup>40</sup> הדוברים למעשה בשמם של עשרות אלפי אנשי מילואים, פעלו בעיקר במישור הפרלמנטרי כדי להגביל את יכולתה של הממשלה להאריך את משך השירות של

39 Barak & Sheffer, לעיל ה"ש 24.

40 "פורום מג"דים, מח"טים וטייסים במילואים" נוסד בשנת 1996 על-מנת לטפל בבעיות מרכזיות של אנשי המילואים. פורום החפ"שים ותנועת בלת"מ נוסדו בשנת 2000 על-מנת לטפל בבעיות של אנשי מילואים.

אנשי המילואים וכדי לשפר את תגמולי המילואימניקים. בכך הם הניחו יסודות לחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008<sup>41</sup>, שמיסד את מעמדם של אנשי המילואים ואת תגמוליהם. חשיבות רבה הייתה להקמת "השדולה למען חיילי המילואים", שהובילה את חקיקת החוק לצד תיקוני חוק נוספים. סביר להניח כי אילו יכלו ארגוני המילואים לפעול כאגוד מקצועי, שהיה מייצג את אנשי המילואים ומביא לידי השבתת שירותיהם אם לא יתקבלו דרישותיהם (הקמת אגודים מקצועיים היא תהליך שהולך ומתחזק בצבאות המערב), הם היו נזקקים פחות לזירה הציבורית.

פעולה בזירה הציבורית מאפיינת במידה חלקית גם את "שדולת הנשים", שהיא עמותה הפועלת משנת 1984 לקידום שוויון מגדרי. בעקבות עתירתה לבג"ץ של אליס מילר בשנת 1994 בדרישה להתקבל למיון לקורס טיס, עתירה שהצלחתה סללה את הדרך לפתיחה הדרגתית של מקצועות הלחימה לפני נשים<sup>42</sup>, פנתה השדולה למאבק בזירה הציבורית למען הרחבת נגישותם של מקצועות הלחימה לנשים. המשך המאבק היה רלוונטי, שכן ההחלטה בעניין מילר לא ביטלה את הלגיטימיות של ההבחנה בין שיבוץ של נשים לבין שיבוץ של גברים בתפקידי לחימה<sup>43</sup>. המיסוד הרחב של בג"ץ מילר קיבל ביטוי בשנת 2000 בתיקונו של חוק שירות ביטחון (סעיף 16א),<sup>44</sup> שקבע השוואת זכויות (בעיקר הצהרתית) של נשים וגברים. החקיקה הייתה ביוזמת חברת-הכנסת נעמי חזן, פעילה בולטת בשדולה. מאז פעלה השדולה בזירה הציבורית והפרלמנטרית להצגת קשיים בשילובן של נשים בצבא, אף שסוגיה זו אינה מרכזית בסדר-היום של השדולה.

פעולה בזירה הציבורית אפיינה גם הורים שכולים שבניהם נהרגו בתאונות-אימונים ובתאונות מבצעיות. דורון ולבל<sup>45</sup> מתארים את נסיונה של קבוצת הורים שנקראה "עמיחי" – אשר פעלה בסוף שנות השמונים ובמרכזה עמדו הורים שבניהם נהרגו בתאונות-אימונים – להעלות את סוגיית הבטיחות לראש סדר-היום של הצבא. הקבוצה פעלה באמצעות דיאלוג שקט עם הצבא, קרי, "מיקוח ישיר" במונחי מאמר זה. חברי הקבוצה אף התחייבו, כתנאי להצטרפות לקבוצה, לא ליצור קשר עם התקשורת. התוצאה הייתה שוועדה שמינה הרמטכ"ל קיבלה את עמדת הקבוצה והמליצה להקים מנהל בטיחות בראשות אלוף, אבל התנגדות ארגונית בתוך הצבא סיכלה את ההמלצה. על רקע זה אין פלא שהגל הבא של מחאת הורים כבר התנהל בזירה הציבורית. בעקבות תאונת "רולטת הרשת" בחיל-האוויר בשנת 1992,<sup>46</sup> הביעה האם השכולה

41 חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 2166.

42 בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(ט) 94 (1995).

43 דפנה ברק-ארז "על טייסות וסרבניות מצפון: מאבק אחד או מאבקים שונים?" עיונים במשפט, מגדר ופמיניזם 65 (2007).

44 חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, ס"ח 2236.

45 גרעון דורון ואורי לבל "ארגון מתגונן – מערכת הביטחון נגד הורים שכולים" צבא, חברה ומשפט 369 (דפנה ברק-ארז עורכת, 2002).

46 מדובר ב"מבחן אומץ", שנהפך באחד מבסיסי חיל-האוויר לטקס של מסיימי קורס פקחי טיסה: החייל העומד למבחן שוכב כשגבו אל הרצפה, ואוחז ברשת ביטחון שנועדה לבלום מטוסים נוחתים

שולה מלט אי-אמון פומבי בצבא, וכעבור שנה וחצי התאבדה. מחאתה הציתה את פעולתם של ההורים השכולים, אשר התגברה בעקבות התאונות שהתרחשו בהמשך. הם פעלו כשדולנים בכנסת, פנו לתקשורת, התייצבו בבתי-דין צבאיים ששפטו את האחראים לתאונות, הגישו עתירות נגד קידומם של בעלי תפקידים שכשלו במניעת תאונות (פעולה שנכשלה משפטית ברוב המקרים) ועוד. הישגם העיקרי היה ביטול החיסיון שהוטל עד אותה עת על דבר התרחשותן של התאונות, שלא לומר על פרטי חקירתן, והצבא נאלץ לאמץ דפוס של שקיפות, אשר הקרין בסופו של דבר גם על המאמצים הארגוניים שנעשו לצמצום התאונות. אם כן, לאחר שהמיקוח הישיר של "עמיחי" נכשל, משום שלהורים לא היו המשאבים הנחוצים להצלחה בסוג זה של פיקוח, פנה הגל הבא אל הזירה הציבורית, שבמסגרתה יכלו ההורים למנף את קורבנם להשמעת קול ציבורי אפקטיבי.

באותה תקופה החלה התקשורת למלא תפקיד פעיל בחשיפת תאונות, וזאת לא רק בהמרצה ישירה של ההורים. קו פרשת-המים בעניין זה היה תאונת "צאלים ב" (בנובמבר 1992), שבה נפגעו כמה מלוחמי סיירת מטכ"ל מטיל שנורה בטעות על קבוצת חיילים במהלך אימון מבצעי. באירוע זה מילאה העיתונות לראשונה תפקיד חוקר וחושף בתחום תאונות-האימונים, שהתגלם בתחקיר שפרסם העיתונאי רמי טל ב**ידיעות אחרונות** ביולי 1995. התחקיר תרם לסדיקת האמון הציבורי בתפקודו של הצבא בהקשר של מניעת תאונות וטיפול באחראים להן, ואף פגע באמינותו של הרמטכ"ל אהוד ברק. התקשורת יכולה אם כן למלא תפקיד בחיזוק הפיקוח החוץ-מוסדי, על-ידי חשיפת מידע ומתן במה לסוכנים המבקשים לעשות במידע זה שימוש מפקח, אך התקשורת אינה סוכן פיקוח בפני עצמו. בניגוד לסוכני הפיקוח, אין היא מציבה לעצמה סדר-יום מפורש ומקדמת אותו.

#### 4. הזירה המשפטית

זירה זו מתאימה לארגונים שמתמקדים בזכויות הפרט, ולא בזכויות קיבוציות, ואשר משאביהם מוגבלים או כושר המיקוח שלהם עם הצבא מוגבל אך יש ברשותם אמצעים וידע משפטי. הזירה המשפטית הונגשה מסוף שנות השמונים בעקבות הרחבת זכות העמידה לעותר הציבורי והרחבת הנושאים השפיטים, שעודדו עתירות משפטיות של ארגונים נגד רשויות המדינה. תהליך זה נוגע במישרין בזירת הפיקוח על הצבא: הניסוח הרהוט של מעמד העותר הציבורי התגלם בבג"ץ **רסלר בעניין גיוסם של בני הישיבות**.<sup>47</sup> היה זה הניסיון הראשון לאתגר את מדיניות הפטור הגורף של תלמידי ישיבות משירות צבאי. עתירה זו נדחתה, אבל עיגנה את זכות העמידה. הגלובליזציה של המשפט והעניין הגובר של בתי-המשפט הבין-לאומיים ושל

בקצה המסלול. בעת שחרורה הרשת מתרוממת במהירות לגובה רב. בתאונה זו נהדפו שני חיילים מהרשת ונפלו על מסלול הטיסה.

47 בג"ץ 910/89 **רסלר נ' שר הביטחון**, פ"ד מב(2) 441 (1988).



ארגונים בין-לאומיים בישראל (ובמרכזו חוות-הדעת השלילית של בית-הדין הבין-לאומי בהג בעניין גדר-ההפרדה, משנת 2004) העניקו רוח גבית לנזקקים לזירה המשפטית, בכך שחזקו את תפקידו של בג"ץ בפיקוח על פעולות הממשלה. פיקוח זה נועד (בעקיפין) להקטין את הנזק העלול להיגרם לישראל מהחלטות משפטיות בין-לאומיות, לרבות העמדה לדין של ישראלים בגין פשעי-מלחמה. פעילותם של ארגונים ישראלים ופלסטיניים נגד גדר-ההפרדה ממחישה את מינופו של תהליך זה, המניב הישגים לקבוצות הנהנות מתמיכה ציבורית מצומצמת. ממחישה זאת גם פעילותו של "הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל" – גוף שהתמקד בעיקר בנעשה בשב"כ ואתגר את מדיניות "הסיכולים הממוקדים". בהחלטתו בעתירה שהגיש הוועד, שלל נשיא בית-המשפט העליון אהרן ברק את עמדת המדינה שמדיניות "הסיכולים הממוקדים" אינה שפיטה:

"סוגי השאלות שנבחנו על ידינו נדונות על ידי בתי משפט בינלאומיים. המשפט הבינלאומי הדן בחובות הצבא כלפי אזרחים בעת סכסוך מזוין נדון, למשל, על ידי בית הדין לפשעי מלחמה ביוגוסלביה וברואנדה... בתי משפט אלה בחנו את ההיבטים המשפטיים של התנהגות הצבא. מדוע אין בית משפט ישראלי יכול לערוך אותה בחינה עצמה? מדוע שאלות אלה, שהן שפיטות בבתי דין בינלאומיים, חדלות להיות שפיטות בבתי דין לאומיים?"<sup>48</sup>

הגלובליזציה של המשפט סיפקה אפוא לגיטימציה להתערבות בג"ץ, והעצימה את הפעולה החוץ-מוסדית. בסופו של דבר לא נשללה מדיניות הסיכולים בבג"ץ, אך לראשונה היא הוכפפה לכללים משפטיים.

דוגמה בולטת אחרת לארגון המנצל את הזירה המשפטית הוא "עדאלה" – ארגון המקדם למן שנת 1996 מאבק להשגת שוויון של המיעוט הפלסטיני במדינת-ישראל הן במישור של זכויות הפרט והן במישור של הזכויות הקיבוציות. הישגו המרכזי של ארגון זה עד כה היה קידום העתירה שבעקבותיה אסר בג"ץ על הצבא להשתמש באזרחים כ"מגן אנושי" ("נוהל שכ"ן") במהלך ביצוע "אזהרה מוקדמת".<sup>49</sup> הפנייה לזירה המשפטית היא טבעית לארגון שאינו עתיר אמצעים ארגוניים, ואשר מדבר בשם אזרחים פלסטינים וככזה אין לו דין-ודברים עם הצבא, בהינתן שהאחרון אינו מוטרד מרמת הלגיטימיות שלו בקרב קהילת אזרחים זו.

48 בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נז(6) 285, פס' 53 לפסק-דינו של הנשיא ברק (2003) (להלן: בג"ץ "הסיכולים הממוקדים").

49 בג"ץ 3799/02 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' אלוף פיקוד מרכז, פ"ד ס(3) 67 (2005) (להלן: בג"ץ "אזהרה מוקדמת"). עניינה של העתירה בחוקיות הנהל שקבע כי חיילי צה"ל המבקשים לעצור פלסטיני, החשוד בפעילות חבלנית עוינת, רשאים לבקש מתושב פלסטיני המתגורר בסמוך להודיע למבוקש על הימצאותם של כוחות צה"ל, כדי שישגיר את עצמו או יציע לתושבי הבית להתפנות בטרם תחל הפעילות הצבאית. זאת, כדי להימנע מפגיעה אפשרית במבוקש ובמי שמצוי עימו, שעלולה להיגרם במקרה של חילופי-אש תוך כדי ביצוע המעצר.

בעתירה זו נגד השימוש באזרחים כ"מגן אנושי" נטלו חלק גם "בצלם" ו"האגודה לזכויות האזרח". "בצלם" הוא ארגון שהוקם בשנת 1998 כדי לחקור את פעילות צה"ל בהקשר של זכויות אדם בשטחים, וגם הוא נעזר רבות בזירה המשפטית. גם "האגודה לזכויות האזרח" אינה מארגנת הפגנות ועצרות, אלא מעלה נושאים לסדר-היום באמצעות פניות למקבלי החלטות בממשלה. במקרים עקרוניים וקיצוניים היא עותרת לבג"ץ, לא אחת בשיתוף עם ארגונים אחרים, ושם עיקר הצלחותיה. הפנייה לזירה המשפטית מבטאת את עוצמתה של האגודה בתחום זה, שהרי בין ממלאי התפקידים הבכירים באגודה היו גם דמויות חשובות מעולם המשפט, לרבות שופטי בית-המשפט העליון בדימוס שמעון אגרנט וחיים כהן.

משנות התשעים הפנתה גם תנועת "שלום עכשיו" חלק ממאמציה לזירה המשפטית. העתירה שהובילה לפינוי המאחז הבלתי-חוקי בעמונה<sup>50</sup> והעתירה שהניבה את החלטת בג"ץ (אשר טרם מומשה נכון למועד הכתיבה) לפינוי מאחז מגרון<sup>51</sup> (שבמסגרתה חִקְרָה התנועה לעורך-הדין מיכאל ספרד, המייצג את תושבי המקום הפלסטינים) הן דוגמות לכך.

"שדולת הנשים" עשתה שימוש יעיל בזירה המשפטית, ובאמצעותה פיצתה על נחיתותה בזירות האחרות. שני פסקי-דין כוננו את מעמדן של נשים בצבא. החשוב מביניהם היה העתירה לבג"ץ שהגישה אליס מילר, בגיבוי השדולה, נגד הצבא בגין דחיית בקשתה לעבור מיון לקורס טיס.<sup>52</sup> התקבלות העתירה סללה כאמור את הדרך לפתיחתם של מקצועות הלחימה לפני נשים. פסיקה מכוננת אחרת הייתה בג"ץ גלילי,<sup>53</sup> שבו נקבע כי תא"ל גלילי לא יקודם לדרגת אלוף לאחר שבעבר הורשע בהתנהגות שאינה הולמת כלפי חיילת. השדולה לא הייתה חלק מהעתירה, אך בהמשך הרימה את קולה למען אכיפת החוק למניעת הטרדה מינית בצבא, התשנ"ח-1988.<sup>54</sup> השדולה מקיימת דיאלוג מוגבל בלבד עם הצבא (למעט דיאלוג אינטנסיבי עם יועצת הרמטכ"ל לענייני נשים). השפעתה על המגויסות מעטה, וגם תלותו של הצבא בנשים לאיוש הדרג הלוחם מועטה. משום כך אין בידי השדולה כלים בעלי עוצמה כפי שיש בידי רבני ישיבות-ההסדר, ולכן ביתה הטבעי של השדולה הוא הזירה הציבורית, ולא זירת המיקוח הישיר.

כך פעלה גם אגודת "אדם טבע ודין" (עמותה לקידום הדאגה לאיכות הסביבה, שהוקמה בשנת 1990; להלן: אט"ד), אשר משאביה המוגבלים אינם מאפשרים פעולה בדרכים אחרות. לאחר שמיצתה את הזירה הציבורית, אתגרה אט"ד את הצבא במישורין, בשיתוף קבוצות אזרחיות בדרום, בניסיון ראשוני מסוגו להכפיף את התנהלות הצבא –

50 בג"ץ 6357/05 תנועת "שלום עכשיו" – ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים נ' שר הביטחון (לא פורסם, 3.7.2005).

51 בג"ץ 8887/06 אל-נאבות נ' שר הביטחון (טרם פורסם, 2.8.2011).

52 בג"ץ מילר, לעיל ה"ש 42.

53 בג"ץ 1284/99 פלונית נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נגד (2) 62 (1999) (להלן: בג"ץ גלילי).

54 חוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998, ס"ח 2109. ראו, לדוגמה, "הטרדה מינית לא מונעת קידום קצינים בצה"ל" הארץ 9.6.2004.

בכל הנוגע בהקמת עיר הבה"דים בסביבה השנויה במחלוקת של רמת-חובב – לכללים אזרחיים של פיקוח אקולוגי. האגודה נחלה הצלחה חלקית בעתירה לבית-המשפט העליון,<sup>55</sup> כאשר זה החליט, בשנת 2008, כי יש לערוך תסקיר סביבתי לפני תחילת הבנייה.

הארגונים והפרטים (אגודת הסטודנטים החדשה של אוניברסיטת תל-אביב, אלפי סטודנטים ממוסדות שונים להשכלה גבוהה בארץ ותלמידי תיכון) שחברו בשנת 1997 לעתירה המוצלחת שהוביל חבר-הכנסת אמנון רובינשטיין נגד ההסדר של דחיית שירות צבאי לתלמידים הלומדים בישיבות, המחישו כיצד הזירה המשפטית מאפשרת לכפות את הפוליטיקאים לגבש מדיניות.<sup>56</sup> בג"ץ קיבל את עמדת העותרים כי פטור גורף מחובת שירות של תלמידי ישיבות צריך שיינתן בחקיקה, ולא בהחלטה של שר הביטחון. המדיניות שגובשה במקרה זה הייתה חקיקת הוראת-שעה, שמיסדה את מתן הפטור לתלמידי הישיבות מחובת שירות וקבעה כללים לשילוב חלקי בגיל שיהווה שנת הכרעה בעבור התלמיד אם להישאר בישיבה או לצאת לעבודה (ובמקרה זה לקיים לפני כן שירות צבאי מקוצר). זהו "חוק טל".<sup>57</sup> בכך הביא הפיקוח החוץ-מוסדי לידי הפקעה של עניין זה מסמכותו הבלעדית של שר הביטחון, והכפיף את עיצוב מדיניות הגיוס של חרדים להידברות מתמדת המנסה לגשר בין האינטרס של החרדים להגביל את גיוסם לבין תביעתם של חוגים חילוניים לאזן את נטל השירות באמצעות גיוס שוויוני של חרדים. תמרון כזה מתנהל בעת כתיבת שורות אלה, בקיץ 2012, על רקע המחאה הציבורית שהתפתחה נגד נסיונה של הממשלה להאריך שוב את "חוק טל", ועל רקע החלטת בג"ץ לפסול את "חוק טל", כך שלאחר סיום תוקפו, ב-1.8.2012, הוא לא יוארך שוב במתכונתו הנוכחית.<sup>58</sup>

## 5. זירת הפיקוח הישיר

פיקוח ישיר הוא דגם פיקוח חדשני ביחס לדגמים אחרים, והוא מושפע מדרך הפעולה של ארגונים שונים בעולם לזכויות אזרח ולאיכות סביבה (דוגמת "גרינפיס"). במסגרת דגם הפיקוח החוץ-מוסדי המקובל, חלוקת האחריות ברורה: הארגון מעלה נושא (בעיקר בזירה הציבורית או המשפטית), ואילו המדינה נדרשת לקבל את עמדתו ולשאת באחריות למימוש המדיניות המתוקנת. במודל הפיקוח הישיר, לעומת זאת, הארגון נכנס לנעליה של המדינה. אין הוא רק מציג סוגיה ומצפה שהמדינה תטפל בה, אלא עוסק בפיקוח ישיר אל מול יחידות הצבא במטרה לוודא שהמדיניות אכן מתממשת. בדומה לדגם המיקוח הישיר, גם כאן הסדרים א-פורמליים ממלאים תפקיד חשוב, אך להבדיל

55 ע"מ 360/08 אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' מדינת ישראל (טרם פורסם, 13.5.2008).

56 בג"ץ 3267/97 רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481 (1998).

57 חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות, לעיל ה"ש 32.

58 בג"ץ 6298/07 רסלר נ' כנסת ישראל (טרם פורסם, 21.2.2012).

ממנו, אופי היחסים בין הארגון המפקח לבין הצבא המפוקח הוא של יריבות וניגוד אינטרסים, היוצרים מתח בין הצדדים, ולא בהכרח שיתוף-פעולה אינטימי. ניתן להבחין בשני דגמי-משנה של פיקוח ישיר: **פיקוח אקטיבי ופיקוח פסיבי**. הפיקוח האקטיבי מתערב במהלך הפעולה הצבאית בניסיון להשפיע עליה ב"זמן אמיתי", ואילו הפיקוח הפסיבי מתערב רק לאחר מעשה. הפיקוח האקטיבי מגולם בעבודתו של "מחסום Watch" – ארגון נשים המקיים תצפיות על התנהגותם של חיילי צה"ל במחסומים כלפי האוכלוסייה הפלסטינית באמצעות נוכחות פיזית במחסום. כאשר נשות המחסום מגלות חריגות, הן מנסות לתקן את הדברים בזירה המקומית באמצעות דיאלוג עם אנשי המחסום והמפקדים בשטח, ולא אחת הן עוסקות גם בהדרכת הפלסטינים כיצד לנהוג. כאשר הן אינן מצליחות לפתור בעיה מסוימת בשטח, הסוגיה עולה לדיאלוג עם דרג צבאי בכיר יותר. סוגיות עקרוניות של מדיניות מועלות גם בזירה הציבורית, באמצעות הדוחות שהארגון מפרסם. הפיקוח הבלתי-אמצעי לא רק מתקן סטיות מהוראות הצבא, אלא גם מקטין מלכתחילה את הסבירות שיתרחשו סטיות כאלה. כלומר, במקום לתבוע מהממשלה שתעצב כללים חדשים לטיפול באוכלוסייה ולהסתפק במאבק על כללים אלה, בדומה לדפוס הפעולה שאפיין בעבר את ארגוני זכויות האדם, ארגון "מחסום Watch" מפקח בעצמו על התנהגות החיילים.<sup>59</sup>

ארגונים אחרים, רובם ארגוני זכויות אזרח, אימצו בהדרגה דגם של פיקוח ישיר פסיבי, שעיקרו תחקור ותיעוד לאחר מעשה. גם בעבר עסקו ארגונים אלה בקבלת מידע מפלסטינים ובטיפול בו, אולם כיום הם אינם עוד אך "צינור" להעברת מידע, אלא ממלאים תפקיד פעיל בתיעוד ובתחקור. הארגון הכולט שאימץ דגם זה הוא "בצלם", המקיים למן שנות השמונים מפעל תיעוד של הפרות זכויות אדם בשטחים, שתוצרו הוא דוחות המתפרסמים בקביעות. למן תחילת הלחימה בפלסטינים בשנת 2000 הגביר הארגון את מערך תחקירני-השטח שלו, האוספים מידע על פגיעות של הצבא בתושבים פלסטינים. למפעל זה לא הייתה בתחילה השפעה משמעותית על מקבלי ההחלטות, אולם בשלביה המתקדמים של הלחימה, במהלך שנת 2002, החל הצבא לגלות עניין בדוחות הארגון, והללו תרמו לפתיחת חקירות של משטרה צבאית חוקרת (מצ"ח).<sup>60</sup> בהדרגה עוצב מודל יחסים חדש: הארגון מתחקר אירועים ומעביר ממצאים לפרקליטות הצבאית, בלויית דרישה להורות על פתיחה של חקירת מצ"ח. ברוב המקרים הארגון זוכה בהתייחסות רצינית, ובחלק מהמקרים אכן נפתחות חקירות.

הגלובליזציה של המשפט מעניקה ל"בצלם" ולארגוני זכויות אזרח אחרים רוח גבית במאמצי החקירה שלהם. דוגמה לכך היא חקירת הטענות להפרת הוראות המשפט ההומניטרי הבין-לאומי במבצע "עופרת יצוקה". דרישת הארגונים מהממשלה לקיים חקירה מקיפה לא נענתה כלל.<sup>61</sup> עם זאת, לאחר פרסום דוח גולדסטון בשנת 2009 (אשר

59 Ilana Kaufman, *Resisting Occupation or Institutionalizing Control? Israeli Women and Protest in West Bank Checkpoints*, 13(1) INT'L J. PEACE STUD. 43, 58–59 (2008)

60 אביבה לורי "מחפשים את בצלם" הארץ 28.6.2002.

61 ראו אתר "בצלם" – [www.btselem.org/hebrew/gaza\\_strip/castlead\\_operation](http://www.btselem.org/hebrew/gaza_strip/castlead_operation)

חקר בהוראת האו"ם את האירועים וקבע, בין היתר, כי ישראל פעלה בניגוד לאיסורים הקבועים בחוק הבין-לאומי בפוגעה באזרחים) קיבלה דרישה זו רוח גבית. כפי שעולה גם ממאמר שפרסם גולדסטון עצמו,<sup>62</sup> הצבא ניהל חקירות מצ"ח, אך ממצאיהן לא היו ידועים לפני שגולדסטון חקר את האירועים, ונראה כי הן נפתחו בעיקרן בעקבות חקירתו. חקירה בין-לאומית העניקה אפוא רוח גבית לפעולתם של ארגוני זכויות האזרח, והעניקה תוקף לדרישותיהם. כתוצאה מכך פעלה הממשלה לחקירת המבצע (גם אם בדרך של חקירה עצמית על-ידי הצבא ובהיקף מוגבל), כדי לחזק את הלגיטימציה הבין-לאומית שלה לנוכח האשמותיה של ועדת גולדסטון. גם אם אין לכך השלכה ישירה על פעולתם של הארגונים, מאמצי הממשלה לצמצם את הנזק הנגרם לה מפעולתם של ארגונים בין-לאומיים, דוגמת האו"ם, מחזקים את הלגיטימציה שהיא מעניקה לארגוני זכויות אזרח בישראל, ובתוך כך גם את הקשבתה להם ואת נכונותה להסתייע בהם.

מזווית אחרת, דגם של פיקוח ישיר פסיבי מאפיין גם את פעולתם של ההורים השכולים שבניהם נהרגו בתאונות אימונים במהלך שנות התשעים, כפי שדווח למעלה. לפני פעולתם בזירה הציבורית ובזירה המשפטית, עסקו ההורים באופנים שונים בתחקור ובתייעור של הנסיבות שבהן נהרגו בניהם, וחשפו פערים בדיווחי הצבא וכשלים בתפקודו. דפוס הורי זה השתכלל לאחר מלחמת לבנון השנייה, והתרחב גם לשיקולים הטקטיים של הצבא. לראשונה בתולדות היחסים בין המשפחות השכולות והצבא, ערכו המשפחות תחקיר מקיף של כמה קרבות-מפתח במלחמה שעלו בחללים רבים, ופרסמו את התחקיר לציבור. בתחקיר ירדו ההורים לפרטי-פרטים של המהלכים הטקטיים, כדי לחשוף את כשלי הניהול של המלחמה. להמחשת עומק הירידה לפרטים, הנה כמה שאלות ששאלו ההורים: "מי נתן את ההוראה להכניס למארון א-ראס ללא מטרה, ללא הכנה ראויה, שתי פלוגות של גדוד הסיור של הצנחנים, בליווי 4 טנקים, ולשם מה? ומי נתן את ההוראה הבהולה להכניס עוד גדוד של יחידת 'אגוד' ובשביל מה?"<sup>63</sup>

דפוס-משנה של הפיקוח הישיר הוא הפיקוח הפנימי. הקבוצה המפקחת אינה פועלת מחוץ לארגון הצבאי, כמו "בצלם" או "מחסום Watch", אלא פעולות הצבא מבוקרות "מבפנים" באמצעות החיילים. עקרונית, הפיקוח באמצעות החיילים הוא יסוד חשוב של הדמוקרטיה הרפובליקנית, כלומר, החיילים נדרשים להקרבה צבאית אבל בתמורה הם, ובעיקר הרשתות החברתיות שמהם גויסו, זכאים לזכויות אזרחיות, חברתיות ופוליטיות. אחת הזכויות הפוליטיות היא הזכות לשלוט בצבא, ובמקרה של החיילים – להבטיח כי הצבא יופעל למימוש המטרות הפוליטיות המוסכמות שהחיילים ורשתותיהם מאמינים כי למענן גויסו. גם כאן הפיקוח הפנימי יכול להיות אקטיבי או פסיבי.

Richard Goldstone, *Reconsidering the Goldstone Report on Israel and War Crimes*, WASH. POST (2.4.2011), available at [www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/reconsidering-the-goldstone-report-on-israel-and-war-crimes/2011/04/01/AFg111JC_story.html)

63 "איך נפלו גיבורים במלחמת לבנון השנייה – תחקירי הורים" 62 (2008), זמין בכתובת [www.nrg.co.il/images/news1/doch\\_sofi.pdf](http://www.nrg.co.il/images/news1/doch_sofi.pdf)

כאשר מופעל הפיקוח הפנימי האקטיבי, החיילים מנסים להשפיע על הפעילות הצבאית בזמן אמיתי, קרי, בעת הפעולה או לקראת התרחשותה, גם אם היא מהלך מתמשך. הם מזהים חריגות ומנסים לתקן. לצורך כך הם יכולים לפנות לדרגי הפיקוד, מה שכרוך לא אחת בסוג של ניהול משא-ומתן על ביצוע המשימה; הם יכולים לפנות לדרג הפוליטי, לא אחת בתיווך של המשפחה, של התקשורת או של גורם אחר; והם יכולים לנסות להשפיע על חבריהם ביחידה, ואף להתנגד לביצוע המשימה. חשיבותו של הפיקוח הפנימי עולה ככל שהפיקוח של שרשרת הפיקוד על פעולות החיילים רופף יותר או נעשה באמצעות כללים פורמליים גמישים יותר. התנאי להפעלתו היעילה של דגם פיקוח זה הוא מסה קריטית של חיילים ביחידה (רמת הפלוגה ומקבילותיה בחילות השונים), אשר חולקים חוויות משותפות, מעניקים להן פרשנות ביקורתית ופועלים במשותף לתקן את הטעון לדעתם תיקון. פיקוח פנימי אקטיבי אינו יעיל כאשר הוא מופעל על-ידי אנשים ספורים בלבד.

דפוס זה של פיקוח בא לידי ביטוי במלחמת לבנון הראשונה, כאשר מידע שהוצא מהיחידות חשף מהלכים שלא תאמו את מה שדווח לממשלה, ובוודאי לא את מה שדווח לציבור הרחב. בהמשך התבטא דפוס זה במחאה ואף בסרבנות של חיילי מילואים, ובמרכזם "יש גבול" – תנועה של חיילי מילואים אשר הוקמה בתחילת מלחמת לבנון הראשונה וקידמה מאבק של אנשי מילואים לאפשר להם למלא את שירות המילואים בתחומיה של מדינת-ישראל, ולא על אדמת לבנון. כך היה גם באינתיפאדה הראשונה, משנחשף הציבור, באמצעות החיילים, למדיניות הפעלת הכוח בחודשים הראשונים, מה שהוביל, תחת לחצים כאלה ואחרים, למיתונה של מדיניות זו בהמשך. "סרבנות אפורה" – דפוס שבמסגרתו החיילים מנהלים משא-ומתן עם מפקדיהם ונמנעים בהסכמה שקטה של המפקדים מביצוע משימות הטעונות מחלוקת פוליטית – אפיינה את התקופה, והתחזקותה הדאיגה את הפיקוד הבכיר.<sup>64</sup> לא לחינם חשש רמטכ"ל האינתיפאדה הראשונה, דן שומרון, מיצירת קרע פנימי בצבא (בצל מחאת לבנון הטרייה), ולכן קבע כי הפתרון לאינתיפאדה הוא פוליטי, ולא צבאי, ובכך תרם לריסון הפעלתו של הכוח הצבאי.

משנות התשעים ואילך הפיקוח הישיר האקטיבי נעשה בעיקר על-ידי חיילים דתיים, אשר ההתניות שהם מציבים לביצוע משימות ממלאות תפקיד בריסון פעולותיו של הצבא באכיפת סדר על המתנחלים בגדה. התניות אלה יכולות לשאת אופי של סרבנות ברירנית (סלקטיבית) או של איום בסרבנות כזו (דוגמת שלטי המחאה שהציגו בהזדמנויות שונות, במהלך שנת 2009, חיילי חטיבת כפיר הפרושה בגדה). לחצים אלה, בתוספת המיקוח של רבני ישיבות-ההסדר, הביאו, למשל, לידי הרחקתם של חיילים דתיים ממעגל הפינוי הישיר של מתנחלים, וכפי שעולה מדוח **ששון**, בגדה נוצרו "עובדות בשטח" המגבילות את חופש הפעולה של הדרג המדיני.<sup>65</sup> עובדות אלה לא

SAM N. LEHMAN-WILZIG, WILDFIRE: GRASSROOTS REVOLTS IN ISRAEL IN THE POST-64  
SOCIALIST ERA 143 (SUNY Series in Israeli Studies 1992)

65 דוח **ששון**, לעיל ה"ש 35, פרק תשיעי.

יכלו להיווצר ללא שיתוף-פעולה של הצבא. להרכב הצבא יש חשיבות רבה בהסדרים היומיומיים המתגבשים בין מפקדי הגזרות וחייליהם לבין המתנחלים. הרכב אחר של הצבא היה עשוי להוביל לביטויי מחאה והתנגדות של החיילים, להדלפת מידע ולנחישות גבוהה יותר בביצוע הנחיות אכיפה של הפיקוד הבכיר והדרג המדיני. לערעור השליטה של הצבא בכוחותיו בגדה אין עדות מובהקת יותר מאשר ההנחיה שנתן בשנת 2011 מפקד אוגדת איו"ש, תא"ל ניצן אלון, למדר את דרגי השדה מרמת מפקד החטיבה ומטה בכל הנוגע במידע על כוונה לבצע פעולות של אכיפת סדר, כגון פינוי מאחז, מתוך חשש מבוסס כי המידע דולף למתנחלים ומסכל את כוונותיו של הדרג הבכיר. זאת, מעבר לגילויי המחאה ואיומי הסרבנות שכבר מרתיעים את הצבא.

דוגמה עדכנית לסוג זה של פיקוח פנימי אקטיבי נתן גרוד מילואים ששירת בשנת 2011 בגבול ישראל-מצרים. לפי דיווחו של סופר הארץ אנשיל פפר,<sup>66</sup> חיילים וקצינים בגדוד הבהירו בתחילת שירותם למפקדי הגזרה כי לא ישתתפו בנוהל "החזרה חמה", אשר מסמיך את חיילי צה"ל ואת שוטרי מג"ב להחזיר מבקשי מקלט (כגון פליטים מסודן) למצרים ולמוסרם לשוטרים המצרים, לאחר תשאול קצר שנועד לוודא כי הם אינם מבקשי מקלט מדיני, אלא מסיגי-גבול. אנשי המילואים פעלו כך משהבינו כי המוחזרים צפויים להתנהגות אלימה מצד המצרים. מפקד החטיבה המרחבית נענה לבקשת החיילים, והורה כי בעת שירותו של הגדוד בגזרה לא יבוצע בה הנוהל השנוי במחלוקת (נוהל המבוצע תדיר כאשר גרוד "קרקל" הסדיר מוצב בגזרה). זוהי המחשה כיצד אנשי מילואים יכולים להשפיע, גם אם באורח זמני, על מדיניות הצבא.

דפוס של פיקוח פנימי פסיבי מיוצג על-ידי "שוכרים שתיקה" – ארגון שהוקם בשנת 2004 על-ידי קבוצה של לוחמים שהשתחררו משירות-חובה, ואשר עוסק בתיעוד עדויותיהם של חיילים וחיילות ששירתו בשטחים במטרה להעלות את המודעות לאופי פעילותו של הצבא בשטחים וליצור שיח ציבורי על המחיר המוסרי הכרוך בשליטה באוכלוסייה אזרחית. הפיקוח הפנימי הפסיבי אינו מנסה להשפיע על הפעולה הצבאית בעת התרחשותה, אלא להתערב רק לאחר מעשה בדרך של תחקור, תיעוד והעלאת הבעיה לסדר-היום. במקרה זה הארגון אוסף עדויות של חיילים, לא אחת אף זמן רב לאחר התרחשות האירוע. במילים אחרות, חיילי מילואים וחיילות בשירות סדיר אשר רגישים לפעולות הצבא אינם מנסים לתקן את המצב בזמן אמיתי בדרך של התנגדות, סרבנות וכולי (כלומר, פיקוח פנימי אקטיבי), אלא רק לאחר מעשה ובאמצעות תיעוד, כלומר, בדרך של פיקוח פסיבי.

לסיכום, ארגוני הפיקוח כוללים שחקנים קבועים לצד שחקנים אד-הוק, דוגמת התארגנויות של הורים. חלק מההתארגנויות מבטאות פעולה של בעלי אינטרס (הורים, חיילי מילואים, רבנים, נשים), וחלק אחר ממוקדות בזירה הציבורית תוך הפרדה בין האינטרס הפרטי לבין השיח הציבורי, דוגמת ארגוני הפיקוח של השמאל הליברלי. חלק מהארגונים ממוקדים ישירות בצבא (כגון "בצלם"), וחלקם ממוקדים במערכת

66 אנשיל פפר "אנשי המילואים התנגדו להחזרה בכוח של מסתננים למצרים – והנוהל הוקפא" הארץ 22.4.2011.

הפוליטית ("שלום עכשיו") אך השפעת פעולתם מקרינה גם על תפקוד הצבא. לגבי חלק מהארגונים הפיקוח על הצבא הוא ייעוד עיקרי, ואילו לאחרים זהו עיסוק חלקי. את התפתחות הפיקוח החוץ-מוסדי מאפיין תהליך ברור של הסרת חסמים תרבותיים: כל קבוצה חדשה שנכנסת לזירת הפיקוח מעלה נושא חדש לסדר-היום, תוך פריצה של מחסום שהיה קיים קודם לכן. כך הפיקוח נע עם הזמן מדיון עקרוני בסוגיות של מלחמה ושלום אל מדיניות הגיוס, ובהמשך אף אל עומק השיקולים המבצעיים של הצבא בהתנהלותו בשטחים ובלבנון.

לכאורה יש להבחין בין סוכנים המתמקדים בהשפעה על האופן שבו הדרג הפוליטי פורש את הצבא (כגון "גוש אמונים" ו"שלום עכשיו") לבין סוכנים המתמקדים בהשפעה ישירה על הצבא, דוגמת אלה שפעלו בתחום מדיניות הגיוס. אבל הבחנה זו מלאכותית לענייננו משני טעמים. ראשית, תכליתם של כל הסוכנים היא פיקוח אזרחי, כלומר, הכפפה של פעילות הצבא למטרות, לערכים ולמשאבים כפי שהם נקבעים באמצעות הרצון הפוליטי הקולקטיבי, מה שמחייב את הסוכנים לנסות לעצב גם רצון זה. בהקשר זה יש חשיבות משנית בלבד לשאלה אם מדובר בפרישה מבצעית של הצבא או במדיניות הגיוס שלו. שנית, גם הארגונים שפועלים ישירות מול הצבא, כגון ישיבות-ההסדר וארגוני זכויות האזרח, ואינם מנסים להשפיע על הממשלה האזרחית (כפי שפעלה, למשל, תנועת "ארבע אימהות"), עושים זאת כחלק מאנומליה המאפיינת את החברה הישראלית, כלומר, צבא חזק המתפקד לא אחת באופן עצמאי במרחב הציבורי. בחברות מערביות אחרות הניסיון להשפיע על תפקוד הצבא עובר דרך הדרג הפוליטי באופן בלעדי כמעט.

## פרק ב: כיצד הפיקוח החוץ-מוסדי משפיע על השליטה בצבא?

לפיקוח החוץ-מוסדי יש שתי תוצאות מנוגדות: הוא מחזק את הפיקוח האזרחי על הצבא, אך גם מחליש אותו ומחזק את עליונותה של החשיבה הצבאית. נמנה השלכות אלה אחת לאחת, ונפתח בחיזוק הפיקוח האזרחי.

### 1. כרסום האוטונומיה המקצועית של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים

סטיוארט כהן<sup>67</sup> הצביע על התהוות תסמונת של "כפיפות-יתר" של צה"ל לדרג האזרחי, כלומר, כרסום האוטונומיה המקצועית של הצבא בישראל עקב עימותים בינו לבין קבוצות אזרחיות (שרובן נסקרו במאמר זה), המבקשות להשפיע על התנהלות הצבא ולהכפיפו לאמות-מידה אזרחיות, וזאת במידת "יתר", כלומר, במידה המקשה על הצבא לתפקד.

67 ראו כהן, לעיל ה"ש 25.



כפי שעולה מהדיון בפרק א לעיל, הפיקוח על הצבא הוא תהליך דיפרנציאלי, ולא אחוד, שבמסגרתו תחומי פעולה שונים של הצבא מפוקחים באופנים שונים וברמות שונות של עוצמה. תורת הלחימה של הצבא, חימושו, הרכב הגייסות ופעולותיו המיוחדות הם התחומים העיקריים שנותרו כמעט לגמרי מחוץ למתחם הפיקוח החוץ-מוסדי, והפיקוח עליהם מתנהל בעיקרו במתחם המוסדי. מעבר לכך, תחום הגרעין, שלא הצבא מנהלו, נותר בצל כל עוד מדיניות העמימות הגרעינית, המכוונת כלפי חוץ, מונעת פיקוח מבית, וכל עוד הציבור, הפוליטיקאים והתקשורת אינם מנסים כמעט לאתגר עמימות זו.<sup>68</sup>

תחומים אחרים הוכפפו בהדרגה לפיקוח אזרחי באמצעות פעולת הפיקוח החוץ-מוסדי. המשמעות היא ירידה ברמת האוטונומיה המקצועית של הצבא, גם אם המושג "כפיפות-יתר" מקצין את התמונה. להלן התחומים שבהם האוטונומיה מצטמצמת.

**מדיניות הגיוס והסדרי השירות** – מדיניות זו הוכפפה באופן ניכר לפיקוח אזרחי בכל הנוגע בהסדרי הגיוס של נשים, של דתיים ושל חרדים, וכן בהסדרים התרבותיים שהצבא מכונן כדי לאפשר את שירותם. כך גם באשר להסדרי השירות של אנשי מילואים, אשר מושפעים מאופי הפעילות של ארגוניהם. בתחומים אלה איבד הצבא חלק ניכר מהאוטונומיה הרחבה שממנה נהנה בעבר, כל עוד החברה האזרחית לא הצמיחה קריאות-תיגר על אופי ההסדרים שהצבא כונן.

**מדיניות של מניעת נפגעים** – הצבא איבד הרבה מן האוטונומיה המקצועית שלו כאשר ההורים חיזקו את כושר המיקוח שלהם מולו עם כניסתם לזירה הציבורית, בתובעם לחקור תאונות-אימונים ותאונות מבצעיות ולענוש את האחראים להן. חשוב מכך, הפיכת השכול לסוגיה פוליטית – החל בכניסתם לזירה של "משפחת הבופור" ו"חיילים נגד שתיקה" של מלחמת לבנון הראשונה, והמשך ב"ארבע אימהות" של מלחמת ההתשה הלבנונית – העלתה את סף הרגישות של הצבא ושל הדרג הפוליטי לחללים. ריבוי התחקירים והחקירות, וההעמדה לדין צבאי של מפקדים, שבאמצעותם התגונן הצבא מפני ביקורת שנמתחה על רשלנות שהובילה לתאונות, הביאו לידי כך שמפקדים העדיפו לא ליטול סיכונים בפעולות מבצעיות, והיה לכך אפקט משתק על פעילות צה"ל בלבנון בשנים שקדמו לנסיגה של שנת 2000.<sup>69</sup> במלחמת לבנון השנייה הייתה הרגישות לנפגעים גורם מרכזי בהגבלת חופש הפעולה של הצבא, כפי שציינה גם ועדת וינוגרד:

"במידה רבה של כאב וזהירות נוסף ונציין כי צה"ל התנהל במלחמה כמי שהחשש מנפגעים בקרב חייליו שימש מרכיב מרכזי בהליכי התכנון ובשיקוליו המבצעיים. עם כל הרגישות שיש לייחס לחיי החיילים, והצורך להביא גורם זה בין השיקולים המנחים, קשה לקבל את ההשפעה יוצאת הדופן שהייתה

68 ש.ם.

69 עמוס הראל ואבי יששכרוף קורי העכביש: סיפורה של מלחמת לבנון השנייה 21 (2008).

לשיקול זה על ההחלטות של המפקדים הבכירים (ושל מקבלי ההחלטות בדרג המדיני).<sup>70</sup>

שיקול זה מילא תפקיד מרכזי גם בהרתעת הממשלה מפני ביצוע פעולה קרקעית רחבה ברצועת עזה בקיץ 2008, וכן בהחלטה לבצע את הפעולה בחורף 2009 באמצעות הפעלה של אש מסיבית, אשר צמצמה את רמת הסיכון של חיילי צה"ל. ניתוח היחס בזירת עזה בין הרוגי צה"ל לבין ההרוגים הפלסטינים שאינם לוחמים מראה כי היחס עלה מ-1:6 באינתיפאדה הראשונה (כלומר, 6 אזרחים פלסטינים לכל חייל ישראלי) ל-1:86 במבצע "עופרת יצוקה".<sup>71</sup> המשמעות היא שהסיכון לחיילי צה"ל פחת בעקביות, ולעומתו גדלה הפגיעה באזרחים הפלסטינים.

ההנחה היא שיתרונו של הצבא היה תמיד ברור, וכי השיפור המתמיד בארסנל הנשק הגביר את יכולתו להשתמש בחימוש מדויק, המקטין את הסיכון של פגיעה בבלתי-מעורבים. לכן העובדה שהסיכון לפגיעה באזרחים דווקא גבר במבצע "עופרת יצוקה" אינה קשורה לאופייה של גזרת הלחימה, למאזן הכוחות או למגבלות החימוש. זו המחשה לאופן שבו שינוי תרבותי משפיע על ההתנהלות השוטפת של הצבא. השפעה זו אינה תחומה בגבולות הפיקוח המוסדי הפורמלי, שכן הצבא "קורא" גם את הלך-הרוח הציבורי כפי שהוא משודר על-ידי הסוכנים החוץ-מוסדיים, ומפנים אותו אף מבלי שתבנית תרבותית זו נאכפת עליו על-ידי מוסדות המדינה.

ברמה הפורמלית דווקא הצליח הצבא לשמור על האוטונומיה של חוק השיפוט הצבאי,<sup>72</sup> ולמנוע את העברת התחקירים של תאונות לידי גורם חיצוני. הצבא אף בלם, באמצעות בית-הדין הצבאי, את הניסיון של היועץ המשפטי לממשלה (בשנת 1995) להתערב בשיקוליו של הפרקליט הצבאי הראשי, אשר החליט להימנע מהגשת כתב אישום נגד קצין שהתרשל לכאורה במילוי תפקידו ועקב כך נהרג חייל בפעילות מבצעית ("פרשת שדיאל").<sup>73</sup> אלמלא כן היו שיקולי הפרקליט מוכפפים לביקורתו של היועץ המשפטי, והצבא היה מאבד נתח נוסף מן האוטונומיה שלו.<sup>74</sup> יתר על כן, חוק השיפוט הצבאי תוקן כך שממצאי תחקירים על תאונות יועברו לגוף ציבורי או פרטי הנוגע בדבר בכפוף לשיקול-דעתו של הרמטכ"ל, היכול להימנע מכך אם קיים חשש שהעברת המידע תפגע בבטחון המדינה. תיקון זה נעשה בעקבות לחץ של פורום המג"דים והמח"טים,

70 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 **דין וחשבון סופי** 252 (2008).

71 ראו לוי **מי שולט על הצבא?**, לעיל ה"ש 19.

72 חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ס"ח 2332.

73 שדיאל היה קצין חי"ר שבמסגרת פעילות של יחידתו בלבנון נפגע אחד החיילים ונהרג. הפרקליט הצבאי הראשי החליט כי אין בסיס להעמידו לדין בגין גרימת מוות ברשלנות, אולם היועץ המשפטי לממשלה, בעקבות פנייה של ההורים השכולים, הורה לפרקליט הצבאי הראשי להגיש כתב אישום נגד הקצין לבית-דין צבאי בגין ביצוע רשלני של משימה. לבסוף הצליח הפרקליט הצבאי הראשי לבלום זאת.

74 אורי שהם "הפצ"ר והיועץ המשפטי לממשלה – בין פרשת שדיאל לבג"ץ אביבית עטייה" **משפט וצבא** 16, 203 (2002).

שהתארגן באותה עת כדי לסכור מגמות שהגבירו את חשיפתם של המפקדים לסיכון משפטי עקב תאונות.<sup>75</sup> עם זאת, ההצלחה הפורמלית לא טשטשה את השינוי התרבותי, אשר הגביל את מהלכי הצבא והשפיע יותר מההסדרים הפורמליים.

**מדיניות השיטור בשטחים** – הפיקוח החוץ-מוסדי נחל הצלחה בשלושה מישורים:

1. הכפפה של תרגולות צבאיות לנוממות משפטיות אזרחיות, ובמיוחד איסור השימוש ב"נוהל שכך", שנקבע בבג"ץ "אזהרה מוקדמת",<sup>76</sup> וקביעת הכללים לחיסולים (גם אם עצם קיומם הותר) במסגרת בג"ץ "הסיכולים הממוקדים".<sup>77</sup> במילים אחרות, בכל אחד מתחומים אלה נהנה הצבא בעבר מאוטונומיה רחבה שאפשרה לו לקבוע את מדיניותו המבצעית לבדו, ואילו כעת הכפיפה אותו התערבותו של בג"ץ לכללים חדשים.

2. הידוק הפיקוח של הפרקליטות הצבאית הראשית על התנהגות חריגה של חיילים, בזכות פעילותם של "שוכרים שתיקה", "בצלם", "האגודה לזכויות האזרח" ואחרים, והודות ליחסי העבודה שיצרו חלק מארגונים אלה עם הפרקליטות ומצ"ח. תהליך זה התפתח גם בתחומים מבצעיים אחרים. לדוגמה, במבצע "עופרת יצוקה" מילאה הפרקליטות הצבאית הראשית תפקיד פעיל בבחינת התאמתה של מדיניות האש של הכוחות לכללי המשפט הבין-לאומי,<sup>78</sup> ובכך הפנימה את ההגבלות המוטלות על הצבא.

3. שיפור התנהלותו של הצבא במחסומים המפוקחים על-ידי "מחסום Watch": שיפור היחס ואיכות כוח-האדם, מתן הכשרה רחבה יותר לחיילים, שיפור התשתיות הפיזיות ועוד. גם את מדיניות האזרוח של מעברי הגבול, שאותה החל משרד הביטחון ליישם בשנת 2005, ניתן לראות – אף שהיא שנויה במחלוקת – כתוצר של הצלחת הארגון להעלות את סוגיית המחסומים לסדר-היום הציבורי ולהביא את מערכת הביטחון לידי הכרה בכך שראוי להרחיק את החיילים מזירת שיטור זו ולאייש את מעברי הגבול באזרחים.<sup>79</sup>

## 2. שכלול הפיקוח המוסדי

הפיקוח החוץ-מוסדי מתפתח במצבים שבהם הפיקוח המוסדי אינו יעיל דיו, כחלק מחולשה של המדינה שבעטייה היא אינה מצליחה להכיל תביעות ולהפעיל מנגנוני תיווך בינה לבין קבוצות שונות. במקרים שתוארו למעלה נכנסו הארגונים השונים אל

75 ראו דורון ולבל, לעיל ה"ש 45, בעמ' 393–394.

76 בג"ץ "אזהרה מוקדמת", לעיל ה"ש 49.

77 בג"ץ "הסיכולים הממוקדים", לעיל ה"ש 48.

78 Amichai Cohen, *Legal Operational Advice in the Israeli Defense Forces: The International Law Department and the Changing Nature of International Humanitarian Law*, 26 CONN. J. INT'L L. 367 (2011).

79 משרד הביטחון – אגף תקציבים הצעת תקציב הבטחון לשנת הכספים 2007 – נושאים לא מסווגים 53–54 (30.10.2006), זמין בכתובת [www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/takziv\\_2007.pdf](http://www.mod.gov.il/pages/general/pdfs/takziv_2007.pdf).

הריק שנוצר עקב תפקוד חסר של מוסדות המדינה, ובמהלך אינתיפאדת אל-אקצה – גם של הפיקוד הצבאי הבכיר. כניסת הארגונים הייתה חלק מסדר-יום אזרחי חדש ורחב, שרק חלקו התמקד בנעשה בצבא.

בחלק לא-מבוטל של המצבים, חולשת הפיקוח המוסדי מקורה בתפקוד חסר של הכנסת, כמפקחת על הצבא. בעוד חברי ועדת החוץ והביטחון מלינים על העדר כלים לפיקוח על הצבא – מה שהוביל להקמתה של "ועדת רובינשטיין", שהציעה בשנת 2004 דרכים לשיפור הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון<sup>80</sup> – הם אינם עושים שימוש בכלי העיקרי העומד לרשותם: החקיקה. בחלק ניכר מהנושאים שנסקרו לעיל היו פעולות החקיקה שהניבו הידוק של הפיקוח המוסדי תוצר של הפעולה החוץ-מוסדית. כאלה היו, לדוגמה, חוק שירות המילואים, "חוק טל", התיקון משנת 2000 לחוק שירות ביטחון בעניין שירות נשים ועוד. אין נושא שמצדיק התערבות של המחוקק יותר ממדיניות הגיוס, שכן מדיניות זו מוסדרת בחוק. גם התערבותו של בג"ץ בסוגיה של מדיניות הסיכולים ו"נוהל שכן" הייתה יכולה להימנע על-ידי חקיקה יזומה, שכן חברי-הכנסת נחשפו לטענות שהציגו הארגונים. אלא שחברי-הכנסת העדיפו שעניינים אלה יוכרעו בבג"ץ, ונמנעו מלחוקק חוקים המגבילים את פעולות הצבא. רקע דומה היה גם לחוק שירות הביטחון הכללי,<sup>81</sup> שנחקק בשנת 2002 ומיסד את הפיקוח על השב"כ. גם כאן לא הייתה זו יוזמה טהורה של הכנסת, אלא תוצאה של תהליכים שהתגלגלו בעקבות החשיפה העיתונאית של פרשת קו 300 (בשנת 1984). בכל הנוגע במדיניות ההתנחלויות, הכנסת נמנעת כמעט לגמרי מהתערבות בסוגיה זו, ומשאירה לממשלה ולצבא מרחב פעולה ניכר. המחשה אחרת לריק שיוצרת חולשת הפיקוח המוסדי היא "פרשת גלנט" – העתירה לבג"ץ שהגישה בשנת 2010 התנועה הירוקה,<sup>82</sup> מפלגה סביבתית-חברתית שקמה בשנת 2008. עתירה זו סיכלה את מינויו של יואב גלנט בשנת 2011 לרמטכ"ל, בשל שימוש לא כדין שעשה לכאורה בשטח ציבורי הסמוך לביתו במושב עמיקם. הנחיית בג"ץ לממשלה להסביר את המינוי הובילה לחקירה של מבקר המדינה, וממצאיו הניעו את הממשלה לחזור בה מהחלטתה למנות את גלנט. התנועה הירוקה נכנסה אפוא לנעלי הפיקוח המוסדי, האמור להבטיח מינוי ראוי של רמטכ"ל באמצעות תהליך של בחינת מועמדים על-ידי שר הביטחון, הפעלת שיקול-דעת של הממשלה ובדיקה הנערכת למועמד על-ידי הוועדה המייעצת למינוי בכירים בשירות המדינה. כל אלה כשלו, וכשלונם יצר תשתית לפעולה של סוכן חוץ-מוסדי – הוא התנועה הירוקה – בזירה המשפטית.

בשלב הראשון הפיקוח החוץ-מוסדי מרופף את אחריותם של המוסדות הפורמליים. כך, לדוגמה, ארגון "מחסום Watch" מחליף חלק ממנגונוני הפיקוח על התנהלות הצבא בשטחים, והארגונים העותרים לבג"ץ מאלצים את בית-המשפט להיכנס לנעליהן של

80 הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו **דין וחשבון** (2004).

81 חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, ס"ח 2005.

82 בג"ץ 6770/10 מפלגת התנועה הירוקה נ' ממשלת ישראל (טרם פורסם, 7.2.2011).

הממשלה והכנסת. באותה מידה, מעורבות-יתר של הזירה הציבורית, בסיועה של התקשורת, מחלישה את יכולתם של מוסדות המדינה לתווך בין הציבור לבין הצבא, ולמעשה מסירה אחריות מהפוליטיקאים או למצער מצמצמת את מעורבותם הפעילה (ראו על כך בהמשך). אך בשלב מאוחר יותר המנגנונים המוסדיים מתחזקים לא אחת ומתמסדים לטווח ארוך, בכך שהם מתאימים את עצמם, גם אם מתוך אילוץ, להסדרים המוסדיים החדשים, דוגמת החלטות בג"ץ שיש לאכוף, חקיקה שיש לממש או מנגנוני פיקוח פנים-צבאיים המשתכללים בלחצם של הארגונים (ראו בחלק הבא). החקיקה שצוינה למעלה בנושא מדיניות הגיוס היא דוגמה מובהקת למנגנון מוסדי המתחזק בעקבות פעולה חוץ-מוסדית (סמכויות השר, מעורבותה של ועדת החוק והביטחון של הכנסת וכולי). התוצר הסופי הוא הצרת מרחב האוטונומיה המקצועית של הצבא באמצעות כלי פיקוח מוסדיים.

אם נלך צעד אחד קדימה, השפעתם של הארגונים החוץ-מוסדיים מתפרשת לא אחת אל מעבר לכוונתם הראשונית של הארגונים ומעבר להשפעתם הישירה. לדוגמה, ארגוני המילואים פעלו להבטיח את זכויותיהם באמצעות חקיקה, ובכך חיזקו את הגבלות הקריאה של אנשי מילואים לשירות. אך התוצאה המהותית יותר של מהלך זה הייתה שהחקיקה החדשה ציידה את הכנסת בכלי לפיקוח על הממשלה ולריסונה במצבי חירום שבהם נדרשת קריאה של אנשי מילואים. כך נקבע בסעיף 9(ד) לחוק שירות המילואים:

"קריאה לשירות במצב מיוחד [כלומר, על-פי סעיף 9(א) לחוק, אם החליטה הממשלה "כי קיימים צרכים ביטחוניים חיוניים או כי התרחשה פגיעה חמורה בשלום הציבור, הנפש או הרכוש או כי קיים חשש לפגיעה חמורה כאמור"] תובא על ידי השר, בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-48 שעות מעת שניתנה, לאישור הוועדה [ועדת החוץ והביטחון של הכנסת], אשר רשאית לאשרה, בשינויים או בלי שינויים, לא לאשרה, או להביאה לפני הכנסת; תוקפה של הקריאה יפקע כעבור שבעה ימים מיום שניתנה, אם לא אושרה בידי הוועדה או בידי הכנסת, קודם לכן."

במילים אחרות, כלי שהתגבש לשם הגנה על זכויותיהם של חיילי המילואים העניק לכנסת יכולת לפקח על פעולות הממשלה בשעת חירום, ועל-ידי כך גם להשפיע על המדיניות הצבאית, ככל שתנסה הכנסת למנף כלי חוקי זה.

באופן דומה, אחד מהישגיה המרשימים של "שלום עכשיו" היה ארגון מחאה המונית לאחר טבח סברה ושתילה (בשנת 1982), שהובילה לכינונה של ועדת חקירה ממלכתית, היא ועדת כהן. הוועדה העניקה תוקף מעשי לקביעה של חוק-יסוד: הצבא שלפיה השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון, בכך שהטילה על שר הביטחון אריאל שרון אחריות מיניסטריאלית עקיפה לאי-מניעת הטבח, והמליצה על

פיטוריו.<sup>83</sup> כך, התוצאה ארוכת-הטווח של מחאה זו, באמצעות עבודתה של ועדת כהן, הייתה שמעבר למימוש המטרה המיידית (חקירה והדחת שרון) גם מוסדה האחראית המיניסטריאלית של שר הביטחון על פעולות הצבא.

### 3. חיזוק הפיקוח הפנים-מוסדי

ככל שהצבא נדרש להבטיח כי פעילותו תעמוד בנורמות או בציפיות האזרחיות, בשל לחץ חיצוני שמקורו בפעולתם של הסוכנים החוץ-מוסדיים, כן הוא מומרץ לשכלל את כלי הפיקוח הפנימיים שלו על יחידותיו. חלק מזה נעשה בשיתוף עם ארגוני הפיקוח החוץ-מוסדיים, דוגמת שיתוף-הפעולה שהתגבש עם "בצלם". על "בצלם" וארגונים אחרים אמר הפרקליט הצבאי הראשי האלוף עמיחי מנדלבלית:

"הארגונים הם צינור להעברת מידע לדברים מאוד חשובים, כדי שפעילות צה"ל תהיה נורמטיבית. המטרה שלי אינה, חלילה, לשים קרקפות של מפקדים על החגורה. אני חותר להגיע לאמת והם באמת עוזרים לנו בכך."<sup>84</sup>

העמקת המעורבות, שהוזכרה למעלה, של הפרקליטות הצבאית הראשית בפיקוח על מדיניות האש של הצבא – מהלך שחיזק את מעמדו של ענף הדין הבין-לאומי בפרקליטות – היא המחשה נוספת כיצד לחץ חיצוני מעצב פלי פיקוח פנים-מוסדיים. חשוב להדגיש כי שליטת הפיקוד הצבאי בכוחותיו היא תנאי ראשון ליצירת התשתית לפיקוח אזרחי על הצבא. כל עוד תנאי זה אינו מתקיים, גם אם מוסדות המדינה ישלטו בצבא, השפעתה של שליטה זו על אופי פעילותן של היחידות הלוחמות תהיה מוגבלת. בנסיבות אלה סוכני הפיקוח החוץ-מוסדי עשויים לסייע לצבא לשלוט בכוחותיו, ובכך הם יוצרים תלות מסוימת של הצבא בעבודתם. הצבא, בתורו, מעניק לגיטימציה לפעילותם של הארגונים מעצם שיתוף-הפעולה שלו עימם, וכך הוא מעצים אותם ומעודד את המשך פעילותם.

דוגמה אחרת להידוק השליטה הפנימית היא הפעולה שנעשתה לצמצום ממדיה של ההטרדה מינית בצבא. לאחר שנכווה מבג"ץ גלילי,<sup>85</sup> הקים הצבא מנגנוני פיקוח פנימיים האוכפים נורמות חמורות אף מאלה המתחייבות מהחוק למניעת הטרדה מינית. דוח מבקר המדינה משנת 2006<sup>86</sup> אכן מצא כי "צה"ל קבע מדיניות מפורטת בנושא ההטרדות המיניות, הרואה בחומרה רבה מקרים של הטרדה מינית בצבא, מפרטת את אופן הטיפול במי שהיה קורבן לפגיעה על רקע מיני, וקובעת, כי יש לטפל בצורה חדה

83 דנה בלאנדר "אחריות מיניסטריאלית בראי ועדות החקירה" פרלמנט 53 (2007). ראו גם נון, לעיל ה"ש 3.

84 עמוס הראל "הפרקליט הצבאי הראשי, תת אלוף אביחי מנדלבלית, מדבר על עופרת יצוקה, צ"קו תמיר וגם על 'בצלם'" הארץ 18.9.2009.

85 בג"ץ גלילי, לעיל ה"ש 53.

86 מבקר המדינה "הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות" דוח שנתי 57א 151, 153 (2006).

ופסקנית במבצעי העבירות". לשם מימושה של מדיניות זו אף הקים צה"ל מערך אכיפה ופיקוח (הגם שהמבקר איתר ליקויים במערך זה).

#### 4. העצמת הדרג הפוליטי

פעולה של סוכני פיקוח חוץ-מוסדיים יכולה לחזק את מעמדו של הדרג הפוליטי ביחס לצבא. כזכור, עליונותה של החשיבה הצבאית בתרבות הפוליטית הישראלית על החשיבה האזרחית מחזקת את כושר המיקוח של הצבא מול הפוליטיקאים. המשמעות היא יצירת חסמים המקשים מאוד על פוליטיקאים לאכוף החלטות מסוימות על הצבא בניגוד לרצונו. על רקע זה יש מצבים שבהם פעולה של הסוכנים החוץ-מוסדיים תמריץ את הדרג הפוליטי לאכוף על הצבא החלטות שהצבא אינו רוצה בהן, ואשר בהעדר לחץ חיצוני יירתעו הפוליטיקאים מלאכוף אותן על הצבא או יצדדו בעמדת הצבא או יעדיפו את מצבי העמימות הפורמליים.

החקיקה בנושאים הנוגעים במשאב האנושי של הצבא היא המחשה לכך – לחץ חיצוני המניע את המחוקקים לנקוט יוזמות חקיקה האוכפות על הצבא שוויון מגדרי, זכויות לאנשי מילואים וכיוצא באלה הגבלות. המחשה אחרת היא בתחום קבלת ההחלטות המדיניות, דוגמת הנסיגה מלבנון בשנת 2000. תוכניות לנסיגה חד-צדדית מלבנון נהגו עוד לפני שנת 2000, אבל הצבא התנגד להן.<sup>87</sup> בעוד נתניהו נמנע מלהתעמת עם הצבא, אהוד ברק היה מוכן ומסוגל לעשות זאת, אך המאיץ לכך היה אסון המסוקים של 1997 שהצמיח את "ארבע אימהות", ואיתה את תנועת ההתנגדות להמשך השהייה של הצבא בלבנון. במידה רבה העצימה תנועה זו את יכולתם של הפוליטיקאים לאכוף על הצבא נסיגה בניגוד לעמדתו.

עם זאת, הפיקוח החוץ-מוסדי יכול גם להנביע השלכות שליליות על השליטה האזרחית בצבא, במובן של החלשתה, ולאוו דווקא הידוקה, כמפורט להלן.

#### 5. החלשת הסדרי הפיקוח המוסדיים

הפעילות המתרחשת בזירות המיקוח הישיר והפיקוח הישיר מחלישה את הסדרי הפיקוח הפורמליים לטובת התגבשותם של הסדרים א-פורמליים. זה המאפיין את הסדרים עם המתנחלים, עם רבני ישיבות-ההסדר, עם התאגידים בעלי העניין הבטחוני ועוד, כפי שהוצגו בחלקו הראשון של המאמר. הדיאלוג האינטימי מצמיח הסדרים אשר מוטים על-ידי מערכות יחסים אישיות, ואינם נצמדים למבנה פורמלי. כך גם באשר לאופיו של הפיקוח הישיר. בעוד חלק מרכיביו של הדיאלוג המתנהל בזירה זו ממוקדים בערוצים פורמליים (לדוגמה, הדיווחים של "בצלם" לפרקליטות הצבאית), הפיקוח הישיר הפנימי הוא בעיקרו א-פורמלי. סרבנות אפורה ודפוסים אחרים של משא-ומתן בין חיילים למפקדיהם מכפיפים את הפעולה הצבאית לנסיבות של הרכב היחידה. גם פיקוח זה

87 ראו הראל ויששכרוף, לעיל ה"ש 69, בעמ' 18.

מעצב הסדרים א-פורמליים הסמויים מהעין הציבורית. המשותף לתוצאה של שני דגמי פיקוח אלה הוא פעולה של הצבא העשויה לשבש את רצונה של הקהילה הפוליטית, כפי שרצון זה מתגלם (או אמור להתגלם) באמצעות המוסדות הפוליטיים הייצוגיים. יתרה מזו, זיקה הדוקה מדי של הצבא לקבוצה חברתית מסוימת, המתבטאת בגיבוש הסדרים א-פורמליים המממשים את האינטרסים של הקבוצה, מגלמת סטייה מהותית מהעקרונות הדמוקרטיים של הפיקוח האזרחי על הצבא. יחסי צבא-חברה בכל הנוגע בשליטה בפעילות הצבא בשטחים מתאפיינים בכך שהצבא משוקע (embedded) ברשתות החברתיות של הקבוצות המשרתות בו או באות איתו במגע – בראש ובראשונה הקבוצות הדתיות-הלאומיות, המהוות את הגרעין האידיאולוגי הקשה של ההתיישבות היהודית או תומכות במפעל זה מבחינה אידיאולוגית. המשוקעות ניתנת למיקום בטווח המודלים השונים המאפיינים את יחסי צבא-חברה, כלומר, בין צבא אשר מבודד מהחברה ומבוקר "אובייקטיבית" במונחיו של הנטינגטון,<sup>88</sup> שהוא הדגם המערבי הנורמטיבי, לבין פיקוח "סובייקטיבי" באמצעות רשתות חברתיות, אשר מגדירות את מטרות הצבא ומפקחות עליו בהתאם לאינטרסים שלהן, באופן שמניב אזרח ואף פוליטיזציה של הצבא. משוקעות, להבדיל מפיקוח סובייקטיבי, מאופיינת בכך שהצבא עדיין "צבאי" – כלומר, חלקים ממנו מבודדים יחסית מן החברה ולכן הוא שומר על דמותו המקצועית – אך מתקיים מעין ניהול משותף צבאי-אזרחי של יחידות בתוכו. הניהול המשותף עשוי ליהנות מרמה גבוהה יחסית של אוטונומיה ביחס לפיקוד הצבאי, עד כדי כרוסום בערכים המקצועיים של הצבא.<sup>89</sup>

במקרה של פעילות הצבא בשטחים, הפיקוח החוץ-מוסדי – הן הפיקוח הפנימי של חיילים דתיים והן המיקוח הישיר שמפעילים ארגוני המתנחלים – הצליח להגביל, הלכה למעשה, את יכולתו של הצבא לפעול בצורה אוטונומית ביחס למתנחלים, כפי שניתן ללמוד מדוח ששון,<sup>90</sup> מאיומי הסרבנות המרתיעים את הצבא מפני פיגועי יישובים ועוד. כשם שארגוני זכויות אזרח הגבירו את בקרתם על הצבא, פעלו כך גם ארגוני המתנחלים. הצבא נמצא אפוא במצב שבו הוא מאזן בין הכפפת השיטור המופנה כלפי הפלסטינים להגבלות החוק האזרחי לבין השלמה עם ההפרות של אותה מערכת חוק על-ידי המתנחלים.

התוצאה היא שהפיקוד הצבאי מאבד חלק ניכר מהשליטה בכוחותיו בגדה. בשיח הציבורי עולה לא אחת השאלה אם חיילים דתיים יסרבו בעתיד למלא פקודה לפנות יישובים. סביר להניח כי שיעור הסירוב יעלה על השיעור השולי שהתגלה במהלך ההינתקות. כפי שעולה מפרשנות דבריהם, שיקול מרכזי של אותם חיילים דתיים ורבניהם ששיתפו פעולה בצורות שונות עם מהלכי ההינתקות היה החשש מפני סיכון ההישגים של "הכיפות הסרוגות" בצבא, ומכך שאי-שיתוף-פעולה יפגע ביכולת לסכל

88 ראו HUNTINGTON, לעיל ה"ש 5.

89 להרחבה תיאורית ראו: Yagil Levy, *The Embedded Military: Why did the IDF Perform Effectively in Executing the Disengagement Plan?*, 16(3) SECURITY STUD. 382 (2007).

90 ראו דוח ששון, לעיל ה"ש 35.



פינוי עתידי של יישובים בגדה, שהיא גזרה קריטית יותר מגוש קטיף מנקודת-מבטה של הציונות הדתית.<sup>91</sup> לנוכח העובדה ששיעור הדתיים בצבא גדל, ובהינתן שבמאבק סביב הפינוי הסופי שוב לא יהיו למתנחלים ולמגויסים הדתיים שיקולים דומים של רווח עתידי שיצמח מכיבוד אחדות הצבא בטווח הקצר, סרבנות בהיקף רחב יותר תהיה בלתי-נמנעת.

אך יותר משחשובה השאלה כיצד יתמודד הצבא עם סירוב המוני, חשוב עצם חששו של הצבא שסכנה כזו אכן רובצת לפתחו, בין אם חשש זה מבוסס ובין אם לאו. חשש זה מעורר דילמה דומה לתסמונת של מדיניות מניעת הנפגעים בצבאות המערב ובצה"ל: החשש שמא דעת-הקהל לא תקבל מספר גבוה של נפגעים – גם אם אפשר שלא תמיד יש לו ביסוס – מרתיע מפני הפעלת הצבא או למצער מגביל את אופן הפעלתו. כך גם כאן, החשש מסרבנות משפיע על שיקוליהם של הצבא והדרג המדיני.<sup>92</sup> סביר להניח כי שיקול מרכזי להימנעות מפינוי התנחלויות בלתי-חוקיות (בהתאם להתחייבות של ממשלת ישראל לממשל האמריקאי) הוא ההבנה הפשוטה שלצבא אין יכולת ממשית לבצע את הפינוי מבלי להיתקל בסרבנות מסיבית של מגויסים שהצבא תלוי בהם, לשיטתו, בכל הנוגע באיושם של מאגרי כוח-האדם האיכותיים שלו למלחמה עתידית. לכן הצבא מעדיף שהמטרה תטפל בכך,<sup>93</sup> אך ספק אם לזו יש היכולת לעשות זאת. ספק גם אם בעתיד יהיה אפשר ליישם הסכם שיחייב פינוי יישובים בהתאם למודל ה"אלגנטי" של פינוי עזה. במילים אחרות, השאלה אילו הוראות יימנע הדרג המדיני מלהורות לצבא לנוכח מגבלות אלה חשובה מן השאלה כיצד ימלא הצבא את ההוראות, שאולי לא יינתנו לו כלל.

החלשה של הפיקוח המוסדי נגרמת גם במצב שבו מתקיימת פעילות-יתר של הזירה הציבורית בנושאים הקשורים לצבא. כניסה משמעותית של שחקני פיקוח חוץ-מוסדיים אשר פועלים ישירות מול הצבא, ולא מול מוסדות המדינה האזרחיים, או ממקדים את תביעותיהם וביקורתם ישירות כלפי הצבא, ולא כלפי שולחיו הפוליטיים, מחזקת את נטייתם של מפקדי הצבא לנהל דיאלוג ישיר עם הקבוצות החברתיות האוחזות במשאבים – כולל במשאב הלגיטימציה – שהצבא טוען להם ואשר זמינותם פוחתת כתוצאה מפעילות חוץ-מוסדית זו. זאת, בהנחה – ולו גם מובלעת – שפונקציית התיווך של הפוליטיקאים נחלשה ושהמוסדות הפוליטיים אינם מספקים לצבא הגנה יעילה אל מול הלחצים להצרת מרחב הפעולה שלו המתפתחים מתוך החברה האזרחית. דיאלוג ישיר זה מתנהל מעל לראשם של הפוליטיקאים ובדרך-כלל בתקשורת. לא בכדי מתרחש מה שהסוציולוג הצבאי האמריקאי צ'רלס מוסקוס<sup>94</sup> כינה תהליך של "חיזור": בניגוד ליחסים המסויגים של העבר, הצבא הפוסט-מודרני מחזר אחרי התקשורת כדרך לגיוס

91 יגיל לוי **מצבא העם לצבא הפריפריות** 245–279 (2007).

92 עמוס הראל ואנשיל פפר "חשש גובר בצה"ל מעלייה בסרבנות אם יפנה מאחזים" **הארץ** 11.12.2009.

93 ראו אבי יששכרוף ועמוס הראל "ברק מתכוון לפנות את המאחזים בכוחות משטרה" **הארץ** 28.5.2009.

94 צ'ארלס מוסקוס "לקראת צבא פוסט-מודרני?" **תרבות דמוקרטית** 4–5, 213 (2001).

לגיטימציה בסביבה תחרותית או מאתגרת. לשם המחשה, מוטה גור הזהיר את הציבור מפני הונאה ערב ביקורו של הנשיא סאדאת בירושלים, רפאל איתן הגדיר את ההתנחלויות מכשיר בטחוני, דן שומרון ריסן את הדרג המדיני בעת האינתיפאדה, אהוד ברק פרש את משנתו נגד הסדר-הביניים עם הפלסטינים, אמנון ליפקין-שחק הסתייג מהחלטת נתניהו לפתוח את מנהרת הכותל, שאול מופז קבע כי הרשות הפלסטינית היא רשות של טרור, משה יעלון יצא נגד תוכנית ההינתקות, וגבי אשכנזי מתח ביקורת על שחרור אסירים פלסטינים כמחווה לרשות הפלסטינית.

אלא שהדיאלוג הישיר מחזק את כושר המיקוח של הצבא מול הפוליטיקאים, ככל שדיאלוג זה מהווה מנגנון שבאמצעותו הצבא מגייס תמיכה העוקפת את המוסדות האזרחיים. בנסיבות אלה יש לצבא יכולת למנף טוב יותר את עוצמתו במיקוח המתפתח מול הפוליטיקאים. הדברים אמורים בעיקר לגבי מצבים שבהם הפוליטיקאים מממשים מדיניות המקדמת סדר-יום יוני יחסית. הואיל וסדר-יום כזה מאיים בנסיבות מסוימות על משאבי הצבא ועל סמליו, בידיו היכולת לחבור באופן עקיף לקבוצות ניציות ולסכל את סדר-היום הזה.

לשם המחשה, קביעתו של הרמטכ"ל שאול מופז כי מתווה קלינטון להסכם עם הפלסטינים – שממשלת ברק אישרה בשלהי כהונתה ובתחילתה של אינתיפאדת אל-אקצה – הוא סכנה קיומית הייתה יכולה לתרום לגיוס התנגדות פוליטית למהלך אילו התקבל המתווה על-ידי הפלסטינים. שר החוץ דאז, שלמה בן-עמי, ראה התבטאות זו כשקולה כמעט להפיכה צבאית.<sup>95</sup> אפקט דומה היה גם להתבטאותו של הרמטכ"ל משה יעלון מול הדרג הפוליטי נגד קידומה של תוכנית ההינתקות מרצועת עזה. בנסיבות אלה, גיוס התמיכה הפוליטית לתוכנית ונטרול התנגדותו של הימין נכרכו גם באי-הארכת כהונתו של יעלון כרמטכ"ל.

הפוליטיקאים, בתורם, מכירים בכך שעמדתו של הצבא בסוגיות פוליטיות שנויות במחלוקת עשויה להיות לנחלת הציבור, אם עמדת הצבא המוצגת בפורום פנימי סגור של מקבלי החלטות תיוודע לציבור באמצעות הדלפה או אם מפקדי הצבא יעשו זאת במישורין. לכן לחשיבה הצבאית יש משקל רב במצבי מחלוקת פוליטית. יתר על כן, ככל שהוויכוח הפוליטי מתרחב, יכולתם של הפוליטיקאים לענוש את מפקדי הצבא אם הללו יחלקו בפומבי על הדרג המדיני נחלשת.<sup>96</sup> כך הצבא יכול לחזק את כושר המיקוח שלו מול הפוליטיקאים ולהגביר את מעורבותו בקביעת המדיניות. בנסיבות אלה, של רתיעת הפוליטיקאים מפני התנגשות פוטנציאלית עם הצבא, הפקיד יצחק רבין את יישום הסדרי אוסלו בידי הצבא, לאחר תקופה קצרה שבה נוהל התהליך באמצעות אנשי משרד החוץ,

SHLOMO BEN-AMI, SCARS OF WAR, WOUNDS OF PEACE: THE ISRAELI-ARAB TRAGEDY 95 (2006).

Deborah D. Avant, *Are the Reluctant Warriors Out of Control? Why the U.S. Military is Averse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats*, 6(2) SECURITY STUD. 51 (1996).

ובכך רתם את הצבא לגיוס תמיכה מול התנגדות הימין.<sup>97</sup> באופן דומה, כאשר פרצה אינתיפאדת אל-אקצה, תבע הצבא וקיבל חופש פעולה רחב לדיכוי ההתנגדות הפלסטינית, בעוד שהממשלה הסתפקה במתן הנחיות עמומות ואף לא גילתה נחישות באכיפתן על הצבא.<sup>98</sup> אמנון ליפקין-שחק, ששימש אז שר בממשלת אהוד ברק ואשר היה בעברו רמטכ"ל, ביטא את חולשתו של ראש הממשלה ושר הביטחון ברק בהתייחסו לקושי לרסן את הצבא: "אהוד לא רצה שזה יצא לתקשורת. הוא ידע שזה יצא לתקשורת שהוא נותן לצבא הנחיות שהן לא לרוחו של הצבא. הוא מאוד חשש מזה. אין לי ספק שהוא חשש שהדלפות שכאלו עלולות לערער את הלגיטימציה."<sup>99</sup>

בנסיבות קיצוניות, הדיאלוג הישיר של הצבא עם הציבור מחזק אצל הראשון את התחושה שהוא יכול לשמש פרשן של רצון הציבור. אולם עקרון הפיקוח הפוליטי על הצבא במסגרת דמוקרטית מחייב שהדרג הפוליטי הנבחר ישמש הפרשן הבלעדי של רצון הציבור בכל האמור בתרגומו של רצון זה – עמום ככל שיהיה – להנחיית הצבא. לצבא יש ייפוי-כוח לפעול שהציבור הפקיד בידיו באמצעות המוסדות האזרחיים, ולפני מוסדות אלה הוא נושא באחריות. הצבא משולל סמכות – ואפשר שגם משולל יכולת – לפרש בעצמו את רצון הציבור, והבעת דעה פומבית מגלמת נטייה לפרשנות כזו.<sup>100</sup> אך ככל שהתיווך הפוליטי בין הצבא לבין הציבור מתרופף, קשה יותר לרסן את הצבא, ולכן דיאלוג ישיר אינו מתיישב עם עקרון הפיקוח האזרחי על הצבא.

מכאן אנו מגיעים למסקנה חשובה: פיקוח אזרחי על הצבא אינו מרמז בהכרח על ריסונו של הצבא לטווח ארוך או על הגשמת הערך הדמוקרטי של העמדת הצבא תחת מרותם של המוסדות הפוליטיים הנבחרים. התחזקות הפעילות בזירות הפיקוח החוץ-מוסדיות יכולה בנסיבות רבות להוביל גם לתוצאה הפוכה.

## 6. החלשת היכולת לאתגר את החשיבה הצבאית

להתחזקותו של הפיקוח החוץ-מוסדי עשויה להיות השלכה שלילית מהותית אף יותר מזו שנידונה לעיל. הפיקוח החוץ-מוסדי מתמקד בצבא כארגון, ולא במטרות הפוליטיות שהצבא משרת. זה המשותף לעיסוק במשאבי-האנוש, בתפקוד בשטחים, בנזק הסביבתי

97 Yagil Levy, *Militarizing Peace: Why did the Israeli Military Spearhead the Oslo Accords?*, 14(2) CONTEMP. POLIT. 145 (2008).

98 ראו PERI, לעיל ה"ש 21, בעמ' 91–108; Kobi Michael, *The Israeli Defense Force as an Epistemic Authority – An Intellectual Challenge in the Reality of the Israeli-Palestinian Conflict*, 30(3) J. STRATEGIC STUD. 421 (2007).

99 קובי מיכאל, תקשורת פרטית, 2007.  
100 גם בארצות-הברית מקובלת התפיסה כי אף שאנשי הצבא נשבעים לחוקה, הם אינם פרשניה, והם מפקידים פרשנות זו באופן מלא בידי מפקדם העליון – הנשיא. בעניין זה ראו: DOUGLAS V. JOHNSON & STEVEN METZ, *AMERICAN CIVIL-MILITARY RELATIONS: NEW ISSUES, ENDURING PROBLEMS* (1995). פעולות שחורגות מתפיסה זו יכולות להיעשות רק בנסיבות מיוחדות, ובעיקר כפעולה אישית (דוגמת פנייה לקונגרס).

ועוד. במידה רבה השיח של סוכני הפיקוח החוץ-מוסדי למן שנות התשעים מבטא נסיגה משיח ה"מקרו" של "שלום עכשיו" ו"גוש אמונים", שהתמקד בסוגיות של מטרת המדיניות, לשיח "מיקרו" המתמקד בארגון.

ניתן להסביר מעבר זה בצורות שונות, החוזרות לתהליכי-עומק המתחוללים בחברה הישראלית, כגון הצמחתה של פוליטיקת זהויות וחדירתה לצבא, התגברות השיח הכלכלי של חברת השוק, התרחקות המעמד הבינוני משירות צבאי ועוד.<sup>101</sup> מכל מקום, תפקיד חשוב בתהליך זה ממלאת התקשורת. מכיוון שהתקשורת פועלת בתנאים של כלכלת שוק, היא ממוקדת באירועים ובסיפורים, ופחות בתהליכים מורכבים. אולם עיסוק בהיגיון המדיני המנחה את הפעולה הצבאית אינו עיסוק באפיוזודות, אלא בתהליכים. צריך להיות בעיסוק זה יסוד מופשט של קשירת אפיוזודה (פעולה צבאית, מינוי, רכש חימוש) להשלכות ארוכות-טווח ובעלות משמעות מבנית, הנסתרות לא רק מעין הציבור, אלא במידה רבה גם מתודעתם של מקבלי ההחלטות ושל מיישמהן העיקריים. דמוקרטיה מושתתת על ויכוח, ולא על מידע. המידע צריך לשרת את הוויכוח, ולא לבוא במקומו, ולכן תפקיד התקשורת הוא לשרת את הוויכוח, ולא רק לספק מידע. בראש ובראשונה על התקשורת להמריץ ויכוחים על מהות השימוש בכוח. משהיא אינה עושה זאת, החשיבה הצבאית אינה מאותגרת, מהטעם הפשוט שהיא נמצאת מחוץ לליבתו של השיח.

אין המחשה טובה יותר לכך מאשר התנהגותה של התקשורת במלחמת לבנון השנייה. מצד אחד, בעת המלחמה חדרה התקשורת לנבכי עיסוקיו של הצבא במידה רבה יותר מאשר במלחמות עבר, וחשפה כשלי ביצוע, דוגמת הפגיעה בסטי"ל "חנית", ההשתלטות הבעייתית על בינת ג'בל, אירוע החטיפה, סכסוכים בצמרת הצבא ועוד. אולם לצד זאת, אם נקבל את הטענות המופיעות בדוח של עמותת קשב,<sup>102</sup> התקשורת גם התייצבה לימין הממשלה, והתמיכה המוצקה שהיא העניקה לה הסירה מסדר-היום דיון נוקב בתבונה שבעצם ייזומה של המלחמה, ועל אחת כמה וכמה בתבונת מטרותיה. התקשורת קיבלה כפשוטן את מטרות המלחמה, כפי שהציגן ראש הממשלה אהוד אולמרט – פירוק חיזבאללה, בדרום לבנון לפחות, ושחרור השבויים – ולכן הביעה בהמשך אכזבה מאי-מימושו, ובמיוחד מאי-הצלחתו של צה"ל להפסיק את ירי הקטיושות על האוכלוסייה האזרחית. במילים אחרות, השיח – הן זה התקשורתי והן זה שמקדמים ארגוני הפיקוח החוץ-מוסדי – מתמקד בארגון הצבאי, ומותיר את החשיבה הצבאית בלתי-מאותגרת.

המחשה אחרת עולה מאופי פעילותם של ארגוני זכויות האזרח. מצד אחד, כפי שראינו, ארגונים אלה מגבילים את חופש הפעולה המבצעי של הצבא – שוב אין הוא יכול להפעיל "נוהל שכן" או להתעמר באוכלוסייה החוצה את המחסומים או לבצע "סיכולים ממוקדים" באותה מידת עצמאות שממנה נהנה בעבר. עם זאת, אין הדבר

101 ראו לוי, מיכאל ושפירא, לעיל ה"ש 26.

102 **מלחמה עד הרגע האחרון: התקשורת הישראלית במלחמת לבנון השנייה** (עמותת קשב, 2007), זמין בכתובת [www.keshev.org.il/images/stories/PDF/War\\_to\\_the\\_last\\_minute\\_heb.pdf](http://www.keshev.org.il/images/stories/PDF/War_to_the_last_minute_heb.pdf)

מפריע לדרג הפוליטי להמשיך לקיים את השליטה בשטחים. באופן פרדוקסלי, ארגוני זכויות האזרח תורמים להנארה (enlightening) מחודשת של הכיבוש. סיום הכיבוש אינו המסקנה הנובעת באופן בלתי-נמנע מהמסרים של ארגונים אלה (אף שאין ספק שזו עמדתם). מן השיח של ארגונים אלה יכולה גם לעלות המסקנה כי יש אפשרות "להלביץ" את הכיבוש: ניתן לפעול בצורה מוסרית יותר, להקפיד יותר על טוהר המידות של החיילים, להגביר את הענישה בגין מעשים חריגים, לחזק את המנגנונים הצבאיים המפקחים על פעילותם של החיילים (בעיקר על זו המתקיימת בצוותים קטנים), לאכוף סדר על המתנחלים ולפחות להקטין את השפעתם על הצבא, לאחד דפוסים של הוראות ונהלים, לשפר את מה שמכונה בעגה הצבאית "מרקם החיים" של הפלסטינים, ובעיקר – להקטין את החיכוך עם האוכלוסייה. כך, מיתון וריסון של פעולת הצבא על-ידי הכפפתו לכללים חדשים, שהארגונים מסייעים בגיבושם, מלבישים את פעולתו בלבוש אנושי וחוקי יותר, ובכך מפחיתים לחץ של ארגונים בין-לאומיים וממתנים את הפוטנציאל להתנגדות האוכלוסייה הפלסטינית, שלא לדבר על הרדמתה של דעת-הקהל הישראלית.<sup>103</sup>

אכן, מערכת הביטחון עושה, בעיקר משנת 2005, פעולות המשנות במשהו את אופן שליטתה באוכלוסייה בגדה המערבית: היא מסירה מחסומים, מאזרחת את מעברי הגבול, מקטינה את הנוכחות בערי הגדה ומגדילה את היקף ההעמדה לדין של חיילים על התנהגות חריגה. (רק בעת כתיבת דברים אלה פורסם כי הפרקליטות הצבאית הראשית גיבשה מדיניות חדשה של פתיחת חקירת מצ"ח בכל מקרה שבו אזרח פלסטיני נהרג מאש צה"ל בגדה, בניגוד למדיניות שנהגה קודם לכן, אשר תפסה את פעולת הצבא בגדה כלחימה לכל דבר.) במידה רבה ניתן להחזיר את השליטה בשטחים למודל שהיה נהוג בשנות אוסלו, עם יצירה של הבחנות ברורות בין דגמי השליטה באזורים השונים, עיצוב של חלוקת עבודה עם מנגנוני הביטחון הפלסטיניים והקטנה משמעותית של החיכוך בין הצבא לבין האוכלוסייה הפלסטינית. הדבר יהפוך את מודל השליטה לכה אשר נראה פחות לעין, יוצר חיכוך פחות ולכן גם מעורר התנגדות פחותה. יש בו כדי "לייבש" את המקורות שמהם צומחת פעילותם של ארגוני הפיקוח החוץ-מוסדי מן השמאל, אך לא להביא לידי כינונה של ריבונות פלסטינית, אשר תסיים את השליטה הישראלית המתמשכת בשטחים. בתמצית, לפנינו ביטוי נוסף לזיקה הפרדוקסלית – המוכרת גם מתהליכים אחרים בהיסטוריה הישראלית, ואף העולמית – בין הגברת הפיקוח הפוליטי על הצבא לבין הגברת המיליטריזציה של הפוליטיקה הישראלית.<sup>104</sup>

103 יגיל לוי "מה שוברים שוברים שתיקה" *כתב עת לספרות ומחשבה רדיקלית* 28, 68 (2011).

104 ראו לוי *מי שולט על הצבא?*, לעיל ה"ש 19; Uri Ben-Eliezer, *Rethinking the Civil-Military Relations Paradigm: The Inverse Relation between Militarism and Praetorianism through the Example of Israel*, 30(3) COMP. POL. STUD., 356 (1997).

## סיכום

מאמר זה ביקש להתמודד עם פער מחקרי כללי המקרין גם על שדה המחקר בישראל: הדיון בפיקוח האזרחי על הצבא בחברות דמוקרטיות מתמקד במפגש המתנהל בין הפוליטיקאים לבין הגנרלים, אף שמפגש מוסדי זה תחום ביחסי העוצמה המתנהלים מחוץ לצבא ולמשל. תפקיד חשוב בעיצובם של יחסי עוצמה אלה ממלאים סוכני הפיקוח החוץ-מוסדי, הנכנסים למרחב הציבורי כדי להשפיע על אופן פרישתו של הצבא, תפקודו ומשאביו. הם עשויים לחזק את כושר המיקוח של הפוליטיקאים ביחס לצבא, ואף להמריץ את הפוליטיקאים לשכלל את כלי הפיקוח על הצבא, בעיקר באמצעות כלי החקיקה. בה-בעת, פעולתם של הסוכנים החוץ-מוסדיים עשויה לתרום גם להעצמת כושר המיקוח של הקצונה מול הפוליטיקאים.

יתר על כן, סוכני הפיקוח החוץ-מוסדי משפיעים במישרין, בצורות שונות, על התנהלות הצבא. לכן במרכז הניתוח הוצע להעמיד לא רק את האופן שבו הצבא נשלט ומפוקח על-ידי המוסדות הפוליטיים האזרחיים, אלא בעיקר את מרחב האוטונומיה המקצועית שלו. כלומר, הוצע לבחון מהו המרחב שבו הצבא יכול לפעול בהתאם להשקפת-עולמו המקצועית ללא הגבלות חיצוניות. מרחב זה נקבע בהתאם לכללים פורמליים (שהם השתקפות ותוצאה של מבנה עוצמה חיצוני), אך גם בהתאם לכללים א-פורמליים המעוצבים כתוצאה מהמיקוח שהצבא מנהל מול סוכני הפיקוח החוץ-מוסדיים.

לכן יש חשיבות רבה לניתוח זירות הפעולה שבהן מתנהל הפיקוח החוץ-מוסדי. במאמר זה נותחו ארבע זירות שונות – זירת המיקוח הישיר, הזירה הציבורית, הזירה המשפטית וזירת הפיקוח הישיר (ובה זירת-המשנה של הפיקוח הפנימי). בחירתה של קבוצה לפעול בזירה אחת (או יותר), ולא באחרת, משקפת מראש את עוצמתה ביחס למסד הצבאי או הפוליטי מבחינת משאבים כלכליים וארגוניים, כושר מיקוח, בעלי-ברית מוסדיים, ידע מקצועי ועוד. חשוב מכך, הבחירה בזירה עשויה גם לעצב, ככל שהקבוצה תצליח, את אופי הפיקוח שהיא תייצר – הסדר פורמלי או א-פורמלי – ואת ההשלכה שתהיה לכך על התוצאה הסופית, שהיא תכליתו של הפיקוח האזרחי על הצבא, קרי: המידה שבה יפעל הצבא בהתאם למטרות הפוליטיות המעוצבות על-ידי המוסדות האזרחיים ובהתאם למשאבים שהם מקצים, והמידה שבה ישקפו מטרות ומשאבים אלה את הרצון הקולקטיבי של הקהילה הפוליטית.

הפיקוח החוץ-מוסדי חשוב במידה רבה מן הפיקוח המוסדי, שכן הוא מצמיח תהליכים המשכללים את הפיקוח המוסדי, ומצמיח את עיקר התהליכים שמרסנים את פעילות הצבא, גם אם באופן א-פורמלי. אבל עודף פעילות של הזירה החוץ-מוסדית, בעיקר בדפוס המיקוח הישיר ובדפוס הפיקוח הישיר, עלול גם להחליש את יכולתם של המוסדות הפוליטיים הנבחרים לרסן את הצבא. מכאן החשיבות של המשך שכלולם של דפוסי הפיקוח המוסדיים, כדי למנוע ריק שאליו ייכנסו סוכני פיקוח-חוץ מוסדיים,

משפט ועסקים יז, תשע"ד

הפיקוח החוץ-מוסדי על הצבא

העלולים להוביל לתוצאה שתסכל את הרעיון הדמוקרטי של שליטה אזרחית בצבא. תרומתו של מאמר זה היא בהארת התהליכים המתרחשים בהקשר זה ובקריאה לפעולה הנובעת מהם – פעולה שלקהילת המשפטנים יש בה תפקיד חשוב.

