

1976 – כינון חוק יסוד: הצבא

מאת: סגן שיר שרם, עוזרת היועצת המשפטית לתחום הפרט, מחלקת הייעוץ והחקיקה

כיום, מעמדו של צה"ל וכפיפותו לדרג המדיני מוסדרים בהסדרים חוקתיים, שעוגנו בחוק, אולם, לא כך היה הדבר בעת הקמתו של צה"ל. כפיפותו של צה"ל והרמטכ"ל לדרג המדינה עוגנה רק בשנת 1976, דור שנים לאחר קום המדינה, וזאת בעקבות מסקנות ועדת אגרנט שחקרה את נסיבות פריצתה של מלחמת יום הכיפורים.

רקע עובדתי

חוק יסוד: הצבא התקבל על ידי הכנסת השמינית, ביום 31 במרץ 1976, וזאת בין היתר בעקבות מסקנותיה של "ועדת אגרנט", שחקרה את נסיבות פריצתה של מלחמת יום הכיפורים. ועדת אגרנט התריעה על חוסר הבהירות ששרר בנוגע לסמכויות הצבא כמו גם בנוגע ליחסי הגומלין בין הדרג הצבאי לדרג המדיני. כך למשל ציינה הוועדה, כי "דבר אחד ברור על כל פנים מבחינה חוקתית: לא נקבע מעולם ששר הביטחון הוא מעין 'רמטכ"ל-על' החייב להנחות את צה"ל בתחום אחריותו של זה בשטח האופרטיבי, או שהוא בבחינת מפקד עליון של צה"ל מכוח היותו שר הביטחון."



ועדת אגרנט (27 בנובמבר 1973; מאתר המרשתת של הכנסת)

הליכי החקיקה

החוק נחקק כאמור בשנת 1976. בהסדריו אמנם הובהרה חלק מהעמימות בקשר להיקף אחריות הדרג המדיני וזהות האחראים בדרג זה לפעולות הצבא ולהפעלתו, אך חוק היסוד לא פתר את כלל הסוגיות הנוגעות לחלוקת הסמכויות הנוגעות לצבא.

במסגרת הדיונים בוועדת המשנה לחוקי היסוד, נמתחה ביקורת חריפה על הצעת החוק בטענה כי זו אינה ברורה דיה, ואינה נותנת מענה לסוגיות שהעלתה ועדת אגרנט. בין היתר, התעוררו מספר שאלות, שהצעת

החוק לא נתנה להן מענה חד משמעי, וביניהן השאלה "האם שר הביטחון רשאי להורות לרמטכ"ל למנות קצין פלוני לתפקיד מפקד פיקוד מרחבי?", או "מי מוסמך להכריז על מלחמה או על מצב כוננות?"

טרם חלפה שנה מאז נחקק חוק היסוד, וכבר התגלגלה לפתח מחלקת הייעוץ והחקיקה בפרקליטות הצבאית השאלה בדבר סמכות שר הביטחון להתיר התחייבות של משרת קבע לשירות צבאי ולהורות על שלילת מענק השחרורים של חייל. דיון בהיבטים החוקתיים ובמארג היחסים השלטוני בין הדרגים המדיני והצבאי הוביל לגיבושה של חוות דעת מרכזית של מחלקת הייעוץ והחקיקה משנת 1977. בחוות הדעת מובהר כי הצבא נתון "למרות הממשלה", ומשכך, הממשלה היא הרשאית להורות לרמטכ"ל כל דבר שתמצא לנכון במישור האסטרטגי, הטקטי והאופרטיבי, וזאת ללא סייגים. יחד עם זאת, הוצבע על חוסר בהירות בשאלת פרשנותה של ההוראה שעניינה כפיפות הרמטכ"ל לשר הביטחון, עליה עמדו גם מלומדי המשפט קרמניצר, בנדור ונון.

חוות הדעת ניסתה לטפל באותו חוסר בהירות, כאשר היא דנה בגישות השונות בדבר יחסי שר הביטחון והרמטכ"ל – האם מדובר בכפיפות מוחלטת, בכפיפות אסטרטגית או בכפיפות יחסית. תפישת הכפיפות המוחלטת היא כי שר הביטחון מחזיק בסמכות זהה לסמכות הממשלה, כל עוד לא החליטה הממשלה אחרת; תפישת הכפיפות האסטרטגית היא כי שר הביטחון יכול להתערב בעשיית הצבא בנושאים מדיניים ואסטרטגיים בלבד, להבדיל מנושאים מבצעיים ופיקודיים; ותפישת הכפיפות היחסית משמעותה כפיפות מוחלטת במכלול הנושאים המדיניים אסטרטגיים, כאשר בנושאים מבצעיים או פיקודיים השר הוא במעמד של גורם מאשר או מתנגד, ולא גורם יוזם או מכתוב.

הובהר, כי חייל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, חייב לציית אך ורק לרמטכ"ל, שכן שר הביטחון איננו מפקד. כמו כן, ביארה חוות הדעת, כי הרמטכ"ל רשאי להביא להכרעת הממשלה חילוקי דעות בינו לבין שר הביטחון, וזאת באמצעות שר הבטחון. כמו כן, הוטעם כי הרמטכ"ל חייב להישמע להנחיית שר הביטחון שבתחום סמכותו.

חשיבות הנושא

הפרקליטות הצבאית הייתה ועודנה מעורבת בסוגיות שהובאו לעיל, שתחילתה בהשתתפות הפעילה של הפצ"ר דאז, צבי ענבר בשיבות שהתקיימו בוועדת המשנה של הכנסת לחוקי היסוד, המשיכה בייעוץ המשפטי שניתן על-ידי מחלקת יעוץ וחקיקה, בנושאים הקשורים לפרשנות חוק היסוד וקצותיה במעורבות בדיונים במכלול הצעות חוק שהוגשו לאורך השנים במטרה לשנות הסדרים חוקתיים בקשר לצבא.

בדיוני הכנסת אגב הצעת החוק, הבהיר ענבר את החשיבות הדקלרטיבית של סעיף החוק הקובע את כפיפות הרמטכ"ל לממשלה ולשר הביטחון, בהיותו משקף את מעמד ראש המטה הכללי בתור "הצינור שבין הממשלה לצבא"; ראש הממשלה ושר הביטחון "מזרימים את הוראותיהם לצבא דרך ראש המטה הכללי". כן ציין ענבר, כי הביטוי "הדרג הפיקודי העליון" נועד לבטא את הרעיון לפיו בצבא יש דרגים פיקודיים וכל אחד מהם כפוף לשני, ולפיכך הדרג הפיקודי העליון בתוך הצבא הוא ראש המטה הכללי.

בהקשר זה יצוין, כי אחת ההצעות שהועלו בוועדה, אליה התנגד ענבר, ביקשה לקבוע סמכות עצמאית וישירה לשר הביטחון ליתן הוראות ופקודות לצבא. ענבר ציין כי "נקבע שהרמטכ"ל אינו המפקד העליון של הצבא אלא הדרג הפיקודי העליון בצבא עצמו. נאמר כי אין מקום לסיבוך, שכן תוספות רק יכולות להקשות, בעיקר תוספת שתאפשר לשר הבטחון להוציא הוראות ופקודות לצבא. לא ייתכן שיהיו שני גופים שיוציאו הוראות לצבא, הרמטכ"ל ושר הבטחון. שר הבטחון ינחה את הרמטכ"ל להוציא הוראה מסוימת שתחול על הצבא. הרמטכ"ל יוציא את הפקודות המתאימות כאשר אותן פקודות צריכות לבוא במסגרת הוראות הפיקוד העליון החייבות לקבל אישור שר הבטחון לא רק בקשר למהותם אלא גם בקשר לניסוחם".

מדוע בחרתי בנושא?

אין צורך להכביר מילים על חשיבות גבולות סמכותם של הדרגים השונים בגופי ביטחון ושל הממשקים ביניהם, ובפרט של גוף דוגמת צבאה של מדינה, ונושאים אלה מעסיקים את הצבא כמו גם את הייעוץ המשפטי כל העת. כקצינה במחלקת ייעוץ וחקיקה, מצאתי את הסוגיה רלבנטית מאוד אף לעיסוקי שלי, בתחומי כוח האדם והפרט בצבא.

למותר לציין כי חוק יסוד הצבא מהווה נקודת מוצא חשובה בבחינת סוגיית מעמדו של הצבא במדינה דמוקרטית, והוא חשוב בפרט בעיתות חירום ולחימה, שכן הוא מסדיר את המגבלות החוקתיות על הפעלתו של הצבא.

חוק יסוד: הצבא *

- | | | |
|----|---|----------------------|
| 1. | צבא-הגנה-לישראל הוא צבאה של המדינה. | מהות |
| 2. | (א) הצבא נתון למרות הממשלה. (ב) השר ממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הבטחון. | כפיפות למרות האזרחית |
| 3. | (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי. (ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הבטחון. (ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הבטחון. | ראש המטה הכללי |
| 4. | החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו. | הובת שירות וגיוס |
| 5. | הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו. | הוראות ופקודות בצבא |
| 6. | אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה-לישראל אלא על פי חוק. | כוחות מזוינים אחרים |

יצחק רבין
ראש הממשלה

אפרים קציר
נשיא המדינה

* נתקבל בכנסת ביום כ"ט באדר ב' תשל"ז (31 במרס 1976); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בה"ח 1197, תשל"ה, עמ' 418.

חוק-יסוד: הצבא

- | | |
|---|---|
| <p>1. צבא-הגנה-לישראל הוא צבאה של מדינת ישראל.</p> | <p>צבא-הגנה לישראל - צבא המדינה</p> |
| <p>2. (א) צבא-הגנה-לישראל נתון למרותה של הממשלה. (ב) שר הבטחון ממונה על צבא-הגנה-לישראל מטעם הממשלה.</p> | <p>כפיפות למרות האזרחית</p> |
| <p>3. (א) ראש המטה הכללי הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא-הגנה-לישראל. (ב) ראש המטה הכללי נתון למרות האזרחית כפי שקבוע בחוק זה.</p> | <p>סמכותו של ראש המטה הכללי</p> |
| <p>4. הממשלה תמנה את ראש המטה הכללי לפי המלצת שר הבטחון.</p> | <p>מינוי ראש המטה הכללי</p> |
| <p>5. הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא-הגנה-לישראל, תיקבע בחוק או מכוחו.</p> | <p>הוראות ופקודות בצבא-הגנה- לישראל</p> |
| <p>6. דרכי גיוס החובה לצבא-הגנה-לישראל ייקבעו בחוק או מכוחו.</p> | <p>גיוס חובה</p> |
| <p>7. אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה-לישראל אלא על-פי חוק.</p> | <p>הוראות בדבר כוחות מזוינים</p> |

דברי הסבר

- | | |
|---|---|
| <p>סעיף 3 סעיף זה מגדיר את מעמדו של הרמטכ"ל ואת כפיפותו לשלטון האזרחי.</p> | <p>הבסיס החוקתי והחוקי של צבא-הגנה-לישראל היה עד כה פקודת צבא-הגנה-לישראל, תשי"ח-1948, מיום י"ז באייר תשי"ח (26 במאי 1948). שניתנה לפי סעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תשי"ח-1948, ואושרה בסעיף 4 לפקודת סדרי השלטון והמשפט (הוראות נוספות), תשי"ח-1948.</p> |
| <p>סעיף 4 הסעיף מסדיר את מינויו של הרמטכ"ל.</p> | <p>מוצע עתה להביא את ענין הצבא בשורת חוק-היסוד הדנים במוסדות ממלכתיים אחרים, כגון הכנסת, נשיא המדינה, הממשלה, החוק המוצע הולך בעקבות הפקודה האמורה מראשית ימי המדינה, אך מוסיף הוראות בענין כפיפות הצבא לממשלה ומעמדו של הרמטכ"ל והוראות אחרות שועדת החקירה - מלחמת יום הכיפורים (ועדת אנרנט) התריעה על העדרן, מבחינה זו יש לראות הצעה זו כאתח עם הצעת חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 9) תשל"ה-1975, המוגשת יחד עמה לכנסת.</p> |
| <p>סעיף 5 בצה"ל מחייבת מערכת ענפה של הוראות ופקודות כלליות. את קביעת הסמכות להוריא ציא הוראות ופקודות כאלה מעביר הסעיף המוצע לחוק שאינו חוק-יסודי, הוא חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955, ואמנם יחד עם חוק-היסוד זה מוצע גם תיקון לחוק השיפוט הצבאי הבא להשלים את הסעיף שלפניו.</p> | <p>סעיף 1 הוראה זו מדינשה את היות צה"ל אחד המוסדות הממלכתיים של המדינה.</p> |
| <p>סעיף 6 ההפניה שבסעיף זה היא לחוק שירות בטחון, תשי"ט-1959 (נוסח משולב). המסדיר את עניני גיוס החובה.</p> | <p>סעיף 2 הוראה זו מבטאה את כפיפות הצבא לשלטון האזרחי ואת הקשר החוקתי בין שר הבטחון לבין הצבא.</p> |
| <p>סעיף 7 הוראה זו באה בעקבות סעיף 4 לפקודה צבא-הגנה לישראל: "אסור להקים או לקיים כל כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה-לישראל".</p> | |

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים :

- פרוטוקולים של דיוני וועדת המשנה לחוקי היסוד, הכנסת השמינית, מושב שלישי.
- אייל נון "המגבלות החוקתיות המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל: הצעה לניסוח מחדש של חוק יסוד: הצבא - אגב מ' קרמניצר וא' בנדור חוק-יסוד: הצבא" 16 משפט וצבא 161 (התשס"ב).
- מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, פירוש לחוקי-היסוד - חוק-יסוד: הצבא (האוניברסיטה העברית בירושלים, תש"ס) (להלן: בן דור וקרמניצר).
- אייל נון "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל" 13 משפט וצבא 79, 94 (תשנ"ט).
- שמואל אבן וצביה גרוס "הצעה לחוק צה"ל הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה" INSS (2008) [http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/\(FILE\)1207569134.pdf](http://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/systemfiles/(FILE)1207569134.pdf)