

## יגיל לוי, קובי מיכאל, אסף שפירא הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית<sup>1</sup>

מבוא

השליטה הפוליטית על הצבא היא מעוגניו של המשטר הדמוקרטי. עיקרון זה אומץ אל תוך הדמוקרטיה הישראלית עם התגבשותו הפוליטית של "היישוב" בשנות ה-20 של המאה הקודמת. מאז ועד עתה, העיקרון כי הכוחות המזוינים כפופים למרות פוליטית השתרש בתרבות הפוליטית הישראלית. עיקרון זה תורגם לעיצוב הסדרים מוסדיים שהקטינו את הפוטנציאל לפעולת הצבא בניגוד להנחיית הדרג המדיני. זהו הפיקוח המוסדי. אכן, ההיסטוריה של יחסי צבא-פוליטיקה אינה עשירה במקרים שבהם הצבא הפר הנחייה מפורשת של הדרג הפוליטי. סטיות מהנחיות אירעו ככל שהצבא קיבל הנחיות בלתי ברורות או שהדרג הפוליטי נמנע במפגיע מלאכוף את הנחיותיו על הצבא (ראו מיכאל, 2008).

להסדרים המוסדיים הפורמאליים שתי חולשות יסודיות אשר רלבנטיות לענייננו: ראשית, גם אם ההסדרים העניקו לדרג הפוליטי כלים לריסונו של הצבא, אין כלים אלה מנוצלים בהכרח על ידי הפוליטיקאים, כתוצאה מעליונות החשיבה הצבאית (שהיא בעיקרה תרבותית) על פני זו המדינית-אזרחית. שנית, ההסדרים המוסדיים לא מכסים בהכרח את כל התחומים שבהם פועל הדרג המדיני על מנת להגביל את חופש הפעולה של הצבא. כך נוצר ואקום המעניק תפקיד לפיקוח החוץ-מוסדי, בעיקר מאז שנת 1973.

הפיקוח החוץ-מוסדי הוא פעולה של שחקנים מחוץ לביורוקרטיה המדינתית. על פי רוב, יהיו אלה ארגונים ותנועות חברתיות, הפועלים במרחב הציבורי ועוסקים בניסיון להתמקח עם הצבא או לרסנו, ישירות או באמצעות מוסדות המדינה האזרחיים, באופן שמביא להצרת מרחב הפעולה האוטונומי של הצבא ושל מפעיליו הפוליטיים. ההמשגה של הפיקוח החוץ-מוסדי מתייחסת לפיקוח על הצבא במובן של פעולות שיטתיות ומתמשכות שנועדו לשנות את מרחב הפעולה שלו, ולכן היא אינה כוללת צורות אחרות של השפעה על הצבא כדוגמת פעולות חד-פעמיות שמוקדן הוא הדרג הפוליטי, ולא בהכרח הצבא, גם אם פעולות אלו משפיעות על התנהלות הצבא<sup>2</sup> או הסדרי גיוס שעוצבו בין מוסדות המדינה ובין קבוצות שונות לאחר משא ומתן ולא באו לידי ביטוי בכינון של מנגנוני פיקוח מטעם הקבוצות על הצבא.<sup>3</sup> התפתחות הפיקוח