

מבקר המדינה

דוח ביקורת על
יישום חוק המל"ל
וההתמודדות עם המשט הטורקי



מבקר המדינה

דוח ביקורת על
יישום חוק המל"ל
וההתמודדות עם המשט הטורקי



ירושלים, סיוון התשע"ב, יוני 2012

מס' קטלוגי 2012-003

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

דוח ביקורת זה מכיל שני חלקים: הראשון עוסק ביישום חוק המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל); השני עוסק במשט הטורקי שאירע ב-31.5.2010. שני החלקים עניינם המרכזי בתהליכי קבלת החלטות בדרג המדיני העליון, בתחומי הביטחון הלאומי.

החלק הראשון הינו מעקב מורחב לביקורת שנערכה בשנת 2006 והוא דן במטה לביטחון לאומי לאחר חקיקת חוק המל"ל ביולי 2008. החלק השני מחולק לשני פרקים: הפרק הראשון דן בתהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני ובמשק עם הדרג הצבאי בנושא המשט הטורקי; הפרק השני דן בתפקוד מערך ההסברה הלאומי באירוע המשט. פרק נוסף, בנושא המודיעין במשט הטורקי, יונח בנפרד.

אשר ליישום חוק המל"ל, שעל יישומו מופקד ראש הממשלה, מצאתי כי מאז חקיקתו ביולי 2008 ועד מועד סיום הביקורת ביוני 2011 חלה אמנם התקדמות משמעותית אשר הגבירה באופן ניכר את מעורבותו של המל"ל בתהליכי קבלת החלטות בנושאי חוץ וביטחון של ראש הממשלה, הממשלה וועדותיה; אולם, בחלוף כשלוש שנים מיום חקיקת חוק המל"ל עדיין קיימים פערים מהותיים בין הוראת חוק המל"ל ותכלית החוק לבין יישומו בפועל. במצב זה המל"ל איננו ממלא את ייעודו כפי שביקש המחוקק להשיג וכפי שעולה מהמלצות ועדת וינוגרד, מהמלצות ועדת ליפקין-שחק ומדוח מבקר המדינה, ועדיין אינו מהווה את גוף המטה המרכזי לענייני חוץ וביטחון היכול להשיג את הערך המוסף הנדרש בתהליכי קבלת החלטות בנושאים שהם מהחשובים ביותר למדינת ישראל. עקב כך, בנושאים רבים לא נעשית עבודת מטה מתכללת על ידי גורם שאינו הגוף המבצע, המביאה בחשבון את כל ההיבטים הכרוכים בפעילות המדוברת, ולכן תהליך קבלת ההחלטות בדרג העליון של מדינת ישראל, בחלק מהנושאים החיוניים, אינו מיטבי.

לצורך כך, יש לגבש תכנית שתביא ליישום החוק בהקדם ותעמיד את המל"ל כגוף המטה המרכזי את עבודת המטה של הממשלה בענייני חוץ וביטחון. ראוי כי יאוישו כל התפקידים במל"ל, כדי שהמל"ל יוכל לתת מענה בהיבט הארגוני

הנדרש ממנו על פי הקבוע בחוק המל"ל ותכלית החקיקה. ראוי כי ראש הממשלה, כמי שנושא באחריות ליישום החוק, יודא שהכללים שנקבעו במשרד ראש הממשלה להסדרת הסמכויות בתוך משרד ראש הממשלה יתאימו לסעיפי החוק, וינחה את ראש המל"ל ואת שאר הגורמים בלשכתו להכין תכנית לסגירת הפערים בין הוראות החוק ותכליתו לבין יישומו, על מנת למצב את מל"ל כגוף המרכזי שלו, של הממשלה ושל ועדותיה בנושאי חוץ וביטחון, ולאפשר למל"ל לממש בהקדם את התפקידים שהוטלו עליו בחוק.

אשר לחלק השני - המשט הטורקי - הערתי, כי בתהליך קבלת ההחלטות, בהובלת ראש הממשלה ובאחריותו, בעניין הטיפול בנדון נתגלו ליקויים משמעותיים: תהליך קבלת ההחלטות נעשה ללא עבודת מטה סדורה, מסוכמת, מתועדת ומתואמת, חרף ההכרה של הדרג המדיני הבכיר ושל צמרת צה"ל, גורמי המודיעין והמל"ל בחריגותו של המשט הטורקי לעומת המשט הקודמים. ראש הממשלה לא הנחה על ביצוע עבודת מטה אינטגרטיבית בנוגע למדיניות הראויה להתמודדות עם המשט, ותחת זאת התקיימו פגישות אישיות נפרדות, בין ראש הממשלה לבין שר הביטחון ובין ראש הממשלה לשר החוץ, שלא תועדו ולא סוכמו, ולא התקיים כל דיון בין ראש הממשלה לבין קבוצת שרים כלשהי בנושא. הדיון היחיד בעניין שהתקיים בפרום "השביעייה" (26.5.10), התקיים סמוך להגעת המשט, דיון "מעכשיו לעכשיו", ללא כל מצע והכנה, ונעדרו ממנו נציגים הנוגעים בדבר.

אין בקביעה זו של מבקר המדינה, כי תהליך קבלת ההחלטות היה לקוי, להצביע על כך שבמבחן התוצאה היו התוצאות יכולות להיות אחרות, אולם אני רואה במשט הטורקי מקרה משל, שממנו צריך ללמוד לגבי תהליך נדרש לקבלת ההחלטות במקרים אחרים עתידיים ולא דווקא במשטים הבאים. אני מבקש להדגיש, כי ראוי שראש הממשלה, מתוקף אחריותו הכוללת, יפעל להבטיח כי קבלת ההחלטות בתחום הביטחון הלאומי תיעשה בהליך סדור, תוך הישענות על המל"ל, בתוקף חוק המל"ל, ועל גורמי החוץ, הביטחון והמטה הנדרשים, לרבות העלאת הנושאים הרלוונטיים לדיון בהרכב השרים המתאים.

אשר למערך ההסברה הלאומי בעניין המשט, מצאתי כי מצרף הליקויים בנושא הדוברות וההסברה והשתקפותם באירועי המשט מצביע על כך, כי לצד תיקונים ושיפורים חשובים שנעשו בשנים האחרונות במערך ההסברה הלאומי בכלל והקמת המטה הלאומי להסברה בפרט, הרי שנותרו ולעתים אף התגברו ליקויים בסיסיים, ומהם כאלה שלא באו לידי תיקון זה זמן רב, זאת למרות הצהרות ואף החלטות שהתקבלו על הצורך לתקן ליקויים אלה.

מטה ההסברה הלאומי, האמור לשמש כסמכות מקצועית עליונה מנחה ומתאמת של גופי הדוברות וההסברה בכלל ובעתות חירום תקשורתיים-הסברתיים בפרט, מתקשה לתת את המענה המצופה ממנו בהתאם למוגדר בהחלטת הממשלה משנת 2007, זאת בעיקר נוכח מספר עובדיו המצומצם בהשוואה לקשת עיסוקיו התקשורתיים-הסברתיים ברגיעה ובעתות חירום, וכן משום שמטה זה, הפועל במשרד ראש הממשלה ותחת אחריותו, עדיין אינו ערוך לקיים מאמצי תיאום רציפים ומתמשכים לדוברות ולהסברה בעתות חירום.

עוד מצאתי כי משרד החוץ מתקשה לענות על הנדרש ממנו בתחום ההסברה, זאת בעיקר בשל פער נרחב בין הצרכים החיוניים הנדרשים לבין היכולות המצומצמות העומדות לרשותו בתצורתו הנוכחית. המשך המצב הנוכחי פוגע ביכולת הנדרשת של מערך ההסברה הלאומי להשפיע על קהלי היעד השונים, ולהביא לידי ביטוי מהיר, יעיל ומיטבי את מדיניותה ופעילותה של מדינת ישראל בתחום החוץ והביטחון.

אשר על כן קיים הכרח בגיבושה, סיכומה, ויישומה בהקדם של תכנית מערכתית כוללת לתיקון ולשיפור הדרוש במערך ההסברה הלאומי, אשר תונחה על ידי ראש הממשלה, זאת על בסיס תיקון הליקויים ושיפור המענה בכל אחד מגופי ההסברה בהתאמה - בעיקר במשרד ראש הממשלה, במשרד החוץ, במשרד הביטחון ובצה"ל, במשרד ההסברה והתפוצות ובגופים נוספים שיש לתאם עימם ובשיתוף הפעולה ביניהם. כל אלה, בהכוונה ובתיאום של מטה הסברה לאומי דומיננטי במשרד ראש הממשלה, אשר יוקדש אך ורק לתפקידיו הייעודיים ובהנהגתו האישית של ראש המטה להסברה.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ב
יוני 2012

תוכן העניינים

חלק ראשון:

11 יישום חוק המל"ל

חלק שני:

ההתמודדות עם המשט הטורקי

61 מבוא

67 פרק א': תהליך קבלת החלטות

107 פרק ב': תפקוד מערך ההסברה הלאומי

