|  |  |
| --- | --- |
| **maltam1** | **אגף המבצעים חטיבת תורה והדרכה מרכז דדו** טלפון: 03707646 ד' בתמוז התשע"ז 28 ביוני 2017 |

**ממשק בין דרג מדיני לצבאי בארה"ב**

**כללי:**

1. בתשובה לשאלת לשכת הרמטכ"ל (אש 02000054-01-4349) בנוגע לממשק בין הדרג המדיני לצבאי בכוחות המזוינים האמריקניים.
2. הממשק בין הדרג המדיני לצבאי נסוב סביב חמישה גורמים, כדלהלן:
3. הנשיא
4. שר ההגנה
5. יו"ר המטות המשולבים
6. המועצה לביטחון לאומי
7. הקונגרס
8. במסמך זה נעמוד, בקצרה, על הממשקים בניהם באמצעות בחינת הסמכויות הרלוונטיות של גורמים אלה, כפי שהוגדרו בחוק.

**פירוט בעלי התפקידים וסמכויותיהם:**

1. **הנשיא:** הנשיא הוא מפקד הכוחות המזוינים, כפי שהוגדר בחוקה. לפיכך, הוא מוסמך:
2. לדרוש את דעתו של כל אדם המשרת ברשות המבצעת בנושאים הקשורים למשרתו.
3. למנות (באישור הסנאט) אנשים למשרות ברשות המבצעת (ובתוך כך בכוחות המזוינים).
4. להורות על פעולה צבאית – בכפוף למגבלות הקבועות בחוק.[[1]](#footnote-1)
5. **שר ההגנה:** השלב השני בשרשרת הפיקוד של הכוחות המזוינים. קיומו של שר ההגנה קבוע בחוק. הוא כפוף לנשיא וממונה על ידו (באישור הסנאט). תפקידו הוא להיות העוזר הראשי של הנשיא לענייני משרד ההגנה וממונה מטעמו על משרד ההגנה. סמכויותיו הן כדלהלן:
6. דיווח שנתי לנשיא **ולקונגרס** על הוצאות משרד ההגנה, עבודתו והישגיו ובתוך כך, דיווח של כל זרוע על הנושאים הבאים:
   1. חיסכון בכספי הציבור בעבודת משרד ההגנה וסכונויותיו.
   2. המלצות לפי שיקול דעתו
   3. דיווח נפרד הנוגע ברכיב המילואים של הכוחות המזוינים.
7. בנוסף, דיווח שנתי **לקונגרס** על הנושאים הבאים[[2]](#footnote-2):
   1. המשימות הצבאיות העיקריות של ארה"ב וסדר כוחותיה של ארה"ב לשנת הכספים הקרובה.
   2. הסבר בדבר הקשר בין המשימות של ארה"ב ובין סדר כוחותיה.
   3. הצדקה למשימות ולסדר הכוחות הנזכרים לעיל.
8. בעת העברת התקציב הפדרלי לקונגרס, דיווח שנתי לקונגרס (**בפורמט מסווג ובלתי מסווג**) בדבר יכולות הנטו (net capabilities) של משרד ההגנה, תוכניות ההתעצמות של הכוחות המזוינים, יכולותיהן של בעלות הברית של ארה"ב ואלה של יריביה. דיווח זה יכלול את הפרטים כדלהלן:
   1. השוואת יכולות גורמי משרד ההגנה ותוכניות ההתעצמות של הכוחות המזוינים ושל בעלות בריתה של ארה"ב אל מול יכולותיהן של יריבותיה של ארה"ב.
   2. בחינת מגמות הנוגעות ליכולות ולתוכניות של משרד ההגנה והכוחות המוזינים בחמש השנים הבאות ובחמש השנים הקודמות.
   3. תיאור האמצעים שישמשו את משרד ההגנה להרחיב את היכולות הצבאיות של הכוחות המזויינים בהתראה קצרה אל מול איום.
   4. שיקוף ההערכה הכוללת בנוגע ליכולות הצבאיות של הכוחות המזוינים שהוגשו בתקציב וההערכה בחתך אזורי בנוגע אליהם, הן לשנה הקרובה והן לכל אורך התוכנית הרב-שנתית (חמש שנים קדימה).
   5. זיהוי הפערים ביכולות צבאיות בתקציב השנה ההבאה ובתוכנית הרב שנתית.
9. דיווח רבעוני לוועדות ההגנה של הקונגרס **וגם** לוועדות ההקצאה (Appropriations)[[3]](#footnote-3) של הקונגרס בדבר עלויות החזקת הכוחות המזוינים של ארה"ב מחוץ לגבולותיה גופא והסיוע הישיר והעקיף שמספקות המדינות המארחות לאחזקת הכוחות האמריקניים בגבולותיהן.
10. כל ארבע שנים (לכל היותר), לקבוע אסטרטגיה בענייני הגנה (National Defense Strategy) עבור משרד ההגנה, סוכנויותיו והכוחות המזוינים, **להעביר מסמך זה** לידי וועדות הקונגרס לענייני הגנה **ולהציג** בפניהםהן את **הגרסה המסווגת** והן תקציר **שאינו מסווג**[[4]](#footnote-4).
11. בשנים בהם לא תוצג לקונגרס אסטרטגיית הגנה, יציג שר ההגנה לחברי וועדות ההגנה של הקונגרס הערכה לגבי האסטרטגיה הנוכחית, יישומה והצורך לערוך בה שינויים.
12. מתן הנחיות מדיניות שנתיות לכל גורמי משרד ההגנה, סכונויותיו והכוחות המזוינים.[[5]](#footnote-5) הנחיות אלה **ידווחו לוועדות הקונגרס** לענייני הגנה **באופן מפורט ובדיון מסווג**.
13. התנעת תהליך דו-שנתי (לפחות. באישור הנשיא ולאחר התייעצות על יו"ר המטות המשולבים) של בחינה מחדש של כל תוכניות החירום של הכוחות המזוינים ומתן הנחיות לתהליך זה. הנחיות אלה ותהליך זה **ידווחו לוועדות הקונגרס** לענייני הגנה **באופן מפורט ובדיון מסווג**.
14. יידוע שרי הזרועות במשרד ההגנה בנוגע למבצעים צבאיים ופעילויות משרד ההגנה הרלוונטיים להם.
15. עבור כל בקשת תקציב עבור משימה מחוץ לתקציב ההגנה השותף הכוללת יותר מ-500 איש, יגיש שר ההגנה לקונגרס דיווח על יעדי המבצע, על נקודת הסיום שלו ועל מצב הסיום המתבקש.
16. **יו"ר המטות המשולבים**: הקצין הבכיר במעמדו (לא בדרגתו) בכוחות המזוינים האמריקניים. קיומו של יו"ר המטות המשולבים וסמכויותיו נקבעו בחוק כדלהלן:
17. **היועץ צבאי העיקרי**[[6]](#footnote-6) לנשיא, למועצה לביטחון לאומי, המועצה לביטחון המולדת ושר ההגנה. בתוך כך יביא היו"ר לידיעת הגורמים להם הוא מייעץ את חוות דעתם של שאר חברי פורום המטות המשולבים, לפי שיקול דעתו.
18. היו"ר מוסמך להתייעץ לצורך תפקידו בחברי המטות המשולבים ובמפקדי הפיקודים האסטרטגיים של הכוחות המזוינים.
19. **לאחר יידוע** שר ההגנה, יכול יו"ר המטות המשולבים **להציג המלצות לקונגרס** בנוגע למשרד ההגנה, לפי שיקול דעתו.
20. על יו"ר המטות המשולבים **אסור לפקד** על כל כוח צבאי או על שאר חברי המטות המשולבים. עם זאת, **בסמכות הנשיא** להורות את הדברים הבאים:
    1. שהתקשורת בין מפקדי הפיקודים האסטרטגיים לבין הנשיא או בינם לבין שר ההגנה יעברו דרך יו"ר המטות המשולבים.
    2. להטיל על יו"ר המטות המשולבים מטלות שיסייעו לנשיא לפקד על הפיקודים האסטרטגיים.
    3. **שר ההגנה** מוסמך להטיל על יו"ר המטות המשולבים לפקח על פעילות הפיקודים האסטרטגיים (**ללא סמכויות פיקודיות**).
21. **בהתאם להנחיות שר ההגנה**, יו"ר המטות המשולבים משמש כדובר של מפקדי הפיקודים האסטרטגיים כלפי הדרג המדיני וגורמים אחרים במשרד ההגנה, במיוחד בכל הנוגע לדרישות מבצעיות.
22. יו"ר המטות המשולבים יעביר **לקונגרס** כל שנתיים, **דרך שר ההגנה**, דיווח על האסטרטגיה הצבאית הלאומית של הכוחות המזוינים ועל הערכת הסיכונים הנוגעת לאסטרטגיה זו. האסטרטגיה תוגש בפורמט חסוי, עם תקציר בלתי מסווג. במידה וליו"ר המטות המשולבים הערות על האסטרטגיה, יעביר גם אותם שר ההגנה לקונגרס במעמד הדיווח לפי שיקול דעתו של השר.
23. יו"ר המטות המשולבים ידווח כל שנה **לוועדות ההגנה של הקונגרס** על דרישות מפקדי הפיקודים האסטרטגיים.
24. שאר חברים פורום המטות המשולבים מוסמכים:
25. **לאחר יידוע** שר ההגנה ויו"ר המטות המשולבים, לייעץ בנושאים צבאיים ספציפיים לנשיא, למועצה לביטחון לאומי, המועצה לביטחון המולדת ושר ההגנה.
26. להציג ליו"ר המטות המשולבים חוות דעת המתנגדת לזו אותה מתכוון היו"ר **להציג** בפני הדרג המדיני או המוסיפה על חוות דעת זו. היו"ר חייב להציגה לדרג המדיני גם כן, באותו הזמן בו הוא מציג את המלצותיו.
27. **המועצה לביטחון לאומי:** קיומה של המועצה לביטחון לאומי ותפקידיה קבועים בחוק, כדלהלן:
28. תפקידי המועצה לביטחון לאומי:
29. לייעץ לנשיא בנוגע לתכלול מדיניות הפנים, החוץ והמדיניות הצבאית בכל הנוגע לביטחון הלאומי כדי לאפשר לכוחות המזוינים ולסוכנויות הממשל האחרות לשתף פעולה בענייני ביטחון לאומי.
30. להעריך יעדים, התחייבויות וסיכונים של ארה"ב בנוגע לעוצמה הצבאית שלה ולהמליץ בהתאם לנשיא.
31. להמליץ לנשיא על מדיניות בנושאי ביטחון לאומי בנוגע לסוכנויות הממשל האמריקני.
32. חברי המועצה לביטחון לאומי הקבועים בחוק הם כדלהלן:
33. הנשיא
34. סגן הנשיא
35. שר ההגנה
36. שר האנרגיה[[7]](#footnote-7)
37. כל אדם אחר המשרת בממשל האמריקני, לפי שיקול דעתו של הנשיא
38. נוסף על כך, יכול הנשיא לקבוע שבישיבות מסוימות ישתתפו גם בעלי תפקידים נוספים כגון יו"ר המטות המשולבים.
39. הנשיא ישמש כיו"ר ישיבות המועצה. בהיעדרו, ישמש בתפקיד אדם אחר, כפי שיגדיר זאת הנשיא.
40. הנשיא ימנה למועצה מטה וראש מטה[[8]](#footnote-8). גודל המטה לא יעלה על 200 איש המשרתים במועצה באופן ישיר[[9]](#footnote-9).
41. **הקונגרס**: הרשות המחוקקת של הממשל הפדרלי. בסמכותה הן לחוקק חוקים, הן לגבות מיסים והן להקצות כספים לפעולות הממשל הפדרלי וסוכנויותיו. כמו כן, בסמכות הקונגרס לאשר מינויים של הרשות המבצעת, לאשר אמנות ולהכריז מלחמה. בתוך כך, פועלים שני בתי הקונגרס באמצעות וועדות ותת-וועדות, הדנות בנושאים שונים ומקדמות את הצעות החוק עד לאישורן במליאות. על מנת למלא את תפקידי החקיקה והפיקוח שלהן על הממשל הפדרלי, לוועדות הקונגרס סמכות זימון עדים נרחבת (במקרים מסוימים – נרחבת אף יותר מאשר של בתי המשפט). וועדות הקונגרס מסוגלות לזמן כל אזרח אמריקני להעיד בפניהן על כל נושא הקשור (או עשוי להיות קשור) בחקיקה. בתוך כך, מוסמך הקונגרס לזמן גם אנשי צבא.

**סיכום ומסקנות**

1. **המערכת האמריקנית שונה מהותית מזו הישראלית**. עיקר השוני, לענייננו, הוא בכך שהנשיא **בעצמו** (ולא "הממשלה") הוא מפקד הצבא. לפיכך, סוגיות של "עדכון דרג מדיני" בכל הנוגע לעדכון "הממשלה במליאתה" או חלק מחבריה, אינן רלוונטיות. אין סמכות חוקית לעדכן את הקבינט, שכן הקבינט האמריקני מורכב מנושאי משרה העובדים **עבור הנשיא** (גם אם באישור הקונגרס). כמו כן, עבודת התכנון האופרטיבי ואישורי התוכניות כוללת בהכרח את שר ההגנה ואת הנשיא כיוון שהם הדרגים הפיקודיים העליונים של הכוחות המזוינים.
2. **עם זאת**, אפשר למצוא מקבילה לסוגיות אלה בכל הנוגע **לעדכון הקונגרס**. אפשר לראות שחובת עדכון הקונגרס נרחבת, שסמכויות הקונגרס לאכוף חובת עדכון זו מקיפות וכך גם סמכות הקונגרס לחקור באופן עצמאי בענייני ביטחון. רשויות המחקר העצמאיות של הקונגרס (ורשת נרחבת של מכוני מחקר אזרחיים) מקנים לקונגרס יכולת המתאימה לסמכויותיו החוקיות.
3. כמו כן, הנשיא מחזיק ברשותו גורם ייעוץ ועדכון **בנוסף** למשרד ההגנה – המועצה לביטחון לאומי. גוף מטה זה חסר כל סמכות חוקית, אך כולל כמות ניכרת של כוח אדם – הן עצמאי והן אשר משרת בכוחות המזוינים ומוצב במועצה (או מושאל לה) – המאפשר לו לערוך עבודת מטה עצמאית מזו של משרד ההגנה והכוחות המזוינים, תוך הסתמכות על מידע מהכוחות המזוינים, דרך יו"ר המטות המשולבים.
4. אין מטה כללי בכוחות המזוינים האמריקניים ובתוך כך, אין ראש מטה כללי. יו"ר הכוחות המזוינים נמצא – **בהכרח** ומכוח חוק – מחוץ לשרשרת הפיקוד ותפקידו היחיד הוא יועץ לדרג העליון של הרשות המבצעת – הן לנשיא, הן לשר ההגנה והן ליועץ לביטחון לאומי. שאר חברי המטות המשולבים משמשים כמפקדי הזרועות (האחראים על בניין הכוח בלבד) והן כיועצים לדרג העליון של הרשות המבצעת.
5. שרשרת הפיקוד עוברת ישירות מהנשיא, אל שר ההגנה אל מפקדי הפיקודים האסטרטגיים או אל ראשי מטות הזרועות (דרך שרי הזרוע הרלוונטיים). לפיכך, לנשיא ולשר ההגנה קשר בלתי אמצעי עם הגורמים האופרטיביים ועם גורמי בניין הכוח, שאינו עובר דרך יו"ר המטות המשולבים. במידה והנשיא **רוצה בכך**, הוא מוסמך להורות שהקשר עם הגורמים האופרטיביים יעבור דרך יו"ר המטות המשולבים, אך אין בכך חובה.
6. באופן כללי, **מוטלת על שר ההגנה** – ולא על הנשיא ישירות - החובה החוקית לעדכן את הקונגרס ואת הנשיא בכל הנוגע לנושאים שבאחריות משרד ההגנה. עם זאת, יכול הנשיא להתעדכן בנושאים הרלוונטיים גם דרך היועץ לביטחון לאומי, יו"ר המטות המשולבים ואף מפקדי הפיקודים האסטרטגיים (או כל גוף אחר ברשות המבצעת).
7. מכאן, מערכת עדכון הדרג המדיני בארה"ב **אומנם מוגדרת בחוק**, אך **תלויה מאוד ברצון הנשיא ובדינמיקה שלו עם ממלאי התפקידים האחרים**. במיוחד גמישה הדינמיקה עם היועץ לביטחון לאומי ועם יו"ר המטות המשולבים. לפיכך, אפשר לראות מחד גיסא נשיאים שהעמיקו בתכנון האופרטיבי ומאידך גיסא כאלה שהותירו את המלאכה בידי כפופיהם - שר ההגנה, יו"ר המטות המשולבים, מפקדי הפיקודים האסטרטגיים והיועץ לביטחון לאומי (ולעיתים אף ישירות בידי המפקדים האסטרטגיים).

בברכה,

**שמואל שמואל**

**חוקר הצבאות הזרים**

**מרכז דדו – אמ"ץ**

1. סמכויות המלחמה של הנשיא הן נושא לדיון חוקתי סבוך וארוך. החוקה אינה ברורה בנושא זה ומקנה את סמכות הכרזת המלחמה לקונגרס, אך את סמכויות הפיקוד על הצבא לנשיא. במהלך ההיסטוריה הפעילו נשיאים את הצבא פעמים רבות ללא הכרזת מלחמה ואישור תקציבי ההגנה נתפס במידה מסוימת כאישור שלאחר מעשה. במקרים אחרים, כמו לאחר ה-11 בספטמבר 2001, הוכרז "אישור על פעולה צבאית" (Authorization of Use of Military Forces), אך במהלך השנים נמתח אישור זה כדי לכסות הפעלת כוח שאפשר שלא מאושרת לפי ההחלטה המקורית (כגון הפלת מטוסים סוריים בשמי סוריה עצמה). לפי חוק סמכויות המלחמה (War Powers Act, 1973) מחויב הנשיא להודיע לקונגרס תוך 48 שעות על הפעלת כוחות צבא ולהסיג את כל כוחות הצבא האמריקניים ממרחב מסוים תוך 60 יום אם הקונגרס לא אישר את הארכת משך הפעולה הצבאית שם. עם זאת, עד היום לא נעשה שימוש בסמכות הקונגרס להורות לנשיא לעשות זאת. [↑](#footnote-ref-1)
2. דיווח זה מפורט מאוד ותכולתו קבועה בחוק. [↑](#footnote-ref-2)
3. הוועדות העוסקות בהקצאת כספי התקציב הפדרלי. [↑](#footnote-ref-3)
4. תכולת אסטרטגיית ההגנה הלאומית קבועה גם היא בחוק אך אינה רלוונטית למסמך זה. [↑](#footnote-ref-4)
5. גם תכולת הנחיות אלה קבועה בחוק. [↑](#footnote-ref-5)
6. הנושאים הספציפיים אשר בהם עוסק יו"ר המטות המשולבים מפורטים בחוק [↑](#footnote-ref-6)
7. משרד האנרגיה אחראי על פיתוח ותחזוקת הנשק הגרעיני. [↑](#footnote-ref-7)
8. בחוק לא מוגדר תפקיד "היועץ לביטחון לאומי". עם הזמן התקבע המצב בו ראש מטה המועצה לביטחון לאומי הוא היועץ לביטחון לאומי. [↑](#footnote-ref-8)
9. כלומר, לא כולל תפקידי מנהלה. [↑](#footnote-ref-9)