

האמון הציבורי בצבא
אסא כשר¹

א. הקדמה

רבים ושונים הם ההקשרים שבהם מוצא את עצמו האזרח מוזמן לתת את דעתו על הנעשה בצה"ל, מנקודת המבט של עצמו. רבים מתבוננים בהיבט זה או אחר של צה"ל מתוך הקשר השירות, מנקודת המבט של אדם הנמצא בשירות צבאי, אם בשירות חובה, אם בשירות קבע ואם בשירות מילואים. רבים מהם חושבים על צה"ל בהקשרי התקשורת, בהם מוצג בפניהם סיפור אודות חייל או מפקד, פעילות מבצעית או תאונת אימונים, חידוש מרשים או תקלה חוזרת, בפירוט או על קצה המזלג. מעטים יותר מגבשים לעצמם דעה בדבר מצבו של צה"ל, כוחו או יכולתו, בתחום מסויים של פעילותו, מנקודת המבט המקצועית שלהם, הנותנת להם בסיס של ממש להיכרות יסודית ולהערכה אחראית.

כל אחד מהקשרי ההתבוננות בצבא הוא מוקד אפשרי של אמון כשם שהוא מוקד אפשרי של אי-אמון. הניסיון האישי של חייל צעיר ביחידה לוחמת יכול ליצור בו אמון במפקדיו הישירים ובמערכת הלחימה הצבאית. סיפור עיתונאי בדבר תקלה או עבירה באחת מפנינות הצבא יכול לפגוע באמון הקורא ביכולתם של מפקדים להפעיל את יחידותיהם כראוי. התבטאות בוטה, לצורכי תעמולת בחירות, כנגד השתלבות "גנרלים" רבים בפעילות פוליטית, יכולה להתפרש גם כביטוי של אי-אמון בכישוריהם של קצינים בכירים במילואים, לא רק בהקשר הפוליטי לתוכו הם נכנסים, אלא גם בהקשר הצבאי ממנו הם יוצאים. חשיפה של מבצע צבאי, נועז ומוצלח, בתחום שיש בו עניין ציבורי, יכולה להעלות את מידת האמון של הצופה הסביר בצבא כארגון לוחם, את מידת האמון שלו במפקדים כאנשי מקצוע מעולים ואת מידת האמון שלו בנאמנות של החיילים והמפקדים לרוח הצבא, לערכים ולנורמות שלו.

מאמר זה בא לעסוק באמון החברתי בצבא, גם במישור המושגי, התיאורטי, וגם במישור העקרוני המעשיים, העולים מן העיון המופשט, בסוגיות המרכזיות של תחום האמון החברתי בצה"ל, בתקופה זו ולעתיד לבוא. בפרקים הראשונים של המאמר, נעסוק במושג האמון, בטיבו ובחשיבותו וכן בחובתו המוסרית של ארגון ממלכתי, הפועל כראוי על פי עקרונות הדמוקרטיה, לטפח את האמון החברתי הניתן לו. בפרקים האחרים של המאמר נעסוק בדרכי פעולה אפשריות נוכח אי אמון חברתי בצבא. הדיון יוביל אותנו לשלילה עקרונית של הצעות מעשיות שונות, ביניהן ההצעה להוציא את חקירת התאונות מן הצבא אל גוף אזרחי כזה או אחר.

ב. מהו אמון ציבורי בארגון

כדי לנתח את מושג "האמון החברתי בארגון", נקדים ונבחין בין שתי קהילות הקשורות באופן מהותי בארגון נתון. האחת היא קהילת האנשים הפועלים במסגרת הארגון, ביודעין, על בסיס חובה, שהוטלה עליהם כדין או שלקחו על עצמם כדין, לתרום כראוי להשגת מטרותיו המוגדרות של הארגון, בדרכים המקובלות בו. נקרא לקבוצת אנשים זו "קהילת הליבה" של הארגון. השנייה היא קהילת האנשים האמורים להפיק תועלת, במישרין או בעקיפין, מן הפעילות הסדירה של הארגון להשגת מטרותיו המוגדרות. בעולם הארגונים העיסוקיים זוהי קהילת הלקוחות. בעולם הארגונים הממלכתיים זוהי הקהילה של כלל האזרחים. בכל מקרה, נקרא לקהילה זו "קהילת המעטפת" של הארגון.

בעזרת הבחנה זו, נוכל להציע איפיון התחלתי של מושג "האמון החברתי בארגון". במקום להזדקק למושג "החברה", נשתמש במושג "קהילת המעטפת", שהוא יותר חד

¹ הקתדרה ע"ש לאורה שוורץ-קיפ לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה והמכללה לביטחון לאומי. עבודה זו הוכנה במסגרת המכללה לביטחון לאומי, אבל כל מה שנאמר בה משקף אך ורק את דעתי ואינו מחייב איש מלבדי. אני חייב תודה לפרופ' אהרון כפיר, שהיפנה את תשומת ליבי לספרו ניהול ארגונים – הלכה ומעשה (1998), ולד"ר יובל קרניאל, שהעמיד לרשותי את עבודתו "חובות אמון של נושאי משרה בתאגיד ותוצאות הפרתן בדיון הפלילי", חלקים א – ב, חיבור לשם התואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים (תשנ"ז). משניהם למדתי הרבה.

וברור. מאוחר יותר נחזור ונגשר על פני הפער שבין שני מושגים אלה. נתבונן בתיאור מצב מסויים ביחסים שבין קהילת המעטפת של ארגון לבין קהילת הליבה שלו.

המצב שאנו באים לדון בו ניתן לתיאור תמציתי: בני קהילת המעטפת הם בעלי הדעה, כי הארגון ממלא את תפקידיו, ברמה מתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה ממלאים את תפקידיהם, ברמה מתקבלת על הדעת. דעה זו באה לידי ביטוי בדבריהם של בני קהילת המעטפת ובמעשיהם, גם בתנאי שגרה וגם בתנאי חירום.

הסיפא של תיאור המצב בא להדגיש, כי אין המדובר בדעה שהיא בגדר קלישאה או מס שפתיים, אלא בדעה שהיא בסיס לפעילות, ולא רק בנסיבות חריגות, אלא גם בנסיבות שגרתיות. הרישא של התיאור אינו חד, לפחות משתי בחינות. קודם כל, הוא עושה שימוש כפול בביטוי "ברמה מתקבלת על הדעת", גם לגבי הארגון כולו וגם לגבי בני קהילת הליבה שלו. בשלב זה של הדיון לא נחחד את הביטוי, אלא נסתפק בהבנה חלקית שלו, המספיקה לנו בינתיים. לפי הבנה זו, ארגון ממלא את תפקידו "ברמה מתקבלת על הדעת" פירושו שהארגון ממלא את תפקידו באופן שאינו מעורר ביקורת או תרעומת, בבני קהילת המעטפת, מפני שתוצאות הפעילות של הארגון קרובות לתוצאות הרצויות, בהתאם למטרות המוגדרות של הארגון, לפי תפיסת בני קהילת המעטפת. כיוצא בזה, אדם, בן קהילת הליבה של הארגון, ממלא את תפקידו "ברמה מתקבלת על הדעת" פירושו שאותו אדם פועל, במסגרת תפקידו בארגון, באופן שאינו מעורר ביקורת או תרעומת, בבני קהילת המעטפת, מפני שתוצאות הפעילות שלו קרובות לתוצאות הרצויות, בהתאם למטרות המוגדרות של פעילות זו, במסגרת המטרות המוגדרות של הארגון כולו, לפי תפיסת בני קהילת המעטפת.

הרישא של תיאור המצב אינו חד גם מפני שהוא מייחס דעה מסויימת ל"בני קהילת המעטפת", מצד אחד, בדבר "בני קהילת הליבה", מצד שני. תיאור כזה עשוי להתפרש באופן מדוקדק, כהכללה כפולה, לפיה מדובר בדעה שמחזיק בה כל אחד ואחד מבני קהילת המעטפת, בדבר כל אחד ואחד מבני קהילת הליבה. הרישא של התיאור אינו חד, מפני שהוא אמור להתפרש אחרת, לא כהכללה כפולה, אלא כטענה יותר חלשה, גם לגבי בני קהילת המעטפת וגם לגבי בני קהילת הליבה. שוב, נסתפק לפי שעה בהבנה, כי מדובר בהסכמה רווחת בקהילת המעטפת, שאינה מוכרחה להקיף את כל בני הקהילה, ומדובר בתכונה רווחת של בני קהילת הליבה, שאינה מוכרחה להקיף את כל בני הקהילה. בדרך כלל, בני קהילת המעטפת מחזיקים בדעה, כי הארגון ממלא את תפקידו, ברמה מתקבלת על הדעת, הודות לכך שבדרך כלל בני קהילת הליבה של הארגון ממלאים את תפקידיהם, ברמה מתקבלת על הדעת.

לטעמנו, זהו גרעין התוכן של מושג "האמון החברתי בארגון". ראשית, אמון אינו תחושה מזדמנת או אינטואיציה אקראית, אלא דעה של ממש, הבאה לידי ביטוי מעשי. וכדרכן של דעות כאלה, האדם אינו מאמץ אותן אל תוך תודעתו ואינו מבטא אותן בחייו על יסוד גחמה, שהיא שרירותית בטיבה, אלא על יסוד טעם, שאינו שרירותי בטיבו. העובדה שביסוד דעה עומד טעם, שהוביל את בעל הדעה לקבל אותה, אינה הופכת את הדעה לנכונה או לראויה. הטעם יכול להיות הנחה מופרכת, כגון הכללה כוזבת. הקשר בין הטעם לבין הדעה יכול להיות חלש, כגון "קפיצה למסקנה". ועם זאת, חשוב להבין את טעם דעתו של אדם, במיוחד אם מבקשים לשכנע אותו לשנות אותה. מי שנתקל באי-אמון, הנראה לו בלתי מוצדק ומזיק בעליל, עד שראוי לנסות להפיגו, מוכרח להבין את טעמה של הדעה השלילית, את בסיסו של אי האמון.

שנית, מצב של אמון חברתי או אי אמון חברתי אינו מצב הנקבע באופן מוסדי, בהחלטה מנומקת של גוף מוסמך, כגון בית משפט, וגם אינו מצב הנקבע על פי הנעשה בקבוצת ייחוס מיוחדת, כגון הכתבים הצבאיים בתקשורת המקומית. מצב של אמון או אי אמון ראוי לתואר "חברתי", כאשר הוא בגדר הדעה הרווחת בקהילה הרלוונטית, כאשר בני הקהילה, רובם ככולם, מחזיקים בדעה זו, הלכה למעשה.

באופן דומה, נוכל לתאר מצב חברתי לא רק כמצב של אמון חברתי או כמצב של אי אמון חברתי, אלא גם כמצב שיש בו מידה מסויימת של אמון חברתי או מידה מסויימת של אי אמון חברתי. מדגם מייצג של בני קהילת המעטפת של ארגון יכול להוביל למסקנה מדוייקת בדבר מידת האמון החברתי ומידת אי האמון החברתי של קהילה זו ביחס לאותו ארגון.

מן ההבנה הראשונית של גרעין התוכן של מושג "האמון החברתי בארגון", ניתן לעבור להצגה יותר חדה ומלאה של מושג "האמון החברתי בארגון מקצועי", הנגזר ממושגי "האמון החברתי בארגון", "הארגון" ו"המקצוע". לצורך הדיון שלנו, ניתן להציג את מושג "הארגון" בעזרת הרעיון של מערכת כללים המכוננת מערכת של פעילות אנושית על כל מרכיביה. הכללים מגדירים את המטרות של כל הפעילות הנעשית בתוך הארגון, את קבוצת האנשים הפעילים במסגרתו ומטעמו, את התפקיד, הסמכות והאחריות של כל אחד מן הפעילים הללו, את האמצעים העומדים לרשותם לשם השגת המטרות ואת הערכים וכללי היסוד של הארגון, האמורים להתבטא בכל פעילות הנעשית במסגרתו. חלק מן הכללים יכולים להופיע במסמך הקמה רישמי של הארגון וחלק מהם יכולים להישאר מובלעים זמן רב בפעילותו, אבל כולם משתתפים בעיצוב הארגון כמערכת של פעילות אנושית.

מושג "המקצוע" טעון הצגה יותר מפורטת, מפני שעיקר עניינו של מאמר זה יהיה האמון החברתי בצה"ל, שהוא ארגון מקצועי. חמישה הם המרכיבים המושגיים של המקצועיות, הבאים לידי ביטוי בכל פעולה של כל איש מקצוע בתור שכזה:

(א) **ידע**. אדם אינו יכול לפעול בתחום פעילות מקצועית כלשהו, רק על יסוד השכלתו הכללית, ללא ידע מקיף ומדויק ככל האפשר באותו תחום פעילות. הרופא הוא בעל ידע כזה בדבר גוף האדם ותפקודו, כשם שהלוחם הוא בעל ידע כזה בדבר כוחות האויב והיכולת הצבאית שלהם. אחד מן התפקידים המרכזיים של כל מוסד להכשרה מקצועית הוא, באופן טיבעי, הקניית הידע הייחודי של המקצוע לתלמידים המתעתדים לעסוק בו.

(ב) **מיומנות**. אדם אינו יכול לפעול בתחום פעילות מקצועית כלשהו, אם אינו מסוגל לפעול היטב לפתרון בעיות המתעוררות באותו תחום. עורך-דין אמור לדעת להציג טיעונים משפטיים מוצלחים בזכות מרשו, בהקשר פלילי או בתביעה אזרחית, כשם שהלוחם הוא בעל יכולת לתכנן היטב את הפעולות הצבאיות שהוא אמור להוציא אל הפועל לשם מילוי המשימה הנתונה לו, לבצע אותן כראוי, גם במימד המשימה וגם במימד השמירה על חיי החיילים, ולתחקר אותן כנדרש, בדיעבד, לשם הפקת לקחים.

(ג) **השתכללות**. אדם אינו יכול לפעול באופן מקצועי, אם אינו משכלל את הידע המקצועי שלו ואת המיומנות המקצועית שלו, באופן מתמיד ומשמעותי. הוא אמור לא רק ללמוד מן הניסיון של עצמו, אלא גם מן הניסיון של שאר בני הקהילה המקצועית שלו, הפועלים באופן מקצועי לפתרון הבעיות שגם הוא מתמודד כנגדן. והוא חייב לא רק ללמוד מן הניסיון, אלא גם לאמץ לעצמו כל ידע חדש וכל מיומנות חדישה, שנוצרו במוקדי המחקר והפיתוח, בתחום המקצועי שלו. מהנדס החשמל ילמד מן הניסיון המצטבר, אבל ירכוש לעצמו ידע ומיומנות נוספים, בתחומי החישוב והקומוניקציה, בלי הרף, כשם שהלוחם ילמד מן הניסיון הקרבי של עצמו, של פקודיו, עמיתיו ומפקדיו, ויוסיף לעצמו ידע ומיומנות בתחום פעילותו הצבאית, כפי שנוצרו באקדמיות צבאיות ובמוסדות מקבילים, ברחבי העולם.

(ד) **הבנה**. אדם אינו יכול לפעול באופן מקצועי, אם אינו מבין לעומק את הידע המקצועי ואת המיומנות המקצועית שיש לו בתחומו. הבנה זו היא המכשיר העיקרי שיש לו לשם פתרון בעיות חדשות המתעוררות בתחום הפעילות המקצועית שלו. השופט מפרש את החוק, על פי הבנתו, כדי להסיק מסקנות משפטיות בדבר צירוף מסוג חדש של ראיות וטיעונים שהובאו לפניו, כשם שהמפקד הלוחם משתמש בעקרונות המלחמה, אותם הוא מכיר ומבין לעומקם, כדי לפתור בעיות חדשות שהוא נתקל בהן במהלך הלחימה.

(ה) **אתיקה**. אדם אינו יכול לפעול כראוי בתחום פעילות מקצועית כלשהו, אם אינו מבין לעומקו את המקצוע, את תחום הפעילות המקצועית האמור. הבנה נכוחה של מהות המקצוע היא התוכן הבסיסי של האתיקה המקצועית. זו קובעת את האידיאל המעשי של הפעילות המקצועית, את כללי ההתנהגות הראוייה של איש המקצוע בתור שכזה, על פי ערכיו של התחום המקצועי. האתיקה המקצועית של מהנדס התוכנה מלמדת אותו את רוח התחום המקצועי של הנדסת תוכנה, הקובעת גם עקרונות של התמחות מקצועית וגם עקרונות של שמירה קפדנית על זכות הפרטיות של הזולת, כשם שהאתיקה המקצועית של הלוחם משקפת את רוח התחום המקצועי של הלחימה, הקובעת גם עקרונות של דבקות במשימה, אחריות ומשמעת וגם עקרונות של שמירה על חיי-אדם, טוהר הנשק ורעות הלוחמים.

על רקע תפיסות אלה של מושגי "האמון החברתי בארגון", "הארגון" ו"המקצוע", ניתן לאפיין את מושג "האמון החברתי בארגון מקצועי". לפנינו ארגון, הווה אומר, מערכת של פעילות אנושית, שביסודה מערכת כללים הקובעת את המטרות של

הארגון, את קהילת הליבה של הארגון, את התפקיד, הסמכות והאחריות של כל אחד מבני קהילת הליבה, את האמצעים העומדים לרשותם, לשם השגת המטרות המוגדרות, ואת ערכי הארגון וכללי היסוד שלו, המבטאים את רוחו. אם ארגון מתאפיין במטרותיו, במבנהו, באמצעיו ובאתיקה שלו, כי אז ארגון מקצועי הוא ארגון שכל פעולה הנעשית במסגרתו היא פעולה מקצועית, פעולתו של בן קהילת הליבה בתחומי המקצוע שלו. המקצועיות של ארגון יכולה שלא להיות גלויה לעין במטרותיו, מפני שאלה נתונות במונחים של "הגנה על החיים", "שמירה על הרכוש" וכיוצא באלה, אולם לא ייתכן שהמקצועיות של ארגון לא תבוא לידי ביטוי במבנה, באמצעים ובאתיקה של הארגון, ברוחו. המקצועיות של הארגון תתבטא באתיקה שלו, מפני שזוהי תכונה מרכזית שלו, חלק מהותי של רוחו, עד כי לא ייתכן שלא יינתן לכך ביטוי מובהק באתיקה של הארגון, בין אם במפורש, בקוד אתי או במסמך דומה, ובין אם במובלע, בערכים הגלומים בהתנהגות השגרתית של בני קהילת הליבה. המקצועיות של הארגון תתבטא באמצעים שבני קהילת הליבה נוקטים בהם, כדי להשיג את מטרות הארגון, מפני שהשימוש באמצעים הללו יעשה על ידי אנשי מקצוע, על פי העקרונות המקצועיים הרלוונטיים. ולבסוף, המקצועיות של הארגון תתבטא בהיבטים אחדים של מבנה הארגון, כגון בהגדרתו של כל תפקיד, הקובעת גם את הכישורים המקצועיים הנדרשים לשם מילוי, במתכונת הסמכות והאחריות הדרושה.

אמון חברתי בארגון מקצועי ניתן, עתה, לאיפיון מפורט. לפנינו ארגון מקצועי וממילא לפנינו שתי קהילות, הלא הן קהילת ליבה של אנשי מקצוע, הפועלים למען המטרות של הארגון, בהתאם למבנה שלו, באמצעים העומדים לרשותם במסגרתו ועל פי רוחו, וקהילת המעטפת, שבניה אמורים להפיק תועלת, במישרין או בעקיפין, מן הפעילות הסדירה של הארגון להשגת מטרותיו המוגדרות. לטעמנו, הארגון המקצועי שלפנינו נהנה מאמון חברתי בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו מחזיקים בדעה, המתבטאת בדבריהם ובמעשיהם, בנסיבות שגרתיות וחרירות כאחד, לפיה הארגון משיג את מטרותיו, ברמה מתקבלת על הדעת, הודות לכך שבני קהילת הליבה שלו ממלאים את תפקידיהם, ברמה מתקבלת על הדעת, בהתאם לאתיקה המקצועית שלהם. בלשון קצרה נוכל לומר, כי ארגון מקצועי נהנה מאמון חברתי, בה במידה שבני קהילת המעטפת שלו פועלים כלפיו בהתאם לחזקת התקינות המקצועית שלו.

בהקשר זה נזכיר את דבריו של השופט (כתוארו אז) אהרון ברק: "עלינו לבנות את דיני הראיות שלנו על בסיס ההנחה שהחקירה מתנצלת כדין והשפיטה מפעילה שיקול דעת כדין". ד"נ 23/85 מדינת ישראל נ' טובול, פ"ד מב (4) 357.

ארגון מקצועי יכול ליהנות מאמון חברתי, גם אם בקרב קהילת המעטפת מתגלות דעות שונות בדבר התקינות המקצועית שלו, ובלבד שכל אחת מהדעות הללו היא חזקת תקינות מקצועית של אותו ארגון. השוני בין הדעות לבין עצמן יכול להיות נעוץ בתפיסות שונות של "תקינות מקצועית". תפיסה מפותחת של תקינות מקצועית תכלול את חמשת ההיבטים של המקצועיות שהוצגו לעיל ותדרוש תקינות בכל אחד מהם. תפיסה פחות מפותחת של תקינות מקצועית עשויה שלא לכלול את היבט ההשתכללות או את היבט ההבנה, לדוגמה, כך שתדרוש תקינות רק בהיבטי הידע, המיומנות והאתיקה. כל אחת מן התפיסות הללו נותנת מקום לחזקה של תקינות מקצועית וברור שהחזקות הללו שונות זו מזו בתוכן, אם כי לעולם אינן סותרות זו או זו. יתר על כן, הדעת נותנת, כי ניתן לשכנע את בני קהילת המעטפת המחזיקים בתפיסה צרה של התקינות המקצועית בצידקתה של התפיסה הרחבה יותר, הכוללת את חמשת ההיבטים האמורים. ככל הנראה, תפיסות צרות משקפות מבט ראשון, חובבני, אל עבר תופעת המקצועיות, ולא עמדה מנותחת השוללת את אחד מחמשת ההיבטים של המקצועיות. יש להניח, כי אילו היתה אפשרות מעשית להציג את התפיסה הרחבה של התקינות המקצועית לפני כל אחד מבני קהילת המעטפת שיש לו תפיסה צרה שלה, כי אז היו כל בני קהילת המעטפת מאמצים את התפיסה הרחבה. כיוצא בזה, בקהילת מעטפת בה רווחת חזקת תקינות מקצועית על יסוד תפיסה רחבה של המקצועיות, יש מקום להניח, כי במקום מגוון חזקות תקינות מקצועית היתה מתקבלת חזקה אחת של תקינות מקצועית, הדורשת רמה מתקבלת על הדעת בכל אחד מחמשת ההיבטים של המקצועיות. מכאן ואילך, בדברנו על חזקת התקינות המקצועית, המתקיימת בקהילת המעטפת של ארגון כלשהו, תהיה הכוונה לחזקת תקינות מקצועית, בהתאם לתפיסת המקצועיות על חמשת ההיבטים האמורים שלה.

רבות הן המסקנות של חזקת התקינות המקצועית, בהתאם לתפיסה זו, אולם נסתפק כאן

בשתי דוגמאות. ראשית, מכיוון שחזקת התקינות המקצועית היא חזקת תקינות בכל היבטי המקצועיות, נובעת ממנה חזקת התקינות האתית:

תנאי הכרחי לקיומו של אמון חברתי, ברמה גבוהה, בארגון הוא (א) שבדרך כלל בני קהילת המעטפת של הארגון נוהגים על פי החזקה, כי האתיקה המקצועית המוצהרת של הארגון היא כשלעצמה אתיקה ראויה לארגון שכמותו, וכן (ב) שבדרך כלל הם נוהגים על פי החזקה, כי הארגון מתנהל בהתאם לאתיקה המקצועית המוצהרת שלו.

כשהמדובר בארגון ממלכתי, שקהילת המעטפת שלו היא כלל האזרחים במדינה, חזקת התקינות האתית שלו כרוכה בתנאים המתבקשים:

תנאי הכרחי לקיומו של אמון ציבורי, ברמה גבוהה, בארגון ממלכתי הוא (א) שבדרך כלל האזרחים נוהגים על פי החזקה, כי האתיקה המקצועית המוצהרת של הארגון היא כשלעצמה אתיקה הראויה לארגון, על פי מטרותיו המוגדרות, וכן (ב) שבדרך כלל האזרחים נוהגים על פי החזקה, כי הארגון מתנהל בהתאם לאתיקה המקצועית המוצהרת שלו.

בני קהילת הליבה של ארגון ממלכתי מקבלים מקהילת המעטפת שלו, באמצעות המחוקק או בהסדר אחר, כוח מיוחד, המיועד לאפשר להם למלא את תפקידיהם, בהתאם למטרות המוגדרות של הארגון. מכיוון שכל כוח ניתן לשימוש על פי הכוונה המקורית של הענקתו, אבל ניתן לשימוש גם לרעה, הרי האתיקה המקצועית של ארגון ממלכתי באה, בין השאר, לקבוע את המתכונת הראויה של השימוש בכוח המיוחד. חזקת התקינות המקצועית של ארגון ממלכתי כוללת, לפיכך, גם את חזקת התקינות המקצועית של השימוש בכוח, או בלשון קצרה, **חזקת ריסון הכוח**:

תנאי הכרחי לקיומו של אמון ציבורי, ברמה גבוהה, בארגון ממלכתי הוא שבדרך כלל האזרחים נוהגים על פי החזקה, כי בני קהילת הליבה של הארגון ממלכתי, ובמיוחד בעלי התפקידים הבכירים שביניהם, משתמשים בכוח המיוחד, הנתון להם במסגרת הארגון, באופן ההולם את המטרות המוגדרות של הארגון ואת רוח פעילותו כזרוע של המדינה הדמוקרטית.

ברוח זו, הקודים האתיים של ארגונים ממלכתיים עתירי כוח מיוחד כוללים ביטוי מפורש של החובה לרסן כראוי את השימוש בו. כך הדבר בצה"ל, כך בשירות הבטחון הכללי וכך במשטרת ישראל, לדוגמה.

ג. חשיבות האמון הציבורי בארגון ממלכתי

האמון הציבורי בארגון ממלכתי אינו בגדר קישוט חניני שהארגון יכול להתנאות בו. יש ארגונים ממלכתיים שזוהי חובתם המוסרית לפעול לקיומו של אמון ציבורי בקהילת הליבה שלהם. כדי להבין את המשמעות המוסרית של האמון הזה, של כלל האזרחים, שהם קהילת המעטפת של הארגון הממלכתי, בקהילת הליבה שלו, נתבונן בנזקיו של מצב שבו לא מתקיים אמון כזה ונבדוק את המשמעות המוסרית של כל אחד מן הנזקים הללו.

חמישה הם נזקיו האפשריים של העדר אמון ציבורי בארגון ממלכתי. לא כולם ניכרים באותה מידה, בכל מצב של העדר אמון ציבורי בארגון ממלכתי, אבל כל אחד מהם הוא בעל משמעות מוסרית, בין אם התגלה בארגון מסויים בתקופה מסויימת ובין אם הוא עלול להתגלות בארגון כזה ביום מן הימים.

(א) **איכות החיים של האזרח**. תפקידו של ארגון ממלכתי, שכלל האזרחים הוא קהילת המעטפת שלו, הוא לספק לאזרחים הללו שירות חשוב, יהא זה שירות הגנה חיוני, כגון ארגון ממלכתי במערכת הבטחון, או שירות תמיכה בסיסי, כגון ארגון ממלכתי במערכת החינוך. נתאר לעצמנו את איכות החיים של אזרח שאין לו אמון בתקינות המקצועית של בית הספר הממלכתי, בו לומדים ומתחנכים ילדיו. נתאר לעצמנו את איכות חייו של אזרח שאין לו אמון בתקינות המקצועית של המשטרה, ככל שהמדובר בהגנה שהיא עתידה לתת לחייו, לרווחת משפחתו ולרכושו, מפני פושעים המתנכלים לו ולכל אשר לו. נתאר לעצמנו את איכות חייו של אזרח שאין לו אמון בתקינות המקצועית של בית החולים הממלכתי, בו עלול להיות מאושפז הוא עצמו או אחד מן

האנשים היקרים לליבו. נתאר לעצמנו את איכות חייו של אזרח שאין לו אמון בתקינות המקצועית של הצבא, האמור להגן עליו ועל ביתו מפני האויב שבסיסו קרוב וכוונתו רעה.

יתר על כן, נתאר לעצמנו את איכות חייו של אזרח שלא זו בלבד שבינו לבין עצמו אין לו אמון בארגון ממלכתי זה או אחר, אלא שהוא מוצא עידוד לעמדתו באי האמון שהוא מגלה כלפי אותו ארגון בתוך משפחתו, בין חבריו וברחבי קהילת האזרחים. הדעת נותנת, כי מידת אי האמון של האזרח בארגון ממלכתי כלשהו הולכת ומתעצמת ככל שהוא מוצא לו שותפים רבים לאי האמון שלו. וככל שהולכת וגדלה מידת אי האמון של האזרח בארגון ממלכתי, שהוא חיוני או בסיסי, כך הולכת ונפגעת איכות החיים של האזרח.

מצב של אי אמון פוגע באיכות החיים של האזרח, מפריע לו לקיים חיים אזרחיים תקינים. חיי האזרח במדינה הדמוקרטית המתוקנת אמורים להתנהל במסגרת המאפשרת לאזרח ליהנות מחופש של ממש, לממש את זכויותיו לפי טעמו. כדי שתקיים מסגרת כזאת, מוכרחים להתמלא תנאים מוקדמים. האמון הציבורי בארגונים הממלכתיים העיקריים הוא אחד מן התנאים המוקדמים הללו. ללא אמון במערכות ההגנה והתמיכה הממלכתיות, בהן צבא, משטרה, בתי-ספר ובתי-חולים, לא ייתכן שהאזרח יוכל ליהנות מחופש של ממש, לממש את זכויותיו לפי טעמו, לא רק מפני שאי אמון שכזה עלול להדיר שינה מעיני האזרח, להפך את שלווה נפשו, אלא מפני שכל אי אמון במערכת ממלכתית, חיונית או בסיסית, מגביל את החופש באופן משמעותי. אדם שאין בו אמון בתקינות המקצועית של הצבא, המשטרה ובתי החולים ימשוך את רגליו מהרבה מקומות, יתרחק מהרבה מצבים, ואף יחנך את ילדיו לזהירות גורפת.

ומכיוון שכך, מכיוון שאי אמון בארגון ממלכתי מגביל את החופש של האזרח, מעבר לגבולות הנגזרים מעקרונות הדמוקרטיה, חובתו של ארגון ממלכתי היא שלא ליצור באזרחים אי אמון בתקינות המקצועית שלו, מכיוון שחובתו היא שלא להגביל את החופש שלהם מעבר למותר על פי עקרונות הדמוקרטיה. החובה לקיים מערכת של חריות וזכויות יוצרת כורח להגביל את הזכות לתנועה חופשית, כדי לשמור על הזכות לפרטיות. מוראות הפשע והטירור יגבילו את חופש התנועה, מעבר לגבולות הנדרשים במדינה הדמוקרטית כדי להגן על הפרטיות מפני התנועה החופשית. הגנה על האזרחים מפני הפשע והטירור היא מתפקידם של ארגונים ממלכתיים מסויימים. אולם לא מספיק שהארגונים הממלכתיים הללו יעשו כמיטב יכולתם כדי להגן על האזרחים מפני הסכנות הצפויות להם מידי הפשע והטירור. כדי שהאזרחים לא יטילו על עצמם, באופן טיבי, מגבלות עצמיות, מפחד הפשע או הטירור, עליהם להיות בעלי אמון באותם ארגונים ממלכתיים האמורים להגן עליהם. לפיכך, בה במידה שמידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של ארגון ממלכתי נתונה בידיו, ולא בידי האזרחים, השקידה על מידת האמון הציבורי בארגון ממלכתי כזה היא מחובתו המוסרית של הארגון.

(ב) תמיכת האזרח בארגון. ארגון ממלכתי אמור לפעול כמיטב יכולתו להשגת מטרותיו המוגדרות, שהן לטובת כלל האזרחים, אולם הפעילות המקצועית, המסורה והמתמדת, של בני קהילת הליבה של הארגון למען המטרות הללו אינה מבטיחה את השגתן, במלואן או לפחות ברמה מתקבלת על הדעת. כדי להגיע לרמה כזאת של השגת המטרות המוגדרות של הארגון דרוש שיתוף פעולה בין קהילת הליבה לבין קהילת המעטפת. שיתוף פעולה כזה צריך להיות דו-סיטרי. בצד העזרה, המובנת מאליה, שמגיש הארגון לכלל האזרחים, במישרין או בעקיפין, צריכה לבוא עזרה בכיוון ההפוך, שכלל אינה מובנת מאליה, העזרה שמגישים האזרחים לארגון, כדי שזה יוכל לשרת אותם כראוי. דוגמה פשוטה היא העזרה שיכולים אזרחים להגיש לשירותי החירום, כדי שאלה יוכלו להגיש עזרה חיונית לאזרחים הנזקקים לכך. האזרח יכול להסב את תשומת הלב של המשטרה לחפץ חשוד, האזרח יכול להקל על אמבולנס צופר לפלס לו נתיב בכביש, בדרך אל פצוע או חולה ובדרך לבית החולים, האזרח יכול להימנע מחנייה במקום פנוי, כדי שלא לחסום את הגישה אל ברז המשמש לכיבוי שריפות.

הדעת נותנת, כי האזרח מוכן לעזור לארגון ממלכתי, בה במידה שיש לו אמון בתקינות המקצועית שלו. ככל שאזרחים יתנו פחות אמון ברמה המקצועית של הארגון, ובכלל זה ברמה האתית שלו, כך הם יעזרו לו פחות כאשר הוא זקוק לעזרתם כדי למלא את תפקידו בהשגת המטרות המוגדרות שלו. מכיוון שהמטרות של ארגון ממלכתי הן לעולם לטובת כלל האזרחים, הרי ככל שהולך ופוחת האמון הציבורי בארגון, הולכת

ופוחתת יכולתו לפעול לטובת כלל האזרחים וממילא הולכת ונפגעת טובת האזרחים עצמם, בתחום הפעולה של הארגון. מכיוון שחובתו הראשית של ארגון ממלכתי היא לפעול כראוי על פי מטרותיו המוגדרות, לטובת כלל האזרחים, שהיא חובה מוסרית, במסגרת המשטר הדמוקרטי, חלה עליו החובה המוסרית הנגזרת לפעול כראוי כדי למנוע כל פגיעה במידת יכולתו למלא את חובתו הראשית ולפעול כראוי, לטובת כלל האזרחים, בתחום הפעולה המוגדר שלו. ומכיוון שכך, חלה עליו גם החובה המוסרית הנגזרת לטפח את רצון כלל האזרחים לשתף איתו פעולה, ככל שהדבר תלוי בו, על פי המטרות המוגדרות של הארגון ועל פי רוחו.

(ג) **הצטרפות האזרח לארגון.** כל מה שארגון עושה, בני קהילת הליבה שלו עושים, כשהם ממלאים את תפקידיהם במסגרתו. התקינות המקצועית של הארגון נעוצה ברמה המקצועית של אנשי הארגון, בני קהילת הליבה שלו. כדי לפעול כראוי, על הארגון לגייס אל תוכו אנשים שיוכלו לפעול במסגרתו, ברמה המקצועית הנדרשת. כשהמדובר בארגון ממלכתי, חלה עליו, איפוא, חובה מוסרית, הנגזרת גם היא מחובתו המוסרית הראשית, לפעול כראוי על פי מטרותיו המוגדרות, לטובת כלל האזרחים, החובה לגייס אל תוך קהילת הליבה שלו אנשים מתאימים, מבחינת כישוריהם המקצועיים, ובכלל זה מבחינת היכולת והנכונות של כל אחד מהם לפעול לטובת כלל האזרחים, על פי המטרות המוגדרות של הארגון ועל פי רוחו.

תנאים של אי אמון בתקינות המקצועית של הארגון הממלכתי עלולים להקטיף את ההיקף ולהוריד את הרמה של ההתגייסות לארגון. ממילא הם עלולים לפגוע, אפילו באופן חמור, בתקינות המקצועית עצמה. כך לדוגמה, תנאים של אי אמון בתקינות המקצועית של הצבא, עלולים לפגוע במידת הנכונות (א) להתגייס לשירות חובה מלא ואף (ב) לשירות חובה בכלל, (ג) לשרת ביחידות הלוחמות של הצבא, (ד) להתנדב ליחידות מיוחדות של הצבא, (ה) להתנדב לתפקידי פיקוד, (ו) להתנדב לתפקידי קצונה, (ז) להתנדב לשירות קבע, (ח) להתייצב לשירות מילואים מלא ואף (ט) לקיים את חובת השירות במילואים בכלל. אלה הן תשע "תחנות מוטיבציה", שבכל אחת מהן יכול מצב של אי אמון חברתי בצבא לפגוע באופן משמעותי ביכולתו לעמוד במשימה של בניין הכוח הדרוש להגנה צבאית על כלל האזרחים ועל מדינתם ולהפעיל אותן כראוי נוכח כל סכנה צבאית. ולפיכך, חובתו של הצבא היא להימנע מכל פגיעה באחת מתחנות המוטיבציה הללו, בה במידה שהיא נגרמת ע"י אי אמון חברתי בתקינות המקצועית שלו.

(ד) **הבקרה על הארגון.** כל ארגון הפועל במסגרת חברת האזרחים של מדינה דמוקרטית נתון לפיקוח כזה או אחר, בה במידה שיש לו כוח להשפיע על מצבם של אזרחים, בין בקהילת המעטפת של הארגון ובין מחוצה לה, בין כלל האזרחים. על אחת כמה וכמה אמור להיות נתון לפיקוח קפדני כל ארגון ממלכתי הפועל במדינה הדמוקרטית, מטעם כלל האזרחים, לטובת כלל האזרחים. ראשית, לארגון כזה נתון, בדרך כלל, כוח רב, המצדיק פיקוח קפדני; שנית, כל אחד מבני קהילת הליבה שלו אמור למלא את תפקידו המקצועי במסגרת הארגון, מה שמצדיק בקרה מקצועית מתמדת; ושלישית, קהילה הליבה כולה אמורה להשיג את המטרות המוגדרות של הארגון, שהן לטובת כלל האזרחים, מה שמצדיק בחינה בלתי פוסקת של רמת ההישגים של הארגון, במגמה לשפר אותה עוד ועוד.

חשוב להבחין בין שתי אמות מידה שונות שניתן להשתמש בהן להערכת פעילותו של ארגון ממלכתי. אמת מידה אחת היא פנימית. קהילה מקצועית טעונה בקרה מתמדת של הפעולות המקצועיות, כדי להפיק לקחים, מן ההצלחות ומן הכשלונות כאחד, כדי להשתכלל, כדי להעלות את רמת התקינות המקצועית. מטבע הדברים, בקרה מקצועית היא פעילות מקצועית. בקרה מקצועית בתחומי הרפואה, לדוגמה, היא פעילות החייבת להיות מסורה בידי רופאים, מפני שרק הם מסוגלים להבין את ההקשר הרפואי, לנתח אותו באופן מקצועי, לנפות מתוכו את גורמי הכישלון ולעגן בתוכו את גורמי ההצלחה. אין שחר לשום דרישה להפקיד את הבקרה המקצועית בידיים לא מקצועיות.

אמת מידה שנייה היא חיצונית. אמת מידה זו תשמש את המחוקק בבואו להגדיר את מטרות הארגון או את המבקר בבואו לבדוק עד כמה השיג הארגון הממלכתי את מטרותיו. כך אפשר לבדוק את הצעת חוק שירות הבטחון הכללי, מנקודת מבט מוסרית, ההולמת את עקרונות המשטר הדמוקרטי, כדי לקבוע מהן המטרות הראויות להיקבע בחוק כמטרותיו של השירות ומה אינן מטרות כאלה. וכך אפשר לבדוק את

מערכת ההשכלה הגבוהה, לא מנקודת המבט של האקדמיה אלא מנקודת מבט חברתית, ההולמת קהילה אחראית, השואלת את עצמה מדי פעם, האם אמנם מצליחה מערכת ההשכלה הגבוהה להכשיר את בוגריה להיות בעלי השכלה גבוהה או שמא היא מצליחה לצייד אותם בתעודות של בעלי השכלה גבוהה על יסוד כללי משחק שאינם מבטיחים שבעל תעודה של השכלה גבוהה הוא אכן בעל השכלה גבוהה.

במצב הראוי, קיימת הפרדה חדה בין שתי אמות המידה הללו, הפנימית והחיצונית, המתבטאת גם בהפרדה ברורה בין תהליכי ההערכה השונים, על פי אמות המידה הללו. במצב של אי אמון בתקינות המקצועית של הארגון עלולה הפרדה זו להיחלש ואף להיעלם. כדי להתחשב באי אמון חברתי רווח בקהילת הליבה המקצועית של ארגון ממלכתי כלשהו, עלולה לעלות ההצעה להפקיד בידי חיצוניות את ההערכה של פעולה מסוימת של הארגון או של מכלול פעילותו. במצבים מיוחדים של אי אמון עלול מימוש ההצעה הזאת להביא לידי כך שבדיקה על פי אמת מידה מקצועית לא תיעשה בידי אנשי מקצוע, בעלי הידע, ההבנה והאתיקה הדרושים לשם כך, אלא בידי מי שאינם אנשי המקצועות הרלוונטיים. כך נמצאות מלאכת הפקת הלקחים ומלאכת השכלול המקצועי של הארגון הממלכתי מופקעות מן הידיים המקצועיות ונתונות לידיים לא מקצועיות. באופן טבעי, יורדת בכך רמתו המקצועית של הארגון, לא רק בתחום המקצועי של ניתוח העבר, אלא גם בתחום המקצועי של שכלול העתיד. לפיכך, מחובתו המוסרית הראשית של ארגון ממלכתי נגזרת החובה המוסרית לקיים את ההפרדה הברורה בין אמות המידה השונות להערכת פעילותו, הלכה למעשה. ממנה עצמה נגזרת החובה המוסרית לעשות ככל האפשר, על פי מטרות הארגון ורוחו, לקיים אמון חברתי בתקינות המקצועית של הארגון הממלכתי (להלן נדון במסקנות העולות מן החובות הללו לגבי חקירות חיצוניות, לסוגיהן).

(ה) **תחליפי הארגון.** במדינה הדמוקרטית זכאי האזרח להגנה על היבטים בסיסיים של חייו מפני סכנות שונות. אם המדינה מקיימת ארגון ממלכתי שתפקידו להגן על היבט מסויים של חיי האזרחים מפני הסכנות הללו ואם האזרח סומך על התקינות המקצועית של הארגון הזה, כי אז האזרח פטור במידה רבה מן הדאגה ומן הטירח, ככל שמדובר באותו היבט מוגן של חייו. אולם, גם אם המדינה מקיימת ארגון ממלכתי שתפקידו להגן על אותו היבט בסיסי של חיי האזרחים, אם הללו אינם סומכים על התקינות המקצועית של הארגון, כי אז עשוי כל אחד מהם לשאול את עצמו, מה עליו ועל שכמותו לעשות כדי לזכות בהגנה הראויה על היבט זה של החיים, בהיעדר הגנה של ממש מידי הארגון הממלכתי הנוגע בדבר. אם אזרחים אינם סומכים על התקינות המקצועית של המשטרה, בהגנה על רכושם מפני שודדים, הדעת נותנת, כי במוקדם או במאוחר, הם יציגו לעצמם את השאלה המעשית, כיצד הם יכולים לזכות בהגנה הדרושה על רכושם, חרף חולשת המשטרה. כל תשובה מעשית תוביל לתחליף זה או אחר למשטרה.

תחליף משטרה עלול להיות מסוכן לא פחות מחולשת המשטרה. אומנם, עליו לרכוש את אימונם של אזרחים, על ידי כך שישגי את התוצאות הרצויות, במקום שבו המשטרה אינה יכולה להשיג אותן, אולם בהחלט ייתכן שבצד התוצאות הרצויות יופיעו גם נזקים בלתי רצויים. האמצעים שמסוגל לנקוט בהם ארגון פרטי, הבא לשמש כתחליף למשטרה, עלולים להיות אלימים מדי, לדוגמה. הייחוד המקצועי של המשטרה מתבטא, בין השאר, במגוון האמצעים העומדים לרשותה, האמור לאפשר לה לפתור בעיה כלשהי, בתחומי פעילותה, ע"י שימוש מדויק בכוח, במינון שאינו נמוך מן הדרוש ואינו גבוה מן הדרוש. לעומת זאת, ארגון התחליף, כיוון שלא יהיה מצוייד במגוון כל כך עשיר של אמצעים להפעלת כוח לפתרון בעיות משטריות, לא ישתמש בכוח במינון נמוך מדי, מפני שבכך יאבד את אמון האזרחים, "הלקוחות", אלא ישתמש בכוח במינון גבוה מדי. בלשון כללית, מכיוון שהאתיקה של ארגון תחליף אינה מוכרחה להיות האתיקה של הארגון הממלכתי, עלול ארגון תחליף לפעול באופן מוצלח, מבחינת התוצאות שהוא משיג, אבל בלתי קביל, מבחינת האמצעים שהוא משתמש בהם. לפיכך, חובתו המוסרית הנגזרת של ארגון ממלכתי היא לטפח את האמון הציבורי בארגון באופן שימנע את הופעתם של ארגוני תחליף בתחום פעילותו.

ד. ועדת חקירה חיצונית במצבים של אי אמון

בסעיף הקודם סקרנו את נזקי אי האמון הציבורי בארגון ממלכתי. ראינו כיצד החובה המוסרית של ארגון ממלכתי, לפעול כראוי, על פי מטרותיו המוגדרות, לטובת

כלל האזרחים, מובילה אל החובות המוסריות לטפח את האמון הציבורי בארגון, כך שלא יופיע אף אחד מן הנזקים שעלול לחולל אי האמון הציבורי בארגון. בירור החובות המוסריות הללו יכול להיות מבוא לתהליך חשוב שבו הארגון הממלכתי יוצר תנאים ואף מכונן מנגנונים לשמירה על האמון הציבורי שהוא נהנה ממנו ולטיפוחו כראוי. אולם היכולת והנכונות לפעול היטב לשמירה על אמון ציבורי ולטיפוחו אינם מועילים לארגון הממלכתי כאשר הוא מוצא את עצמו במצב של אי אמון ציבורי בתקינות המקצועית שלו, בין אם המדובר באי אמון זמני ובין אם המדובר באי אמון יותר ממושך, במגמת העמקה או התרחבות, על אחת כמה וכמה כאשר המדובר באי אמון קבוע. בסעיף הזה ובסעיף הבא נבחן שני רעיונות ידועים לפתרון בעיות של אי אמון ציבורי בארגון ממלכתי ונטען כי שניהם אינם מוצלחים ואינם ראויים.

הרעיון הראשון הראוי לבחינה יסודית הוא רעיון "ועדת החקירה החיצונית". לשם הקיצור נציין ועדה כזאת בכינוי "וחק"צ". עיקרו של רעיון הוחק"צ מתבטא בשני תנאי רקע לכינונה, בהרכבה ובתפקידה. אלה הם ארבעת המרכיבים של רעיון הוחק"צ:

- (א) תנאי הרקע הראשון למינוי וחק"צ הוא התרחשות אירוע שיש בו עניין ציבורי מובהק, בשל היבט שלילי של האירוע. תאונת המסוקים, בה ניספו שבעים ושלושה חיילים בדרכם לפעילות מבצעית בלבנון, היא דוגמה קיצונית לאירוע כזה.
- (ב) תנאי הרקע השני למינוי וחק"צ הוא גילוי של מידה רבה של אי אמון ציבורי ביכולת של הארגון הממלכתי, שבמסגרתו התרחש אותו אירוע, לבדוק את האירוע ואת כל מה שנוגע בו ולהסיק את המסקנות הראויות, מכל ההיבטים הנדרשים. תאונת הכבל, בה ניספו שני חיילים במהלך אמון של יחידת החילוץ של חיל האוויר, היא דוגמה למידה כזו של אי אמון ציבורי, שבא לידי ביטוי בדרכים שונות.
- (ג) התכונה המיוחדת של הרכב וחק"צ, המצדיקה את התואר של ועדה "חיצונית", היא האיוש שלה: היושב בראשה ורוב חבריה או אפילו כולם אינם בני קהילת הליבה של הארגון. אלוף (מיל') דוד עברי לא היה בצה"ל כשעמד בראש ועדת עברי וכיוצא בזה השופט (בדימוס) אליהו וינוגרד שעמד בראש ועדה לחקירתה של תאונת הכבל או השופט (בדימוס) צבי טל שעמד בראש הוועדה "לחקירת נסיבות זיהויים והטמנתם של חלקי גופות חללי אסון השייטת".
- (ד) הצלע הרביעית בתפיסת הוחק"צ היא תפקידה המוגדר של הוועדה, שהוא "חקירת כל עניין הנוגע לצבא", בלשונו של סעיף 537 (ועדות חקירה) של חוק השיפוט הצבאי.

שלוש הן המגרעות העיקריות של רעיון הוחק"צ, לפי התפיסה הבאה לידי ביטוי בצירוף ארבעת המרכיבים הללו.

ראשית, התפקיד המוגדר של וחק"צ נקבע באופן שאינו מבטיח, לא להלכה ולא למעשה, את התקינות המקצועית של עבודת וחק"צ. "חקירת כל עניין הנוגע לצבא" יכולה להיות חקירה השייכת בכל היבטיה לתחום מקצועי מסויים, כגון הטסה מינהלתית של חיילים. חקירה מקצועית כזאת אמורה להתנהל בהתאם לתפיסה המקצועית של הפעילות התקינה, כפי שהיא מתבטאת בנהלים, במתכונת התכנון, הביצוע והתחקור השיגרתיים וכן בהכשרה המקצועית. חקירה מקצועית של אירוע מסויים אמורה להוביל להבנה מקצועית של האירוע, הווה אומר, להבנה של האירוע בתוך מסגרות הידע וההבנה של המקצוע. חקירה מקצועית של אירוע שהיה כרוך באסון אמורה להסתכם לא רק בהבנה המקצועית של האירוע, אלא גם ב"הפקת לקחים", בשינוי שיטתי של מתכונת הפעילות המקצועית באופן שיבטיח או לפחות יעלה במידה ניכרת את הסבירות שהאסון לא יחזור על עצמו. כך באסון וכך בכל תקלה. החקירה המקצועית אמורה להעלות את הרמה המקצועית של הפעילות בקהילת הליבה, על ידי החלפת מתכונת הפעילות הקודמת, שכללה אפשרות של התרחשות אסון או תקלה, במתכונת חדשה של פעילות, שאינה כוללת אפשרות כזאת או לפחות כוללת אפשרות כזאת בסבירות הרבה יותר נמוכה. הדעת נותנת, שתהליך של ניתוח מקצועי והשתכללות מקצועית יכול להתנהל כראוי אך ורק אם הוא מופקד בידי בעלי רמה גבוהה של מקצועיות בתחום הפעילות הנחקר. חקירה מקצועית של הטסה מינהלתית של חיילים חייבת, לפיכך, להיות מופקדת בידי מומחים להטסת חיילים.

"חקירת כל עניין הנוגע לצבא" יכולה להיות חקירה השייכת לא לתחום הפעילות הצבאית הנחקר, אלא לתחום המשפט. חקירה כזאת אמורה לנתח כל פעולה הנוגעת באירוע הנחקר, לא מנקודת המבט המקצועית, של הכשרת לוחמים באימונים, לדוגמה, אלא מנקודת המבט המשפטית, של היחס בין כל פעולה הנוגעת באירוע הנחקר לבין

החוק. חקירה כזאת אמורה להוביל למסקנה בשאלה האם קיימות ראיות לכאורה לעבירה פלילית, בפעולה מסויימת שנעשתה במהלך האירוע הנחקר. שוב, הדעת נותנת, שתהליך של חקירה בעלת אופי משפטי כזה יכול להתנהל כראוי אך ורק אם הוא מופקד בידי מי שקיבל הכשרה והוכיח יכולת לפעול כנדרש על פי מטרותיה של חקירה כזאת, חוקר מצ"ח או שופט חוקר, לדוגמה.

מן הראוי, איפוא, להגדיר מראש את תפקידה של ועדת חקירה, לא רק במונחי "עניין הנוגע לצבא" שעליה לחקור, אלא גם במונחי מטרת החקירה, האם היא בתחום המקצועי של הפעילות באותו "עניין הנוגע לצבא" או שמא היא בתחום המשפטי של בירור המעמד החוקי של כל מה שנעשה במסגרת אותה פעילות. תפיסת הוחק"צ אינה מחייבת להגדיר את מטרת החקירה ולפיכך היא יוצרת אפשרות מעשית של עירוב תחומים, בלבול שיטות ושיבוש תהליכים.

אפשרות זו, לא זו בלבד שאין היא תיאורטית באופיה או נדירה בשכיחותה, אלא שהיא מקבלת ביטוי מעשי בחוק ובנהלים המסדירים את הליכי עבודתה של חוק"צ. נניח שהוועדה אמורה לבצע חקירה מקצועית, ממלאת את תפקידה ומגיעה ל"מסקנה אישית", דהיינו, למסקנה שרמתו המקצועית של מפקד מסויים אינה הולמת את תפקידו, עד כדי כך שמטעמי התקינות המקצועית ראוי להעביר אותו מתפקידו ולהציב במקומו מפקד אחר, בעל רמה מקצועית הולמת. אם ההמלצה של הוועדה תתקבל על דעת מי שמינה את הוועדה והוא יעביר את המפקד האמור מתפקידו, ייחשב הדבר כצעד הנוגע "לשמו הטוב" של אותו מפקד, ולפיכך, לפי סעיף 539 של חוק השיפוט הצבאי, תינתן לו "הזדמנות להיות נוכח בשעת החקירה, לחקור עדים ולהשמיע דברו". טעמו של סעיף זה, הנעוץ בצדק הטבעי, אינו פג כשהמדובר בחקירה מקצועית. מפקד שעולה כנגדו טענה מקצועית בדבר פעולה שעשה או בדבר רמתו המקצועית, ייתכן שיש בפיו מענה משכנע, היכול להסיר ספק בדבר טיבה של אותה פעולה או בדבר רמתו המקצועית. אלא שלפי הנהלים, משהוזמן מפקד כזה להופיע בפני ועדת החקירה, הוא רשאי להביא איתו עורך דין שיגן עליו. הכנסת עורך דין אל תוך הדיון של ועדת חקירה מקצועית הוא בלבול פרשיות ממאיר. במקום תהליך של ניתוח מקצועי והפקת לקחים מקצועית יתקיים בוועדה תהליך משפטי של הערכת מעשים על רקע מסמכים משפטיים או על רקע פרשנות משפטית של מסמכים מקצועיים. ובמקום שעבודת הוועדה תסתכם במסקנות מקצועיות לחלוטין עלולה להתערבות של עורך דין כזה לגרום למסקנות להיות מהולות בחומרים זרים, בנימוקים משפטיים שאינם ממין העניין המקצועי אשר על הפרק.

מגרעת שנייה של רעיון הוחק"צ נעוצה בתפיסה בעייתית של תנאי הרקע להקמתה של ועדה כזאת. מצד אחד, הרקע הזה כולל "עניין הנוגע לצבא", המחייב ניתוח מקצועי והפקת לקחים מקצועית. מצד שני, אותו רקע כולל מידה רבה של אי אמון ציבורי ביכולת של הצבא, לבדוק את האירוע ואת כל מה שנוגע בו ולהסיק את המסקנות הראויות, מכל ההיבטים הנדרשים. צירוף שני תנאי הרקע הללו יוצר דילמה: אם הצבא יקיים תהליך של תחקיר, במשמעות של סעיף 539א של חוק השיפוט הצבאי, דהיינו, "בירור שנערך בצבא, בהתאם לפקודות הצבא, בנוגע לאירוע שהתרחש במהלך אמון או פעילות מבצעית, או בקשר אליהם", כי אז יישאר בעינו אי האמון הציבורי ביכולת הצבא לבדוק את האירוע ולהסיק את המסקנות הנכונות. אם הצבא ידבק בערך המקצועיות ויקיים תחקיר, תוצאותיו יתקלו באי אמון ציבורי. ואם הצבא יקים וקח"צ, שכל חבריה נהנים מאמון ציבורי ביושרם ובתבונתם והעומד בראשה נהנה מאמון ציבורי מיוחד ביושרו ובתבונתו, מפני שהוא שופט בדימוס, לדוגמה, כי אז לא תתקיים החקירה המקצועית של האירוע אך ורק בידי אנשי מקצוע.

לכאורה, הדילמה היא בין המקצועיות של החקירה הצבאית לבין האמון הציבורי בצבא. רעיון הוחק"צ פותר את הדילמה, בכך שהוא מכריע בין השניים לטובת האמון, אבל מעמיד לרשות החקירה אנשי מקצוע, אם בתור חברים בוועדה ואם בתור יועצים או עדים מומחים. אלא שמבט יותר מדוקדק בטיבה של חוק"צ יגלה, כי לאמיתו של דבר היא פוגעת גם בערך המקצועיות של הצבא וגם בערך האמון הציבורי בצבא.

ערך המקצועיות נפגע, גם אם לרשות הוועדה עומדים אנשי מקצוע מובהקים שיחוו את דעתם במיטב המקצועיות שלהם, ואפילו אם חלק מחברי הוחק"צ הם אנשי מקצוע מובהקים, מפני שבסופו של דבר שיקולי הוועדה לא יהיו על טהרת המקצועיות הנדרשת לשם ניתוח האירוע ולשם הפקת לקחים, אלא על יסוד השכל הישר, הרצון הטוב והיושר המובהק של חברי הוועדה. אולם זהו בדיוק מותר המקצועיות על זולתה, שיש

בה מה שהוא למעלה מן השכל הישר, הרצון הטוב והיושר המובהק, מה שנופץ בידע, בהבנה ובאתיקה המאפיינים את המקצוע. הטיעון המדמה את הרכב ה"חוק" צ' להרכבו של בית משפט, שמובא לפניו סיפור מחיי בית החולים, לדוגמה, והשופטים מכריעים בו לכאן או לכאן, למרות שאינם רופאים, אינו טיעון משכנע. מלאכתם של השופטים אינה מתבטאת בניתוח מקצועי של האירוע ועל אחת כמה וכמה לא בהפקת לקחים מקצועיים לשם העלאת הרמה המקצועית של הפעילות אשר על הפרק. מלאכתם של השופטים היא ההערכה המשפטית של מעשים כאלה או אחרים ולשמה מספיקה העזרה שהם יכולים לקבל מאנשי המקצוע בהכרת האירוע ובהבנת ההקשר המקצועי שלו. וחק"צ דומה לבית המשפט בכך שחבריה אינם אנשי המקצוע שבפעילותו התרחש האירוע הנדון, אבל וחק"צ שונה לחלוטין מבית המשפט בתפקידה, כאשר המדובר בוועדה לחקירה מקצועית ולא בוועדה לחקירה משפטית. בהפעלת וחק"צ לשם חקירה מקצועית בצבא אין מנוס מפגיעה אפשרית בערך המקצועיות של הצבא.

יתר על כן, בהפעלת וחק"צ לשם חקירה מקצועית יש גם פגיעה בערך האמון הציבורי בצבא, למרות שלכאורה ההרכב שלה בא להבטיח את האמון הציבורי בעבודתה ובתוכן מסקנותיה. כדי לעמוד על סכנתה של פגיעת וחק"צ באמון הציבורי בצבא, ראוי להבחין בין בניית אמון ציבורי לטווח קצר לבין בניית אמון ציבורי לטווח ארוך. וחק"צ באה לבנות אמון ציבורי לטווח קצר. היא באה ליצור מצג של חקירה ומסקנות האמורות לעורר אמון ציבורי, בתוקף האמון הציבורי שראויות לו בלי ספק הדמויות המאיישות את הוועדה. ואכן, צפוי שהרכב וחק"צ יגרום לכך שיווצר אמון ציבורי בעבודתה ובמסקנותיה. אולם, אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית של הצבא אינו יכול לעמוד על האמון הציבורי ביושר ובתבונה של כמה דמויות שמחוץ לצבא, שטרחו לחקור אירוע שהתרחש בתוכו, במיטב השכל הישר, הרצון הטוב והיושר המובהק שלהן. אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית של הצבא יכול לעמוד אך ורק על המקצועיות של הצבא, על יכולתו לבצע כל פעילות צבאית ברמה מקצועית מתקבלת על הדעת או אף למעלה מזה. פגיעה בערך המקצועיות היא פגיעה ביכולת לבנות אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית. ולפיכך, מכיוון שבהפעלת וחק"צ לשם חקירה צבאית אין מנוס מפגיעה אפשרית בערך המקצועיות של הצבא, אין מנוס בהפעלת ועדה כזאת גם מפגיעה אפשרית בבניית אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית של הצבא.

הפגיעה בבניית האמון הציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית יכולה להתבטא בשתי דרכים. דרך אחת כרוכה בחשיפת הפגיעה האפשרית בערך המקצועיות. הדעת נותנת שאם אזרח השתכנע שאכן נשקפת סכנה למקצועיות של הצבא, מידיה של וחק"צ המוקמת לשם חקירה מקצועית, כי אז אותו אזרח לא ייתן אמון בתקינות המקצועית של הוועדה, של מסקנותיה, של גורמי הצבא שאימצו את המלצות הוועדה ושל הצבא כארגון. בכך נוצרת פגיעה ביכולת של הצבא לבנות אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית שלו. כיוון שסכנה מקבילה נשקפת מידי וחק"צ במסגרת כל ארגון ממלכתי, לאו דווקא במסגרת הצבא, ניתן להביא לעניין זה דוגמה מן השב"כ. הוועדה בראשות הנשיא שמגר הוקמה לשם חקירה מקצועית של השב"כ בהקשר של רצח ראש הממשלה ושר הבטחון בידי מתנקש. קשה להעלות על הדעת דמות שתרכז אמון ציבורי יותר רחב מזה שנהנה ממנו הנשיא שמגר, אבל אזרח רשאי לתהות האם המסקנות של הוועדה משקפות את מיטב הניתוח המקצועי של אירוע האבטחה הטראגי ואת מיטב ההשתכללות המקצועית בתחום אבטחת אישים ע"י השב"כ. הממשלה, שאינה גוף מקצועי, אימצה את ההמלצות וחייבה בכך את השב"כ לממש אותן בפעילות האבטחה שלו. האזרח האחראי לא יסתפק באמון הציבורי לטווח קצר שנהנו ממנו הנשיא שמגר, הוועדה שבראשותו ומסקנותיה, אלא יתהה מה רמתו המקצועית הנוכחית של השב"כ בתחום אבטחת אישים. מכאן קצרה הדרך לכרסום ביכולת השב"כ לבנות אמון ציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית שלו.

דרך שנייה לפגיעה בבניית האמון הציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית של הצבא מסוכנת שבעתיים מן הדרך הקודמת. מכיוון שיייתכן, כי המלצה מסויימת של וחק"צ לא היתה ברמה המקצועית הגבוהה ביותר האפשרית, בתנאי הזמן והמקום, הרי ייתכן גם שבנסיבות כלשהן תביא פעולה בהתאם לאותה המלצה לא להצלחה אלא לכישלון, שיהיה גם רע ומר כשלעצמו וגם בגדר מכה ניצחת לאמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא. נמצא שהפגיעה במקצועיות אינה בונה את האמון הציבורי העיקרי בצבא, הלא הוא האמון הציבורי לטווח ארוך בתקינות המקצועית של הצבא, אלא מסכנת אותו, בדרכים שונות, בתמורה לבניית אמון ציבורי מישני, שהוא האמון הציבורי לטווח קצר. חובתו המוסרית של ארגון ממלכתי, הנשען על האמון הציבורי לשם פעילותו התקינה,

שלא למשכן את העתיד של התקינות המקצועית והאמון הציבורי בה, בתמורה להקלה ארעית בלחץ אי האמון הציבורי בתקינות המקצועית שלו.

לבסוף, המגרעת השלישית ברעיון ה"חוק"צ, שהיא לא פחות חמורה מקודמותיה, היא ההזנחה של בעיית אי האמון הציבורי הנתון. ראינו לעיל, כי החובה המוסרית של ארגון ממלכתי, לפעול כראוי, על פי מטרותיו המוגדרות, לטובת כלל האזרחים, מובילה אל החובות המוסריות של הארגון הממלכתי לטפח את האמון הציבורי בו. הצבא, כארגון ממלכתי, שהוא חיוני מאין כמוהו ובעל צורך מיוחד במינו באמון הציבורי, לא רשאי לעקוף בעיה של אי אמון, אלא חייב לטפל בה, כדי להפיג את אי האמון הציבורי, המהווה הפרעה מתמדת וסכנה הולכת וגדלה. בעיית אי האמון הציבורי בצבא היא בעיה המחייבת טיפול אפקטיבי, בין אם המדובר ביחס הרווח בציבור ובין אם המדובר ביחס המצוי רק בקרב 10% או 20% מן הציבור, ומטיבעה אין היא בעיה הנפתרת מעצמה, נמוגה מאליה. אדרבה, הזנחת מוקד של אי אמון יוצרת תנאים טבעיים לגידול מתמיד בהיקף ובעומק של אי האמון.

רעיון ה"חוק"צ אינו מציע פתרון לבעיית אי האמון הציבורי הנתון. לא זו בלבד שאין בו אף לא תחילתו של פתרון הבעיה, אלא שכל עיקרו הוא עקיפת הבעיה וגם זה רק באופן זמני, לשם בירורו של עניין מסויים העומד על הפרק. עקיפה זמנית כזאת יכולה היתה להיות מוצלחת, אילו אי האמון היה ממוקד ומדויק. אם אתה מפקפק ביכולתו של קצין מסויים לבצע פעילות מסוג מסויים, יש טעם להזמין מומחה שיבחן באופן מקצועי ומהימן את יכולתו של הקצין לבצע אותה פעילות. אם תשובתו של המומחה, לאחר הבחינה שיערוך, תהיה חיובית, יהיה יסוד להפיג את הפקפוק. אם תשובתו תהיה שלילית, יהיה צורך להחליף את הקצין שאין לו יכולת בקצין אחר, שלפי אותה בחינה, יש לו יכולת, ושוב יהיה יסוד להפיג את הפקפוק. אלא שאי האמון הציבורי בצבא אינו ממוקד ומדויק. לא נדירה אלא רווחת היא במקומותינו הנכונות לעבור מסיפור קטוע או מעורפל להכללה בוטה וגורפת בדבר הצבא. יתר על כן, למרות שאי אמון נוצר בדרך כזאת על יסוד סיפור נקודתי, מכיוון שהוא אי אמון גורף, הוא מוביל למסקנות לא רק בדבר אותה נקודה, אלא גם בדבר נקודות רבות אחרות, אולי גם בדבר כלל הנקודות, שהוא הצבא כולו. במקרה כזה, שכלל אינו נדיר, לא יועיל מעקף נקודתי, מפני שגרורותיו של אי האמון הנקודתי כבר פשטו לנקודות רבות אחרות ברחבי הצבא וכל אחת מהן היא כבר מוקד של אי אמון בצבא. גם אם המעקף הנקודתי יכול היה להפיג פקפוק נקודתי, אין זה בכוחו להפיג גם כל פקפוק אחר, בכל נקודה נוספת. ההזנחה של כל מה שקורה בכל המוקדים הנוספים של אי אמון ציבורי בצבא היא, איפוא, הזנחה מסוכנת ולא ראוייה.

המגרעות הללו של רעיון ה"חוק"צ פוסלות אותו, איפוא, גם מנקודת המבט האתית של החובה להקפיד על הרמה המקצועית של כל פעילות במסגרת הצבא, כמוהו ככל ארגון אחר, וגם מנקודת המבט המוסרית של החובה לקיים ולטפח את האמון הציבורי בצבא, כמוהו ככל ארגון ממלכתי חיוני, התלוי במידה רבה באמון הציבורי בו.

ה. מוסד חיצוני לחקירה במצבים של אי אמון

הרעיון של הקמת ועדת חקירה חיצונית, כדי לחקור עניין הנוגע לצבא, על רקע אירוע שיש בו עניין ציבורי מובהק ובתנאים של מידה רבה של אי אמון ציבורי ביכולתו של הצבא לבדוק בעצמו את האירוע ולהסיק את המסקנות הראויות, נועד למצבים חריגים, גם מבחינת האירוע העומד במרכזם, גם מבחינת מידת אי האמון הציבורי ביכולת הצבא ללמוד בכוחות עצמו מן הניסיון המיוחד, שהוא בדרך כלל רע ומר. לא פלא הוא שבתולדות צה"ל לא רבו המצבים שבהם מינה הרמטכ"ל או מינה שר הבטחון חק"צ.

רעיון יותר רדיקלי מזה של ועדת החקירה החיצונית הוא הרעיון של "רשות ממלכתית חיצונית לחקירת תאונות אימונים". לפי הצעת חוק פרטית בעניין זה, שהוכנה ע"י ח"כ יוסי כץ והוגשה ליו"ר הכנסת הארבע עשרה ביום כ"ג בטבת התשנ"ה - 26 בדצמבר 1994, תוקם רשות כזאת, ש"תהיה אחראית לחקר תאונות האימונים בצבא הגנה לישראל ולהסקת מסקנות ודרכים לשיפור" (סעיף 3), "תדווח לממשלה דרך קבע על ההתקדמות בחקר תאונות האימונים בצבא הגנה לישראל" (סעיף 4א) ו"תניח על שולחן הממשלה דין וחשבון שנתי" (סעיף 4ב)). "ראש הרשות יהיה שופט בית המשפט המחוזי בדימוס שימונה על ידי נשיא בית המשפט העליון" (סעיף 2א) וחבריה הנוספים יהיו "משפטנים הכשרים

לכהן כשופטים בבית המשפט המחוזי; קצינים מדרגת סגן אלוף ומעלה; ומומחים אזרחיים" (סעיף 2(ב)). לשם הקיצור נציין את הרשות המוצעת בכינוי "רחק"צ".

השוואת מרכיבי רעיון הוחק"צ למרכיבי רעיון הרחק"צ מעלה ארבעה הבדלים בולטים: (א) בשעה שתנאי רקע הכרחי להקמת וחק"צ הוא התרחשות אירוע שיש בו עניין ציבורי מובהק, בשל היבט שלילי שלו, רחק"צ היא רשות של קבע ועליה לחקור כל אירוע שהוא בגדר תאונת אימונים, בין אם יש בו עניין ציבורי מובהק, בשל היבט שלילי שלו, ובין אם אין בו עניין כזה, למשל, מפני שאיש לא נהרג או נפצע בו. (ב) בשעה שתנאי רקע הכרחי להקמת וחק"צ הוא גילוי של מידה רבה של אי אמון ציבורי ביכולת של הצבא לחקור ולהפיק לקחים כראוי, רחק"צ היא רשות של קבע שגם קיומה וגם עבודתה אינן אמורות להיות רגישות למידת האמון הציבורי בצבא, בתקופה זו או אחרת. (ג) בשעה שוחק"צ היא חיצונית רק בהרכבה, או אפילו רק בחלק מהרכבה, ומתמנה ע"י בעל תפקיד מובהק במערכת הבטחון, שר הבטחון או הרמטכ"ל, הרי הרחק"צ אמורה להיות חיצונית לפחות בחלק מהרכבה ולהתנהל ע"י שופט בדימוס, בתוקף מינוי מידי נשיא בית המשפט העליון. (ד) בשעה שוחק"צ אמורה לחקור "עניין הנוגע לצבא", על פי כתב המינוי המיוחד שלה, הרי הרחק"צ אמורה להיות "אחראית לחקר תאונות האימונים בצבא הגנה לישראל ולהסקת מסקנות ודרכים לשיפור".

על רקע הדיון שלנו ברעיון הוחק"צ, תמונת ההבדלים הללו מובילה בנקל לפסילה גמורה של רעיון הרחק"צ. כל מגרעת שמצאנו ברעיון הוחק"צ, באה לידי ביטוי כפול ומכופל ברעיון הרחק"צ. אם המגרעות של רעיון הוחק"צ פוסלות אותו, על בסיס שיקולים אתיים ושיקולים מוסריים כאחד, המגרעות של רעיון הרחק"צ פוסלות אותו שבעתים, על בסיס אותם שיקולים.

בקצרה, אלה הן מגרעותיו של רעיון הרחק"צ:

ראשית, עצם הרעיון כרוך בטשטוש מסוכן של ההבדלים בין תהליך מקצועי של הפקת לקחים לשם השתכללות מקצועית לבין תהליך משפטי של בדיקת חשדות לעבירות פליליות. מצד אחד, הרחק"צ אמורה להיות "אחראית... להסקת מסקנות ודרכים לשיפור", אבל מצד שני, היא מופעלת ע"י שופט בדימוס שהתמנה ע"י נשיא בית המשפט העליון ועם חבריה נמנים "משפטנים הכשרים לכהן כשופטים". הרשות המוצעת תגלם במירעו את הטשטוש בין תהליך התחקיר המקצועי, שנועד להפקת לקחים באופן מקצועי ולהשתכללות מקצועית, לבין התהליך של אכיפת החוק, לשם הצדק, באמצעות משטרה חוקרת, פרקליטית ושופטים. במקום לחדד את ההבחנה בין שני התהליכים הללו, רעיון הרחק"צ ממסד את טשטוש ההבחנה ביניהם.

שנית, בלא לפגוע בכבודו של שום שופט או משפטן, ניתן לומר ולנוכח הצעת החוק שלפנינו ראוי לומר, כי אין הם בעלי המקצוע המתאים לחקירת תאונת אימונים כלשהי לשם הפקת לקחים והשתכללות. הפקדת אנשי משפט על תהליכים של תחקור מקצועי בתחום כלשהו של אימונים למצבי לחימה משולה להפקדת בית משפט בידי מפקד בה"ד או מפקד חטיבה, בתוקף תפקידם. אם כל הפעילות המקצועית במסגרת הרחק"צ תופקד בידי אנשי המקצועות הנוגעים במישרין בנושא הנחקר, כי אז אין צורך במשפטנים, לא בראש הוועדה ולא בהרכבה, מלבד העמדת הפנים לנוכח הציבור שהרחק"צ היא גוף חיצוני. ואם לא כל הפעילות המקצועית המסגרת הרחק"צ תופקד בידי אנשי המקצועות הנוגעים במישרין בנושא הנחקר, כי אז יש יסוד לחשש, כי הרמה המקצועית של תהליך הפקת הלקחים וההשתכללות המקצועית במסגרת הרחק"צ תיפגע בשל ההתערבות של מי שאינם בעלי מקצוע הנוגע במישרין בנושא הנחקר. הדעת נותנת, כי ראש הרשות ויתר חבריה המשפטנים לא ירצו להיות אביזרים של העמדת פנים וימצאו דרכים להשפיע על מהלך פעילותה של הרשות. הדעת נותנת, איפוא, כי הרמה המקצועית של הרשות תהיה נמוכה מן הרמה המקצועית של גוף חקירה שיהיה על טהרת אנשי המקצועות הנוגעים במישרין לנושא הנחקר. במקום לשקוד על הרמה המקצועית של תהליכי ההשתכללות המקצועית, רעיון הרחק"צ ממסד את הורדת הרמה.

שלישית, רעיון הרחק"צ עולה על רקע טענות בדבר מידה רבה של אי אמון ציבורי ביכולת של הצבא לבדוק תאונות אימונים ואת כל מה שנוגע בהן ולהסיק את המסקנות הראויות, מכל ההיבטים הנדרשים. הופעתן של טענות בדבר מידה רבה של אי אמון ציבורי ראוייה לתשומת לב, אבל אין הצדקה מקצועית או מוסרית לקבל אותן כמות

שהן ולהסיק מהן מסקנות ארגוניות מופלגות ברוח רעיון הרחק"צ. אדם המעיד על עצמו שאין בו אמון ביחס לתקינות המקצועית של הצבא, חזקה עליו שהוא מעיד על עמדתו כמות שהיא. אדם המשרבט הכללה בדבר אי אמון ציבורי רווח בתקינות המקצועית של הצבא, אין חזקה עליו שיש לו בסיס עובדתי מוצק להגנה על טענתו המכלילה. הטענות המופיעות בתקשורת בדבר אי אמון ציבורי רווח בתקינות המקצועית של הצבא אינן באות על בסיס עובדתי מוצק. אדרבה, בסיקרי אמון הנערכים מדי-פעם זוכה הצבא לאמון של כ- 90% של הציבור. גם אם יש לבדוק היטב את הסיבות והנימוקים להימנעות של כ- 10% מן הציבור מלתת אמון בצבא, עדיין יש בנתונים הללו משום הפרכה גמורה של טענת אי האמון הציבורי הרווח בתקינות המקצועית של הצבא, שהיא הנחת היסוד של רעיון הרחק"צ. מימוש הרעיון הזה יהיה ביטוי נוקב מאין כמוהו לטיבה המפוקפק של הרחק"צ, שעצם כינונה מושתת על טעות עובדתית גסה.

רביעית, רעיון הרחק"צ אינו כולל שום יסוד של הכרה בחובה לטפל בשורשיו של כל גילוי של אי אמון ציבורי בתקינות המקצועית של הצבא. בין אם המדובר באי אמון ציבורי רווח ובין אם המדובר באי אמון ציבורי שולי, מחובתו האתית של הארגון הממלכתי המקצועי ומחובתו המוסרית של הארגון הממלכתי החיוני, הזקוק לאמון ציבורי בתקינותו המקצועית, להבין כל מוקד של אי אמון ציבורי כדי לשרש אותו. רעיון הרחק"צ ממסד את ההזנחה של מוקדי אי האמון הציבורי בצבא, שהוא תופעה חברתית ממאירה, מנקודת המבט של הצבא, על פי מקומו במדינה הדמוקרטית ובהתאם למפת האיומים והסיכונים הצבאיים, בהקשר של ישראל.

ולבסוף, חמישית, מימוש רעיון הרחק"צ יהיה בגדר התגלמות חסרת אחריות של רוח הקלישאה הידועה והרדודה בגנות הגוף "החוקר את עצמו". התמונה של אדם החוקר את עצמו בחשד לעבירה פלילית היא אכן תמונה מובהקת של ניגוד אינטרסים, בין מי שתפקידו המקצועי כחוקר הוא להגיע לתיאור מלא ומדויק ככל האפשר של העובדות בדבר האירוע אשר על הפרק לבין מי שרצונו הטיבעי כחשוד הוא לגונן על עצמו, גם על ידי הכחדת חלק מן העובדות או חלק מפרטיהן. גם התמונה של אדם החוקר את זולתו בחשד לעבירה פלילית יכולה להיות נגועה בחשש מפני ניגוד אינטרסים, אם קיימת בין האדם החוקר לבין זולתו הנחקר זיקה היוצרת חשש כזה על יסוד חזקת עניין מיוחד בטובתו של הנחקר. לפיכך, חוקר אינו אמור לעסוק בחשד לעבירה פלילית של בן-משפחתו, חברו מנוער או מפקדו במילואים. התמונה של אדם החוקר את זולתו בחשד לעבירה פלילית אינה נגועה בחשש לניגוד אינטרסים, אם הזיקה היחידה שבין החוקר לבין הנחקר היא בהיותם בני קהילת הליבה של אותו ארגון מקצועי. אין שום בסיס ליצירת חזקה בדבר חוקרי מצ"ח, לדוגמה, כאילו יש להם עניין מיוחד בטובתו האישית של כל חייל בצה"ל, כך שיש ניגוד אינטרסים מובנה בכל חקירה שהם מנהלים כנגד חיילים בצה"ל בדבר חשדות לעבירות פליליות.

יתר על כן, אם החקירה שאמור לנהל "גוף החוקר את עצמו" אינה חקירה לשם בירור חשד לעבירה פלילית, אלא תחקיר מקצועי לשם ניתוח מקצועי של אירוע, לשם הפקת לקחים באופן מקצועי, לשם השתכללות מקצועית, כי אז אין שום דופי אפילו בתמונה של אדם החוקר את עצמו. כל פעולה מקצועית מורכבת או חשובה ראוייה לתחקיר בידי מי שביצע אותה. כל בעל מקצוע לא ייצא ידי חובתו האתית ללמוד מן הניסיון, אם לא יחקור את עצמו, במובן זה שיבצע בעצמו תחקיר של הפעולה המקצועית של עצמו. ממש כך, גם אין דופי, לא אתי ולא מוסרי, ביחידה מקצועית המבצעת תחקיר של פעולה של עצמה ואין דופי בארגון מקצועי המבצע תחקיר של פעילות של עצמו. אדרבה, מחובתה האתית של היחידה ומחובתו האתית של הארגון המקצועי לבצע תחקירים מקצועיים של פעולות ופעילויות. במובן זה, חובתם האתית היא לחקור את עצמם. ואם המדובר בגוף ממלכתי חיוני, חובתו המוסרית היא למלא את תפקידו על הצד הטוב ביותר, לטובת כלל האזרחים, וממילא חובתו המוסרית היא לבצע תחקירים מקצועיים של כל פעולה וכל פעילות של עצמו. ובמובן זה, חובתו המוסרית היא לחקור את עצמו.

בסיכומו של דבר, רעיון הרחק"צ אינו ראוי למימוש. התפיסה הגלומה בו היא בלתי אתית, בהיותה מנוגדת לתפיסה הראוייה של ערך המקצועיות, והיא בלתי מוסרית בעליל, בהיותה מוקד של סכנה ממשית לרמה המקצועית של הצבא. במדינה מתוקנת, האזרח לא אמור לקבל טיפול רפואי חיוני במחלתו בשיטות רפואיות שגובשו ע"י משפטנים ולא ע"י רופאים, כשם שהוא לא אמור לקבל טיפול משפטי חיוני בעסקיו בשיטות משפטיות שגובשו ע"י רופאים ולא ע"י משפטנים. כיוצא בזה, אזרחי המדינה

המתוקנת אמורים לקבל הגנה צבאית מידי ארגון ממלכתי המפקיד את הלחימה בידי הלוחמים, את פיתוח שיטות הלחימה בידי מומחים לשיטות לחימה, את האימונים בידי מומחים לאימונים ואת תהליך ההשכלות המקצועית בידי קהילת המקצוע ולא בידי זולתה, אפילו לא בידי שופטים.

כאן המקום להזכיר את רעיון השופט החוקר, העומד ביסוד הצעת חוק פרטית שהוגשה בכנסת השלש-עשרה ע"י כמה חברי כנסת ומחדש בכנסת הארבע-עשרה, ע"י ח"כ אבי יחזקאל, (6419/), ושוב בכנסת החמש-עשרה ע"י ח"כ אבי יחזקאל (4839/). ההצעה הוגשה ליו"ר הכנסת הנוכחית, ביום י"ג באב התשנ"ט, 26 ביולי 1999, כהצעה לתיקון חוק השיפוט הצבאי. לפי הצעה זו, "חקירה של תאונת אימונים תנוהל בידי שופט חוקר" (סעיף 298ג). "השופט החוקר יחקור את נסיבות קרות תאונת האימונים וסיבותיה" (298גה). הצעת החוק ודברי ההסבר לא מבהירים את מטרת החקירה שאמור לבצע שופט חוקר. אם הכוונה היא להפקיע את החקירה ואת הטיפול בתוצאותיה המשפטיות מידי מצ"ח והפרקליטות הצבאית ולהעבירה לידי שופט חוקר, כי אז אין היא מענייננו כאן, אולם אם הכוונה היא להפקיד את תהליך התחקיר, תהליך ההשכלות המקצועית, בידי שופט חוקר, כי אז כל פגמיו של רעיון הרחק"צ מתגלים גם כאן והופכים את ההצעה לבתי קבילה מנקודת המבט של התקינות המקצועית של הצבא ומנקודת המבט של החובה לטפח את האמון הציבורי בתקינות מקצועית זו.

ו. העיסוק המקצועי באמון הציבורי

חובתו המוסרית של הצבא היא למלא את תפקידו הממלכתיים במלחמה, בפעילות הבטחון השוטף ובבניין הכוח באופן האמור לזכות אותו באמון ציבורי בדבר תקינותו המקצועית. בתנאים האידיאליים, בהם כולם נוהגים כל הזמן בתבונה ובהגינות, די היה בכך שהצבא ימלא את התפקידים הממלכתיים הללו, כשלעצמם, כראוי, כדי לזכות אותו באמון ציבורי בדבר תקינותו המקצועית. בתנאי המציאות, שבהם כל הזמן לא כולם נוהגים בתבונה ולא כולם נוהגים בהגינות, חובתו המוסרית של הצבא היא למלא את התפקידים הממלכתיים הללו כראוי, לא רק כשלעצמם, אלא גם תוך מתן תשומת הלב הראוייה למידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא. כל עוד ייתכן, כי אמנם הצבא יילחם ויבנה את הכוח באופן העושה אותו ראוי לאמון ציבורי בדבר תקינותו המקצועית, אבל משום מה אין הוא זוכה במידה המירבית של אמון ציבורי כזה, על הצבא להבין את הפער הזה בין הראוי לבין המצוי ולשקוד על הקטנתו במגמה לסלקו כליל.

החובה המוטלת על הצבא לפעול כראוי, מחייבת אותו לפעול באופן מקצועי בכל תחום שבו הוא פועל. לפיכך, מוטלת על הצבא החובה לפעול באופן מקצועי גם בתחום הבנת הפער שבין המידה הראוייה של האמון הציבורי לבין המידה המצוייה של האמון הציבורי וגם בתחום השקידה על הקטנת הפער במגמה לסלקו. העיסוק המקצועי בשני תחומים אלה אמור ללבוש שתי צורות: ראשית, האחריות על הפעילות בשני התחומים הללו אמורה להיות מוטלת על כתפיו של קצין מסויים בצבא, לא מתוקפה של אחריות כוללת, כמו זו שהרמטכ"ל נושא בה לגבי כל המתרחש בצבא, אלא מתוקפה של הגדרת אחריות מפורשת, במסגרת ההגדרה המלאה והמדוייקת של תפקידיו של חבר מסויים במטה הכללי, על אחריותו וסמכותו בכל אחד מהם. ייתכן שהאחריות תהיה מוטלת על ראש אכ"א מסגרת תפקידו וייתכן שתהיה מוטלת כך על סגן הרמטכ"ל. שנית, על בעל התפקיד האמור תהיה מוטלת האחריות ברמת הצבא כולו, אבל על בעלי תפקידים רבים אחרים תהיה מוטלת אחריות נגזרת, ברמת היחידות שהם מפקדים עליהן. כל מפקד של יחידה שיש לה פוטנציאל של השפעה על מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא חייב לעסוק בהיבט זה של פעילותו באופן מקצועי, כשם שהוא חייב לעסוק באופן מקצועי בכל היבט משמעותי של פעילותו בצבא, אם בעצמו ואם בעזרת אנשי מקצוע מתאימים העומדים לרשותו. אם לכל יחידה בצבא יש פוטנציאל של השפעה, בין אם היא חיובית ובין אם היא שלילית, על מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא, כי אז כל מפקד יחידה יהיה חייב לעסוק באופן מקצועי בהבנת הפער בין האמון הציבורי הראוי לבין האמון הציבורי המצוי ובשקידה על הקטנתו, ככל שהדבר נוגע לפעילות של יחידתו.

לסיום מאמר זה נציין היבטים אחדים של העיסוק המקצועי באמון הציבורי, בהתאם לחמשת המרכיבים של המקצועיות שהזכרנו בסעיף 2 של המאמר.

(א) **ידע**. העיסוק המקצועי בהבנת פער האמון ובהקטנתו נשען על ידע ייחודי. הנה כמה שאלות מרכזיות שרק בעזרת הידע המקצועי ניתן להשיב עליהן במלואן, כראוי:
 (א.1) מהם מוקדי אי האמון הציבורי בצבא? מהו, לדוגמה, ההיקף המדוייק שלהם בין משפחות שכולות?
 (א.2) מהם שורשיו של כל מוקד של אי אמון ציבורי בצבא? מהם, לדוגמה, שורשיה של ירידה באמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא בתקופה מסויימת?
 (א.3) מהן נקודות האחיזה של נסיון לרפא אמון שנפגע? מהי, לדוגמה, נקודת האחיזה העיקרית לבנייה מחודשת של אמון בצבא בין חיילים שהמפקד שלהם נכשל, גם בעיניהם וגם בעיני מפקדיו, בביצוע משימה שהוטלה עליו?

(ב) **מיומנות**. הפעילות המעשית בתחומי השמירה על האמון הציבורי בצבא ובתחומי הבנייה מחדש של אמון בתקינות המקצועית שלו חייבת לשרד מחוייבות מובהקת לערך המקצועיות של הצבא. לעולם אין אדם, גם לא ברמה מקצועית גבוהה במיוחד, יכול לערוב באופן מוחלט לאופן שבו דבריו ומעשיו יתפרשו בעיני הזולת, אולם כל מי שיבוא לעסוק באופן מקצועי במימשק האמון בין הצבא לבין החברה האזרחית יהיה חייב לעשות כמיטב יכולתו כדי שהפירוש הטיבעי של כל דבריו וכל מעשיו בתחומי מימשק זה יהיה ברוח הדבקות המובהקת בערך המקצועיות. הוא חייב לפתח מיומנות ממשית בתחום זה.

אחת הדרכים הבדוקות לביטוי נאמנות מובהקת לערך המקצועיות היא יצירת מיומנות בשימוש מושכל במרכיב ההבנה של רעיון המקצועיות. בעל המקצוע אמור להיות בעל יכולת לנמק את מעשיו, להסביר את דבריו, לבסס במפורש את התנהגותו על עקרונות שאינם מוכרים לכל אדם או אינם גלויים לעינו של המתבונן הזר, שאינו בן הקהילה המקצועית. וככל שעמוקה היא ההבנה המקצועית של אדם, כך יש לו יותר מן הכישורים היוצרים את המיומנות לנמק באופן יסודי ולהסביר באופן שיטתי, להשיב על כל שאלת "למה?", לא רק פעם אחת, בדבר נוהל או תרגולת, אלא שוב ושוב, גם לגביהם, אבל גם לגבי טעמיו של כל אחד מהם, גם לגבי כללים יותר יסודיים, גם לגבי עקרונות יותר שיטתיים ומופשטים. אני יכול לתאר לעצמי מצב שבו כל הודעה רשמית של הצבא, המתארת לא רק עובדות, אלא גם החלטות, תכלול לפחות נימוק אחד להצדקתה של כל החלטה. ואין הכוונה למראית-עין של נימוק, במונחים כלליים ומעורפלים, אלא לנימוק של ממש, דהיינו, לטיעון המצדיק את החלטה על יסוד הנחות עובדתיות ומקצועיות נתונות.

(ג) **השתכללות**. הדעת נותנת, כי מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא תלויה ביכולתו של הצבא להצטייר בעיני האזרחים כארגון הלומד היטב מן הניסיון של עצמו. אמנם, בחייה של קהילת הליבה של ארגון מקצועי הלימוד מן הניסיון העצמי הוא רק אחד ממרכיביה של ההשתכללות המקצועית המתמדת ולא פחות חשוב ממנו הוא המרכיב של השימוש המתמיד בידע מקצועי חדש, שנוצר לא בהקשר של הפקת לקחים מאירוע כלשהו, אלא בהקשר של מחקר ופיתוח. עם זאת, מנקודת המבט של אזרח, שאינו מעורה בחייה המקצועיים של שום קהילת ליבה של ארגון מקצועי, שהיא נקודת המבט של מרבית האזרחים, הלימוד מן הניסיון העצמי הוא מנגנון רצוי ומוכר יותר מאשר המנגנון של זיקה למוקי מחקר ופיתוח.

לפיכך, מן הראוי להביא לידיעת האזרחים, במתכונת משכנעת ובתדירות מתאימה, ראשית, את עצם קיומם של מנגנונים מקצועיים ללימוד מן הניסיון העצמי, במיוחד מנגנון התחקיר השגרתי, האמור להיערך בעקבות כל פעילות משמעותית, ושנית, את הקווים הכלליים של הלקחים שהופקו מחקירה מקצועית של אירוע שיש בו עניין ציבורי רב, עד כמה שאין נימוק מכריע משיקולי "בטחון שדה" או צנעת הפרט שלא לתת להם פרסום פומבי.

חשיפה יזומה של הקווים הכלליים של הלקחים המקצועיים שהופקו מחקירת אירוע כזה היא בעלת ערך כפול. קודם כל, אם היא נערכת כראוי, במתכונת משכנעת ובתדירות מתאימה, היא מגדילה את רמת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא, עד כמה שזו תלויה ברמת האמון הציבורי ביכולת, בנכונות ובהרגל של הצבא ללמוד מן הניסיון העצמי שלו. נוסף על כך, חשיפת הלקחים שהופקו, במישור המקצועי של תגובה על האירוע הנחקר, תמנע את התופעה הרווחת והלא רצויה של התמקדות במישור המשפטי של תגובה על אותו אירוע. ההתמקדות במישור המשפטי, הלובשת את הצורה המוכרת של התעסקות ב"אשמים", עלולה לעורר את הרושם המוטעה, כי הצבא

לא למד מן הניסיון של עצמו, כאשר לא נפתחה חקירת מצ"ח או לא הוגש כתב אישום וגם כאשר מפקד הועמד לדין ונמצא זכאי או אפילו נמצא חייב אבל הושת עליו עונש קל. אילו במקום התמקדות במישור המשפטי היתה מופיעה התמקדות במישור המקצועי, לא היתה נוצרת ההרגשה שהצבא לא לומד כראוי מניסיונו העצמי. לדוגמה, לאחר האירוע המוכר בתואר "רולטת הרשת", בו חייל נספה וחיילת נפצעה קשה, הצבא הגיב גם במישור המשפטי וגם במישור המקצועי. ההתמקדות במישור המשפטי ניכרה בדיון הציבורי, אפילו כשזה לבש את הצורה המיוחדת של "רומן בדוי", של בתיאור גור, "אבן תחת אבן", שעלילתו אמורה לשקף את עלילת אותו אירוע ומה שבא אחריו. לא זו בלבד שהרומן לקוי בפרטים מרכזיים של העלילה, האמורים לשקף את פרשת האירוע ומה שבא אחריו, אלא שאין בו שום ביטוי למישור המקצועי, שבו נעשתה מלאכה יסודית, עניפה ומוצלחת לשירוש תופעות מסוכנות מחיי השגרה של החיילים, ביניהן טקסי חניכה מסוכנים ומשחקים מסוכנים. אילו מלאכה זו נחשפה כראוי, יש להניח כי לא היינו עדים להתמקדות במישור המשפטי ואולי גם לא היינו עדים למאבק הנואש לראות את מפקד חיל האוויר מועמד לדין, מאבק רווי כאבים מיותרים לכל הנוגעים בדבר. גם במקרים אחרים, נעשה מעט מאוד בתחום החשיפה של התגובה הארגונית במישור המקצועי ובאתרי המימשק עמד המישור המשפטי במרכז תשומת הלב. הפגיעה ברמת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא היא מיותרת כשלעצמה, אבל בלתי נמנעת בנסיבות של התמקדות במישור המשפטי והעלמת המישור המקצועי. עיסוק מקצועי בסוגיות האמון הציבורי בצבא היה יכול למנוע טעות כזאת.

(ד) **הבנה.** העיסוק המקצועי בפער האמון הציבורי ובהקטנתו אמור להישען על תובנות מקצועיות, גם אם הן חורגות מן הדעה הרווחת של בעלי שכל ישר, רצון טוב ונסיון עשיר, שאינם בעלי מקצוע הנוגע בדבר. בהקשר זה נסתפק בשתי דוגמאות של קווי המדיניות הדרושה לשם הגדלת מידתו של האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא, שאינן מובנות מאליהן, אלא נובעות מתיאוריה חזקה ובדוקה בדבר הפרשנות האנושית של התנהגות אנושית. בקיצור נמרץ, התיאוריה ממנה נגזרות שתי הדוגמאות שלנו קובעת, כי בני-אדם מפרשים, באופן טיבעי, כל התנהגות אנושית על פי "חזקת הכוונה": חזקה על פעולה של אדם שנעשתה בכוונה תחילה, כדי להשיג מטרה כלשהי, הנתונה מראש.

הדוגמה הראשונה היא רעיון **השקיפות**. מידת האמון של האזרח בתקינות המקצועית של הצבא תלויה במידת האמון שלו באמינות של הדיווח הצבאי, בהיותו מלא ומדויק ככל האפשר. כל גילוי של דיווח לא מלא או לא מדויק יתפרש ע"י אזרחים רבים, באופן טיבעי, כגילוי של דיווח לא מלא בכוונה תחילה או של דיווח לא מדויק בכוונה תחילה. פעולה של דיווח צבאי שבכוונה תחילה אינו מלא או אינו מדויק תתפרש ע"י אזרחים רבים, באופן טיבעי, כדיווח לא מלא או לא מדויק, בכוונה למנוע נזקים אפשריים של דיווח מלא ומדויק. אולם זה לא יהיה קצה הפרשנות שהאזרח עתיד לתת לגילוי של דיווח שאינו מלא ומדויק. האזרח עשוי שלא להסתפק בתיאור המעורפל של "מניעת נזקים אפשריים" בתור מטרתו של הדיווח הבעייתי, אלא לתאר לעצמו מה יכול להיות טיבם של הנזקים הללו, שהדיווח בא למנוע אותם. במצב שבו אין לאזרחים קושי להעלות על דעתם חשדות כנגד זולתם, ייתכן שהאזרחים יפרשו את הגילוי של דיווח צבאי שאינו מלא או מדויק, לא במונחי הכוונה לשמור היטב על סודות הצבא, אלא במונחי הכוונה לשמור על שמו הטוב של אדם שכשל או סרח. כל אזרח שיפרש את הגילוי בדבר דיווח צבאי בעייתי במונחי "טיוח", יהיה אזרח שפחתה מידת האמון שלו בתקינות המקצועית של הצבא.

לפיכך, יש טעם במדיניות של שקיפות אחראית ומנומקת. זו תהיה מדיניות של שקיפות במובן זה שהנחת המוצא של כל דיווח צבאי תהיה שראוי לו להיות מלא ומדויק, אלא אם כן יש נימוקים מכריעים שלא לעשות זאת, ולא ההנחה שראוי לו להיות קצר וסתום ככל האפשר, אלא אם כן יש נימוקים מכריעים שלא לעשות זאת. אפשר היה להצדיק מדיניות כזו גם מטעמים של "זכות הציבור לדעת", אבל קו טיעון זה אינו מענייננו כרגע. אנו טוענים למען שקיפות, כדי לטפח כראוי את מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא. השקיפות חייבת להיות אחראית במובן זה שהיא תהיה מוגבלת כראוי על יסוד שיקולים מקצועיים של שמירה על סודות המדינה. שיקולי שקיפות הם שיקולי אמון, אבל ככל שחשובה מידת האמון הציבורי בצבא, עדיין יש שיקולי סכנה, שגילוי עלול ליצור, שהם חשובים עוד יותר. לפיכך, דרוש גם המרכיב השלישי של המדיניות המוצעת כאן, מדיניות של שקיפות אחראית ומנומקת. בדרך כלל, אין נזק בעצם ההודאה בכך שמטעמי סודיות הדיווח הצבאי אינו מלא ומדויק. לכן,

בדרך כלל יש להסביר מדוע דיווח צבאי נתון אינו מלא ומדויק, באופן שלא יפגע באמינות הדיווח, אלא יחזק את האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא.

הדוגמה השנייה היא רעיון **הקווים האדומים**. מידת האמון של האזרח בתקינות המקצועית של הצבא תלויה במידת האמון שלו באופי המקצועי של כל החלטה בדבר פעילות צבאית, בין אם בלחימה ובין אם בשגרה העורפית. כל החלטה מקצועית ניתנת לתיאור כהחלטה, המתקבלת על יסוד שיקולים מקצועיים, לבצע פתרון מסויים של בעיה נתונה. השיקולים המקצועיים מסמנים את הפתרון המוצלח ביותר של הבעיה, בנסיבות הנתונות, מסמנים פתרונות פחות מוצלחים, שאולי יהיה טעם לנקוט בהם בנסיבות אחרות, ופתרונות שלא בא בחשבון לנקוט בהם, משום שתועלתם מעטה וזקיהם רבים וכבדים או משום שיש בהם פגיעה אנושה באתיקה של הארגון. במונחי "הקווים האדומים" ניתן לומר, כי דיון מקצועי מסמן "קו אדום" בין הפתרונות האפשריים, וביניהם הפתרון המוצלח ביותר, מצד אחד, לבין הפתרונות שאינם באים בחשבון, מצד שני. וכאן באה התובנה הנגזרת מתיאורית הפרשנות: התנהגות המתפרשת באופן טיבעי כהתנהגות ללא קווים אדומים, מתפרשת באופן טיבעי גם כהתנהגות שאין לה בסיס מקצועי מוצק. בעל המקצוע יודע מה עליו לעשות ומה עליו לא לעשות. אם אדם אינו מבטא נאמנות לשום הבחנה כזאת, בין מה שחובתו לעשות לבין מה שחובתו לא לעשות, חזקה עליו שאינו בעל מקצוע. בתחומי המימשק בין קהילת הליבה המקצועית של הצבא לבין ציבור האזרחים, שהם קהילת המעטפת שלו, עשוי הצבא למצוא את עצמו נדרש לפעול באופן שישביע את רצונו של אזרח זה או את מבוקשה של קבוצת אזרחים אחרת, מפני שהם בעלי מעמד חברתי מיוחד או מפני שהם מהווים מוקד של אי אמון חברתי בצבא. כמובן שאין שום דופי עקרוני בעצם ההיענות של הצבא למשאלות של אזרחים, בשאלות הנוגעות להם, אולם חובתו היא לסמן לעצמו את הקווים האדומים ולעולם לא לחצות אותם. הנכונות לחצות קווים אדומים תפחית את אי האמון במוקד זה או אחר, אבל תיצור מוקדים חדשים של אי אמון בתקינות המקצועית של גוף חיוני שאינו פועל על פי הבחנה בין מה שעליו לעשות לבין מה שעליו לא לעשות. בצד מימוש מדיניות של שקיפות, באופן אחראי ומנומק, ראוי לממש גם מדיניות של קווים אדומים, גם היא באופן אחראי ומנומק.

(ה) **אתיקה**. העיסוק המקצועי של הצבא בפער שבין האמון הציבורי הראוי לבין האמון הציבורי המצוי, גם בהבנתו וגם בהקטנתו, חייב להיערך במסגרת האתיקה המקצועית של הצבא, פירושו של דבר, מתוך הבנה של האתיקה הצבאית. רבים הם הרעיונות שניתן לשאוב מערכי הצבא וכללי היסוד שלו, כפי שגובשו והוצגו בקוד האתי "רוח צה"ל: ערכים וכללי יסוד"², אולם כאן נסתפק ברעיון כללי אחד ובדוגמה אחת הנוגעים במישרין בענייננו.

מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא תלויה במידת ההצלחה של הצבא להטמיע באזרחים הבחנה בסיסית בין שתי דרכים להערכת פעילות צבאית. לשם הקיצור נקרא להבחנה הזאת, "הרף לעומת הסף". הרף הוא עניינה של האתיקה הצבאית, הסף הוא עניינה של המשפט הצבאי. **הרף** הוא האידיאל המעשי של התנהגות החיילים, התפיסה המקצועית בשאלה, מה מן הראוי שיעשה החייל במסגרת פעילותו הצבאית. הרף הוא אידיאל, במובן זה שהוא קובע את הראוי, את הרצוי מנימוקים המעוגנים בעצם המקצועיות של הצבא, בעצם היותו ארגון ממלכתי במדינה דמוקרטית ובהיותו בעל תפקידים מסויימים, בהגנה על האזרחים ועל מדינתם. הרף הוא מעשי, במובן זה שהוא מציג דרישות מקצועיות שכל חייל יכול לעמוד בהן כל הזמן. **הסף** הוא קו הגבול בין ההתנהגות החוקית לבין ההתנהגות הבלתי חוקית. מי שירד, במעשה או במחדל, אל מתחת לסף, ראוי להיחקר בחשד לעבירה פלילית, אולי גם לעמוד לדין, אולי גם להישפט להימצא אשם לדין, אולי גם לרצות עונש בבית הסוהר. הסף נשמר ע"י חוקרי משטרה, פרקליטים, שופטים וכלאים. הרף נשמר ע"י המפקדים.

מנקודת המבט של המפקד, אסור לפעולה צבאית של החייל לרדת אל מתחת לסף (מלבד ההקשר המיוחד, שלא יעסיק אותנו כאן, של ציות לפקודה בלתי חוקית שאינה בלתי חוקית בעליל), אולם המפקד לעולם לא יסתפק בכך שאף אחד מחייליו לא יירד באף אחת מפעולותיו הצבאיות אל מתחת לסף. המפקד אמור להפעיל את פקודיו כך שכל פעולה צבאית של כל אחד מהם תהיה בגובה הרף. הערכת פעולה צבאית של חייל בהתאם לקנה המידה המשפטי, של "מעל הסף או שמא תחתיו", היא הערכה חשובה, על פי העקרון

² ראו: אסא כשר, **אתיקה צבאית**, משרד הביטחון – הוצאה לאור, תל-אביב, 1996, נספח א' עמ' 230-237.

הדמוקרטי המובהק של "שלטון החוק", אולם היא לא ההערכה הראשית בעולמו של המפקד. הערכת פעולה צבאית מנקודת המבט המקצועית של המפקד היא בהתאם לקנה המידה של "מעל הרף או שמא תחתיו". אמון הציבור בתקינות המקצועית של הצבא לא יכול להיבנות על יסוד העיסוק של המערכת המשפטית של הצבא בנעשה באיזור הרף. היא צריכה להישען על העיסוק המקצועי של המפקדים בנעשה באיזור הרף. ככל שהעיסוק המקצועי של הצבא בהבנת פער האמון הציבורי ובהקטנתו יצליח להרחיק את האזרחים מהתמקדות בתמונת הרף ולמשוך את תשומת ליבם לנעשה באיזור הרף, כך יגדל האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא.

דוגמה מעשית לשימוש בהבחנה בין הרף לבין הרף נמצאת בגישה הכללית אל החלטה להעביר קצין מתפקידו. כדי לקבל החלטה כזאת כראוי וכדי להבין החלטה כזאת היטב, מן ההכרח הוא להחליט מראש, האם מדובר בסוגיה מאיזור הרף או האם מדובר בסוגיה מאיזור הרף. אם המדובר באיזור הרף, שהוא איזור ההחלטות המשפטיות, הרי החלטה להדיח קצין מתפקידו היא החלטה משפטית, הנתונה מטיבעה בידי בית-הדין, בתוקף הסמכות שלו להשית עונש על מי שנמצא אשם. הדחה, בשל החלטה על יסוד שיקולי השמירה על הרף, היא עונש. הצדקת העונש תבוא בפסק-הדין, במונחים של טיעונים משפטיים, במסגרת החוק והדין, לשם מימוש הצדק, על פי העקרונות המוסריים של הדמוקרטיה. לעומת זאת, אם המדובר באיזור הרף, שהוא איזור ההחלטות האתיות, במובן הרחב של הביטוי, איזור ההחלטות המקצועיות, הרי החלטה להדיח קצין מתפקידו היא החלטה מקצועית, הנתונה מטיבעה בידי מפקדיו, בתוקף החובה המקצועית שלהם לשכלל את הרמה המקצועית של היחידות הצבאיות שהם מפקדיהן, בין השאר ע"י הדחת מפקדים מתפקידיהם, בנסביות המחייבות באופן מקצועי לעשות זאת. הדחה, בשל החלטה על יסוד שיקולי השמירה על הרף, אינה עונש, עד כמה שהיא קשה מנקודת המבט של הקצין המודח. הצדקת הדחה כזאת תבוא בהחלטות המפקד הנוגע בדבר, במונחים של אי התאמת הקצין המודח לתפקידו, עד כדי כך שלא מן הראוי להניח לו להמשיך בתפקידו, במסגרת המקצועית הנדונה, לשם מילוי מטרותיו המוגדרות של הצבא, ע"י הקפדה על תקינותו המקצועית.

מידת האמון הציבורי בתקינות המקצועית של הצבא תלויה כך גם ביכולת של הצבא למקד את תשומת הלב הציבורית בשיקולים של שמירה על הרף, העלאת הרמה של הצבא, מבחינת השמירה על הרף, שהיא השמירה על החוק והדין, היא חשובה ורצויה, אולם אינה לא מבטיחה, כשלעצמה, עליה ברמה של הצבא, מבחינת השמירה על הרף, שהיא השמירה על התקינות המקצועית. השמירה על הרף היא תנאי סף לתקינותו המקצועית של הצבא. השמירה על הרף היא תנאי רף לתקינותו המקצועית של הצבא ובתור שכזו, מחובתו האתית של הצבא ומחובתו המוסרית לבצע אותה כראוי ולהיראות כך היטב.³

הקתדרה ע"ש לאורה שוורץ-קיפ לאתיקה מקצועית ולפילוסופיה של הפרקטיקה

³ אני חייב תודה לפרופ' אהרן כפיר, שהיפנה את תשומת ליבי לספרו "ניהול ארגונים" - הלכה ומעשה, גומא - סדרת מדע ומחקר, צ'ריקובר, תל-אביב, 1998, ולד"ר יובל קרניאל, שהעמיד לרשותי את עבודתו "חובות אמון של נושאי משרה בתאגיד ותוצאות הפרתן בדין הפלילי", חלקים א-ב, חיבור לשם התואר דוקטור למשפטים, האוניברסיטה העברית, 1996. משניהם למדתי הרבה.

Public Trust in the IDF

Asa Kasher

Laura Schwarz-Kipp Chair of Professional Ethics and Philosophy of Practice

Tel-Aviv University

and

IDF College of National Defense

On the background of a general analysis of the concept of public professional organization, the paper discusses the nature and importance of public trust in public organizations such as the IDF. It is argued that it is a professional duty of a public professional organization to generate, maintain and facilitate public trust, for the benefit of the public rather than of itself.

On grounds of these arguments it is also claimed that creating external inquiry bodies for the purpose of improving the professional level of the IDF is utterly unjustified.