

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת מאיר כהן

4978/25/פ

הצעת חוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה–2024

1. מטרה
- מטרתו של חוק זה להתוות כללים ועקרונות מנחים לממשלה לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי לשם חיזוק החוסן הלאומי, קידום האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל ושיפור המוכנות הלאומית והתיאום בין גופי הביטחון בזיהוי ותיעדוף של איומים ומתן מענים.
2. הגדרות
- בחוק זה –
- "ביטחון לאומי" – מכלול הפעולות והאמצעים לשמירה על ריבונות המדינה, שלמותה הטריטוריאלית, מעמדה הבין-לאומי, ביטחון אזרחיה, יציבותה השלטונית וחוסנה הביטחוני, מדיני, כלכלי וחברתי מול איומים חיצוניים ופנימיים;
- "הוועדה" – ועדת החוץ והביטחון של הכנסת;
- "חוק המטה לביטחון לאומי" – חוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח–2008¹;
- "חוק תקציב שנתי" – כהגדרתו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה–1985²;
- "המטה לביטחון לאומי" – כמשמעותו בחוק המטה לביטחון לאומי.
3. אסטרטגיית הביטחון הלאומי
- (א) המטה לביטחון לאומי יגבש את אסטרטגיית הביטחון הלאומי, בהתייעצות עם משרד הביטחון, משרד החוץ, המשרד לביטחון לאומי, הגופים הביטחוניים וכל משרד ממשלתי נוסף שיידרש לכך לדעת ראש המטה לביטחון לאומי; בסעיף זה, "גופים ביטחוניים" – צבא הגנה לישראל, משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים, הוועדה לאנרגיה אטומית ומערך הסייבר הלאומי.

¹ ס"ח התשס"ח, עמ' 833.

² ס"ח התשמ"ה, עמ' 60.

(ב) הממשלה תאשר את אסטרטגיית הביטחון הלאומי בתוך 150 ימים מהקמת הממשלה, לאחר שהונחה בפניה הצעה מטעם ראש הממשלה.

(ג) אסטרטגיית הביטחון הלאומי תכלול, בין השאר, את אלה:

(1) מרכיבי תפיסת הביטחון הלאומי, הכוללים את הנחות היסוד המעודכנות ביחס לאתגרים, האמצעים וההזדמנויות המעצבים את צרכי הביטחון הלאומי;

(2) יעדי הביטחון הלאומי, הכוללים את המטרות והאינטרסים הביטחוניים והמדיניים הנדרשים לשם הבטחת קיומה, ביטחונה ושגשוגה של מדינת ישראל;

(3) אתגרי הביטחון הלאומי, הכוללים את מיפוי האיומים על הביטחון הלאומי בראייה שנתית ורב-שנתית, ניתוח הזירות במרחב הפיזי ומרחב המידע, לרבות בזירת הפנים, והתייחסות לרכיבי האתגר ביחס לביטחון, יחסי חוץ, כלכלה וחוסן לאומי-חברתי;

(4) יכולות ומשאבי הביטחון הלאומי, הכוללים את מערך היכולות הביטחוניות והמדיניות למימוש יעדי הביטחון הלאומי;

(5) הערכה ביקורתית של אסטרטגיית הביטחון הלאומי, הכוללת איתור וניתוח של חולשות אפשריות בזיהוי, תיעדוף והבנת רכיבי האסטרטגיה המפורטים בפסקאות (1) עד (4), ופירוט המענה לחולשות אלו;

(6) מידע נוסף שעשוי להיות חיוני לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי ומימושה.

4. דיווח ופרסום

(א) אישרה הממשלה את אסטרטגיית הביטחון הלאומי, כאמור בסעיף 3, תגיש הממשלה לוועדה, בתוך 14 ימים מאישורה, דיווח המפרט את אסטרטגיית הביטחון הלאומי; הדיווח יוצג בפני הוועדה על ידי ראש הממשלה או נציג מטעמו, בישיבה שתיוחד לעניין זה.

(ב) אסטרטגיית הביטחון הלאומי תהיה חסויה ופרסומה אסור; ואולם, תכלול אסטרטגיית הביטחון הלאומי נוסח מקוצר שאינו חסוי, שיפורסם ברשומות ובאתר האינטרנט של הממשלה בסמוך להגשתה לוועדה, כאמור בסעיף קטן (א).

5. עדכון שנתי (א) הממשלה תגיש לוועדה, בתוך 14 ימים מהנחת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת, כאמור בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה³, עדכון בדבר אסטרטגיית הביטחון הלאומי, בהתאם לשינויים והתפתחויות באותה שנה; העדכון יכלול הסבר המפרט כיצד חוק התקציב השנתי תורם למימוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי על כלל מרכיביה המעודכנים.

(ב) על פרסום עדכון האסטרטגיה לביטחון הלאומי יחולו הוראות סעיף (4)(ב).

6. תיקון חוק המטה לביטחון לאומי בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008⁴, בסעיף 2 –

(1) אחרי פסקה (5) יבוא:

"(א5) לעמוד בראש עבודת המטה לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי, כמשמעותה בחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2024";

(2) בפסקה (6), אחרי "המצב המדיני-ביטחוני" יבוא "תוך התייחסות לאסטרטגיית הביטחון הלאומי, כמשמעותה בחוק אסטרטגיית הביטחון הלאומי, התשפ"ה-2024".

7. הוראת מעבר. הממשלה תאשר את אסטרטגיית הביטחון הלאומי, כאמור בסעיף 3(א), בתוך 180 ימים מתחילתו של חוק זה.

ד ב ר י ה ס ב ר

מדינת ישראל ניצבת מאז הקמתה בפני אתגרים ביטחוניים ולאומיים המאיימים על ריבונותה, שלמותה הטריטוריאלית וביטחון אזרחיה ותושביה. ההיערכות והמוכנות לאתגרי הביטחון הלאומי מצריכות ראייה מדינית רחבה, תיאום בין כלל הגופים האחראים על הביטחון הלאומי, תכנון ארוך טווח, גמישות בבניין הכוח והפעלתו ויכולת לבחון בצורה ביקורתית מעת לעת את הנחות היסוד המובילות את מקבלי ההחלטות.

בניגוד למגמה הרווחת בקרב העולם הדמוקרטי, במדינת ישראל לא גובש עד היום נוהג להגדרה ועדכון של אסטרטגיית הביטחון הלאומי המאפשרת היערכות ומוכנות כאמור. בין הנוגעים בדבר יש הכרה כי קיימת "תורה שבעל פה" ביחס ליסודות תפיסת ביטחון לאומי שגובשה על ידי ראש הממשלה הראשון דוד בן-גוריון בשנות ה-50, אולם תרגומה, התאמתה ויישומה ביחס לאתגרי הביטחון הלאומי המשתנים לא זכו עד היום למענה על ידי ממשלות ישראל. התוצאה היא פגיעה בהיערכות והמוכנות של

³ ס"ח התשל"ה, עמ' 206.
⁴ ס"ח התשס"ח, עמ' 833.

מדינת ישראל, מציאות שאת תוצאותיה הטראגיות חוו אזרחי ישראל באירועי כ"ב בתשרי התשפ"ד 7) באוקטובר 2023).

מטרתו של חוק זה למלא את החסר, לטובת שיפור המוכנות הלאומית והתיאום בין גופי הביטחון להתמודדות עם איומים, חיזוק החוסן הלאומי, וקידום האינטרסים הלאומיים של מדינת ישראל. האמצעי המרכזי המוצע הוא הטלת חובה בחוק על כל ממשלה, בסמוך להקמתה, לגבש נייר מדיניות המפרט את אסטרטגיית הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, וכן לעדכנו בכל שנת תקציב. לשם חיזוק הפיקוח של הכנסת על הממשלה והאחריות של הממשלה מול הציבור, מוצע עוד לחייב את הממשלה לדווח על אסטרטגיית הביטחון הלאומי לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ולפרסם לציבור תקציר לא מסווג של האסטרטגיה.

נוסחה זו שואבת השראה מהסדרים מקבילים הקיימים בעולם, ביניהם חוק הביטחון הלאומי של ארצות-הברית (USC 404a: Annual National Security Strategy Report 50), המחייב את הנשיא לפרסם בכל שנה אסטרטגיית ביטחון לאומי ולדווח עליה לקונגרס.

עיקרי ההסדר

ההסדר המוצע מעגן את המסגרת החוקית לגיבוש, דיווח, פרסום ועדכון אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

סעיף 1 מגדיר את מטרות החוק. תכלית ההצעה היא להנחות את הממשלה לגבש אסטרטגיה לביטחון לאומי לטובת שיפור המוכנות הלאומית והתיאום בין גופי הביטחון, חיזוק החוסן הלאומי וקידום האינטרסים הלאומיים של ישראל. מסמך מדיניות אחיד ומקיף מיועד להנחות ולעצב את תוכניות העבודה והאסטרטגיות של גופי הביטחון השונים, ובכללם צה"ל, שב"כ, מוסד, משטרת ישראל, הוועדה לאנרגיה אטומית, מערך הסייבר הלאומי ואחרים – לשם שיפור התיאום וגיבוש המענים לאתגרי הביטחון הלאומי. עבודת גופי הביטחון תחת מסגרת מארגנת אחידה צפויה לשפר את יכולתם לממש את סמכויותיהם לפי חוק ולחזק את הביטחון הלאומי.

סעיף 2 כולל סעיף הגדרות, בהן הגדרת המונח "ביטחון לאומי". למותר לציין כי מדובר במונח עמום שיכול להכיל שורה ארוכה של אינטרסים לאומיים וערכים ציבוריים, ובשל כך ראוי לאמץ בחוק הגדרה מוסכמת שתנחה את הממשלה בגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי.

סעיף 3 מגדיר את החובה החוקית החלה על ממשלה נכנסת לגבש אסטרטגיה לביטחון לאומי, מטיל על המטה לביטחון לאומי לעמוד בראש עבודת המטה לגיבוש בשיתוף עם יתר גופי הביטחון, וקובע את מרכיביה.

מרכיבים אלה כוללים את תפיסת הביטחון הלאומי, המהווה את העוגן המייצב של הנחות היסוד דרכן מעצבת הממשלה את צרכי הביטחון הלאומי ביחס לאתגרים, האמצעים וההזדמנויות המתהווים במציאות המשתנה, והיא אבן הראשה של הגדרת האסטרטגיה הלאומית; יעדי הביטחון הלאומי, המהווים את סך המטרות והאינטרסים שקבעה הממשלה כי יש להביאם לידי מימוש כדי להגן על הביטחון הלאומי; אתגרי הביטחון הלאומי, אשר מציגים את סדר העדיפויות בטיפול באיומים ובזירות השונות, תוך התייחסות לאיומים צבאיים ואיומי טרור וכן למכלול האתגרים החיצוניים והפנימיים בטווח השנתי והרב-שנתי, שיש בהם להשפיע על הביטחון הלאומי; מרכיבי יכולות ומשאבי הביטחון

הלאומי, אשר פירוטם באסטרטגיית הביטחון הלאומי יאפשר לזהות פערים בין הצרכים והיכולות בכל שנה נתונה; הערכה ביקורתית של אסטרטגיית הביטחון הלאומי, שמיועדת להבטיח את חיזוק החשיבה הביקורתית בתוך הגופים הנוגעים בדבר ביחס להנחות היסוד שלהם, לשם זיהוי חולשות אסטרטגיות ואיומים שלא זוכים למענה ראוי; וכן כל מידע נוסף שעשוי לתרום לגיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי. התקופה של 150 ימים הניתנת לממשלה נכנסת לשם גיבוש האסטרטגיה מיועדת להבטיח עבודת מטה מעמיקה, רצינית ומשתפת בין הגופים השונים, בטרם יגובשו מרכיבי האסטרטגיה בהתאם להנחיית ראש הממשלה ושר הביטחון. ראוי לציין כי פרק זמן זהה קיים בחקיקה החלה בארצות הברית.

סעיפים 4 ו-5 קובעים את הוראות הדיווח והעדכון לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הגם שהאחריות על גיבוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי ומימושה מוטלת על הממשלה, הדיווח לכנסת ופרסום תקציר האסטרטגיה יתרמו לחיזוק הפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הממשלה, השקיפות ואמון הציבור. הצמדת העדכון העיתי של אסטרטגיית הביטחון הלאומי למועד הנחת חוק התקציב השנתי על שולחן הכנסת מיועד להבטיח כי תקציב המדינה יגובש תוך ראייה רחבה של האתגרים והצרכים האסטרטגיים של המדינה, ויאפשר לכנסת לפקח על התאמת דרישות התקציב עם מימוש אסטרטגיית הביטחון הלאומי על כלל מרכיביה.

סעיפים 6 ו-7 כוללים תיקון עקיף לחוק המטה לביטחון לאומי והוראת מעבר לשם יישום החוק באופן מיידי על רקע אתגרי הביטחון הלאומי העכשוויים.

הצעת חוק זהה הונחה על שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברי הכנסת גדי איזנקוט ויולי יואל אדלשטיין (פ/4888/25).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ג' בחשוון התשפ"ה (04.11.2024)