



מדינת ישראל

דוח צוות היישום

צוות לבחינה וליישום הדוח השני של הוועדה הציבורית
לבדיקת האירוע הימי מיום 31.05.10
בנושא הבדיקה והחקירה בישראל
של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה
על-פי המשפט הבין-לאומי

דין וחשבון
אוגוסט 2015

צוות לבחינה וליישום הדוח השני של הוועדה הציבורית
לבדיקת האירוע הימי מיום 31.05.10
בנושא הבדיקה והחקירה בישראל
של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה
על-פי המשפט הבין-לאומי

דין וחשבון
אוגוסט 2015

תוכן העניינים

| | |
|----|--|
| 7 | מבוא |
| 8 | עבודת הצוות |
| 10 | יישום ההמלצות |
| 10 | המלצה מס' 1 - חקיקת "פשעי מלחמה" |
| 10 | המלצת צוות היישום |
| 11 | המלצה מס' 2 - אחריותם של מפקדים וממונים אזרחיים |
| 11 | המלצת צוות היישום |
| 12 | המלצה מס' 3 - חובות דיווח בצה"ל |
| 12 | המלצת צוות היישום |
| 15 | המלצה מס' 4 - עילות המקימות חובה לבדוק ולחקור |
| 15 | המלצת צוות היישום |
| 16 | המלצה מס' 5 - הערכה עובדתית |
| 16 | המלצת צוות היישום |
| 18 | המלצה מס' 6 - ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה |
| 18 | המלצת צוות היישום |
| 20 | המלצת צוות היישום |
| 20 | המלצת צוות היישום |
| 20 | המלצה מס' 7 - עצמאות הפצ"ר |
| 21 | המלצת צוות היישום |
| 22 | המלצת צוות היישום |
| 22 | המלצת צוות היישום |
| 22 | המלצה מס' 8 - "הכובע הכפול" של הפצ"ר ומעמד התצ"ר |
| 23 | המלצת צוות היישום |
| 24 | המלצה מס' 9 - מצ"ח לעניינים מבצעיים |
| 24 | המלצת צוות היישום |
| 24 | המלצה מס' 10 - קביעת מסגרת זמן לחקירה פלילית |
| 24 | המלצת צוות היישום |

- 25... המלצה מס' 11 - שקיפות ההליכים ..
- 26... המלצת צוות היישום..**
- 27... המלצה מס' 12 - פיקוח על הייעוץ המשפטי בפרקליטות הצבאית ..
- 27... המלצת צוות היישום..**
- 27... המלצה מס' 13 - ביקורת פרטנית ומערכתית על מערך התביעה בפרקליטות הצבאית..
- 28... המלצת צוות היישום..**
- 29... המלצה מס' 14 - הטיפול בתלונות נגד שוטרים ..
- 30... המלצת צוות היישום..**
- 31... המלצה מס' 15 - הטיפול בתלונות נגד חוקרי שב"כ ..
- 31... המלצת צוות היישום..**
- 32... המלצת צוות היישום..**
- 33... המלצה מס' 16 - הטיפול בתלונות נגד סוהרים ..
- 33... המלצת צוות היישום..**
- 33... המלצה מס' 17 - הטיפול בתלונות נגד הדרג האזרחי ..
- 34... המלצת צוות היישום..**
- 34... המלצה מס' 18 - הטמעת המלצות ועדת טירקל ..
- 35... המלצת צוות היישום..**
- 36... סיכום

מבוא

1. ביום 14 ביוני 2010, בעקבות האירוע הימי שהתרחש ביום 31 במאי 2010, החליטה ממשלת ישראל על מינויה של ועדה ציבורית בלתי-תלויה לבדיקת האירוע, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל (להלן: **"ועדת טירקל"**).¹
2. בסעיף 4 להחלטת הממשלה בדבר הקמת ועדת טירקל נתבקשה הוועדה לבחון היבטים שונים הנוגעים לאירוע הימי מיום 31 במאי 2010. בנוסף, בסעיף 5 להחלטת הממשלה נתבקשה הוועדה להוסיף ולבדוק "האם מנגנון הבדיקה והחקירה ביחס לתלונות וטענות המועלות בדבר הפרות של דיני הלחימה, הנוהג בישראל באופן כללי, וכפי שהוא מיושם ביחס לאירוע הנוכחי, תואם את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי".²
3. בינואר 2011 פורסם חלקו הראשון של דוח הוועדה, אשר עסק בענייני האירוע הימי עצמו. בפברואר 2013 פורסם חלקו השני של דוח ועדת טירקל, אשר ביקש לבחון את המנגנונים הקיימים בישראל לבדיקת טענות בדבר הפרות של דיני הלחימה, כאמור בסעיף 5 להחלטת הממשלה (להלן: **"הדוח השני של ועדת טירקל"**).³
4. במסגרת הדוח השני, מצאה ועדת טירקל כי "מנגנוני הבדיקה והחקירה של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה הקיימים בישראל ודרכי פעולתם מתיישבים, בדרך כלל, עם חובותיה של מדינת ישראל לפי כללי המשפט הבינלאומי".⁴ לצד זאת סברה הוועדה כי בתחומים אחדים יש מקום לתיקונים או לשינויים במנגנונים הקיימים או במדיניות המקובלת או לעיגון המפורש של פרקטיקות מסוימות. בהתאם לכך גיבשה הוועדה שמונה עשרה המלצות בתחומים שונים, המפורטות בדוח השני של הוועדה, הנוגעות בעיקרן לצה"ל, למשרד המשפטים, לשירות הביטחון הכללי ("**שב"כ**"), למשטרת ישראל ולשירות בתי הסוהר ("**שב"ס**"). ועדת טירקל הדגישה כי מקום שמצאה הוועדה שראוי להכניס תיקונים או שינויים, אין הדבר מלמד בהכרח על פגמים מהותיים, אלא על "התוויית דרכים להשגת יעדים אידיאליים למנגנונים ולדרכי פעולתם".⁵
5. עם קבלת הדוח השני של ועדת טירקל הודיע ראש הממשלה כי בכוונתו להקים צוות מקצועי, שילמד את הדוח ביסודיות, יבחן את הצורך בהתאמות ובשיפורים בתחומים שונים ויציע דרכים קונקרטיות לפעול בנדון.⁶ בהתאם לכך ביום 5 בינואר 2014 אימצה ממשלת ישראל את החלטה מספר 1143 בדבר "מינוי צוות לבחינה וליישום הדוח השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010"

1 החלטה 1796 של הממשלה ה-32 "מינוי ועדה ציבורית בלתי תלויה, בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, יעקב טירקל, לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010" (14.6.2010) (להלן: **החלטת הממשלה בדבר מינוי הוועדה**). לפרטים נוספים על האירוע הימי ומינוי הוועדה, ראו: הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל), **ד"ר וחשבון חלק ראשון**, בפסקאות 1-4 (התשע"א), www.turkel-hebrew.com/files/worddocs/1989200211hebrew.pdf (להלן: **הדוח הראשון של ועדת טירקל**). כחברי ועדה מונו: השגריר פרופסור שבתאי רוזן ז"ל, האלוף (מיל.) עמוס חורב, השגריר ראובן מרחב ופרופסור מיגל דויטש. כמו כן מונו לוועדה שני מומחים זרים ששימשו כמשקיפים: הלורד דייוויד טרימבל ותת-אלוף (מיל.) קנט ווטקין. עקב פרישתו של האחרון עם מינויו למשרה אקדמית בכירה בארצות הברית, מינתה ממשלת ישראל את פרופסור טימות'י מק'קורמק כמשקיף זר במקומו של תת-אלוף ווטקין.

2 **החלטת הממשלה בדבר מינוי הוועדה**, לעיל ה"ש 1.
 3 הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל), **ד"ר וחשבון חלק שני - מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי** (תשע"ג), <http://www.turkel-committee.gov.il/files/newDoc3/>, <http://www.pmo.gov.il/The%20Turkel%20Report%20for%20website%20-%20hebrew.pdf> (להלן: **הדוח השני של ועדת טירקל**).

4 שם, עמ' 46.

5 שם.

6 ראו אתר משרד ראש הממשלה, "ראש הממשלה נתניהו קיבל את הדוח השני של ועדת טירקל" (06.02.13), www.pmo.gov.il/MediaCenter/Events/Pages/eventturkel060213.aspx.

(בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחמה על פי המשפט הבינ-לאומי)⁷ (להלן: "הצוות" או "צוות היישום").

6. כחברי הצוות מונו: ד"ר יוסף צ'חנובר, יו"ר; תת-אלוף הרצל (הרצי) הלוי, מפקד פו"ם בעת ההיא, שהתמנה במהלך עבודת הצוות לראש אמ"ן וקודם לדרגת אלוף, חבר; תת-אלוף (מיל.) רחל דולב, נציגת הפרקליטות הצבאית, חברה; ד"ר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי), חבר; ומר רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), חבר. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי בנושאים הנוגעים לשב"כ ייכנסו היועץ המשפטי לשב"כ, מר אבי ל' וראש אגף החקירות בשב"כ, נ', בנעליה של תא"ל (מיל.) דולב, וכי בנושאים הנוגעים למשטרה ולשב"ס יוזמנו לדיוני הוועדה נציגי המשרד לביטחון פנים, המשטרה והשב"ס. לצוות מונו כמשקיפים היועץ המשפטי למשרד החוץ, היועץ המשפטי למערכת הביטחון והיועץ המשפטי למטה לביטחון לאומי. עו"ד ד"ר גלית רג'זאן מונתה למרכזת הצוות, ועם יציאתה לחופשת לידה החליפה אותה עו"ד טל ורנר-קלינג.

7. בהחלטת הממשלה מיום 5 בינואר 2014 נקבע כי כל גורם ממשלתי הנוגע בדבר ישתף פעולה באופן מלא עם הצוות ויעמיד לרשותו מידע ומסמכים הדרושים לו לביצוע תפקידו (סעיף ד' להחלטה).

עבודת הצוות

8. צוות היישום ניהל סדרה של דיונים בין החודשים ינואר 2014 ליולי 2015. מקום שהדבר נדרש השתתפו בישיבות הצוות נציגים נוספים של משרד המשפטים, צה"ל, השב"כ ומשטרת ישראל, ובחנו עם חברי הצוות את אופן היישום המתוכנן או המוצע של ההמלצות. עם המשתתפים נמנו נציגי הפרקליטות הצבאית - אלוף דן עפרוני, הפרקליט הצבאי הראשי (להלן: "הפצ"ר"); סא"ל רונן הירש, פרקליט לעניינים מבצעיים וסא"ל אדורם ריגלר שהחליפו בתפקיד; רס"ן הראל ויינברג, סגן פרקליט לעניינים מבצעיים; רס"ן רוני קציר, עוזר הפצ"ר ורס"ן יותם הר-ציון שהחליפו בתפקיד; נציגי משרד המשפטים - עו"ד שי ניצן, פרקליט המדינה; עו"ד רחל מטר, ראשת תחום בכירה (פלילי) וממונה על המבת"ן בפרקליטות המדינה; עו"ד אורי כרמל, ראש מח"ש; עו"ד ענת אסיף גיל, ממונה, מחלקת ייעוץ וחקיקה; ועו"ד ז'נה מודזגברישוילי, הממונה על בדיקת תלונות נחקרים בשב"כ; ונציגי משטרת ישראל - תנ"צ שאול גורדון, היועץ המשפטי של משטרת ישראל; רפ"ק רפי נח, ע' רענ"ח מחוז ש"י; רפ"ק אבשלום אחרק, ק' מש"ל ארצי; רפ"ק ירון בנימין, קמ"ד חקירות; פקד דנה צ'רנובלסקי, קמ"ד אח"צ וטכנולוגיות/יועמ"ש; ופקד מיטל מזרחי, ע' יועמ"ש. בנוסף עיינו חברי הצוות בחומר כתוב שהגישו ארגון "בצלם" וארגון "יש דין".

9. כפי שעולה מהחלטת הממשלה מיום 5 בינואר 2014, תפקידו של הצוות מתמקד בפרן המעשי של יישום המלצות ועדת טירקל, אשר גובשו לאחר שקידה רבה, שמיעת עדויות של נציגי ממשלה, של אנשי אקדמיה ושל ארגוני חברה אזרחית ובחינה של חומרים רבים.

10. שאיפתו של הצוות הייתה אפוא להביא לידי יישום מרבי של המלצות ועדת טירקל כלשונו. כך אכן נעשה במרבית המקרים, כפי שיפורט להלן. לאחר בחינה מעמיקה של הדברים, כאשר נראה שיש קשיים ביישום ההמלצות כלשונו, שאף הצוות לגבש או להציע צעדים חלופיים, שיינתנו ביטוי לרציונל שבבסיס המלצותיה של ועדת טירקל, תוך מתן מענה לקשיים שהוצגו בפניו.

7 החלטה 1143 של הממשלה ה-33, "מינוי צוות לבחינה וליישום הדוח השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31.5.2010 (בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחמה על פי המשפט הבינלאומי)" (05.01.14) (להלן: "החלטת הממשלה בדבר מינוי צוות היישום"), www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2014/Pages/dec1143.aspx.

11. אנחנו מוצאים לנכון לציין לחיוב את העובדה שבמקרים רבים, ובעיקר בנושאים הקשורים בצה"ל בכלל ובפרקליטות הצבאית בפרט, החלה עבודת היישום של המלצות דוח טירקל עוד בטרם החל צוות היישום את עבודתו, ובמהלך דינוי הצוות. גם חלק מההסדרים שנדונו וגובשו בידי צוות היישום כבר יושמו בפועל עובר לפרסום דוח זה.
12. ביחס להמלצות מסוימות הציגו הגופים הרלוונטיים מתווה ליישום, שלטעמנו נותן מענה הולם להמלצות ועדת טירקל; אולם בד בבד ציינו כי לצורך יישום מלא בפועל של המתווה שהוצג (בפרט ביחס לעמידה במסגרות זמנים שנקבעו, כפי שיפורט בגוף הדוח להלן), תידרש הקצאת משאבים מעבר למשאבים העומדים לרשותם כיום. הצוות עצמו לא מצא לנכון להידרש, במסגרת המנדט שלו, לנושא הקצאת המשאבים. לשם כך נדרשת בחינה מקצועית ויסודית של הנושא על-ידי גורמי התקציב הרלוונטיים. לפיכך הצוות ממליץ שהגופים האמורים יציגו את דרישות התקציב לגורמי התקציב הרלוונטיים בהקדם, וכי ככל שהדבר יידרש יוקצו התקציבים המתאימים כדי לאפשר יישום מלא של ההמלצות.
13. אנו רואים לנכון להדגיש כי הדוח הוא בבחינת תם ולא נשלם. הצוות השקיע מאמץ רב בטיפול בנושאים העומדים על הפרק, אך כמה נושאים עדיין מחייבים עבודה רבה. כדי למנוע עיכובים אנו מגישים את הדוח לממשלה כעת. ביחס לחלק מההמלצות עדיין לא הושלמה העבודה. ביחס להמלצות אלו ציינו בדוח מהן דרכי הפעולה הנדרשות, ואנו בטוחים שהגופים יפעלו ליישום ההמלצות בהקדם על פי המתווה שקבענו.
14. מבנה הדוח : להלן יובאו המלצות הדוח השני של ועדת טירקל כסדרן, וביחס לכל המלצה יתוארו תוכן ההמלצה בתמצית וכן אופן יישומה עד כה. מקום שטרם הושלם יישום ההמלצה או לחלופין כאשר מצא הצוות לנכון להמליץ על צעדים שיאפשרו יישום ההמלצה, יפורטו הדברים.
15. כדי לוודא את יישומן המלא של המלצות צוות היישום, אנו ממליצים לממשלה למנות גוף שיעקוב אחר יישומן המלא של ההמלצות ובתוך לוח זמנים סביר.
16. חברי הצוות מבקשים להודות למשקיפים הנכבדים ולמרכזות הצוות. בפרט נבקש לציין את שיתוף הפעולה עם היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה ויינשטיין, הפרקליט צבאי הראשי, אלוף דן עפרוני, היועץ המשפטי לשב"כ, עו"ד אבי ל', והיועץ המשפטי של משרד החוץ, עו"ד אהוד קינן. תודה לד"ר גלית רג'ואן שליוותה את הצוות בראשית דרכו, ותודה מיוחדת למרכזת הצוות עו"ד טל ורנר-קלינג על תרומתה החשובה לעבודת הוועדה, הן בכל הנוגע לתיאום ולמעורבותה בקביעת החלטות הצוות, הן בעריכת החומר.

יישום ההמלצות

המלצה מס' 1 - חקיקת "פשעי מלחמה"

17. ועדת טירקל קבעה בנושא זה כי "כללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי מחייבים את המדינות לחוקק חקיקה שתאפשר ענישה פלילית אפקטיבית של מי שמבצע פשעי מלחמה או מורה לבצעם. חובה זו עניינה חקירת מעשים שעולה החשד שהם באים בגדר "הפרות רציניות" (Serious Violations) של כללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי".⁸ באשר לשאלה האם יש צורך בחקיקה פנימית של עבירות המגדירות פשעי מלחמה, סברה הוועדה כי על-מנת לעמוד בדרישות הדין הבין-לאומי, די ב"תרגום" של ההתנהגות העולה כדי פשע מלחמה לעבירה הקיימת בדין הפנימי, ובלבד שהיא משקפת את חומרת העבירה בדין הבין-לאומי.⁹

18. אשר על כן, המליצה ועדת טירקל כי משרד המשפטים יזום חקיקה בכל מקרה של חסר הנוגע לאיסורים בין-לאומיים שאין מקבילה "רגילה" שלהם בדין הפלילי, וישלים אותם על-ידי חקיקה פלילית ישראלית. עוד קבעה הוועדה כי יש לוודא שהאיסור המוחלט במשפט הבין-לאומי על עינויים והתעללות נקלט כהלכה לדין הישראלי. הוועדה ציינה כי היא רואה חשיבות בקליטה מפורשת של הנורמות הבין-לאומיות הנוגעות לפשעי מלחמה למשפטה של מדינת ישראל גם בשל ערכה הנורמטיבי, מלבד ערכה המעשי.

המלצת צוות היישום

19. נושא זה של חקיקה שתבטא את הנורמות הקיימות במשפט הבין-לאומי, ובכלל זה האיסור על עינויים והתעללות, עלה לדיון כמה פעמים בצוות היישום.

20. נמסר לצוות היישום כי עוד קודם להגשת הדוח השני של ועדת טירקל, הוקם בהוראת היועץ המשפטי לממשלה צוות מקצועי, שהורכב מאנשי משרד המשפטים והפרקליטות הצבאית ועמל על מיפוי מקיף של ההגדרות של פשעים בין-לאומיים חמורים ושל מידת התאמתן להוראות הדין הפלילי הישראלי. הצוות הכין מסמך עבודה מפורט, המשקף את המיפוי וההשוואה שערך. המסמך הראה שיש הלימה רבה בין ההגדרות המקובלות של פשעים של השמדת עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה במשפט הבין-לאומי ובין הדין הישראלי. עם זאת, במקצת המקרים העבירות שבגינן ניתן להעמיד לדין בישראל אינן זהות לעבירות המעוגנות בדין הבין-לאומי. בעקבות המלצות ועדת טירקל והדיונים שנערכו בפני צוות היישום, נערכה סדרה של ישיבות בראשות היועץ המשפטי לממשלה והמשנים ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי ובין-לאומי), לדיון בשאלת עיגונם של פשעים בין-לאומיים חמורים במשפט הישראלי.

21. כפי שנמסר לצוות היישום, היועץ המשפטי לממשלה החליט כי יש לקדם חקיקה אשר תקלוט למשפט הישראלי פשעים בין-לאומיים חמורים. בהתאם, הורה היועץ המשפטי לממשלה על גיבוש טיוטות תזכירי חוק בשני עניינים: האחד, עיגון עבירות העינויים בחוק העונשין הישראלי, והשני, חקיקת חוק פשעים נגד האנושות בדין הישראלי. עבירות העינויים שתעוגן צפויה לקבוע איסור, ברוח עבירת העינויים שבאמנה נגד עינויים, שעניינו גרימת כאב או סבל חמור, בין גופניים ובין נפשיים, על ידי עובד ציבור במטרה להוציא מאדם מידע או הודאה, לסחוט אותו וכיוצא באלה תכליות שיוגדרו בחוק. תזכיר חוק פשעים נגד האנושות

8 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 304.
9 שם, עמ' 306.

צפוי לקבוע עבירות המהוות פשעים נגד האנושות, בהתאם למשפט הבין-לאומי המנהגי. בין עבירות אלה, עבירות של רצח, עינויים, אונס והתנהגויות חמורות נוספות, כאשר הן נעברות כחלק ממדיניות שיטתית או נרחבת. יצוין, כי על-פי המודל המתגבש, שנמצא עדיין בשלבי בחינה פנימיים, חלק מהעבירות לא יוגדרו כעבירות עצמאיות, אלא ייכללו בתזכיר בדרך של הפניה לעבירות קיימות בחוק העונשין או שייקבעו כנסיבה מחמירה לעבירות אחרות שבתזכיר.

צוות היישום ממליץ כי משרד המשפטים יפעל בהקדם להמשך קידום חקיקה לעיגון עבירת העינויים בחוק העונשין ולחקיקת חוק פשעים נגד האנושות. כן ממליץ הצוות על המשך בחינת הצורך בתיקוני חקיקה נוספים ביחס לפשעי מלחמה.

המלצה מס' 2 - אחריותם של מפקדים וממונים אזרחיים

22. ועדת טירקל מצאה כי כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי מטילים אחריות מיוחדת על מפקדים צבאיים וממונים אזרחיים בשל עבירות שנעברו על-ידי הכפופים להם (command/superior responsibility).¹⁰ אחריות זו כוללת את החובה לנקוט אמצעים מתאימים כדי למנוע הפרות ולנקוט צעדים פיקודיים, משמעתיים או פליליים נגד המפרים.¹¹

23. לפיכך המליצה הוועדה כי ייקבעו הוראות בחוק, המטילות על מפקדים וממונים אזרחיים אחריות פלילית ישירה בגין עבירות שעברו הכפופים להם, כאשר הם לא נקטו את כל האמצעים הסבירים למניעת עבירות או לא פעלו להעמיד את האחראים לדין כשנודע להם על העבירות לאחר מעשה.¹²

המלצת צוות היישום

24. הובא לידיעת צוות היישום כי נושא זה נבחן במשרד המשפטים ובפרקליטות הצבאית, תוך השוואת הדין הבין-לאומי והדין הישראלי וכן בחינת הדין הקיים במדינות שונות בעולם. בחינה ראשונית זו העלתה כי בדין הישראלי יש כלים המאפשרים להטיל אחריות פלילית על מפקדים צבאיים וממונים אזרחיים בנסיבות מסוימות. התאמות חקיקה בתחום זה מעוררות שאלות משפטיות הנוגעות לעקרונות היסוד של המשפט הפלילי בישראל. מורכבות הסוגיה נלמדת גם ממגוון המודלים שאומצו במדינות העולם להסדרתה. נוכח מורכבות הנושא החליט היועץ המשפטי לממשלה כי שאלת העיגון המפורש של אחריות מפקדים וממונים אזרחיים בדין הישראלי תמשיך להיבחן בידי הגורמים הרלוונטיים בטרם תוכרע.

25. הואיל ועד לסיום עבודת צוות היישום לא מוצתה בחינת הנושא, אנו ממליצים על המשך הטיפול כפי שהנחה היועץ המשפטי לממשלה, בהובלת משרד המשפטים ובשיתוף הפרקליטות הצבאית ויתר הגורמים הרלוונטיים, כדי לקבוע בהקדם את העקרונות שיבטאו בחקיקה את אחריות המפקדים והדרג האזרחי.

26. לבסוף יצוין כי לצד הכלים הפליליים ישנם בדין הישראלי כלים מנהליים, דוגמת ועדות בדיקה או חקירה, כמפורט להלן בנוגע להמלצה מס' 17.

10 שם, עמ' 308.

11 שם.

12 שם, עמ' 310.

המלצה מס' 3 - חובות דיווח בצה"ל

27. ועדת טירקל ציינה את החובה הכללית המוטלת על מפקדים למנוע הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי ולדווח עליהן, וכן להבטיח נקיטת צעדים מתאימים בתגובה לחשדות להפרות של הכללים.¹³ החובה בצה"ל לדווח על חשדות לעבירות נקבעה בסעיף 225 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו - 1955 (להלן: "חש"צ").¹⁴ בנוסף, בשנת 2005 אימץ הרמטכ"ל "נוהל דיווח על אירועים במסגרתם נפגעו אזרחים פלסטיניים", כמפורט בדוח טירקל.¹⁵
28. אף שהוועדה סברה כי תוכן נהל הדיווח תואם את חובותיה של מדינת ישראל לפי המשפט הבין-לאומי, מהחומר שהוגש לה עלה כי בפועל, נהל הדיווח לא יושם. המפקדים בדרך כלל לא מילאו את טופס הדיווח הראשוני והזירות הרלוונטיות לא תועדו. לפיכך המליצה ועדת טירקל על:
- א. חובת דיווח** - יש לעגן את נהל הדיווח בהוראות הפיקוד העליון, להטמיע את הנוהל ביחידות צה"ל ולהטיל סנקציות על מפקדים שלא מילאו את ההוראות.¹⁶ כמו כן מבחינת התוכן יש להרחיב את תחולת הנוהל מעבר לאירועים שבמהלכם נהרג או נפצע אדם שלא היה מעורב בלחימה, כך שיחול גם על כלל האירועים שבהם היו מעורבים כוחות צה"ל או כוחות הפועלים באחריות צה"ל, המעלים חשש בדבר הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.¹⁷
- ב. תיעוד הזירה** - הוועדה הדגישה את החשיבות שבתיעוד זירת האירוע סמוך להתרחשותו. הוועדה ציינה כי חובה זאת כוללת תפיסה של כל מוצג וכל תיעוד אפשרי שיש בו לסייע לבדיקה ולחקירה, לרבות שמירת מוצגים בתנאים שיאפשרו, ככל הניתן, את בדיקתם לאחר מכן.¹⁸

המלצת צוות היישום

א. הטמעת נהלי הדיווח

29. במהלך דינויו עמד צוות היישום על החשיבות הרבה שבקיום חובת הדיווח ובביצועו הקפדני של נהל הדיווח. בשים לב לעמדה שנשמעה בצוות, הודיעו נציגי הפרקליטות הצבאית לצוות היישום כי ביום 28.7.14 נכנסה לתוקפה הוראת קבע מבצעית חדשה של אמ"ץ בשם "העברת דיווח ראשוני ותחקיר לפרקליטות הצבאית" (להלן: "הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח") וכי היא הופצה בתחילת חודש אוגוסט 2014 בתפוצה צה"לית.¹⁹ הוראה זו מסדירה את האירועים שלגביהם תקום חובת דיווח, את אופן העברת הדיווח ואת לוחות הזמנים הרלוונטיים. עוד קובעת ההוראה מתווה למעקב אחר סטטוס הדיווחים והטיפול בהם.
30. יצוין כי הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח מרחיבה את נהל הדיווח הקודם בהיבטים האלה:

א) היקף הדיווחים

- (1) היקף הדיווחים שנדרש להעביר לפרקליטות הצבאית לפי הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח רחב הרבה יותר מזה שנקבע בנהל הדיווח, כך שבחירום ובלחימה הכוחות נדרשים לדווח במקרים האלה:

13 שם, עמ' 311.
 14 חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, ס"ח 189 (להלן: חש"צ).
 15 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 313.
 16 שם, עמ' 315.
 17 שם.
 18 שם, עמ' 316.
 19 הוראת אגף המבצעים - חטיבת המבצעים 4.7 "העברת דיווח ראשוני ותחקיר לפרקליטות הצבאית" (9.6.2014) (להלן: הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח).

- א. אירוע שיש בו חשד סביר למקרים חמורים של הפרת הדין הישראלי או להפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי, לרבות פגיעה מכוונת באזרחים, במי שיצאו ממעגל הלחימה ובבעלי הגנות מיוחדות; פגיעה באדם על רקע מיני; פגיעה מכוונת, שגרמה נזק בלתי הפיך לרכוש אזרחי, שלא לצורך מבצעי, לרבות ביזה; ושימוש באמצעי לחימה תוך הפרה חמורה של כללי השימוש.
- ב. אירוע שבמסגרתו נהרגו אזרחים בהיקף נרחב; נגרמה פגיעה פיזית באנשי או"ם או בכוחות שמירת שלום; נגרמה פגיעה פיזית בצוותי תקשורת; או נגרמה פגיעה באתרים רגישים, לרבות מתקנים רפואיים, מבני דת ומתקני או"ם, וזאת אף אם אין חשד להפרת הדין בעניינם.
- ג. אירוע שהמפקד סבור כי עשויות להיות לו משמעויות ציבוריות נרחבות.
- ד. כל אירוע חריג שאירע בעת הלחימה. דיווח על אירוע כאמור יועבר בסיום הלחימה.
- (2) הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח קובעת כי נוסף על האירועים האמורים לעיל, בשגרה קמה חובת דיווח גם במקרים הבאים, שנטען כי נגרמו עקב פעילות צה"ל:
- א. מוות של אדם.
- ב. פציעה קשה של אדם.
- ג. נזק שלא במתכוון לרכוש בהיקף נרחב או בשווי משמעותי.
- ד. שימוש בכוח לא סביר נגד אדם במהלך פעולת מעצר.
- (3) בנוסף קמה חובת דיווח גם במקרים של תלונות שבמסגרתן עולה טענה לפעילות אסורה מצד חיילי צה"ל, שהועברו מארגוני חברה אזרחיים ישירות לגורמי צה"ל.
- (ב) תחולת ההוראה** - ההוראה אמורה לחול ביחס לכלל זירות הלחימה של צה"ל, הן בשגרה, הן בחירום והן בלחימה.
- (ג) טענות למעורבות כוחות צה"ל** - בניגוד לעבר, ההוראה מחייבת דיווח על אירועים כאמור לעיל גם במקרים שבהם אין מידע פנימי בצה"ל שהאירוע נגרם מפעילות הכוחות, אלא גם באירועים שלגביהם נטענה טענה, שטרם התבררה, ולפיה האירוע נגרם על ידי כוחות צה"ל.
- (ד) מועד הדיווח** - הוראת אמ"ץ קובעת כי הדיווח יועבר בתוך 12 שעות. בדיוני הצוות מסרו נציגי מפצ"ר כי ניסיונם בעקבות מבצע "צוק איתן" מלמד כי מסגרת זמנים זאת אינה ריאלית. לפיכך אנו ממליצים, על דעת הפרקליטות הצבאית, כי ההוראה תשונה והדיווח יועבר לא יאוחר מ-48 שעות ממועד האירוע או ממועד קבלת התלונה לפי העניין.
- (ה) מסלול הדיווחים** - בהתאם להוראת אמ"ץ בנושא הדיווח, הגורם שאחראי על העברת הדיווחים לרמטכ"ל, לראש אמ"ץ ולפצ"ר הוא חמ"ל המצפ"ה (חדר המלחמה של מוצב הפיקוד העליון), שאליו מתנקזים ממילא כל הדיווחים מכל החמ"לים בצה"ל. ריכוז המידע בנושא הדיווחים במקום אחד יגביד את המודעות לחובת הדיווח, ותתאפשר מקצועיות בזיהוי אירועים חריגים ודיווח עליהם.
31. הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח קובעת שתוך שבוע מקבלת הדיווח, תחליט הפרקליטות הצבאית אם קיים צורך בפתחה בחקירה פלילית, אם קיים צורך בעיון בתחקיר מבצעי או שאין צורך בהמשך טיפול בדיווח.

במקרה בו הפצ"ר החליט כי קיים צורך בעיון בתחקיר מבצעי, הוא יפנה ישירות לאמ"ץ בבקשה לקבלו לעיון. התחקיר המלא יועבר לעיון הפרקליטות הצבאית תוך פרק זמן שלא יעלה על 21 יום ממועד הבקשה.

32. הצוות מבקש להצביע במיוחד על החשיבות הרבה שבהטמעת נוהלי הדיווח הקבועים בהוראת אמ"ץ בנושא הדיווח; בהפעלתם של מנגנוני פיקוח אפקטיביים בצה"ל על מילוי הוראות הנוהל במלואן בכל מקרה רלוונטי; ובאכיפה נגד מפקדים שלא ימלאו אחר הוראות הנוהל במלואן. נציגי הפרקליטות הצבאית הודיעו לצוות כי הגורם בצה"ל שאחראי על הטמעת נוהלי הדיווח והבקרה בנוגע לביצוע ההוראה הוא אגף המבצעים.

33. הצוות ממליץ כי הפרקליטות הצבאית תפעיל אמצעי אכיפה קפדניים במקרים שהמפקדים לא ממלאים את הוראות הנוהל. כמו כן הצוות ממליץ כי חובת הדיווח תחול על חיילי צה"ל גם ביחס לאירועים שבהם היו מעורבים כוחות משטרה (כגון מג"ב), וכי חובת דיווח דומה תחול גם על שוטרי מג"ב הפועלים תחת פיקודו של צה"ל. ההוראות הרלוונטיות בצה"ל ובמשטרה יתוקנו ככל הנדרש על מנת לשקף את היקף חובת הדיווח.

ב. תיעוד הזירה

34. בדומה לוועדת טירקל, גם צוות היישום רואה חשיבות בתיעוד הזירה. כבר כיום יש בצה"ל הוראות בנושא התיעוד. ראשית, חובת התיעוד של הזירה מעוגנת בהוראת אמ"ץ בנושא הדיווח, הקובעת כי יש לפעול לתיעוד חומר מבצעי רלוונטי לאירוע החריג ולשמרו בהיקף נרחב ככל שניתן,²⁰ וזאת בהתאם להוראות אמ"ץ-תוה"ד מספר 4.7 שכותרתה "תיעוד מבצעי - יצירה, איסוף ושמירה של מידע הנוצר בפעילות מבצעית" (להלן: "הוראת אמ"ץ בנושא תיעוד מבצעי").²¹ הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח קובעת עוד כי במסגרת חובת הדיווח יש לדווח האם הזירה תועדה, כיצד ועל ידי מי. עוד קובעת ההוראה כי יש להעביר את החומר המתועד לפרקליטות הצבאית או למצ"ח, לפי דרישה.

35. נוכח החשיבות שראתה ועדת טירקל בנושא תיעוד הזירה לצורך ניהול בדיקה וחקירה אפקטיביות, אנו ממליצים שההוראות הרלוונטיות בצה"ל יעודכנו בהקדם כדי להבטיח תיעוד אפקטיבי של הזירה, להוציא מקרים שבהם, מטעמים מבצעיים שיירשמו, לא ניתן לתעד את הזירה בסמוך למועד האירוע. בייחוד אנו ממליצים כי ההוראה המתוקנת תגדיר בבירור את הגורמים האחראים בצה"ל על תיעוד הזירה. נציגי הפרקליטות הצבאית הודיעו לצוות כי הגורם בצה"ל האחראי על הטמעת ההוראות המתוקנות וניהול בקרה על ביצוען הוא אגף המבצעים. הצוות ממליץ כי לגבי הפרה של הוראה זו יפעיל הפצ"ר מדיניות אכיפה קפדנית ואפקטיבית.

36. בנוסף יש לעדכן את הנחיית מפקד מצ"ח מ.מ. 22 "ביקור בזירת עבירה" שעודכנה ביום 21.5.13 (להלן: "הנחיית מפקד מצ"ח"), העוסקת בנושא התיעוד החקירתי של הזירה, כך שיינתן דגש גם על זירת אירוע המעלה חשד להפרה של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי. הצוות ממליץ כי ההנחיה המעודכנת תעגן את חובת תיעוד הזירה על ידי מצ"ח ותיכנס לתוקפה בתוך שלושה חודשים ממועד אישורן של המלצות דוח זה בממשלה.

20 הוראת אמ"ץ בנושא הדיווח, בסעיף 19(ח).

21 הוראת אגף המבצעים - חטיבת תורה והדרכה (אמ"ץ-תוה"ד) 4.7 "תיעוד מבצעי - יצירה, איסוף ושמירה של מידע הנוצר בפעילות מבצעית" (30.10.2012).

המלצה מס' 4 - עילות המקימות חובה לבדוק ולחקור

37. המלצה מס' 4 בדוח ועדת טירקל עוסקת במדיניות החקירות בצה"ל. הוועדה באה לידי מסקנה שמדיניות החקירות הנהוגה בצה"ל, ולפיה לא נפתחת מיידית חקירת מצ"ח לאחר מותו של אדם בעקבות פעילות צה"ל באירוע "לחימה של ממש", אלא אם כן יש חשד סביר לביצוע עבירה המחייב חקירה, תואמת את חובותיה של מדינת ישראל על-פי המשפט הבין-לאומי. לצד זאת קבעה הוועדה כי יש להגדיר את הסמכות לקבוע מדיניות כאמור במפורש בהוראות המתאימות.²²
38. עוד המליצה הוועדה כי סמוך ככל האפשר לקבלת טופס הדיווח הראשוני האמור, תסווג הפרקליטות הצבאית את ההקשר המשפטי של האירוע, לאמור: האם מדובר באירוע של "לחימה של ממש", שחלים עליו דיני העימות המזוין, או באירוע שחלות עליו נורמות של אכיפת חוק.²³

המלצת צוות היישום

39. צוות היישום סבור כי סמכותו של הפצ"ר לקבוע את מדיניות החקירות בצה"ל מתבטאת בראש ובראשונה בסעיף 178 לחש"צ, המסדיר סטוטורית את מעמדו של הפצ"ר. סעיף 178 לחש"צ קובע בין היתר כי הפצ"ר הוא "יועצו של הרמטכ"ל ושל שאר שלטונות הצבא בכל ענייני חוק ומשפט"; מפקח על השלטת המשפט בצבא ועל הדין המשמעתי; וכי הוא רשאי להורות על חקירה מוקדמת בכל מקרה שלדעתו נעברה עבירה שבית דין צבאי מוסמך לדון בה. בנוסף קובע הסעיף כי הפצ"ר ימלא כל תפקיד אחר המוטל עליו לפי כל דין ולפי פקודות הצבא. לטעמנו ניתן לפרש כי הוראות חוק אלה, המקנות לפצ"ר סמכות רחבה בכל הנוגע להשלטת המשפט בצבא, מקנות גם את הסמכות האינהרנטית לקבוע את מדיניות החקירות בצה"ל. על כן אנו סבורים שאין צורך בעיגון נוסף של סמכות זו בחקיקה.
40. במהלך עבודתו עיין הצוות ביוזמה שנקט צה"ל להכנת טיוטת תיקון להפ"ע 2.0613, שעניינה "הפרקליטות הצבאית" והיא "מגדירה את תפקידיה של הפרקליטות הצבאית ומשלימה את הוראות חוק השיפוט הצבאי".²⁴ בעקבות פרסום דוח טירקל נכלל בטיטה זו סעיף מפורש, המעגן את סמכותו של הפצ"ר לקבוע מדיניות חקירה ותביעה כאמור. הצעה זו מסדירה את הסמכות לקבוע את מדיניות החקירות בהוראות המתאימות, ואין לנו אלא להמליץ שהיא תאושר כלשונה ותיכנס לתוקף בתוך 30 יום ממועד אישורן של המלצות הדוח בממשלה. כמו כן ראוי שלאחר שהתיקון האמור ייכנס לתוקף, תיכלל מדיניות החקירות - כפי שתסוכם באותה העת - בהנחיות התובע הצבאי הראשי (להלן: התצ"ר), כשם שמדיניות האכיפה של פרקליטות המדינה מעוגנת בהנחיות פרקליט המדינה.²⁵
41. היבט נוסף של המלצה מס' 4, כפי שהוזכר לעיל, הוא המלצתה של ועדת טירקל שהפרקליטות הצבאית תסווג סמוך לקבלת תלונה את ההקשר המשפטי של האירוע, לאמור: האם מדובר באירוע של אכיפת חוק או באירוע "לחימה של ממש". מן המידע שהובא בפני צוות היישום בהקשר זה עולה כי בשנים האחרונות סיווגו של אירוע כאמור נעשה במסגרת עבודתה השוטפת של הפרקליטות לעניינים מבצעיים. זאת במידה שההכרעה בסיווגו של האירוע נדרשת בתהליך קבלת ההחלטה הראשונית על הטיפול בתלונה.
42. הצוות ממליץ שהחובה לסווג את האירוע תהיה מעוגנת בהנחיית תצ"ר, וכי ייקבע בהוראה זו שהסיווג ייעשה תוך שבעה ימים מיום שנודע לפרקליטות הצבאית על האירוע, וככל שנדרש סיווג כאמור.

22 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 316.

23 שם.

24 הפ"ע 2.0613 "הפרקליטות הצבאית", סעיף 1 (להלן: הפ"ע 2.0613).

25 ר' הנחיות פרקליט המדינה בעניין "מדיניות התביעה בהחלטות של העמדה לדין - לפי סוגי עבירות" באתר פרקליטות המדינה: <http://index.justice.gov.il/Units/Advocacy/HanchayotPM/Pages/PM2.aspx>

המלצה מס' 5 - הערכה עובדתית

43. המלצה מס' 5 של ועדת טירקל עוסקת ב"הערכה עובדתית". על פי הוועדה, מטרתה של ההערכה העובדתית היא לאסוף נתונים שעל פיהם ניתן להחליט אם מתעורר חשד סביר לביצוע פשע מלחמה, ואם לפתוח בחקירה פלילית בנוגע לתלונה או לאירוע מסוימים.²⁶ על ההערכה העובדתית להתבצע במקצועיות, במומחיות ובמהירות, כדי שתסייע לחקירה משפטית פוטנציאלית ולא תפגע בה.²⁷
44. ועדת טירקל מצאה כי הפצ"ר משתמש בתחקיר המבצעי לצורכי קיום חובתו לערוך הערכה עובדתית. התחקיר המבצעי הוא בירור שנערך בצה"ל בנוגע לאירוע שהתרחש במהלך פעילות מבצעית, והוא נערך סמוך ככל האפשר לאירוע ובהתאם לפקודות הצבא.²⁸ במסגרת התחקיר המבצעי, המפקד העורך את התחקיר המבצעי צריך לאסוף עובדות ולאמתן, לזהות את הממצאים החשובים לעניין הפעילות המתווכרת, ולהסיק מסקנות. על בסיס המסקנות האלה נערך תהליך של הפקת לקחים בצה"ל, שמטרתה יישומן והטמעתן. ועדת טירקל נתנה דעתה לקשיים שמעוררת פרקטיקה זו. הוועדה ציינה למשל כי השימוש בתחקיר המבצעי עלול לעכב את ההחלטה לפתוח בחקירה עיכוב בלתי סביר. עוד ציינה הוועדה שהתחקיר אינו מכוון לשאלות הנוגעות לחשדות למעשים פליליים, ומכאן שהוא אינו מגשים באופן מספק את מטרתה של "הערכה העובדתית".²⁹
45. נוכח האמור לעיל הסיקה ועדת טירקל שהתחקיר המבצעי נועד לשרת בראש ובראשונה את הצרכים המבצעיים של הצבא.³⁰ לפיכך היא המליצה להקים מנגנון נפרד לצורך "עריכת ההערכה העובדתית". המנגנון יאפשר לעשות הערכה עובדתית מהירה ומקצועית, המסייעת לחקירה פוטנציאלית ואינה פוגעת בה.³¹
46. עוד המליצה הוועדה כי במקרים שהפצ"ר החליט, בעקבות הדיווח הראשוני,³² כי דרוש לו מידע נוסף כדי לקבוע אם יש חשד סביר לפלילים, הוא יורה לצוות מיוחד שיוקם לשם כך ("צוות הערכה עובדתית") לבדוק את נסיבות האירוע. חברי הצוות יהיו בעלי מומחיות בתחום המבצעי, בדין הבין-לאומי ובתחום החקירות. תפקיד הצוות יהיה לספק לפצ"ר, בתוך פרק זמן שייקבע בנהלים, מידע מלא ככל הניתן, שיאפשר לו להחליט אם לפתוח בחקירה.
47. לצד האמור לעיל הדגישה הוועדה כי המלצה זו אינה מונעת מהפצ"ר לעיין בתחקיר המבצעי.

המלצת צוות היישום

48. צוות היישום המליץ לצבא עוד במהלך דיוני הצוות להקים בהקדם האפשרי מנגנון קבוע בצה"ל, שמטרתו מתוארת בדוח השני של ועדת טירקל, אשר בראש ובראשונה ישרת את המטרות האסטרטגיות והמבצעיות של צה"ל ויהיה אמון על הערכה עובדתית.
49. במהלך עבודת צוות היישום, בעיצומו של מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014, עדכנו נציגי הפרקליטות הצבאית את הצוות שלאור המלצה 5 של ועדת טירקל והמלצת הצוות האמורה, הוקם בצה"ל מנגנון בירור מטכ"לי,

26 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 317.

27 שם.

28 שם, עמ' 285-286; מעמדו של התחקיר המבצעי ואופן עריכתו מוסדרים בחש"צ בסעיף 539 א(א).

29 ראה הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, בעמ' 320.

30 שם.

31 שם.

32 ר' סעיף 27 לעיל.

כפוף לרמטכ"ל, אשר יסייע לפצ"ר לעשות הערכה עובדתית.³³ כמו כן עודכן צוות היישום כי בראש המנגנון המטכ"לי שהוקם עומד קצין בכיר בדרגת אלוף, ולצדו מונה לחבר במנגנון קצין מילואים בכיר, בעל מומחיות בדין הבין-לאומי, לסייע לו בעבודתו. רוב חברי צוותי הבדיקה המרכיבים את המנגנון הקבוע הם קצינים בכירים במילואים ובסדיר, בעלי מומחיות במקצועות צבאיים (ארטילריה, מודיעין, אוויר וכיו"ב), וכן גורמים בעלי ניסיון בתחום החקירות. כלל הקצינים החברים במנגנון היו מחוץ לשרשרת הפיקוד במבצע "צוק איתן", וכל צוותי המנגנון מלווים ביועץ משפטי מהפרקליטות הצבאית בעל מומחיות וניסיון בדין הבין-לאומי. עוד הובהר לצוות כי במידת הצורך יוכל הפצ"ר להורות לצוותי הבדיקה לאסוף מידע נוסף הדרוש לו לקבלת תמונה עובדתית מלאה יותר. צוותי הבדיקה הונחו לסיים את עבודתם בתוך פרק זמן קצר כדי לקדם בירור מהיר ואפקטיבי, ואף הונחו לאסוף נתונים וחומרים מגורמי חוץ, לרבות מאזרחים ישראלים ושאינם ישראלים.

50. אנו ממליצים שבכל מקרה שתידרש בדיקה של אירוע המעורר חשד להפרה של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי, יקים ראש המנגנון הקבוע, על פי המלצת הפצ"ר ובהוראת הרמטכ"ל, צוות בדיקה (להלן: "צוות הבדיקה"). תפקידו יהיה לברר בירור עצמאי ואפקטיבי של האירוע ובכלל זה לאסוף מידע עובדתי מגוון עליו, לרבות חומרי גלם, כגון סרטונים, יומני מבצעים והקלטות קשר ואיסוף עדויות.

51. צוות היישום סבור כי על המנגנון הקבוע וצוותי הבדיקה הפועלים מטעמו לפעול בהתאם לעקרונות שפורטו בהמלצה 5 של ועדת טירקל, ולערוך בדיקה עצמאית, אפקטיבית, נעדרת משוא פנים, יסודית ומהירה. להבטחת האמור, הצוות סבור כי בראש המנגנון יש למנות קצין בכיר בשירות מילואים או קבע, ולהעמיד לרשותו מטה סדיר אשר יהיה אמון, בין היתר, על איתור אנשי מילואים מתאימים והכשרתם. על המנגנון הקבוע להיות מורכב מסגל של אנשי מילואים בכירים וקצינים בסדיר בעלי מומחיות במקצועות צבאיים שונים, משפטנים ובעלי ניסיון בתחום החקירות. תנאי מקדים לחברות במנגנון צריך להיות ניתוק משרשרת הפיקוד הרלוונטית לאירוע המתוחקר ואי מעורבות כל הנוגעים בדבר בפעילות הנבדקת. כמו כן, על אנשי הסדיר והמילואים הנמנים על המנגנון לעבור הדרכות מקצועיות בתחום החקירות וכן בתחום הדין הבין-לאומי. עוד אנו ממליצים כי המנגנון הקבוע יזכה ליעוץ משפטי שוטף מהפרקליטות הצבאית, על מנת לתת מענה לשאלות בתחום המשפט, לרבות המשפט הבין-לאומי, שתתעוררנה במהלך עבודתו.

52. על מנת להבטיח שההערכה העובדתית תיתן בסיס גם לצורך החלטה בדבר פעולה עתידית, לרבות פתיחה בחקירה במקרים המתאימים, אנו ממליצים כי טרם תחילת עבודתו, יתודרכו חברי המנגנון הקבוע וצוותי הבדיקה הפועלים מטעמו על ידי הפצ"ר או נציגיו לגבי העובדות הדרושות לפצ"ר לצורך קבלת החלטה. על ראש המנגנון לפעול כדי להעביר את ממצאיו לרמטכ"ל או למי שימונה על ידו, ולפצ"ר, תוך 30 יום מיום העברת הנושא לבדיקת המנגנון. עוד אנו ממליצים כי הרמטכ"ל או סגנו יהיו רשאים להאריך מועד זה, מטעמים שיירשמו, לתקופות שלא יעלו על 45 יום כל אחת. לאחר שהפצ"ר יעיין בממצאים שאספו צוותי הבדיקה ובמסקנותיהם, וככל שיסבור שהוא זקוק למידע נוסף כדי לקבל החלטה אם לפתוח בחקירה, הוא יוכל להנחות את צוות הבדיקה ולדרוש התייחסות להערותיו בתוך תקופה שלא תעלה על 30 ימים. על ממצאי המנגנון יחול חיסיון מתוקף סעיף 539 לחש"צ בהיותם משמשים גם להפקת לקחים מבצעיים. החיסיון מבטיח את שיתוף הפעולה של המפקדים ושל החיילים לקבלת תמונה עובדתית מלאה ככל האפשר.

33 לפרטים נוספים על הקמת המנגנון המטכ"לי על ידי צה"ל, ראו הודעת הפרקליטות הצבאית "בדיקה וחקירה של אירועים חריגים שאירעו במהלך מבצע צוק איתן" (2014), www.mag.idf.il/163-6856-he/Patzar.aspx.

53. בנוסף נציין כי יש בידי הפצ"ר כלים נוספים המאפשרים לו להשלים את ההערכה העובדתית ולקבל החלטה בדבר פתיחה בחקירה, כגון סמכותו בחש"צ למנות קצין בודק, כהגדרתו בפקודת מטכ"ל 33.0304 שעניינה "בדיקה וחקירת מצ"ח",³⁴ או ועדת חקירה כהגדרתה בהפ"ע 2.0715 שעניינה "ועדת חקירה - חובת מינוי, סמכויות ונהלים";³⁵ והתחקיר המבצעי הפיקודי, שמאפשר אף הוא לפצ"ר לקבל מידע עובדתי רלוונטי, כגון תצלומי תצפית, תיעוד מבצעי, יומני מבצעים, דיווח ראשוני ועוד.

המלצה מס' 6 - ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה

54. המלצה מס' 6 של ועדת טירקל הורכבה משלוש תת-המלצות שיתוארו להלן עם המלצת צוות היישום בצדן:

א. מסגרת זמנים לקבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה וחובת ההיוועצות באלוף

55. ועדת טירקל קבעה כי אחד העקרונות הנדרשים מחקירה אפקטיבית הוא עקרון המהירות, אשר לבד מעצם קיומו, מחזק את עיקרון האפקטיביות והיסודיות.³⁶ לפיכך, מצאה הוועדה כי גם ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה חייבת לעמוד בדרישת המהירות.³⁷ בהתאם לכך, הוועדה המליצה כי תיקבע בנהלים מסגרת זמן בת שבועות בודדים שבגדרה יהיה על הפצ"ר להחליט אם לפתוח בחקירה.³⁸

56. בין השאר, הוועדה התייחסה להוראה המחייבת את הפצ"ר להתייעץ עם האלוף שבפיקודו נמצאת היחידה המעורבת באירוע. ועדת טירקל המליצה, מתוך מגמה לייעל ולקצר את ההליכים, לבטל את חובת ההיוועצות עם האלוף, ולהותיר לפצ"ר את שיקול הדעת להיוועץ במפקד בכל דרג כפי שימצא לנכון בטרם יקבל החלטה על פתיחה בחקירה פלילית.³⁹

המלצת צוות היישום

(א) מסגרת זמן להחלטה אם לפתוח בחקירה

57. צוות היישום ייחד תשומת לב רבה לסוגיית מסגרת הזמנים לטיפול בתיקים הבודקים טענות על פעילות חיילי צה"ל באירועים מבצעיים (הן בהקשרה של המלצה 6 והן בהקשרה של המלצה 10). נציגי הפרקליטות הצבאית הציגו בפני הצוות באריכות את אופן הטיפול בתלונות על פעילות כוחות צה"ל באירועים מבצעיים, ותיארו את תהליכי העבודה בהקשר זה.

58. יצוין כי נציגי הפרקליטות הצבאית הביעו נכונות רבה לקצר את מסגרת הזמן להחלטה אם לפתוח בחקירה, אך ציינו כי יהיה קשה לעשות זאת בגלל המשאבים המצומצמים העומדים כיום לרשות הפרקליטות הצבאית.

59. הוחלט כי התצ"ר יגבש הנחיה, שתקבע את מסגרת הזמנים לפתיחה בחקירה במקרה של תלונה על תוצאות פעילות כוחות צה"ל באירועים מבצעיים. טיוטה של הנחיה זו בנושא "בדיקת טענות בדבר פעילות חיילי צה"ל באירועים מבצעיים" הוצגה בפני צוות היישום על-ידי נציגי הפרקליטות הצבאית (להלן: "טיוטת הנחיית התצ"ר"). אנו ממליצים שהנחיית התצ"ר תאושר ותיכנס לתוקף לא יאוחר משלושה חודשים

34 פ"מ 33.0304 "בדיקה וחקירת מצ"ח" (להלן: פ"מ 33.0304).

35 הפ"ע 2.0715 "ועדות חקירה - חובת מינוי, סמכויות ונהלים" (להלן: הפ"ע 2.0715).

36 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 321.

37 שם.

38 שם, עמ' 322.

39 שם. ראו גם: פ"מ 33.0304, לעיל ה"ש 34, בסעיף 60.

מיום אישור המלצות הדוח בממשלה. הפרקליטות הצבאית ככלל, תקבל החלטה סופית על אופן הטיפול בתלונה **עד ארבעה עשר שבועות ממועד קבלתה**. במקרים חריגים, באישור הפצ"ר ומטעמים שיירשמו, יהיה אפשר להאריך תקופה זו לתקופה שלא תעלה על ארבעה עשר שבועות נוספים.

60. הצוות דן ביישום המלצה זו ביחס לאירועים שאירעו במהלך חירום ולחימה, והסיק שבמקרים כאלה פרק הזמן לקבלת החלטה סופית על אופן טיפול בתלונה יימנה מיום סיום הלחימה. ככלל, הצוות ממליץ כי תלונות הנוגעות לאירועים חריגים שאירעו במהלך חירום ולחימה יטופלו, ככל שהדבר מתאפשר, בהתאם ללוחות הזמנים שלעיל. עם זאת אנו סבורים שבנסיבות מסוימות יש לאפשר לפצ"ר או לתצ"ר לקבוע כי בשל היקף התלונות, מהותן וסוגו של אירוע החירום או הלחימה, נדרשת מסגרת זמנים ייחודית ונפרדת. על מסגרת זמנים זו להיות דומה ככל האפשר למסגרת הזמנים שחלה בשגרה לביור התלונות ועליה להתפרסם בתוך 60 יום מסיום הלחימה. זאת מהטעמים האלה: ראשית, בעתות של לחימה אינטנסיבית עלול מספר התלונות בדבר הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי להיות גדול במידה ניכרת מבעתות שגרה (גם אם שגרה זו כוללת לעתים אירועים בעלי אופי לחימתי). כמות רבה של תלונות יכולה לחייב התאמות של מסגרת הזמנים שתוארה לעיל כדי להתמודד עמן כראוי ולנהל חקירה אפקטיבית. שנית, מדובר בחקירות שהן לרוב מורכבות באופיין, בין היתר בשל היקף הלחימה והיקף הכוחות המעורבים.

61. הצוות ממליץ כי באירועי לחימה, שבעקבותיהם מוגשת תלונות חריגה בגודלה, יוכל הפצ"ר להאריך, מנימוקים שיירשמו, את המועדים שצוינו לעיל, לתקופות של עד 90 יום כל אחת.

(ב) חובת ההיוועצות עם באלוף

62. הפצ"ר, הרמטכ"ל ושר הביטחון הציגו בפנינו את חשיבות ההיוועצות עם האלוף, הן עבור הגורמים המבצעיים בצה"ל והן עבור הפצ"ר; זאת מקום שהפצ"ר מבקש לפתוח בחקירה פלילית על בסיס כלי שהוא בראש ובראשונה כלי פיקודי (התחקיר).⁴⁰ התרשמנו כי מנגנון ההיוועצות הנוכחי אכן תורם לשיח מקצועי פורה בין הגורמים הפיקודיים לגורמי המשפט בצה"ל, וכי ביטולו עלול לפגוע בשיח זה.

63. עם זאת, ונוכח החשש שהובע על ידי ועדת טירקל כי חובת ההיוועצות עלולה לגרום לעיכוב בקבלת החלטה בדבר פתיחה בחקירה, אנו ממליצים כי סעיף 539א(ב)(4) (ב) לחש"צ יתוקן כך שיגביל את מועד סיום ההיוועצות ל- 15 ימים ממועד פנייתו של הפצ"ר לאלוף. זאת לאחר שקבע כי על-פניו התחקיר מעלה חשד לביצוע עבירה המצדיק חקירה פלילית. תחיות פרק הזמן העומד לרשות הפצ"ר והאלוף הרלוונטי להתייעץ זה עם זה, נוסף על תחיות הזמן הכולל לקבלת החלטה בפרקליטות הצבאית בדבר פתיחה בחקירה פלילית (אשר כאמור לעיל, לא יעלה על 14 שבועות בהעדר נסיבות חריגות), ייתנו מענה לחשש שעליו הצביעה ועדת טירקל בנוגע לשיהוי בלתי מוצדק בקבלת ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה פלילית.

64. אנו מוצאים לנכון לחזור ולהדגיש כי מלכתחילה, מנגנון ההיוועצות האמור לעיל חל רק במקרים שהפצ"ר מבקש לפתוח בחקירה פלילית על בסיס ממצאי תחקיר מבצע. בהקשר זה יוזכר כי לפי מדיניות החקירות הנוהגת כיום בצה"ל, ממילא נפתחת מיד חקירה פלילית מקום שמדובר בתלונות על מעשים המעלים על פניהם חשד לפלילים (למשל: טענות בדבר ביזה או הכאת עצור). בנוסף, מותו של אדם בעקבות פעילות צה"ל באיו"ש יוביל גם הוא לפתוח מיד בחקירה פלילית, למעט במקרים העולים לכדי אירועי "לחימה של ממש".⁴¹ יודגש כי שיקול דעתו של הפצ"ר אם לפתוח בחקירה הוא עצמאי, והיוועצות עם האלוף אינה יכולה לפגוע בעצמאות זו.

40 בנוגע לאופיו של התחקיר המבצעי, ראו גם: הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 320.
41 שם, עמ' 316.

ב. הנמקת החלטות הפצ"ר ביחס לפתיחה בחקירה

65. על-פי הדין הישראלי הפצ"ר חייב לנמק את החלטותיו מכוח היותו רשות מנהלית, אולם ועדת טירקל מצאה בתיקים שעיינה בהם כי החלטות לעניין פתיחה בחקירה אינן מנומקות דיין. לפיכך המליצה הוועדה כי החלטות הפצ"ר שלא לפתוח בחקירה ינומקו בשל החשיבות הציבורית והמשפטית שבכך.⁴² ההנמקה חיונית גם כדי לאפשר לנוגעים בדבר להשיג על החלטות הפצ"ר ולבקרו.

המלצת צוות היישום

66. אנו ממליצים כי כל החלטה שיקבלו הגורמים המוסמכים בפרקליטות הצבאית ביחס לתלונה על פעילות חיילי צה"ל באירועים מבצעיים תנומק בזמן אמת ובמפורט ותתועד בתיקי התביעה. בפרט נוגעים הדברים להחלטה על אופן הטיפול בתלונה ולהחלטה שלא לפתוח בחקירה פלילית או שלא להגיש כתב אישום.

67. נציין כי נציגי הפרקליטות הצבאית מסרו לנו שכך נעשה בפועל בשנים האחרונות. בכל מקרה, הוראה המיישמת המלצה זו נכללה גם בטיוטת הנחיית התצ"ר שהוזכרה לעיל. צוות היישום ממליץ אפוא שהנחיית התצ"ר תאושר ותיכנס לתוקף לא יאוחר משלושה חודשים מיום אישור המלצות הדוח בממשלה.

ג. העברת חומר לדרג הפיקודי

68. ועדת טירקל קבעה כי במקרים מתאימים על הפצ"ר להעביר חומר רלוונטי לדרגים הפיקודיים בתום הליך הבדיקה, בין שנסגר התיק ובין שלא נסגר, כדי לאפשר לשקול נקיטת צעדים פיקודיים.⁴³

המלצת צוות היישום

69. אנו ממליצים כי בתום הטיפול בתלונה או בתום חקירת מצ"ח, בין שיוחלט לסיים את הטיפול בתלונה בלי חקירה או לסגור את תיק החקירה, ובין שלא, יבחן הפרקליט לעניינים מבצעיים אם ראוי להעביר את תיק החקירה או חלקים ממנו לגורמים המבצעיים. זאת על מנת שיפיקו את הלקחים המבצעיים הנדרשים וישקלו צעדים פיקודיים נוספים על המומלץ בחוות הדעת של הפרקליט לעניינים מבצעיים, לשם אכיפת הציות להוראות הצבא ולכללי המשפט הבין-לאומי. נציין כי נציגי הפרקליטות הצבאית עדכנו אותנו שכך נעשה בפועל במהלך השנים האחרונות, וכי בכל מקרה בטיוטת הנחיית התצ"ר יש הוראה בנושא דיווח למפקדים, המיישמת המלצה זו.

המלצה מס' 7 - עצמאות הפצ"ר

70. ועדת טירקל קבעה כי עצם קיומה של מערכת משפט צבאית אינו סותר כשלעצמו את עקרון העצמאות הקבוע בדין הבין-לאומי, הדרוש לניהול חקירה אפקטיבית. עם זאת, על מנת לעמוד בדרישת עקרון העצמאות, חקירה של חשד סביר ל"הפרה רצינית" של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי על ידי מערכת המשפט הצבאית צריכה להתנהל מחוץ לשרשרת הפיקוד.⁴⁴

71. הוועדה הוסיפה וקבעה כי עצמאותה של מערכת משפט צבאית נבחנת בין היתר לפי הליך המינוי של הפצ"ר העומד בראש המערכת, משך כהונתו - לרבות הסמכות להאריכה - וקביעת דרגתו.⁴⁵

42 שם, עמ' 323.

43 שם.

44 שם, עמ' 325.

45 שם, עמ' 326.

א. מעמדו המשפטי של הפצ"ר

72. ועדת טירקל קבעה כי הכפיפות המקצועית של הפצ"ר ליועץ המשפטי לממשלה, אשר מתיישבת עם עקרון העצמאות שנקבע במשפט הבין-לאומי, אינה ממוסדת דיה, ונדרשים הליכי חקיקה והסדרים ארגוניים להבטחת כפיפות זו.⁴⁶

המלצת צוות היישום

73. יוזכר, כי עוד עובר לפרסומו של דוח טירקל, נהנה תפקידו של הפצ"ר מעיגון סטוטורי בחש"צ.⁴⁷ בהוראות הצבא גם נקבע מפורשות כי למרות כפיפותו הפיקודית של הפצ"ר לרמטכ"ל והשתייכותו למטה הפיקוד העליון של המטכ"ל, "אין עליו אלא מרותו של החוק."⁴⁸ זאת ועוד, בשנת 1997 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק בעניין **אביבית עטייה**.⁴⁹ בפסק הדין בעניין עטייה נקבע כי חוות דעתו של הפצ"ר קובעת מבחינת רשויות הצבא את המצב המשפטי, אך ככל מערכות הממשל, נתון גם הפצ"ר להנחייתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה ולחוות דעתו המשפטית. מאז מהווה פסק הדין הלכה פסוקה ומחייבת והפרקליטות הצבאית פועלת לאורה.

74. נוכח המסגרת המשפטית המתוארת לעיל, הן ביחס למעמדו ולתפקידיו של הפצ"ר והן באשר לכך שככל מערכות הממשל נתון גם הוא להנחייתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה ולחוות דעתו המשפטית, סברו חברי צוות היישום שיש לתת ביטוי להמלצת ועדת טירקל באמצעות הנחיה חדשה של היועץ המשפטי לממשלה. וזאת בצד הנחיה חדשה אחרת המסדירה את הליך ההשגה על החלטות מסוימות של הפצ"ר ליועץ המשפטי לממשלה, שתידון בהקשרה של המלצה מס' 13(א) להלן.

75. הצוות ביקש להביא לידי כך שמעמדו המשפטי של הפצ"ר והמקרים שבהם הוא מונחה בידי היועץ המשפטי לממשלה יוגדרו תוך שימת לב להמלצות ועדת טירקל.

76. הנחיה חדשה של היועץ המשפטי לממשלה הוצגה בפני הצוות, ושמטרתה להבהיר את קווי הממשק בין מערכת המשפט הצבאית בראשות הפצ"ר ובין מערכת המשפט הכללית בראשות היועץ המשפטי לממשלה. עוד הובהרו מעמדו המשפטי העצמאי של הפצ"ר ומסגרת ההנחיה המקצועית שלו בידי היועץ המשפטי לממשלה. ההנחיה גם מתייחסת לקווים המנחים שנקבעו בעניין מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בהחלטות הפצ"ר. ההנחיה האמורה פורסמה באפריל 2015.⁵⁰

ב. מינוי הפצ"ר

77. כדי להבטיח שהפצ"ר לא יהיה תלוי בממונים עליו בהיררכיה הצבאית, המליצה ועדת טירקל על שינוי שיטת מינויו כך שימונה בידי שר הביטחון, אך על בסיס המלצת ועדה מקצועית-ציבורית, הדומה בהרכבה לוועדה הממליצה על מינויו של היועץ המשפטי לממשלה.⁵¹ עוד הומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה יהיה יושב ראש או חבר הוועדה המקצועית-ציבורית.⁵²

46 שם, עמ' 327.
 47 סעיף 178 לחש"צ ופסקה 39 לעיל. יצוין כי בכך נבדל מעמדו של הפצ"ר ממעמדם של היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה, אשר אינו מוסדר בדבר חקיקה אלא בהנחיה של היועץ המשפטי לממשלה, ראו: "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.100 (התשס"ב).
 48 ראו הפ"ע 2,0613, לעיל ה"ש 24, סעיף 9(א); הפ"ע 2,0201 "המטה המקצועי במטה הכללי", סעיף 7(א)(7) (להלן: הפ"ע 2,0201) והדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 243.
 49 בג"צ 4723/96 עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נא(3) 714 (להלן: "עניין עטייה").
 50 "הפרקליט הצבאי הראשי", הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.1002 (תשס"ע).
 51 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 327.
 52 שם.

המלצת צוות היישום

78. במהלך דיוניו בחן צוות היישום את ישימותו של המנגנון שהוצע, נוכח המאפיינים הייחודיים של תפקיד הפצ"ר, אשר כפי שצוין בפסקה 73 לעיל אמנם אינו כפוף מקצועית לרמטכ"ל, אך הוא קצין בכיר במטה המקצועי של הרמטכ"ל הכפוף פיקודית לרמטכ"ל.
79. המלצת הצוות היא כי הפצ"ר ימונה בידי שר הביטחון על פי המלצת הרמטכ"ל, ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. לשם כך יש לתקן את סעיף 177 לחש"צ, המסדיר את מינוי הפצ"ר, באופן שיעגן בחקיקה את דרך מינויו.

ג. משך כהונתו ודרגתו של הפצ"ר

80. ועדת טירקל המליצה לקבוע את משך כהונתו של הפצ"ר לתקופה אחת של שש שנים (בדומה ליועץ המשפטי לממשלה), שאינה ניתנת להארכה, ולקבוע דרגה קבועה לפצ"ר.⁵³

המלצת צוות היישום

81. אנו סבורים שראוי שתקבע לפצ"ר דרגת אלוף, המשקפת את מעמדו המרכזי בצבא, בעיקר בשים לב לעובדה שמאז שנת 2002 קודמו הפצ"רים לדרגת אלוף במהלך כהונתם, וכל שינוי לדרגה נמוכה יותר עלול להתפרש כפיחות בהתייחסותה של המערכת לתפקידו ולמעמדו של הפצ"ר. אם בעת מינויו יישא הפצ"ר המיועד דרגת אלוף משנה, הוא יקודם עם כניסתו לתפקיד לדרגת תת-אלוף, ולאחר פרק זמן שיסוכם מראש טרם כניסתו לתפקיד (ובכל מקרה לא יאוחר מאמצע תקופת כהונתו) יועלה לדרגת אלוף.
82. אנו ממליצים כי משך כהונתו של הפצ"ר יעמוד על ארבע שנים ותקופה זו לא תהיה ניתנת להארכה. פרק הזמן האמור עולה בקנה אחד עם הפרקטיקה הנהוגה לגבי מינויים בצה"ל.
83. עוד ממליץ הצוות, כדי להבטיח את אי תלותו של הפצ"ר בדרגי הפיקוד, כי בדומה למינויו גם הפסקת כהונתו של הפצ"ר תיעשה בידי שר הביטחון בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. הצוות ממליץ כי משרד המשפטים והפרקליטות הצבאית יבחנו את הצורך בעיגון בחקיקה של דרך הפסקת כהונתו של הפצ"ר, של תקופת כהונתו ושל דרגתו.

המלצה מס' 8 - "הכובע הכפול" של הפצ"ר ומעמד התצ"ר

84. ועדת טירקל ציינה כי העיקרון של העדר משוא פנים במהלך החקירות נועד להבטיח שהחקירה תתנהל באובייקטיביות וללא הטיה.⁵⁴ להבדיל מעקרון העצמאות, עניינו של העדר משוא פנים באופן תפקודו של החוקר, לרבות מראית העין של תפקודו. הוועדה קבעה שכפילות תפקידיו של הפצ"ר כגורם העומד בראש מערך התביעה ובראש מערך הייעוץ המשפטי של הצבא יש בה כדי ליצור חשש של מראית עין של משוא פנים. על מנת למנוע זאת המליצה הוועדה לנקוט שני אמצעים: חיזוק מעמדו ועצמאותו של התצ"ר, בדומה למעמדו של פרקליט המדינה, והסדרה בחוק של הליך ערר על החלטות הפצ"ר לפני היועץ המשפטי לממשלה (המלצה מס' 13(א)). לפיכך המליצה הוועדה כי התצ"ר ימונה בידי שר הביטחון, לפי המלצת ועדה שבראשה יעמוד הפצ"ר, וכי משך כהונתו ודרגתו ייקבעו מראש.⁵⁵

53 ש.ם.

54 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 328.

55 ש.ם, עמ' 330.

המלצת צוות היישום

85. על מנת לחזק את מעמדו ואת עצמאותו של התצ"ר אנו ממליצים להוסיף להפ"ע שעניינה הפרקליטות הצבאית הוראה חדשה, שמבטאת בין היתר את עצמאותו המקצועית של התצ"ר בבואו להפעיל את סמכויותיו כאוכף דין.
86. בהתאם להמלצה זו עדכנו נציגי הפרקליטות הצבאית את הצוות כי להפ"ע האמורה עתידה להתווסף הוראה הקובעת כי:
- "התובע הצבאי הראשי אמון על הטמעת ערכי שלטון החוק, המשפט והצדק בצה"ל ובשטחים המוחזקים על ידו באמצעות אכיפת הדין כלפי הנתונים לשיפוט הצבאי. התצ"ר הוא מפקדם של כלל הפרקליטים הצבאיים והתובעים הצבאיים, ובעל האחריות הכוללת על פועלם המקצועי. בהפעילו את סמכויותיו כאוכף דין פועל התצ"ר באופן עצמאי בהתאם למדיניות שהתוותה על ידי הפצ"ר ולהחלטותיו.⁵⁶"
87. הצוות ממליץ כי תיקון ההפ"ע ייעשה בתוך שלושה חודשים ממועד אישורן של המלצות דוח זה בממשלה.
88. באשר לדרך מינויו של התצ"ר, בעקבות השיח שניהל הצוות בנושא זה עם נציגי מערכת הביטחון, עודכן הצוות ביום 18.06.2014 כי מערכת הביטחון החליטה לשנות את אופן מינויו של התצ"ר, והוא ימונה בידי שר הביטחון בהמלצת ועדה בראשות הפצ"ר.
89. לצוות נמסר כי דרגתו של התצ"ר היא קבועה (אלוף משנה) ומעוגנת ככזו בפקודת הארגון של הפרקליטות הצבאית.⁵⁷ באמרת אגב יצוין כי דרגתו של התצ"ר שווה לדרגתו של הסנגור הצבאי הראשי (להלן: "סצ"ר"). אנו רואים חשיבות בכך שדרגותיהם של התצ"ר ושל הסצ"ר יהיו שוות כדי שלא לפגוע במעמדו של הסצ"ר.⁵⁸ לפיכך הסדר זה, שדרגתם של התצ"ר והסצ"ר היא אלוף-משנה, מקובל עלינו.
90. היות שהתצ"ר הוא קצין בדרגת אלוף-משנה ותפקיד התצ"ר אינו בהכרח תפקידו האחרון בפרקליטות הצבאית בפרט או במערכת הצבאית בכלל, משך כהונתו עשוי להיות מושפע ממועד סיום תפקידם של בעלי תפקידים אחרים בפרקליטות הצבאית (כגון: הפצ"ר, סגנו או ראשי מחלקות מקבילים) או מחוצה לה.⁵⁹ בנסיבות אלה אנו סבורים כי קביעת משך כהונה נוקשה לתפקיד התצ"ר עשויה לעורר קשיים מעשיים הן במינוים של נושאי תפקידים אחרים בתוך הפרקליטות הצבאית והן ביחס לאפשרויות שיעמדו בפני התצ"ר אם יבקש להמשיך את שירותו הצבאי לאחר סיום תפקידו. טעמים אלה מצדיקים לטעמנו הותרת גמישות מועטה בידי צה"ל והפרקליטות הצבאית לקביעת משך כהונתו של התצ"ר, ואנו ממליצים לקבוע תקופת כהונה לתצ"ר של ארבע שנים עם אפשרות להארכה לתקופה של שנה לכל היותר. כל קיצור של תקופת כהונה של התצ"ר יותנה בהסכמתו ובאישורו של שר הביטחון, למעט במקרה של הפסקת כהונתו בשל הליך פלילי, משמעת או פיקודי.

56 הפ"ע 2,0613, לעיל ה"ש 24.

57 פקודת ארגון 628 "פקודת הארגון של מפקדת מפצ"ר" (22.10.14) (להלן: פקודת הארגון של הפרקליטות הצבאית).

58 בשולי הדברים נזכיר כי לפי פקודת הארגון של הפרקליטות הצבאית, גם סגן הפצ"ר, אשר ממלא את תפקידו של הפצ"ר בהעדרו של האחרון, הוא קצין בדרגת אלוף-משנה.

59 בעבר למשל מונו קצינים בדרגת אלוף-משנה מהפרקליטות הצבאית לתפקידים ביחידות כמו: נציבות קבילות החיילים, משרד הצנזור הראשי ואף בנספחות צה"ל בחו"ל.

המלצה מס' 9 - מצ"ח לעניינים מבצעיים

91. ועדת טירקל מצאה כי אחת הדרישות הנובעות מעקרון האפקטיביות והיסודיות היא שחקירה תיערך במקצועיות.⁶⁰ לפיכך המליצה הוועדה להקים גוף לעניינים מבצעיים במצ"ח, בדומה לגוף כזה הפועל בפרקליטות הצבאית. הגוף הייעודי יתמחה בטיפול בחקירות של תלונות על הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.⁶¹ הוועדה המליצה שהחוקרים בגוף זה יקבלו הכשרות מתאימות, ושיהיו ביניהם גם חוקרים הבקיאיים בשפה הערבית. עוד הומלץ כי בסיסי מצ"ח לעניינים מבצעיים יתפרסו באזורים שבהם מתרחשים האירועים הנחקרים.

המלצת צוות היישום

92. אנו ממליצים לשלטונות הצבא להקים יחידה ייעודית במצ"ח שתחקור אירועים מבצעיים. מוצע כי יחידה זו תוקם ותופעל בתוך ארבעה חודשים ממועד אישורן של המלצות דוח זה בממשלה.
93. נציגי הפרקליטות הצבאית עדכנו את הצוות כי הצבא אימץ את ההמלצה והחל בתהליכים הראשוניים שנדרשים להקמת יחידה זו. הגורמים המוסמכים בצבא אף הנחו בדבר הקצאת המשאבים המתאימים. הקמת היחידה, הכשרתם המקצועית של אנשיה, הפעלתה, סמכויותיה ותפקידיה - נושאים אלה חייבים לקבל ביטוי בהוראות הפיקוד העליון של צה"ל או בכל אכסניה מתאימה אחרת שיחליט עליה הפצ"ר.

המלצה מס' 10 - קביעת מסגרת זמן לחקירה פלילית

94. ועדת טירקל ציינה כי בדין הישראלי אין כיום מגבלה לזמן המוקצב לחקירה פלילית, אם כי יש הנחייה של היועץ המשפטי לממשלה שנועדה לקצר את זמן ההליכים הפליליים עד להגשת כתב אישום במערכת התביעה האזרחית.⁶² נוכח זאת באה ועדת טירקל לידי מסקנה שעל הפצ"ר לקבוע, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, את משך הזמן המרבי שבין ההחלטה לפתוח בחקירה להחלטה על אופן הטיפול בתיק: נקיטת צעדים משפטיים או משמעותיים או סגירת התיק.⁶³ עוד המליצה הוועדה כי הפצ"ר יפרסם אחת לשנה לפחות נתונים סטטיסטיים על משך הטיפול בתיקים.

המלצת צוות היישום

95. נושא זה של קביעת מסגרת זמנים כוללת לטיפול בתיקים הנוגעים לבדיקת טענות בדבר פעילות חיילי צה"ל באירועים מבצעיים נדון בהרחבה על-ידי הצוות עם נציגי צה"ל. צוות היישום המליץ כי התצ"ר יפרסם הנחיה בתוך שלושה חודשים ממועד אישורן של המלצות דוח זה בממשלה. ההנחיה תקבע כי משך החקירה בתיק שעניינו טענות בדבר הפרה של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי יוגבל לתשעה חודשים ממועד הפתיחה בחקירה. מפקד מצ"ח יוכל להאריך את משך החקירה בשלושה חודשים נוספים בהחלטה מנומקת בכתב, שתתועד בתיק החקירה. פרק הזמן לקבלת החלטה בידי פרקליט בתיק ייקבע לתשעה חודשים ממועד קליטת התיק בתביעה. תיקים שישווג הפרקליט לעניינים מבצעיים כתיקים "מורכבים" - למשל חקירת אירועי מוות ופציעות קשות - תתקבל בהם החלטת פרקליט בתוך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד קליטת התיק בתביעה.

60 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 330.

61 שם.

62 הדו"ח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 332.

63 שם.

96. התצ"ר יהיה רשאי להאריך את התקופות המתוארות לעיל בנוגע לפרקליטות הצבאית לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים נוספים, בהחלטה מנומקת בכתב, והיא תתועד בתיק התביעה. הארכה נוספת מעבר לתקופה זו, לרבות הארכה נוספת של משך חקירת מצ"ח, תחייב את אישורו של הפצ"ר בהחלטה מנומקת, שתתועד גם היא בתיק התביעה, ותהיה לתקופה של שלושה חודשים לכל היותר.
97. בנושא הנתונים הסטטיסטיים אנו ממליצים כי בהנחיית התצ"ר ייקבע שנתונים סטטיסטיים על משך הטיפול בתיקים מבצעיים יפורסמו אחת לשנה, במסגרת הדוח השנתי של הפרקליטות הצבאית.
98. הצוות רואה לנכון להדגיש את הצורך בקביעת מסגרת זמנים לטיפול בתיקים הנוגעים לבדיקת טענות בדבר פעילות חיילי צה"ל באירועים מבצעיים. על רקע זה הציגה התביעה הצבאית מסגרת זמנים שהתביעה וגופי החקירה נדרשים לפעול לפיה מתוך מטרה לטפל באופן אפקטיבי בתיקים האמורים. הכוונה היא שהטיפול בתיקים אלה יסתיים לא יאוחר משנה וחצי מפתיחת החקירה ובמקרים מורכבים בתוך שנה ותשעה חודשים. יתרה מזאת, נציגי הפרקליטות הצבאית הדגישו כי הארכה מעבר למועדים אלה לא תעשה בנקל וכהליך שבשגרה, אלא תחייב הצדקה ממשית ומפורטת. עוד הודגש כי יישומה של מסגרת זמנים זאת מחייב הקצאת משאבים מתאימים לתביעה הצבאית ולמצ"ח, ואין לנו אלא להמליץ כי משאבים אלה אכן יינתנו.

המלצה מס' 11 - שקיפות ההליכים

99. ועדת טירקל קבעה כי לעקרון השקיפות שני היבטים: הראשון נועד להבטיח את זכויות נפגעי העבירה, והשני מבטיח ביקורת על מנגנוני החקירה והתביעה.⁶⁴

א. זכויות נפגעי עבירה

100. הוראות חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א - 2001 (להלן: **חוק זכויות נפגעי עבירה**), המסדיר את זכויותיהם של נפגעי עבירה לקבל מידע על ההליך הפלילי, אינן חלות על חקירות מצ"ח.⁶⁵ נוכח החשיבות של עקרון השקיפות המליצה ועדת טירקל להחיל את ההסדרים הקבועים בחוק זכויות נפגעי עבירה בדבר קבלת מידע על ההליך הפלילי, בשינויים המחויבים, גם על מי שנפגעו מפעולות אכיפת חוק של כוחות הביטחון הנחקרות על-ידי מצ"ח.⁶⁶

ב. תיעוד בתיק

101. לעניין ההיבט השני של עקרון השקיפות, המאפשר ביקורת על מנגנוני החקירה והתביעה בפרקליטות הצבאית, מצאה ועדת טירקל כי בחלק מתיקי הפרקליטות הצבאית שבדקה היה תיעוד הפעולות בתיק תמציתי מאוד. הוועדה המליצה שהפרקליטות הצבאית תטמיע תהליך תיעוד קפדני, ובייחוד בתיקי חקירה הנוגעים להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.⁶⁷

64 שם, עמ' 333.

65 חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א - 2001, ס"ח 1782, בסעיף 2.

66 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 333.

67 שם.

המלצת צוות היישום

א. זכויות נפגעי עבירה

102. הצוות סבר כי אף שהוראות חוק זכויות נפגעי עבירה אינן חלות על חקירות הנערכות על ידי מצ"ח, הרי לשם מימוש עקרון השקיפות יש לאפשר לנפגעי עבירה לקבל מידע בהתאם לעקרונות החוק. לפיכך המליץ הצוות לקבוע כי עקרונות החוק הנוגעים לעדכון נפגעי עבירה יעוגנו בהנחיות תצ"ר לעניין חקירות המבוצעות על ידי מצ"ח, בשינויים המחויבים.

103. נציגי הפרקליטות הצבאית מסרו לצוות היישום שהלכה למעשה, הפרקליטות הצבאית פועלת כבר כיום ברוח ההמלצה, וכי מידע על הטיפול בתיק מועבר למתלוננים ופעולות בתיק החקירה מתועדות היטב. עם זאת, ונוכח האמור בהמלצה 11 של ועדת טירקל והמלצת צוות היישום, החליטה הפרקליטות הצבאית לייחד במסגרת טיטת הנחיית התצ"ר פרק להסדרת מסירת מידע לנפגעים בתיקים מבצעיים. על פי טיטת ההנחיה שהוצגה לצוות, אדם שאינו תושב מדינת אויב, שהוא או רכשו נפגעו במישרין מאירוע שהוא נושא חקירה של תיק תלונה, וכן קרוב משפחה מדרגה ראשונה של מי שנפטר עקב אירוע שכזה או האפוטרופוס שלו, יהיה זכאי לקבל מידע מתיק החקירה לאחר חתימה על טופס בקשה לקבלת מידע. הטופס האמור יהיה נגיש בעברית, בערבית או באנגלית, לפי העדפת הפונה. הטיטה קובעת כי הפונה יקבל מידע בכל אחד משלבי הטיפול בתלונה הבאים: א) פתיחה בחקירה או החלטה שלא לפתוח בחקירה; ב) החלטת הפרקליט בתיק, לרבות זכותו של הפונה לעיין בכתב האישום, אם הוגש; ג) מועדי הדיונים בבית הדין הצבאי, ככל שהוגש כתב אישום; ד) הכרעת הדין או החלטה בדין משמעותי; ה) גזר הדין; ו) והחלטה על הגשת ערעור. עוד מסרו נציגי הפרקליטות הצבאית כי גם כאשר לא התנהלה חקירת מצ"ח, והחלטת הפצ"ר על הטיפול בתיק נסמכת על מידע אחר, לרבות תחקיר או תוצרי מנגנון הבריור המטכ"לי, נמסרת החלטת הפצ"ר ל"נפגע" שפנה לפרקליטות הצבאית יחד עם ממצאי התחקיר העיקריים. זאת ועוד, לשם מימוש עקרון השקיפות, במקרים בעלי עניין ציבורי אף פועל הפצ"ר לפרסום הודעה מטעמו על האירוע.

104. כאמור, צוות היישום ממליץ כי הנחיית התצ"ר תפורסם לא יאוחר משלושה חודשים ממועד אישורן של המלצות דוח זה בממשלה. עוד סבור הצוות כי נכון לעגן בהוראות מתאימות, שיפורסמו לציבור, את הליך מסירת העדכון לנפגעים על החלטת הפצ"ר במקרים שלא נפתחה חקירת מצ"ח.

ב. תיעוד בתיק

105. נדבך נוסף של המלצה מס' 11 הוא תיעוד מדויק ומפורט בתיקי התלונה של אופן הטיפול בהם. אנו ממליצים כי יפורסמו הנחיות של התצ"ר ויחייבו תהליך תיעוד קפדני ומפורט, ובפרט בתיקים שיש בהם טענות בדבר הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

106. נציגי הפרקליטות הצבאית עדכנו את הצוות, כי בטיטת הנחיית התצ"ר ישנה הוראה מפורשת שכל החלטה מהותית שהתקבלה ביחס לתלונה תנומק במלואה ותתועד בתיקי התביעה; זאת בדגש על ההחלטות על אופן הטיפול בתלונה ועל סגירת התלונה או תיק המצ"ח. אין לנו אלא לחזור על המלצתנו שהנחיית התצ"ר תאושר ותיכנס לתוקף לא יאוחר משלושה חודשים מיום אישור המלצות דוח זה בממשלה.

המלצה מס' 12 - פיקוח על הייעוץ המשפטי בפרקליטות הצבאית

107. בדוח ועדת טירקל נכתב כי על מנת לחזק את יכולתו של היועץ המשפטי לממשלה להפעיל את סמכויות הפיקוח שלו על הפצ"ר, מומלץ להקים יחידה במחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים, שתתמחה בכללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.⁶⁸ זאת לאחר שוועדת טירקל מצאה כי הייעוץ בתחום המשפט הבין-לאומי ההומניטארי מבוזר בין גופים שונים במערכת האזרחית וכי במשרד המשפטים אין גוף המרכז את הטיפול המשפטי בנושא. הוועדה המליצה על עריכת עבודת מטה לגיבוש מתווה, תקנים והכשרה מיוחדת ליחידה זו, ולהקים ערוץ תקשורת קבוע בין הגורמים העוסקים בסוגיה זאת ובין היחידה החדשה שתוקם.

המלצת צוות היישום

108. צוות היישום ממליץ על יישום המלצת ועדת טירקל כלשונה. במהלך דיוני הצוות הובהר כי המלצה זו מקובלת על משרד המשפטים. עוד עדכן משרד המשפטים כי במישור המקצועי, הכוונה היא כי הייעוץ המשפטי בנושאים המצוינים בדוח טירקל יינתן באופן שלוב על ידי אשכול (צוות של עורכי דין שיתמחה בתחום המשפט הבין-לאומי ההומניטארי) שיוקם תחת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) ועל ידי האשכול הביטחוני הפועל תחת אחריות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ). בנוסף מסרו נציגי משרד המשפטים לצוות כי הטיפול המשפטי המיטבי בהקשר זה צריך לכלול התייחסות הן למשפט הישראלי הפנימי ולפרשנותו על ידי בית המשפט העליון והן למשפט הבין-לאומי, וכי מתקיימת בחינה ארגונית פנימית במשרד המשפטים במגמה לגבש את מבנה היחידה במחלקת ייעוץ וחקיקה, וכפועל יוצא מכך אף את היבטי כוח האדם הנוגעים לעניין.

109. צוות היישום ממליץ כי יחידה זו תוקם ותופעל בהקדם האפשרי, כדי לאפשר פיקוח מיטבי בתחום המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

110. בנוסף עדכן משרד המשפטים כי נעשתה הסדרה של יחסי הגומלין בין הייעוץ המשפטי במשרד המשפטים לבין מחלקת הדין הבין-לאומי בפרקליטות הצבאית ונקבע נוהל עבודה בהתאם. בהמשך יוסדרו יחסי הגומלין עם גורמים משפטיים רלוונטיים נוספים, כגון יועמ"ש אזור יהודה ושומרון ויועמ"ש מערכת הביטחון. צוות היישום ממליץ להשלים את עבודת המטה בהקדם.

המלצה מס' 13 - ביקורת פרטנית ומערכתית על מערך התביעה בפרקליטות הצבאית

א. ביקורת פרטנית - ערר ליועץ המשפטי לממשלה

111. ועדת טירקל התייחסה לקביעת בית המשפט העליון בישראל ולפיה "הייעוץ המשפטי לממשלה רשאי להתערב, ואף להורות לפצ"ר כיצד לנהוג בהחלטות אשר לדעתו יש בהן עניין מיוחד לציבור או שמוצא הוא שהשלכותיהן חורגות מעבר לתחומי המסגרת הצבאית. מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בעניינים אלה תעשה במסגרת תפקידו כמי שנושא באחריות עליונה לרשויות התביעה השונות ולגורמים המשפטיים ברשות המבצעת".⁶⁹

112. לפיכך המליצה ועדת טירקל לקבוע בחוק הליך של ערר לפני היועץ המשפטי לממשלה על החלטות הפצ"ר, וכי בחקיקה מוצעת זאת ייקבע גם משך הזמן להגשת ערר ולמתן החלטה בו.⁷⁰

68 שם, עמ' 335-336.

69 עניין עטייה, לעיל ה"ש 49, פס' 11 לפסק דינה של השופטת ד' ביניש.

70 הדו"ח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 339.

ב. ביקורת מערכתית - נציבות הביקורת על הפרקליטות

113. ועדת טירקל המליצה שכשתוקם נציבות הביקורת על מערך התביעה ומייצגי המדינה בערכאות (להלן: "נבת"מ" או "הנציבות") (אשר כונתה "נציבות התלונות על הפרקליטות" בדוח טירקל), היא תוסמך לבקר גם את התביעה הצבאית על כל זרועותיה ולעקוב אחרי גופי הבדיקה והחקירה בצה"ל, ותוודא שהנהלים והמדיניות של הפצ"ר מיושמים הלכה למעשה.⁷¹

המלצת צוות היישום

א. ביקורת פרטנית - ערר ליועץ המשפטי לממשלה

114. בהתאם להמלצת ועדת טירקל, צוות היישום סבור כי ראוי לעגן הליך של ערר על החלטות הפצ"ר לפני היועץ המשפטי לממשלה. היועץ המשפטי לממשלה הציע כי נושא זה יוסדר במסגרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שבה תיקבע אפשרות להשגה על החלטות הפצ"ר במקרים מסוימים שיוגדרו בהנחיה. זאת בדומה להליך ההשגה הנהוג ביחס לתיקי תאונות קטלניות.⁷² עמדה זו מקובלת עלינו.

115. במהלך עבודת הצוות הציגו לו נציגי היועץ המשפטי לממשלה טיוטת הנחיה של היועץ המשפטי לממשלה, ובהמשך היא אושרה ופורסמה באפריל 2015. כותרתה: "השגה על החלטות הפרקליט הצבאי הראשי בנוגע לחקירת אירועים שבהם נהרג אדם במהלך פעילות מבצעית של צבא ההגנה לישראל, כאשר נטען כי מדובר בהפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי המנהגי".⁷³ ההנחיה נועדה להסדיר את הליך הביקורת של היועץ המשפטי לממשלה על החלטות הפצ"ר בתיקים שעניינם תלונות בדבר הפרות חמורות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

116. הנחיה זו תאפשר השגה בפני היועץ המשפטי לממשלה על החלטות הפצ"ר הקשורות במקרי מוות שאירעו במהלך פעילות מבצעית, ושנטען שנגרמו תוך הפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי.

ב. ביקורת מערכתית - נציבות הביקורת על הפרקליטות

117. הצוות דן בהמלצת ועדת טירקל להחיל את סמכויותיה של הנבת"מ גם על גופי התביעה הצבאית. מדובר בנציבות חדשה שהוקמה במשרד המשפטים והחלה לפעול ב-1 באפריל 2014. תפקידה של הנבת"מ לבדוק בדיקה מערכתית יזומה של התנהלות הגופים שהיא מבקרת ולברר תלונות פרטניות שיוגשו אליה.⁷⁴ הגופים שהנציבות מבקרת הם יחידות הפרקליטות למיניהן, התובעים במערך התביעה במשטרת ישראל, עורכי הדין שהוסמכו בידי היועץ המשפטי לממשלה ועורכי הדין שקיבלו מהיועץ המשפטי לממשלה יפוי כוח לצורך ייצוג. באשר לתביעה המשטרית, נקבע בעת הקמת הנציבות כי היא תחל להפעיל את סמכויותיה ביחס לגוף זה רק בתום שישה חודשים מיום הקמתה ולא יאוחר מ-12 חודשים מיום ההקמה.⁷⁵ במהלך עבודתו עודכן צוות היישום כי הנבת"מ הוסמכה להחיל את הביקורת על התביעה המשטרית החל ב-1 בינואר 2015.

71 שם, עמ' 340.

72 ראו: "תאונות קטלניות בצה"ל - השגה ליועץ המשפטי לממשלה על החלטת הפצ"ר לסגור תיק חקירה" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.5000 (התשמ"א); וכן הדו"ח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 337.

73 "השגה על החלטות הפרקליט הצבאי הראשי בנוגע לחקירת אירועים שבהם נהרג אדם במהלך פעילות מבצעית של צבא ההגנה לישראל, כאשר נטען כי מדובר בהפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי המנהגי" הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.5003 (תשע"ה).

74 למידע נוסף ראה בכתובת "נציבות הביקורת על מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות" index.justice.gov.il/Units/Commission/Pages/CommissionerSpeech.aspx

75 שם.

118. נוכח העובדה כי מראש נקבע שפעילותה של הנב"מ תהיה מדורגת, אנו ממליצים כי לאחר פרק זמן של שנה ממועד החלת סמכויותיה של הנציבות על התביעה המשטרית, דהיינו: מיום 1 בינואר 2016, יורחבו סמכויות הנב"מ ויחולו גם על פעילות התביעה הצבאית בכל הנוגע לתיקים שעניינם טענות להפרות של דיני הלחימה, תוך תיאומים מתאימים להפעלת ביקורת הנב"מ על התביעה הצבאית, שיעשו בין הנב"מ למפצ"ר.

המלצה מס' 14 - הטיפול בתלונות נגד שוטרים

119. בנסיבות מסוימות פועלים כיום שוטרי משמר הגבול (להלן: "מג"ב") תחת פיקוד צה"ל בשטחי איו"ש וכתף אל כתף עם כוחות צה"ל.⁷⁶ ועדת טירקל קבעה כי כאשר מתקבלים תלונה או מידע בדבר אירוע ירי שהתרחש באיו"ש בהשתתפות כוחות צה"ל ומג"ב, לעתים לא ניתן לקבוע את השיוך הארגוני של הגורם המבצע את המעשה הפרטני, לאמור: האם היה מדובר בחיילי צה"ל או בשוטרי מג"ב, או במקרה שחיילי צה"ל ושוטרי מג"ב פעלו יחד. סוגיה זו משליכה על זהות הגוף החוקר.⁷⁷

120. חוקרי המחלקה לחקירת שוטרים (להלן: "מח"ש") במשרד המשפטים חוקרים תלונות המוגשות נגד שוטרים, לרבות תלונות בדבר הפרות של המשפט הבין-לאומי ההומניטארי. לכלל זה היה חריג עיקרי, והוא אירועי ירי של שוטרי מג"ב באיו"ש, שנחקרו בעת כתיבת הדוח השני של ועדת טירקל באגף החקירות של מחוז שומרון ויהודה במשטרת ישראל (להלן: "אח"מ ש"י"). הגורם האחראי על חקירת חיילי צה"ל הוא מצ"ח.

121. ועדת טירקל ציינה כי חקירת שוטרים על-ידי שוטרים פוגמת במראית פני עצמאות החקירה.⁷⁸ עוד קבעה כי המתכונת של טיפול מפוצל על ידי שני גופי חקירה שונים באירועים שמעורבים בהם כוחות צה"ל וכוחות מג"ב פוגעת לעתים גם במהירות החקירה, כי לא ברור מיהו הגורם בעל הסמכות לחקור.⁷⁹ הוועדה ציינה כי על מנת שחקירות אלה יעמדו בעקרונות האפקטיביות והיסודיות, על החוקרים להיות מקצועיים, בעלי ניסיון וגם מצוידים באמצעים המתאימים לחקירות.⁸⁰ מלבד הקושי שהציב הפיצול האמור של הטיפול בתלונות בין שני גופי חקירה שונים, ציינה הוועדה כי הוצגו בפניה חומרים המצביעים על קשיים בהתנהלות החקירות באגף החקירות של מחוז ש"י.⁸¹

122. לפיכך המליצה הוועדה כי כשיש חשדות להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי, בעקבות פעילות משטרית שנעשתה תחת פיקודו של צה"ל באיו"ש, ראוי כי חשדות אלה ייבדקו וייחקרו בצה"ל ולא במשטרה.

76 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 249.

77 שם, עמ' 341-342.

78 שם, עמ' 341.

79 שם, עמ' 342.

80 שם.

81 שם.

המלצת צוות היישום

123. ברקע הדברים יוזכר כי כאמור לעיל בהמלצה מס' 9, סוכם בצוות היישום שתוקם יחידת מצ"ח לעניינים מבצעיים, וחוקריה יקבלו הכשרות ייעודיות בתחום המשפט הבין-לאומי ויתמחו בחקירות מבצעיות.
124. סוגיית הגוף שחוקר את משטרת ישראל בכלל, ואירועי ירי שהתרחשו באיו"ש ובהם היו מעורבים שוטרים בפרט, נדונה זה שנים מספר במשרד המשפטים, כפי שעולה גם מדוח ועדת טירקל. עם הקמתה של מח"ש בשנת 1992 הועבר רוב הטיפול בחקירות שוטרים לידיה, אך הטיפול באירועי ירי אלה נותר בידי המשטרה, וספציפית בידי אח"מ ש"י. בשנת 2007 החליט פרקליט המדינה דאז לבטל זאת ולהחזיר את הטיפול בתלונות על שוטרים, שעניינן אירועי ירי, לידי מח"ש, בתהליך הדרגתי שהיה אמור להסתיים עד ראשית 2009. לאחר מכן, מטעמים שונים, הוחלט שלא ליישם החלטה זו, למעט במקרים מסוימים. כך נותרה האחריות לחקירת אירועי ירי כאמור בפועל בידי אח"מ ש"י.
125. צוות היישום סבור כי הואיל ומחד גיסא מדובר במספר מקרים בודדים בשנה של אירועי ירי בהם מדובר בפעילות משותפת של חיילי צה"ל ושוטרי מג"ב, ומאידך גיסא יישום ההמלצה כאמור יחייב שינוי חקיקה, החלת נורמות חדשות ושונות מהמקובל במשטרה על שוטרי מג"ב, והפעלת מערכת ענישה חדשה ונוספת עליהם, מן הראוי כי חקירת מקרים מסוג זה תיעשה בהתאם למתווה המפורט להלן:
126. באירועים מבצעיים שבהם יהיו מעורבים שוטרי מג"ב או שוטרים אחרים, כשהם פועלים תחת פיקוד צה"ל, יהיו חוקרי מח"ש אמונים על החקירה בנוגע לשוטרים. באירועים שבהם מעורבים שוטרים בלבד, תתנהל החקירה מראשיתה על ידי מח"ש, ופרקליטי מח"ש יחליטו אם להעמיד לדין. באירועים שבהם מעורבים חיילי צה"ל ושוטרים גם יחד, יוקם צוות חקירה משותף של חוקרים צבאיים ושל חוקרי מח"ש. אם ייראה על פני הדברים שהחשד המרכזי הוא כלפי חיילים, חוקר מצ"ח יעמוד בראש צוות החקירה המשותף והצוות ינחה על ידי הפרקליטות לעניינים מבצעיים במפצ"ר. אם ייראה על פני הדברים שהחשד המרכזי הוא כלפי שוטרים, חוקר מח"ש יעמוד בראש צוות החקירה המשותף והצוות ינחה על ידי פרקליטי מח"ש. ככל שתתעורר מחלוקת בין הפרקליטות הצבאית לבין מח"ש בשאלה האם מופנה החשד המרכזי כלפי חיילים או כלפי שוטרים, יתקיים שיח בנושא בין התצ"ר למשנה לפרקליט המדינה (פלילי). עם סיום החקירה, יועבר התיק לפרקליטות הצבאית לשם קבלת החלטות בנוגע לחיילים המעורבים באירוע ולמח"ש לשם קבלת החלטות בנוגע לשוטרים המעורבים באירוע. ההחלטות יתקבלו בתיאום בין הפרקליטות הצבאית ומח"ש.
127. צוות היישום סבור כי מתווה זה נותן מענה לבעיות השונות שהועלו על ידי ועדת טירקל, ואף לקשיים שהיו עלולים להתעורר מיישום המלצה 14 כלשונה, לרבות הקושי בחקירת שוטרים על ידי אנשי מצ"ח, שאלות לגבי מערכת הדינים החלה על שוטרי מג"ב המעורבים באירועי ירי באיו"ש והערכאה השיפוטית שבפניה יעמדו לדין ותיקוני חקיקה נדרשים. באמצעות המתווה האמור, חקירת טענות בדבר הפרת דיני הלחימה על ידי שוטרי מג"ב תופקד בידי חוקרים מיומנים ובעלי הכשרה מתאימה, שאינם שוטרים, ויתקיים תיאום מלא בין מצ"ח למח"ש על-מנת שלא ייגרמו עיכובים מיותרים בשל הצורך לתאם בין גורמי החקירה השונים. בנוסף, פתרון זה דורש שינוי ארגוני בלבד, וניתן יהיה לבצעו במהירות יחסית וביעילות. מתלוננים המבקשים להתלונן בנושא אירועי ירי שהתרחשו באיו"ש יופנו למצ"ח, אשר תבדוק מיהו הגוף החוקר והמטפל בנושא התלונה ותעדכן את הפונה בדבר זהותו של גוף זה.
128. המתווה המתואר לעיל נדון עם הגורמים הרלוונטיים בצה"ל, במשטרה ובמשרד המשפטים, וקיבל את אישורו של היועץ המשפטי לממשלה. נוכח האמור לעיל אנו ממליצים כי משרד המשפטים יפעל מיד להכשרה מקצועית רלוונטית ומהירה של חוקרי מח"ש, בעלי ניסיון מתאים למשימה זו, כדי ליישם את המתווה שתואר לעיל בהקדם האפשרי.

המלצה מס' 15 - הטיפול בתלונות נגד חוקרי שב"כ

א. העברת תפקיד המבת"ן למשרד המשפטים

129. בשנת 1992 הוקם מנגנון חקירה מיוחד לבדיקת טענותיהם של נחקרים בשב"כ נגד חוקריהם בידי הממונה על בדיקת תלונות נחקרים בשב"כ (להלן: "מבת"ן").⁸² עד שנת 2013 היה המבת"ן עובד שב"כ בכיר, שלא שירת באגף החקירות, והוסמך כחוקר משמעת. המבת"ן היה חוקר תלונות של נחקרים ומעביר את ממצאיו ל"ממונה על המבת"ן", פרקליט בכיר בפרקליטות המדינה, וזה היה ממליץ אם יש לפתוח בחקירה פלילית. הסמכות לנהל חקירה פלילית במקרים מסוג זה הייתה ועודנה נתונה בידי מח"ש.
130. כפי שצוין בדוח השני של ועדת טירקל,⁸³ בשנת 2010 החליט היועץ המשפטי לממשלה כי המבת"ן לא יהיה עוד עובד של השב"כ, אלא של משרד המשפטים. גם ועדת טירקל המליצה להעביר את המבת"ן למשרד המשפטים ולהכפיף את המבת"ן למח"ש.⁸⁴

המלצת צוות היישום

131. בהמשך להחלטת היועץ המשפטי לממשלה המתוארת לעיל, בשנת 2013 מונתה לתפקיד המבת"ן אל"מ (מיל.) ז'נה מודזגברישוילי, עובדת משרד המשפטים ולא עובדת השב"כ, ששירתה שנים רבות בתפקידי תביעה בפרקליטות הצבאית, לרבות בתפקיד התובעת הצבאית הראשית. המבת"ן כפופה לממונה על המבת"ן, פרקליטה בכירה בפרקליטות המדינה שכפופה לפרקליט המדינה (בדומה למנהל מח"ש).
132. בפני הצוות הועלו טעמים שונים שמצדיקים את הותרת הכפיפות המקצועית של המבת"ן לממונה על המבת"ן, ולא למנהל מח"ש. חקירות המבת"ן, בהיותן קשורות לתחום הביטחוני, דורשות מומחיות מיוחדת. הממונה על המבת"ן היא פרקליטה בכירה ומומחית בנושא עבירות וחקירות ביטחוניות, ועל כן יש יתרון בהיותה הגורם הבוחן את ממצאי המבת"ן ואת המלצותיה.
133. לאור האמור לעיל, העברת תפקיד המבת"ן למשרד המשפטים ניתקה הלכה למעשה את הקשר הארגוני בין המבת"ן לשב"כ. כמו כן כישוריה וניסיונה המקצועיים של המבת"ן צפויים לתת מענה לליקויים שעליהם הצביעה הוועדה ביחס לחקירות שנערכו בעבר בידי המבת"ן. אנו סבורים כי הכפפת המבת"ן לממונה על המבת"ן היא הפתרון המקצועי הטוב ביותר, ולפיכך מומלץ להשאיר את המצב על כנו - דהיינו כפיפות המבת"ן לממונה על המבת"ן בפרקליטות המדינה.

ב. תיעוד חקירות השב"כ

134. ועדת טירקל קבעה כי תיעוד חקירות השב"כ יכול לחזק את היסודיות ואת האפקטיביות של חקירת המבת"ן⁸⁵, והמליצה על תיעוד חזותי מלא של החקירות, לפי כללים שיקבע היועץ המשפטי לממשלה בתאום עם ראש השב"כ.

82 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 343.

83 שם, עמ' 344.

84 שם, עמ' 345.

85 שם, עמ' 346.

המלצת צוות היישום

135. כיום מקים חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) התשס"ב-2002⁸⁶ חובת תיעוד חזותי או קולי של חקירות משטרתיות. אולם הוראת שעה בחוק, שהוארכה פעמים אחדות, האחרונה שבהן בחודש יוני 2015, ל-18 חדשים נוספים,⁸⁷ קובעת כי חובת התיעוד לא תחול על חקירה משטרתית של חשוד בעבירת ביטחון, והוראות החוק אינן חלות כלל על חקירות של השב"כ. בדברי ההסבר להצעת החוק להארכה האחרונה של הוראת השעה בשנת 2015 נאמר כי בנסיבות המיוחדות של חקירה ביטחונית, תיעוד כאמור יכול לפגוע פגיעה ממשית באיכות החקירה וביכולת לחקור עבירות ביטחוניות, ובכך לפגוע פגיעה ממשית ביכולת הסיכול של איומי טרור.⁸⁸ דברים אלה, שנכתבו ביחס לחקירות משטרה, נכונים כמוכן גם כשמדובר בחקירות השב"כ, היות שמדובר בחקירות בעלות אופי מודיעיני-סיכולי.

136. על אף שחקירות השב"כ סיכוליות בעיקרן, לא אחת הן שלובות עם חקירות של המשטרה בעבירות ביטחון.⁸⁹ עקב כך לעיתים גם חומרי חקירת השב"כ עשויים לשמש כראיות בהליכים פליליים. כך למשל ניתן להגיש לבית המשפט זיכרון דברים שערך חוקר השב"כ במהלך חקירתו (והחוקר עצמו אף עשוי להידרש למסור עדות). זיכרון הדברים הכתוב הוא חומר חקירה לכל דבר ועניין, המועבר לעיונו של הנאשם ובא כוחו כפועל יוצא מהוראות סעיף 74 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.⁹⁰

137. במצב כזה, אם יהיה תיעוד חזותי של חקירת השב"כ גם הוא יידרש בוודאי כחומר חקירה לנאשם בהליך פלילי. לדברי ראש השב"כ ונציגיו, הדבר עלול לפגוע פגיעה ממשית באיכות החקירות של השב"כ וכפועל יוצא ביכולת הסיכול של הארגון. ראשית, חשיפת התיעוד החזותי במסגרת הליך פלילי, ובתוך כך חשיפת שיטות החקירה הייחודיות של השב"כ, עלולות לפגוע באפקטיביות של חקירות אלה בעתיד. ניסיון העבר מלמד כי לא אחת מקבלים הנחקרים הכשרה או הכנה מארגוני טרור כיצד להתנהג במהלך החקירה על סמך מידע שמתקבל ממי שנחקר בעבר. מהתיעוד יוכלו נחקרים נוספים ללמוד את שיטות החקירה וממילא גם כיצד להתמודד איתן.⁹¹ שנית, קיומו של התיעוד החזותי והעובדה שהנחקרים יודעים כי הוא עשוי להיחשף לציבור, צפויים להרתיע נחקרים מלמסור מידע בשל החשש כי שיתוף הפעולה עם רשויות החקירה יתגלה באמצעות התיעוד.

138. כחלופה לתיעוד חזותי מלא של החקירות, ומתוך רצון למצוא פתרון לקושי שעליו הצביעה ועדת טירקל, הוצע פתרון שיאפשר שקיפות רבה יותר של עבודת החוקרים, יגביר את יכולת הפיקוח והבקרה על התנהלותן של חקירות השב"כ ואף יסייע בהדיפת טענות שווא על שימוש באמצעים פסולים בחקירות.

139. הצוות ממליץ כי יותקנו מצלמות בכל חדרי החקירות של השב"כ, והן ישדרו בקביעות ובמעגל סגור את המתרחש בחדר החקירה "בזמן-אמת" לחדר בקרה. חדר זה יהיה ממוקם באחד ממתקני השב"כ שאין בו מתקן חקירות. חדר הבקרה יהיה נגיש וזמין לגורם מפקח מטעם משרד המשפטים בכל עת וללא התראה מוקדמת, ויאפשר צפייה בנעשה בכל אחד מחדרי החקירות שבהם מתנהלת חקירה באותו הזמן. הגורם

86 ס"ח התשס"ב עמ' 1855.

87 חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 7), ס"ח התשע"ה-2015, עמ' 192 (פורסם 30.6.15)

88 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 7) (הארכת תוקף של הוראת שעה לעניין חקירת חשוד בעבירת ביטחון), ה"ח התשע"ה-2015, עמ' 918 (להלן: "דברי ההסבר להצעת חוק להארכת תוקף הוראת השעה").

89 שם.

90 ס"ח התשמ"ב 1043. סעיף 74 לחוק זה קובע בסעיף קטן (א): "הוגש כתב אישום בפשע או בעוון, רשאים הנאשם וסניגורו, וכן אדם שהסניגור הסמיכו לכך, או, בהסכמת התובע, אדם שהנאשם הסמיכו לכך, לעיין בכל זמן סביר בחומר החקירה וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת, והנוגע לאישום שבידי התובע ולהעתיקו." בסעיף קטן (ב) נקבע כי "נאשם רשאי לבקש, מבית המשפט שאליו הוגש כתב האישום, להורות לתובע להתיר לו לעיין בחומר שהוא, לטענתו, חומר חקירה ולא הועמד לעיונו."

91 ראו למשל: דברי ההסבר להצעת חוק להארכת תוקף הוראת השעה, ה"ש 88 לעיל.

המפקח יערוך תרשומת תמציתית על הדברים שראה, אך לא יישמר תיעוד מהצילומים. לחוקרים לא תהיה כל אינדיקציה מתי הגורם המפקח צופה בהם בחדר הבקרה. אם יסבור הגורם המפקח כי נעשה שימוש באמצעים פסולים במהלך החקירה, תהיה חובת דיווח מיידית בנושא למבת"ן. מתווה זה מקובל הן על ראש השב"כ והן על היועץ המשפטי לממשלה.

המלצה מס' 16 - הטיפול בתלונות נגד סוהרים

140. ועדת טירקל ציינה כי היחידה הארצית לחקירת סוהרים (להלן: "יאהח"ס") במשטרת ישראל מופקדת על בדיקתן וחקירתן של טענות בדבר עבירות פליליות שעברו אנשי שירות בתי הסוהר. מכאן שיחידה זו היא המטפלת בתלונות ובטענות על הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי בידי סוהרים. רוב חוקרי היאהח"ס ממונים לתפקיד לאחר הכשרה כחוקרים במשטרה ולאחר שירות ביחידה הארצית לחקירת בין-לאומיות.⁹²

141. הוועדה המליצה לעניין הכשרת החוקרים כי ראש אגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל יודא שבמסגרת הכשרת חוקרי היאהח"ס, יינתן מקום ראוי ללימוד הכללים הרלוונטיים במשפט הבין-לאומי. בייחוד אמורים הדברים לגבי האמנה נגד עינויים, הכללים הסטנדרטיים המינימליים של האו"ם בנוגע ליחס לאסירים (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners), קובץ עקרונות האו"ם להגנה על אנשים הנתונים לכל סוג של מעצר או מאסר (Body of Principles for the Protection of all Persons under Any Form of Detention or Imprisonment Manual on the Effective Investigation and Documentation of Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).⁹³

המלצת צוות היישום

142. הצוות ממליץ על יישומה של המלצה זו של ועדת טירקל כלשוונה, דהיינו הוספת התכנים הנוגעים לסטנדרטים הבין-לאומיים הקשורים לחקירת טענות בדבר הפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי בידי אנשי שב"ס לתכנית ההכשרה של חוקרי יאהח"ס. עוד ממליץ הצוות כי הגורמים במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, האמונים על נושא זכויות אדם במשפט הבין-לאומי, יסייעו למשטרת ישראל לגבש תוכני הכשרה מתאימים ויעקבו באורח שוטף אחר רענונם.

המלצה מס' 17 - הטיפול בתלונות נגד הדרג האזרחי

143. ועדת טירקל ציינה, כי כשיש חובה לפתוח בחקירה על פי הדין הבין-לאומי, אין היא חייבת להיות חקירה פלילית דווקא, אולם עליה לעמוד בעקרונות של "חקירה אפקטיבית". אחת הדוגמאות לכך היא ועדת חקירה.⁹⁴ ועדת חקירה כזו יכולה להיות מוקמת על ידי הממשלה, כאמצעי לחקירת אירועים בעלי חשיבות או עניין ציבורי, לרבות חשש של הפרות של המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.⁹⁵

144. ועדת טירקל מצאה כי בישראל, מלבד הליך הבדיקה והחקירה הפלילי, הממשלה מקימה לפי הצורך ולפי שיקול דעתה (או הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בנסיבות מיוחדות) ועדות חקירה ממלכתיות. כמו

92 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 346.

93 שם, עמ' 347.

94 שם, עמ' 347.

95 שם, עמ' 348.

כן לממשלה יש הסמכות להורות על הקמת ועדות בדיקה ממשלתיות לחקירת אירועים בעלי חשיבות מיוחדת. כמה מן הוועדות המתוארות לעיל, כמו ועדת כהן, שחקרה את המעורבות הישראלית במעשי הזוועה כלפי האוכלוסייה האזרחית במחנות הפליטים 'סברה' ו'שתילה' בלבנון על ידי יחידה מהכוחות הלבנוניים; ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 וועדת טירקל לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, עסקו בסוגיות הנוגעות להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.⁹⁶ עוד צוין כי ועדות חקירה מוקמות אד-הוק על מנת לחקור אירועים חריגים ומאפשרות למנגנוני החקירה הקבועים להשקיע את משאביהם באירועים שגרתיים.

145. ועדת טירקל הגיעה למסקנה כי השיטה של חקירות על ידי ועדות חקירה ובדיקה המקובלת בישראל תואמת את חובותיה על פי המשפט הבין-לאומי לחקור מעשים, החלטות או מחדלים, המעלים חשד להפרות חמורות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי, וכי מנגנון ועדות החקירה והבדיקה בישראל מאפשר לעמוד בעקרונות של "חקירה אפקטיבית". עוד סברה הוועדה כי גם על פי כללי המשפט הבין-לאומי והפרקטיקה הנהוגה במדינות שנסקרו, אין בעובדה שהממשלה היא המקימה את ועדת החקירה, כשלעצמה, כדי לפגוע בעצמאותה של הוועדה.

146. לפיכך המליצה ועדת טירקל שהממשלה תקפיד על כך שכתב המינוי של ועדה יבטיח שהיא תפעל באופן עצמאי, וכי חבריה לא יהיו במצב של ניגוד עניינים עם מושאי החקירה. כתב המינוי צריך להבטיח חקירה אפקטיבית ויסודית, הן על ידי מינוי חברי ועדה מקצועיים ומנוסים בתחומי עיסוקה של הוועדה, והן על ידי הגדרת סמכויותיה, לרבות מתן גישה לכל הראיות. עוד קבעה הוועדה שלפי העניין רצוי גם שייקבע מועד להגשת מסקנותיה של ועדה החוקרת חשדות להפרות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

המלצת צוות היישום

147. כפי שוועדת טירקל עצמה מציינת, הצוות סבור כי המנגנונים הנהוגים בדין הישראלי ויישומם ממלאים אחר המלצה מס' 17. ועדות חקירה בישראל מתמנות על פי החלטות ממשלה, החלטות של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת או על ידי שר בממשלה לבדיקת נושא או אירוע מסוים המצוי בתחום אחריותו.⁹⁷ יש לוודא כי כתבי המינוי של ועדות יבטיחו את עצמאותן ויודאו היעדר ניגוד עניינים של חבריהן, כמו גם את מקצועיותם. לדעת צוות היישום, ועדת חקירה שמונתה כאמור היא מכשיר יעיל לבחינת התנהלותם של מנגנוני שלטון וגורמים אזרחיים שנטען כי ביצעו הפרות חמורות של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

המלצה מס' 18 - הטמעת המלצות ועדת טירקל

א. הנחיות הפצ"ר

148. לצורך הטמעת המלצותיה המליצה ועדת טירקל כי בדומה להנחיות פרקליט המדינה ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, יפרסם גם הפצ"ר קובץ מקיף ומעודכן של הנחיות למנגנוני הבדיקה והחקירה, שיהיה פתוח לציבור.⁹⁸ בהנחיות אלה ישולבו ההוראות והנהלים שיגובשו בעקבות המלצות הדוח השני של ועדת טירקל, ואלה יוכלו לשמש בעתיד פרק במדריך צבאי מקיף בדבר חובותיה של ישראל והפרקטיקות הנהוגות בה ביישום כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

96 ש.ם.

97 חוק ועדות חקירה, התשכ"ט - 1968, ס"ח 548; חוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958, ס"ח 248; חוק הממשלה, התשס"א - 2001, ס"ח 1780.

98 הדוח השני של ועדת טירקל, לעיל ה"ש 3, עמ' 350.

המלצת צוות היישום

149. הפרקליטות הצבאית מסרה לנו כי היא תהיה מוכנה לערוך את הקובץ האמור לאחר שתושלם עבודת המטה הנוגעת ליישום כל ההמלצות.

150. הצוות ממליץ לפיכך כי עם סיומה של עבודת המטה בצה"ל ליישום המלצות הדוח השני של ועדת טירקל, יפרסם הפצ"ר קובץ מקיף של הנחיות הפצ"ר הנוגעות למנגנוני החקירה והבדיקה של טענות בדבר הפרה של כללי המשפט הבין-לאומי ההומניטארי.

ב. צוות יישום

151. ועדת טירקל המליצה כי ראש הממשלה ימנה צוות יישום בלתי תלוי, והוא יעקוב אחרי יישום המלצות הדוח וידווח על כך מעת לעת לראש הממשלה.

152. בעקבות המלצה זו הוקם כאמור צוות הבחינה והיישום. עם סיום שלב זה של עבודתנו והגשת הדוח, אנו ממליצים להקים צוות מעקב מצומצם, שיעקוב אחר יישום המלצותינו בדוח זה וידווח על כך לראש הממשלה.

סיכום

153. כפועל יוצא ממחויבותה של מדינת ישראל לשלטון החוק הסמיכה ממשלת ישראל את ועדת טירקל בשנת 2010 לבחון את מנגנוני הבדיקה והחקירה הנהוגים בישראל ביחס להפרות נטענות של דיני הלחימה, ואת התאמתם לחובותיה של מדינת ישראל לפי כללי המשפט הבין-לאומי.
154. ועדת טירקל הוציאה תחת ידה דוח מקיף, אשר מיפה את כללי המשפט הבין-לאומי בנושא זה, בחן את המנגנונים הנהוגים בישראל ואת המנגנונים במדינות שונות בעולם, ולבסוף גיבש 18 המלצות ביחס למנגנונים בישראל. ועדת טירקל ציינה, כי:
155. לכל מדינה ומדינה נתון שיקול דעת נרחב בבואה לבחור כלים ומנגנונים לצורך הגשמת חובותיה לפי המשפט הבינלאומי, וזאת בהתאם לתנאי כל ארץ ותושביה, מוסדות השלטון שלה ושיטתה החוקתית והמשפטית. לפיכך, כאשר סברה הוועדה כי יש מקום לשנות את אופני הפעולה של מנגנוני בדיקה וחקירה ישראלים בעניינים מסוימים, אין ללמוד מכך בהכרח על פגמים שהיו בעבר, אלא על שאיפתה של הוועדה להתוות דרך למנגנונים ולדרכי פעולה שיהיו טובים יותר בעתיד.⁹⁹
156. אכן, ברוח הדברים האמורים לעיל, מדינת ישראל שואפת לשיפור מתמיד של מנגנוני הבדיקה והחקירה שלה. נעשתה כברת דרך מאז פרסום דוח טירקל. צוות היישום היה עד למאמצים מתמשכים בקרב הגופים הרלוונטיים לשיפור המנגנונים הקיימים ולעבודת מטה יסודית לבחינת ההמלצות שבדוח טירקל ויישומן ביעילות המרבית. כפי שמלמד דוח צוות היישום, עודנו מצויים בעיצומו של תהליך. חלקו של תהליך השיפור הסתיים, ובא לידי ביטוי בהמלצות שיישומן הושלם במועד פרסום דוח צוות היישום, והעבודה על יתר ההמלצות תימשך גם לאחר פרסום דוח זה. הקמת צוות מעקב מצומצם, כאמור לעיל, תבטיח את סיומו של תהליך חשוב וראוי זה.



מדינת ישראל