



נייר עמדה, 1 באוקטובר, 2015

דו"ח צ'חנובר - התחמקות מהפללת פשעי מלחמה ומהתייחסות להיבטים יישומיים

**ניתוח דו"ח צוות הבחינה והיישום (ועדת צ'חנובר) של המלצות ועדת טירקל בנוגע למנגנוני
הבדיקה והחקירה הישראליים של טענות ותלונות בדבר הפרות של דיני לחימה על פי
המשפט הבינלאומי**

ועדת צ'חנובר הוקמה בכדי להמליץ על צעדים מעשיים ליישום המלצות דו"ח טירקל, שמטרתו היתה לשפר את המנגנונים הבודקים טענות בדבר הפרות של דיני הלחימה. הדו"ח שפרסמה הוועדה חוטא למטרתו, ורוב המלצותיו נותרו ברמה כללית ולא תכליתית ומעשית. הוועדה נמנעה מהמלצות יישומיות קונקרטיות הנוגעות לתקני כוח האדם והתקציבים הדרושים לשם יישום המלצות ובחלק מהמלצות לא נקבעו מסגרות זמן ושלבם לביצוע. **בלי התייחסות להיבטים מעשיים אלה, ברי כי לא יוכלו הגופים השונים להטמיע את המלצות, ואלה יישארו אות מתה עוד זמן ממושך.**

בהיבט מרכזי אף זנחה ועדת צ'חנובר את המלצות דו"ח טירקל שקבעו כי יש להתאים את המצב החוקי בישראל לסטנדרט של הדין הבינלאומי בנוגע להפללת פשעי מלחמה ולהטלת אחריות על מפקדים וממונים אזרחיים. ועדת צ'חנובר הסתפקה בהקשר זה בהנחיה כי היועץ המשפטי לממשלה יקדם חקיקה המתמקדת בעבירת עינויים ובפשעים נגד האנושות, ונמנעה **במפגיע מלהורות על הטמעת חקיקה להפללת פשעי מלחמה באופן שיעלה בקנה אחד עם הדין הבינלאומי.**

רקע

בעקבות אירועי המשט הימי (מאוי מרמרה) במאי 2010, מונה שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל לעמוד בראש ועדה ציבורית שנתבקשה לבחון את אירועי המשט ואת מנגנון הבדיקה והחקירה ביחס לתלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה לפי המשפט הבינלאומי.¹ דו"ח ועדת טירקל, שהוגש לראש הממשלה בפברואר 2013, מצא כי "יש מקום לתיקונים ולשינויים במנגנוני הבדיקה והחקירה וכי באחדים מן התחומים יש מקום לשינויים במדיניות המקובלת. עוד סברה הוועדה כי פרקטיקות מסוימות – הראויות כשלעצמן – טוב להן שיעוגנו בהנחיות כתובות מפורשות שיינתן להן פומבי"². שינויים רצויים אלה כונסו על ידי הוועדה ל-18 המלצות הנוגעות לגופים שונים: צה"ל, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, השב"כ ומשרד המשפטים.

המלצה מס' 18 בדו"ח טירקל נגעה לאופן הטמעת המלצות הדו"ח, ולפיה "הוועדה ממליצה כי ראש הממשלה ימנה צוות יישום בלתי תלוי שיעקוב אחרי יישום המלצות הדו"ח וידווח על כך מעת לעת לראש הממשלה".

רק כעבור שנה ממועד פרסום דו"ח ועדת טירקל, בינואר 2014, החליטה ממשלת ישראל על הקמת צוות בחינה ויישום המלצותיו.³ לצוות היישום מונה ד"ר יוסף צ'חנובר (יו"ר הוועדה), תת-אלוף (דאז) הרצל הלוי,

¹ החלטת ממשלה מס' 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.

² הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (ועדת טירקל), **דין וחשבון חלק שני – מנגנוני הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי**, פברואר 2013 (להלן: דו"ח טירקל).

³ ב-5 בינואר 2014 אימצה ממשלת ישראל את החלטת הממשלה מס' 1143 של הממשלה ה-33 בדבר "מינוי צוות לבחינה וליישום הדוח השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010 (בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי)".

תת-אלוף (מיל.) רחל דולב, ד"ר רועי שיינדורף, מר רז נזרי. עשרים חודשים נדרשו לצוות היישום להשלים את מלאכתו ולפרסם את המלצותיו באשר ליישום המלצות טירקל. הדו"ח המאגד את המלצות ועדת צ'חנובר נמסר לראש הממשלה בנימין נתניהו באוגוסט 2015, ופורסם לציבור בסוף ספטמבר 2015.⁴

התחמקות מהטמעת חקיקה שמפליה פשעי מלחמה

דו"ח צ'חנובר מתחמק במפגיע ממתן הנחיות ליישומן המלא של שתי ההמלצות הראשונות של ועדת טירקל העוסקות בחקיקה המטמיעה לתוך דין הישראלי סטנדרטים ונורמות מן הדין הבינלאומי:

בנוגע להטמעת חקיקה הנוגעת לפשעי מלחמה לתוך הדין הישראלי (המלצה מספר 1), בחרה הוועדה להמליץ על הכנת תזכיר חוק הנוגעים לעבירת עינויים ולחקיקת פשעים נגד האנושות, כאשר הם נעברים כחלק ממדיניות שיטתית או נרחבת. באופן מדאיג, עבירות שכיחות בהקשר של הגדה המערבית, העלולות לעלות כדי פשעי מלחמה, כגון הכאת כבולים במעצר או עבירות אלימות שונות – שאינן חלק מאלימות שיטתית – לא נכללו בהמלצות החקיקה. הוועדה אף התעלמה מעבירות המבוצעות בזמן מלחמה, והותירה את הלאקונה המצויה כעת בדין הישראלי על כנה. בעוד שבחוק הפלילי הישראלי ישנן עבירות שניתן להעמיד בגינן לדין כאשר חייל מכה במחסום או פוגע ברכוש (אם כי לא ניתן להאשימו בפשעי מלחמה), לגבי עבירות בעת לחימה, נעדרת מקבילה קרובה בחוק הפלילי המאפשרת להעמידו לדין על עבירה כלשהי.⁵

בנוגע להמלצת טירקל הנוגעת להטלת אחריות מיוחדת על מפקדים צבאיים וממונים אזרחיים בשל עבירות שנעברו על ידי הכפופים להם (המלצה מספר 2), התחמקה הוועדה באופן מוחלט מיישומה, ובחרה להמליץ כי "שאלת העיגון המפורש של אחריות מפקדים וממונים אזרחיים תמשיך להיבחן בטרם תוכרע".⁶ משמעות הדברים היא כי המצב החוקי הנוכחי, בו אין כלים פליליים על מנת ליצור אחריות מפקדים וממונים על מעשי פקודיהם, ימשיך להתקיים.

להתחמקות מהטמעת פשעי מלחמה ואחריות מפקדים וממונים אזרחיים לדין הישראלי, ישנן משמעותיות כבדות משקל בכל הנוגע ליכולתה של ישראל לטעון לקיום עיקרון המשלימות (complementarity) ובכך לחסן את עצמה מפני תביעות בטריבונלים בינלאומיים.

המלצות צוות היישום נטולות הנחיות קונקרטיות ומעשיות

מטרתה של ועדת צ'חנובר, כאמור, היתה ללוות את יישום ההמלצות בשיתוף עם הגורמים המקצועיים והגופים הרלוונטיים, באופן שיתמקד בפן המעשי והתכליתי. תחת זאת, ההמלצות בדו"ח צ'חנובר הינן כלליות ועקרוניות, ואינן נוגעות לדרכי היישום המעשי של המלצות טירקל.

יישום של המלצות בסדר גודל כזה מחייב הקצאת משאבים כגון תקציבים, כוח אדם, תקנים, קביעת לוחות זמנים, ונקיטת צעדים אופרטיביים לשם יישום בפועל. דו"ח צ'חנובר נעדר היבטים תכליתיים מסוג זה, והמלצותיו מצויות ברמה הכוללת של אופן היישום, בדומה להמלצות טירקל. **היעדר התייחסות להיבטים מעשיים של יישום ההמלצות מעלה את החשש כי הגופים השונים לא יוכלו להטמיען.**

כך למשל, לגבי יישום המלצה מס' 9 בדו"ח טירקל, הנוגעת להקמת מצ"ח לעניינים מבצעיים: ועדת צ'חנובר לא מצאה לנכון לקבוע, תוך התייעצות עם גורמי המקצוע, מהו כוח האדם הנדרש להפעלת היחידה החדשה, מה ההכשרה הנדרשת ליחידה זו, ומה המשמעויות התקציביות של הקמתה והפעלתה השוטפת. ועדת צ'חנובר שבה וחזרה על המלצת טירקל להקמת יחידה חדשה, מבלי שנתנה דעתה להקצאת המשאבים האנושיים והכספיים הנדרשים לשם כך.

כך גם בנוגע ליישום המלצה מס' 10 בדו"ח טירקל, הנוגעת לקביעת מסגרת זמן לחקירה פלילית: התובע הצבאי הראשי אמנם שוקד על הכנת טיוטת הנחיה שתקבע מסגרת זמן של תשעה חודשים לחקירה, אך ועדת צ'חנובר לא התייחסה בדו"ח לשאלה הקריטית האם מספר החוקרים דוברי הערבית המשרתים במצ"ח יסיפיק על מנת לעמוד במסגרת הזמנים החדשה שתיקבע בהנחיה, ולא בדקה האם יש צורך להגדיל את מספר התקנים ולהכשיר חוקרים נוספים. כמו כן לא התייחסה הוועדה למשך הזמן שנדרש להכשרת החוקרים, ולמשמעויות התקציביות הנגזרות מהשינויים. אין ספק שעל מנת לערוך חקירות אפקטיביות תוך

⁴ "דו"ח צוות היישום - צוות לבחינה וליישום הדו"ח השני של הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31.5.10 בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי", דין וחשבון, אוגוסט 2015. (להלן: דו"ח צ'חנובר)

⁵ ראו: [לאקונה: פשעי מלחמה בדין הישראלי ובפסיקת בתי המשפט הצבאיים](#), יש דין, יולי 2013.

⁶ דו"ח צ'חנובר, עמ' 10.

זמן סביר נדרש כוח אדם מספק, שיוכל לעמוד בעומס העבודה, ואין זה סביר לצפות לקיצור משך החקירות (שנמשכות כיום פרקי זמן שערורייתיים, ולעתים אף שנים) ללא הקצאה של משאבים מתאימים.

משכן הארוך של החקירות שמנהלים גורמי החקירה השונים (כולל ההחלטה האם לפתוח בחקירה, החקירה עצמה, וההחלטה האם להעמיד לדין בתום החקירה) הינו גורם מרכזי לסגירתם של תיקי חקירה רבים, ולמעשה לסיכול האפשרות להעמיד לדין את מבצעי העבירות ובמקרים מסוימים אף פשעי מלחמה. לכן, קביעה של לוחות זמנים מבלי לבצע שינויים המאפשרים עמידה בהם עלולה להשאיר את מצב העניינים העגום על כנו ולחבל באופן חמור ביכולת לחקור באופן מהיר ואפקטיבי.⁷

סיכום

עשרים חודשים לאחר שמונתה ועדת צ'חנובר (ינואר 2014) וחמש שנים וארבעה חודשים לאחר שהוקמה ועדת טירקל – כשבדרך מלחמות ומבצעים צבאיים דוגמת "עמוד ענן" ו"צוק איתן" - עדיין אין באופן מועד ליישום חקיקה ולשיפור מנגנוני בדיקה וחקירה באופן שיהלום את חובותיה של מדינת ישראל בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי.

ההמתנה הארוכה לפרסום דו"ח ועדת צ'חנובר וההמלצות שגובשו על ידה יוצרים את הרושם כי מטרת הוועדה איננה להוציא לפועל את השינויים במערך החקירות שעליהם המליצה ועדת טירקל, אלא דווקא למשוך זמן, ליצור מצג שווא של שיפור מנגנוני הבדיקה והחקירה, ולהמשיך לספק חסינות מפני העמדה לדין של אנשי כוחות הביטחון וממונים אזרחיים המפרים את דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי.

⁷ ראו למשל את השתלשלות העניינים בתיק החקירה בעקבות מותו של באסם אבו רחמה שנוהל באיטיות שערורייתית בכל שלבי הטיפול: מההחלטה לפתוח בחקירה, עבור בחקירה עצמה, דרך קבלת החלטה בתיק, וכלה בקבלת החלטה בערר שהוגש בעקבות סגירת התיק. <http://www.yesh-din.org/he/infoitem.asp?infocatid=706>