بيان للرأي العام، 1 تشرين أول 2015

تقرير تشخنوفر – يتنصّل من تجريم جرائم الحرب ويُهمل الجوانب التنفيذية

فيما يلي تحليلٌ للتقرير الصادر عن طاقم الفحص والتطبيق (لجنة تشخنوفر) الذي بحث في توصيات لجنة تيركل بشأن منظومات الفحص والتحقيق الإسرائيلية في شكاوى ضد انتهاكات قوانين الحرب وفقًا للقانون الدولي.

تشكّلت لجنة تشخنوفر بهدف اقتراح الخطوات العملية اللازمة لتطبيق توصيات تقرير تيركل، والمتعلّقة بتحسين منظومات فحص الادعاءات حول انتهاكات قوانين الحرب. غير أن تقرير تشخنوفر أخطأ هدفه، مما يُبقي معظم توصيات تيركل شموليةً، غير هادفة ولا عمليّة. امتنعت لجنة تشخنوفر عن التوصية باتخاذ خطوات ملموسة وقابلة للتنفيذ تتعلّق بتخصيص القوى البشرية والموارد اللازمة لتطبيق التوصيات، وفي بعض التوصيات لم يتمّ تحديد جدول زمني ومراحل محددة للتنفيذ. **دون التطرّق لهذه الجوانب العملية، لن تتمكّن الهيئات المختلفة من استيعاب التوصيات، الأمر الذي يعني بقاءها حبرًا على ورق لمدة طويلة.**

أمّا في الجوانب المركزية، فقد أهملت لجنة تشخنوفر توصيات تقرير تيركل التي حدّدت ضرورة ملاءمة الوضع القانوني في إسرائيل للمعايير والقوانين الدولية المتعلقة بتجريم جرائم الحرب وتحميل المسؤولية لضباط عسكريين ومسؤولين حكوميين. اكتفت لجنة تشخنوفر في هذا السياق بتعليمات المستشار القضائي للحكومي بشأن سنّ تشريعات تتعلّق بمخالفات التعذيب والجرائم ضد الإنسانية، **وامتنعت بشكل سافر عن إصدار تعليمات باستيعاب القوانين التي تجرّم جرائم الحرب وفقًا للقانون الدولي، في القانون الإسرائيلي.**

خلفية

في أعقاب أحداث الاستيلاء على الأسطول (مافي مرمرة) في أيار 2010، تمّ تشكيل لجنة عامة برئاسة قاضي المحكمة العليا المتقاعد، يعقوب تيركل، لتقصّي حقائق الحادث، والبحث

في منظومة الفحص والتحقيق في شكاوى وادعاءات حول انتهاكات قوانين الحرب وفقًا للقانون الدولي.[1] يفيد تقرير لجنة تيركل الذي قُدّم لرئيس الوزراء في شباط 2013، بأن "هناك حاجة لإجراء تعديلات وتغييرات في منظومات الفحص والتحقيق، وفي بعض المجالات هناك حاجة لإحداث تغييرات في السياسة المتعارفة. كما رأت اللجنة أن هناك ممارسات – هي بحدّ ذاتها لائقة – ولكن يُفضّل تضمينها في تعليمات مكتوبة بشكل صريح وعلني."[2] أدرجت اللجنة هذه التغييرات المطلوبة في 18 توصية تخص هيئات مختلفة، هي: الجيش، الشرطة، مصلحة السجون، جهاز المخابرات ووزارة القضاء.

تطرّقت التوصية رقم 18 في تقرير تيركل إلى كيفية استيعاب توصيات التقرير، وجاء فيها: "توصي اللجنة رئيس الوزراء بتعيين طاقم تنفيذي مستقلّ لمتابعة تطبيق توصيات اللجنة، ورفع تقارير حول عمله بين الحين والآخر إلى رئيس الوزراء".

احتاج الأمر من الحكومة عاما كاملا من توقيت نشر تقرير لجنة تيركل، في كانون ثان 2014، حتى قرّرت تشكيل طاقم لفحص وتطبيق توصيات التقرير.[3] عُيّن في الطاقم كلٌّ من: الدكتور يوسف تشخنوفر (رئيس اللجنة)، العميد (حينذاك) هرتسل هليفي، العميد (في الاحتياط) راحل دوليف، الدكتور روعي شايندروف والسيد راز نزري. احتاج الطاقم عشرين شهرا لإنجاز مهمته ونشر توصياته بالنسبة لتطبيق توصيات تيركل. وتم تقديم التقرير الذي يشتمل على توصيات لجنة تشخنوفر إلى رئيس الوزراء، بنيامين نتانياهو، في آب 2015، ونُشر في أواخر أيلول 2015.[4]

التنصّل من استيعاب القوانين التي تجرّم جرائم الحرب

[1] قرار رقم 1796 الصادر عن الحكومة ال32 تعيين لجنة عامة مستقلة، برئاسة قاضي المحكمة العليا المتقاعد، يعقوب تيركل، لتقصّي الحقائق في أحداث الأسطول بتاريخ 31 أيار 2010، 14.6.2010.

[2] اللجنة العامة لتقصّي حقائق أحداث الأسطول بتاريخ 31 أيام 2010 (لجنة تيركل)، الجزء الثاني من التقرير – **منظومات الفحص والتحقيق في إسرائيل في الشكاوى ضد انتهاكات قوانين الحرب وفقا للقانون الدولي**، شباط 2013 (فيما يلي: **تقرير تيركل)**

[3] في 5 كانون ثان 2014 تبنّت الحكومة الإسرائيلية قرار رقم 1143 الصادر عن الحكومة ال33 بشأن "تعيين طاقم لفحص وتطبيق التقرير الثاني للجنة العامة لتقصي الحقائق في أحداث الأسطول بتاريخ 31 أيار 2010 (بموضوع الفحص والتحقيق في إسرائيل في شكاوى وادعاءات بشأن انتهاكات قوانين الحرب وفقا للقانون الدولي)".

[4] **تقرير طاقم التطبيق – طاقم لفحص وتطبيق التقرير الثاني للجنة العامة لتقصّي الحقائق في الحادث البحري بتاريخ 31.5.2010 بموضوع الفحص والتحقيق في إسرائيل في شكاوى وادعاءات بشأن انتهاكات قانون الحرب وفقًا للقانون الدولي"**، تقرير، آب 2015. (فيما يلي: **تقرير تشخنوفر)**

يتنصّل تقرير تشخنوفر بشكل سافر من التوصية بالتطبيق الكامل لأول توصيتين في تقرير لجنة تيركل، بخصوص سن تشريعات تضمن استيعاب معايير وأعراف القانون الدولي في القانون الإسرائيلي:

بالنسبة لاستيعاب التشريعات المتعلّقة بجرائم الحرب في القانون الإسرائيلي (توصية رقم 1)، اختارت اللجنة أن توصي بإعداد مذكّرات قانونية تتعلق بمخالفات التعذيب وتشريعات بموضوع جرائم ضد الإنسانية في حال تمّت ممارستها كجزء من سياسة منهجية أو واسعة النطاق. ما يثير القلق هو أن مخالفاتٍ شائعة في الضفة الغربية، والتي قد تصل حدّ اعتبارها جرائم حرب، مثل ضرب معتقلين مكبّلي الأيدي أو مخالفات عنف مختلفة – والتي لا تعتبر جزءا من العنف المنهجي – لم تَرِد إطلاقًا في التوصيات المتعلقة بالتشريع. كما تجاهلت اللجنة المخالفات التي تُرتَكب في حالة الحرب، وأبقت على الثغرات الحالية في القانون الإسرائيلي. وفي حين ينص القانون الجنائي الإسرائيلي على إمكانية محاكمة جندي على مخالفات مثل الضرب عند الحاجز أو انتهاك الملكية (دون اتهامه بارتكاب جرائم حرب)، إلا أنه لا ينصّ على تشريعات موازية بشأن مخالفات تُرتكب في حالة حرب والتي من الممكن على أساسها تقديم شخص للمحاكمة.[5]

أما بشأن توصية تيركل المتعلقة بتحميل قادة عسكريين ومسؤولين حكوميين مسؤولية خاصة بتهمة ارتكاب مخالفات نفّذها مرؤوسوهم (توصية رقم 2)، فقد تنصّلت لجنة تشخنوفر تماما من تطبيقها، واختارت أن توصي ب"الاستمرار في بحث مسألة تضمين مسؤولية الضباط والمسؤولين الحكوميين بشكل صريح في القانون، قبل البتّ نهائيا في الموضوع"[6]. معنى ذلك أن الوضع القانوني الحالي الذي يفتقر للآليات الجنائية اللازمة لتحميل المسؤولية للضباط والمسؤولين عن أعمال مرؤوسيهم، سيبقى على حاله.

هذا التنصّل من استيعاب التشريعات التي تتعلق بجرائم الحرب ومسؤولية الضباط والمسؤولين الحكوميين عنها في القانون الإسرائيلي، له معاني خطيرة بالنسبة لقدرة إسرائيل على الادعاء بأنها تطبّق مبدأ التكامل (complementarity)، وهو المبدأ الذي يضمن لها الحصانة في حال تقديم دعاوى قضائية ضدها في المحاكم الدولية.

توصيات طاقم التطبيق خالية من التعليمات الملموسة والعملية

كان الهدف من لجنة تشخنوفر، كما أسلفنا، مرافقة تطبيق التوصيات بمشاركة الجهات المهنية والهيئات المختصّة، من خلال التركيز على الجانب العملي والهادف. ولكن بدل ذلك،

---

[5] انظروا: **ثغرة: جرائم الحرب في القانون الإسرائيلي والأحكام القضائية في المحاكم العسكرية، يش دين، تموز 2013**

[6] **تقرير تشخنوفر**، ص 10

جاءت التوصيات في تقرير تشخنوفر شمولية ومبدئية ولا تمتّ بِصلة إلى أساليب التطبيق العملي لتوصيات تيركل.

تطبيق توصيات بهذا الحجم يستلزم رصد موارد مختلفة كالميزانيات، القوى البشرية، خلق وظائف شاغرة، تعيين جدول زمني واتخاذ خطوات عملية لضمان التطبيق الفعلي. يخلو تقرير تشخنوفر من أية جوانب عملية وهادفة من هذا النوع، مما يجعل توصياته بشأن التطبيق شموليةً كما هو حال توصيات تقرير تيركل نفسها. **ويُخشى أن عدم التطرّق للجوانب العملية التي تضمن تطبيق التوصيات، ستُعجِز الجهات المختلفة عن استيعاب هذه التوصيات.**

مثلا، التوصية رقم 9 في تقرير تيركل المتعلّقة بتشكيل شرطة تحقيق عسكرية للشؤون العملياتية: لم تحدد لجنة تشخنوفر، من خلال التشاور مع الجهات المهنية، ما هي القوة البشرية المطلوبة لتفعيل الوحدة الجديدة، ما التأهيل المطلوب لها، وما الميزانيات اللازمة لتشكيلها ولتسيير عملها بشكل منتظم. كرّرت لجنة تشخنوفر توصية لجنة تيركل بشأن تشكيل وحدة جديدة، ولكن دون إبداء رأيها في رصد الموارد البشرية والمالية اللازمة لتنفيذ ذلك.

كذلك الأمر بالنسبة لتطبيق التوصية رقم 10 في تقرير تيركل بالنسبة لتعيين جدول زمني للتحقيق الجنائي: صحيح أن المدّعي العسكري الرئيسي يعمل على إعداد تعليمات بشأن تعيين جدول زمني أقصاه تسعة أشهر للتحقيق، غير أن لجنة تشخنوفر لم تتطرّق في تقريرها للسؤال المحوري حول كفاية عدد المحققين الناطقين بالعربية الذين يخدمون في شرطة التحقيق العسكرية، للتقيّد بالجدول الزمني الجديد الذي سيتم تعيينه في التعليمات الجديدة. كما لم تفحص اللجنة إذا كانت هناك حاجة لزيادة عدد الوظائف الشاغرة وتأهيل المزيد من المحققين. لم تتطرّق اللجنة أيضًا للمدّة الزمنية التي سيستغرقها تأهيل المحققين، ولا للميزانيات المطلوبة لتنفيذ كل هذه التغييرات. لا شك أن إجراء تحقيق فعّال خلال وقت معقول يتطلّب قوة بشرية ذات خبره، قادرة على تحمّل ضغط العمل، وليس من المعقول توقّع تقصير مدة التحقيقات (التي تستغرق اليوم فترات زمنية مخزية، قد تمتد أحيانا إلى عدة سنوات) دون رصد الموارد الملائمة.

مدة التحقيقات الطويلة التي تُجريها هيئات التحقيق المختلفة (بما في ذلك القرار بشأن فتح التحقيق، التحقيق ذاته، والقرار بشأن المحاكمة في ختام التحقيق) هي سبب رئيسي في إغلاق ملفات تحقيق كثيرة، وفي إحباط محاولة مقاضاة مخالفي القانون وأحيانا مقترفي جرائم الحرب. لذا، يُحتمل أن يؤدي تعيين جدول زمني دون تنفيذ التغييرات التي تتيح

الالتزام بهذا الجدول، إلى بقاء الوضع البائس على حاله، والإخلال بشكل كبير بإمكانية إجراء التحقيق بسرعة وفاعلية.[7]

الخلاصة

بعد عشرين شهرا على تعيين لجنة تشخنوفر (كانون ثان 2014) وخمس سنوات وأربعة أشهر على تشكيل لجنة تيركل – وبعد حربين وعمليات عسكرية مثل "عمود السحاب" و"الجرف الصامد" – لا يبدو بعد في الأفق موعدٌ لتطبيق التشريعات وتحسين منظومات الفحص والتحقيق على نحو يليق بواجبات دولة إسرائيل وفقًا للقانون الدولي.

الانتظار الطويل لنشر تقرير لجنة تشخنوفر والتوصيات التي خرجت بها، تثير الانطباع بأن هدف اللجنة ليس تنفيذ التغييرات في جهاز التحقيق، حسب توصيات لجنة تيركل، بل المماطلة والإيهام بإدخال تحسينات في منظومات الفحص والتحقيق، والاستمرار عمليًّا في منح الحصانة لرجال قوات الامن والمسؤولين الحكوميين من المثول أمام القضاء بتهمة مخالفة قوانين الحرب وفق القانون الدولي.

[7] انظروا مثلا تسلسل الأحداث في ملف التحقيق على أثر موت باسم أبو رحمة الذي أدير ببطء مخز في كل مراحل العلاج: من القرار بفتح التحقيق، مرورًا بالتحقيق ذاته، ثم اتخاذ قرار في الملف وانتهاءً باتخاذ قرار في الاعتراض الذي تم تقديمه بعد إغلاق الملف.
http://www.yesh-din.org/ar/infoitem.asp?infocatid=706