



---

עמידתה של ישראל בחובות האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות

יש דין – מתנדבים לזכויות אדם

**דו"ח צללים לדיווח התקופתי הרביעי של ישראל**

מושב מס' 112 של הוועדה לזכויות אדם

7-31 באוקטובר 2014

---

8 בספטמבר 2014

יש דין - מתנדבים לזכויות אדם

ת.ד. 50304

תל אביב, 6150201

[www.yesh-din.org](http://www.yesh-din.org) // [info@yesh-din.org](mailto:info@yesh-din.org) // [twitter.com/YeshDin](https://twitter.com/YeshDin)

3.....	<b>מבוא</b>
3.....	רקע ארגוני.....
3.....	תקציר מנהלים.....
5.....	<b>1. חקירת חשדות לשימוש מופרז בכוח על ידי כוחות הביטחון הישראליים.....</b>
5.....	רקע.....
8.....	כשלים שמזהה יש דין במנגנון החקירה הצבאי.....
11.....	המלצות.....
13.....	<b>2. אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית.....</b>
13.....	רקע.....
16.....	הסיבות לכישלון החקירות.....
16.....	עררים על סגירת תיקים.....
17.....	"עומדים מנגד".....
18.....	הקמת מפל"ג חדש במשטרת ש"י לטיפול בפשיעה לאומנית.....
19.....	המלצות.....
21.....	<b>נספח 1: כשלים במנגנון החקירות של צה"ל, המלצות רלוונטיות בדו"ח טירקל ונתוני יש דין.....</b>
27.....	<b>נספח 2: אכיפת החוק על חיילי צה"ל בשטחים: סיכום נתוני 2013.....</b>

## מבוא

### רקע ארגוני

ארגון יש דין – מתנדבים לזכויות אדם, הוקם במארכס 2005 במטרה לקדם שיפור מבני וארוך טווח במצב זכויות האדם בשטחים הנתונים לכיבוש ישראלי. פעילות הארגון מתמקדת בתחומים הבאים:

**אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית:** יש דין מספק סיוע משפטי לקורבנות עבירה פלסטינים שנפגעו מעבירות שביצעו אזרחים ישראלים בגדה המערבית על רקע אידיאולוגי. הארגון עוקב אחר חקירתן של עבירות אלה במשטרה, מערער על סגירת תיקי החקירה במקרים שבהם האחראים לעבירות אינם מועמדים לדין בשל כשלים בפעולות המשטרה ועוסק בקידום מדיניות להשגת שיפור באמות המידה של אכיפת החוק באמצעות תכתובת ודו שיח עם הרשויות.

**הזכות לקניין וגישה לאדמות:** יש דין מסייע לבעלי אדמות פלסטינים ולקהילות חקלאיות לשמר את בעלותם וזכויותיהם באדמות, המאוימות על-ידי בנייה לא חוקית של התנחלויות ומאחזים וצורות נוספות של השתלטות ומניעת גישה לאדמות. הארגון מספק ייצוג משפטי לבעלי אדמות וקהילות פלסטינים בהליכים שונים נגד רשויות המדינה, כולל עתירות לבג"ץ, בדרישה להגן על זכות הקניין ולאכוף את החוק.

**אכיפת החוק על אנשי כוחות הביטחון:** יש דין פועל לשיפור האחראיות (accountability) בקרב כוחות הביטחון הישראליים, בכל הנוגע לחשדות לביצוע עבירות פליליות בידי אנשי כוחות הביטחון נגד פלסטינים ורכושם. הארגון עוקב אחר חקירתן של עבירות אלה, ופועל מטעם קורבנות עבירה לקידום חקירות מהירות, מקצועיות ונטולות פניות.

נוכח כל אלה, צבר יש דין מידע נרחב ורכש מומחיות רבה בתחום מצב זכויות האדם בגדה המערבית.

### תקציר מנהלים

דו"ח זה שמגיש ארגון יש דין לוועדת האו"ם לזכויות האדם אינו מתיימר לספק הערכה ממצה של מידת עמידתה של ישראל בחובותיה על-פי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות. הדו"ח מתמקד בשני תחומים עיקריים שאותם מעוניין ארגון יש דין להביא לתשומת לב של הוועדה, והם:

**(1) חקירת חשדות בדבר שימוש בכוח מופרז בידי כוחות הביטחון הישראליים;**

**(2) אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית ("אלימות מתנחלים").**

באמצעות פעילות משפטית ומחקר נרחב (המבוסס על כ-400 תיקים ועל מידע רשמי שהתקבל באמצעות בקשות לפי חוק חופש המידע), רכש יש דין ידע מעמיק בנוגע לחקירות של עבירות שביצעו אנשי כוחות הביטחון נגד פלסטינים. ניסיון זה, המגובה בממצאים של גופים ישראליים ובינלאומיים, מלמד שמערך החקירות הצבאי בישראל לוקה בכשלים מבניים, שבגינם הוא אינו מסוגל לנהל חקירות רציניות בדבר עבירות שמבצעים חיילים נגד פלסטינים. למסקנה זו הגיעה גם ועדת טירקל, שמונתה על-ידי הממשלה, ואשר הוסמכה לבחון את המנגנונים הישראליים לחקירת תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה. הוועדה פרסמה דו"ח מעמיק בתחילת שנת 2013. מציאות זו, בשילוב עם העובדה שממשלת ישראל לא עשתה עד היום את המינימום ההכרחי, קרי יישום מלא של המלצות ועדת טירקל, מובילה למסקנה העצובה כי ישראל אינה מעוניינת לנהל מערך חקירות מקצועי שיאפשר חשיפה של האמת ויעמוד בסטנדרטים של המשפט הבינלאומי.

בדומה לכך, לאורך שנות פעילותו יש דין נתקל בחוסר נכונות ממוסדת להגן על פלסטינים תושבי הגדה המערבית ועל רכושם מפני עבירות שמבצעים אזרחים ישראלים על רקע אידיאולוגי, ובכשלים מבניים בטיפול הרשויות הישראליות בעבירות אלה. יש דין מנהל מעקב רב-שנתי אחר תוצאות חקירתם של יותר מ-1,000 תיקי חקירה שנוהלו במחוז ש"י (שומרון ויהודה) במשטרת ישראל בנוגע למעורבותם של אזרחים ישראלים (מתנחלים ואחרים) בעבירות פליליות נגד פלסטינים. המעקב חושף כי מערך אכיפת החוק בגדה נכשל כישלון חרוץ במתן הגנה בזמן אמת על ידי סיכול התקפות ועבירות אחרות, בחקירת עבירות ובמיצוי הדין עם העבריינים. יש דין קידם בברכה את השינוי במדיניות החקירות במחוז ש"י שהתבטא בעיקר בהקמת המפלג לפשיעה לאומנית, אולם שינוי זה לא הוביל עד היום לתוצאות, ומצבה העגום של אכיפת החוק באזור נותר בעינו.

הדו"ח הנוכחי מתייחס לליקויים בפעולת רשויות המדינה הרלוונטיות בהגנה על זכויותיהם של פלסטינים לחיים, לחירות ולביטחון אישי בשטח הפלסטיני הכבוש, וכן לכשלים במילוי חובותיה הפוזיטיביות של ישראל במתן הגנה ובזכות לסעד משפטי.

באמצעות המסמך שלהלן, אנו מקווים לספק לוועדה סקירה של סוגיות מרכזיות במדיניות החקירות ושל השלכותיהן. הסקירה מבוססת על ההכרות המתמשכת והמעמיקה של ארגון יש דין עם המצב בשטח, ועם המנגנונים הישראליים הרשמיים הנושאים באחריות להגנה על תושבים פלסטינים.

## 1.

### חקירת חשדות לשימוש מופרז בכוח על ידי כוחות הביטחון הישראליים

נושא 14 (ברשימת הנושאים):

לאור המלצותיה הקודמות של הוועדה (סעיף 9), אנא ציינו האם המדינה שהיא צד לאמנה פתחה בחקירות מהימנות ועצמאיות לבחינת כל החשדות בדבר שימוש מופרז בכוח בידי כוחות ישראליים, ובייחוד בידי צה"ל נגד אזרחים פלסטינים ומפגינים. זאת בייחוד ברצועת עזה ובמחסומים בשטח הפלסטיני הכבוש, לרבות מזרח ירושלים. אנא ספקו גם מידע על אמצעים שנקטו כדי להבטיח שמבצעי מעשי אלימות עומדים לדין ונענשים במהירות.

#### האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) סעיף 2, פסקה 3:

מדינה שהיא צד באמנה זו מתחייבת:

- א. נפגעו זכויותיו וחירויותיו של אדם, כפי שהוכרו בזה, תעמוד לו תרופה יעילה פי-על-אף, שאותה פגיעה בוצעה בידי אישים הפועלים בסמכות רשמית;
- ב. להבטיח, כי אדם התובע תרופה כזו תיקבע זכותו לכך בידי הרשויות השיפוטיות, המנהליות או המחוקקות המוסמכות, או בידי כל רשות מוסמכת אחרת, שהוקמה לשם כך-על ידי מערכת המשפט של המדינה, ולפתח את האפשרויות של תרופה שיפוטית;
- ג. להבטיח, כי הרשויות המוסמכות יכפו תרופות כאמור לכשיוענקו.

#### האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) סעיף 6, פסקה 1:

לכל בן אנוש זכות טבעית לחיים. זכות זו תוגן על-ידי החוק. אין לשלול משום אדם את חייו באורח שרירותי.

### רקע

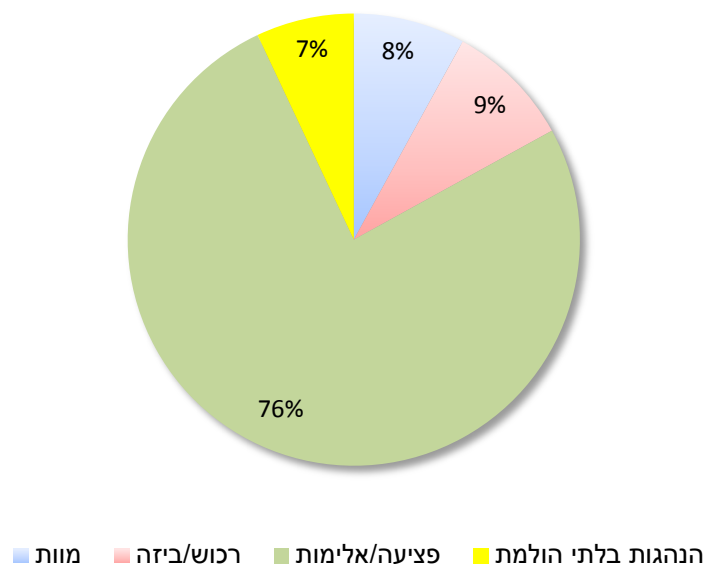
ארגון יש דין מבצע מעקב רב-שנתי אחר טיפול גורמי החקירה והתביעה הצבאיים בעבירות שביצעו לכאורה חיילי צה"ל נגד פלסטינים ורכושם בגדה המערבית ובעזה. המעקב כולל ליווי מאות תיקים שבטיפול משפטי ואחר של הארגון, וכן מידע ונתונים שמוסר דובר צה"ל לבקשתנו.

#### I. סוגי עבירה

← לפי נתונים שמסר דובר צה"ל ליש דין, במהלך 2013 נפתחו חקירת מצ"ח ב-199 תיקים.

- 15 חקירות נפתחו בעקבות מותם של פלסטינים (14 אירועים בגדה המערבית ואירוע אחד ברצועת עזה);
- 152 תיקי חקירה, שהם 76% מכלל החקירות, נפתחו בעקבות אירועי אלימות ופגיעה (145 בגדה המערבית ו-7 ברצועת עזה);
- 18 תיקים, שהם 9% מכלל החקירות, נפתחו בעקבות תלונות על אירועי פגיעה ברכוש או ביזה (כולם בגדה המערבית).

- בנוסף לאלה, 14 תיקי חקירה נפתחו בעקבות אירועים שהוגדרו על ידי דובר צה"ל "התנהגות שאינה הולמת"<sup>1</sup>.



## II. פתיחה בחקירה פלילית: מדיניות החקירות של צה"ל

הליך הפתיחה בחקירה פלילית נגד חייל צה"ל החשוד בעבירות כלפי פלסטינים שונה מההליך האזרחי המקביל, ולא כל תלונה שמגיעה לידיעת רשויות אכיפת החוק בצה"ל מביאה בהכרח לפתיחה בחקירה. כאשר קורבן עבירה או גורם אחר מעוניינים להגיש תלונה על עבירה שבוצעה בידי חייל צה"ל, עליהם למסור על כך הודעה למשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח); במקרים מסוימים די במסירת ההודעה כדי להביא לחקירת התלונה, ובמקרים אחרים ההודעה מובילה לפתיחה בהליך של בירור, שעליו מורה הפרקליטות הצבאית, ובסופו מתקבלת החלטה אם לפתוח בחקירת האירוע או לא.<sup>2</sup>

ככלל, מדיניות החקירות בצה"ל קובעת כי במקרה של חשד לעבירה שהתרחשה במהלך פעילות מבצעית, פתיחה בחקירה פלילית מותנית בקיומו של בירור מקדים. הבירור המקדים נשען על פי רוב על תחקיר מבצעי שמקיימת היחידה המעורבת באירוע המדובר, ולאחריו מחליטה הפרקליטות הצבאית אם להורות על פתיחה בחקירה. בעקבות עתירה לבג"ץ שעסקה בחקירת מקרי מוות של פלסטינים בידי כוחות צה"ל, הודיעה המדינה כי בכל מקרה שבו נגרם מותו של אזרח בשטחי הגדה המערבית כתוצאה מפעילות של כוחות צה"ל, למעט אירועים בעלי "אופי לחימתי של ממש", הדבר יוביל לפתיחה מיידית בחקירה פלילית של מצ"ח.<sup>3</sup>

התחקיר המבצעי הוא כלי של מפקדי הצבא להפקת לקחים מבצעיים וללמידה מכשלים ותקלות מבצעיות, שלא נועד לאסוף ראיות או לקבוע אחריות פלילית אישית. בין השאר, הוא נערך בדרך כלל בידי גורמים

<sup>1</sup> טיבה של הגדרה זו אינו ברור ליש דין, ובקשת הבהרה בנושא שנשלחה לדובר צה"ל טרם נענתה.

<sup>2</sup> עוד על מדיניות זו ראו דו"ח יש דין חקירה לכאורה: כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים (אוגוסט 2011), עמ' 17-18, 25-34.

<sup>3</sup> הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי, דו"ח שני – ועדת טירקל, פברואר 2013, עמ' 274.

בשרשרת הפיקוד של היחידה המעורבת בעבירה שנעברה לכאורה. המתחקרים אינם חוקרים ואין להם הכשרה מתאימה או כלים נאותים לגילוי ראיות.

למדיניות זו כמה משמעויות עיקריות. ראשית, העובדה כי מראש חלק מהתלונות אינן נחקרות היא מסגרת וחסם בפני מיצוי הדין עם עבריינים. שנית, הליך הברור שקודם לפתיחה בחקירה גוזל זמן יקר, ועל כן גם במקרים שבהם מתקבלת בסופו של דבר החלטה לפתוח בחקירה, לעתים קרובות משך הזמן שחלף מאז האירוע מקשה מאוד על האפשרות לקיים חקירה אפקטיבית, ולפעמים אף מחסל אותה לגמרי.

בנוסף, חלוקת העבודה בין מצ"ח, שהיא הגוף החוקר את התלונות בפועל, לבין הפרקליטות הצבאית, שהיא כאמור בעלת הסמכות להורות על פתיחה בהליך של ברור ועל פתיחה או אי-פתיחה בחקירה, ובהמשך היא המחליטה אם להגיש כתב אישום בסיום החקירה או לסגור את התיק, מצריכה תיאום בין הגופים ומקשה מאוד על המבקשים לעקוב אחר התקדמות החקירה.

← **הנתונים הרב-שנתיים מראים כי שיעור הפתיחה בחקירות נותר יציב בהשוואה לשנים האחרונות, וכי בין השנים 2000–2013 מספר החקירות הפליליות שנפתחו מהווה 62% ממספר ההודעות שנמסרו.**

### III. כתבי אישום

← **ב-2013 הוגשו בבתי הדין הצבאיים 6 כתבי אישום נגד חיילים בעקבות אירועי פגיעה בפלסטינים: ארבעה בעקבות חקירות שנפתחו ב-2013, ושניים בעקבות חקירות שנפתחו ב-2012.**

← **בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית בהיקף הגשת כתבי האישום: 2.2% בלבד מתיקי החקירה שנפתחו בעקבות אירועי פגיעה בפלסטינים בשנים 2010–2013 הביאו להגשת כתב אישום נגד חשודים. לשם ההשוואה, מאז תחילת האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 ועד היום הגישה הפרקליטות הצבאית כתבי אישום ב-124 תיקים, שהם 5.2% מהחקירות שנפתחו, ובהם הואשמו 206 חיילים וקצינים.**

← **בחינת נתונים אלה מתוך סך כל ההודעות שנמסרו למצ"ח מראה עד כמה נמוכים כיום הסיכויים שתלונה שהגיש פלסטיני תוביל בסופו של דבר להעמדה לדין של חיילים: רק 1.4% מסך ההודעות שנמסרו למצ"ח בשנים 2010–2013 הובילו להגשת כתב אישום. זאת כמובן בלי להביא בחשבון אירועים שכלל אינם מדווחים למצ"ח.**

תיקי חקירה שהניבו כתבי אישום		תיקי חקירה שנפתחו במצ"ח	שנה
באחוזים מתוך תיקי החקירה שנפתחו	סך הכול		
3.0%	6 (ייתכן שבמהלך 2014 יוגשו כ.א. נוספים)	199	2013
1.0%	1	103	2012
1.3%	2	153	2011
2.8%	4	145	2010
3.4%	8	236	2009

6.2%	20	323	2008
2.8%	10	351	2007
5.9%	9	153	2006
3.2%	5	155	2005
6.3%	12	189	2004
11.0%	16	146	2003
14.8%	23	155	2002
8.5%	7	82	2001
6.3%	1	16	2000
<b>5.2%</b>	<b>124</b>	<b>2,406</b>	<b>סה"כ</b>

## כשלים שמזהה יש דין במנגנון החקירה הצבאי

### 1. עיכובים בעבודת גורמי החקירה והתביעה

על פי נתוני המעקב של יש דין, קצב העבודה של מערכת אכיפת החוק הצבאית הוא איטי ביותר בשל עיכובים בכל השלבים.

#### · עיכובים בהחלטת הפצ"ר האם לפתוח בחקירה פלילית

ההמתנה הממושכת עד להחלטה אם לפתוח בחקירת מצ"ח מעקרת כמעט לחלוטין את האפשרות לחקירה מקצועית ואפקטיבית. במקרים רבים מצ"ח פונה לקורבנות עבירה ועדים על מנת לגבות את עדותם רק לאחר ההחלטה לפתוח בחקירה, בחלוף חודשים רבים מהאירוע.

← בעניינן של 75 מההודעות שנמסרו למצ"ח ב-2012 הוחלט על פתיחה בחקירה פלילית רק ב-2013 (38% מהחקירות שנפתחו ב-2013). הנתון מלמד על איטיות בקבלת החלטה האם לפתוח בחקירה.<sup>4</sup>

← נכון ל-30 באפריל 2011 היו במעקב יש דין 11 תיקים בהליך בירור שטרם התקבלה לגביהם החלטת הפרקליטות אם לפתוח בחקירה פלילית. ממועד מסירת ההודעה בדבר האירועים עד 30 באפריל 2011 חלפו בממוצע 702 (כמעט שנתיים). (6 מהתיקים המתינו להחלטה יותר משנתיים, 3 תיקים המתינו בין שנה לשנתיים ו-2 תיקים המתינו קצת פחות משנה).<sup>5</sup>

<sup>4</sup> אכיפת החוק על חיילי צה"ל בשטחים: סיכום נתוני 2013, דף נתונים, יש דין, ספטמבר 2014.  
<sup>5</sup> חקירה לכאורה: כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים, יש דין, אוגוסט 2011, עמ' 29.



## · התחקיר המבצעי והליך ה'בירור'

אחת הסיבות המרכזיות לעיכובים בהחלטה האם לפתוח בחקירה היא עריכתו של הליך בירור מקדים, שנשען בדרך כלל על התחקיר המבצעי. ההחלטה על פתיחה בחקירה מוקפאת עד תום הליך הבירור, שנוטה להמשך זמן רב באופן שפוגם באפקטיביות החקירה, אם תיפתח. עריכת התחקירים המבצעיים לפני חקירה פלילית מסכנת את החקירה הצפויה מפני שהזמן החולף מאפשר להשמיד ראיות או להעלימן ופוגע בזיכרוןם של עדים ובשל חשש מתיאום עדויות בין החיילים המעורבים באירוע, שכן תחקורם בידי מפקדיהם עלול לשמש "חזרה גנרלית" לקראת החקירה הפלילית.

בנוסף, התחקיר המבצעי אינו כולל (למעט מקרים מעטים ויוצאי דופן) האזנה לנרטיב של קורבנות העבירה, של עדי ראייה אזרחיים ולמעשה כל אדם שאיננו החיילים והקצינים המעורבים בפעילות הנחקרת.

## · עיכובים וסחבת בביצוע החקירות

יומני החקירה בתיקי מצ"ח מצביעים על עיכובים משמעותיים בביצוע פעולות חקירה בסיסיות. אחד העיכובים המשמעותיים הוא בגביית עדויותיהם של קורבנות העבירה ועדים. חוקרי מצ"ח נעזרים בגורמים מתווכים (כגון ארגוני זכויות אדם) על מנת לגבות עדויות ממתלוננים ועדים. הדבר דורש תיאום מוקדם עם החוקרים, תהליך שנוטה לעכב משמעותית את גביית העדויות ושיש בו תקלות רבות שלעיתים אף גורמות למתלוננים לחזור בהם מתלוננותיהם.

## · עיכובים בקבלת החלטת הפצ"ר האם להגיש כתב אישום

בתום חקירת מצ"ח נדרש הפצ"ר לקבל החלטה האם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק.

← בחינתם של 44 תיקים שיש דין עקב אחר הטיפול בהם הראתה כי משך הזמן הממוצע מסיום חקירת מצ"ח ועד לקבלת החלטה בפרקליטות הצבאית הוא כ-14 חודשים, וכי בחלק ניכר מהתיקים לא התקבלה החלטה אף בחלוף שנתיים מסיום החקירה.<sup>6</sup>

לקצב העבודה האטי של מערכת אכיפת החוק בצה"ל יש משמעות חשובה נוספת, מכיוון שרוב החיילים משרתים בצה"ל שנים ספורות בלבד. חוק השיפוט הצבאי קובע כי לא ניתן להגיש כתב אישום נגד חייל החשוד בביצוע עבירה אם חלפו יותר מ-180 יום ממועד שחרורו, או שנה במקרים של חשד לביצוע עבירות חמורות יותר.<sup>7</sup> קורה לא פעם שחיילים שנחשדו בביצוע עבירה מסיימים את שירותם הצבאי בלי שהועמדו לדין, ובהמשך יוצאים מתחולת חוק השיפוט הצבאי.

## II. איכות ירודה של החקירות

עיון בתיקי חקירה מלמד על כשלים בניהול החקירות ואי ביצוע פעולות חקירה בסיסיות. הדבר ניכר בהעדר פעולות חקירה בשטח (אי עריכת סיורים בזירות העבירה, חיפושים, איתור מסמכים וכו'), גביית עדויות מעדים וקרבנות האירוע חודשים רבים לאחר התרחשותו, מחסור בחוקרים דוברי ערבית וחוסר מקצועיות ומיומנות של החוקרים.

אחת הסיבות המרכזיות לחוסר המקצועיות היא שההכשרה לה זוכים החוקרים היא ההכשרה הכללית של חוקרי מצ"ח, ואין בה כדי להלום את מורכבות, חומרת וחשיבות המקרים שעל חקירתם הם אמונים.

<sup>6</sup> הבדיקה נערכה בשנת 2011. ראו: שם, עמ' 65-72.

<sup>7</sup> סעיף 6 לחוק השיפוט הצבאי (חש"ץ) קובע כי במקרים של עבירות צבאיות שדיןן מאסר שנתיים ומעלה, עבירות שאינן צבאיות המוגדרות מסוג פשע – כלומר עבירה פלילית שנקבע לה עונש מאסר של יותר משלוש שנים – וכן בעבירות של גרימת מוות ברשלנות או בנהיגה רשלנית, חוק השיפוט הצבאי יחול על החשוד בביצוע העבירה עד שנה מיום שחרור מצה"ל.

### III. עיקרון "אחריות מפקדים" נעדר מהדין הפלילי

מהדין הפלילי הישראלי נעדר עקרון "אחריות מפקדים" בשל מעשים שעשויים להיחשב פשעי מלחמה. בישראל אי אפשר להעמיד לדין מפקד – או אזרח – בשל פשעי מלחמה שביצעו הכפופים לו, אלא אם כן הורה בעצמו על ביצועם.

← מבחינתם של עשרות תיקי חקירה<sup>8</sup> בידי יש דין עולה כי חוקרי מצ"ח נמנעו מלחקור באזהרה קצינים בכירים, הן קציני שדה והן קציני מטה. גם במקרים שבהם החקירה העלתה חשד לקיומם של מדיניות או של נהלים שאינם חוקיים, לא העמיקו החוקרים את חקירתם לשם בחינת אחריותם של הקצינים הבכירים.

← מעקב יש דין מראה כי מתחילת האינתיפאדה השניה בשנת 2000 ועד אפריל 2011, מבין 190 החיילים והקצינים נגדם הוגשו כתבי אישום, לא הוגשו כלל כתבי אישום פליליים נגד קצינים בכירים בדרגת אל"ם ומעלה.<sup>9</sup>

### IV. היעדר חקיקה האוסרת על ביצועם של פשעי מלחמה

הדין הישראלי אינו כולל איסור על ביצוע פשעי מלחמה וסנקציה הנובעת מהחומרה המיוחדת שנוצעת לעבירות שנחשבות פשעי מלחמה בקרב משפחת העמים. רק חלק קטן מהעבירות הרלוונטיות בדין הישראלי משקפות את העבירות המוגדרות במשפט הבינלאומי (למשל ביזה); עבירות אחרות קיימות בדין הישראלי כעבירות "רגילות"; וישנן עבירות שאינן מופיעות כלל בדין הישראלי.

### V. עצמאות הפצ"ר

הפצ"ר עומד בראש מערכת המשפט הצבאית וכפוף מבחינה פיקודית לרמטכ"ל ומבחינה מקצועית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. 'כובעו הכפול' של הפצ"ר - כראש מערך התביעה הצבאית וראש מערך הייעוץ המשפטי - מעמיד בספק את מידת עצמאותו של הגוף החוקר. לפתחו של הפצ"ר מגיעות סוגיות שדורשות את התערבותו הן כיועץ המשפטי הבכיר לצה"ל והן כמי שעומד בראש מערכת התביעה הצבאית. במידה והפעולה שאושרה על ידו בכובעו כיועץ משפטי (או על-ידי מי מאנשיו שפועלים תחתיו) תעורר חשד לכאורה להפרת דיני הלחימה, כיצד יוכל הפצ"ר להורות על חקירת מצ"ח בנוגע לאותה סוגיה שבה היה מעורב אישית או מוסדית? במקרים רבים נדרשים אנשי הפרקליטות הצבאית לחקור פרקטיקות ושיטות פעולה שהפרקליטות הצבאית עצמה היתה שותפה ליצירתן או לאישורן. דומה כי אין פגיעה חמורה מזו בעצמאות הגוף החוקר.

### VI. נגישות

משום שאין בסיסי מצ"ח בגדה המערבית, פלסטיני שמעוניין להגיש תלונה לא יכול לעשות זאת ישירות ורוב התלונות מוגשות על ידי שוטרים המוצבים במת"קים וארגוני זכויות אדם. הדבר פוגע בנגישות של קורבנות עבירה פלסטינים לרשויות האכיפה הצבאיות.

← רק 6 תלונות מתוך 239 ההודעות שהוגשו למצ"ח ב-2013 נמסרו ישירות על ידי פלסטינים ללא גורם מתווך. היתר הוגשו בעיקר על ידי שוטרים המוצבים במת"קים וארגוני זכויות אדם.<sup>10</sup>

### VII. מידע שלא נאסף:

<sup>8</sup> חקירה לכאורה: כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים, יש דין, אוגוסט 2011, עמ' 62-65.

<sup>9</sup> ש.ם.

<sup>10</sup> אכיפת החוק על חיילי צה"ל בשטחים: סיכום נתוני 2013, דף נתונים, יש דין, ספטמבר 2014.

לפרקליטות הצבאית אין כלל דרך לדעת כמה זמן נמשכת חקירה פלילית, אפילו במקרים שבהם היא עצמה הורתה לפתוח בחקירה, כיוון שלדברי דובר צה"ל "במערכת הממוחשבת בה עושה שימוש הפרקליטות לעניינים מבצעיים אין פירוט בנוגע למועד הפתיחה בחקירה, אלא רק בנוגע למועד שבו התקבל תיק החקירה בפרקליטות לעניינים מבצעיים". המשמעות היא כי בכל הנוגע לעבירות נגד פלסטינים ורכושם, הפרקליטות הצבאית אינה יכולה לפקח באופן מלא על איכות החקירות המתקיימות בצה"ל, שכן מהירות החקירה היא אחד העקרונות המרכזיים של ניהול חקירה אפקטיבית, כפי שציינה גם ועדת טירקל שממצאיה העלו כי יש חקירות שנמשכות שנים רבות, ולפיכך המליצה הוועדה על קביעת מסגרת זמן למשך החקירה. כן המליצה הוועדה כי הפצ"ר יפרסם, אחת לשנה לפחות, נתונים סטטיסטיים בדבר משך זמן הטיפול בתיקים.<sup>11</sup>

## המלצות

דרושה רפורמה עמוקה במנגנון החקירות של צה"ל כדי להפוך אותו למנגנון עצמאי ואפקטיבי אשר מסוגל להוביל לחקר האמת. **יישום מיידי של כל מסקנות דו"ח טירקל יכול להביא לשינוי רציני לטובה.**

1. **פתיחה מיידיית בחקירה:** יש לפתוח בחקירת פלילית של מצ"ח בכל תלונה לחשד לביצוע עבירה, מבלי להתנות את החקירה בסיומו של הליך הבירור. במקרים שבהם האירוע הוא אירוע לחימתי מובהק, הליך בירור עובדתי שמקדים את החקירה חייב להיות מוגבל למספר ימים בודדים ומנותק מהתחקיר המבצעי.  
[המלצות ברוח זו הומלצו על ידי ועדת טירקל: המלצה מס' 5 א' - הערכה עובדתית; והמלצה מס' 6 - החלטה בדבר פתיחה בחקירה]
2. **מהירות:** יש לפעול לקיצור משך הטיפול הארוך של גורמי החקירה והתביעה בתיקים. על הפרקליטות להגביל את משך הזמן לביצוע חקירת מצ"ח ואת משך הזמן לקבלת החלטה בפרקליטות האם להגיש כתב אישום או לסגור את התיק.  
[המלצה ברוח זו הומלצה על ידי ועדת טירקל: המלצה מס' 10: קביעת מסגרת זמן לביצוע חקירה]
3. **עצמאות הפצ"ר:** במקרים שבהם החשד נוגע למדיניות או פקודות שגובשו או אושרו על ידי הפרקליטות הצבאית, קצינים בדרגתו של הפצ"ר ומעלה או דרג מדיני, על החקירה להתבצע על ידי גוף אכיפת חוק עצמאי, חיצוני לצבא, מקצועי ובעל סמכות חקירה ותביעה.  
[המלצה מס' 7 בדו"ח טירקל נוגעת לעצמאות הפצ"ר, אך אנו סבורים שאין בה כדי להבטיח את עצמאות הגוף החוקר]
4. **מקצועיות:** על הפרקליטות הצבאית להכשיר את חוקרי מצ"ח העוסקים בחקירת עבירות נגד פלסטינים בדיני הלחימה ובחובות הנובעים מהם. דגש מיוחד יש לשים על חקירת עבירות הנוגעות לענישה קולקטיבית ועבירות דומות אחרות הנובעות ממדיניות פסולה של מפקדי שדה. יש לבסס את מערך החקירות על חוקרים מנוסים בשירות קבע ולשאוף שחלק ניכר מהחוקרים המטפלים בעבירות בשטחים, ולכל הפחות אלה העוסקים במגע ישיר עם מתלוננים ועדי ראיה פלסטינים, יהיו דוברי ערבית ובעלי יכולת לעבודה בשפה זו. כמו כן על הפרקליטות הצבאית להגדיל את תקן כוח האדם ולהקצות כוח אדם מיומן ובהיקף מספק לצרכיה של חוליית הפרקליטות לעניינים מבצעיים.  
[המלצות ברוח זו הומלצו על ידי ועדת טירקל: המלצה מס' 9 - חקירות מצ"ח, והמלצה מס' 11: שקיפות ההליכים]
5. **חקיקה:** יש להטמיע לדין הישראלי דוקטרינת **אחריות מפקדים** המקנה אפשרות להעמיד לדין מפקדים ובכירים בשל עבירות שביצעו דרגים נמוכים שכפופים להם. כן יש לקבוע עבירות מיוחדות של **פשעי מלחמה** באמצעות חקיקה בספר החוקים של מדינת ישראל.

<sup>11</sup> הוועדה הציבורית לבדיקת האירוע הימי מיום 31 במאי 2010, **הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבינלאומי**, דו"ח שני - ועדת טירקל, פברואר 2013, עמ' 332-331. (המלצה מס' 10).

[המלצות ברוח זו הומלצו על ידי ועדת טירקל: המלצה מס' 2 – אחריותם של מפקדים וממונים  
אזרחיים, והמלצה מס' 1- חקיקת 'פשעי מלחמה']

6. **נגישות:** יש להקים בסיסי מצ"ח בשטחי הגדה המערבית, לפחות בצפונה ובדרומה, באופן שיקל על  
מתלוננים החפצים בכך למסור תלונה או עדות ישירות לחוקרי מצ"ח. יש לעשות זאת במסגרת  
בסיסים קיימים ומבלי להפקיע שטחים נוספים.

[המלצה ברוח זו הומלצה על ידי ועדת טירקל: המלצה מס' 9 – חקירות מצ"ח]

## 2.

### אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית

נושא 18 (ברשימת הנושאים):

לאור המלצותיה הקודמות של הוועדה (סעיף 9), אנא ציינו האם המדינה שהיא צד לאמנה פתחה בחקירות מהימנות ועצמאיות לבחינת כל החשדות בדבר שימוש מופרז בכוח בידי כוחות ישראלים, ובייחוד בידי צה"ל נגד אזרחים פלסטינים ומפגינים. זאת בייחוד ברצועת עזה ובמחסומים בשטח הפלסטיני הכבוש, לרבות מזרח ירושלים. אנא ספקו גם מידע על אמצעים שנקטו כדי להבטיח שמבצעי מעשי אלימות עומדים לדין ונענשים במהירות.

#### האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) סעיף 2, פסקה 3:

מדינה שהיא צד באמנה זו מתחייבת:

- א. נפגעו זכויותיו וחירויותיו של אדם, כפי שהוכרו בזה, תעמוד לו תרופה יעילה פי-על-אף, שאותה פגיעה בוצעה בידי אישים הפועלים בסמכות רשמית;
- ב. להבטיח, כי אדם התובע תרופה כזו תיקבע זכותו לכך בידי הרשויות השיפוטיות, המנהליות או המחוקקות המוסמכות, או בידי כל רשות מוסמכת אחרת, שהוקמה לשם כך - על ידי מערכת המשפט של המדינה, ולפתח את האפשרויות של תרופה שיפוטית;
- ג. להבטיח, כי הרשויות המוסמכות יכפו תרופות כאמור לכשיוענקו.

#### האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) סעיף 6, פסקה 1:

לכל בן אנוש זכות טבעית לחיים. זכות זו תוגן על-ידי החוק. אין לשלול משום אדם את חייו באורח שרירותי.

#### האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR) סעיף 2, פסקה 2:

כל הטפה לשנאה לאומית, גזעית או דתית, המהווה הסתה להפליה, לפעולת איבה או לאלימות תיאסר על-ידי החוק.

### רקע

הגורמים האמונים על אכיפת החוק בנוגע לעבירות הנעברות על ידי אזרחים ישראלים בגדה המערבית הם מחוז ש"י במשטרת ישראל, צה"ל, השב"כ והמנהל האזרחי. מחוז ש"י (שומרון ויהודה), שהוקם ב-1994, מופקד על כל הנוגע לאכיפה במישור הפלילי, הכוללת פתיחת תיק פלילי וביצוע חקירה. במידת הצורך, בהתאם לתוצאות החקירה, מופקד המחוז גם על סיוע לפרקליטות בגיבוש כתב אישום והעמדה לדין.

מאז 2005 מפרסם ארגון יש דין נתונים על תוצאותיהן של חקירות המתנהלות במחוז ש"י בנוגע לעבירות פליליות של אזרחים ישראלים כלפי פלסטינים ורכושם בגדה המערבית.

בתשע השנים האחרונות עקב יש דין אחר תוצאות החקירה ב-1038 תיקים שנפתחו ביחידות השונות של משטרת מחוז ש"י, בעקבות תלונות שהגישו פלסטינים בסיוע יש דין. מסמך זה אינו מסכם את תוצאות

החקירה בכל האירועים הפליליים בהם פגעו אזרחים ישראלים בפלסטינים וברכושם, אלא מהווה מדגם רחב היקף של עבודת מחוז ש"י בתחום זה.<sup>12</sup>

## I. קבוצות עבירה

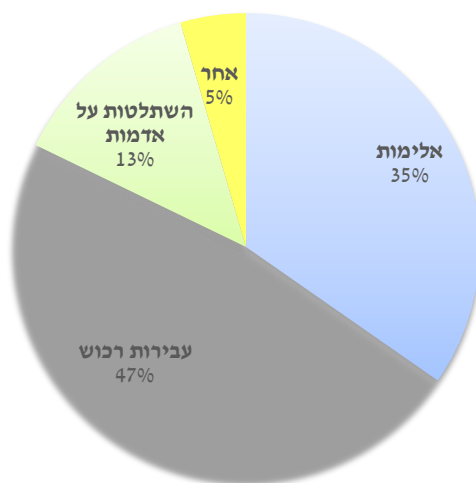
← יש דין מחלק את התלונות הנחקרות לארבע קטגוריות עיקריות של עבירה:

**פגיעה ברכוש:** מתוך 1038 תיקי חקירה הנסקרים בדף נתונים זה, 493 תיקים (47%) עניינם בתלונות של פלסטינים על גרימת נזק לרכושם. חקירות אלה כוללות עבירות של הצתה, גניבה, פגיעה ברכוש, כריתת עצים או פגיעה בגידולים אחרים, גניבת יבול חקלאי ועוד.

**אלימות:** 360 מבין 1038 תיקי החקירה שבמעקב יש דין (35%) עניינם אלימות של אזרחים ישראלים כלפי פלסטינים בגדה המערבית. אירועי האלימות כוללים מקרי ירי, הכאה, יידוי אבנים, תקיפה באמצעות אלות, סכינים או קתות רובה, דריסה, איומים ועוד.

**השתלטות על אדמות פלסטיניות:** 138 תיקי חקירה שבמעקב יש דין (13%) נפתחו בעקבות תלונות הנוגעות לניסיונות של ישראלים להשתלט על אדמות פלסטיניות באמצעות גידור, עיבוד, הצבת מבנים, קרוואנים או חממות, סילוק פלסטינים מחלקותיהם, מניעת גישה מפלסטינים לאדמותיהם, הסגת גבול ועוד.

**עבירות אחרות:** 47 תיקי חקירה שבמעקב יש דין (5%) נוגעים לעבירות אחרות, שאינן נופלות בתחום שלוש הקטגוריות שהוזכרו לעיל. עבירות אלה כוללות הרג של בעלי חיים, חילול מסגדים ובתי קברות, הזרמת שפכים לחלקות חקלאיות של פלסטינים, השלכת פסולת באדמות של פלסטינים ועוד.



<sup>12</sup> הנתונים המוצגים בדף זה הם תוצאה של מעקב אחר חקירות שבהן התנאים והנסיבות מוטים מראש לטובת גורמי אכיפת החוק ופועלים לטובתם, שכן אנשי הצוות של יש דין מהווים גורם מתווך ומקשר בינם ובין המתלוננים הפלסטינים, ופעמים רבות אף מסייעים בקידום החקירה באמצעות הבאת העדים ומסמכים רלבנטיים ליחידות החוקרות, ככל שהם מתבקשים לעשות כן על ידי גורמי החקירה והתביעה המטפלים בתלונות. ללא סיוע בהגשת תלונה מצד גורמים ישראלים, ובראשם ארגוני זכויות אדם, יכולתם של פלסטינים להגיש תלונה במשטרת ישראל או לעקוב אחר תוצאות החקירה בעניינה היא כמעט אפסית.

## II. תוצאות חקירת המשטרה: ברוב מקריע של התיקים הוחלט לסגור את תיק החקירה

← יש דין עוקב אחר 1038 תיקי חקירה שהתנהלו ועדיין מתנהלים במשטרת מחוז ש"י. מתוכם, 72 תיקים עדיין נמצאים בשלבים שונים של טיפול וחקירה, וב-966 תיקים התקבלה החלטה סופית על ידי גורמי החקירה והתביעה, כך שניתן להתחקות אחר התוצאה בהם:

- ב-72 מתיקי החקירה שנפתחו עד היום הוגשו כתבי אישום נגד נאשמים (7.5% מהתיקים שהטיפול בהם הסתיים);
- 883 תיקים נסגרו בתום החקירה בלי שהוגש כתב אישום נגד חשודים (91% מהתיקים שהטיפול בהם הסתיים);
- 11 תיקים אבדו במשטרת מחוז ש"י ומעולם לא נחקרו.

## III. עלות סגירה: רוב התיקים נסגרים בשל כישלון המשטרה לאתר את העבריינים או לאסוף ראיות

← לאחר סגירתו של תיק חקירה, על משטרת ישראל להודיע למתלונן על ההחלטה לסגור את התיק<sup>13</sup> וכן לפרט את העילה לסגירתו מתוך תשע עילות הקבועות בחוק.<sup>14</sup> מבין 883 תיקי החקירה במעקב יש דין שנסגרו, ב-3 תיקים משטרת מחוז ש"י לא מסרה ליש דין מהן עילות הסגירה. יתר 880 התיקים נסגרו בעילות שונות, המעידות על טיבן של תוצאות החקירה, כמפורט להלן:

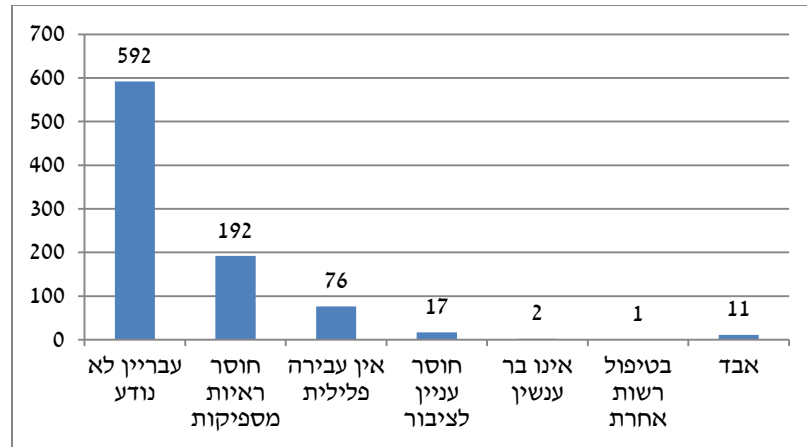
- 592 תיקים נסגרו בעילת "עבריין לא נודע" ("על"ן"), המעידה על כישלונה של המשטרה באיתור חשודים בביצוע העבירות;
- 192 תיקים נסגרו בעילת "חוסר ראיות מספיקות", בשל כישלונם של החוקרים לאסוף ולגבש ראיות מספיקות להעמדה לדין של חשודים שאותרו;
- 76 תיקים נסגרו בעילת "אין אשמה פלילית", שמשמעותה כי לא בוצעה עבירה פלילית או שלחשוד אין כל קשר לעבירה שבוצעה; מתוכם, ב-26 תיקים ערער יש דין על ההחלטה, משום שהצוות המשפטי שבחן את התיק סבר שההחלטה לסגור את התיק בעילה זו היא בלתי סבירה;
- 17 תיקים נסגרו בעילה "היעדר עניין לציבור";
- 2 תיקים נסגרו בעילה "העבריין אינו בר ענשין";
- תיק אחד נסגר בעילה "בטיפול רשות אחרת".

← פילוח הנסיבות שבהן נסגרו תיקי החקירה מצביע על כך ש-784 תיקי חקירה נסגרו בעילות "עבריין לא נודע" ו"חוסר ראיות מספיקות", ו-22 תיקים נסגרו בעילה "אין אשמה פלילית", אך בחינה מעמיקה שלהם הראתה כי החקירה לא מוצתה ולכן הוגש ערר על סגירתם. 11 תיקים אבדו במשטרת ישראל ומעולם לא נחקרו. משמעות הנתונים היא כי מסך כל התיקים שטיפול גורמי החקירה והתביעה בהם הסתיים ותוצאתם נמסרה ליש דין, 84.98%, נסגרו בשל כישלון המשטרה בחקירה.

<sup>13</sup> סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982, ס"ח 1043.

[http://www.nevo.co.il/law\\_html/law01/055\\_096.htm#Seif188](http://www.nevo.co.il/law_html/law01/055_096.htm#Seif188)

<sup>14</sup> פקודת משטרת ישראל מפרטת תשע עילות שבגינן רשאי התובע המשטרתי להורות על סגירת תיק חקירה: היעדר אשמה, העבריין לא נודע, חוסר ראיות מספיקות, אין במשפט עניין לציבור, מות החשוד או הנאשם, התיישנות העבירה, קטינות, אי-שפיות הדעת, יש רשות אחרת המוסמכת לחקור. ראו פקודת משטרת ישראל, פקודת המט"א"ר 14.01.50: סמכות תובע משטרתי לסגור תיק חקירה: <http://www.justice.gov.il/NR/rdonlyres/4B4F6000-AE76-43E3-A4FF-7779D5E17E0F/20100/6083.pdf>



### הסיבות לכישלון החקירות

הכישלון המתמשך של משטרת מחוז ש"י בתחום זה נובע משורה של ליקויים וכשלים מערכתיים בניהול החקירות, כפי שנסקרו בהרחבה בדו"ח "מראית חוק" שפרסם יש דין ב-2006. הדו"ח הצביע על כך שיותר ממחצית מהחקירות שנבחנו התאפיינו ברשלנות, חוסר מקצועיות, מיעוט פעולות חקירה ואי עמידה בסטנדרטים מקובלים של חקירה.<sup>15</sup>

ניתוח עדכני של תיקי חקירה (שהתנהלו במחוז ש"י בתקופה שמהקמת יש דין ב-2005 עד סוף שנת 2013) גילה כשלים וליקויים בכל שלבי החקירה – החל בסיור בזירת האירוע ואיסוף הראיות בזירה, עבור בגביית עדויות, זיהוי, איתור וחקירת חשודים וכלה בניחות הראיות שנאספו ובהחלטה האם יש בהן די בכדי להגיש כתב אישום. המסקנה העיקרית מניתוח תיקי החקירה היא כי פעולות שבהן לא נקטה המשטרה הן הסיבה המרכזית לכישלון החקירות. **אי ביצוע פעולות חקירה בסיסיות הוא מחדל העולה לעיתים עד כדי רשלנות.**

היעדר מערכת מבוססת של אכיפת חוק המושתתת על מערך חקירות ראוי שיכול להוביל למיצוי הדין עם עבריינים, הוא חלק מהתפרקותה הכוללת של מדינת ישראל מחובתה, הקבועה בחוק הבינלאומי, להבטיח את שלומה של האוכלוסייה הפלסטינית בשטח הכבוש על ידה.

מאז החל יש דין לעקוב אחר חקירות המתנהלות במחוז ש"י, ב-2005,<sup>16</sup> נותרו הנתונים שהוצגו להלן בעינם, ללא שינוי משמעותי. הדבר מצביע על כישלון מערכתי ועקבי של משטרת מחוז ש"י לחקור בעבריות שמבצעים אזרחים ישראלים נגד פלסטינים.

### ערים על סגירת תיקים

במקרים מסוימים מגיש יש דין ערר על ההחלטה לסגור את תיק החקירה ללא הגשת כתב אישום, אולם ברוב מקריה של התיקים שבהם זוהו כשלי חקירה סבור יש דין כי אין תועלת בערר מפני שפעולות חקירה יש לבצע זמן קצר ככל הניתן לאחר ביצוע העבירה ואין תועלת בביצועם לאחר זמן רב. בשל כך, **אין בזכות הערר, העומדת לקורבן עבירה, כדי לתת מענה לרוב הכשלים שבגינם נסגרים תיקי חקירה בלא כתבי אישום.**

<sup>15</sup> לפירוט הכשלים והליקויים שנמצאו ראו **מראית חוק: אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית**. יש דין, יוני 2006, עמ' 97-75.

<sup>16</sup> נתונים קודמים של מעקב יש דין פורסמו בדוחות יש דין **מראית חוק: אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית** (יוני 2006) ו**מעט מדי ומאוחר מדי: פיקוח פרקליטות המדינה על חקירת עבריות אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בשטחים** (יולי 2008). נתוני המעקב באותם דוחות נשענו על חקירתם של 92 ו-205 תיקים בהתאמה; נתונים נוספים פורסמו בדפי הנתונים **מעקב יש דין – אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית** (פברואר 2011, מרס 2012 ויולי 2013), שהנתונים בהם נשענו על מעקב אחר 642, 781 ו-938 תיקים בהתאמה.



← מתוך כלל תיקי החקירה שבמעקב יש דין, בכ-21.7%<sup>17</sup> מהתיקים סבר יש דין כי הליכי החקירה לא מוצו עד תום או שהחומר שנאסף בחקירה מספיק להגשת כתב אישום, והגיש ערר על החלטה לסגור את התיק.<sup>18</sup> בכ- 27.3% מסך העררים<sup>19</sup> שהגיש יש דין והתקבלה בהם החלטה, התקבלו הטענות שהועלו בערר והוחלט להחזיר את התיק להשלמת חקירה במשטרה, או להגיש כתב אישום.<sup>20</sup>

### “עומדים מנגד”

סעיף 6 לנוהל אכיפת החוק והסדר לגבי ישראלים מפירי חוק באיו"ש ואזח"ע<sup>21</sup> עוסק ב"אחריות מבצעית לטיפול באכיפת החוק", ומחלק את תחומי האחריות בין המשטרה לצה"ל. סעיף 6(ג) בנוהל קובע כי באירועים שיתפתחו ללא מידע מוקדם יטפל צה"ל, עד להגעת המשטרה למקום והעברת האחריות לידיה. בכך מטיל הנוהל את מירב האחריות לאכיפת החוק על אזרחים ישראלים על המשטרה, אך אינו פוטר את חיילי צה"ל מטיפול מיידי באירוע וממעצר חשודים. סעיף 11(א)(5) לנוהל, העוסק באירוע שאין לגביו מידע מוקדם ואשר למקום מגיעים ראשונים חיילי צה"ל, קובע כי צה"ל יאבטח את הזירה עד להגעת המשטרה. הסעיף קובע מפורשות כי "אין באמור בסעיף זה כדי לגרוע מחובתם של כוחות צה"ל לנקוט בכל הפעולות הדרושות לשם טיפול בפצועים או לשם מניעת פגיעה בנפש, בגוף או ברכוש וכן לעיכוב ומעצר חשודים אשר עלולים להימלט מהזירה". בעקבות פרסום נוהל אכיפת החוק גיבש צה"ל נוהל משלו הקובע, בין היתר, כי על "כל חייל שהינו עד לביצוע עבירה על ידי ישראלי, הן ביחס לאדם והן ביחס לרכוש, לפעול באופן מיידי לשם מניעת העבירה ו/או הפסקתה, במידת הצורך לעכב ולעצור את החשודים בביצוע העבירה, לתעד את הזירה ולשמרה".<sup>22</sup>

מקרים שתועדו בידי יש דין מראים כי בניגוד להוראות הנוהל הצבאי חיילים "עמדו מנגד" ונמנעו מלהשתמש בסמכותם למנוע או להפסיק את מבצעי העבירה, שחררו חשודים ממקום האירוע ולא עשו שימוש בסמכות הנתונה בידם לעכבם עד בוא המשטרה. במקרים חמורים אף יותר חיילים סייעו לאזרחים ישראלים בביצוע עבירות נגד פלסטינים.

נראה כי חיילי צה"ל אינם מודעים לחובתם על פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי להגן על האוכלוסייה הפלסטינית בשטח הכבוש, ואף לא לסמכויות המוקנות להם כדי לעשות זאת. בחינה של עדויות שגבה ארגון "שוברים שתיקה" מחיילים ששירתו בגדה המערבית מעלה כי חיילי צה"ל אינם מוכשרים לנושא אכיפת החוק בשטחים על כל היבטיו, כולל החובות הנגזרות מהמשפט ההומניטארי הבינלאומי.

דו"ח מבקר המדינה שפורסם ביולי 2013, שממצאיו תואמים את ממצאי יש דין, מצא ליקויים בביצוע נוהל האוגדה העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוח צה"ל המגיע לזירת אירוע פלילי (כמו גם אירוע חבלני), הקובע, בין היתר, כי על הכוח לעצור את המעורבים באירוע תוך הפרדה ביניהם, עליו לסגור את הזירה וזירות המשנה, ונאסר עליו להזיז חפצים או לגעת בהם.<sup>23</sup> דו"ח מבקר המדינה מצא ליקויים גם בכל הנוגע לאחריותם של חיילי צה"ל לשמירת זירת אירוע. המבקר ציין כי "לעיתים כוחות צה"ל לא קיימו את ההוראות שנקבעו בנוהל של אוגדת איו"ש העוסק בהתנהגות הנדרשת מכוחות צה"ל המגיעים לזירת אירוע. דבר זה בא לידי ביטוי

<sup>17</sup> 191 תיקי חקירה מתוך 880 תיקים שנסגרו בתום החקירה ועילת סגירתם נמסרה ליש דין.

<sup>18</sup> בשנתיים האחרונות חלה ירידה חדה במספר העררים שהוגשו על ידי יש דין, בעיקר בשל שינוי במדיניות הגשת הערר של הארגון, אך אין בעובדה זו כדי לשנות את הממצאים באשר לתוצאותיהם של העררים שהוגשו.

<sup>19</sup> 47 מתוך 191 העררים שהגיש יש דין והתקבלה בהם החלטה.

<sup>20</sup> ב-121 עררים לא התקבלו טענות הערר והוא נדחה. כמו כן נכון למועד כתיבת דו"ח זה, 13 עררים עדיין נבדקים וטרם התקבלה בהם החלטה, ב-6 עררים הטיפול הופסק ביוזמת יש דין, 7 עררים כלל לא נבדקו על ידי הפרקליטות בשל הטענה לשיהוי בהגשת הערר, וערר נוסף ככל הנראה אבד ולא ידוע מה עלה בגורלו.

<sup>21</sup> 2-ב בספטמבר 1998 פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, את "נוהל אכיפת החוק והסדר לגבי ישראלים מפירי חוק באיו"ש ואזח"ע".

<sup>22</sup> מכתבו של סרן הראל וינברג מלשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון לעו"ד לימור יהודה מהאגודה לזכויות האזרח, 31 ביולי 2005.

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דו"ח שנתי '63, 17.7.2013, עמ' 138.

בנטילת פרטים מזירת האירוע על ידי חיילי צה"ל לפני הגעת המשטרה לשטח ואי העברת פריטים שנתפסו על ידי צה"ל בזירות אירוע למשטרה או בהעברתם באיחור. התנהלות זו פוגעת בחקירת האירועים ובהליך הפלילי שיש לנהל נגד עבריינים".<sup>24</sup>

אחד ההסברים האפשריים לליקויים אלה, לפי המבקר, הוא שחיילי צה"ל אינם מוכשרים לנושא שמירת זירת אירוע.<sup>25</sup> האחריות לעריכת הכשרות מתאימות לחיילים בנושא זה היא בראש ובראשונה של צה"ל, בסיועה של המשטרה. אולם, התחלופה הגבוהה של חיילי המילואים והסדיר המוצבים באזור פוגעת ביכולת להכשיר את החיילים באופן יעיל.

#### קטע מעדותו של חייל נחל מגדוד 50 בפני ארגון "שוברים שתיקה"

שאלה: אולי שאלה קצת כללית, היה דיבור לפני שעולים לקו, שבוע הכנות וזה, על התמודדות מול מתנחלים או אזרחים ישראלים? כלומר, מה קורה? האם יש לכם סמכות לעצור מתנחל שתוקף אתכם? שתוקף פלסטיני? שתוקף רכוש פלסטיני?

תשובה: אין התייחסות ישירה לזה.

[...]

שאלה: דיברו איתכם באיזה שהוא שלב על מושג אזרחים מוגנים? אתה מכיר, שמעת את זה?

תשובה: לא זוכר.

[...]

שאלה: היה נוהל כתוב להתמודדות של מתנחלים שתוקפים פלסטינים, מקרים של אלימות כלפי פלסטינים?

תשובה: לא.

שאלה: במידה ויש זירה, אני יודע שאלה שאלות קצת משוננות אבל מעניין אותי – השחיתו עכשיו איזה שהוא תא שטח, מתנחלים ירדו מאלון מורה או יצהר, לא משנה איפה, ועשו תג מחיר, פגעו בעצי זית, ופה ושם וזה. מדובר על לשמור על הזירה כזירת פשע שהמשטרה תוכל לבוא ולבצע חקירה?

תשובה: אין שום נוהל בעניין הזה. [...]

#### הקמת מפל"ג חדש במשטרת ש"י לטיפול בפשיעה לאומנית

בתחילת 2013 הוקם בימ"ר ש"י מפלג לפשיעה לאומנית שנועד לטפל בפשיעה אידיאולוגית של יהודים נגד פלסטינים.<sup>26</sup> ביחידה תקן ל-80 שוטרים, רובם חוקרים ובלשים, והמטרה היא שתוך שנה-שנתיים מהקמתו, המפלג החדש יטפל בכל עבירות הפשיעה הלאומנית (שכרגע מטופלת גם ביחידות ההפס"ד (הפרות סדר) במרחבים ובתחנות.

בנוסף להקמת היחידה, נקבעה הגדרה "לפשיעה לאומנית" ונקבע סל עבירות הנכנסות תחת ההגדרה של פשיעה לאומנית: "אירועי פשיעה לאומנית" הוגדרו כמעשים פליליים הכוללים פגיעה בנפש ו/או ברכוש,

<sup>24</sup> שם, עמ' 132.

<sup>25</sup> שם, עמ' 138.

<sup>26</sup> עבודת המטה להקמת היחידה החלה בסוף 2011, בעקבות האירוע בחטמ"ר אפרים בו פרצו פעילי ימין לבסיס, השחיתו כלי רכב והכו את הסמח"ט.

המבוצעת על ידי יחיד או קבוצה (כאשר המבצע הוא יהודי [שמאל/ימין], ערבי [ישראלי/פלסטיני] וזרים), אשר נעשו או תוכננו להיעשות כדי להשפיע על עניין מדיני, אידיאולוגי או דתי... בסל הפשיעה הנ"ל נכללות עבירות רבות ומגוונות המצויות בספר החוקים: עבירות נגד הגוף, החירות או הרכוש, איומים או סחיטה, בריונות, תקלות לציבור ועוד כאשר המניע לביצוע העבירות הנ"ל הוא מתוך גזענות או שנאה כהגדרתן בספר החוקים...".<sup>27</sup>

ההשקעה העיקרית של המפלג החדש היא ביכולות בילוש ובעבודת מודיעין, אך למרות הכוונות והמשאבים שהופנו אליו, הקמתו לא טיפלה עד כה בנקודת התורפה העיקרית של מחוז ש"י – אי-ביצוע של פעולות חקירה בסיסיות בתיקי החקירה. לעת עתה לא ניכר שינוי של ממש כתוצאה מפעילותה – לא במספר כתבי האישום המוגשים נגד חשודים בעבירות של פגיעה בפלסטינים וברכושם ולפי התרשמותנו, גם לא בכמות הפעילות העבריינית בשטח.

### **איסוף נתונים אודות אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בידי רשויות ישראליות**

מדי שנה פונה יש דין לממונה על חופש המידע במשטרת ישראל בבקשה לקבל נתונים אודות חקירת עבירות של אזרחים ישראלים כלפי פלסטינים ורכושם. מפירוט התיקים שמעבירה המשטרה עולה בבירור כי מדובר בכלל התיקים שהמשטרה מגדירה הפס"ד (הפרות סדר), הכוללות גם עבירות נגד כוחות הביטחון, הפרת צווי אלוף וכו'. המשמעות היא שאין בידי מדינת ישראל נתונים מדויקים לגבי תיקי החקירה שנפתחו במשטרת מחוז ש"י בדבר עבירות של אזרחים ישראלים נגד פלסטינים ורכושם, וממילא אין היא מבצעת כל מעקב אחר כמות העבירות וסוגיהן או הערכה ובקרה על איכות החקירות.

כמו כן, הנתונים בדבר כתבי האישום אינם כוללים את סך כתבי האישום שהניבו החקירות, אלא רק את אלה שהגישה מחלקת התביעות במחוז ש"י, אשר אינם כוללים את כתבי האישום שהוגשו בידי פרקליטות המדינה. בנוסף, להבנתנו, משטרת ישראל לא יצרה הגדרה מובחנת לעבירות שביצעו אזרחים ישראלים נגד פלסטינים ורכושם. כתוצאה מכך, הנתון שהועבר בנוגע למספר כתבי האישום כולל בתוכו גם כתבי אישום שהוגשו בגין עבירות כגון "העלבת עובד ציבור", "הפרעה לשוטר במילוי תפקידו" ועוד. מהדברים ניתן להסיק כי אף אחד מהגופים הממונים על אכיפת החוק אינו אוסף נתונים לגבי סך כתבי האישום שהניבו חקירות מחוז ש"י בעקבות פגיעה של אזרחים ישראלים בפלסטינים וברכושם. לשם המחשה, מנתונים שהעבירה דוברות המשטרה לגבי שנת 2013 עולה כי סך הכל הגישה המשטרה 30 כתבי אישום בעבירות הפס"ד במחוז ש"י, אך רק 6 מהם בעקבות אירועי פגיעה בפלסטינים, והיתר בעקבות עבירות אחרות.

**ממכלול הבעיות שנזכרו להלן עולה כי בכל הנוגע לעבירות שביצעו אזרחים ישראלים נגד פלסטינים ורכושם אין בידי גורמי אכיפת החוק הישראלים נתונים לגבי מספר תיקי החקירה שנפתחו, סוגי העבירות שנחקרו, תוצאות החקירות, איכות החקירות, ומספר כתבי האישום שהוגשו נגד חשודים. במילים אחרות, אין בידם מידע אודות היקף התופעה של פגיעה בפלסטינים וברכושם ואף לא מידע אודות מידת הצלחת מאמצי האכיפה.**

### **המלצות**

קיומן של ההתנחלויות מהווה פגיעה חמורה ומקיפה בזכויות האדם של פלסטינים בשטחים.<sup>28</sup> רק פירוק ההתנחלויות וסיום הכיבוש יפתרו את בעיית אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית. עם זאת, כל עוד המצב הקיים נמשך, כדי לצמצם את תופעת העבריינות והפגיעה בפלסטינים נדרשת רפורמה מעמיקה, הכוללת הקצאת משאבים, שינוי ברוח המפקד והצבת יעדים ברורים.

<sup>27</sup> מכתב מאת עו"ד רפ"ק חמוטל סבג, הממונה על חופש המידע, היחידה לתלונות הציבור, משטרת ישראל, 18 במרץ 2014, בתשובה לבקשת יש דין לפי חוק חופש המידע.

<sup>28</sup> השפעת ההתנחלויות על זכויות הפלסטינים בגדה המערבית, נייר עמדה שהוגש לוועדת הבדיקה הבינלאומית בנושא ההתנחלויות הישראליות בשטחים הפלסטיניים הכבושים כולל מזרח ירושלים, יש דין, נובמבר 2012.

1. יש להגדיר את ההגנה על פלסטינים כיעד מרכזי של צה"ל, כגוף האמון על אכיפת החוק בגדה, ואף הגורם הנוכח בשטח.
2. על צה"ל ומשטרת ישראל להקצות סדרי כוחות מספקים ומיומנים לאכיפת החוק, כולל לפעולות הגנה, התרעה וחקירה.
3. יש להבטיח שחקירות המתנהלות במחוז ש"י במשטרה ינוהלו באופן מקצועי ואפקטיבי, כולל ביצוע פעולות חקירה כגון: איסוף ראיות בזירות אירוע, זימון חשודים לחקירה, גביית עדויות מכלל המעורבים, עריכת מסדרי זיהוי, אימות טענות אליבי של חשודים, וכו'.
4. יש להטמיע למערך ההכשרות של צה"ל בכל הדרגים הכשרות בנושא המשפט ההומניטארי הבינלאומי, ולוודא כי חיילים המשרתים בגדה המערבית מודעים לחובות המושטות עליהם בכל הנוגע להגנה על האוכלוסייה הכבושה ורכושה, כגון החובה לפעול למניעת עבירה או להפסקתה, לעקב חשודים ולשמור על זירת אירוע. כן יש לוודא כי החיילים אף מודעים לסמכויות הנתונות בידם בהקשר זה.
5. יש למצות את הדין עם חיילים ה"עומדים מנגד". יש לחקור ולהעמיד לדין חיילים ומפקדים המפרים את חובתם להגן על פלסטינים ורכושם.
6. יש להציב כוחות קבועים, מיומנים ומספיקים באזורי החיכוך הקבועים והידועים לכוחות הביטחון. כמו כן, יש להציב כוחות מיומנים ומספיקים גם באזורי חיכוך צפויים, בעקבות אירועים נקודתיים או צפי סביר לכאלה.
7. יש לפנות מאחזים בלתי חוקיים ולנהל מאבק נחוש ובלתי מתפשר בבנייה הבלתי חוקית של ישראלים בגדה המערבית, מתוך הכרה כי רבים מהם יוצרים מוקדי חיכוך והתנכלות לפלסטינים.
8. על פרקליטות המדינה ומחוז ש"י במשטרה לאסוף ולפרסם נתונים שנתיים מלאים אודות מספר כתבי האישום שהוגשו על ידי שני הגופים נגד אזרחים ישראלים בגין פגיעה בפלסטינים וברכושם. יש ליצור הגדרה מובחנת לסוג פשיעה זה באופן שיאפשר לבדוד את הנתון מכתבי אישום שהוגשו בעבירות אחרות. כן יש לפרסם נתונים לגבי אחוז ההרשעות וחומרת העונשים.

**נספח 1: כשלים במנגנון החקירות של צה"ל, המלצות רלוונטיות בדו"ח טירקל  
ונתוני יש דין**

**כשלים במנגנון החקירות של צה"ל, המלצות רלוונטיות בדו"ח טירקל ונתוני יש דין**

נתון רלוונטי (נתוני יש דין)	המלצה בדו"ח טירקל	כשל	סטנדרט חקירה מחייב
<p>בשנים האחרונות חלה ירידה משמעותית בהיקף הגשת כתבי האישום: 2.2% בלבד מתיקי החקירה שנפתחו בעקבות אירועי פגיעה בפלסטינים בשנים 2010-2013 הביאו להגשת כתב אישום נגד חשודים. (לשם ההשוואה, מאז תחילת האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000 ועד היום הגישה הפרקליטות הצבאית כתבי אישום ב-124 תיקים, שהם 5.2% מהחקירות שנפתחו, ובהם הואשמו 206 חיילים וקצינים). (דף נתונים 2014, מבוסס על נתונים שנמסרו מדובר צה"ל ליש דין)</p> <p>ב-2013 הוגשו בבתי הדין הצבאיים 6 כתבי אישום נגד חיילים בעקבות אירועי פגיעה בפלסטינים. (דף נתונים 2014, מבוסס על נתונים שנמסרו מדובר צה"ל ליש דין)</p> <p>בבדיקת עשרות תיקי החקירה, נמצא כי רק בפעמים בודדות תועדו יציאות לזירות האירוע של חוקרי מצ"ח. (דו"ח יש דין <a href="#">"חקירה לכאורה- כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים"</a>, 2011. עמ' 60).</p>	<p><b>המלצה מס' 9: חקירות מצ"ח.</b> יש מקום להקים מחלקה במצ"ח לעניינים מבצעיים. השוטרים הצבאיים שימונו למצ"ח לעניינים מבצעיים יעברו הכשרות בכללי המשפט הבינלאומי ההומניטארי ובמיוחד בחובות הנוגעות להפרות של כללים אלה. כדי להבטיח תקשורת בלתי אמצעית עם עדים מתלוננים וגורמים רלוונטיים נוספים לחקירה, מומלץ כי יהיו בין החוקרים גם חוקרים הבקיאים בשפה הערבית. על מנת לקדם את הנגישות של מצ"ח למתלוננים, מומלץ כי בסיסי מצ"ח לעניינים מבצעיים יתפרסו באזורים שבהם מתרחשים האירועים הנחקרים"</p> <p><b>המלצה מס' 11: שקיפות ההליכים</b> (א) יש להחיל את ההסדרים הקבועים בחוק זכויות נפגעי עבירה, (התשס"א-2001), בדבר קבלת מידע על ההליך הפלילי, בשינויים המחויבים, גם על מי שנפגעו מפעולות אכיפת חוק של כוחות הביטחון, הנחקרות על ידי מצ"ח. (ב) הפרקליטות הצבאית תטמיע תהליך תיעוד קפדני של כל פעולות הבדיקה והחקירה שנעשו בתיק ושל כל ההחלטות בו, ובמיוחד בתיקים שבהם נערכות חקירות של טענות לגבי הפרות של דיני לחימה.</p>	<p><b>מקצועיות החוקרים והחקירות –</b> כשלים בניהול החקירות ואי ביצוע פעולות חקירה בסיסיות הכשרה בלתי מספקת של החוקרים היעדר פעולות חקירה בשטח – לא נערכים סיורים בזירות העבירה, חיפוש, איתור מסמכים מחסור בחוקרים דוברי ערבית ובמתורגמנים אין בסיסי מצ"ח בגדה המערבית</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· אפקטיביות / מקצועיות</li> <li>· שקיפות</li> </ul>
	<p><b>המלצה מס' 10: קביעת מסגרת זמן לביצוע חקירה יש לקבוע משך זמן לחקירה.</b> על הפצ"ר, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, לקבוע את משך הזמן המירבי שבין ההחלטה לפתוח בחקירה לבין ההחלטה לנקוט צעדים משפטיים או משמעתיים</p>	<p><b>עיכובים וסחבת בביצוע החקירות.</b> יומני החקירה בתיקי מצ"ח מצביעים על עיכובים משמעותיים בביצוע פעולות חקירה.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· מהירות (ללא דיחוי)</li> <li>· שקיפות</li> </ul>

	או לסגור את התיק. על מנת להבטיח עמידה במשך הזמן שיוסדר, ולאפשר ביקורת נאותה על כך, הפצ"ר יפרסם, אחת לשנה לפחות, נתונים סטטיסטיים בדבר משך זמן הטיפול בתיקים.		
<ul style="list-style-type: none"> <li>מהירות</li> <li>אפקטיביות / מקצועיות</li> </ul>	<p><b>עיכובים בהחלטת הפצ"ר האם לפתוח בחקירה פלילית</b></p> <p>ההמתנה הממושכת עד להחלטה אם לפתוח בחקירת מצ"ח מעקרת כמעט לחלוטין את האפשרות לחקירה מקצועית ואפקטיבית.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>במקרים רבים מצ"ח פונה לקורבנות עבירה ועדים על מנת לגבות את עדותם רק לאחר ההחלטה לפתוח בחקירה, בחלוף חודשים רבים מהאירוע. חלוף הזמן פוגע באיכות העדויות ולכן גם באפשרות לחקירה יעילה</li> <li>פגיעה באמון של מתלוננים פלסטינים בעקבות העיכוב בהחלטה אם לפתוח בחקירה.</li> </ul>	<p><b>המלצה מס' 6 (א): החלטה בדבר פתיחה בחקירה</b></p> <p>תיקבע מסגרת זמנים בת שבועות בודדים שבגדרה יהיה על הפצ"ר להחליט אם לפתוח בחקירה על בסיס החומר שלפניו.</p>	<p>בעניינין של 75 מההודעות שנמסרו למצ"ח ב-2012 הוחלט על פתיחה בחקירה פלילית רק ב-2013 (38% מהחקירות שנפתחו ב-2013). הנתון מלמד על איטיות בקבלת החלטה האם לפתוח בחקירה. (דף נתונים 2014, מבוסס על נתונים שנמסרו ליש דין מדובר צה"ל)</p> <p>נכון ל-30 באפריל 2011 היו במעקב יש דין 11 תיקים בהליך בירור שטרם התקבלה לגביהם החלטת הפרקליטות אם לפתוח בחקירה פלילית. ממועד מסירת ההודעה בדבר האירועים עד 30 באפריל 2011 חלפו בממוצע 702 (כמעט שנתיים). (6 מהתיקים המתינו להחלטה יותר משנתיים, 3 תיקים המתינו בין שנה לשנתיים ו-2 תיקים המתינו קצת פחות משנה). (דו"ח יש דין "חקירה לכאורה- כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים", 2011 עמ' 29)</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>מהירות</li> <li>אפקטיביות</li> <li>עצמאות</li> <li>שקיפות</li> <li>ללא משוא פנים</li> </ul>	<p><b>התחקיר המבצעי והליך ה'בירור'-</b></p> <p>[לפי מדיניות החקירות שהנהיגה הפרקליטות הצבאית, פתיחה בחקירה בדבר עבירה שנעברה במהלך פעילות מבצעית מותנית בקיומו של בירור מקדים, שנשען בדרך כלל על התחקיר המבצעי].</p> <p>עצם קיומו של התחקיר המבצעי עלול לחבל ולסכל חקירה אפקטיבית עתידית:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ההחלטה על פתיחה בחקירה מוקפאת עד תום הליך הבירור.</li> <li>הליך הבירור נמשך במקרים רבים זמן רב, באופן שפוגם באפקטיביות</li> </ul>	<p><b>המלצה מס' 5: הערכה עובדתית</b></p> <p>יש להקים מנגנון נפרד לצורך עריכת ההערכה העובדתית, אשר יאפשר לקיים הערכה העומדת בתנאי המשפט הבינלאומי, קרי הערכה מהירה ומקצועית, המסייעת לחקירה פוטנציאלית ואינה פוגעת בה</p> <p>מיד עם קבלת טופס הדיווח הראשוני על אירוע יחליט הפצ"ר על אחת מאלה:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>כי יש חשד סביר לפלילים וכי יש לפתוח מיד בחקירה</li> <li>כי אין חשד סביר לפלילים וכי יש לסגור את התיק</li> <li>כי דרוש מידע נוסף על מנת לקבוע אם יש חשד סביר לפלילים</li> </ol>	<p>דו"ח יש דין "חקירה לכאורה- כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים", 2011 עמ' 25.</p>

	<p>אם יחליט הפצ"ר כי דרוש מידע נוסף, יוקם <b>צוות מיוחד להערכה עובדתית</b> שיבדוק את נסיבות האירוע <b>תוך פרק זמן שייקבע בנהלים</b> ויספק לפצ"ר מידע שיאפשר לו להחליט אם לפתח בחקירה. חברי הצוות יהיו בעלי מומחיות בתחום המבצעי, בדין הבינלאומי ובתחום החקירות.</p> <p><b>המלצה מס' 6 (ב): חובת הנמקה</b> החלטות הפצ"ר שלא לפתוח בחקירה תהינה מנומקות. לנימוקים שביסוד ההחלטה בדבר פתיחה בחקירה יש חשיבות מבחינה ציבורית ומשפטית והם מאפשרים השגה וביקורת על ההחלטה.</p>	<p>של חקירת מצ"ח, אם תיפתח. הזמן החולף מאפשר להשמיד ראיות או להעלימן ופוגע בזיכרונם של עדים.</p> <p>עריכת התחקירים המבצעיים לפני חקירה פלילית מסכנת את החקירה הצפויה גם בשל חשש ממשי מתיאום עדויות בין החיילים המעורבים באירוע, שכן תחקורים בידי מפקדיהם עלול לשמש "חזרה גרלית" לקראת החקירה הפלילית.</p> <p>התחקיר המבצעי אינו כולל (למעט מקרים מעטים ויוצאי דופן) האזנה לנרטיב של קורבנות העבירה, של עדי ראייה אזרחיים ולמעשה כל אדם שאיננו החיילים והקצינים המעורבים בפעילות הנחקרת</p>	
<p>ככלל, בתיקי חקירה שנבחנו בידי יש דין נמנעו חוקרי מצ"ח מלחקור באזהרה קצינים בכירים, הן קציני שדה והן קציני מטה. גם במקרים שבהם החקירה העלתה חשד לקיומם של מדיניות או של נהלים שאינם חוקיים, לא העמיקו החוקרים את חקירתם לשם בחינת אחריותם של הקצינים הבכירים. (נבחנו 67 תיקי חקירה).</p> <p>מעקב יש דין מראה כי מתחילת האינתיפאדה השניה בשנת 2000 ועד אפריל 2011, מבין 190 החיילים והקצינים נגדם הוגשו כתבי אישום, לא הוגשו כלל כתבי אישום פליליים נגד קצינים בכירים בדרגת אל"מ ומעלה.</p> <p>(דו"ח יש דין "חקירה לכאורה- כישלון חקירת חשדות לעבירות של חיילים נגד פלסטינים", 2011, עמ' 62).</p>	<p><b>המלצה מס' 2: אחריותם של מפקדים וממונים אזרחיים</b></p> <p><b>(א) השלמת חסרים בחקיקה הישראלית</b> תיקבענה הוראות בחוק, המטילות על מפקדים וממונים אזרחיים אחריות פלילית ישירה בשל עבירות שעברו הכפופים להם, כאשר הם לא נקטו בכל האמצעים הסבירים למנוע ביצוע עבירות או לא פעלו להביא את האחראים לדין כאשר נודע להם על העבירות לאחר מעשה.</p> <p><b>(ב): חקירת מפקדים</b> גם פקודות של מפקדים כשלעצמן יכול שתעלינה כדי הפרות של כללי המשפט ההומניטארי. לפיכך ממליצה הוועדה לתת את הדעת גם על הצורך בבדיקה ובחקירה של מפקדים שנתנו פקודות כאלה</p>	<p><b>עיקרון "אחריות מפקדים" נעדר מהדין הפלילי</b></p> <p>מהדין הפלילי הישראלי נעדר עקרון "אחריות מפקדים" בשל מעשים שעשויים להיחשב פשעי מלחמה. בישראל אי אפשר להעמיד לדין מפקד – או אזרח – בשל פשעי מלחמה שביצעו הכפופים לו, אלא אם כן הורה בעצמו על ביצועם.</p>	אחריות מפקדים
<p>דו"ח יש דין <b>לאקונה- פשעי מלחמה בדין הישראלי ובפסיקת בתי המשפט הצבאיים</b></p>	<p><b>המלצה מס' 1: חקיקת 'פשעי מלחמה'</b> על משרד המשפטים ליזום חקיקה מתאימה בכל</p>	<p><b>חקיקה האוסרת על ביצועם של פשעי מלחמה</b></p>	פשעי מלחמה



	<p>מקרה שבו קיים חסר הנוגע לאיסורים פליליים בינלאומיים שאין להם מקבילה בדין הפלילי הישראלי.</p> <p>מעבר לאמור, הוועדה רואה חשיבות בקליטה מפורשת של הנורמות הבינלאומיות לגבי פשעי מלחמה למשפטה של מדינת ישראל.</p>	<p>הדין הישראלי אינו כולל איסור על ביצוע פשעי מלחמה וסנקציה הנובעת מהחומרה המיוחדת שנודעת לעבירות שנחשבות פשעי מלחמה בקרב משפחת העמים.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· רק חלק קטן מהעבירות הרלוונטיות בדין הישראלי משקפות את העבירות המוגדרות במשפט הבינלאומי (למשל ביזה);</li> <li>· עבירות אחרות קיימות בדין הישראלי כעבירות "רגילות";</li> <li>· ישנן עבירות שאינן מופיעות כלל בדין הישראלי.</li> </ul>	
	<p><b>המלצה מס' 7: עצמאות הפצ"ר.</b></p> <p>יש צורך בהליכי חקיקה ובמהלכים ארגוניים על מנת להבטיח את כפיפותו של הפצ"ר ליועץ המשפטי לממשלה ואת עצמאותו:</p> <p>הפצ"ר ימונה על ידי שר הביטחון, על בסיס המלצותיה של ועדה מקצועית – ציבורית. על מנת למסד את הכפיפות המקצועית של הפצ"ר ליועץ המשפטי לממשלה, על האחרון להיות יושב ראש או חבר הוועדה המקצועית-ציבורית.</p> <p>יש לקצוב את משך כהונתו של הפצ"ר לתקופה אחת של שש שנים שאיננה ניתנת להארכה. כמו כן, תיקבע לפצ"ר דרגה קבועה.</p> <p><b>המלצה מס' 8: 'הכובע הכפול' של הפצ"ר.</b></p> <p>בשל 'כובעו הכפול' של הפצ"ר – כראש מערך התביעה הצבאית וכראש מערך הייעוץ המשפטי – יש לחזק את מעמדו ועצמאותו של התובע הצבאי הראשי (תצ"ר). התצ"ר ימונה על ידי שר הביטחון, לפי המלצה של ועדה שבראשה יעמוד הפצ"ר. משך כהונתו ודרגתו של התצ"ר ייקבעו מראש.</p> <p><b>המלצה מס' 13: ביקורת פרטנית ומערכתית על מערך התביעה בפרקליטות הצבאית</b></p> <p><b>המלצה 13 (א): ביקורת פרטנית – ערר ליועץ המשפטי לממשלה.</b> יש לקבוע בחוק הליך של ערר על החלטות הפצ"ר ליועמ"ש ולקצוב זמן למתן</p>	<p><b>עצמאות הפצ"ר וכובעו הכפול</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· הפצ"ר עומד בראש מערכת המשפט הצבאית וכפוף מבחינה פיקודית לרמטכ"ל ומבחינה מקצועית להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.</li> <li>· 'כובעו הכפול' של הפצ"ר – ראש מערך התביעה הצבאית וראש מערך הייעוץ המשפטי</li> </ul> <p>לפתחו של הפצ"ר מגיעות סוגיות שדורשות את התערבותו הן כיועץ המשפטי הבכיר לצה"ל והן כמי שעומד בראש מערכת התביעה הצבאית. במידה והפעולה שאושרה על ידו בכובעו כיועץ משפטי (או על-ידי מי מאנשיו שפועלים תחתיו) תעורר חשד לכאורה להפרת דיני הלחימה, כיצד יוכל הפצ"ר להורות על חקירת מצ"ח בנוגע לאותה סוגיה שבה היה מעורב אישית או מוסדית?</p> <p>במקרים רבים נדרשים אנשי הפרקליטות הצבאית לחקור פרקטיקות ושיטות פעולה שהפרקליטות הצבאית</p>	<p>עצמאות</p>

	<p>החלטה בערר.  <b>המלצה 13 (ב): ביקורת מערכתית – נציבות תלונות על הפרקליטות.</b> יש להקים נציבות תלונות על הפרקליטות שתוסמך לבקר גם את התביעה הצבאית על כל זרועותיה, ובכלל זה לעקוב אחרי הגופים בצה"ל המנהלים בדיקות וחקירות, על מנת לוודא שהנהלים והמדיניות של הפצ"ר מיושמים הלכה למעשה.</p>	<p>עצמה היתה שותפה ליצירתן או לאישורן. דומה כי אין פגיעה חמורה מזו בעצמאות הגוף החוקר.</p>	
--	--	--	--

## **נספח 2: אכיפת החוק על חיילי צה"ל בשטחים: סיכום נתוני 2013**

(ראו דף נתונים באתר יש דין [www.yesh-din.org](http://www.yesh-din.org))

