

2007 – הקמת מערך הייעוץ האופרטיבי בצה"ל

מאת: סרן לידיה שבצוב, קצינת ייעוץ במחלקת הדין הבין-לאומי

במסגרת יישום לקחי מלחמת לבנון השנייה ושיפור מוכנות צה"ל ללחימה עתידית, החליטה הפרקליטות הצבאית להרחיב ולהעמיק את הייעוץ המשפטי האופרטיבי הניתן לכוחות, בדגש על המטה, הפיקודים והאוגדות, ולהקים מערך ייעוץ אופרטיבי אשר יספק בעת חירום ייעוץ מקיף, צמוד ונרחב לכוחות.

הרקע למהלך

בהתאם לחזון הפרקליטות הצבאית, תפקידה הוא להטמיע את שלטון החוק בצה"ל. בהתאם לכך, מספקת היחידה ייעוץ משפטי, בין היתר, בנושא דיני הלחימה. נקודת המפנה במתן הייעוץ האופרטיבי נערכה לאור תהליך הפקת הלקחים ממלחמת לבנון השנייה, כאשר התקבלה ההחלטה למסד ולהסדיר את הייעוץ ולהקים מערך ייעוץ אופרטיבי תחת מחלקת הדין הבין-לאומי (דבל"א).

הקמת המערך האופרטיבי בפועל

המערך האופרטיבי הוקם בשנת 2007, בשיתוף פעולה של מחלקת דבל"א ובית-הספר למשפט צבאי.

ייעודו של המערך הוא לספק ייעוץ משפטי בתחומי הפעלת הכוח הצבאי, במהלך הלחימה ובהיערכות לה, וזאת לשם השגת יעדי צה"ל במסגרת הלחימה בהתאם לדין הישראלי והדין הבין-לאומי.

למערך נקלטו קצינים בשירות סדיר ממחלקות הפרקליטות הצבאית במינוי-משנה (כלומר, בנוסף לתפקידם בשגרה). לצידם גויסו והוכשרו אנשי מילואים שנבחרו למשימה אף הם; כלל הקצינים שובצו בתפקידי ייעוץ משפטי במטה, בפיקודים, בגייסות, באוגדות, וביחידות הממשל בפיקוד, כאשר שיבוצם יוחד בכך שכפיפותם הפיקודית והמקצועית נותרה לפרקליטות הצבאית, בין היתר כדי לשמור על עצמאות הייעוץ המשפטי בהפעלת שיקול דעתו.

המערך נשען לאורך השנים על תפיסה ברורה, לפיה שירות משפטי יעיל ואיכותי בשעת חירום תלוי בהכשרה ראויה לקציני הייעוץ ועל שילוב הייעוץ המשפטי גם בשגרה. לפיכך, הקצינים שולבו במפקדות באופן קבוע והם נדרשו להשתתף באימונים ובתרגילים.

חשיבות המהלך

עוד בתקופה העתיקה הייתה קיימת מחלוקת על מקומו של החוק בעיתות לחימה. המלומד היווני קיקרו ביטא זאת באמירה שלימים השתרשה כי "ברעום התותחים, שותקות המוזות". קשה כיום להתווכח על כך שהדין חל במלואו במצב לחימה, שכן דיני הלחימה, כשם כן הם, נועדו להסדיר מצב של לחימה. גם שופטי בית המשפט העליון נקבעו במפורש: "כל חייל ישראלי נושא עמו בתרמילו את כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי המנהגי, שעניינם דיני המלחמה" וכי "גם בהריע שופרות המלחמה ישמיע שלטון החוק את קולו".

השאלה בבסיס הקמת מערך הייעוץ המשפטי האופרטיבי הייתה לגבי תפקיד היועצים המשפטיים בזמן אמת.

בפועל, במהלך מלחמת לבנון השנייה הופעל מערך הייעוץ האופרטיבי במתכונת ראשונית, וניתן למעשה ייעוץ משפטי לגורמים האופרטיביים בתחום דיני הלחימה בפיקוד הצפון. לאחר המלחמה, התקיימו תהליכי הפקת לקחים מקיפים בפרקליטות הצבאית, בצה"ל ובמדינת ישראל.

אחת המסקנות של ועדת החקירה הממשלתית לבדיקת אירועי המערכה בלבנון (ועדת וינוגרד) הייתה כי "בעת מעשה (קרי, בזמן לחימה, בזמן אמת) יש להניח למקבלי ההחלטות וללוחמים [...]". כלומר, הוועדה הסיקה כי את עיקר מאמצי הייעוץ המשפטי יש לקיים טרם הלחימה – בקיום הכשרות מפקדים בדיני הלחימה ובהתייחסות לתוכניות מבצעיות. ברגע האמת,

לשיטת הוועדה דאז, על היועצים המשפטיים לסגת ולהניח למפקדים למלא את משימתם. מסקנה זו של הוועדה לא התקבלה על ידי בצה"ל יש להרחיב ולמסד את מתן הייעוץ המשפטי האופרטיבי בצה"ל.



איור בדבר נוכחותם של משפטיים בקרב הלוחמים, עיתון "במחנה"

ההחלטה על הקמת מערך הייעוץ האופרטיבי והיקף פריסתו, התקבלה לאחר עבודת מטה מקיפה ותוך איזון בין שורה של שיקולים.

מן הצד האחד, היה קיים חשש, כי מעורבות הייעוץ המשפטי בתהליכי קבלת ההחלטות בעת לחימה יגביל את הכוחות ויסכל פעולות נחוצות. בנוסף, בפרקליטות הצבאית הובעו חששות מכמות המשאבים וההשקעה שנדרשים להקמה, ניהול הכשרה והטמעה של מערך אשר יוכל להיות כשיר למשימתו. מצד שני, בפרקליטות הצבאית התחזקה ההבנה, לאור הניסיון שנצבר, כי לצד הפעולות לפני הלחימה ופעולות האכיפה הננקטות לאחריה, לזמינות היועצים המשפטיים בזמן אמת יתרונות מכריעים המחייבים את הקמת המערך. היתרונות המרכזיים הינם בכך שייעוץ משפטי שוטף, אף בשעת לחימה, יכול להעניק למפקד כלים נוספים לקבל החלטות.

בסיכומה של עבודת המטה, גובשה המסקנה, כי מתן ייעוץ אופרטיבי בזמן אמת הוא חיוני וחשוב לקידום הטעמת הדין הבין-לאומי בצה"ל. לצד זאת, הובן, כי כדי לספק ייעוץ משפטי בזמן אמת וכדי להיות מסוגלים לייעץ בצורה מקצועית, יעילה ואפקטיבית יש צורך בהקמת מערך מסודר, שינהל ויכשיר את אנשיו ושיכלול מספיק כוח אדם מוכשר ומיועד על מנת לתמוך במתן הייעוץ המשפטי האופרטיבי בזמן אמת.

העמדה שהתקבלה לבסוף על ידי הפרקליטות הצבאית על הקמת מערך הייעוץ האופרטיבי קיבלה חיזוק לאחרונה בדו"ח מבקר המדינה משנת 2018 אודות מבצע "צוק איתן", שם נאמר, כי *יעל צה"ל לפעול לכך שהמפקדים יסתייעו ביועצים המשפטיים, הנמצאים בעת חירום בסמוך למפקדים, עד לרמת האוגדה".*

לאורך השנים, הייעוץ המשפטי האופרטיבי השתכלל, התפתח והורחב. את התמורות המשמעותיות לאורך השנים ניתן לזהות בשלושה מישורים: הייעוץ הורחב ומוסד לאורך השנים מעבר לדרג המטה, אף לרמת הפיקודים המרחביים והאוגדות; הייעוץ האופרטיבי בצה"ל מוסד ונוכחות היועצים תרמה לשינויים במקומו של הייעוץ המשפטי, ולחשיבותו בעיני המפקדים; וניכרה הרחבה בהיקפן וסוגן של הסוגיות המשפטיות לגביהן ניתן הייעוץ האופרטיבי.

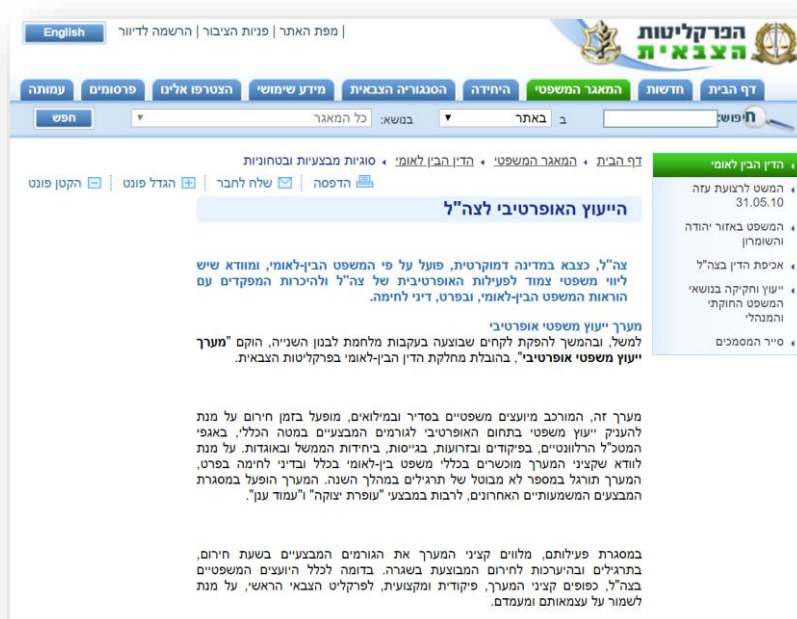
חרף הקשיים שבהקמת המערך, חשיבותו והצורך בו זכו להכרה ומעמדו נקבע בספרי התורה והדוקטרינה של צה"ל, כך שהוא יהיה חלק בלתי נפרד ממפקדות הפעלת הכוח בצה"ל.

מדוע בחרתי בנושא?

לצד תפקידי במחלקת הדין הבין-לאומי, הנני מחזיקה בעצמי במינוי משנה במערך הייעוץ האופרטיבי. בחרתי לכתוב על נושא זה, משום שהוא משקף שינוי בתפיסה לגבי הטמעת הדין בעשיית הצבא, ומפני שברמה האישית עניין אותי לבחון את התפתחות המערך, בחלוף עשר שנים להקמתו.

כיום - מדובר בייעוץ משפטי ייחודי ומאתגר, המחייב שילוב מחוכם בין המומחיות המשפטית, השליטה בפקודות ובהוראות הצבא, היכולת להעביר ידע משפטי, מסרים והמלצות למפקדים באופן ממוקד, בהיר ויעיל. על היועצים המשפטיים לבחור את המקום, הזמן והאופן הנכונים לפעילותם בכל אתר ובכל סוגיה, החל משאלות פשוטות הקשורות לדין הצבאי וכלה בדילמות מורכבות בדיני הלחימה, העולות הן בשלבי התכנון המבצעי, הן בביצועם ועריכתם של מבצעים בזמן אמת והן בלימודם של לקחים לקראת העתיד לבוא.

גם מתוך ניסיוני האישי, ניתן לזהות את השינוי החיובי כלפי הייעוץ המשפטי. המשפטנים נתפסים כגורם מקצועי נוסף סביב השולחן: המפקד יגדיר את הצורך צבאי, קצין המודיעין את תמונת המצב הרלוונטית, והמשפטנית תציף את הדגשים הנדרשים; יותר ויותר מפקדים מעוניינים בשמיעת היועצים המשפטיים – והפרקליטות הצבאית נכונה למשימתה זו.



עמוד מידע בקשר לפעילות מערך הייעוץ האופרטיבי, באתר המרשתת הישן של הפרקליטות הצבאית

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון בשנת 2006 (ועדת וינוגרד), דין וחשבון סופי, כרך א', שבט תשס"ח, ינואר 2008, עמ' 486, 488.
- דין וחשבון מבקר המדינה על מבצע "צוק איתן" – פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי (2018), עמ' 38-41.
- סא"ל נעם נוימן, (2007). הייעוץ המשפטי בלחימה. מערכות, 411, 36.
- בג"צ 393/82 אלמסואליה נ' מפקד איו"ש, פ"ד לז(4) 785, 810 (1983).
- בג"צ 1730/96 סביח נ' מפקד איו"ש, פ"ד נ(1) 353, 368 (1996).