

2002 – 'חומת מגן משפטית' – הפרקליטות הצבאית בחזית הלוחמה בטרור

מאת: סגן סטיב פייכמן, עוזר היועץ המשפטי לפיקוד הצפון, מחלקת הדין הבין-לאומי

במהלך מבצע "חומת מגן" הפרקליטות הצבאית נדרשה להעניק ייעוץ משפטי אופרטיבי לגורמים המבצעיים ולעסוק באכיפת דין תוך כדי לחימה קשה ומתמשכת. בתקופה זו הפרקליטות הצבאית השתלבה בטיפול בעשרות עתירות באופן שתרים לפיתוח דיני הלחימה והותיר חותם משמעותי בלוחמה המשפטית בטרור, ובאופי הייעוץ המשפטי בעת סכסוך מזוין.

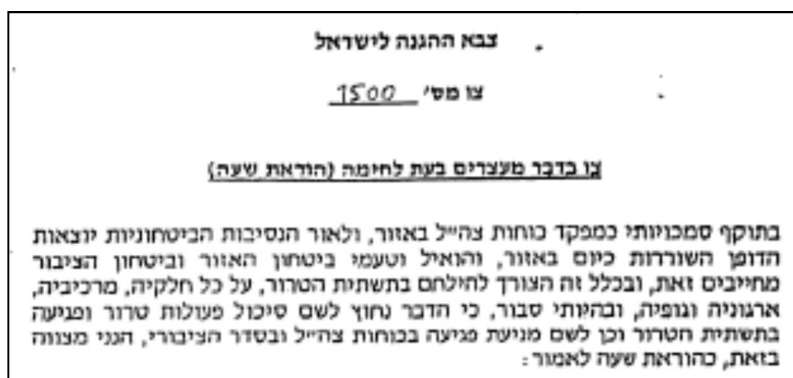
רקע עובדתי

בחודש ספטמבר 2000, לאחר ששיחות השלום בוועידת קמפ-דיוויד לא הבשילו להסכמות, גבר המתח בשטחי הרשות הפלסטינית, והחלה תקופה בה התגברו האלימות והטרור נגד אזרחי מדינת ישראל וכוחות הביטחון. האלימות והטרור גבו מחיר כבד: באירועים נהרגו מאות ישראלים, אזרחים וחיילים כאחד, ועימם נפצעו אלפים נוספים. נקודת מפנה במהלכם של אירועים אלה הייתה מבצע "חומת מגן", אשר החל בשלהי החורף בשנת 2002, ובמהלכו פעלו כוחות צה"ל נגד גורמי טרור באזור יהודה ושומרון.

תקופה זו זימנה לפרקליטות הצבאית אתגר – מתן ייעוץ משפטי ואכיפת דין תוך כדי לחימה מתמשכת בתוך אזרחי. במהלך המבצע הוגשו עשרות רבות של עתירות לבג"ץ, בהן נתקפה חוקיות פעולותיו של צה"ל באזור יהודה ושומרון וברצועת עזה, במסגרתן נבחנו סוגיות מורכבות ועקרוניות כגון: סמכויות המעצר בעת לחימה ואופן הפעלתן, "סיכול ממוקד", תיחום אזור מגורים, הריסות בתי מחבלים מטעמים הרתעתיים וכיוצא באלה. להלן נסקור, ממעוף הציפור, מספר עתירות שהפרקליטות הצבאית נטלה חלק מרכזי בטיפול בהן, אשר תרמו לפיתוח דיני הלחימה והותירו חותם משמעותי על הכללים המשפטיים העוסקים בלחימה בטרור.

ההליכים המשפטיים המרכזיים

מעצרים בעת לחימה וצו 1500



במהלך המבצע נעצרו אלפי עצורים פלסטינים, דבר שחייב התמודדות משפטית עם כל הכרוך בהליכי המעצר, השיפוט והכליאה בהיקף נרחב. זאת, החל באימוץ חקיקה חדשה שנועדה להסדיר ביצוע מעצרים "בעת לחימה", דרך קיום הליכי מעצר ומעצר מנהלי בהיקפים חסרי תקדים, וכלה בכל הקשור בטיפול המשפטי

בהיבטי כליאה. בתוך כך, הפרקליטות הצבאית נדרשה לגבש הצעה לדרך התמודדות עם מעצרים רחבי היקף. בעקבות זאת, נחתם צו מס' 1500 בדבר מעצרים בעת לחימה (הוראת שעה) (להלן - צו 1500), לפיו התאפשר מעצר לתקופה של עד 18 ימים, של אנשים שנעצרו במהלך פעולות הלחימה ונסיבות מעצרים הקימו לגביהם חשש שהם מסכנים או עלולים לסכן את בטחון האזור, בטחון כוחות צה"ל או בטחון הציבור. כמו כן, קבע צו 1500 מניעה גורפת של מפגש בין עצור לעורך דינו משך כל תקופת המעצר.

כנגד הוראותיו של צו 1500 הוגשו מספר עתירות לבג"ץ, כאשר המרכזיות שבהן הייתה בעניין מרעב (בג"ץ 3239/02 מרעב ואחי' נ' מפקד כוחות צה"ל), בה נדונה השאלה העקרונית בדבר סמכותה של ישראל לבצע מעצרים מכוח דיני

הלחימה והתפיסה הלוחמתית. בית המשפט אישר באופן עקרוני את סמכות המעצר, וחדש פסיקתו בנושאים שונים – בעיקר בנוגע לתפישות היסוד המתייחסות למעצר הנערך בנסיבות של לחימה, וההבחנה שיש לעשות בינו לבין מעצר שיטורי "רגיל". יחד עם זאת נקבע, כי הוראות הצו לעניין תקופת המעצר טרם ביקורת שיפוטית, ופרק הזמן בו ניתן להחזיק עצור ללא שנערכה חקירה ראשונית בעניינו – הינן בטלות. בליווי הפרקליטות הצבאית, תוקן צו 1500, תוך קיצור תקופת המעצר וקיצור תקופת מניעת מפגש העצור עם בא כוחו.

תיחום מקום מגורים והגדרת האינתיפאדה כעימות מזוין

נוכח המשך גל הטרור הפלסטיני, הוחלט לנקוט בפעולות מנהליות ביחס למעגלי התומכים בטרור. החלטה זו באה לידי ביטוי, בין השאר, בהחלטה לתחם את מקום מגוריהם של בני משפחות מחבלים, שהיו מעורבים בפעילות חבלנית עוינת. בעקבות החלטה זו, הוצאו שלושה צווים לתיחום מקום מגורים. הליכים אלו הולידו מספר עתירות לבג"ץ, המרכזית בהן הייתה בעניין עגירי (בג"ץ 7015/02 עגירי נגד המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון). בית המשפט אישר את ביצוע ההליך פה-אחד, וקבע, כי הוא חייב להיות מבוסס על עילה מניעתית-ביטחונית, אך אין מניעה כי יהיה לדבר אף אפקט הרתעתי. כמו כן, בפרקליטות הצבאית נתגבשה ההבנה, כי לאור היקף ועצימות האירועים, לא ניתן לראותם בראי אכיפת החוק בלבד וכי האירועים עולים כדי ההגדרה של "עימות מזוין מוגבל" (Armed conflict, short of war), וחלים עליו דיני הלחימה של המשפט הבין-לאומי. עמדה זו התקבלה במהותה גם בבג"ץ, ונגזרו ממנה משמעויות משפטיות חשובות לגבי דרכי ההתמודדות הביטחונית מול ארגוני הטרור – בשורה של נושאים: הוראות פתיחה באש, פגיעה ברכוש אזרחי, מעצרים, תביעות פיצויים, סיכול ממוקד, מדיניות חקירה והעמדה לדין של חיילים, שאלת השפיטות של שיטות לחימה צבאיות, ועוד. ביטוי אחד לתפקידה המרכזי של הפרקליטות הצבאית ניתן באחת העתירות שנדונו במהלך מבצע "חומת מגן", בה קבע בית המשפט העליון, כי "בכל פעולותיהם מונחים גורמי הצבא על ידי הפצ"ר" (בג"ץ 3114/02 ח"כ ברכה נ' שר הביטחון).

מדיניות הסיכולים הממוקדים

מעורבותה של הפרקליטות הצבאית בפעילות מבצעית בכלל, ובסוגיות הנוגעות בפגיעה במחבלים בפרט, הייתה בגדר תקדים רבתי. בחוות דעת חדשנית של הפרקליטות הצבאית, שאישרה את העיקרון הכללי לפיו מאפייני הלחימה כנגד ארגוני הטרור הפלסטיניים מצדיקים נקיטת צעדי סיכול ממוקד, כאשר אין אפשרות אחרת לסכל פיגוע קרוב. יחד עם זאת, נקבעו תנאים מחמירים לאישור הפעולות, כגון קבלת ההחלטה על ידי הדרגים הבכירים ביותר במערכת הביטחון ואישור של הדרג המדיני. חוות הדעת של הפרקליטות הצבאית הפכה לבסיסה של עמדת המדינה כאשר הוגש בג"ץ נגד השימוש בסיכולים הממוקדים (בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד עינויים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח'), בו נתקפה זכות המדינה ליטול חי אדם, למעט במקרים של כוונה לבצע פיגוע באופן מיידי.

עמדת המדינה, שגובשה בסיוע הפרקליטות הצבאית, עמדה במבחן הביקורת השיפוטית, ונקבע כי השימוש בסיכול ממוקד כשלעצמו אינו בלתי חוקי ויש לבחון אותו באופן פרטני ביחס לכל מקרה ומקרה.

בג"ץ: מותר לבצע סיכולים, לבחון כל מקרה לגופו

השופטים החליטו שלא לאסור באופן מוחלט את מדיניות הסיכול הממוקד, וקבעו כי "אין לקבוע מראש שכל סיכול ממוקד הוא אסור, כשם שאין לקבוע מראש שהוא מותר". עם זאת הדגישו: המטרה לא תמיד מקדשת את האמצעים, ויש להציב מגבלות מתאימות על ביצוע הסיכולים



אבירם זינו פורסם: 14.12.06, 09:13

כתבת "YNET" בקשר לפסק הדין, מיום 14 בדצמבר 2006



תצלום של פגיעת חימוש מדויק במטרתו, ממצלמתו של כלי טיס של צה"ל

חשיבותם של הדברים

העיסוק המשפטי שסקרנו לעיל חייב קשר הדוק, בעיצומם של ימי לחימה, בין גורמי הפרקליטות הצבאית לבין המפקדים והגורמים המבצעיים, כדי שניתן יהיה לספק את המענה המשפטי הטוב ביותר. עיסוק זה העלה שאלות ודילמות משמעותיות מבחינה משפטית, בהן נדרשה הפרקליטות הצבאית להביא בחשבון הן את הסיכון לשלומם של חיילי צה"ל ואזרחי ישראל ואת צרכי הביטחון של ישראל במאבק בטרור והן את הפגיעה הנגרמת לעיתים לאוכלוסייה האזרחית. כך, מבצע חומת מגן הביא לקדמת הבמה טפח נוסף בלחימה בטרור – הפן המשפטי, אשר מחייב מלאכת ייעוץ משפטי זהירה במטרה להבטיח שמירה על שלטון החוק גם בתקופת לחימה, ובה בעת לאפשר לכוחות הביטחון למלא את ייעודם להגן על המדינה ותושביה.

מדוע בחרתי בנושא?

כחלק מתפקידי בייעוץ המשפטי לפיקוד הצפון אני נדרש לתת ייעוץ משפטי בתחום המבצעי, הן בהכנות לחירום והן בהליכי קבלת החלטות הנוגעים לפעילות מבצעית בזמן אמת. עיסוק זה מחייב שותפות וקשר רציף והדוק עם גורמים מבצעיים. פעילות הפרקליטות הצבאית במהלך המבצע היוותה אות מבשר להרחבת הייעוץ המשפטי שניתן לכוחות המבצעיים, וביסוסו במסגרת מערך ייעוץ משפטי אופרטיבי, כפי שנעשה בהמשך.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- בג"ץ 3451/02 אלמדני ואח' נ' שר הביטחון ואח' בעניין כנסיית המולד בבית לחם ;
- הצו בדבר מעצרים בעת לחימה (הוראת שעה) (יהודה ושומרון) (מס' 1500), התשס"ב – 2002 ;
- בג"ץ 3239/02 מרעב ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ;
- בג"ץ 769/02 הועד הציבורי נגד עינויים בישראל ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' ;
- בג"ץ 7015/02 עגורי נגד המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון ;
- אבירם זינו, "בג"ץ: מותר לבצע סיכולים, לבחון כל מקרה לגופו", אתר YNET, כתבה מיום 14 בדצמבר 2006 : <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3339859,00.html>.