

פעילות בתי המשפט הצבאיים
באזור יהודה והשומרון

תקציר

רקע כללי

ישראל מחזיקה באזור יהודה והשומרון (להלן - איו"ש או האזור) בדרך של "תפיסה לוחמתית", הנובעת משליטת הצבא באזור זה. המשמעויות המשפטיות של מצב זה הן, בין היתר, שהמשפט הישראלי אינו חל על שטחי איו"ש ושהמשטר המשפטי החל באיו"ש נקבע על ידי כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי. לפי דיני התפיסה הלוחמתית, צה"ל, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידיו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר, לשם שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי.

יחידת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש (להלן - יבמ"ש) היא יחידה צבאית האחראית לאכוף חוק וסדר על ידי שיפוט של נאשמים פלסטינים¹ בביצוע עבירות ביטחוניות ופליליות תוך הבטחת הליך הוגן וקיום משפט צדק. מפקד יבמ"ש הוא קצין צה"ל בסדיר בדרגת אל"ם המשמש גם נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באיו"ש (להלן - נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים). יבמ"ש כפופה לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שהוא קצין צה"ל בסדיר בדרגת אלוף העומד בראש הרשות השופטת בצה"ל.

נוסף על בית המשפט הצבאי לערעורים, פועלים באיו"ש גם בית המשפט הצבאי שומרון במחנה סאלם ובית המשפט הצבאי יהודה במחנה עופר, וכן בית המשפט הצבאי לנוער ובית המשפט הצבאי המינהלי, הדין במעצרים מינהליים. בראש כל אחד מבתי המשפט עומד נשיא בדרגת סגן אלוף. לצד בתי המשפט פועלות ועדות עררים אשר מקיימות ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות שהתקבלו על ידי המפקד הצבאי (מפקד פיקוד המרכז) או מי שהוסמך על ידו.

משנת 2004 נעשתה פעילות רבה על מנת לבסס ולהדגיש את עקרון העצמאות ואי-התלות של בתי המשפט הצבאיים באיו"ש. פעילות זו כללה את הפרדת מערכת בתי המשפט הצבאיים מהפרקליטות הצבאית וארגונה כיחידה עצמאית - יחידת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש, שהוכפפה לראש הרשות השופטת בצה"ל - לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים. צעד זה יישם, הלכה למעשה, את עקרון הפרדת הרשויות בין הרשות השופטת לרשות המבצעת. כמו כן, מוסדה דרך בחירת השופטים, בהליך מובנה המקביל לדרך בחירת השופטים במערכות השיפוטיות האחרות במדינה. חלק גדול משופטי המילואים הם עורכי דין בעיסוקם הרגיל, משפטנים מן האקדמיה, שופטים בדימוס ורשמים² ממערכת המשפט האזרחית בישראל.

1 על ישראלי המבצע עבירה באיו"ש תחול סמכות שיפוט מקבילה של בתי המשפט בישראל.

2 כפי שמסר נשיא בית הדין הצבאי לערעורים.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר 2017 עד אפריל 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על בתי המשפט הצבאיים באיו"ש. בביקורת נבדקו, בין היתר, עדכון הוראות צה"ל העוסקות בהסדרה ארגונית של התנהלות בתי המשפט, מצב הבינוי והאבטחה של בתי המשפט, מערכת המחשוב שלהם ומעמד ועדת עררים. הביקורת נעשתה בצה"ל: ביבמ"ש, ביחידת בתי הדין הצבאיים (להלן - יבד"ץ³); במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר או הפרקליטות הצבאית), במחלקת היועץ המשפטי לאיו"ש (להלן - יועמ"ש איו"ש), בפרקליטות איו"ש, באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) ובאגף התקשוב וההגנה בסביבה רשתית (בסב"ר) (להלן - אגף התקשוב). בדיקות השלמה נעשו במפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש); במינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז); ובמשרד המשפטים.

הליקויים העיקריים

הכפיפות הארגונית של יבמ"ש - אי-עדכון הוראת הפיקוד העליון

כאמור באפריל 2004 חל שינוי בכפיפות של יבמ"ש - עד אז היא הייתה כפופה למפקדת הפרקליט הצבאי הראשי, ובאותו מועד עברה יבמ"ש להיות כפופה לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים. רק בדצמבר 2017 עדכן אג"ת את הוראת הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע, וברבים - הפ"עות) של יבד"ץ בשינוי האמור לעיל, אולם את ההפ"ע של מפצ"ר הוא לא עדכן עד מועד סיום הביקורת. היעדר עדכון של פקודות בכלל ושל הפ"עות בפרט ואי-התאמתן למצב בשטח במשך פרק זמן כה ארוך, יש בהם משום פגיעה בכללי מינהל תקין והם משקפים חוסר סדר ארגוני.

אי-פרסום פקודת ארגון ליבמ"ש

אף על פי שהשינוי בכפיפות של יבמ"ש לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים, נעשה כאמור באפריל 2004, רק באוקטובר 2018 פרסם אג"ת פקודת ארגון (להלן - פק"א) ליבמ"ש, זאת בניגוד להוראות צה"ל וכללי מינהל תקין.

3 בתי הדין הצבאיים פועלים כיחידה בצה"ל. בראש יחידת בתי הדין הצבאיים עומד נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שהוא שופט בדרגת אלוף. בתי הדין הצבאיים עוסקים בשפוטת חיילים בעבירות פליליות.



לתובעים ולסנגורים
של עצורים ונאשמים
פלסטינים יש גישה
חופשית ללשכות
השופטים בבתי
המשפט בעופר
ובסאלם, והם יכולים
להיכנס אליהן באין
מפריע. המצב הקיים
עלול לסכן את
ביטחונם של
השופטים

הפרדה בין השופטים ובין באי בתי המשפט

לתובעים ולסנגורים של עצורים ונאשמים פלסטינים יש גישה חופשית ללשכות השופטים בבתי המשפט בעופר ובסאלם, והם יכולים להיכנס אליהן באין מפריע. המצב הקיים עלול לסכן את ביטחונם של השופטים. מצב זה אף עלול ליצור מראית עין של קשרים שאינם רצויים בין השופטים לתובעים, ובין השופטים לסנגורים, העלולים לפגוע באמון הציבור בבית המשפט, במעמד של השופטים ובתדמיתם של בתי המשפט באיו"ש.

ליקויים בתחום הבינוי והנראות של בתי המשפט

במועד סיום הביקורת היו בתי המשפט באיו"ש ממוקמים במבנים יבילים זמניים ועל בסיס תשתיות זמניות אשר אינם תואמים את צורכי יחידת יבמ"ש בהיבט הבינוי ואינם הולמים את מעמדם בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים.

במועד סיום הביקורת נתן מצבם של המבנים במחנות בתי המשפט באיו"ש מענה חלקי בנושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות, דבר המביא לעיתים לפגיעה בבאי בית המשפט ובהתנהלות הדיונים המשפטיים.

ליקויים באבטחת בתי המשפט הצבאיים

פקודת האבטחה של מחנה סאלם קוימה באופן חלקי, וחלק מהוראות פקודת האבטחה של מחנה סאלם אינן תואמות את המציאות המבצעית בפועל. כך למשל, מאפריל 2017 עד פברואר 2018 הקצתה המשטרה הצבאית, המופקדת על אבטחת אולמות הדיונים שלושה לוחמים לאבטחת אולמות הדיונים (במקום ארבעה), וכתוצאה מכך חל עיכוב בפתיחת דיונים משפטיים בכל פעם שנדרש לפתוח אולם דיונים רביעי. מצב דברים זה אינו עומד בסטנדרטים הנהוגים בצה"ל בכל הקשור לקיום פקודות ופוגע בהתנהלות התקינה של בתי המשפט הפועלים במחנה סאלם, והוא אף עלול להביא לסיכון שלומם של באי בית המשפט.



זכויות של נאשמים
ונחקרים נפגעו
כתוצאה מליקויים
במשק הטכנולוגי
בין מערכות המחשוב
אשר גרמו, בין היתר,
לעיכוב בהשבת כספי
פיקדונות בהיקף
כספי לא מבוטל
שנועדו להבטיח את
התייצבותם של
הנאשמים והנחקרים
למשפט או חקירה
ולאי-מילוי במועד של
החלטות ביהמ"

עיכוב בבחינת החשש לניגוד עניינים מוסדי בדרך פעילותו של ראש המינהל האזרחי

ראש המינהל האזרחי (להלן - רמ"א) הוא הגורם הקובע אם לקבל את החלטות של ועדת העררים הדנה בהחלטה של קצין הפועל מטעמו. רק בחלוף למעלה משש שנים מהנחיית בג"ץ⁴, ובעקבות הביקורת, הושלמה חוות דעת של יועמ"ש איו"ש בנוגע לחשש לניגוד עניינים מוסדי בדרך פעילותו של רמ"א.

ליקויים במערכת הממוחשבת "מגן צדק"

מנגנון ההרשאות של המערכת הממוחשבת של יבמ"ש - מערכת "מגן צדק" אינו מבטיח אבטחת מידע מיטבית ומידור ראוי בין משתמשי המערכת. כתוצאה מכך כל המשתמשים במערכת יכולים להיכנס לכל תיקי התביעה ותיקי בית המשפט. מצב זה פוגע בעקרונות העצמאות והניטרליות של בית המשפט, שהם עקרונות יסוד הבאים להבטיח את אמון הציבור בעשיית משפט צדק ושמירה על טוהר המשפט.

לרשות ועדות העררים עומדת מערכת מחשוב נפרדת מזו של יבמ"ש. מערכת מחשוב זו אינה מיטבית ושלמה וקיימים בה קשיים תפעוליים בין היתר בשל סיווג הביטחוני.

עיכוב בהשבת כספי פיקדונות להבטחת התייצבות למשפט או לחקירה

זכויות של נאשמים ונחקרים נפגעו כתוצאה מליקויים בממשק הטכנולוגי בין מערכות המחשוב "מגן צדק" ומרכב"ה (מערכת מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה). ליקויים אלו גרמו, בין היתר, לעיכוב בהשבת כספי פיקדונות בהיקף כספי לא מבוטל שנועדו להבטיח את התייצבותם של הנאשמים והנחקרים למשפט או חקירה ולאי-מילוי במועד של החלטות ביהמ"ש. מצב זה פוגע קשות בזכות הקניין של הפרט, באמון הציבור במערכת המשפט ובמעמד בית המשפט. כמו כן עלולות להיות למצב זה השלכות מדיניות הנוגעות לאופן טיפול המנהא"י באוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש.

ההמלצות העיקריות

על אג"ת לפרסם בהקדם את העדכונים להפ"ע מפצ"ר ולהפ"ע יבד"ץ כדי ששתי ההוראות ישקפו נכונה את תפקידי יבד"ץ ומפצ"ר ואת הכפיפות של יבמ"ש לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים.

על צה"ל לבחון, בשיתוף המנהא"ז, דרכים לשיפור הנראות והשירות הניתן לקהל בתשתיות הקיימות בבתי המשפט באיו"ש, על פי סדר עדיפויותיו.

ראוי שיבד"ץ, יבמ"ש והמנהא"ז יקדמו ויקיימו פעולות שיבטיחו נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בכל בתי המשפט באיו"ש.

על מפקד פיקוד המרכז ומפקד חטיבת מנשה⁵ לוודא את קיום הוראות פקודות האבטחה, או להתאימן למציאות המבצעית הנוהגת בפועל.

על יבמ"ש לפעול בתיאום עם אגף התקשוב לתיקון מנגנון ההרשאות של מערכת המחשוב "מגן צדק" כך שתובטח אבטחת המידע הרגיש הקיים במערכת.

על יבמ"ש, בתיאום עם אגף התקשוב, ליזום פעולות לשיפור מערכת המחשוב של ועדות העררים.

על המנהא"ז לפעול עם יבמ"ש לתיקונם של הליקויים בממשק הטכנולוגי בין מערכות המחשוב "מגן צדק" למרכב"ה ולפעול להשבת כספי הפיקדונות שנצברו אל הזכאים להם בהקדם.

סיכום

לפי דיני התפיסה הלוחמתית, צה"ל, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידיו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר, למען שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי. ציות לשלטון החוק ושמירה על זכויות האדם הם יסודות מרכזיים המשפיעים על ביטחונה של מדינת ישראל ועיצוב דמותה. בתי המשפט הצבאיים באיו"ש הם מערכת משפט מקצועית, עצמאית ובלתי תלויה והם סמל שלטוני לקיומו של שלטון החוק באיו"ש, ופעילותם זוכה להתעניינות ציבורית בקרב גורמים בין-לאומיים שונים וכן בתקשורת הישראלית ובתקשורת הזרה.

בביקורת עלו ליקויים, חלקם משמעותיים, בנושאי האבטחה, הבינוי והנראות של בתי המשפט, אבטחת המידע במערכות המחשב של בתי המשפט, הסדרת נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבית המשפט במחנה סאלם, וטיפול בהשבה במועד של כספי הפיקדונות שהופקדו לצורך הבטחת

התייצבותם של נאשמים למשפט או נחקרים לחקירה. ליקויים אלה יש בהם כדי לפגוע בהתנהלות בתי המשפט הצבאיים, בבאים בשעריהם וכן בתדמית של בתי המשפט בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב בנוגע לחלק מהליקויים שעלו בדוח, כדוגמת יצירת חיץ בין השופטים ובין התובעים, הסדרת נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבית המשפט במחנה עופר והסדרת נוהלי אבטחה מתאימים, כי הם הובאו לידיעת צה"ל במהלך הביקורת או בסיומה והוא החל בתיקונם.

נוכח הרצון להבטיח את התנהלותם התקינה של בתי המשפט באיו"ש למנוע פגיעה בתדמיתם ולהבטיח את הזכויות של הבאים בשעריהם ונוכח המאמצים הרבים שעושה מדינת ישראל לשיפור מעמדה הבין-לאומי, ובכלל זה הקמת ועדת טירקל⁶ ויישום עיקרי המלצותיה, ראוי כי צה"ל יבחן ויתקן את כל הליקויים המפורטים בדוח זה, ובכלל זה ישפר את ההסדרה הארגונית של בתי המשפט ויתקן את מכלול ההיבטים המנהליים בהפעלתם.

6 בפברואר 2013 הגישה ועדה ציבורית בלתי תלויה שמונתה על ידי ממשלת ישראל בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל דוח בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבין-לאומי. ראו גם מבקר המדינה, **מבצע "צוק איתן", פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי (2018)**.

מבוא

ישראל מחזיקה באזור יהודה והשומרון (להלן - אי"ש או האזור) בדרך של "תפיסה לוחמתית". המשמעויות המשפטיות של מצב זה הן, בין היתר, שהמשפט הישראלי אינו חל על שטחי אי"ש⁷ ושהמשטר המשפטי החל באי"ש נקבע על ידי כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי⁸. לפי דיני התפיסה הלוחמתית, צה"ל, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידיו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באי"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר, לשם שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי.

במנשר שפרסם מפקד כוחות צה"ל באי"ש ביוני 1967 נקבע כי "המשפט שהיה קיים באזור ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7 ביוני 1967) [יום כינונו של שלטון צה"ל באזור] יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה למנשר זה או לכל מנשר או צו, שיינתנו על ידי [מפקד כוחות צה"ל באי"ש] ובשינויים הנובעים מכינונו של שלטון צבא הגנה לישראל באזור"⁹.

החל ביוני 1967 מפקד פיקוד המרכז (להלן - פקמ"ז), שהוא מפקד כוחות צה"ל באי"ש, מחוקק צווים צבאיים המכונים "תחיקת הביטחון", שהם צווים בעלי אופי פלילי, ביטחוני ואזרחי המתווספים למערכת החקיקה ולדינים החלים באי"ש. על מנת לאכוף את החוק החל באזור חוקק צה"ל את הצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל-1970, שמכוחו כוננו בתי המשפט הצבאיים באי"ש (להלן - בתי המשפט).

ב-2.5.10 נכנס לתוקף הצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009 (להלן - הצו בדבר הוראות ביטחון). הצו בא במקום כמה צווים, ובהם הצו בדבר הוראות ביטחון (מס' 378), התש"ל-1970. הצו בדבר הוראות ביטחון מקנה לבתי המשפט הצבאיים באי"ש סמכות למעצר ולשפיטה של נאשמים בעבירות שהוגדרו בתחיקת הביטחון ובדין. עצמאות שיקול הדעת השיפוטית של בתי משפט אלה עוגנה בסעיף 8 לצו. ככלל הדיונים בבתי המשפט הם פומביים ופתוחים לציבור, ובכל דיון נוכח מתורגמן המתרגם בו-זמנית את הדיון מערבית לעברית ולהפך.

יחידת בתי המשפט הצבאיים באי"ש (להלן - יבמ"ש) היא יחידה צבאית האחראית לאכוף חוק וסדר על ידי שיפוט של נאשמים פלסטינים בביצוע עבירות ביטחוניות ופליליות תוך הבטחת הליך הוגן וקיום משפט צדק. מטה יבמ"ש ממוקם במחנה עופר באי"ש. במועד סיום הביקורת (אפריל 2018) שירתו ביבמ"ש כ-175 קצינים וחיילים בשירות סדיר.

שופטי בתי המשפט הם קצינים בסדר ובמילואים, וכולם בעלי השכלה משפטית וניסיון משפטי של חמש שנים לפחות. חלק גדול משופטי המילואים

7 על ישראלי המבצע עבירה באי"ש תחול סמכות שיפוט מקבילה של בתי המשפט בישראל.

8 ראו בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2), 481 (2005).

9 מנשר בדבר סדרי השלטון והמשפט (יהודה והשומרון) (מס' 2), התשכ"ז-1967, קובע כי למפקד כוחות צה"ל באי"ש הועברו כל סמכויות השלטון, החקיקה, המינוי והמינהל הנוגעות לאי"ש או לתושביו, והוא נושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באי"ש.

הם עורכי דין בעיסוקם הרגיל, משפטנים מן האקדמיה, שופטים בדימוס ורשמים¹⁰ ממערכת המשפט האזרחית בישראל. השופטים נבחרים על ידי ועדה סטטוטורית למינוי שופטים (להלן - הוועדה למינוי שופטים) וממונים לתפקידם על ידי מפקד פקמ"ז, וכולם עומדים באותם תנאי הכשירות החלים על מינוי שופטים במערכת המשפט הכללית של מדינת ישראל. לפי הוראות הצו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), התשכ"ח-1967, נגיד ועדות העררים צריך להיות בעל הכשרה משפטית. בפועל חברי ועדות העררים מתמנים מקרב שופטי בתי המשפט הצבאיים.

יבמ"ש מפעילה באיו"ש את בית המשפט הצבאי שומרון השוכן במחנה סאלם ואת בית המשפט הצבאי יהודה השוכן במחנה עופר. במחנה עופר פועלים גם בית המשפט הצבאי לנוער, בית המשפט הצבאי המינהלי הדין במעצרים מינהליים ובית המשפט הצבאי לערעורים. בראש כל אחד מבתי המשפט עומד נשיא בדרגת סגן אלוף.

יצוין כי על פסקי דין החלטותיהם של בתי המשפט באיו"ש ניתן להגיש ערעור לבית המשפט הצבאי לערעורים שבראשו עומד מפקד יבמ"ש שהוא קצין צה"ל בסדר בדרגת אל"ם. על פסקי הדין של בית המשפט הצבאי לערעורים ניתן להגיש עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

כמו כן פועלות במחנה עופר ועדות עררים, שבראשן עומד נגיד ועדות עררים המקיימות ביקורת שיפוטית על החלטות מינהליות שהתקבלו על ידי המפקד הצבאי (מפקד פקמ"ז) או מי שהוסמך על ידו, בעיקר בתחום המקרקעין.

על פי נתוני בתי המשפט הצבאיים באיו"ש בשנת 2016 נפתחו 12,138 תיקים לצורך דיון משפטי, כ-30% יותר ממספר התיקים שנפתחו בשנת 2013.

משנת 2004¹¹ נעשתה פעילות רבה על מנת לבסס את עקרון העצמאות ואי-התלות של בתי המשפט הצבאיים באיו"ש. פעילות זו כללה את הפרדת מערכת בתי המשפט מהפרקליטות הצבאית וארגונה כיחידה עצמאית - יחידת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש, שהוכפפה על פי הוראת הרמטכ"ל לראש הרשות השופטת בצה"ל - נשיא בית הדין הצבאי לערעורים. צה"ל הסביר למשרד מבקר המדינה כי צעד זה יישם, הלכה למעשה את עקרון הפרדת הרשויות בין הרשות השופטת לרשות המבצעת. כמו כן, מוסדה דרך בחירת השופטים בהליך מובנה המקביל לדרך בחירת השופטים במערכות השיפוטיות האחרות במדינה.

פעולות הביקורת

בחדשים פברואר 2017 עד אפריל 2018 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת על בתי המשפט הצבאיים באיו"ש. בביקורת נבדקו, בין היתר, עדכון הוראות צה"ל

10 כפי שמסר נשיא בית הדין הצבאי לערעורים.

11 עד אפריל 2004 הייתה יבמ"ש כפופה לפרקליטות הצבאית.

העוסקות בהסדרה ארגונית של התנהלות בתי המשפט, מצב הבינוי והאבטחה של בתי המשפט, מערכת המחשוב שלהם ומעמד ועדת עררים. הביקורת נעשתה בצה"ל: ביבמ"ש, ביחידת בתי הדין הצבאיים (להלן - יבד"ץ¹²) במפקדת הפרקליט הצבאי הראשי (להלן - מפצ"ר או הפרקליטות הצבאית), במחלקת היועץ המשפטי לאיו"ש (להלן - יועמ"ש איו"ש), בפרקליטות איו"ש, באגף התכנון (להלן - אג"ת), באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) ובאגף התקשוב וההגנה בסביבה רשתית (בסב"ר) (להלן - אגף התקשוב). בדיקות השלמה נעשו במפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים (להלן - מתפ"ש); במינהל האזרחי באיו"ש (להלן - המנהא"ז); ובמשרד המשפטים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם כמה נתונים מפרק זה, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. אי הצגת נתונים אלה בדוח זה אינה מונעת את הבנת מהות הביקורת.

12 בתי הדין הצבאיים פועלים כיחידה בצה"ל. בראש יחידת בתי הדין הצבאיים עומד נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שהוא שופט בדרגת אלוף.



הפ"ע יבד"ץ עודכנה
בשינוי בכפיפותה של
יבמ"ש רק בחלוף 13
שנים וחצי, ואילו
הפ"ע מפצ"ר לא
עודכנה עד מועד סיום
הביקורת

יחידת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש - אי-עדכון הוראות

הכפיפות הארגונית של יבמ"ש - אי-עדכון הוראת הפיקוד העליון

על פי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - חוק השיפוט הצבאי), הוראות הפיקוד העליון (להלן - הפ"ע), וביחיד - הפ"ע) הן הוראות שמוציא הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, בנוגע לעקרונות של ארגון הצבא למינהל, למשטר ולמשמעת שבו ולהבטחת פעילותו התקינה. לפי חוק השיפוט הצבאי, פקודות מטכ"ל הן פקודות כלליות שמוציא הרמטכ"ל בלי ששר הביטחון נדרש לאשרן, ובהן נקבעים פרטים בנושאים העקרוניים שנקבעו בהפ"ע.

חוק השיפוט הצבאי קובע כי הפ"ע מצויה ברובד הנורמטיבי העליון של פקודות הצבא ואחריה פקודת מטכ"ל וכי "מקום שבו קיימת סתירה בין הוראות הפיקוד העליון לבין פקודות המטה הכללי או פקודה כללית אחרת - עדיפה הוראת הפיקוד העליון; מקום שבו קיימת סתירה בין פקודת המטה הכללי לבין פקודה כללית אחרת - עדיפה פקודת המטה הכללי".

הפ"ע בנושא "מטכ"ל - אגף התכנון (אג"ת)" קובעת כי תפקידי אג"ת כוללים, בין היתר, "הכנת פקודות בנושא ארגון הצבא ובנושאים הקשורים לעקרונות ארגון צה"ל, לרבות הוראות הפיקוד העליון". על פי פקודת מטכ"ל בנושא "פרסומי מזכירות הפיקוד העליון", הפ"ע נשארת בתוקף כל עוד לא מתפרסם עדכון המשנה אותה או מבטלה.

כאמור עד אפריל 2004 הייתה יבמ"ש כפופה לפרקליטות הצבאית, וממועד זה היא פועלת בכפיפות לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים על פי הוראת הרמטכ"ל.

בביקורת עלה כי הגם שהשינוי בכפיפות יבמ"ש ליבד"ץ בוצעה בשנת 2004 הרי שהפ"ע יבד"ץ עודכנה בנוגע לשינוי זה רק בדצמבר 2017, בחלוף 13 שנים וחצי, ואילו הפ"ע מפצ"ר לא תוקנה עד מועד סיום הביקורת. היעדר עדכון של פקודות בכלל ושל הפ"ע בפרט ואי-התאמתן למצב בשטח במשך פרק זמן כה ארוך, יש בהם משום פגיעה בכללי מינהל תקין והם משקפים חוסר סדר ארגוני. עוד עלה כי הנוסח של הפ"ע יבד"ץ העדכנית שפורסמה באתר צה"ל במרשתת לא תאם את נוסח הפ"ע הרשמית.

בתשובה שמסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 (להלן - תשובת צה"ל) נכתב כי הפרקליטות סיימה לאחרונה לגבש הצעה לעדכון הפ"ע והיא הועברה לאג"ת באוקטובר 2018. עוד מסר צה"ל כי הוא יפעל לתיקון הנוסח של הפ"ע יבד"ץ המופיע במרשתת.

היעדר פק"א ליבמ"ש
במשך תקופה ארוכה
הוא בניגוד להוראות
צה"ל ובניגוד לכללי
מינהל תקין

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי עליו לפרסם בהקדם את העדכונים להפ"ע יבד"ץ ולהפ"ע מפצ"ר כך ששתי ההוראות ישקפו נכונה את תפקידי יבד"ץ ומפצ"ר ואת הכפיפות של יבמ"ש לנשיא בית הדין הצבאי לערעורים.

אי-פרסום פקודת ארגון ליבמ"ש

פקודת ארגון (להלן - פק"א) היא מסמך ארגוני שמפרסם אג"ת, המפרט את הייעוד, התפקידים, עקרונות תפיסת ההפעלה, הכפיפות והמבנה הארגוני של יחידה בצה"ל. בהוראת קבע אג"ת בנושא "הגדרות וכללים לכתיבת/פרסום פקודות ארגון" נכתב כי הפק"א היא האסמכתה החוקית של פעילות המסגרת הארגונית מרגע הקמתה ועד לביטולה, והיא תקפה רק לאחר אישור הגורם המוסמך. עוד נכתב בהוראה זו כי תפורסם פק"א לכל יחידה בצה"ל עד שנה מיום הקמתה, וכי מחלקת ארגון באג"ת אמונה על פרסום הפק"א.

על פי פק"א מפקדת הפרקליטות הצבאית (להלן - פק"א מפצ"ר), ממאי 1997 יבמ"ש כפופה למפצ"ר. הסדרת פעילותה פורטה בפק"א של מפצ"ר.

בעקבות הנחיית הרמטכ"ל פרסם אג"ת במרץ 2004 פקודה להעברת יבמ"ש מכפיפות מפצ"ר לכפיפות נשיא בית הדין הצבאי לערעורים (להלן - הפקודה). הפקודה קובעת כי החל ב-1.4.04 תוגדר יבמ"ש כיחידת רישום עצמאית בעלת פק"א משלה. על פי הפקודה, על מחלקת ארגון באג"ת לפרסם עד אפריל 2004 טיוטת פק"א ליבמ"ש ולהעבירה לסבב התייחסויות.

יצוין כי מאז פרסומה של הפקודה חלו ביבמ"ש שינויים רבים, בין היתר במבנה הארגוני שלה, בהיקף פעילותה ובתקינת כוח האדם שלה. כך לדוגמה בוטל בית משפט צבאי באזור חבל עזה והוקם בית משפט צבאי לנוער.

בביקורת עלה כי עד מועד סיום הביקורת טרם פרסם אג"ת פק"א ליבמ"ש, למרות הפקודה ממרץ 2004.

משרד מבקר המדינה מעיר לאג"ת כי לפק"א חשיבות ארגונית רבה לתכנון, לניהול, לפיקוח ולבקרה בכל הנוגע למילוי ייעודן של המסגרות הארגוניות תוך מיצוי מיטבי של המשאבים העומדים לרשותן. היעדר פק"א ליבמ"ש, שהיא כיום מסגרת ארגונית נפרדת, במשך תקופה ארוכה הוא בניגוד להוראות צה"ל ובניגוד לכללי מינהל תקין. משרד מבקר המדינה מעיר ליבמ"ש כי היה עליה לזום כתיבת פק"א בסמוך לפרסום הפקודה.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת על העיכוב הניכר בפרסום הפק"א ליבמ"ש וכי פק"א ליבמ"ש פורסמה באוקטובר 2018.

התנהלות בתי המשפט הצבאיים באיו"ש

אתיקה מקצועית לשופטים

חוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984, החל בישראל קובע כי נשיא בית המשפט העליון רשאי להתקין כללי אתיקה לשופטים בישראל בהסכמת חבר שופטי בית המשפט העליון ולאחר התייעצות עם שר המשפטים. מכוח הסמכה זו חתמה במאי 2007 נשיאת בית המשפט העליון דאז השופטת דורית בייניש על כללי אתיקה לשופטים¹³ (להלן - כללי האתיקה), ומאז הם חלים על השופטים המכהנים במערכת השיפוט האזרחית בישראל. במבוא לכללים אלה נכתב כי "תכליתם של כללי האתיקה לשופטים היא להדריך את שופטי ישראל בדרכם ובאורחותיהם".

אף שחוק בתי המשפט אינו חל באיו"ש, הצורך בהסדרת כללי האתיקה לשופטים קיים גם בבתי המשפט באיו"ש נוכח היותם של רבים מהשופטים המכהנים בהם שופטים בשירות מילואים, שעובדים בחייהם האזרחיים במקומות עבודה שהממשק בינם לבין כס השיפוט עשוי לזמן להם דילמות רבות מתחום האתיקה המקצועית.

בביקורת עלה כי עד מרץ 2018 פעלו בתי המשפט באיו"ש ללא קוד אתי, כדוגמת כללי האתיקה, ובכלל זה כללים המסדירים את הקשר המותר בין השופטים ובין התביעה.

באוגוסט 2008 הורה נשיא בית הדין הצבאי לערעורים דאז לנשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים דאז לנסח כללי אתיקה לשופטים עם הדגש הייחודי לשופטי יבמ"ש במילואים באיו"ש. תאריך גמר הביצוע של הוראה זו נקבע ל-25.9.08.

ממסמכי הביקורת עלה כי בשנת 2014 עסקה יבמ"ש בניסיון לגבש קוד אתי לשופטים הצבאיים באיו"ש, אשר ינחה אותם כיצד עליהם לנהוג במצבים שונים המעלים דילמות מקצועיות או מוסריות בעבודתם ובנקודות ההשקה של מלאכת השיפוט עם פעילותם בחייהם האזרחיים והחברתיים.

במסמך שכתב במרץ 2014 נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים אל"ם נתנאל בנישו בנושא אתיקה שיפוטית צוין כי "כהונת שופט הינה ייחודית ונובעות ממנה מחויבויות אישיות רבות, הן בעשיית הדין והן בחייו הפרטיים של השופט כשאינו על כס השיפוט. לעתים קרובות, החובות האתיות החלות על שופט, אינן עולות בקנה אחד עם עיסוק בעריכת דין. מעמדם הדואלי של השופטים במילואים - כעורכי דין בחיים האזרחיים וכשופטים במילואים - יוצר בעיות אתיות לא קלות,

עד מרץ 2018 פעלו
בתי המשפט באיו"ש
ללא קוד אתי,
כדוגמת כללי
האתיקה, ובכלל זה
כללים המסדירים את
הקשר המותר בין
השופטים ובין
התביעה

שכן התנהלות שהינה לגיטימית לעורך דין, עלולה להיות פסולה כשהיא נעשית בידי שופט".

רק במרץ 2018, במהלך הביקורת, פרסם נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים לשופטי יבמ"ש את "נוהל מס' 4 - כללי אתיקה לשופטי בתי המשפט הצבאיים באיו"ש". בנוהל הנחה נשיא ביהמ"ש כי על השופטים בבתי המשפט הצבאיים, בשירות סדיר ובשירות מילואים יחולו, בשינויים המחויבים, העקרונות הקבועים בכללי האתיקה לשופטים. עוד הודיע נשיא ביהמ"ש על מינוי ועדה לענייני אתיקה שאליה יוכלו לפנות השופטים בכל שאלה "כללית או קונקרטית" בנוגע לענייני אתיקה.

בתשובת צה"ל נכתב כי "לאחר שעורכי הביקורת הפנו את שימת הלב לכך, החיל נשיא בית המשפט הצבאי לערעורים באיו"ש את כללי האתיקה לשופטים גם על שופטי יבמ"ש, בשינויים המחוייבים".

בהינתן שתכליתו של קוד אתי עבור שופטים צבאיים ביבמ"ש היא לקבוע מסגרת של כללים שנועדו להתוות אורחות התנהגות ולהציע דרכים להתמודדות עם דילמות אתיות בעבודתם, היעדר של קוד אתי לאורך תקופה כה ארוכה עלול היה לפגוע באמון הציבור ואף במעמד השופטים ובתי המשפט הצבאיים ובתדמיתם.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את החלטת נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים על החלת העקרונות הקבועים בכללי האתיקה לשופטים, בשינויים המתחייבים, על השופטים בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש. נוכח החלטה זו, ראוי כי יינקטו פעולות להטמעת כללים אלה בקרב שופטי בתי המשפט הצבאיים באיו"ש.

הפרדה בין השופטים ובין באי בתי המשפט

במחנה עופר ובמחנה סאלם משרתים חיילים, קצינים ושופטים של יבמ"ש המייצגים את הרשות השופטת, וכן נציגי התביעה הצבאית, הכוללת את חיילי פרקליטות איו"ש (פרקליטים וחיילים) המייצגים את הרשות המבצעת האחראית להגשת כתבי אישום וניהול הליכים משפטיים נגד נאשמים ועצורים שהועמדו לדין. יצוין כי משרדי בית המשפט ולשכות השופטים שוכנים בקבוצת יבילים נפרדת ממשרדי התביעה, וכי גם חדרי הסנגורים שוכנים במתחמים הניהוליים של בתי המשפט.

ביולי 2014 אישר ענף בינוי באגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) אפיון להקמת מבנה קבע לבית המשפט במחנה עופר (להלן - מסמך האפיון). במסמך זה נקבע כי הקשר הקיים בין מכלול (מתחם) יבמ"ש למכלול הפרקליטות הוא "קשר בלתי רצוי", ונקבע כי "מכלול הפרקליטות יהיה נפרד



גישה חופשית
ללשכות השופטים
בבתי המשפט בעופר
ובסאלם עלולה לסכן
את ביטחונם של
השופטים וליצור
מראית עין של קשר
שאינו רצוי בין
השופטים לתובעים
ובין השופטים
לסנגורים, העלולים
לפגוע באמון הציבור
בבית המשפט

וממודר ממכלול יבמ"ש". במסמך האפיון נקבע עוד כי לשכות השופטים תמוקמנה באזור סטרילי, תוך גישה ישירה לאולמות המשפט".

בעניין שרעבי נגד מדינת ישראל¹⁴ קבע הנשיא מאיר שמגר כי "יש חשיבות רבה בהקפדה על מראית פניה של עשיית הצדק, היינו: לא די בכך, לעתים, שהשופט שלם עם עצמו ויודע אל נכון, כי הוא ישקול את הדברים לגופם. עליו לתת גם את הדעת להתרשמותו של בעל דין זה או אחר במהלך המשפט או באירועים הסובבים אותו כדי למנוע התרשמות מוטעית וערעור אמונו של בעל דין באובייקטיביות ההחלטית מצד השופט".

בביקורת עלה כי לתובעים, ולסנגורים של עצורים ונאשמים פלסטינים קיימת גישה חופשית ללשכות השופטים, והם יכולים להיכנס אליהן באין מפריע, דבר הנוגד את התפיסה הרווחת בבתי המשפט בישראל - הפרדה בין השופטים ובין באי בית המשפט, בין היתר כדי להגן על שלומם וביטחונם של השופטים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המצב הקיים לפיו קיימת גישה חופשית ללשכות השופטים בבתי המשפט בעופר ובסאלם עלול לסכן את ביטחונם של השופטים וליצור מראית עין של קשר שאינו רצוי בין השופטים לתובעים ובין השופטים לסנגורים, העלול לפגוע באמון הציבור בבית המשפט.

בתשובת צה"ל נכתב כי "המצב הקיים הוא תוצאה של תכנון בתי המשפט לפני שנים רבות ובטרם הופרדה היחידה מהפרקליטות הצבאית. עם זאת, נשמרת הפרדה עניינית מלאה בין התביעה הצבאית והסניגוריה לבין בתי המשפט הצבאיים, בכל הקשור לעבודתם של אלה... נמנענו מלהקים גדר מטעמי נראות".

צה"ל הוסיף בתשובתו וציין כי "בעקבות הערות המבקרים במהלך הביקורת פתחנו בטיפול להזמנת קודנים ללשכות השופטים, באופן שיחזק את ההפרדה ואת היבטי הביטחון".

ליקויים בתחום הבינוי והנראות של בתי המשפט

כאמור, צה"ל מחזיק את שטחי איו"ש בתפיסה לוחמתית. במסמכי הפרקליטות הצבאית נקבע, בין היתר, כי "אם בשליטה לטווח זמן קצר יש חובה להבטיח בעיקר צרכים בסיסים, שליטה ממושכת יותר מחייבת אף סיוע הקמה, בשחזור, או אף בפיתוח של תשתיות שונות".

נראות המבנים של בתי המשפט: במאי 2010 התקיים דיון בראשות סגן ראש המינהל האזרחי דאז (להלן - סגן רמ"א) בנוגע לבינוי ביהמ"ש לערעורים. בדיון זה ציין סגן רמ"א כי הקמת מבנה קבע לבית המשפט בעופר "חשובה בהקשרי תדמית צה"ל למול [האוכלוסייה הפלסטינית] והגורמים הבינלאומיים". עוד ציין כי ראוי שהמנהא"ז ישתתף בתקצוב פרויקט זה.

במצגת שהכינה יבמ"ש בשנת 2011 צוין כי "המצב המצוי בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש הינו: בתי משפט השוכנים במבנים יבילים בעלי אורך חיים מוגבל, חלקם בתהליך התפוררות ואחזקתם השוטפת ברמה סבירה עולה כסף רב... מדובר במבנים שנועדו מלכתחילה להיות זמניים, ואינם מתאימים לפעילות קבע ממושכת. ראוי היה שבתי המשפט ישכנו בתוך מבנים ראויים, שמכבדים את המערכת, ומעוררים כבוד בקרב הבאים בשעריהם... הפתרון המתבקש: מבנה קבע מכובד".

עוד צוין במצגת כי "בתי המשפט הצבאיים באיו"ש... מהווים סמל שלטוני ראשון במעלה לקיומו של שלטון החוק, ומשמשים חלון ראווה של השלטון הישראלי באיו"ש בקרב אוכלוסייה שאינה מכירה בלגיטימיות של שלטון ישראל באזור". עוד צוין כי "פעילות בתי המשפט באיו"ש זוכה לחשיפה ציבורית גוברת והולכת באמצעות לשכת עורכי הדין, ועדת חוץ ובטחון של הכנסת, גורמים בין לאומיים שונים ותקשורת ישראלית וזרה [נ]פעילות זו נמצאת במרכז תשומת הלב של ארגוני זכויות אדם מרחבי העולם, בין היתר, בעקבות ביקורים של גורמים בין-לאומיים ושל גורמי תקשורת שונים המסקרים דיונים משפטיים בתיקים רגישים בעלי פרופיל ציבורי גבוה".

על פי הוראות משרד הביטחון בנושא התקשוריות לעבודת בינוי, גופים צבאיים יעבירו לאט"ל רשימת דרישות בנושא בינוי המותאמת לצרכים שאיתרו. על פי ההוראה, לאחר אישור תוכנית העבודה יבצע אט"ל "איפיון, תכנון וביצוע בליווי מנהל הפרויקט שימונה באגף ההנדסה והבינוי".

ביולי 2014 אישר ענף בינוי באט"ל את מסמך האפיון בנושא "הקמת מבנה קבע לבתי משפט הצבאיים במחנה עופר". במסמך האפיון נקבע כי תכנון מבנה הקבע אמור להביא בחשבון "את נושא נראות ומכובדות המבנה, כולל מתחם כניסה ועיצוב אולמות המשפט".

במאי 2017 מסר נשיא בית הדין הצבאי לערעורים ומפקד יבד"ץ האלוף דורון פיילס לצוות הביקורת כי "הגם [ש]מחנה [מחנות] בתי המשפט בעופר ובסאלם מסודרים ונקיים, אין זה ראוי שבתי המשפט ישכנו במבנים יבילים. המצב הנוכחי גורם לנזק תדמיתי לבתי המשפט הצבאיים באיו"ש". עוד הוא מסר כי "לפני כ-3 שנים הייתה כוונה להעביר את בתי המשפט למבני קבע ואף התקבל תקציב לתכנון ראשוני. הנושא לא קודם היות ואומדן העלות לביצועו היה גבוה מאוד", וכי "תיקון המצב מהווה מבחינתנו מטרה אסטרטגית".

במרץ 2018 כתבה רמ"ד תכנון באג"ת לעוזר רח"ט התכנון כי "יחידת בתי המשפט במחנה עופר נמצאת בתשתיות זמניות, שאינן מאפשרות הרחבת המענה בהתאם לגידול הסד"כ ולצרכי היחידה... במסגרת דיוני ת"ע 2018, הוצג הצורך בהסדרת מענה [מבנה] קבע עבור היחידה".



בתי המשפט באיו"ש
ממוקמים במבנים
יבילים זמניים ועל
בסיס תשתיות זמניות
שאינם תואמים את
צורכי יחידת יבמ"ש
בהיבט הבינוי וכן
בהיבט הנראות בעיני
האוכלוסייה המקומית
וגורמים בין-לאומיים

יוצא אפוא שעד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי מהותי במצב המבנים של בתי המשפט באיו"ש, והם היו ממוקמים במבנים יבילים זמניים ועל בסיס תשתיות זמניות. המבנים והתשתיות הללו אינם תואמים את צורכי יחידת יבמ"ש בהיבט הבינוי וכן בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי נוכח השנים הרבות בהן מתנהלים בתי המשפט הצבאיים באיו"ש בתשתיות זמניות המתבססות על מבנים יבילים ונוכח הליקויים הקיימים בנראות אשר אינם הולמים בתי משפט המהווים סמל שלטוני, עולה חשש לפגיעה בתדמית צה"ל ומדינת ישראל בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים.

בתשובה שמסרה מתפ"ש למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 (להלן - תשובת מתפ"ש) נכתב כי הם פועלים למתן מענה לשיפור נראות בתי המשפט.

בתשובת צה"ל נכתב כי "פריסת בתי המשפט השתנתה מעת לעת, כתוצאה מן ההסכמים המדיניים. בראשית שנות האלפיים... בשיקולי אותו הזמן ובמשאבים שהוקצו לכך, שוכנו בתי המשפט במבנים שאולי היו הפתרון המיטבי באותה העת, והזמני התקבע. אך מובן הוא כי לא ראוי שבתי המשפט ישכנו במבנים יבילים שאינם הולמים את מעמדם. אף במישור הפונקציונלי-בהיבטי התחזוקה והאבטחה, הדבר דורש תיקון. נדגיש כי... חודשה עבודת המטה שנועדה לבחון בניית מבנה קבע לבתי המשפט ובאשור הרמטכ"ל מתמודד הפרויקט במסגרת תוכנית העבודה לשנת 2019". עם זאת נכתב בתשובת צה"ל כי "כרגע נושא זה אינו בעדיפות בתר"ש 'גדעון'^[15]".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על צה"ל לבחון, בשיתוף המנהא"ז, דרכים לשיפור הנראות והשירות הניתן לקהל בתשתיות הקיימות, על פי סדרי עדיפויותיו.

שמירה על חזות בתי המשפט: האחריות לטיפול בניקיון השוטף של מחנה סאלם היא של החטיבה המרחבית¹⁶ (להלן - חטמ"ר) מנשה. הגורם האחראי לפינוי האשפה באופן שוטף ממחנה סאלם הוא המועצה האזורית שומרון. למשרד הביטחון הסכם עם המועצה האזורית שומרון המסדיר את פינוי האשפה ממחנה זה.

15 תר"ש "גדעון" היא התכנית הרב שנתית של צה"ל לשנים 2016-2020.

16 חטיבה מרחבית היא חטיבה שתפקידה לספק הגנה לאזור או למרחב שבו מתבצעת פעילות ביטחון שוטף (בט"ש), לחימה או שמירה. חטיבה מרחבית מנשה אחראית לאזור ג'נין וטול כרם, ובכלל זה לאבטחת מחנה סאלם.

בביקורת עלה כי מצבורי אשפה נערמים בתוך הבסיס בסמוך מאוד לשער וכי גם מעבר לגדר הבסיס יש מכולות אשפה גדושות שלא פונו זמן רב. לפינוי תכוף וקבוע של מצבור אשפה במחנה צבאי שבו ממוקם בית משפט - יש חשיבות מיוחדת בשל עניין הנראות.

בפברואר 2018 מסרו נשיא ביהמ"ש לערעורים וממלאת מקום הנשיאה של בית המשפט שומרון (במחנה סאלם) לצוות הביקורת כי "ישנם מצבורי אשפה שנערמים בתוך הבסיס בסמוך מאוד לשער וגם מעבר לגדר הבסיס קיימות מכולות אשפה גדושות שלא נפרקו זמן רב, וכך ערמות אשפה מסביב למכולות ממלאת מקום הנשיאה מצלמת כמעט מידי יום את ערמות האשפה ושולחת לעיון גורמי החטיבה [המרחבית]. לא ברור למי שייך החלק החיצוני... הנראות מאוד בעייתית בשל ערימות האשפה".


בסיור שעשה צוות הביקורת בפברואר 2018 בבית המשפט בסאלם עלה כי בסמוך לאחד השערים (שער הסגורים) נערמים מצבורי אשפה בתוך המחנה ומחוץ לו.

צילום 1: מצבורי אשפה מחוץ לשער הסניגורים



צולם על ידי צוות הביקורת בפברואר 2018.

ביוני 2018 מסר מנכ"ל המועצה האזורית שומרון לצוות הביקורת כי "אכן האשפה מפונה על ידינו באמצעות קבלן משנה. היו מספר בעיות נקודתיות... המכולות במקום טופלו ותוקנו. הודגש לאנשי הצבא במקום, שבמידה והפחים אינם מתפנים כראוי יפנו למועצה, בכל פעם שהתקבלה פניה כזו העניין טופל בטווח של 24 שעות".



המבנים במחנות בתי המשפט באיו"ש מספקים מענה חלקי בלבד בנושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות, והדבר מביא לעיתים לפגיעה בבאי בית המשפט ובהתנהלות הדיונים המשפטיים

בתשובה שמסרה המועצה האזורית שומרון למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2018 צוין כי המועצה "עומדת בתנאי ההסכם עם משרד הביטחון לפינוי אשפה מהמחנות הצבאיים ביו"ש. מחנה סאלם הינו הבסיס היחיד שמכולות האשפה נמצאות מחוץ לבסיס ורחוק מעיני השומר מה שגורם שכפרים מהסביבה ולא רק, שופכים פסולת כולל פסולת בניין ועוד... מועצה אזורית שומרון דורשת במידי הכנסת המכולות לתוך הבסיס... אך בשלב זה ישנה התנגדות נחרצת. הכנסת מכולות לתוך הבסיס [תאפשר] פיקוח ובקרה".

יוצא אפוא כי נושא פינוי האשפה של מחנה סאלם אינו מטופל כראוי. בשל כשל תברואתי וסביבתי זה נפגעות, בין היתר, חזות בית המשפט ותדמיתו. על פקמ"ז וחטיבת מנשה, בשיתוף המועצה האזורית שומרון, להבטיח את פתרונה של בעיית פינוי האשפה לאלתר.

נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות: בתכנון מבנים לבתי המשפט בישראל נוהגים על פי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, וחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, אשר לפיהם הותקנו, בין היתר, תקנות המסדירות באופן מעשי את הנגישות¹⁷.

בדוח מבקר המדינה "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה"¹⁸ העיר מבקר המדינה, בין היתר, כי כדי לממש את עקרון היסוד שעליו מושתת חוק השוויון, ולפיו אנשים עם מוגבלות הם אזרחים שווי זכויות הזכאים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, יש לאפשר לאנשים אלה גישה לכל בנייני הציבור ללא מכשולים. לכן מן הראוי שרשויות השלטון הנוגעות בדבר ידאגו שבניינים אלה יהיו נגישים".

במסמך האפיון להקמת מבנה קבע לבית המשפט הצבאי בעופר נקבע, כי "מבנה הקבע יוגש לנכים... במבנה יוקצו תאי שירותים לנכים... יוקצו מקומות חניה לנכים", וכי כל אלה יהיו בהתאם לחוק שוויון לאנשים עם מוגבלויות, התקנות הרלוונטיות ובכפוף להנחיות יועץ נגישות מורשה.

בביקורת עלה כי המצב הנוכחי של המבנים במחנות בתי המשפט באיו"ש מספק מענה חלקי בלבד בנושא הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות, והדבר מביא לעיתים לפגיעה בבאי בית המשפט ובהתנהלות הדיונים המשפטיים. להלן הפרטים:

1. **במחנה בתי המשפט בעופר:** בסיוור שעשה צוות הביקורת באוגוסט 2017 עלה כי במתחם בתי המשפט במחנה עופר הותקנו שתי "רמפות" ניידות

17 תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שאינו בניין), התשס"ח-2007; תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011; תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות לשירות), התשע"ג-2013.

18 מבקר המדינה **דוח שנתי 2002** (2002) "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה" עמוד 162.

המאפשרות כניסה למתחם ולאולמות בית המשפט לאנשים עם מוגבלות בניידות. עוד עלה בסיור כי לא הוסדרה הנגישות הנדרשת לאנשים עם מוגבלות בניידות לחדרי השירותים ולא הותאמו תאי שירותים לאנשים עם מוגבלות בניידות.

בנובמבר 2017 מסר מפקד יבמ"ש לצוות הביקורת כי "עד לאחרונה בתי המשפט הצבאיים לא היו מונגשים לנכים. כתוצאה מכך היו מקרים בהם היה קושי לוגיסטי בהבאה לדיון של נאשמים המגיעים בכיסאות גלגלים ואף לעיתים על אלונקה". עוד מסר מפקד יבמ"ש כי מאז פגישתו עם צוות הביקורת באוגוסט 2017 הונגשה הגישה לאולמות בית המשפט בעופר.

יוצא אפוא כי עד מועד סיום הביקורת במחנה בתי המשפט בעופר לא הוסדרה הנגישות לחדרי השירותים ותאי השירותים לא הותאמו לאנשים עם מוגבלות בניידות.

2. **במחנה בית המשפט בסאלם:** במועד סיום הביקורת לא הייתה במחנה זה כל נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות.

משרד מבקר המדינה מעיר ליבד"ץ, ליבמ"ש ולמינהל האזרחי כי הגם שהחקיקה בנושא שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות אינה חלה באיו"ש, יש להסדרת הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות חשיבות רבה בהיבטים של הבטחת השוויון, אי-הדרת אנשים עם מוגבלות מהמרחב הציבורי, והתפעול השוטף של בתי המשפט. על כן ראוי לקדם בדחיפות פעולות שיבטיחו נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בכל בתי המשפט באיו"ש.

בתשובת צה"ל נכתב כי "קריית בית המשפט בעופר הונגשה לנכים. קיימים קשיים לוגיסטיים מרובים להנגשת מחנה סאלם, נושא שאכן מן הראוי שיקודם. בעניין זה, פנתה יחידת בתי המשפט לגורמים הרלוונטיים, על מנת שייבחנו הפתרונות להנגשת בית המשפט בשומרון, ואף לשם הצבת שירותים מונגשים, בשני המתחמים".

בתשובת מתפ"ש נכתב כי במחנה סאלם מתבצע בימים אלה שיפוץ המתקן בהיקף של כ-130,000 ש"ח. וכי "במסגרת תכנית שסוכמה בין ראש קש"צ^[19] והמנהל האזרחי, יתבצע שיפור תשתיות הגישה לבית המשפט הצבאי בסאלם, בעלות כוללת של כ-4 מיליון ש"ח, כאשר מתוכם כ-1.5 מיליון ש"ח מתקציב המנהל האזרחי. **כמו כן, עבודות שיפוץ אלו צפויות לתת מענה גם לסוגיית הנגישות במתחם**" (ההדגשה במקור).

19 מינהלת "קשת צבעים" בפקוד המרכז של צה"ל, אחראית, בין היתר, לתכנון תוואי המכשול ולאפיון מרכיביו.



במועד סיום הביקורת היו בתי המשפט באיו"ש בנויים באופן שאינו תואם את מעמדם בהיבטי הנראות והמכובדות, הנגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות והשמירה על הפרדה בין השופטים ובין באי בתי המשפט.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי נוכח הליקויים שעלו, החשיפה הבין-לאומית והתקשורתית של בתי המשפט באיו"ש, וכדי למנוע פגיעה אפשרית בתדמית של צה"ל ומדינת ישראל ובמעמדם בעיני האוכלוסייה המקומית ובעיני גורמים בין-לאומיים - על צה"ל לבחון בהקדם את כל הדרכים לשיפור במצב הבינוי והתחזוקה השוטפת בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש.

אבטחת בית המשפט הצבאי במחנה סאלם

על פי פקודת מטכ"ל, פקודת אבטחה היא פקודה כתובה המגדירה את כלל פעולות האבטחה הנדרשות במתקן צבאי בשגרה ובשעת חירום שנועדו להגן על הנפש והציוד במתקן.

על פי תיק המשימה לאבטחת ביהמ"ש במחנה סאלם מנובמבר 2017, האיומים שלפניהם ניצב בית המשפט הם ירי מנגד, חדירה למרחב בית המשפט על ידי מחבל וביצוע פיגוע, התפרעות במרחב בית המשפט לפני/במהלך/אחרי דיון, ו"בריחה או חדירה של פלסטינאים אשר אושרו לכניסה למרחב בית המשפט".

באפריל 2016 כתב נשיא ביהמ"ש לערעורים לראש מטה (רמ"ט) פקמ"ז כי "מתחם בית המשפט הצבאי בשומרון בסאלם, הוצב לא פעם כיעד לפיגוע טרור. רק בשנתיים האחרונות סיכלו כוחות מג"ב שני ניסיונות פיגועי מטענים, בסמוך לשער המתחם... זאת מעבר לאירועי הירי שאירעו בשנים האחרונות לעבר מחנה סאלם. אין צורך להכביר מילים על אודות פוטנציאל ה'נפיצות' של מתחם בית המשפט בו קיים מפגש יומיומי בין נאשמים עצורים ומשוחחררים, לבין בני משפחה ואורחים נוספים במתחם. זאת, כאשר צוות בית המשפט מונה שופטים וחיילים לא חמושים וללא הכשרה קרבית".

מנתוני חטמ"ר מנשה עלה כי בחודשים מאי 2017 עד מרץ 2018 סוכלו עשרה ניסיונות לפיגועי פח"ע (פעילות חבלנית עוינת) במתחם בית המשפט במחנה סאלם.

משרד מבקר המדינה בדק את סידורי האבטחה ואופן מימושם בבתי המשפט באיו"ש. להלן הממצאים:

בדיקת הנכנסים בשער הסנגורים נעשית שלא על פי פקודת האבטחה

אי-עדכון פקודת האבטחה של מחנה סאלם: על פי תיק הגנת מחנה סאלם²⁰ (להלן - פקודת האבטחה), פלוגת מג"ב, השייכת לחטמ"ר מנשה, אחראית לאבטחה של בית המשפט. בפקודת האבטחה נקבע כי בכל אולם דיונים יהיה מאבטח אחד "על בסיס מ.צ. [משטרה צבאית]", וכי על המאבטחים באולמות הדיונים לשאת נשק. בפקודה צוין כי אחד מתפקידים של המאבטחים הוא להתערב באירועי פעילות חבלנית עוינת.

בביקורת עלה כי בנובמבר 2017 הנחה מח"ט מנשה כי המאבטחים באולמות ביהמ"ש הצבאיים לא יישאו נשק, אלא יהיו מצוידים באלה ובשוקר חשמלי, מכיוון שעצם נשיאת נשק באולם ביהמ"ש "עלול לעודד לפיגוע". מאותו מועד ממלאים חיילי המשטרה הצבאית את ההנחיה הזו, אולם פקודת האבטחה לא תוקנה בהתאם.

אי-מילוי הוראות פקודת האבטחה: מלבד בית המשפט ממוקמים במחנה סאלם גם משרדי התיאום והקישור (להלן - מת"ק) של המינהל האזרחי בנפת ג'נין. בשער הראשי לכניסת הולכי רגל קיימת נקודת בידוק ביטחונית אחת המשותפת לבית המשפט ולמשרדי המת"ק המכונה "בולם". כניסה זו מיועדת לכל הנכנסים למתחם בית המשפט משטחי הרשות הפלסטינית. פקודת האבטחה קובעת כי "בבולם יבוצע בידוק מלא לכלל הנכנסים למתחם בית המשפט והמת"ק ובכללם [עורכי דין] פלסטינים".

בביקורת עלה כי ברשות המאבטחים "בולם" רשימה של עורכי דין פלסטינים המוכרים לבית המשפט הצבאי בשל הופעתם בו בתדירות גבוהה. נמצא כי עורכי דין המופיעים ברשימה זו אינם עוברים בידוק מלא בהגיעם ל"בולם" אלא בדיקה של מגנומטר בלבד, זאת בניגוד לפקודת האבטחה.

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי ראוי שחטמ"ר מנשה יעדכן את הפקודה בנושא זה.

על פי פקודת האבטחה, בדיקת הנכנסים משער עורכי הדין (שער הסנגורים) תיעשה על ידי חייל מהמשטרה הצבאית, ועליו לבצע בדיקת תעודת זהות ובדיקת כבודה של עורכי הדין.

בביקורת עלה כי בניגוד לאמור בפקודת האבטחה, בדיקת הנכנסים בשער הסנגורים נעשית על ידי חייל אבטחה שאינו נמנה עם חיילי המשטרה הצבאית, המוצב במגדל תצפית הסמוך לשער הסניגורים, וכי הוא אינו מבצע את הבדיקות הנדרשות על פי פקודת האבטחה.

פערים וחוסר התאמה בין דרישות פקודת האבטחה ובין האבטחה בפועל: פקודת האבטחה של מחנה סאלם אינה מתייחסת באופן מלא למערך האבטחה סביב מחנה סאלם. אין בפקודה אזכור למגדלי התצפית הפרוסים סביב המחנה, וממילא היא אינה כוללת תיאור של תפקיד התצפיתנים המאיישים אותם.

בפברואר 2018 מסרו נשיא ביהמ"ש לערעורים ומ"מ נשיאת בית המשפט שומרון (במחנה סאלם) לצוות הביקורת כי הם: "מוטרדים מהתפעול, ומהנראות של שער זה [שער הסנגורים] וסביבתו הגורמים לפגיעה בנראות ובתדמית של בתי המשפט הצבאיים באיו"ש ובמעמדם כסמל שלטוני: השער הינו נעול וכל עו"ד שמגיע אליו צועק לשומר שבמגדל התצפית כי ירד לפתוח את השער עבורו. במקום הותקן לחצן (זמזם) האמור לצלצל למגדל התצפית אך לחצן זה תקול ולא ניתן להשתמש בו".

במרץ 2018 מסר מח"ט מנשה לצוות הביקורת כי הליקויים בפקודת האבטחה כאמור לעיל, ובהם אי-יישום ההוראות הקיימות בנוגע לפתיחת שער הסנגורים ואי-מילוי ההוראה בדבר בדיקת כבודה לסנגורים הישראלים הנכנסים - יתוקנו.

הקצאה חסרה של לוחמים לאבטחה במחנה סאלם: על פי פקודת האבטחה של מחנה סאלם, המשטרה הצבאית אמורה להקצות לצורכי אבטחת מחנה סאלם שבעה לוחמים: שני לוחמים ב"בולם", ארבעה לוחמים לאבטחת האולמות ולוחם נוסף בעמדת מת"ק, אשר אחראי לוויסות "באי בית המשפט והכנסתם לאחר בידוק מלא וקפדני".

בביקורת עלה כי בניגוד לאמור בפקודת האבטחה, מאפריל 2017 עד פברואר 2018 הקצתה המשטרה הצבאית למחנה סאלם רק שישה לוחמים, שלושה מהם לאולמות הדיונים (במקום ארבעה), וכתוצאה מכך חל עיכוב בפתיחת דיונים משפטיים בכל פעם שנדרש לפתוח אולם דיונים רביעי.

בסיוור שקיים צוות הביקורת במתחם בית המשפט בסאלם בפברואר 2018 עלה כי החל באפריל 2017 הלוחם אשר הוצב בעמדת המת"ק נדרש, לאחר סיום הבידוק הביטחוני של באי בית המשפט בעמדת הכניסה למתחם, להתייצב באולם הרביעי של בית המשפט ולאבטח אותו.

בפברואר 2018 מסרה בעניין זה ממלאת מקום נשיאת ביהמ"ש בסאלם לצוות הביקורת כי הגעתו של שוטר המשטרה הצבאית לאולם הדיונים הרביעי מתעכבת בכל יום, דבר הגורם לאיחור של 45 - 60 דקות בתחילת יום הדיונים באולם. היא ציינה כי "הזק הנגרם מעיכוב בפתיחת יום הדיונים הוא עיכוב למשפחות העצורים והנאשמים, לתובעים ולסניגורים שמתארך להם יום הדיונים וכן לשופטים הרוצים להספיק את מכסת הדיונים הקבועה להם באותו יום. כל עיכוב בתחילת יום הדיונים משליך על זמן שמיעת כל הדיונים בכל היום... הזמן המוקדש לפחות לחלק מהדיונים מתקצר".

פקודת האבטחה של מחנה סאלם קוימה באופן חלקי, וחלק מהוראות הפקודה לא תאמו את המציאות המבצעית בפועל

במרץ 2018 מסר מח"ט מנשה לצוות הביקורת כי באמצע אותו החודש החלה המשטרה הצבאית להקצות לאבטחה שבעה חיילים, כנדרש בפקודה, וכי בעקבות זאת אין "כל עיכוב בפתיחת ימי הדיונים במחנה סאלם".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקד פקמ"ז ולמח"ט מנשה כי במועד סיום הביקורת פקודת האבטחה של מחנה סאלם קוימה באופן חלקי, וכי חלק מהוראות הפקודה לא תאמו את המציאות המבצעית בפועל. מצב דברים זה אינו עומד בסטנדרטים הנהוגים בצה"ל בכל הקשור לקיום פקודות ופוגע בהתנהלות התקינה של הגורמים הפועלים במחנה סאלם, ואף עלול להביא לסיכון שלומם של באי בית המשפט ולפגוע בהתנהלות השוטפת של בית המשפט. על מפקד פקמ"ז ומח"ט מנשה לוודא את קיום הוראות פקודות האבטחה, או להתאימן למציאות המבצעית הנוהגת בפועל.

עומס בנקודת הבידוק הביטחוני ועיכוב בפתיחת ימי הדיונים: כאמור, הכניסה להולכי רגל משטחי הרשות הפלסטינית למחנה סאלם (להלן - הכניסה הראשית) היא דרך שער ראשי אחד, ואחת מעמדות הבידוק הביטחוני משמשת לבדיקת כל הבאים הן למתחם בית המשפט והן למת"ק של המנהא"י²¹.

בביקורת עלה כי עמדת הבידוק הביטחוני בכניסה הראשית ובכניסה למתחם בית המשפט מהצד הפלסטיני אינה מותאמת להיקף האוכלוסייה הבאה בשעריה, ולפיכך נוצר עומס בעמדת הבידוק. כתוצאה מכך, הבדיקה של בני משפחות הנאשמים אורכת זמן רב, דבר הגורם לעיכוב בכניסתם למתחם בתי המשפט. מכיוון ששופטי בית המשפט נוהגים להמתין להגעת בני משפחות העצורים והנאשמים לאולמות הדיונים, נגרם עיכוב בפתיחת הדיונים. עיכוב זה אף גורם לפגיעה במרקם החיים של הפלסטינים הנדרשים להגיע למחנה סאלם.

בסיכום של סיור ודיון בראשות רמ"א ממרץ 2018 (להלן - מסמך הסיכום) נכתב כי שדרוג מכלול הכניסה ומכלול בית המשפט הצבאי יתבצע על בסיס "איגום תקציבי של פקמ"ז ומנהא"י". התכנון המחודש של המכלול יהיה "באחריות המנהא"י ויאפשר ביצוע מודולרי מותנה תקציבי".

רמ"א קבע במסמך הסיכום כי "[יש] צורך בשינוי מהותי ומעמיק בשירות הניתן [לפלסטינים] בבית המשפט הצבאי. בהקשר זה מחדד רמ"א את סוגיית פערי הביטחון והנגישות". בהמשך קבע רמ"א כי דרך הפעולה הנכונה מהדרכים שהוצגו "כוללת את הגדלת עמדות הבידוק, הפרדת המסלולים למת"ק ולבית המשפט הצבאי [נ]שינוי מיקום חציית הגדר".

בתשובת מתפ"ש נכתב כי "במסגרת תכנית שסוכמה בין ראש קש"צ והמנהל האזרחי, יתבצע שיפור תשתיות הגישה לבית המשפט הצבאי בסאלם, בעלות

21 האוכלוסייה הפלסטינית באי"ש מסדירה את ענייניה האזרחיים, לרבות בקשות והיתרים שונים, באמצעות משרדי המת"ק.

כוללת של כ-4 מיליון ש"ח, כאשר מתוכם כ-1.5 מיליון ש"ח מתקציב המנהל האזרחי".

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את ההחלטה על שדרוג מתחם הכניסה של פלסטינים למחנה סאלם. עם זאת, משהחליט רמ"א על שדרוג עמדת הבידוק הביטחוני בכניסה למחנה סאלם, ראוי להשלים את עבודת השדרוג בהקדם, כך שתיעשה גם ההפרדה הנדרשת בנקודת הבידוק. על מפקד פקמ"ז ומח"ט מנשה לוודא שהפעולות המתוכננות לצורך שיפור התשתיות בכניסה למחנה סאלם יבוצעו בהקדם.

ועדות עררים

לרשויות הצבא באיו"ש יש סמכות שלטונית לקבל החלטות - באמצעות מפקד פקמ"ז והמנהא"ז - גם בעניינים אזרחיים הנוגעים לכלל האוכלוסייה באיו"ש (יהודים וערבים), ובעיקר בענייני מקרקעין, נזיקין ומיסים. למשל, בנושאי רישום מקרקעין והכרה בבעלות, אישור עסקאות מכר מקרקעין ואירועי גרימת נזק של הרשות לאזרח. לאחר שמתקבלת החלטת המפקד הצבאי (מפקד פקמ"ז) או המנהא"ז, רשאי מי שרואה עצמו נפגע מהחלטת הרשויות להגיש ערר באותו עניין לוועדת העררים²² הרלוונטית. ועדות העררים פועלות במסגרת בתי המשפט הצבאיים באיו"ש.

הצו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), התשכ"ח-1967 (להלן - הצו), קובע כי "תוקם ועדת עררים אחת או יותר אשר מסמכותה לדון בעררים על החלטות שניתנו לפי אחד מן הצווים שמפורטים בתוספת לצו זה, או בכל עניין אחר בו הוסמכה לדון בצו או בתחיקת משנה שהוצאה מכוחו". תחום סמכותה של ועדת העררים הוא כל האזור (יהודה והשומרון). התוספת לצו מונה את רשימת החוקים, הצווים והסעיפים, ומתוקף כך כוללת את הנושאים שבהם מוסמכת ועדת העררים לדון.

בראש ועדות העררים עומד נגיד ועדות העררים, אשר נבחר על ידי מפקד פקמ"ז. לפי הצו, הנגיד חייב להיות בעל הכשרה משפטית. הצו קובע כי בסמכותו של הנגיד לקבוע את הרכב הצוות של ועדת הערר הדנה בכל תיק. בוועדת עררים יכול לכהן חבר אחד שישב בראשה (כדן יחיד) או שלושה חברי ועדה. עוד קובע הצו כי "בכל מותב [ועדת עררים] יהיה לפחות חבר אחד שהוא בעל הכשרה משפטית". ממסמכים שנאספו בביקורת עלה כי משנת 2010

22 ועדות העררים דנות גם בעררים על ועדות מקרקעין נמוכות יותר, כגון הועדה לרישום ראשון, שחשיבותה במקרקעי איו"ש גבוהה.

הנגיד וחברי ועדות העררים הם שופטים הנמנים עם מערך שופטי בתי המשפט הצבאיים.²³

בתיקון לצו משנת 2010²⁴ הושו סמכויות ועדות העררים²⁵ הנוגעות להזמנת עדים והשבעתם, כפיית חובת הופעה והצגת מסמכים לפני הוועדה לסמכויות הנתונות לבית משפט צבאי באיו"ש. הוועדה מחויבת לנהל פרוטוקול של דיוניה בדיוני שמיעת ראיות או טענות של צד להליכים ולנמק את החלטותיה, זולת החלטות ביניים. עוד מוסמכת הוועדה ליתן צווים זמניים, וכן למחוק או לדחות את הערר מאחת העילות המפורטות בצו.

סעיף 6 לצו קובע כי "עם תום דיוניה רשאית ועדת עררים להמליץ בפני מפקד כוחות צה"ל באזור לבטל פעולה עליה הוגש הערר, לשנותה או ליתן כל החלטה אחרת שהרשות אשר על פעולתה עוררים הייתה מוסמכת לעשותה. לא המליצה כאמור או לא קבל מפקד כוחות צה"ל באזור המלצתה או כל חלק ממנה, תישאר הפעולה עליה עוררים - בעינה". יוצא אפוא כי הצו מעגן את סמכות מפקד פקמ"ז, בהיותו מפקד כוחות צה"ל באזור, שלא לקבל את המלצת ועדת העררים, זאת באמצעות רמ"א.

ועדת העררים דנה, בין היתר, בעררים המוגשים על החלטות שקיבלו קציני מטה הכפופים לרמ"א. על רמ"א להחליט אם לקבל את ההמלצה של ועדות העררים הנוגעות להחלטות שקיבלו הגורמים הכפופים לו.

בצד הקביעות בצו זה כי החלטות הוועדה הן בגדר המלצה נקבע בשני צווים אחרים באיו"ש כי החלטות ועדת העררים יהיו החלטות מחייבות בשבתה של ועדת העררים חליף לבית משפט לפי החוק הירדני²⁶:

1. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מספר 1621), התשס"ט-2008, קובע כי "החלטת ועדת עררים לפי חוק זה אינה טעונה אישורו של מפקד כוחות צה"ל באזור".
2. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (מספר 321), התשכ"ט-1969, קובע כי "היה המקום [של מבנה למשל] הרשות המוסמכת... תהינה סמכויות בית המשפט מוקנות לוועדת העררים בלבד", ובסעיף אחר נכתב: "הובאה בקשה להערכת פיצויים בפני ועדת העררים ונטענו טענות סותרות ביחס לקרקע שהוחלט על רכישתה, רשאית ועדת העררים לפסוק בהן לצורך אותה בקשה בלבד".

23 משנת 2003 כל חברי הוועדה מתמנים על ידי ועדה עצמאית מיוחדת לבחירת שופטים המורכבת מנציגי צה"ל, משופטים ומנציגי לשכת עורכי הדין.

24 תיקון מס' 20 (1659), התש"ע-2010.

25 למעט בנוגע לדיני ראיות וסדרי דין.

26 בשנת 1964 חוקקו הירדנים את חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964, המהווה עד היום את הבסיס החוקי להליכי הרישום של קרקעות שטרם נרשמו באזור יהודה והשומרון. הליך הרישום הראשון לפי חוק זה הוא הסדר נקודתי המתייחס לחלקה ספציפית. הליך זה נעשה ביוזמתו של מי שמבקש לרשום על שמו קרקע שרכש בה זכויות בפני "הוועדה לרישום ראשון". הוועדה אדברסרית ובעלת סמכויות מעין שיפוטיות. על החלטותיה ניתן להגיש ערר בזכות (ללא צורך בקבלת היתר) לוועדת העררים הצבאית (מתוך אתר האינטרנט של משרד המשפטים: משפטים ורישום מקרקעין - איו"ש).



מינואר 2014 עד יוני
2017 דנו ועדות
העררים ב-365
עררים, ומהם הן
קיבלו החלטה
מחייבת ב-37 עררים,
וב-328 עררים
ההחלטה הייתה בגדר
המלצה בלבד

על פי נתוני יבמ"ש, מינואר 2014 עד יוני 2017 דנו ועדות העררים ב-365 עררים, ומהם הן קיבלו החלטה מחייבת ב-37 עררים, וב-328 עררים ההחלטה הייתה בגדר המלצה בלבד.

ביוני 2017 מסר רמ"א תא"ל אחוות בן חור לצוות הביקורת כי בבואו לקבל החלטה בעניין אימוץ או דחייה של החלטה שניתנה בוועדת העררים, מלבד השיקולים המשפטיים שעמדו לפני הוועדה, הוא שוקל שיקולים נוספים, ובהם ההשלכות הרחוביות של ההמלצה על המתרחש באזור. עוד מסר רמ"א כי במשך כל שנות פעילותו של המנהא"ז, במקרים ספורים בלבד דחה רמ"א את החלטות ועדת העררים.

בנוגע לוועדות העררים קבע בג"ץ²⁷ כי המלצות הוועדה נתונות לביקורת שיפוטית ככל גוף מינהלי אחר. בפסיקה אחרת קבע בג"ץ²⁸ כי "עילות ההתערבות של בית משפט זה בהחלטת ועדת הערר, הממלאת תפקיד מעין שיפוטי על פי דין, הן חריגה מסמכות וטעות".

עיכוב בבחינת החשש לניגוד עניינים מוסדי בדרך פעילותו של רמ"א

ניגוד עניינים מוסדי הוא מצב שבו עובד ציבור ממלא יותר מתפקיד אחד, בגופים הפועלים בנפרד זה מזה, וחלק מהנושאים שבטיפולו במסגרת תפקידיו השונים חופפים, כך שהוא יכול במסגרת תפקידו בגוף אחד, להשפיע על הדרך שבה הוא ממלא את תפקידו בגוף השני, למשל לפקח על פעילותו של הגוף השני. בהקשר זה קבע בג"ץ²⁹ כי "האיסור על ניגוד עניינים חל לא רק במצב בו אותו אינטרס אחר של עובד הציבור הוא אינטרס אישי או רכוש, אלא גם במצב של ניגוד עניינים מוסדי בו עלולים להתנגש שני אינטרסים שלטוניים עליהם מופקד עובד הציבור".

בפסק דין של בית המשפט העליון מ-2012³⁰ (להלן - בג"ץ צורים) הגישה חברה מסחרית (להלן - העותרת) עתירה על החלטותיו של רמ"א דאז אלוף יואב (פולי) מרדכי מפברואר 2010 ומדצמבר 2010, שלא לקבל את המלצות ועדות העררים להיענות לבקשה למתן היתר עסקה לרכישת קרקע (כתנאי מקדים לפנייה לוועדה לרישום ראשון לצורך רישום בעלות על הקרקע). בעתירה טענה העותרת כי "חלק מהעררים אף מנוהלים בשמו של המשיב [רמ"א] ולא בשמו של קצין המטה לאותו עניין ונוצר מצב שהמשיב הוא למעשה צד באותם עררים, בהם הוא מחליט אחרון".

27 בג"ץ 3270/92 הקרן למדרשת ארץ ישראל בע"מ נ' המושל הצבאי לאזור יהודה ושומרון, פ"ד מז(4) 110 (1993).

28 בג"ץ 294/89 המוסד לביטוח לאומי נ' ועדת העררים לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, ואח' פ"ד מח(5) 446 (1991).

29 בג"ץ 11745/04 רמות למען הסביבה נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (פורסם במאגר ממוחשב 4.9.2008).

30 בג"ץ 1299/11 צורים 2000 נ' ראש המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון (פורסם במאגר ממוחשב, 5.4.12).

עד מועד סיום
הביקורת (אפריל
2018) לא נעשתה
בדיקה של היועץ
המשפטי של איו"ש
בנוגע לחשש לניגוד
עניינים בדרך פעילותו
של רמ"א כפי שהנחה
בג"ץ

באפריל 2012 קבע בית המשפט העליון בבג"ץ צורים כי "סבורני כי על הגורמים הרלבנטיים לתת את דעתם... [על] ניגוד העניינים שקיים בדרך פעילות המשיב [רמ"א]. המשיב יכול שלא לקבל המלצה של ועדת ערר שדנה בערר על החלטה של קצין מטעמו, אליו הוא כפוף. הגם שהמדיניות היא שבמקרים נדירים יעשה שימוש בסמכות זו [של רמ"א], לא ברור באיזו מידה כך המצב בפועל. **בכל מקרה העניין דורש בדיקה בשל החשש לניגוד עניינים**" (ההדגשה אינה במקור).

עד מועד סיום הביקורת (אפריל 2018) לא נעשתה בדיקה של היועץ המשפטי של איו"ש או כל גורם אחר בצה"ל בנוגע לחשש לניגוד עניינים כפי שהנחה בג"ץ, וממילא לא השתנה מעמדן של ועדות העררים ורמ"א הוא הגורם המחליט בחלק מהנושאים אם לקבל את ההחלטות של ועדת העררים הדנה בהחלטה של קצין הפועל מטעמו.

מעמדן של ועדות העררים עלה גם בדוח בנושא "מעמד הבניה באזור יהודה והשומרון" שפרסמה ביוני 2012³¹ ועדה שבראשה עמד שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אדמונד לוי ז"ל. בדוח נקבע³², בין היתר, כי "אנו מציעים... שהחלטתה של ועדת הערר לא תהיה בגדר המלצה בלבד, אלא תחייב את ראש המנהל האזרחי לפעול על פיה".

בתקופה דצמבר 2012 עד דצמבר 2013 הביעו נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים ורמ"א את דעתם כי ועדת העררים הינה חלק מהרשות השופטת וכי יש לשנות את המצב קיים לפיו חלק מהחלטותיה הן המלצה ורמ"א יכול שלא לקבל אותן ובכך לפגוע באמון של הציבור ובמראית פני הצדק. בדצמבר 2013 ציין בהקשר זה נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים במכתב שכתב ליועץ המשפטי של מערכת הביטחון כי "**הדבר מתחייב מעקרון הפרדת הרשויות וממהותה של הביקורת השיפוטית ועצמאות הרשות השופטת המחייבים מתן תוקף מוחלט לפסיקה, זאת כמובן כפוף לזכות הערעור.** כמו כן, המצב הקיים פוגם בבסיס הביקורת [של הרשות השופטת על הרשות המבצעת, שהיא צה"ל באמצעות המנהל"ז], כאשר מתקיים בו **ניגוד עניינים מובנה**, בו צד לדיון יכול שלא לקבל את החלטת הוועדה ולא לקיימה" (ההדגשות במקור).

בדצמבר 2013 התקיים דיון בראשות שר הביטחון דאז, בנושא הקמת ערכאה שיפוטית למקרקעין באיו"ש, ובו נקבע כי "שר הביטחון מקבל את **העמדה העקרונית** לעיגון מעמד הוועדה [עררים] **כסטטוס שיפוטית** ולא במעמד המלצה בלבד. יחד עם זאת הנחה שר הביטחון כי רק לאחר הסדרת מעמד המפקח על המקרקעין [מפקח שיידון בסכסוכי קרקעות באיו"ש], תחומי אחריותו והממשק עם ועדת הערר, יקבע האם יש צורך בהמשך פעילות ועדת הערר וכן תיקבע מתכונת פעילותה" (ההדגשות במקור).

31 הוועדה מונתה בפברואר 2011 על ידי ראש הממשלה ושר המשפטים דאז, על מנת לבחון את דרכי ההתמודדות עם בניה שנעשתה על אדמות בבעלות פלסטינית פרטית ביהודה ושומרון.

32 בהתייחס לצו שימוש מפריע במקרקעין, עמ' 78 - 79 לדוח.

יצוין כי עד מועד סיום הביקורת לא הוסדרו מעמדו ותחומי אחריותו של המפקח על המקרקעין באיו"ש.

משרד מבקר המדינה העיר ליועמ"ש איו"ש כי מתוקף תפקידו כגורם האמון על מתן ייעוץ משפטי לרמ"א היה עליו לפעול בהקדם להשלמת הבדיקה שעליה הנחה בג"ץ לפני זמן רב.

בתשובת מתפ"ש נכתב כי "יועמ"ש איו"ש פועל בימים אלו בתיאום עם המנהל האזרחי לגיבוש חוות דעת משפטית, כאשר לאחר גיבושה נוכל להתייחס לסוגיה".

בתשובת צה"ל צוין עוד כי "לאחר פסק-דינו של בית המשפט העליון בעניין צורים, הנושא נבחן לא אחת, והוחלט לא לשנות מסמכותו של רמ"א". עוד נכתב כי "עמדת צה"ל, לרבות ראש המנהל האזרחי, היא שהמצב הקיים הוא המצב הראוי, ויש לשמרו מטעמים מהותיים הנוגעים לניהול אזור יהודה והשומרון והשמירה על הסדר והביטחון בו".

לתשובת צה"ל צורפה חוות דעת מאותו חודש ובה ניתן ביטוי לראשונה לעמדת הפצ"ר בנושא זה. בחוות הדעת צוין: "לעמדתנו, **אין פסול מהותי** במצב הדברים הנוכחי, בו מרבית החלטות ועדת עררים כפופות לאישורו או דחייתו של רמ"א בהתאם לצו ועדת העררים. למעשה, **קיימים טעמים כבדי משקל המצדיקים את הותרת המצב על כנו**. טעמים אלו נטועים בעיקרם באופייה של ועדת העררים, בנסיבות האזור, ובמחויבויות רשויות האזור כלפי הביטחון והסדר הציבורי באזור מכוח דיני התפיסה הלוחמתית של המשפט הבין-לאומי" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל, כי רק בחלוף למעלה משש שנים מהנחיית בג"ץ ובעקבות הביקורת הוכנה לראשונה חוות דעת כתובה בנושא על ידי יועמ"ש איו"ש. נוכח החשש לניגוד העניינים שקיים בדרך פעילותו של רמ"א ביחס להחלטות ועדת העררים עליה הצביע בג"ץ ונוכח עמדת צה"ל לפיה יש להותיר את המצב על כנו באשר למעמדה של הוועדה, מן הראוי כי במקרה בו רמ"א מחליט שלא לקבל את החלטת ועדת העררים בשל שיקולים שונים ונוספים הוא יעביר את החלטתו לשיקול דעת נוסף ולאישור של הפצ"ר.

היעדר עדכון ואי-תיעוד בנוגע ליישום החלטות ועדת העררים על ידי המינהל האזרחי.

בביקורת עלה כי למנהא"ז אין נוהל המחייב דיווח לנגידת ועדות העררים במקרים שבהם רמ"א דוחה את החלטה של ועדת עררים, וכי גם לא נערך רישום בנושא.



אי-עדכון נגידת ועדות
העררים בנוגע ליישום
החלטותיה על ידי
המנהא"ז והיעדר נוהל
בנושא זה פוגעים
בשקיפות הפעולות
של המנהא"ז ושל
רמ"א

בהקשר זה, כתב בנובמבר 2015 נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים לרמ"א דאז כי מעיון בעיתון נודע לו שרמ"א החליט לדחות את החלטת ועדת העררים באחד התיקים שבו דנה הוועדה. עוד כתב הנשיא לרמ"א כי "אבקש כי תנחה את הגורם הרלוונטי להודיע לנגידת הוועדה על החלטותיך בנוגע להמלצות הוועדה באופן מסודר".

בנובמבר 2017 מסרו נשיא ביהמ"ש הצבאי לערעורים ונגידת ועדות העררים לצוות הביקורת כי "לוועדת העררים אין מידע מלא על יישום החלטותיה או דחייתן מצד המנהל האזרחי. זכורים שני מקרים בהם נתקבל דיווח מרמ"א על דחיית החלטות הוועדה, כך שאין למעשה סגירת מעגל מבחינתה".

בתשובת צה"ל נכתב כי "על פי הידוע לנו המנהל האזרחי פועל להסדיר מערכת עדכונים שוטפת אל מול ועדת העררים", וכי "במקרים הבודדים בהם סטה רמ"א מהחלטות הוועדה, החלטותיו ככלל נתקפו בבג"ץ, כך שקיימת פסיקה מחייבת ופומבית של בית המשפט העליון ביחס לאותן החלטות וביחס למדיניות המנהל האזרחי".

משרד מבקר המדינה מעיר למנהא"ז כי אי-עדכון נגידת ועדות העררים והיעדר נוהל בנושא זה פוגעים בשקיפות הפעולות של המנהא"ז ושל רמ"א. משכך, על ראש המנהא"ז ויועמ"ש איו"ש להסדיר בנוהלי המנהא"ז את אופן עדכוננו של נגיד ועדות העררים במקרים שבהם רמ"א אינו מקבל את החלטת וועדת העררים ואת אופן רישומם של המקרים הללו.

המערכת הממוחשבת "מגן צדק"

מערכת "מגן צדק" (להלן - מערכת מגן צדק או המערכת) היא מערכת מחשוב צבאית ייעודית של בתי המשפט הצבאיים באיו"ש ושל התביעה הצבאית באיו"ש. המערכת נועדה לסייע בניהול יעיל של משאבי בית המשפט והתביעה הצבאית (זימון אולמות, זימון עצירים וכד') ובניהול יעיל של תיקי בית המשפט ושל תיקי התביעה הצבאית שנפתחו נגד מי שהואשם בגין עבירות שונות, לרבות עבירות ביטחוניות, עבירות תעבורה ועבירות פליליות. המערכת הותקנה בפברואר 2004 ביבמ"ש וביחידת התביעה הצבאית באיו"ש, ובנובמבר 2004 הוכרזה כמבצעית. במועד סיום הביקורת היה מספר המשתמשים במערכת מגן צדק כ-250. המשתמשים העיקריים של המערכת הם שופטים, פקידים בבתי המשפט הצבאיים, התביעה הצבאית באיו"ש וחשבות מנהא"ז (ראו בהמשך).

ממסמכי צה"ל עלה כי היעדים והמטרות שהוגדרו לפיתוחה של מערכת מגן צדק היו כלהלן: ניצול אפקטיבי של משאבי מערכת המשפט באיו"ש; שיפור השירות למשתמש; הקמת מאגר מידע משפטי וניהולי זמין; ניהול התהליכים המשפטיים והתהליכים הנלווים אליהם באמינות, ביעילות ובמהירות וכן שליטה ובקרה על תהליכים אלו; קישור של מידע בין גופי השיפוט, התביעה הצבאית וחשבות אוצר של המנהא"ז (להלן - חשבות מנהא"ז) לצורך ניהול ובקרה; שיתוף והעברה של מידע בין מערכות מחשוב אחרות ובין בתי המשפט, לרבות ביהמ"ש לערעורים; שדרוג ושיפור של תשתיות המחשוב והגדלת שרידותן.

במערכת מגן צדק מנוהלים כל תיקי התביעה הצבאית וכל הליכי השיפוט המתקיימים בבתי המשפט הצבאיים באיו"ש. המערכת כוללת מידע ונתונים רגישים ופועלת על תשתית תקשורת צבאית שרמת סיווג הביטחוני היא "סודי". היחידה לתקשוב ולטכנולוגיית המידע באגף התקשוב בצה"ל (להלן - לוט"ם), אחראית לתחזק את מערכת מגן צדק, ולביצוע בה שינויים ושיפורים (להלן - שו"שים) חיוניים.

ב-2013 החל צה"ל בפיתוח מערכת מחשוב חדשה לכלל גופי אכיפת החוק בצה"ל, המיועדת להחליף את מערכות המחשוב הקיימות בפרקליטות הצבאית, במשטרה הצבאית, ביבמ"ש וביבד"ץ (להלן - מערכת חוק וצדק). במועד סיום הביקורת פיתוחה של מערכת חוק וצדק טרם הסתיים.

יצוין כי בדוח מ-2010 בנושא "הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט"³³ העיר מבקר המדינה כי "פרויקט מחשוב בתי המשפט הינו פרויקט דגל... [ה]עשוי להביא לשינוי בדפוסי ושיטות עבודה בבתי המשפט, לתפישה חדשנית ומודרנית ולייעול ההליכים בבתי המשפט... פיתוח מערכת מידע הוא תהליך מורכב הלוקה לעיתים באי-עמידה ביעדים ובחריגה מלוחות זמנים ומעלויות... על הב"ה [הנהלת בתי המשפט] לנקוט את הצעדים הבאים לסיים את פיתוחה של המערכת; פרישת המערכת בכל בתי המשפט; לייצב אותה ולתקן את התקלות

מנגנון ההרשאות של
מערכת מגן צדק אינו
מבטיח אבטחת מידע
מיטבית ומידור ראוי
בין משתמשי
המערכת

הפוגעות בתפקודה ובאמינותה... ולהשקיע את המשאבים הנדרשים לסיום הטמעתה".

משרד מבקר המדינה בחן היבטים שונים בנוגע למערכת מגן צדק, ובין השאר נבחנה עמידת המערכת במטרות שהוגדרו לה אל מול צרכיה המחשוביים של יבמ"ש כיום.

מידור המשתמשים במערכת

בין שני הגופים שמשרתת מערכת מגן צדק - יבמ"ש, השייכת לרשות השופטת, והתביעה הצבאית, השייכת לרשות המבצעת - חייב להתקיים עקרון הפרדת הרשויות שנועד להבטיח שמירה על טוהר המשפט והוגנות ההליך המשפטי, וכל זאת תוך הגנה על פרטיות הנאשמים. משכך, נדרש להקפיד על מידור ושליטה בכל הנוגע למידע הקיים בתיקי בית המשפט ולחשוף מידע זה רק לפני המורשים לכך בהתאם לתפקידם.

בביקורת נמצא כי מנגנון ההרשאות של מערכת מגן צדק אינו מבטיח אבטחת מידע מיטבית ומידור ראוי בין משתמשי המערכת.

בעניין זה מסר בנובמבר 2016 נשיא ביהמ"ש לערעורים לצוות הביקורת כי "הדרך של שופטים לשמור על סודיות טיטות פסקי דין היא בנעילתן באמצעות סיסמה. אם שופט שכח לעשות כן, הטיטה או אף פסק הדין המוגמר עלולים להיחשף לגורמי התביעה טרם הזמן. מאחר ואין אבטחת מידע מובנית למסמכים, שטרם הגיעה העת לפרסמם... קיימת בעייתיות ולו ברמת הנראות של הדברים, העלולה לפגוע באמון הציבור ככל שהוא מתייחס להפרדת הרשויות". נשיא ביהמ"ש הסביר לצוות הביקורת כי היה מקרה שבו הגישה התביעה בקשה לפסול שופט מהטעם שהוא עיין במסמך של התביעה במערכת מגן צדק.

באפריל 2017 מסר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) עו"ד רז נזרי לצוות הביקורת כי גם בנושא שיתוף במערכות מחשוב המשותפות לפרקליטות הצבאית ובתי המשפט, "דרך המלך היא שתהיה הפרדה ככל הניתן, וכי יש לעשות מאמץ לייצר בכל ההיבטים המשותפים של גופים אלה הפרדה נראותית".

במסמך מינואר 2018, המפרט את הדרישות המבצעיות של התביעה הצבאית ממערכת המחשוב החדשה - מערכת חוק וצדק - נכתב, בין היתר, כי "בשונה מאפשרות הבחירה הקיימת כיום במגנ"ץ [מערכת מגן צדק], לפיה מורשים כלל המשתמשים להיכנס לכלל תיקי התביעה ותיקי בית המשפט, מערכת חוק וצדק לא תאפשר כניסה למשתמשי בית המשפט לתיקי התביעה... באופן דומה, למשתמשי התביעה לא תתאפשר כניסה לתיקי בית המשפט".



 עקרונות העצמאות

 והניטרליות של בית

 המשפט נפגעים

 כתוצאה מכך שמנגנון

 ההרשאות הקיים

 במערכת מגן צדק

 אינו ממדר את

 המשתמשים כראוי

בתשובת צה"ל נכתב כי "על אף שהמתואר בדו"ח משקף לאשורו את המצב הנוכחי בנוגע למדיניות ההרשאות, אין במנגנון ההרשאות הקיים כדי לפגוע בעיקרון העצמאות והניטרליות של בית המשפט... [ה]נשמרים היטב בבתי המשפט הצבאיים. החשש הוא מאפשרות כי גורם לא מורשה ייחשף במתכוון, או שלא במתכוון לחומרים שהוא אינו אמור להיחשף אליהם". עוד נכתב בתשובת צה"ל כי בשנים האחרונות החל פרויקט חוק וצדק לחידוש מערכות המחשוב של המערכת המשפטית בצבא, לרבות מערכת מחשוב חדשה לבתי המשפט באיו"ש, שבה הוגדרה הפרדה מלאה בין בתי המשפט לבין יתר הגורמים המעורבים בהליך המשפטי.

מערכת ממוחשבת הכוללת מידע מסווג ורגיש חייבת לכלול מנגנון המונע מגורמים שלא קיבלו הרשאות מתאימות אפשרות לעיון במסמכים. מנגנון ההרשאות הקיים במערכת מגן צדק אינו ממדר את המשתמשים כראוי, ולפיכך נפגעים עקרונות העצמאות והניטרליות של בית המשפט, שהם עקרונות יסוד הבאים להבטיח את אמון הציבור בעשיית משפט צדק ושמירה על טוהר המשפט.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על יבמ"ש לפעול בתיאום עם אגף התקשוב לתיקון מנגנון ההרשאות של המערכת כך שתובטח אבטחת המידע הרגיש הקיים בה עד להפעלת מערכת חוק וצדק.

תחזוקת המערכת

תחזוקה שוטפת של מערכות מחשוב נועדה למנוע תקלות העשויות לפגוע בפעילותן ואף להשביתן. לפי נהל מפת"ח³⁴, יש שני סוגים עיקריים של תחזוקת מערכות מחשוב: (א) "תחזוקה מונעת" - פעולות לטיפול ושימור של המערכת במטרה למנוע מראש תקלות וכשלים. (ב) "תחזוקת שבר" - פעולות תחזוקה שנועדו לפתור בעיות שלא נצפו מראש ("תקלות שבר") המשבשות את העבודה השוטפת ותקלות קריטיות. טיפול במערכת בתחזוקת שבר בלבד הוא טיפול שבו אין משקיעים בתחזוקה מונעת, אלא מטפלים באירוע או בתקלה רק בעת התרחשותם.

היחידה לתקשוב ולטכנולוגיית המידע באגף התקשוב בצה"ל (להלן - לוט"ם), המתחזקת את מערכת מגן צדק, התקשרה עם חברה חיצונית לצורכי ביצוע תחזוקת שבר ושינויים ושיפורים (להלן - שו"שים) חיוניים.

34 נהל מפת"ח (מסגרת, פיתוח ותחזוקה) הוא נהל מסגרת לטיפול כולל בניהול המערכות הממוחשבות הממשלתיות הן ברמת הפרויקט והן ברמת הארגון בכללותו.

**יעילותה של מערכת
מגן צדק נפגעה
כתוצאה מהגדרת
תחזוקתה כתחזוקת
שבר במשך שבע
שנים ומנעה את
ביצועם של חלק
מהשינויים והשיפורים
הנדרשים בה**

בביקורת עלה כי מערכת מגן צדק עתידה לשמש את לקוחותיה לפחות עד דצמבר 2019. עם זאת משנת 2013 מוגדרת תחזוקתה של מערכת מגן צדק כתחזוקת שבר, ויש לכך השפעה על תמיכת המערכת בפעילותה של יבמ"ש, כמפורט להלן:

ב-2013 החלה לוט"ם לפתח כאמור את מערכת חוק וצדק. עם התחלת הפיתוח מערכת חוק וצדק נקבע כי עם תחילת הפיתוח תעבור מערכת מגן צדק לתחזוקת שבר. בעניין זה מסר מפקד יבמ"ש לצוות הביקורת בנובמבר 2016 כי "כיום מערכת 'מגן צדק' מוגדרת ב'תחזוקת שבר' - אין שדרוג ומטפלים רק בתקלות [ואנו] בהמתנה לאפיון מערכת חדשה - 'חוק וצדק'".

בתשובת צה"ל נכתב כי מערכת מגן צדק הוגדרה בתחזוקת שבר מתוך "ראציונל כי המע" [המערכת] עומדת להיות מפותחת בטכנולוגיה חדשה, ובהתאם לא נכון להכיל בה פיתוחים חדשים מעבר לתיקון תקלות ושו"שים חשובים. בהתאם, תקלות או שו"שים מתועדפים ומתוקצבים, נבחנים ומבוצעים בשוטף. על רקע זה, לא היה כל טעם להשקיע כספים רבים במערכת הישנה והוקפאה תצורתה". חלו אמנם עיכובים בפיתוח המערכת החדשה, אולם היא מתוכננת להפעלה מבצעית ב-2019".

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקשוב וליבמ"ש כי הגדרת תחזוקתה של מערכת מגן צדק כתחזוקת שבר במשך שבע שנים מנעה את ביצועם של חלק מהשינויים והשיפורים הנדרשים בה, ובכך נפגעה יעילותה. נוכח חשיבותה של מערכת מגן צדק לפעילותם של בתי המשפט ונוכח הנחת העבודה שהמערכת עתידה לשמש את לקוחותיה לפחות עד דצמבר 2019, על אגף התקשוב ויבמ"ש לנתח את הסיכונים הקיימים בהמשך הפעלתה במצב של תחזוקת שבר לאורך זמן כה רב, ובהתאם לכך להגדיר את תצורת התחזוקה ורמת השירות הנדרשות ולפעול ליישומן.

מערכת המחשוב של ועדות העררים

לצורך הניהול השוטף משתמשת ועדות העררים במערכת מחשב מקומית שאינה מקושרת למערכת מגן צדק, ולכן לא מתקיימים שיתוף והעברה של מידע בין שתי המערכות. כך לדוגמה, מערכת מגן צדק מכילה נתונים עדכניים על התושבים הפלסטינים אשר אינם קיימים במערכת המחשוב של ועדות העררים ואשר יכלו לייעל את הליכי הרישום של התושבים הפלסטינים בתיקים שבהם דנות ועדות העררים.

בעניין זה מסרה נגידת ועדות העררים לצוות הביקורת באוגוסט 2017 כי בדיוני ועדות העררים, "העוררים חויבו לצרף לתיקי מקרקעין מסוימים קבצים ומפות דיגיטליים, אולם קיימת בעיה בצירופם. זאת מכיוון שמערכת המחשוב שבה

משתמשות ועדות העררים פועלת על תשתית תקשורת צבאית מסווגת אשר לא ניתן לחברה להתקנים חיצוניים כגון מחשב נישא ומדיות דיגיטליות. נוכח זאת נאלצת הוועדה להורות לעוררים להעביר את הקבצים הדיגיטליים במישרין למשיב, והדבר גורם לעיכוב בפעולות ועדות העררים.

יוצא אפוא שמערכת המחשוב העומדת לרשות ועדות העררים אינה מיטבית ושלמה.

צה"ל ציין בתשובתו כי במערכת המחשוב החדשה (מערכת חוק וצדק), הנמצאת כאמור בשלבי פיתוח, תנוהל גם עבודת ועדות העררים על כל היבטיה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליבמ"ש כי נוכח הקשיים התפעוליים במערכת המחשוב של ועדות העררים, בין היתר בשל סיווג הביטחוני, עליה ליזום פעולות לשיפורה של המערכת בתיאום עם אגף התקשוב.

עיכוב בהשבת כספי פיקדונות להבטחת התייצבות למשפט או לחקירה

באיו"ש חלות הוראות אמנות ז'נבה משנת 1949, שעליהן חתמה מדינת ישראל ואשררה אותן, והוראות תקנות נספחות משנת 1907 בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה (להלן - תקנות האג). תקנה 46 לתקנות האג קובעת כי יש לכבד זכויות על הרכוש הפרטי, וכי לא ניתן להחרים רכוש פרטי.

גורמי הביטחון השונים הפועלים באיו"ש, ובהם צה"ל, משטרת ישראל ושב"כ, פועלים מכוח הסמכויות שהוקנו להם ומבצעים מעצרים וחקירות של אנשים החשודים בביצוע עבירות. לצורך הבטחת התייצבות הנאשם לחקירה או לדיון בבית המשפט, רשאי קצין משטרה או שופט בית המשפט להורות על שחרורו בעירבון כספי והנאשם מקבל שובר לתשלום העירבון לחשבון המנהא"ז בבנק הדואר (להלן - חשבון הפיקדונות).

לפי הצו בדבר הוראות ביטחון, לבית המשפט הצבאי סמכות להחליט בנוגע לעירבון הכספי. לעיתים יחליט בית המשפט על החזר מלא או חלקי של העירבון, ולעיתים על חילוט מלא והטלת קנס בסכום נוסף. לפי הצו, העירבון ותנאי השחרור בעירבון יתבטלו אם לא יוגש כתב אישום נגד מי ששוחרר בעירבון תוך שנתיים מיום שנקבעו תנאי השחרור.

בהתאם לנוהל של חשבות מנהא"ז בנושא פיקדונות בית משפט צבאי ממאי 2014, כספי הפיקדונות נרשמים במערכות הכספיות של החשבות כ"פיקדונות עד תום ההליכים המשפטיים", ומסווגים בספרי המנהא"ז כ"התחייבויות". כאשר השופט מורה על חילוט כספים מהפיקדון סיווגם משתנה ל"הכנסה מהליכים פליליים".

ביולי 2017 יתרת חשבון הפיקדונות שמנהל המנהא"ז הסתכמה בכ-56 מיליון ש"ח.

היעדר ממשק בין מערכות המחשוב של המנהא"ז: המנהא"ז משתמש בשתי מערכות מחשוב לניהול ולרישום של הפיקדונות: מערכת מגן צדק שבה מופיעים נתונים שונים ובהם תאריך החלטת בית המשפט, תאריך בקשת החזר, סכום החזר ומספר המוטב שאליו יועבר החזר; ומערכת מרכב"ה (מחשוב רוחבי כולל במשרדי הממשלה)³⁵ שבה מנהלת חשבות מנהא"ז את הפעילות הכספית של המנהא"ז, ובכלל זה את חשבון הפיקדונות. בשל הבדלים

35 מערכת מרכב"ה היא מערכת מחשוב ממשלתית אשר תומכת בניהול הכספי, הלוגיסטי, ובניהול נכסי הארגון ומשאבי האנוש שלו. מערכת זו מוטמעת בארגונים ממשלתיים. מערכת זו כוללת מידע ונתונים רגישים ורמת סווגה הביטחוני של מערכת זו הוא בלמ"ס (בלתי מסווג).



חשבות מנהא"ז לא
קיימה את החלטות
בתי המשפט בדבר
השבת סכומי הפיקדון
במועד שבו נקב בית
המשפט, דבר שפגע
בזכויות של נחקרים
ונאשמים

ברמות הסיווג הביטחוני של שתי המערכות האלה, הן אינן מתממשקות ביניהן בצורה מקוונת. לצורך ביצוע החזר של פיקדון מזינים עובדי המנהא"ז ידנית נתונים ממערכת מגן צדק למערכת המרכב"ה.

יצוין כי בביקורת שעשתה יחידת הביקורת של החשכ"ל ביולי 2015 עלה כי "מצב זה [הזנת נתונים ידנית] מהווה חשיפה לביצוע מעילות והונאות".

בביקורת עלה כי בשל היעדר ממשק בין שתי המערכות האמורות לעיל אירעו מקרים שבהם נפגעו זכויות של נחקרים ונאשמים לאחר שחשבות מנהא"ז לא קיימה את החלטות בתי המשפט בדבר השבת סכומי הפיקדון במועד שבו נקב בית המשפט. עוד עלה כי השבת הכספים בוצעה רק לאחר עיכוב ניכר שלווה לעיתים בהתראות נוספות שנתן בית המשפט לחשבות מנהא"ז³⁶.

בשל היעדר ממשק מקוון בין מערכת מרכב"ה לבין מערכת מגן צדק, חשבות מנהא"ז אינה מקבלת ממערכת מגן צדק הודעות אוטומטיות בדבר קנסות או חילוט של כספי פיקדון שפסקו בתי המשפט. קצין מטה אוצר (להלן - קמ"ט אוצר) מסר לצוות הביקורת ביוני 2017 כי "אם ניתן פס"ד הקובע חילוט של חלק מהפיקדון, אזי על עובדי יחידת קמ"ט אוצר לאתר זאת מקריאת פס"ד במקום שהדבר יתבצע בצורה ממוכנת [לא ניתן לראות הודעת החילוט על צג המחשב של המנהל האזרחי בצורה אוטומטית]".

בביקורת עלו ליקויים נוספים בנוגע לטיפול בכספי הפיקדונות. להלן הפירוט:

עד שנת 2011 נוהל הרישום של הפיקדונות (שהסתכמו אז בסכום של כ-40 מיליון ש"ח) לא כלל פירוט של תאריך הפקדת הפיקדון, שם הנאשם וסכום הפיקדון. לפיכך, במועד סיום הביקורת בפניות להחזר פיקדונות משנים שקדמו לשנת 2011 מערכת המחשוב אינה יכולה לסייע לחשבות מנהא"ז לאתר את הזכאים לקבלת החזר מלא או חלקי או לטפל בהשבת כספים.

עדכון מדד המחירים לצרכן במערכת מגן צדק נעשה ידנית והדבר טומן בחובו אפשרות לטעויות ואי-דיוקים שתוצאותיהם עלולות להיות תשלום ביתר או בחסר לזכאים ולחייבים.

במערכת מגן צדק לא ניתן לקבל עדכון בנוגע למידע על פיקדונות ששולמו על ידי בעלי דין. במקרים שבהם החליט בית המשפט על חילוט מלא או חלקי של הפיקדון או אף על קנס בסכום נוסף, חשבות מנהא"ז אינה מקבלת עדכון על כך באמצעות מערכת מגן צדק, וכספי הפיקדון נותרים בחשבון "פיקדונות עד תום ההליכים המשפטיים" ומסווגים בספרי המנהא"ז כהתחייבויות אף שכבר ניתן להכיר בהם כהכנסות ולעשות בהם שימוש. למנהא"ז אין מידע בדבר היקף הסכומים של מקרים מעין אלה.

36 ראו ת"צ 52616-06-17 עמארנה נ' מדינת ישראל (הבקשה נדחתה בשל חוסר סמכות עניינית של בית המשפט).

ממסמכי המנהא"ז עלה כי לא ניתן להפיק במערכת מגן צדק דוחות שיכולים לסייע לעבודת חשבות מנהא"ז, בין היתר ביישום הוראות שנתן בית המשפט בנוגע לפיקדונות וכן בביצוע בקרה אמינה ומהירה בנושא הפיקדונות. בהקשר זה כתב באוגוסט 2015 מנהל תחום בכיר בחשבות מנהא"ז אל נשיא ביהמ"ש לערעורים (להלן - מכתב החשבות) כי עובדי החשבות "נתקלים במספר בעיות ועכבות אשר מונעים מאיתנו אפשרות להשיב לזכאים את כספם בהתאם להחלטות ביהמ"ש הנכבד".

באפריל 2017 התקיים דיון בראשות סגן מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן - סגן המתפ"ש), בנושא "השבת פיקדונות לפלסטינים". מטרת הדיון הייתה להנגיש מנגנון מקוון (ממשק) במרשתת שישימש לבירור ולהשבה של פיקדונות שהפקידו פלסטינים בחשבונות המנהא"ז. סגן המתפ"ש סיכם את הדיון באומרו: "הנושא הגיע לבשלות וניתן לצאת למהלך של פיתוח המנגנון המקוון והנגשתו לתושבים הפלסטינים". בעניין זה מסר ביוני 2017 קמ"ט אוצר לצוות הביקורת כי "המנהא"ז טרם השיב לפלסטינים ששילמו פיקדונות ואשר זכאים היו לקבלם חזרה ו/או [טרם] חילט פיקדונות שהיה עליו לחלטם וכל זאת בהיקף כספי לא מבוטל. בכוונת קמ"ט אוצר לטייב את הנתונים הקיימים במערכת כדי שהמנהא"ז ישיב כספים בצורה יזומה ולא רק על פי דרישה של מבקש כלשהו". סגן רמ"א הוסיף באותו הדיון כי "אחד מהפתרונות המוצעים לנושא הוא הקמת אתר אינטרנט שבו כל אחד יוכל לבדוק אם הוא זכאי להחזר בגין כסף שהפקיד".

יצוין כי עד מועד סיום הביקורת טרם הסתיים פיתוחו של הממשק המקוון באמצעות אתר במרשתת כאמור ולא נקבעו לוחות זמנים לסיום עבודת הפיתוח.

בתשובת מתפ"ש נכתב כי בשנים 2015 - 2016 בוצעו תהליכים נרחבים ששיפרו את הממשקים הממוחשבים בין מערכת מגן צדק למערכת מרכב"ה, ואולם "נדרשים שיפורים נוספים שיהפכו את הממשק לאוטומטי ויעיל יותר". עוד נמסר בתשובה כי קמ"ט אוצר פועל נמרצות למיציאת התהליכים להחזר פיקדונות, וזאת למרות קיומם של פערי נתונים רבים, וכי עד ספטמבר 2018 בוצעו החזרי פיקדונות בסך כ-2.6 מיליון ש"ח לעומת כ-2.4 מיליון ש"ח וכ-400,000 ש"ח בשנת 2017 ובשנת 2016 בהתאמה.

בתשובת צה"ל נכתב כי "בהמשך לפניית קמ"ט אוצר המתוארת [מכתב החשבות], הנחה נשיא בית המשפט את השופטים ואת המזכירות לפעול להזנה מלאה של ההחלטות הנוגעות לכספים במערכת 'מגן צדק' ולצורך כך אף נערך יום השתלמות לחיילי המזכירות על ידי נציגי קמ"ט אוצר. השופטים הונחו לכלול בגזרי הדין את כל הפרטים המאפשרים זיהוי הזכאים לכספים". עוד נכתב בתשובת צה"ל כי הוא יערוך בחינה כוללת של הנושא, בהנחיית נשיא בית הדין הצבאי לערעורים.



כתוצאה מליקויים
 בממשק הטכנולוגי
 בין מערכות המחשוב
 מגן צדק ובין
 מרכב"ה, קיימת
 פגיעה קשה בזכות
 הקניין של הפרט,
 באמון הציבור
 במערכת המשפט
 ובמעמד בית המשפט

זכויות של נאשמים ונחקרים פלסטינים נפגעו כתוצאה מליקויים בממשק
 הטכנולוגי בין מערכות המחשוב מגן צדק ובין מרכב"ה. ליקויים אלו גרמו,
 בין היתר, לעיכוב בהשבת כספי פיקדונות בהיקף כספי לא מבוטל שנועדו
 להבטיח את התייצבותם למשפט או חקירה ולאי-מילוי במועד של
 החלטות ביהמ"ש. מצב זה פוגע קשות בזכות הקניין של הפרט, באמון
 הציבור במערכת המשפט ובמעמד בית המשפט. כמו כן עלולות להיות
 למצב זה השלכות מדיניות הנוגעות לאופן טיפול המנהא"ז באוכלוסייה
 הפלסטינית באיו"ש. משכך על המנהא"ז לפעול עם יבמ"ש בהקדם
 לתיקונם של ליקויים אלו ולהשבת כספי הפיקדונות שנצברו אל הזכאים
 להם במועד סיום ההליכים המשפטיים בעניינם.

סיכום

לפי דיני התפיסה הלוחמתית, צה"ל, בהיותו "חליף הריבון", אוצר בידיו את כלל סמכויות החקיקה, השיפוט והביצוע ונושא באחריות הביטחונית והצבאית הכוללת באיו"ש, לרבות אכיפת חוק וסדר, למען שמירה על הביטחון ועל הסדר הציבורי. ציות לשלטון החוק ושמירה על זכויות האדם הם יסודות מרכזיים המשפיעים על ביטחונה של מדינת ישראל ועיצוב דמותה. בתי המשפט הצבאיים באיו"ש הם מערכת משפט מקצועית, עצמאית ובלתי תלויה והם סמל שלטוני לקיומו של שלטון החוק באיו"ש, ופעילותם זוכה להתעניינות ציבורית בקרב גורמים בין-לאומיים שונים וכן בתקשורת הישראלית ובתקשורת הזרה.

בביקורת עלו ליקויים, חלקם משמעותיים, בנושאי האבטחה, הבינוי והנראות של בתי המשפט, אבטחת המידע במערכות המחשב של בתי המשפט, הסדרת נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבית המשפט במחנה סאלם, וטיפול בהשבה במועד של כספי הפיקדונות שהופקדו לצורך הבטחת התייצבותם של נאשמים למשפט או נחקרים לחקירה. ליקויים אלה יש בהם כדי לפגוע בהתנהלות בתי המשפט הצבאיים, בבאים בשעריהם וכן בתדמית של בתי המשפט בהיבט הנראות בעיני האוכלוסייה המקומית וגורמים בין-לאומיים.

משרד מבקר המדינה מציין בחיוב בנוגע לחלק מהליקויים שעלו בדוח, כדוגמת יצירת חיץ בין השופטים ובין התובעים, הסדרת נגישות לאנשים עם מוגבלות בניידות בבית המשפט במחנה עופר והסדרת נוהלי אבטחה מתאימים, כי הם הובאו לידיעת צה"ל במהלך הביקורת או בסיומה והוא החל בתיקונם.

נוכח הרצון להבטיח את התנהלותם התקינה של בתי המשפט באיו"ש למנוע פגיעה בתדמיתם ולהבטיח את הזכויות של הבאים בשעריהם ונוכח המאמצים הרבים שעושה מדינת ישראל לשיפור מעמדה הבין-לאומי, ובכלל זה הקמת ועדת טירקל³⁷ ויישום עיקרי המלצותיה, ראוי כי צה"ל יבחן ויתקן את כל הליקויים המפורטים בדוח זה ובכלל זה ישפר את ההסדרה הארגונית של בתי המשפט ויתקן את מכלול ההיבטים המינהליים בהפעלתם.

37 בפברואר 2013 הגישה ועדה ציבורית בלתי תלויה שמונתה על ידי ממשלת ישראל בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס יעקב טירקל דוח בנושא הבדיקה והחקירה בישראל של תלונות וטענות בדבר הפרות של דיני הלחימה על פי המשפט הבין-לאומי. ראו גם מבקר המדינה, **מבצע "צוק איתן", פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי** (2018).