

תרומת מאיר שמגר ומורשתו לעיצוב חוק השיפוט הצבאי ולחיזוק מערכת המשפט הצבאית

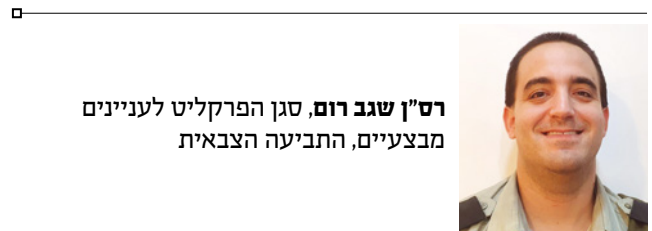
חוק השיפוט הצבאי שנחקק ב־1955 אימץ את הגישה לפיה מערכת המשפט הצבאית פועלת במנותק מהמערכת הכללית, ובנושאים מסוימים הוענקו למפקדים סמכויות שאפשרו להם להשפיע על ההליכים. בחלוף עשרות שנים מפעילות ועדת שמגר, ומקבלת תיקון 17 לחוק השיפוט הצבאי, ניתן לומר שהעקרונות שלאורם פעלה הוועדה היו חיוניים ותרמו להבטחת עצמאות מערכת המשפט הצבאית

חוק השיפוט הצבאי

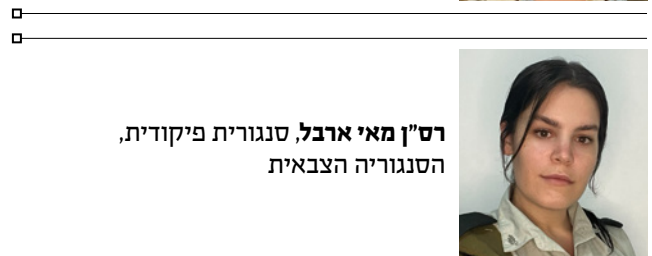
עם הקמתו ב־1948 על־ידי מועצת העם הזמנית, נשען צה"ל על התשתיות של ארגון "ההגנה", ובכלל זה על תשתיתו המשפטית - חוקת השיפוט של הארגון. ברוח זאת, פורסמו תקנות שעת חירום (חוקת השיפוט תש"ח), התש"ח-1948, כהסדר זמני עד לחקיקתו של חוק חדש להסדרת מערכת המשפט הצבאית. ב־1949 הונחה על שולחן הכנסת הצעת החוק הראשונה שנועדה להסדיר את פעילותו של צה"ל, ולקבוע את המסגרת לפעילותו במישור המשפטי.

ב־20 ביולי 1955 פורסם לראשונה חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. החוק הסדיר את כלל ההיבטים המשפטיים הנוגעים למערכת המשפט הצבאית: החוק הפלילי הצבאי (העבירות הצבאיות), מבנה מנגנון המשפט הצבאי, סדרי הדין בבתי הדין הצבאיים והוראות ביחס לדין המשמעת

ואולם, הצעה לא קודמה בטענה שעיקר עיסוקה היה בקביעת סעיפי עבירה וענישה, תוך שהיא נמנעת מלהדגיש את זכויות החייל הנפגע מהתעללות ומשררה, ואינה מתייחסת די הצורך לסדר ולמשמעת שבצה"ל או לחינוך המשרתים בו.



רס"ן שגב רום, סגן הפרקליט לעניינים מבצעיים, התביעה הצבאית



רס"ן מאי ארבל, סנגורית פיקודית, הסנגוריה הצבאית

מאיר שמגר, שכיהן בתפקידי פצ"ה, יועמ"ש לממשלה, שופט בית המשפט העליון ונשיאו, תרם תרומה משמעותית לפיתוח המשפט הצבאי ולחיזוק עצמאותה של מערכת המשפט הצבאית. במאמר זה נבקש להתמקד ברפורמה שנערכה בחוק השיפוט הצבאי במחצית הראשונה של שנות ה־80 (תיקון מספר 17 לחוק), על יסוד המלצות ועדה בראשותו של שמגר. רפורמה זו הבטיחה את מקצועיותה של מערכת המשפט הצבאית ואי תלותה במפקדים, במטרה להבטיח הן את קיומם של הליכים משפטיים הוגנים, והן את אמון הציבור במערכת המשפט הצבאית.

במהלך השנים מעורבות המפקדים במשפט הצבאי, מכוח הסמכויות שניתנו להם בחוק, עוררה קשיים שונים. לדוגמה, משפט פלילי של חייל-נאשם נערך לעיתים כשמפקדיו הם חלק מהרכב השופטים היושב בדין.

מעבר לכך, סמכויות שונות של ראשי מחוזות השיפוט - ראשי פיקודים, אגפים או זרועות - הקימו פוטנציאל להתערבות ולהשפעה על ההליכים המשפטיים, כמו: הסמכות לקבוע את הרכבי השופטים בהליכים, כולל השופטים שאינם משפטאים אלא קציני צבא מן המניין; הסמכות להורות על ביטול כתב אישום והעברת דיון בהליך פלילי להליך משמעותי; הסמכות להורות על עריכת משפט בדלתיים סגורות; חיוב התביעה הצבאית להגיש ערעור; והסמכות לאשר פסקי דין חלוטים כתנאי לביצוע גזר הדין.

המאפיינים הללו הביאו לביקורת ציבורית על מערכת המשפט הצבאית, ביחס ליכולתה לנהל הליך עצמאי הוגן ובלתי תלוי. לנוכח זאת, במאי 1977 מונתה בידי שרי הביטחון והמשפטים דאז, שמעון פרס וחיים צדוק, ועדה שתכליתה הייתה לבחון מחדש את חוק השיפוט הצבאי, בראי עשרים שנות ניסיון שהצטברו במערכת המשפט הצבאית, מאז חקיקתו. ליו"ר הוועדה מונה השופט (כתוארו דאז) מאיר שמגר, ומכאן כינויה - ועדת שמגר.

מאיר שמגר

על תולדותיו של מאיר שמגר תוכלו לקרוא בהרחבה במאמרם של רס"ן יזהר יצחקי וסרן אפרת מורע "מאיר שמגר: ארכיטקט המשפט הצבאי" בגיליון זה. ואולם, מצאנו לנכון להביא בפניכם חלקים נבחרים מתולדותיו, שסברנו כי יש בהם לשפוך אור אף על פועלו ביחס לתחיקה הצבאית.

מאיר שמגר שעלה ארצה בשנת 1939, התגייס כרבים מיושבי הארץ בתקופת המנדט הבריטי למחתרות. תחילה התגייס לפלמ"ח, ולאחר מכן עבר לפעול במסגרת ארגון האצ"ל.

בשל פעילותו זו, נשלח שמגר, בהיותו צעיר בן כ-20 שנים בלבד, על ידי רשויות המנדט הבריטי למעצר במחנה העצירים "גילגיל" באפריקה. מחנה, אליו נשלחו מאות החשודים בביצוע פעולות מחתרת כנגד הצבא הבריטי, ובו הושמו במשך תקופות ממושכות בלא משפט. מחנה זה היה ידוע בתנאיו הירודים, במעונות העצירים חסרי החלונות, בתעלות הביוב הפתוחות ובאקלים הקשה.

העצירים פתחו בפעולות מרי, עד שלבסוף הוכשר המחנה למגורי אדם. כבר אז, עסק שמגר במאבק למען זכויות העצירים, ולמען שחרורם, כנציג הגולים במחנה.



מחנה העצירים גילגיל באפריקה (מתוך אתר האצ"ל).

ב-1954, לאחר עבודת הכנה של צה"ל ומשרד המשפטים שארכה כשנה וחצי, הונחה הצעת חוק נוספת על שולחן הכנסת. הצעת החוק נדונה במשך כשנה בפני ועדה מיוחדת שמונתה על-ידי הכנסת, בראשות חבר הכנסת יעקב שמשון שפירא. הוועדה פעלה ליצירת איזון בין שני רכיביו של השיפוט הצבאי, כמתחייב משמו - השיפוט והצבא. כך אמר יו"ר הוועדה באחד הדיונים בהצעת החוק:

"הוועדה המיוחדת שהוקמה [...] העריכה היטב [...] ששתי המילים שמהן מורכב שם החוק - 'שיפוט צבאי' מלמדות על רגל אחת את כל תורתו של החוק. כי החוק בא לשרת שתי מטרות כאחת: המילה 'צבאי' באה לומר שיש לפנינו חוק הדואג לצבא, הדואג להבטיח את שלטון החוק בצבא, את שלטון המשמעת והסדר הטוב בתוך שורות הצבא ובפעולותיו להגנת העם והארץ; והמילה 'שיפוט' באה לציין כי החוק אשר לפנינו מטרתו להבטיח לכל חייל וחייל הנאשם בעבירה כלשהי, בקלה כבחמורה, שהדיון בעניינו נעשה מתוך שיפוט ושיקול בכל הזהירות האפשרית לבני אדם, מתוך שמירה על העיקרון היסודי האומר שמוטב למדינה ואף לצבא עצמו שעברייני יתחמק מהעונש מאשר יורשע אדם חף מפשע."¹

הצעת החוק זכתה לתמיכה נרחבת של חברי הכנסת וב-20 ביולי 1955 פורסם לראשונה חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. החוק היה מותקדם מאוד לתקופתו. כבר אז היה החוק קודקס מקיף וכלל מאות רבות של סעיפי חוק (536 סעיפים למען הדיוק).

החוק הסדיר את כלל ההיבטים המשפטיים הנוגעים למערכת המשפט הצבאית: החוק הפלילי הצבאי (העבירות הצבאיות), מבנה מנגנון המשפט הצבאי, סדרי הדיון בבתי הדין הצבאיים והוראות ביחס לדין המשמעותי.

החוק למעשה יצר יש מאין את היסודות של מערכת השיפוט הצבאית ואכיפת הדין בצה"ל, והגדיר אותם בצורה נרחבת ומקיפה בחוק ישראלי חדש. זאת, בעוד שבאותה תקופה נושאים חשובים לא פחות, כמו דיני העונשין של מדינת ישראל, הוסדרו בדברי חקיקה מתקופת המנדט הבריטי.

בין ההוראות שנקבעו בחוק היו חידושים רבים, ובהם כמה נושאים חשובים שהוסדרו, שהיום דומה שהם חלק מחיי השגרה בצה"ל:

- קביעת מעמדו העצמאי של הפצ"ר כפרשן המוסמך של החוק בצה"ל, וכגורם המוסמך ליעץ לצה"ל בנושאי חוק ומשפט, ולפקח על התנהלותו בהקשרים אלו;
- הסדרת הליכי השיפוט המשמעותי בצה"ל - הן מבחינת טיב העבירות בגינן ניתן להעמיד חיילים לדין באופן זה, והן מבחינת הכללים לניהול ההליך המשמעותי. זאת, על-מנת לוודא קיומו של הליך משמעותי הוגן ולהבטיח הגנה על זכויות החיילים בהליכים הללו;
- הפרדת בתי הדין הצבאיים מיחידת הפרקליטות הצבאית, תוך הקמת שתי יחידות מקבילות, המהוות כל אחת ישות עצמאית - בבחינת "הפרדת רשויות".

בראשית ימי המדינה, תחת חוקת השיפוט, הנחת היסוד הייתה שהשפיטה הצבאית נתונה בידי המפקדים, כחלק מתפקידם לקיים משמעת בצבא.

חוק השיפוט הצבאי נועד לשנות מצב זה, אך בתי הדין הצבאיים נותרו, גם לאחר חקיקת החוק, בעלי זיקה פיקודית מובהקת. כך, בהשראת מנגנונים מקבילים בצבאות זרים, העניק החוק לדרג הפיקודי סמכויות שהשפיעו באופן ניכר על אופן ניהול ההליך השיפוטי.

נוסף על כך, במשך קרוב לארבעה עשורים לא הייתה לבתי הדין הצבאיים כפיפות מקצועית לאף ערכאה שיפוטית מחוץ לצה"ל - גם לא לבית המשפט העליון - והם התנהלו כמערכת מקבילה ונפרדת.

העובדה כי לגבי רובד מסוים של אוכלוסיית המדינה [...] הועברה סמכות שפיטה בפלילים לבתי הדין הצבאיים, מחייבת כי אלה יהיו בתי-דין בעלי כושר ובעלי רמה לא פחות מבתי המשפט הכלליים. אין אלה בתי דין משמעותיים בעל סמכות מוגבלת, אלא בתי דין אשר סמכויותיהם ודרכי פעולתם זהות בכל לבתי המשפט הכלליים הדנים בעניינים פלילים. מבחינת מהות תפקידם ובשים לב לאופי פעולתם, הרי בתי הדין הצבאיים הינם במידה רבה חלק ממערכת השיפוט הכללית, אשר בגלל צרכיה המיוחדים של המסגרת הצבאית פועלים מבחינה ארגונית כמערכת נפרדת.⁴

בבסיס תפיסת עולמו של שמגר, שישב בראש הוועדה, שאותה החיל גם על המסגרת הצבאית, ניצב קידומן של זכויות הפרט ובהן הזכות לכבוד וחופש הביטוי שאותן פיתח ביתר שאת בשנותיו בבית המשפט העליון

בגיבוש המלצותיה פעלה הוועדה ליצירת איזון בין שני שיקולים מתחרים. הראשון, הייחוד הצבאי של מערכת השיפוט הצבאית, בהיותה חלק מובנה מצה"ל והיונקת את חיותה מהקשר ההדוק שלה לעשייה הצבאית ונועדה, בין היתר, להשלטת המשמעת הצבאית. כפי שכינה זאת ח"כ דוד ליבאי, לימים שר המשפטים, בעת הדיון בהצעות הוועדה במליאת הכנסת - "מזיגה של צבא ושל חוק".⁵ השני, נעוץ בצורך להבטיח את זכויותיהם של החיילים העומדים לדין פלילי-צבאי. זאת, מתוך הבנה שבתי הדין הצבאיים עוסקים בדיני נפשות.

הוועדה פעלה גם להגשמת תכלית זאת, מתוך הבנה שהגנה על זכויות החיילים העומדים לדין מחייבת שעניינם יתברר בפני שופטים עצמאיים ומקצועיים. זאת, תוך הגבלת כוחם של המפקדים להתערב בהליכים המשפטיים.

בבסיס תפיסת עולמו של שמגר, שישב בראש הוועדה, שאותה החיל גם על המסגרת הצבאית, ניצב קידומן של זכויות הפרט ובהן הזכות לכבוד וחופש הביטוי שאותן פיתח ביתר שאת בשנותיו בבית המשפט העליון.

לימים, סיכם שמגר בספרו האוטוביוגרפי "תם ולא נשלם" את תמצית משנתו, שלפיה הוא "מאמין במדינת ישראל השמה לה למטרה להיות חברת מופת, מושתתת על עקרונות של זכויות האדם, הצדק, היושר, החירות ושוויון ההזדמנויות".⁶

מצוידת בעקרונות אלה, אפשרה הוועדה בראשותו למערכת השיפוט הצבאית לאזן בין הצורך בהבטחת סדרי המשפט ההוגן, ובין הצורך בהבטחת אכיפת הדין והמשמעת הצבאית ביעילות. המלצות הוועדה היו נושא לדיון ציבורי, בצה"ל ומחוצה לו, במשך כמה שנים, ורק ב-1985 הבשיל עיבודן של המלצות הוועדה לכדי תיקון מספר 17 לחוק השיפוט הצבאי.

תיקון זה לא היה בין הראשונים שנעשו בחוק, אך היה חלוצי ופורץ דרך בהתחשב בכך שכלל שינויים רבים, בנושאים מרכזיים ביותר. חברי הכנסת שדיברו בשבחו של החוק כאשר הובא לקריאה ראשונה, כינו אותו מתקדם וליברלי.

בחיי המקצועיים היה שמגר מחויב לעקרונות המשטר הדמוקרטי - הפרדת רשויות השלטון והגבלת כוחן, חיזוק עצמאות המערכת השיפוטית והבטחת זכויות הפרט.

ניתן להניח, כי עברו כעציר תחת ממשל צבאי בלתי דמוקרטי השפיע באופן ניכר על תפיסת עולמו בתחומים אלה. תפיסה זאת באה לידי ביטוי באופן פעולתו של שמגר בתפקידיו השונים בשירות הציבורי, החל בשירותו בפרקליטות הצבאית וכלה בכהונתו כנשיא בית המשפט העליון.

למשל, שמגר כתב בפסק דינו, בפרשת רסלר: "הפרדת הרשויות נוצרה כדי ליצור איזון בין הרשויות, שכן רק בדרך זו, היינו על ידי מניעת ריכוז היתר של הכוח באופן בלעדי בידי רשות אחת, מובטחת הדמוקרטיה, ונשמר חירותם של הפרט ושל הכלל".²

דברים דומים השמיע שמגר במסגרת ריאיון שנערך עימו: "הרעיון המנחה של הפרדת הרשויות הוא שלא יהיה מאגר כוח עודף בידי אחת הרשויות [...] האיזון בין הרשויות - העצמאות של המחוקק, של הרשות המבצעת ושל הרשות השופטת. יש לרשויות השונות תפקיד של ביקורת זו על זו. הביקורת ההדדית הזו יוצרת את הפיקוח ההדדי ואת האיזון".³

בד בבד, שמגר היה מחויב באותה מידה להכרה בצורכי הצבא ובמאפייניו המיוחדים, ולהכרח לאפשר לו לבצע את משימותיו בדרך חוקית.

למשל, בתפקידו כפצ"ר עיצב את התשתית המשפטית לכינונו של ממשל צבאי ביו"ש וברצועת עזה, ופועלו בתחום זה הוא אבן יסוד לפעילות הפרקליטות הצבאית עד ימינו.

נאמן לתפיסת עולם כפולה זו פעל שמגר במסגרת הוועדה האמורה, שעניינה תיקון חוק השיפוט הצבאי ומבנה מערכת המשפט הצבאית.

בחיי המקצועיים היה שמגר מחויב לעקרונות המשטר הדמוקרטי - הפרדת רשויות השלטון והגבלת כוחן, חיזוק עצמאות המערכת השיפוטית והבטחת זכויות הפרט. ניתן להניח, כי עברו כעציר תחת ממשל צבאי בלתי דמוקרטי השפיע באופן ניכר על תפיסת עולמו בתחומים אלה

המלצות ועדת שמגר והבשלתן

שנה לאחר כינונה המליצה הוועדה על שורת שינויים בתפיסות יסוד של מערכת המשפט הצבאית, שהיו באותה העת מרחיקי לכת. המלצות הוועדה נועדו לחזק את עצמאות מערכת המשפט הצבאית, ואת מעמדה כבעלת מקצועיות והכשרה ברמה גבוהה. חרף הקשר ההדוק בין מערכת המשפט הצבאית ובין הפעילות הצבאית, צה"ל הוא צבא העם וצבאה של מדינת ישראל הדמוקרטית. משכך, על אף ייחוד מערכת המשפט הצבאית, נדרש להבטיח כי היא תשמור על זיקת גומלין למערכת המשפט הכללית ולעקרונות המנחים אותה. בדוח הסיכום של הוועדה נכתב:

"בסיכומי של דבר מערכת בתי הדין הצבאיים הינה המסגרת השיפוטית היחידה מחוץ לבתי המשפט הכלליים שהחוק מעניק לה סמכות שיפוט פלילית מקבילה מלאה לזו האזרחית.

תבוסת סמכות מפקד להקל בעונש חייל על עברות פליליות

ההסכם שהושג בין השרים ארנס ונסים להצעת תיקון בחוק יביא לשינוי היסודי ביותר במערכת השיפוט של צה"ל

באתר ישראל נדריס, 20 ביולי 1983

נס, שרד ושאר עבירות פליליות, אחריותו" לא יוכלו להימנע מהקל בעונשו. כמכור, נמחה בקורס חריפה על ה"רמטכ"ל הקודם, רביאלוף ר. איתן, שניצל את סמכותו לה"קל בעונש והחמיק את דינם של ישראל לרמן וסנן פינטו. ל"ר התיקון המוצע לא יוכל להספק להקל בעונש במקרים מעין אלה והוא יוכל להספיק את סמכות ההקלה בעונש רק כעבירות האוטונומיות לצבא כי ל"ר, נפקדות, עריקה, ותנהג גור צאינת הולכת קצין, נעדרת מינויים

את תקופת כהונתו, יס לעיון, כי הצעת התיקון שהורכב עליה איננה סאבאית את המצוות ועודת שגור כדי לנצל ועדת זו, שבידיה עמד כאלו שגור, כיום סמלאל מד קום נשיא נית השפעת העליון, המיוצג ב"ר היתר לנצל להלוטין את סמכות המפקד ל"הקל בעונשים, הצעת התיקון היא אישאל בגודר סטרה בין תביעות ועדת שגור ל"ר ע"ז דה המיסוד הנבאי שהוגדר לתן, לדעת כששטנים, שעקבו אחרי המי"ם בין משרד ה" משפטים ומשרד הכטאון, וז"ר

בשרד הכטאון ומשרד ה" משפטים הגיעו להסכמה כי עניין תיקון חוק השיפוט הי"צבאי, במקביל דר"ח ועדת שגור, משפטים המקיאים ב"ר נושא זה אמר, כי אישור ה"צעת התיקון בכנסת יביא ל" שינוי היסודי ביותר במערכת השיפוט של צה"ל מאז נחקק חוק השיפוט הצבאי.

הצעת התיקון מתקבלת ל" המלצות ועדת שגור בשלושה עניינים העיוניים: צבאום ס"מ

עיתון "דבר", 20 ביולי 1983 הספרייה הלאומית לישראל.

זאת, בין היתר, כדי לשמור על איתנותם של השופטים במפקדים, ליצור מערכת משפט צבאית עצמאית ושקופה ולחזק את אמון הציבור בה. מסיבה זאת הוטמע בתיקון שינוי נוסף שלא הוצע על-ידי ועדת שמגר, שעניינו בקביעה שנשיא בית הדין הצבאי לערעורים יהיה בהכרח משפטן.

זאת, בשונה מהנהוג שהיה קיים עד אז, שלפיו קצין בכיר מבין גופי הצבא האחרים, ולא שופט צבאי בכיר שהוא משפטן, ממונה לעמוד בראש מערכת השיפוט הצבאית. כך נקבע גם בנוגע לנשיאי בתי דין צבאיים מחוזיים וסגניהם. בצד עדכון הכללים בנוגע למינוי השופטים המקצועיים, נותר על כנו מערך השופטים הצבאיים שאינם משפטנים, הממונים מבין קציני הצבא. אלה ממשיכים עד היום לתרום מניסיונם ומהבנתם את ההווי המיוחד של חיי הצבא, לכל הרכב של שופטי בית הדין הצבאי, שבראשו יושב שופט צבאי מקצועי.

בצד עדכון הכללים בנוגע למינוי השופטים המקצועיים, נותר על כנו מערך השופטים הצבאיים שאינם משפטנים, הממונים מבין קציני הצבא. אלה ממשיכים עד היום לתרום מניסיונם ומהבנתם את ההווי המיוחד של חיי הצבא, לכל שבראשו יושב שופט צבאי מקצועי

האפשרות לערער על החלטות בית הדין הצבאי לערעורים לבית המשפט העליון, אחת ההמלצות החשובות של ועדת שמגר, שאומצה בחוק בהמשך, נגעה לאפשרות לפנות לבית המשפט העליון בערעור שני על פסק דין, תוך קבלת רשות לכך מבית המשפט העליון. על המלצה זו, שהתקבלה ואושרה, סמכה ידיה גם הוועדה לבדיקת המבנה והסמכויות של בתי המשפט בראשות נשיא בית המשפט העליון דאז משה לנדוי.

רבים ראו בתיקון זה שדרוג משמעותי והכרחי למערכת המשפט הצבאית, אף שחלק מההמלצות לא נכללו בנוסח הצעת החוק בסופו של יום, ולא נכללו בתיקון 17 שאותו אישרה הכנסת. בהקשר זה ראוי לעיין, כי לפחות בחלק מההיבטים, נדחו הדרישות לאימוץ מרכיבים אזרחיים נוספים במערכת המשפט הצבאית, דווקא כדי לשמור על צביונו הצבאי הייחודי של המנגנון הקיים, ולא לכבול את ידי המערכת בהסדרים שאינם מתאימים למערכת המשפט הצבאית.

עיקרי השינויים בחוק השיפוט הצבאי

תקופת הניסיון המשפטי הדרוש לבעלי תפקידים שונים בפרקליטות הצבאית לפני מינויים. התיקון מיסד תקופת ניסיון מינימלית כתנאי סף למינויים של בעלי תפקידים בכירים בפרקליטות הצבאית - הפצ"ר נדרש להיות בעל 7 שנות ניסיון, והתצ"ר והסצ"ר (התובע והסגור הצבאיים הראשיים בהתאמה) נדרשו ל-4 שנות ניסיון לפחות.

שינוי זה נועד להבטיח שהקצינים המתמנים לתפקידים אלה יהיו בעלי ניסיון משמעותי, כישורים ומיומנויות משפטיים נרחבים. עוד נועד השינוי, בין היתר, לסייע בחיזוק אמון הציבור במערכת המשפט הצבאית.

מובן, כי בחיי המעשה, ממונים לתפקידים אלה קצינים בעלי ניסיון משפטי רב שנים בהרבה מהרף המינימלי הנדרש בחוק. כיום, הפצ"ר הוא קצין בכיר שדרגתו תא"ל או אלוף, והתצ"ר והסצ"ר הם קצינים בכירים שדרגתם אל"ם, שצברו הרבה יותר מ-4 או מ-7 שנות ניסיון.

מנגנון מינוי השופטים המקצועיים בבתי הדין הצבאיים, וקביעת תקופות ניסיון משפטי כתנאי למינויים. התיקון החיל, בשינויים המחויבים, את שיטת המינוי של שופטים הנהוגה במערכת המשפט האזרחית על מינויים של השופטים המשפטאים הצבאיים.

כך נקבע שנשיא המדינה ימנה את השופטים הצבאיים המקצועיים בהתאם להמלצת ועדה למינוי שופטים צבאיים, הדומה בהרכבה לוועדה לבחירת שופטים למערכת השיפוט הכללית, ולא לפי המלצת הרמטכ"ל ונשיא בית הדין הצבאי לערעורים בלבד, כפי שנעשה עד אז.

עוד נקבע כי כתנאי למינויים, על השופטים להיות בעלי ניסיון משפטי רב יותר מכפי שדרש החוק עד אז. התיקון הבטיח מינוי קצינים מנוסים יותר לשופטים באופן בלתי תלוי על-ידי ועדה מקצועית.

מסמכים מזה הצעת חוק טעום המשפלה:

חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 17), התשמ"ו-1985	
תיקון מס' 177	1. בסעיף 177 (ב) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן - החוק העיקרי), במקום "שש שנים" יבוא "שבע שנים" ובמקום "שתי שנים" יבוא "ארבע שנים".
תיקון מס' 178	2. בסעיף 178 לחוק העיקרי, בסיומו, במקום "הקצינים המשפטאים" יבוא "הקצינים בעלי הכשרה משפטית".
ביטול מס' 180	3. סעיף 180 לחוק העיקרי - בטל.
תיקון מס' 181	4. בסעיף 181 (א) לחוק העיקרי, אחרי "קצינים" יבוא "בעלי הכשרה משפטית" ובמקום "שנתיים" יבוא "ארבע שנים".
תיקון מס' 182	5. בסעיף 182 לחוק העיקרי, במקום "קצינים משפטאים" יבוא "קצינים בעלי הכשרה משפטית" ובמקום "שנתיים" יבוא "ארבע שנים".

דברי הסבר

במאי 1977 מינו שר הבטחון ושר המשפטים ועדה בראשות נשיא בית המשפט העליון דהיום, כדי להשפיע שגור (להלן - ועדת שגור) לבדוק ולהמליץ בענין פתרון בעיות האיוש של הפקודי השיפוטיים הצבאיים המשפטאים במערכת בתי הדין הצבאיים. הוועדה המליצה, בין היתר, על הכנסת שינויים

מסויגים במערכת השיפוט הצבאי בכללותה, ומליצייתה היו נושא לדיון ציבורי במשך מספר שנים. לאחר עיון וביקורת תומלט לאמץ חלק מהמלצות של ועדת שגור, והצעת חוק המוגשת בזה באה לתקן את חוק השיפוט הצבאי בהתאם לחלטות אלה. הצעת החוק כלוליה גם תיקונים נוספים הנוגעים למסלולי הפקודים במסודות המשפטיים בצבאל.

התיקון שינה את האיזון שהיה מתבצע במסגרת החלטות הוועדה עד לאותו שלב. עד אז, המשקל העיקרי, שלא לומר היחיד, היה מעמדו של פסק הדין שבבסיס ההרשעה. מאז, ניתן משקל מרכזי גם לאפשרות השיקום של האסיר. ההמלצה בנוגע לסמכות הוועדה אומצה בחלקה, והותירה בידי הוועדה לעיון בעונש סמכות להפחית עד מחצית מהעונש - סמכות רחבה יותר מהנהוג במדינה. זאת, מתוך הכרה בדאגה לחייל שמעד, גם אם מעד באופן משמעותי והורשע בפלילים.

במשך השנים התערבו הרמטכ"ל וראשי המחוזות השיפוטיים פחות ופחות בגזרי דין. בתיקון 42 לחוק השיפוט הצבאי, ב-2003, בוטל הצורך בהבאת כל פסק דין שניתן בבית דין צבאי לאישור "הרשות המאשרת". בצד זאת הוענקה סמכות לשר הבטחון, לרמטכ"ל ולאולופי הפיקודים ומפקדי הזרועות, לפי העניין, להקל בעונש לבקשת הנאשם שעמד לדין

ביטול סמכויות ראשי מחוזות השיפוט

ועדת שמגר המליצה המלצות נוספות, הקשורות לסמכויות שנתן החוק בשעתו למפקדים בקשר לניהול ההליכים הפליליים בבתי הדין הצבאיים. העיקרית שבהן הייתה לבטל את החובה לאשר כל גזר דין בפני הרשות המאשרת (מפקד הפיקוד או מפקד הזרוע הרלוונטי, הרמטכ"ל או שר הביטחון).

מצד אחד, החוק חייב את בעל הסמכות המאשרת לקבל חוות דעת מטעם הפצ"ר או פרקליט צבאי לפני שיפעיל את סמכותו, והייתה ביקורת מסוימת על אופן הפעלת הסמכות.

מצד אחר, סמכות זו הכפיפה למעשה את החלטות בתי הדין הצבאיים לעניין העונש לאישור המפקדים הבכירים, ואפשרה להם להתערב בעונש שנגזר על-ידי בית הדין במסגרת ההליך הפלילי. עמדת צה"ל הייתה שאין לפגוע בסמכות זו, המוקנית למפקדים מאז חוקת השיפוט משנת תש"ח, וכן מוקנית גם למפקדים בצבאות מערביים אחרים, לרבות בארצות-הברית ובאנגליה. לכן, המלצות הוועדה בתחום זה לא נכללו בהצעת תיקון 17.

בעת שהובאה הצעה החוק לתיקון חוק השיפוט הצבאי לקריאה ראשונה בכנסת, התפלאו חלק מהח"כים על כך שההמלצה הושמטה מההצעה לתיקון החוק. לדבריהם, ביסוס מעמדם של בתי הדין הצבאיים ככלי עצמאי שאיננו תלוי אלא בדין ובעניין שעומד לפניו לדין, מחייב לצמצם את המעורבות של הרשויות שמחוץ לעולם המשפט. זאת, בייחוד לנוכח העובדה שרבים מן המקרים שבהם עוסקים בתי הדין הצבאיים נוגעים לפשיעה פלילית הדומה לזו המובאת בפני בתי המשפט האזרחיים, למעט העובדה שהמעשים נעשו על-ידי חיילי צה"ל בזיקה לשירותם.

הקביעה הסופית, לדבריהם, חייבת להיות של בית הדין הצבאי, שאחרת יהיה חשש שמא עצם קיום הרשות המאשרת תשפיע על שיקול דעת השופטים היושבים בדין.

עד לאותה תקופה, כאשר התנהל משפטו של חייל בבית דין צבאי, החייל או התביעה הצבאית רשאים היו לערער על פסק הדין לבית הדין הצבאי לערעורים בלבד.

תיקון החוק בהיבט זה הוביל לכך שפסיקת בית הדין הצבאי לערעורים אינה מהווה עוד "סוף פסוק", והיא כפופה כיום לביקורת של הערכאה השיפוטית הבכירה במערכת המשפט הישראלית. בצד זאת, נקבעו עילות מצומצמות יחסית להתערבות של בית המשפט העליון בפסיקת בתי הדין הצבאיים. ההתערבות יוחדה למצבים שבהם מתעוררות שאלות משפטיות מורכבות וכבדות משקל, הטומנות בחובן חידושים או חשיבות ציבורית רחבה. כל זאת, מתוך הכרה בעצמאות מערכת המשפט הצבאית.

הכפיפות לבית המשפט העליון תרמה ליצירת אחדות בין בתי הדין הצבאיים ובתי המשפט הכלליים במדינה. כך, סוגיות משפטיות מורכבות בתחום הפלילי שהגיעו ממערכת המשפט הצבאית לפתחו של בית המשפט העליון, הותירו חותמן על מערכת המשפט בישראל באופן כללי.

יחסי הגומלין בין מערכת המשפט הצבאית לזו הכללית, אפשרו הקפדה יתרה על זכויות החיילים המטופלים על-ידי מערכת האכיפה בצה"ל, בכל הקשור להליכי מעצה, חקירה, שיפוט וכדומה. נבהיר כי אף עוד לפני כן פעלו בתי הדין הצבאיים בהתאם לתקדימים של בית המשפט העליון, ולאורם פסקו בדין.

עם זאת, ועדת שמגר יצרה כלי לביקורת ישירה של בית המשפט העליון על פסקי דין של בתי הדין הצבאיים. פיקוח משפטי ממשי שכזה היה הכרחי לצורך יצירת כפיפות מקצועית-משפטית של בתי הדין הצבאיים לערכאה העליונה במדינה.

בראש הוועדה יושב נשיא בית דין צבאי בדרגת אל"ם, או סגנו בדרגת סא"ל; נציג שר הביטחון, שהוא אדם בעל ניסיון בתחום הטיפול באסיר (מקביל לדרגת סא"ל לפחות); ונציג הרמטכ"ל - קצין או קצינה בדרגת סא"ל לפחות. התיקון שינה את האיזון שהיה מתבצע במסגרת החלטות הוועדה עד לאותו שלב

שינוי הרכב הוועדה לעיון בעונש והגבלת סמכויותיה. הוועדה הצבאית לעיון בעונש, המוקמת מכוח החוק, היא ועדה המוסמכת לקצר עונשו של אסיר, בדומה לוועדות השחרורים הפועלות בשירות בתי הסוהר ("ועדות שליש").

עד לתיקון 17, היו הפצ"ר או מי מטעמו יושבים בראש הוועדה, כשלצידם שני נציגי הרמטכ"ל. סמכות הוועדה להקל בעונשו של אסיר ("לעיין בו") הייתה בלתי מוגבלת.

ועדת שמגר המליצה תחילה, כי סמכויות הוועדות לעיון בעונש יושבו לוועדות השחרורים הפועלות ביחס לאסירים שנשפטו מחוץ לצה"ל, והוועדה לעיון בעונש תוסמך להפחית שליש בלבד מעונשו של אסיר. במסגרת התיקון שונה הרכב הוועדה כך שהיא תהיה ועדה מעין שיפוטית.

מאז ועד היום, בראש הוועדה יושב נשיא בית דין צבאי בדרגת אל"ם, או סגנו בדרגת סא"ל; נציג שר הביטחון, שהוא אדם בעל ניסיון בתחום הטיפול באסיר (מקביל לדרגת סא"ל לפחות); ונציג הרמטכ"ל - קצין או קצינה בדרגת סא"ל לפחות.



אולם בית הדין הצבאי, הקריה המשפטית "נווה צדק" (צילום: רס"ן יזהר יצחקי).

סיכום

חוק השיפוט הצבאי, שנחקק בשנת 1955 ואשר היה מתקדם מאוד לתקופתו, אימץ במקור את הגישה שהייתה מקובלת בצבאות אחרים, לפיה מערכת המשפט הצבאית פועלת במנותק מהמערכת הכללית, ובנושאים מסוימים הוענקו למפקדים סמכויות שאפשרו להם להשפיע על ההליכים.

מאיר שמגר, נאמן לתפיסת עולמו שלפיה יש חשיבות כבירה להפרדה בין הרשויות לצורך שמירה על הגינות ההליכים והאמון הציבורי במערכת המשפט, תרם תרומה משמעותית לעיצוב חוק השיפוט הצבאי ולהבטחת עצמאותה של מערכת המשפט הצבאית. בתיקון המקיף שהוביל בחוק השיפוט הצבאי, הביא שמגר לרפורמה במערכת המשפט הצבאית כך שהמערכת תהיה עצמאית ובלתי תלויה, ותבטיח את שלטון החוק, את זכויות הנאשמים העומדים בה לדין, ועל-ידי כך גם את אמון הציבור במערכת.

בצד זאת, נתן שמגר משקל נכבד למאפיינים ולצרכים הייחודיים של מערכת המשפט הצבאית, המצדיקים את עצם קיומה. למעשה, בפועל בתקופה זו ובכלל, שמגר היה כוח מרכזי במתן האפשרות לצה"ל להגשים את ייעודו ולעמוד במשימותיו בהתאם לחוק. התשתית שהניח בתפקידי הציבוריים במהלך השנים, בשירותו הצבאי ולאחריו, היא רכיב מרכזי במסגרת החוקית לפועלו של צה"ל גם בעת הזו.

בחלוף עשרות שנים מפעילות ועדת שמגר, ומקבלת תיקון 17 לחוק השיפוט הצבאי, ניתן לומר שהעקרונות שלאורם פעלה הוועדה, היו חיוניים ותרמו להבטחת עצמאות מערכת המשפט הצבאית. התיקונים השונים לחוק, אלה שהתקבלו כתוצאה ישירה של המלצות הוועדה, ואלה שהתקבלו באופן עקיף שנים לאחר מכן, יצרו איזון עדין בין הצורך במערכת נטולת פניות המאופיינת בשקיפות, ביעילות וביסודיות ובין הצורך במתן מענה להיבטים המייחדים את מערכת המשפט הצבאית.

לעומתם, היו שטענו כי ההתנגדות נובעת מחוסר הבנת האופי המיוחד של המערכת הצבאית, שמצדיקה את הותרת הסמכויות האמורות על כן.

התומכים בעמדה זאת ציינו, כי העובדה שבועדת שמגר לא היה נציג "המערכת הצבאית הלא שיפוטית", ואף לא נציג הפרקליטות הצבאית, הן שהובילו את ועדת שמגר לגבש את ההמלצות האמורות בתחום סמכות המפקדים, באופן שאינו מתיישב עם המצב בשטח. בסופו של יום, תיקון 17 כפי שהתקבל בכנסת לא עסק בסוגיות אלו. במעמד אישור הצעת החוק בכנסת, הציעו כמה מחברי הכנסת לבחון את השפעת השינויים שכן התקבלו במשך שנים.

לדבריהם, רק לאחר מכן ניתן יהיה להחליט אם יש צורך לתקן את החוק בהקשר הסמכות המאשרת, ולאמץ את המלצת ועדת שמגר בעתיד, בזמנה ובמקומה.

ואכן, היסודות העקרוניים שהניח שמגר כאשר המליצה הוועדה בראשותו לבטל את סמכות "הרשות המאשרת", נתנו אותותיהם בחיי המעשה, ובהמשך בכנסת. בפועל, במשך השנים התערבו הרמטכ"ל וראשי המחוזות השיפוטיים פחות ופחות בגזרי דין. בתיקון 42 לחוק השיפוט הצבאי, ב-2003, בוטל הצורך בהבאת כל פסק דין שניתן בבית דין צבאי לאישור "הרשות המאשרת". בצד זאת הוענקה סמכות לשר הבטחון, לרמטכ"ל ולאלופי הפיקודים ומפקדי הזרועות, לפי העניין, להקל בעונש לבקשת הנאשם שעמד לדין.

במסגרת תיקון 17 בוטלו עוד מספר סמכויות, שבמערכת המשפט האזרחית מסורות לגורמים משפטיים בלבד - רשויות התביעה או בתי המשפט, לפי העניין. כך למשל, סמכות ראש מחוז השיפוט, שהיה מפקד צבאי, לבטל כתב אישום בהסכמת פרקליט צבאי, הועברה במלואה לפרקליט הצבאי; הסמכות להרכיב את הרכב בית הדין ולקבוע את זהות השופטים הועברה מהרמטכ"ל או מראש מחוז השיפוט, לפי העניין, לנשיא בית הדין, שהוא שופט צבאי מקצועי; הסמכות להורות על קיום דיון בדלתיים סגורות הועברה מראש מחוז השיפוט לבית הדין הצבאי; והסמכות לחייב את התביעה הצבאית להגיש ערעור, הועברה מראש מחוז השיפוט לפרקליט הצבאי הראשי.