

השירות המשפטי הציבורי כללי	
הפרקליט הצבאי הראשי	תאריך: ניסן התשע"ה, אפריל 2015 עדכון: אייר התשע"ט, מאי 2019 מספר הנחייה: 9.1002 [עדכון הנחיה 21.869א]

הפרקליט הצבאי הראשי

מטרה

מטרתה של ההנחיה להבהיר את קווי הממשק בין מערכת המשפט הצבאית בראשות הפרקליט הצבאי הראשי לבין זו הכללית בראשות היועץ המשפטי לממשלה, להדגיש את מעמדו המשפטי העצמאי של הפרקליט הצבאי הראשי כמו גם את מסגרת ההנחיה המקצועית שלו על ידי היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, ההנחיה מבקשת להוות חוליה מקשרת בין מערכת המשפט הצבאית למערכת המשפט הכללית, מתוך מטרה ליצור תאם (הרמוניה) ביניהן. כל אלה, בהתבסס על המסורת המשפטית שפותחה בישראל בעניין זה לאורך שנים רבות, ועל פסיקתו של בית המשפט העליון בסוגיה (ראו בג"צ 4723/96 עטייה נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח', פ"ד נא(3) 714 (להלן - בג"צ עטייה)).

כללי

1. תפקידיו של הפצ"ר מנויים בסעיף 178 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 הקובע כדלהלן:

הפרקליט הצבאי הראשי:

- (1) הוא יועצו של הרמטכ"ל ושל שאר שלטונות הצבא בכל עניני חוק ומשפט;
 - (2) מפקח על השלטת המשפט בצבא, למעט פיקוח על בתי הדין הצבאיים והנהלתם;
 - (3) מפקח פיקוח משפטי על הדיון המשמעתי;
 - (4) רשאי לצוות על עריכת חקירה מוקדמת בכל מקרה שלדעתו נעברה עבירה שבית דין צבאי מוסמך לדון בה;
 - (5) ימלא כל תפקיד אחר המוטל עליו לפי כל דין ולפי פקודות הצבא;
- בכל אלה ייעזר בפרקליטים הצבאיים, בתובע הצבאי הראשי, בסניגור הצבאי הראשי ובשאר הקצינים בעלי הכשרה משפטית.

2. מכאן שהפצ"ר עומד בראש השירות המשפטי בצבא, ובאופן דומה ליועץ המשפטי לממשלה ביחס למערכת המשפט כולה, מחזיק הפצ"ר בשני "כובעים" מרכזיים במערכת המשפט הצבאית:

(1) הפצ"ר קובע את מדיניות אכיפת הדין והחקירה בצה"ל. הפצ"ר עומד בראש מערכת התביעה הצבאית, ואחראי, באמצעות התובע הצבאי הראשי, על הגשת כתבי אישום נגד חיילים ועל הנחייתה המקצועית של התביעה הצבאית בשאלות מדיניות, לרבות סדרי עדיפות, טיפול בהליכי אכיפה רגישים ובנושאים מערכתיים ועוד.

(2) הפצ"ר משמש כיועצ המשפטי של הרמטכ"ל ושל כלל רשויות צה"ל, בין במישרין ובין באמצעות נציגיו, אנשי הפרקליטות הצבאית בשירות סדיר ובשירות מילואים (לרבות במחלקת הייעוץ והחקיקה, במחלקת הדין הבין-לאומי ובמחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון). חוות דעתו של הפצ"ר בשאלה משפטית קובעת לגבי רשויות צה"ל את המצב המשפטי הקיים,¹ ופרשנותו לחוק היא הפרשנות המוסמכת מבחינת כלל רשויות צה"ל. אולם, גם בהתחשב בסמכויות המיוחדות שהוענקו לפצ"ר בחוק כרשות מוסמכת, חייב הפצ"ר בעבודתו היומיומית במסגרת הפעלת סמכויותיו להביא בגדר שיקוליו את המדיניות הכללית הנוהגת באשר לאכיפת החוק, וחייב הוא לקבל את הפירוש של היועץ המשפטי לממשלה באשר להוראות הדין.

3. בהפעילו את סמכויותיו על פי סעיף 178 לחוק השיפוט הצבאי כיועץ משפטי וכמפקח על השלטת המשפט בצבא, פועל הפצ"ר באופן עצמאי, ואינו כפוף לרמטכ"ל או לכל גורם פיקודי אחר, כאשר שיקולים הנוגעים לשלטון החוק, ואלה בלבד, מנחים אותו במילוי תפקידו.

4. כאמור לעיל, קיים דמיון רב בין סמכויות הפצ"ר במערכת הצבאית לסמכויות היועץ המשפטי לממשלה במערכת האזרחית. עם זאת, כפי שנקבע בבג"צ 4723/96 אביבית עטיה²:

"אין להסיק ממעמדו של הפצ"ר במסגרת הצבאית כי במלאו את תפקידו פועל הפצ"ר במנותק ממערכת אכיפת החוק הכללית. ככל מערכות הממשל נתון גם הפצ"ר להנחייתו המקצועית של היועץ המשפטי לממשלה ולחוות דעתו המשפטית ... אין ספק כי גם בהתחשב בסמכויות המיוחדות שהוענקו לפצ"ר בחוק כרשות מוסמכת, חייב הוא בעבודתו היומיומית במסגרת הפעלת

¹ ראו הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 9.100 "היועצים המשפטיים למשרדי הממשלה".

² בג"צ עטיה, עמ' 732.

סמכויותיו להביא בגדר שיקוליו את המדיניות הכללית הנוהגת באשר לאכיפת החוק, וחייב הוא לקבל את הפירוש של היועץ המשפטי לממשלה באשר להוראות הדין."

5. ככלל, הפצ"ר יפנה ליועץ המשפטי לממשלה, לשם גיבוש חוות דעתו המשפטית או בטרם יקבל החלטה, בעניינים אשר לדעתו יש בהם עניין מיוחד לציבור, רגישות או חשיבות ציבורית מיוחדת, או שמוצא הוא שהשלכותיהם חורגות מעבר לתחומי המסגרת הצבאית.

במקביל, ככלל, בעניינים משפטיים כלליים, הנוגעים במישורין גם לפעילותו של הצבא (לשם הדוגמה, אישור פעילות שתבוצע על ידי הצבא), או שיש להם השפעה ממשית על פעילותו של הצבא (כדוגמת חקיקה כללית הנוגעת לפעילות הצבא או שיש לה השלכה על הזכויות ותנאי השכר של אנשי הקבע), או במקרים שבהם ישנה מחלוקת משפטית בין משרד/גורם ממשלתי כלשהו לבין הצבא, ואשר מובאים לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה, יבקש היועץ המשפטי לממשלה לקבל את עמדת הפצ"ר כדי שזו תישקל בטרם תגובש עמדתו הסופית בנדון.

מעורבות היועץ המשפטי לממשלה בהחלטות הפצ"ר

6. חוות הדעת והחלטותיו של הפרקליט הצבאי הראשי, נתונות, באופנים שונים, לבחינתו של היועץ המשפטי לממשלה, כממונה על השירות המשפטי במדינת ישראל ומכוח סמכותו כראש התביעה כללית וכממונה על חוקיות פעולותיהן של זרועות הממשל השונות.

7. מאליו מובן, כי היועץ המשפטי לממשלה לא יתערב בעבודתו היומיומית של הפצ"ר באופן שיש בו כדי לפגוע במילוי תפקידיו וסמכויותיו של הפצ"ר, והוא אף לא יראה לעסוק כענין שבשגרה במערכת התביעה הצבאית.³ במקרים שבהם יראה היועץ המשפטי לממשלה להתערב או לבחון החלטות של הפצ"ר, יעשה הדבר תוך שימת לב למאפיינים, לצרכים ולמעמד הייחודי של מערכת המשפט הצבאית. במסגרת בחינת ההחלטה, יינתן משקל לשיקולים הייחודיים למערכת המשפט הצבאית ולאופייה.

8. היועץ המשפטי לממשלה יידרש להחלטות הפצ"ר, כאמור לעיל, לאחר שמיעת עמדת הפצ"ר בסוגיה, בהתאם לקווים המנחים הבאים:

³ בג"צ עטייה, עמ' 733

א) בהחלטות אשר לדעת היועץ המשפטי לממשלה יש בהן עניין מיוחד לציבור או שמוצא הוא שהשלכותיהן חורגות מעבר לתחומי המסגרת הצבאית. בגדר אלה ייכללו, למשל, החלטות שעניינן מדיניות הפעלת כח צבאית, שנטען לגביה שהיא אינה חוקית ושהיא מהווה הפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי.

ב) בכל אותם מקרים שבהם החלטת הפצ"ר, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, חורגת מן הנורמות המשפטיות המקובלות.

ג) במקרים שבהם, לדעת היועץ המשפטי לממשלה, לא נתן הפצ"ר משקל ראוי למדיניות התביעה הכללית, או לצורך באחידות מדיניותן ועמדתן של רשויות התביעה השונות.

9. על החלטות הפצ"ר בנושאים פליליים בעלי חשיבות ורגישות ציבורית מיוחדת, שיעוגנו במפורש בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, כדוגמת החלטת הפצ"ר לסגירת תיק חקירה בעניין מותו של חייל בתאונת אימונים (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.5000) או החלטת הפצ"ר בנוגע לחקירת אירוע במהלך פעילות צה"ל שנטען שיש בו משום הפרה חמורה של כללי המשפט הבין-לאומי המנהגי (הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.5003), יהיה ניתן להגיש השגה ליועץ המשפטי לממשלה, כמפורט באותן הנחיות.

ייצוג רשויות הצבא בפני בית משפט

10. על פי דין, מייצגת הפרקליטות הצבאית את רשויות הצבא בפני דין צבאיים ובתי משפט צבאיים. בנוסף, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, תייצג הפרקליטות הצבאית גם בערכאות ייחודיות הנוגעות למשרתי הקבע ולגמלאים (כגון ועדות הערעור הפועלות מכוח חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (גימלאות) [נוסח משולב], התשמ"ה - 1985 ומכוח חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב - 2002; ועדת ערר הפועלת מכוח חוק שירות הקבע בצבא הגנה לישראל (הליכים לעניין החלטות הנוגעות לחיילים בשירות קבע), התש"ע - 2010; והוועדה למתן היתרים הפועלת מכוח חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט - 1969). הייצוג בפני רשויות אלו ייעשה בהתאם להנחיית הפצ"ר, תוך התחשבות בפרשנות הדין ובמדיניות המשפטית הכללית, הנקבעת על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

בערכאות אזרחיות אחרות, ייצגו היועץ המשפטי לממשלה ובאי כוחו את רשויות הצבא, אלא אם כן ניתנה רשות מיוחדת לפרקליטות הצבאית לייצג באותן ערכאות.

חקירת איש השירות המשפטי הצבאי במשטרה

11. כאשר בעל תפקיד משפטי הנמנה על השירות המשפטי הצבאי (אנשי הפרקליטות הצבאית בשירות סדיר או בשירות מילואים, כאשר הדבר קשור למילוי תפקידם בפרקליטות הצבאית), צפוי להיחקר אצל רשות חוקרת כחשוד, יובא הדבר לידיעת הפצ"ר בטרם החקירה, ולמצער – אם שיקולי דחיפות מונעים זאת – מיד לאחריה. זאת, בדומה ליידוע היועץ המשפטי לממשלה על חקירת איש השירות המשפטי בהתאם להנחייה מס' 9.1000 של היועץ המשפטי לממשלה.