

1.17 חקירה והעמדה לדין של תושבי אזור יהודה והשומרון שאינם אזרחי ישראל אשר ביצעו עבירות בשטח מדינת ישראל

מטרת הנחייה זו להתוות את אמות המידה המשפטיות לפיהן תוכרע השאלה על פי איזה דין יש לנהוג בביצוע הליכי החקירה וההעמדה לדין של תושבי אזור יהודה והשומרון (להלן: "האזור") אשר ביצעו עבירות בשטח מדינת ישראל.¹

1. רקע:

1.1 הנחיה זו מתייחסת למצב שבו תושב האזור מבצע עבירה בשטח הריבוני של מדינת ישראל, כאשר לפחות מקצת העבירה בוצעה בשטח האזור. בסיטואציה שכזו קיימת, מבחינה עקרונית, סמכות שיפוט כפולה: סמכות שיפוט לבתי המשפט בישראל (שכן מדובר ב"עבירת פנים" שבוצעה, ולו בחלקה, בשטח מדינת ישראל),² וסמכות שיפוט לבתי המשפט הצבאיים באזור (שכן מקצת העבירה בוצעה באזור).³ מצב דברים זה יתעורר לרוב בהקשר של עבירות ביטחוניות, בהן התכנון על פי רוב נעשה באזור, ואילו הביצוע של העבירה בשטח מדינת ישראל.

1.2 בסיטואציה זו, עולה בהכרח הצורך בהכרעה לפי איזה דין תתנהל החקירה – האם לפי דיני האזור, או לפי דיני מדינת ישראל. זאת ועוד, ככל שיוחלט על הגשת כתב אישום עולה שאלה נוספת, והיא היכן להעמיד את הנאשם לדין – האם בבתי המשפט בישראל, או בבתי המשפט הצבאיים באזור.

1.3 נוכח חלוף הזמן מאז פורסמה הנחיית פרקליטת המדינה בשנת 1993 אשר עסקה בנושא, מטרת הנחיה זו לקבוע קווים מנחים עדכניים ולהתוות את אמות המידה המשפטיות לפיהן תוכרע שאלת חקירתם והעמדתם לדין של תושבי האזור אשר ביצעו עבירות בשטח מדינת ישראל.

1.4 במסגרת ההנחיה תיעשה הבחנה בין שלב החקירה לבין שלב ההעמדה לדין, וזאת מתוך הבנה כי מערכת השיקולים הרלוונטית ביחס לכל אחד מהשלבים היא שונה ומצדיקה התייחסות נפרדת.

¹ ההנחיה אינה עוסקת במצבים בהם אזרחי ישראל או בעלי רישיונות ישיבה בישראל מבצעים עבירות באזור. בעניין זה עומדת בעינה החלטת פרקליטת המדינה בייניש, כפי שבאה לידי ביטוי בסיכום דיון מתאריך 14.2.1993, בנושא "מעצר תושבי שטחים שביצעו עבירה בישראל ומעצר תושבי ישראל שביצעו עבירה בשטחים" (סעיף 3).

² ראו סעיפים 7 ו-12 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין").
³ ראו סעיפים 10 ו-189 לצו בדבר הוראות ביטחון (נוסח משולב) (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009.

2. כללי:

2.1 כאמור, בסיטואציות מסוימות קמה סמכות שיפוט מקבילה לבתי המשפט בישראל ולבתי המשפט הצבאיים באזור.⁴ במצבים אלו, ובפרט כאשר מדובר בעבירות ביטחוניות שבוצעו על פי החשד על ידי תושבי האזור בשטחי מדינת ישראל, נדרש להחליט באיזו מערכת יטופל אותו אירוע – האם בזו האזרחית או בזו הצבאית, וזאת הן ביחס לשלב החקירה והן ביחס להעמדה לדין, ככל שיוחלט על הגשת כתב אישום.

2.2 במסגרת הדילמה המתוארת לעיל מעורבים שיקולים שונים. בשלב החקירה, השיקולים המרכזיים הינם בעיקר שיקולים, הכרוכים בסוג העבירה שבוצעה (ביטחונית או פלילית רגילה), במקום ביצוע העבירה, לרבות התכנון וההכנה, ובמקום הימצאם של החשודים והעדים הפוטנציאליים שיש לחקור. על פי רוב ההתלבטות מתעוררת כאשר מדובר באירוע טרור שהוצא לפועל בשטח ישראל, אך מאחוריו עומדת תשתית הממוקמת באזור, או שקדמה לו פעילות הכנה שבוצעה באזור. מאידך גיסא, הנפגע, משפחתו ועדים למעשה שהתבצע בישראל, עשויים להימצא בישראל.

2.3 עם זאת, שיקול מרכזי הרלוונטי לשלב ההעמדה לדין הוא שיקול משפטי-פרקטי הנוגע לניהול ההליך ויעילותו: פעמים רבות אין מדובר בעברין בודד אלא בתשתית טרור המערבת מספר חשודים. במצבים אלו, גם אם בתי המשפט בישראל יכולים לרכוש סמכות שיפוט על חברי התשתית, בין השאר באמצעות תחולת הזיקה הפרוטקטיבית⁵, העמדתם לדין באזור של חברי התשתית שלא ביצעו חלק אקטיבי מהעבירה בישראל, היא טבעית בהרבה, שכן הם תושבי האזור אשר כל מעשיהם היו בשטחי האזור. פיצול ההליך כך שחלק מחברי התשתית יועמד לדין בישראל וחלק מחבריה יועמד לדין באזור עלול ליצור מצב של חוסר יעילות, קיום דיונים כפולים וכן בעיות משפטיות שונות. לפיכך, כאשר מדובר במספר נאשמים שרק מיעוטם פעל בישראל, הנטייה תהא להעמיד את כל הנאשמים לדין באזור.

⁴ זאת ועוד, המציאות מלמדת שמקום בו קיימת סמכות שיפוט מקבילה, בית המשפט העליון נוטה שלא להתערב בשיקול הדעת המקצועי של רשויות התביעה, אלא בנסיבות קיצוניות. ראו למשל בג"ץ 372/88 פוקס נ' הפרקליט הצבאי הראשי, פ"ד מב(3) 154, שם נקבע כי "ההחלטה באיזה בית משפט להעמיד לדין נאשמים, מקום שבו קיימת סמכות מקבילה כאמור, נתונה לשיקול דעתן המקצועי של רשויות התביעה ובכללן רשויות התביעה הצבאית. בית משפט זה אינו נוטה להתערב בשיקול דעתה המקצועי של התביעה הצבאית להוציא בנסיבות קיצוניות, אשר אינן מתקיימות בענייננו"; וכן בבג"ץ 3634/10 אגבאריה נ' היועץ המשפטי לממשלה (פורסם בנבו, 09.12.2010).

⁵ סעיף 13(א)(1) לחוק העונשין.

הנחיית פרקליט המדינה	
הנחיה מס' 1.17 – חקירה והעמדה לדין של תושבי אזור יהודה והשומרון שאינם אזרחי ישראל אשר ביצעו עבירות בשטח מדינת ישראל	
ט"ו אייר תשפ"א, 27 אפריל 2021	

3. קווים מנחים להכרעה בשאלת חקירתם והעמדתם לדין של תושבי האזור אשר ביצעו עבירות בשטחי מדינת ישראל:

שלב החקירה:

3.1 בהקדם ובסמוך לתחילת החקירה, תיערך בחינה ראשונית של הזיקות השונות – אלה הקושרות בין האירוע לבין ישראל, ואלה הקושרות בין האירוע לבין האזור. ההחלטה לפי איזה דין לחקור תתבסס על מבחן "מירב הזיקות", אשר יבחן, בין היתר, את מקום ביצוע העבירה, מרכז החיים של מבצעי העבירה, זהות הקורבנות ותושבותם, מקום ההתארגנות לביצוע הפעילות הביטחונית (מבחינת מימון, אמל"ח, מודיעין וכו'), היקף התשתית העבריינית הכוללת, וכל שיקול דומה נוסף.

3.2 ההחלטה באשר לתוצאת הפעלת מבחן מירב הזיקות בשלב זה, ובהתאם, ההחלטה לפי איזה דין לחקור, תתקבל על ידי פרקליט המחוז הרלוונטי או מי שהסמיכו לכך, בהמשך לפניית שירות הביטחון הכללי ו/או פרקליטות איו"ש ו/או משטרת ישראל, שבמסגרתה תובא בכל מקרה גם עמדת פרקליט איו"ש. ככל שמי מהגורמים יבקש לחלוק על ההחלטה, הסוגיה תובא להכרעת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

שלב ההעמדה לדין:

3.3 בסיום החקירה יש לבחון פעם נוספת את הזיקות השונות. ככלל, ככל שבשלבם המוקדמים נמצא כי יש לחקור את האירוע לפי דין האזור ולא היה שינוי משמעותי בשיקולים שבבסיס מבחן "מירב הזיקות", אף העמדתו לדין של החשוד תהיה בבית משפט באזור. במקרים בהם פרקליטות המדינה תסבור כי קיים עניין ציבורי מיוחד המצדיק זאת, ניתן להחליט שכתב האישום יוגש לבית משפט בישראל, וזאת אף אם החקירה בוצעה לפי דין האזור ולא חל שינוי כאמור, ובלבד שקיימת זיקה מספקת להעמדה לדין בישראל. במקרים אלו, וככל שתתגלע מחלוקת, העניין יובא להכרעת המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

3.4 ככל שבמסגרת החקירה התברר כי הזיקה לאזור היא פחותה וכי קיימת זיקה גדולה יותר לישראל, יש לשקול, סמוך ככל הניתן לאמור, להעביר את תיק החקירה לפרקליטות המחוז הרלוונטית, לצורך העמדה לדין בישראל.

3.5 יש להימנע, ככל הניתן, מפיצול פרשיה, כך שחלק מהנאשמים יועמד לדין בישראל, והחלק האחר יועמד לדין באזור. לפיכך, כאשר מתקבלת החלטה להעמיד את המבצעים הישירים לדין בישראל, יש לשקול להעמיד לדין גם את יתר המעורבים בפרשה בישראל. יחד עם זאת, ככל שמדובר בחשוד שתפקידו היה שולי, הדבר יהווה שיקול לחרוג מהכלל ולהעמידו לדין בבית משפט באזור.

4. יוער, כי על אף שהנחיה זו נוגעת בעיקרה לעבירות ביטחוניות, הרי שככלל כוחה יפה גם ביחס לעבירות פליליות. אשר לעניינים המצויים בסמכות יחידת התביעות של משטרת ישראל, ובכל הנוגע לסעיפים 3.2 ו-3.3, הגורמים הרלוונטיים יהיו ראש יחידת תביעות ור"ט תביעות (במקום פרקליט המחוז והמשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים), בהתאמה).