

הכנסת השש-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת: יגאל יאסינוב

ויקטור בריילובסקי

אתי לבני

אילן ליבוביץ

אהוד רצאבי

אראלה גולן

אילן שלגי

אריה אלדד

פ/3798

הצעת חוק השיפוט הצבאי (תיקון - ייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית), התשס"ה-2005

1. תיקון סעיף 178
בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955¹, בסעיף 178, בסיפה, המילים "בסניגור הצבאי הראשי" - יימחקו.
2. החלפת סעיף 182
במקום סעיף 182 לחוק העיקרי, יבוא:
"סניגורים סניגורים ציבוריים, כמשמעותם בחוק הסניגוריה ציבוריים הציבורית, התשנ"ו-1995² (להלן - חוק הסניגוריה כסניגורים הציבורית), ישמשו סניגורים צבאיים בבתי הדין הצבאיים צבאיים (להלן - סניגורים צבאיים), ובלבד שקיבלו אישור בלתי מסויג, כמשמעותו בסעיף 318 לשמש סניגורים לפני בתי הדין הצבאיים כאמור בסעיף 318."
3. תיקון סעיף 316
בחוק העיקרי, בסעיף 316(א)(1), במקום "ימנה לו הסניגור הצבאי הראשי סניגור צבאי מבין הסניגורים הצבאיים" יבוא "ימונה לו סניגור צבאי לפי הוראות חוק הסניגוריה הציבורית".
4. תיקון סעיף 423
בחוק העיקרי, בסעיף 423, במקום המילים "והפרקליט הצבאי הראשי יורה לסניגור צבאי להגיש כתב הערעור" יבוא "וסניגור צבאי כמשמעותו בסעיף 182, שימונה על-ידי הסניגוריה הציבורית לעניין זה, יגיש את כתב הערעור".

¹ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

²ס"ח התשנ"ו, עמ' 8.

תיקון
סעיף 1
לחוק
הסניגוריה
הציבורית

5. בחוק הסניגוריה הציבורית, בסעיף 1, בסופו יבוא:

"(ג) הסניגוריה הציבורית תעניק ייצוג משפטי בהליכים לפי חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1956, באמצעות סניגורים צבאיים כמשמעותם בחוק האמור."

דברי - הסבר

מטרת ההצעה היא להביא להתאמת חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו - 1956 (להלן - **החוק**), לשינויים שחלו בדין הישראלי כעבור עשורים רבים מאז שנחקק, ובהם, בראש ובראשונה, ההכרה בזכות לייצוג הולם בפני ערכאות שיפוטיות, כפי שבאה לידי ביטוי בחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו - 1995 (להלן - **חוק הסניגוריה הציבורית**).

בשעתו, ננקטה בחוק גישה מתקדמת, אשר העניקה זכות ייצוג - ובחינם - לכל מי שהועמד לדין בפני הערכאות השיפוטיות בצבא. זאת, באמצעות סניגורים צבאיים שמונו מקרב קצינים בעלי הכשרה משפטית. גישה מבורכת זו "יובאה", כאמור, כעבור שנים לא מעטות, גם לערכאות-משפט שמחוץ לצבא, עת הוקם מוסד הסניגוריה הציבורית, המעניק ייצוג לזכאים לכך בהליכים הפליליים בפני הערכאות הרגילות (ה"אזרחיות") של המדינה.

המציעים ערים לטענה שמושמעת לעיתים, לפיה גם הייצוג המוענק על-ידי הסניגורים הציבוריים אינו מיטבי בכל המקרים. ואולם, עם הצטברות הניסיון של הפעלת ההסדר הקיים בצבא, לא ניתן להתעלם ממספר קְשָׁלִים מהותיים שאליהם הוביל המודל הנוכחי - ובהם, בראש ובראשונה, התלות הפיקודית המובנית של הסניגור הצבאי במערכת ההירארכית שבה הוא משרת - ועל כן יש צורך במציאת פתרונות-חקיקתיים במהרה.

במה הדברים אמורים: כך, למשל, גם החוק עצמו, כפי נוסחו דהיום, אינו מסתיר את הכפיפות הפיקודית המובהקת של הסניגור הצבאי לדרג שמעליו: לפי סעיף 182 לחוק, הרמטכ"ל הוא זה שממנה את הסניגורים הצבאים, בהמלצת הפרקליט הצבאי הראשי (בהקשר זה יודגש, כי אף החוק מסתפק בדרישת ניסיון של שנתיים בלבד כתנאי-כשירות שדי בו כדי לשמש סניגור צבאי ראשי). זאת ועוד: סעיף 423 לחוק מקנה לפרקליט הצבאי הראשי סמכות מפורשת להורות לסניגור צבאי להגיש כתב ערעור.

הפרקטיקה הקיימת מלמדת, כי קצינים רבים המשמשים כסניגורים צבאיים ממשיכים לשרת במערכת המשפט הצבאית - תוך "חציית קווים" ומעבר לתפקידי תביעה, ואף לתפקידי שיפוט (ובהמשך גם מעבירים חוזרים ונשנים בין תפקידים אלה). מצב ייחודי זה,

שאינו כה שכיח בקרב עורכי-הדין "האזרחיים" (שבקרבים המעבר הנפוץ יותר הוא משירות המדינה ל"שוק הפרטי") יוצר קושי מיוחד במינו: הפרקליטות הצבאית היא גוף קטן יחסית, ואפשרויות הקידום בו במסגרת תפקידי סניגוריה מצומצמות הרבה יותר בהשוואה לאפשרויות הקידום בסולם התפקידים ה"תביעת". כל זאת, נוכח מספרם המצומצם של הסניגורים הצבאיים.

כאן המקום לציין, כי עצם התלות של הסניגוריה הצבאית בתקציב הצבא (הקובע, בין היתר, את מספר התקנים ואת תנאי השירות (עד הפרטים הבסיסיים ביותר, כגון המשרדים שבהם שוכנת הסניגוריה ומקבלת את קהל לקוחותיה)) - מעמידה את כל נושא ייצוג החיילים בצבא בצל כבד של חשש לניגוד אינטרסים מובנה: בין רצון הצבא לקיים הליכי משפט מהירים ויעילים לבין הצורך להקנות הגנה ראויה באמצעות סניגור מקצועי 0- לכל אלה שהוא עצמו מעמיד לדין. כך, בהחלט יש מקום לתהות: האם יש לצבא אינטרס לממן את פעילותם של סניגורים שרק עלולים "להכביד" על ניהול ההליכים השיפוטיים ולהביא להתארכותם? האם צמרת הפרקליטות הצבאית, המייצגת במבנה הנוכחי שלה גם את האינטרסים הכלכליים של הסניגוריה בפני הפיקוד הבכיר של צה"ל, תיאבק על הקצאות כספיות לסניגוריה, שעלולה "להתיש" את הפרקליטים ואת התובעים, המיוצגים אף הם על-ידיה (ובמספרים גדולים הרבה יותר) - בבקשות לביטול כתבי האישום, בניהול משפטי הוכחות ארוכים, ואף בהגשת עתירות לבית המשפט הגבוה לצדק? האם במצב הנוכחי צמרת הפרקליטות מעונינת להציב בתפקידי סניגורים דווקא משפטנים נמרצים ומוכשרים, או שמא תעדיף היא לשבץ בתפקידים "בעייתיים" שכאלה דווקא את אלה שיבטיחו שקט תעשייתי, לא יעשו "מהפכות", ולא יטרידו את גורמי התביעה והפרקליטות בטיעונים מקוריים ובהליכים "טורדניים" ו"מיותרים"?

הצעת חוק זו באה, איפוא, להתמודד עם החשש שהסניגוריה הצבאית, במתכונתה הנוכחית, עלולה להפוך ל"עלה התאנה" של מערכת השיפוט הצבאית, כאשר היא מעניקה רק ייצוג פורמאלי, חסר תעוזה ונחישות החיוניות לשמירת עקרונות הדמוקרטיה, שעלולים להידרס בקלות על-ידי המדינה בהליכים פליליים בכלל, ובאלה הצבאיים - אף ביתר שאת.

מלבד התלות המערכתית של הסניגוריה הצבאית כגוף, המתוארת לעיל, חמורה לא פחות תלותו של הסניגור הצבאי כפרט: אם הוא רואה את עתידו במערכת המשפט הצבאית "אין לו לאן להתקדם" - זולת לתפקידי תביעה (לרוב) ושיפוט (במספר מועט של מקרים). תפקידו של הסניגור הצבאי, הכרוך לעיתים בנקיטת עמדות אסרטיביות מול מפקדיו הפוטנציאליים לעתיד, תוך ייצוגם של אלה שהצבא מוקיע - עלול, איפוא, להיות מושפע משיקולים שאינם מן העניין - במידה רבה מאשר זו הקיימת לגבי בעלי תפקידים דומים מחוץ לצבא. כך, למשל, סניגור צבאי שיודע שקידומו האישי תלוי בחוות-דעתו של פרקליט

הפיקודי, עימו הוא מנהל משא ומתן לקראת הסדר טיעון - עלול להימנע מעימותים הכרחיים מחשש שיבולע לו עת יידון המשך שירותו על-ידי הדרג הבכיר בפרקליטות.

מטרת ההצעה היא, איפוא, לצמצם את התלות האינהרנטית של הסניגורים הצבאיים במערכת הפיקודית שהם מהווים חלק ממנה. גם אם הסניגור הצבאי חופשי לקבל את החלטותיו בתיק זה או אחר (ואף טענה זו אינה נקייה מספקות: כך, למשל, הייתה קיימת - בעבר הלא רחוק, לכל הפחות - הנחיה של הסניגור הצבאי הראשי, לפיה על הסניגורים הצבאיים לקבל את אישורו טרם הגשת עררי מעצר) - צעדיו לעולם יהיו משופעים מן הסביבה הפיקודית שבה הוא מצוי; אותה סביבה ייחודית, רווית מעברים תכופים מתפקיד לתפקיד, על כל קשרי ההיכרות הנלווים לה, מובילה לעיתים למצבים בלתי-נתפסים וחמורים: ליוזם החוק יודע לפחות על מקרה אחד שבו שופט צבאי משפטאי טילפן לסניגור הצבאי הראשי כדי להלין באוזניו על התנהלות של סניגור צבאי שלא נראתה לו - התרחשות שקשה להעלות על הדעת במערכת משפט אזרחית.

במיוחד אמורים הדברים באשר לקצינים המשמשים כסניגורים בשירות חובה, כאשר אפשרות ההתפטרות אינה עומדת על הפרק, בעוד למפקדיהם נתונה שליטה מוחלטת, הלכה למעשה, באשר לאפשרויות השיבוץ והקידום של הסניגור. כך, למשל, פתוחה דרכו של הפרקליט הצבאי הראשי או סגנו להעביר סניגור "סורר" לתפקיד לא-משפטי, או לתפקיד שונה במהותו, לעיתים בבסיס מרוחק - במסווה של שיקולים מערכתיים או שיקולים שבחלוקת כוח האדם. בנסיבות שכאלה, די ברמיזה מחוכמת (שלא ניתן להוכיחה) מצדו של המפקד הבכיר - כדי להרפות את ידי הסניגור.

לסיכום: כפיפותו של סניגור צבאי לגורמים אחרים בולטת, איפוא, במיוחד לא רק נוכח העובדה שהסניגוריה הצבאית הינה גוף הירארכי ורווי-דרגות, אלא גם נוכח תלותה של הסניגוריה הצבאית כולה הן בפרקליט הצבאי הראשי (מצב אבסורדי, הדומה, למשל, למצב שבו הסניגור הציבורי הארצי יהיה כפוף ליועץ המשפטי לממשלה) והן בדרג הפיקודי העליון של הצבא - שהוא ממילא גוף בעל קשיחות הירארכית מובנית. הקשר הטוטאלי המתואר בין הסניגור הצבאי למערכת ש"כנגדה" הוא נאלץ לעיתים לפעול עלול להעמיד את הסניגורים הצבאיים במצבים קשים של ניגוד אינטרסים: בין דרגותיהם ושייכותם ההירארכית לבין חובתם להגן "ללא מורא" על מרשיהם, כמצוות סעיף 2 לכללי לשכת עורכי הדין (אתיקה מקצועית), התשמ"ו - 1986.

ההצעה ערה לרגישות המיוחדת שעשויה להילוות לעיתים להליכים במערכת השיפוט הצבאית. ואולם, חשד טבעי זה קיים גם במצבים שבהם בוחר הנאשם בבית דין צבאי להיות מיוצג על-ידי עורך-דין "אזרחי". בחוק מצוי פתרון ממצה לסוגיה האמורה - בדמות הליך אישור הסניגורים שמורשים להופיע בפני בתי הדין הצבאיים על-ידי וועדה מיוחדת.

אין, לפיכך, כל מניעה שגם סניגור ציבורי שימונה מכוח התיקון המוצע יקבל את אישורה של הוועדה כאמור.

זאת ועוד: ההצעה המוצעת עשויה להביא לחיסכון ניכר לתקציב המדינה בחישוב הכולל: עלות העסקתם של קציני הצבאי בעלי דירוג משפטים, המשמשים בתפקיד סניגורים צבאיים בתקני קבע, הינה גבוהה מאוד בהשוואה לתעריפים הנהוגים ביחס לסניגורים הציבוריים. לפיכך, אימוץ ההצעה הנוכחית יוביל לא רק להפחתת התלות הפיקודית כאמור לעיל, אלא גם לחסכון כספי, שעה שהתקציב המופנה כעת למימון העסקתם של קציני הקבע יוסט - בחלקו בלבד - לסניגוריה הציבורית. התיקון המוצע יגביר, אם כן, את השקיפות התקציבית של השירותים המשפטיים שהצבא מעניק לעצמו, וישתלב היטב גם במגמה להפחית את הוצאות הביטחון של מדינת ישראל בתחומים שאין הכרח לבצעם בתוך הצבא: וכאמור, אין כל הכרח - מהותי או כלכלי - כי השירות המשפטי הניתן לנאשמים בפני בתי הדין הצבאיים יינתן דווקא על ידי אנשי צבא.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
ד' בתמוז התשס"ה - 11.7.2005