



מבקר המדינה

תמצית מדוח הביקורת

בנושא מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי (שב"כ)
לשנים 1988-1992

דוח מס' 1 / שנת 2000

ירושלים, התש"ס – 2000

מס' קטלוגי 2000-001
דוח מיוחד ISSN 0793-1948

דוח מבקר המדינה

בנושא מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי (שב"כ)

לשנים 1992-1988

מבקרת המדינה גב' מרים בן-פורת, הגישה ב-1995, לתת-הוועדה לענייני קהיליית המודיעין של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, דוח על ביקורת שנערכה בנושא מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי (שב"כ) לשנים 1992-1988.

בשנת 1997 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה, לאחר התייעצות עם מבקרת המדינה דאז, כי בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, לא יונח הדוח על שולחן הכנסת ויישאר חסוי. עוד החליטה הוועדה באותו מועד, שלא לפרסם גם את תמצית הדוח, בנוסח שהמליצה לפרסם מבקרת המדינה דאז.

בעקבות החלטת בית המשפט הגבוה לצדק, בבג"צ 607/98 מיום 11.11.99, להמליץ בפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להביא לבחינה מחודשת את החלטתה הקודמת של הוועדה משנת 1997, החליטה תת-הוועדה ביום 6.2.2000, בהתאם לסמכותה בחוק מבקר המדינה, ולאחר התייעצות עם מבקר המדינה, להתיר להניח על שולחן הכנסת אותה תמצית דוח, זאת בהתחשב בשינוי בנסיבות מאז החלטתה הקודמת.

הדוח המפורסם בזה הינו, אפוא, התמצית שהותרה לפרסום מן הדוח בנושא מערך החקירות בשירות הביטחון הכללי (שב"כ) לשנים 1992-1988.

תמצית הדוח

הדוח על החקירות בשב"כ נשען על שני מקורות: א. בדיקת משרד מבקר המדינה את פעילותה המיוחדת של קהילת המודיעין העמיקה בשנים האחרונות, במאמץ למצות במלואו את תפקיד העין הציבורית למתהווה בגופים המבוקרים, גם כאשר הטיפול הוא חשאי; ב. דוח ועדת לנדוי (להלן – דוח לנדוי) לעניין שיטות החקירה של שב"כ בנושאי פח"ע, מאוקטובר 1987, הכולל, בין היתר, המלצה שמשרד מבקר המדינה יבדוק אם יחידת החקירות בשירות מנהלת חקירות תקינות בהתאם לדין ולהנחיות שניתנו כדין. בדוח לנדוי פורסמו המלצות גם לגבי הנהלים לחקירות פח"ע, לרבות קובץ הנחיות לחוקר השירות, המפרט את אמצעי הלחץ שמותר להפעיל בעת החקירה, וכאשר יש צורך בהיתר – כל אמצעי והדרג המוסמך להתירו.

בתקופה מספטמבר 1991 עד דצמבר 1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על חקירות פח"ע בשב"כ. הביקורת עסקה ביעדים ובדרכי הפעולה של מערך חקירות הפח"ע בשב"כ ובהגדרתם; בגורמים המשפיעים על תפקוד החוקרים ועל הישגיהם; בתקינות החקירות לפי הדין ולפי ההנחיות; בסדרי הדיווח ובאמינותו ובאכיפת כללי התנהגות על חוקרים. הביקורת נערכה בשב"כ; בדיקות השלמה בוצעו במשרד ראש הממשלה (רוה"מ), במשרד הביטחון, במשרד המשפטים, בפרקליטות הצבאית, במשטרת ישראל ובשב"ס.

הדוח עוסק בנושאים העיקריים הקשורים לתהליך החקירות המבוצעות על ידי חוקרי השב"כ, אך אינו מקיף את כולם. בעיקרו עוסק הדוח בתקופה שמסוף 1987 ועד קיץ 1992. הגשת הדוח רק בשלהי 1994 היא תוצאה של העבודה הרבה שהושקעה בהכנתו, בעיבודו ובבחינתו, ושל תהליך גיבוש והגשת תשובות המבוקרים למשרד מבקר המדינה שנמשך זמן רב. נבחנה חזור ובחון חריפות המסקנות אל מול ההערכה הרבה למסירותם ולהישגיהם של העוסקים במלאכת השב"כ בכלל ובחקירות בפרט, בעיקר בשנות האינתיפאדה, שנים שבהן האלימות בשטחים גאתה והטרור התעצם; חלק מרכזי ממתלת ההתמודדות עם הטרור היה מוטל אז, ומוטל כיום, על השב"כ.

פעילות חוקרי השב"כ נבחנה אל מול מערכת הנורמות המחייבת אותם: בראש ובראשונה – הדין, כולל ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון שהיא חלק מן הדין;

המלצות ועדת לנדוי, החלטות ועדת השרים לענייני החקירות בשב"כ (להלן – ועדת השרים), וכן נוהלי השב"כ עצמו והוראותיו.

הדוח מוקדש ברובו לשאלה באיזו מידה תאמה פעילות השירות, במלאכת החקירה, את הנורמות הללו, ומה מידת החומרה שיש לייחס לתופעות של סטייה מנורמות אלה ושל הפרתן. הדוח בודק חלק מתנאי העבודה הפיזיים במיתקני החקירות, את הקשיים שיוצרים העומס והמתח בעבודה ואת הנחלת נוהל היתרים בחקירה לחוקרים. הדוח מקפיד במיוחד להדגיש את הצורך לקיים ככתבם וכרוחם את שלושת הכללים הבאים: א. החקירה היא, ביסודו של דבר, תהליך של התמודדות אינטלקטואלית. אמצעי לחץ, אם הם נדרשים בחקירה, יופעלו אך לפי כללים שנקבעו כדין ורק באישור הנדרש.

ב. הדיווח על פעולות החקירה ותיעודו חייבים להיות מלאים.

ג. אין בשב"כ מקום לדיווח שקר, לא בתוכו ולא כלפי מי שממונה עליו וכלפי רשויות המשפט ורשויות חקירה ובדיקה אחרות.

בכל הנוגע לצורך בהקפדה על שלושת הכללים דלעיל חשפה הביקורת ליקויים, בהם גם חמורים. לכן בא הדוח לקבוע את הצורך להשתית את פעולות השב"כ על הדין ועל הוראות שניתנו כדין.

ביקורת נבחנה בעיקר הארועים שהתרחשו במתקן החקירות בעזה, כמדגימים את מצב הדברים שנוצר בארבע השנים שאחרי פרסום דוח לנדוי. הבחינה הראתה, כי לכל דרגי הפיקוד והמטה חלק במצב זה: העלתה מסכת כשלים המלמדת שמי שאחראים על הארגון כולו נכשלו קשות בתפקידם לקיים את פעולת השב"כ במסגרת החוק.

מאז ינואר 1988, סמוך למועד פרוץ האינתיפאדה (דצמבר 1987) ועד סוף התקופה שנבדקה בביקורת, דצמבר 1992, אירעו בשטחי יהודה שומרון וחבל עזה ובתחומי "הקו הירוק" 19,775 פיגועי פח"ע,¹ בהם: כ-2,000 מקרי ירי והנחת מטעני חבלה; יותר מ-7,000 מקרי השלכה של בקבוקי תבערה ורימונים; יותר מ-5,000 מקרי

¹ פיגוע פח"ע: מעשה הגורם לפגיעה פיזית, או ניסיון לפגיעה פיזית, באדם או ברכוש, הנעשים ממניעים לאומניים, דתיים, מדיניים או רעיוניים.

תקיפה, בכללם יותר מ-500 מקרי דקירה; יותר מ-4,000 מקרי הצתה; וכ-900 מקרי חבלה ברכוש.

בפיגועים אלה נהרגו 123 אזרחים ישראלים, 799 ערביי השטחים ושלשה תיירים, ונפצעו 671 אזרחים ישראלים, 2,168 ערביי השטחים ו-23 תיירים.

בסך הכל נעצרו בתקופה האמורה אלפי אנשים במעצר מינהלי, עשרות אלפים במיתקני הפרות סדר של צה"ל וכמה אלפים במיתקני חקירות של שב"כ. רוב הנחקרים על ידי שב"כ הודו בחקירתם לפחות בחלק מהעבירות שבביצוען נחשדו; מיעוטם נוקו מכל חשד.

למערך החוקרים הישגים חשובים במאבק בפעילות החבלנית ובחתרנות מדינית בישראל ובשטחים: באיסוף מודיעין, בגיוס סוכנים, בפיענוח פיגועים, בהבאת מחבלים לדין, בחשיפת התארגנויות ובהסגרת אמל"ח. מערך החוקרים עמד במבחנים קשים ובסיכונים ניכרים שתפקידו הציב בפניו; עבודתו כרוכה במתח ובלחץ התובעים את מירב תעצומות הנפש. זו עבודת קודש הנעשית ללא לאות, במסירות נפש, בסיכון עצמי, ולעתים בתנאים לא תנאים, הכל בתחושת ייעוד ושלא על מנת לקבל פרס.

כתוצאה מהחקירות שבוצעו בשנים אלה פוענחו בתקופה הנדונה אלפי פיגועים; נחשפו אלפי התארגנויות פח"ע, והוסגרו מאות רבות של פריטי אמל"ח שונים – מנק"ל ורימונים ועד מוקשים ומטעני חבלה. ככלל, כאשר הנחקר מודה בעבירה המיוחסת לו, או שיש מספיק ראיות מפי עדים אחרים, מועבר תיקו של הנחקר לתביעה הצבאית לשם הכנת כתב אישור והעמדה לדין.

האינתיפאדה חוללה שינוי מהותי בתנאי פעולתו של מערך החוקרים:

א. מספר הנחקרים עלה בהתמדה והגיע לשיעורים שכמותם לא היו בעבר.

ב. עלה במידה רבה מספר הנחקרים שהם בעלי נחישות אידיאולוגית ומוטיבציה לעמידה בחקירה.

- ג. המיחזור המהיר של נחקרים – שחזרו לפעילות חבלנית – הביא לתייחס הארגונים, להכרת חלק משיטות החקירה ומגבלותיהן ולגיבוש דרכי פעולה כיצד לעמוד בחקירה. תופעה זו, המוכרת עוד מהתקופה שקדמה לאינתיפאדה, גברה לאין ערוך במהלכה.
- ה. בתקופת הביקורת מספר החוקרים ושטחם של מתקני החקירה לא הותאמו לקצב הגידול במספר הנחקרים.
- ו. לחץ הארועים החבלניים חייב מתן פתרונות מהירים – כדי לספק מידע מודיעיני שיאפשר טיפול במבצעי פח"ע וסיכול כוונות לפיגועים שטרם יצאו מהכוח אל הפועל. מערך החוקרים הועמד, אפוא, בלחץ זמן – מצב המקשה על ניהול חקירה סדורה ויסודית ומהווה פיתוי עז לסטות מכללים מותרים כדי להשיג תוצאות מהירות.

השב"כ הצביע בפני משרד מבקר המדינה על גורמי-קושי נוספים שהכבידו על עבודת החוקרים בתקופת האינתיפאדה:

- א. התרבו עיסקות טיעון, שבעקבותיהן הוטלו תקופות מאסר קצרות.
- ב. עקב מיגבלות של כוחות הביטחון, עלה מספר המקרים של דחיית מעצר חשודים לצורכי חקירה, של ניווד נחקרים בין מיתקני כליאה לשם קידום חקירתם, של גביית עדויות נחקרים על ידי שוטרים בתום חקירתם על ידי שב"כ ועל יסודה, ושל העברת נחקרים ממתקני שב"כ למיתקני שירות בתי הסוהר (שב"ס) בתום חקירתם.

אמנם, מערך החוקרים פעל במסגרת אילוצים קשים. אך ועדת לנדוי הביאה בכלל חשבון קשיים בחקירה, והתמודדה עם בעיה זו. היא קבעה איך על השב"כ לנהוג במקרים כאלה ואף קבעה לעניין זה הנחיות בכתב. אולם מהביקורת עולה, כי חרף כל אלה נמשך במתקן החקירות של שב"כ בעזה, ובקנה מידה רחב, ביצוען של חריגות מקביעותיה של ועדת לנדוי ומנוהלי השב"כ. גם במיתקנים אחרים היו חריגות, במידה מסוימת.

החריגות לא נבעו בעיקרן מאי-ידיעת גבולות המותר והאסור אלא בוצעו ביוזמתם. חוקרים ותיקים, ואף בכירים, במיתקן בעזה, ביצעו חריגות קשות ושיטתיות. בתקופת

הביקורת מנהלים בכירים בשב"כ לא מנעו את החריגות בין בהתירם אמצעים ודרכי לחץ, במסגרת נוהלי השב"כ, על אף שאינם מופיעים בקובץ שחיברה ועדת לנדוי, בין בהסירים סייגים שבהם סייגה ועדת לנדוי את השימוש בהיתרים, ובין בהימנעותם מביעור הנגע, כמתחייב מתפקידם.

גם אחרי פרסום דוח ועדת לנדוי לא נעקרה התופעה של אמירת שקר מקרב החוקרים: היו ביניהם ששיקרו בעת מתן עדות בפני ערכאות שיפוטיות או רשויות חקירה ובדיקה אחרות, והיו ששיקרו בדיווחים לממונים ולאחרים בתוך השב"כ עצמו. קביעת בכירי השב"כ בפני ועדת לנדוי כאילו בתוך כותלי השב"כ הייתה הקפדה נוקשה ביותר על אמירת אמת, בבחינת "ייהרג ובל יעבור", נבדקה על ידי משרד מבקר המדינה ונמצאה חסרת בסיס במציאות.

אין זה מסמכותה או מתפקידה של מבקרת המדינה לקבוע אם רצוי וצריך לשנות את אמצעי החקירה כדי להתאימם למצב שהשתנה מאד מאז ועדת לנדוי. קיומו של צורך זה הוא עניין הנתון בידי הגורמים המוסמכים, או בידי הרשות המחוקקת. מצב שבו נדרש השב"כ להשיג תוצאות בחקירות פח"ע ובמהירות, בשעה שלפי הכללים הקיימים מטרה זו קשה מאוד, ולעתים אף בלתי אפשרית להשגה, הוא מצב שאינו בריא, הטומן בחובו דבר והיפוכו. היה זה לגיטימי אילו הבהירו ראשי השב"כ את הבעיה ודרשו את פתרונה בשינוי כללים ונהלים, או על דרך החקיקה. אולם כל עוד לא עשו כן, חייבים היו לדבוק בכללים, יהיו התוצאות אשר יהיו, לרבות ירידה בסיכול. אולם מטה השב"כ בחר בדרך לא דרך: הוא לא פנה לוועדת השרים כדי להביא לשינויים בכללים מחמת אי התאמתם לצורכי החקירות או כדי שתתקבל חקיקה מתאימה. בה בעת נמשכו החריגות במתקני החקירות מבלי שהמטה – שידע עליהן או שהיה חייב לדעת עליהן – יפעל למניעתן. נוצרה, אפוא, השלמה בפועל עם החריגות מהמותר בעת החקירה.

את המסר מנחילים בכירי השב"כ לא רק במילים – שהן חשובות בפני עצמן – אלא, בעיקר, בהתנהגות בחיי היומיום ובאירועים מיוחדים. לגבי החריגות בחקירה נהג בשב"כ מסר כפול שכשמו כן הוא: שני מסרים רווחים זה לצד זה וניתן – אם רוצים בכך – לנהוג על פי מסר אחד ולהתהדר בשני. מדוח ביקורת זה ניבט קיומו של מסר

כפול בשרות, הן בעניין חריגות מהיתרים והן בעניין אי-ההיצמדות לדיווח אמת כנכס צאן ברזל. יש בו דוגמאות של התעלמות מחריגות מהיתרים והתפשרות אתן, ושל אי-מיצוי חומרת הדין עם חוקרים שחרגו ועם חוקרים ששיקרו.

האפשרות הכמעט יחידה לעקוב באופן מלא אחר המתרחש במיתקני החקירות היא באמצעות תיעוד נאמן של מהלכי חקירות ובפרט של ההיתרים להפעלת אמצעי לחץ. על השב"כ לפעול נמרצות כדי להבטיח שיקוף מלא, אמיתי ומדויק של מהלכי חקירות ושל היתרים, כדי שיהיה זמין בכל עת למי שהוסמך להידרש אל הפרטים: יהיו אלה ערכאות שיפוטיות, גופי ביקורת ובקרה חיצוניים או פנימיים, גופי תורה והדרכה של השב"כ (לצורך הפקת לקחים ולימוד) או דרגי פיקוד.

מאחר שהשימוש באמצעי לחץ בחקירת פח"ע הותר, בנסיבות מסויימות, על ידי ועדת לנדוי, היה על השב"כ לבטא זאת בכל העזרים התורתיים וההדרכתיים המכוונים לחוקרים, הן בהקשר הערכי-נורמטיבי והן בהקשר המעשי-טכני. בדרך זו היו מנחילים לחוקרים הבנה יסודית של עצם הנחיצות בשימוש כזה ושל גבולותיו; ומצד שני – היה הדבר תורם להפעלה יותר נכונה ומדויקת. משרד מבקר המדינה מצא כי בתקופת הביקורת השב"כ לא השקיע די הצורך בהדרכה ממוסדת של תורת החקירה ונהליה.

המשאבים שיוקצו למערך החוקרים – כוח אדם, מיתקני חקירה לסוגיהם ולמרכיביהם השונים ואמצעים אחרים, וכן משאבים שיוקצו לשב"ס – כוח אדם ומיתקני כליאה לקליטת מסיימי חקירה – צריכים להיקבע נוכח יעדי הביצוע של שב"כ, ולהיות מותאמים להם בכמות ובאיכות. כל גידול באיזה מהמשאבים צריך שיהיה מלווה בגידול מתאים בשאר המשאבים הרלבנטיים, כמתחייב מהפעלתם המשולבת במסגרת המלחמה בפח"ע. על ידי כך יוכל השב"כ לנסות להתגבר על תור מיועדי החקירה ועל תנאי הצפיפות במיתקני החקירות.

בשנים שבהן נערכה הביקורת בוצעו גם תיקונים בעניינים שנבדקו. הרי העיקריים שבהם: עודכנו נהלים; הוגברו הבקרה והפיקוח; נבחנו מחדש "ההיתרים בחקירה" ונוסחו מחדש התנאים להפעלתם; נחקרו ונחשפו חריגות חוקרים ונקטו אמצעי עונשין של חריגות. מהלכים אלה נעשו על ידי השב"כ בסיוע פרקליטות המדינה

וגורמים נוספים במשרד המשפטים, ובתמיכת שר המשפטים; גורמים אלה נעזו מצדם בהחלטותיה של ועדת השרים. זאת ועוד, בתשובה למשרד מבקר המדינה על טיוטת ממצאי הביקורת, הודיע השב"כ שחלק מהליקויים שפורטו בדוח כבר תוקנו. יחד עם זאת, מצטרף משרד מבקר המדינה לדברי פרקליטת המדינה בתשובתה לדוח הביקורת, כי "עדיין רבה המלאכה שנותרה" וכי "יש לשקוד על תיקון ליקויים רבים נוספים".

על השב"כ מוטלת האחריות לסיכול פעילות עויינת. זה אמנם יעד נכסף, אך בלתי ניתן להשגה. יחד עם זאת ברור שהשב"כ תורם רבות וכך מתקרב כיברת דרך נכבדה לקראת יעד זה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1993 הודיע מזכיר הממשלה, כי הצעת משרד מבקר המדינה לחזור ולדון בהגדרה של משימת השב"כ במלחמה בפח"ע ראוייה להישקל, וזאת, לדבריו, בפרט נוכח הנסיבות החדשות סביב ההסכם עם הפלסטינאים.

אמצעי הלחץ בחקירה שהתירה ועדת לנדוי צריכים להיבחן תדיר על ידי ועדת השרים. מצד אחד, יש הגורסים שאפילו את האמצעים שהותרו, או שניתן להתיר, לפי דוח ועדת לנדוי, יש למתן; אך מצד שני, יש הסבורים כי המציאות העכורה דורשת הרחבת ההיתרים כדי להשיג תוצאות חיוניות. ניתן לקבוע, כי המציאות שמאז פרוץ האינתיפאדה ועד הטרור חסר המעצורים שאנו עדים לו במועד הוצאת דוח זה – שונה מהותית מזו שעמדה לנגד עיניה של ועדת לנדוי. על ועדת השרים להביא בחשבון שיקוליה מציאות זו, וכן את הלקחים מהפעלת אמצעי הלחץ על ידי השב"כ. יש לבחון את האמצעים מבחינת דרישותיה של דמוקרטיה מתוקנת לשמירת כבוד האדם, מצד אחד, ומבחינת הצורך להגן על עצם קיומה, מצד שני.

ועדת לנדוי ישה על מדוכת החקירות בשב"כ בקיץ 1987, לאחר שהתברר כי חלה סטייה מהותית בדרכי עבודת השב"כ. התפקיד המיוחד המוטל על השב"כ, שלעתים מחייב אותו לפעול בשטח האפור, מבחינת השיטה והתוכן, לא רק שאינו מפחית אלא אף מגביר את הצורך שהפעולות יושתתו על בסיס חוקי. מאחר שעקרון יסוד זה נפגע, באה ועדת לנדוי וקבעה כיצד פעילות השב"כ בתחום החקירות צריכה להתנהל. נקבע גם איך, מתי ובאיזו שיטה מותר לחרוג, בנסיבות מסוימות, מהעקרון שאסור שחקירה תהיה מלווה בלחץ פיזי. לכאורה, המשבר שהוליד את הצורך בהקמת הוועדה

הממלכתית, אשר מסקנותיה והמלצותיה אושרו על ידי הממשלה, צריך היה להוביל להקפדה מלאה על הכללים שנקבעו. ממצאיו העיקריים של דוח זה מגלים שלא כך קרה, וכי לפחות בחלק ניכר מהתקופה שנבחנה בדוח זה נמשכו התופעות השליליות, כגון: זלזול בחוק, דיווח חסר או כוזב ועוד.

מה שחסר היה וחיוני שיהיה, הוא עמדה נחרצת של ראשי השב"כ למלא, בעת ביצוע המטלות, אחר הוראות החוק וההחלטות המוסמכות המושתתות עליו; אין חולק שמטלות השב"כ הן חשובות וראויות, וכי הן מבוצעות במסירות רבה. אולם אין בכל אלה כדי להצדיק סטייה מחוק, מהחלטות מוסמכות ומכללים שנקבעו בוועדת לנדוי ובוועדת השרים, ולו גם למען המטרה החיונית של תוצאות מהירות בחקירה; מדרך קל וחומר אין להצדיק סטיות בפועל בצד טענה מילולית משוללת יסוד כאילו החוק והכללים מקוימים כהילכתם. מעל לכל ניצב זרקור אזהרה בולט המתריע, כי דיווח שקר הוא אם כל חטאת, וכי עליו להיעקר סופית מדרכי עבודת השב"כ.

אם חלה התפתחות לטובה, מאז סיום איסוף החומר לדוח זה יש לברך על כך. אם חלו שינויים בתנאי העבודה בהקשר למהלכי השלום, יתכן שחלק מתנאי העבודה של החוקרים שונים עתה מהמתואר כאן. אולם אין בכל אלה כדי להפחית מהצורך ללמוד את הנאמר בדוח זה ולפעול לפיו.