

בלמ"ס
-1-

מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי	לשכת	המפקד
טל':	03-5696601	
פקס':	03-5694526	
ל(38)	-	186035
ט"ן	בסיוון	התשס"ח
18	ביוני	2008



לכבוד
עו"ד דן יקר ועו"ד סוניה בולוס
האגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75
תל אביב
(באמצעות פקס': 03-5608165)



שלום רב,

**הנדון: עיקרי חוות דעת הפצ"ר לתיק קבו"ד
בדבר נסיבות הפעלת חימוש מצרר במהלך מלחמת לבנון השנייה**

1. הרמטכ"ל הקודם מינה את אלוף גרשון הכהן לשמש כקצין בודק (קבו"ד) לבדיקת האופן בו יושמו הפקודות וההנחיות שניתנו במהלך מלחמת לבנון השנייה, ביחס לשימוש באמצעי לחימה מסוג מצרר.
2. כהוראת סעיף 277 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, הועברו לעיוני ממצאי הקבו"ד. לאחר בחינת הממצאים, מסרתי לרמטכ"ל, ביום 6.9.07, את חוות דעתי ביחס לתיק, בה התייחסתי, על בסיס ממצאי הקבו"ד, לאופן בו נעשה השימוש בחימוש מצרר במהלך המלחמה, לרבות ביחס לשאלה אם השימוש בחימוש המצרר נעשה בהתאם לפקודות הדרג הממונה והוראות הצבא ואם הוא עלה בקנה אחד עם הוראות המשפט הבין-לאומי. במסגרת זו, התייחסתי לארבע תקופות במהלך המלחמה, ובחנתי את ההוראות שניתנו בקשר לשימוש בחימוש מצרר במהלך כל תקופה, ואת האופן בו יושמו הוראות אלה בפועל.
3. אביא להלן את עיקרי חוות דעתי האמורה. יצוין, כי בחוות הדעת המקוריות נכללו פרטים שיש בחשיפתם כדי לפגוע בביטחון המדינה. משכך, ועל מנת שניתן יהיה להעמיד את עיקרי חוות הדעת לעיונם של גורמים שאינם צבאיים, הושמטו חלקים אלה ממסמך זה.¹ על מנת שלא לפגוע בשלמות התמונה, נקטתי גישה מצמצמת בהשמטתם של קטעים, ופעלתי מתוך כוונה לכלול במסמך זה את כלל הנושאים

¹ הדברים אמורים בעיקר ביחס למירוט העדויות והממצאים שנכללו בחוות דעתי המקוריות; מצאתי, כי לא ניתן להביא חלק זה של המסמך במלואו מטעמים של ביטחון המדינה, ואילו הבאת הדברים באופן חלקי עלולה הייתה להציג תמונה חסרה ומטעה, ולכן חלק זה של המסמך המקורי הושמט במלואו.

בלמ"ס

186035

בלמ"ס

-2-

המהותיים שנדונו בחוות דעתי המקורית, גם אם בחלק מן המקרים נאלצתי להסיר מן המסמך קטעים מסוימים, מפאת רגישותם הביטחונית.

"מלחמת לבנון השנייה" – רקע כללי

4. ביום 12 ביולי 2006 תקפו פעילי ארגון "חזבאללה", משטח לבנון, סיור של צה"ל, שנע בשטח ישראל, טמוך ליישוב זרעית, הרגו שלושה חיילים, פצעו שניים וחטפו שניים – אודי גולדווסר ואלדד רגב (שגורלם אינו ידוע עד היום). טנק שהובנס ללבנון במטרה לסכל את החטיפה עלה על מטען, וארבעה לוחמים בו נהרגו. התקיפה בזרעית לוותה בהרעשה ארטילרית נרחבת לכל אורך "הקו הכחול".
5. בהמשך למעשי התוקפנות הללו, ביצע "חזבאללה" ירי רקטות מאסיבי ורצחני, שכוון לעבר ריכוזי אוכלוסייה אזרחית בעומק מדינת ישראל. הירי נועד לפגוע באזרחים, ולגרום למספר הנפגעים הרב ביותר בקרב האוכלוסייה האזרחית הישראלית. במסגרת התקפות "חזבאללה", שוגרו לעבר ריכוזי אוכלוסייה בישראל כ-4,000 רקטות. במהלך 34 ימי הלחימה, נורו לעבר ישראל בממוצע 100 רקטות ביום, כשהיקף הירי אף הגיע לשיא של כ-250 רקטות ביום.
6. היקף ירי הרקטות נגד עורף ישראל במהלך הלחימה היה חסר תקדים. מעולם בתולדות המדינה, לא נורו רקטות בהיקף כה נרחב לעבר ריכוזי אוכלוסייה ותשתיות אסטרטגיות; לא נאלצו תושבים כה רבים לשהות במשך תקופות ארוכות כל כך במקלטים או לעזוב את מקום מגוריהם; ולא נהרגו או נפצעו אזרחים רבים כל כך מירי רקטות שכוון נגדם.
7. הפעילות הצבאית של ישראל נגד ארגון "חזבאללה" בשטח לבנון, נעשתה במסגרת זכותה של ישראל להגנה עצמית על אזרחיה, על ריבונותה ועל שלמותה הטריטוריאלית. זוהי זכות יסוד הנתונה לכל מדינה, אשר אף מוצאת ביטוי במגילת האומות המאוחדות.
8. כידוע, "חזבאללה" הינו ארגון טרור. עם זאת, חלק ממאפייניו הם אלה של צבא סדיר: הוא מפעיל תורת לחימה מובנית ומאורגנת, ומחזיק סוגים וכמויות אמל"ח (המסופקים בין היתר על-ידי סוריה ואיראן) הכוללים מגוון של רקטות, משגרי וקטות, מזל"טים, וטילים מסוגים שונים, בהיקפים האופייניים לסד"כ של צבאות סדירים של מדינות. בנוסף, פעילי "חזבאללה" עוברים הכשרות צבאיות מקצועיות, לרבות במחנות צבאיים באיראן ובסוריה. כל אלה הציבו איום משמעותי על ישראל.
9. מאז יציאת צה"ל מלבנון במאי 2000, ניצל "חזבאללה" את הריק שנוצר בשטח כנגזרת מהחלטת ממשלת לבנון להימנע ממימוש ריבונותה על דרום לבנון, ופיתח בדרום לבנון יכולות צבאיות משמעותיות. אלה כללו:

בלמ"ס

186035

בלמ"ס

-3-

א. אחסון והצבת כמויות גדולות של אמל"ח, לרבות משגרי רקטות, בשטחים פתוחים ואזורי צמחיה סבוכה, תוך הקפדה על ניידות המערכות. חלק משטחים פתוחים אלה הוגדרו כ"שטח צבאי סגור" על מנת לשמור על מיזור ולמנוע איסוף מודיעיני (שטחים אלה כונו בשפה הצבאית "שמורות טבע").

ב. הצבת כמויות גדולות של אמל"ח, קטיושות ומשגרים באזורים בנויים, תוך שימוש באוכלוסיה האזרחית כמחסה וכ-"מגן אנושי".

ג. בניית תשתיות תת-קרקעיות ממוגנות ומבוצרות (לרבות מנהרות, מחסנים ועמדות ירי), שחקנו אורך נשימה לפעילי הארגון בלחימה.

ד. הקפדה על חשאינות הפעילות במרחבים ועל הסוואה איכותית של התשתיות, אשר הגבילה באופן משמעותי את היכולת לאתרן באמצעים מודיעיניים.

ה. איוש קבוע של המרחבים ע"י פעילי הארגון, על מנת לאפשר מתן מענה מידי במקרה של הסלמה מול ישראל.

10. צה"ל ניצב, אם כן, במהלך הלחימה מול ארגון טרור בעל מאפיינים "צבאיים", המצויד בכמויות מאסיביות של אמצעי לחימה, שהוסו היטב באזורים בנויים ובאזורי צמחיה. על מנת להתמודד עם איום הרקטות, נאלץ צה"ל לנקוט צעדים אפקטיביים להשמדת המשגרים, ולשיבוש יכולתו של הארגון לבצע ירי. הואיל והמשגרים הוסו באופן מתוחכם, והופעלו בין השאר, מאזורי צמחיה סבוכים ומאזורים בנויים, בצורה שהקשתה מאוד על איתורם ועל פגיעה במבצעי הירי, נאלץ צה"ל לעשות שימוש במערכות אש אשר אפשרו מתן מענה מידי לירי, תוך כיסוי מקסימאלי של מרחבי השיגור.

11. צעדים שנקטו לצמצום הפגיעה באזרחים – אזהרת האוכלוסייה – לאור הצורך הדוחק להתמודד עם ירי הרקטות של "חזבאללה" מתוך אזורים בנויים, ועל מנת לאפשר לצה"ל חופש פעולה לפגוע בארגון ובפעיליו מבלי לגרום לפגיעה במי שאינם מעורבים בטרור, הוחלט לנקוט שורה של צעדים לצמצום הפגיעה באוכלוסיה האזרחית. כך, מעל אזורים מיושבים הופצו מאות אלפי כרוזים בערבית. כרוזים אלו הבהירו באופן חד-משמעי לתושבים, כי לאור פעילות "חזבאללה" מתוך ריכוזי האוכלוסייה, ולמען ביטחונם, קורא להם צה"ל לעזוב את האזור על מנת שלא להיפגע. הודעות דומות הופצו לתושבים גם באמצעות מערכות כריזה, ובאמצעות תחנות רדיו "אלמשרק" המשדרת מישראל בשפה הערבית. כן הועברו הודעות קוליות באמצעות הטלפון לעשרות אלפי יעדים בדרום לבנון. אזהרות אלו צוטטו בהרחבה ובהתמדה בכלי התקשורת הערבים והלבנוניים המובילים (טלוויזיה, רדיו ואינטרנט). יתרה מכך, במספר מקרים ביצעה מדינת ישראל פניות טלפוניות למוחיתארים ולראשי עיריות ומועצות כדי לוודא שהאוכלוסייה האזרחית אכן פינתה את הכפרים. אין ספק, כי

בלמ"ס

186035

בלמ"ס

-4-

תוכנם של מסרים אלה הובן היטב בקרב האוכלוסייה הלבנונית וכי הם שכנעו את התושבים לעזוב את האזורים בהם פעל צה"ל נגד יעדי "חזבאללה". הא ראייה – במהלך הלחימה עזבו את אזור דרום לבנון הרוב המכריע של האוכלוסייה האזרחית, ורק מיעוט קטן של האוכלוסייה (אחוזים בודדים) נותר בבתיו. בכך עלה בידי מדינת ישראל לצמצם באופן משמעותי את ממדי הפגיעה בקרב האוכלוסייה האזרחית. פינוי האוכלוסייה האזרחית נעשה, בין היתר, על גבי "צירים בטוחים", אותם נמנע צה"ל מלתקוף. יודגש, כי צה"ל פעל בצורה המפורטת לעיל, למרות הפגיעה ביתרון החפתעה ובאפקטיביות ההתקפית הנגזרת ממנה. כפי שנראה להלן, לפעולות הרבות שננקטו להרחקת האוכלוסייה האזרחית מאזורי הלחימה, השלכות רבות על האופן בו יש לבחון את השימוש שנעשה בחימוש מצרר במהלך הלחימה.

רקע כללי על חימוש מסוג מצרר

12. פצצת מצרר הינה פצצה המכילה, במארז, מספר רב של "תתי-חימושים" (submunitions). אותם תתי-חימושים, המכונים "פצצונות", מתפזרים בבת-אחת בתחום מוגדר מעל למטרה או מעל לשטח שיש בו כמה מטרות. הפיזור נעשה על ידי מרעום או על ידי מערכת אחרת הגורמת לפתיחת מעטפת המארז. הפצצונות מתפזרות על פני שטח גדול יחסית, ועם פגיעתן בקרקע הן מתפוצצות. יתרונו של חימוש זה, אם כן, בשטח הכיסוי הגדול המתקבל מהפעלתו.
13. יתרון נוסף המאפיין את חימוש המצרר הוא היקף הנזק הקטן הנגרם לרכוש כתוצאה מהפעלתו. כיוון שפצצונות המצרר עצמן אינן גדולות, כל אחת מהן לכשעצמה גורמת לפיצוץ קטן בלבד, אשר פגיעתו ברכוש היא על פי רוב קטנה. זאת, בניגוד לחימוש "קונבנציונאלי" המתפוצץ בנקודה אחת וגורם בה לנזק רב.
14. עם זאת, חימוש המצרר, המורכב מתתי-חימושים רבים, מתאפיין אף בכך שבעקבות הפעלתו נותרת, על פי רוב, באזור הפגיעה, כמויות מסוימת של פצצונות שלא התפוצצו (נפלים). מטבע הדברים, נפלים אלה עלולים לסכן את מי שבא עימם במגע.²
15. מדו"ח שפורסם בשנת 2002 על ידי ארגון Human Rights Watch בנושא תתי חימוש נפיצים עולה, כי תתי חימוש מסוג זה מצוי בידי 56 מדינות בעולם ונעשה בו שימוש על ידי לפחות 9 מדינות (ובהן ארה"ב, בריטניה, רוסיה וישראל).³ בין היתר, נעשה שימוש

² מרבית הטענות שנשמעו בנוגע לשימוש של צה"ל בחימוש מצרר, נסבו על תוצאה זו של השימוש בחימוש מצרר. בהקשר זה חשוב לציין, כי לאחר סיום העימות העבירה מדינת ישראל לכווחת יוניפי"ל מפות המצביעות על השטחים לגביהם ישנו חשד, כי מצויים בהם נפלי תחמושת (UXO - Unexploded Ordnance), לרבות נפלי מצרר. מפות אלו מסייעות ליוניפי"ל ולממשלת לבנון לפנות את נפלי המצרר, ובכך הן מקטינות במידה רבה את הסכנה לפגיעה מיותרת באוכלוסייה האזרחית.

³ Human Rights Watch, *A Global Overview of Explosive Sub-munitions (Memorandum to CCW)* (2008), אומץ נוסח של אמנה בין-לאומית חדשה בנושא חימוש המצרר (אשר נכתבה חוות הדעת, בסוף חודש מאי 2008, אומץ נוסח של אמנה בין-לאומית חדשה בנושא חימוש המצרר (אשר גובשה על-ידי קבוצה עצמאית של מדינות, שלא במסגרת מוסדות האו"ם העוסקים בכלי נשק). אמנה זו טרם נפתחה

בלמ"ס

186035

בלמי"ס

-5-

בפצצות מצרר על ידי ארז"ב במהלך מלחמת המפרץ, ובפעולות הצבאיות שביצעו כוחות נאט"ו בסרביה ובקוסובו.

16. בהמשך, נתייחס ביתר פירוט להיבטי המשפט הבין-לאומי החלים על השימוש במצרר. כבר עתה נאמר, שהשימוש בפצצות המצרר אינו אסור לכשעצמו על-פי המשפט הבין-לאומי המנהגי, ובלבד שהוא עומד בעקרונות ובכללים של דיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי, כפי שנפרט להלן.

השימוש בחימוש מצרר במלחמת לבנון השנייה - עיקרי הממצאים

17. מבחינת חומר הראיות שנאסף על-ידי הקבוצה עולה, כי ככלל, השימוש בחימוש מצרר במהלך מלחמת לבנון השנייה, עלה בקנה אחד עם מדיניות צה"ל בנוגע לשימוש בחימוש מסוג זה. לאורך המלחמה כולה עמדו בתקפן פקודות של הרמטכ"ל אשר אסרו על ביצוע ירי מצרר לעבר שטחים בנויים. אכן, מרבית ירי המצרר בוצע לעבר שטחים פתוחים, בלתי מיושבים, מהם פעלו כוחות חיזבאללה, ואשר בהם לא היו אזרחים.
18. עם זאת, במהלך המלחמה היו אירועים בהם נעשה שימוש בחימוש מצרר שלא בהתאם לפקודות ולהנחיות שהיו בתוקף באותה עת. יובהר כבר עתה, כי החריגות שהתגלו עניינן בירי מצרר על-ידי פצ"ן, ולא בירי שבוצע על-ידי חיל האוויר.
19. גם באותם מקרים בהם בוצע ירי לתוך אזורים מבונים (בניגוד לפקודות הרמטכ"ל, כאמור), מדובר היה בירי תגובה מיידי לעבר נקודות שיגור של חיזבאללה במרחבים מהם בוצע ירי מסיבי של רקטות לעבר שטחי מדינת ישראל. גם אז, כוון הירי רק לכפרים שהתפנו מתושביהם בעקבות צעדים שנקטו על-ידי צה"ל לפינוי האוכלוסייה האזרחית. הגם שבחלק מן המקרים ירי זה נעשה בניגוד לפקודות שהיו בתוקף, הוא נעשה באופן המתיישב עם חובותיה של ישראל לפי המשפט הבין-לאומי (לסוגיה זו נתייחס בהמשך).
20. בנוסף לאמור, מלמדים ממצאי הקבוצה על אירוע ירי מצרר לעבר שטח מאוכלס, אשר נועד לחילוץ כוח של צה"ל שנקלע לקרב באזור העיירה בנת ג'בל – לגבי ירי זה ציין הרמטכ"ל דאז, בעדותו בפני הקבוצה, כי הגם שמדובר בירי שחרג מן הפקודות שניתנו, בדיעבד – בנסיבות העניין מדובר היה בירי מוצדק, לאור הצורך לחלץ את הכוח. עוד מלמדים ממצאי הקבוצה על אירוע אחד של ירי חימוש מצרר לעבר שטח מאוכלס אשר על-פי המידע שהיה בידי צה"ל תושביו התפנו ממנו (בעקבות אזהרות שניתנו על-ידי ישראל), שלא בתגובה מיידי לירי של חיזבאללה לעבר ישראל. ירי אחרון זה, אכן הוגדר על-ידי כל הגורמים כ-"חריגה". עם זאת, יצוין, כי במקרה זה נעשה שימוש בחימוש בעל אחוז נפלים נמוך, המצויד במנגנון השמדה עצמית.

לחתימה וטרם נכנסה לתוקף. ישראל לא נטלה חלק בתהליך גיבוש האמנה, ואינה מחויבת לה. בה בעת, ישראל נוטלת חלק במשא ומתן במסגרת אמנת ה-CCW, ליצירת פרוטוקול נוסף לאמנה בנושא המצרר. מגמתו הברורה של המשא ומתן, היא שלא לאסור על השימוש בחימוש מצרר, אלא לקבוע תנאים לגביו.

בלמי"ס

186035

בלמים

-6-

21. ברקע לחריגות שתוארו מפקודות הרמטכ"ל, עמדו מספר נסיבות רלוונטיות עליהן נעמוד כעת. ראשית, נזכיר, כי מדובר היה במלחמה, עת נתונה הייתה ישראל למתקפת אש חסרת תקדים נגד אזרחיה משטח לבנון. מחבלי חיזבאללה עשו שימוש נרחב הן בתוואי השטח בלבנון ("שמויות הטבעיים") והן באוכלוסיה האזרחית וביישובים האזרחיים, כבסיס לתקיפת ישובים ישראלים וכוחות צה"ל, אשר פעלו להגנת אזרחי ישראל. הכוחות אשר ביצעו ירי מצרר, עשו כן מתוך הבנה בדבר הצורך לפעול בכל האמצעים העומדים לרשות צה"ל, על מנת להגן על אזרחי ישראל ולמנוע את המשך ירי הרקטות על ישובים אזרחיים בצפון המדינה מחד גיסא; ובדבר החובה לקיים את חובותיה של ישראל לפי הדין הבין-לאומי וערכי צה"ל, שעיקרם צמצום הפגיעה בחפים מפשע, מאידך גיסא. כך, למשל, הוגבל ירי התגובה המידי לעבר נקודות שיגור של חיזבאללה, רק לכפריים לגביהם ננקטו צעדים לפינוי האוכלוסייה האזרחית, ואשר להבנת הכוחות היו ריקים מאוכלוסייה אזרחית.

22. נוסף על כך, ממצאי הקבו"ד מצביעים על מספר טעמים נוספים שיש בהם כדי לשפוך אור על אותן חריגות, כמפורט להלן.

23. **פערי שפה, ניסוח, הבנה, ופרשנות של פקודות בין גורמי מטכ"ל לפצ"ן** – מחומר הבדיקה עולה כי במהלך הלחימה התהווה פער הבנה בין פצ"ן למטכ"ל, וכן בקרב גורמי ניהול האש בפצ"ן, אשר לאופי איסור הירי לתוך כפרים. הרמטכ"ל היוצא התייחס בעדותו לסוגיה זו, וציין, כי בחלק מהפקודות שהוצאו על-ידי חטיבת המבצעים הניסוח בנושא זה לא היה חד משמעי, ועלול היה להותיר מקום לפרשנות על-ידי מפקדים.

24. **פערים בבקרה ובשליטה בין המטכ"ל לבין פצ"ן** – מן העדויות שנאספו על-ידי הקבו"ד עולה, כי נתגלעו פערים בין גורמי פצ"ן לבין אגף המבצעים במטכ"ל בתחום הדיווח, השליטה והבקרה על השימוש בחימוש המצרר. פערים אלה, תרמו, כפי הנראה, להתרחשותו של הירי בניגוד לפקודות הרמטכ"ל.

25. בטרם נעבור לדון באחריות, במישור הפיקודי, להיווצרות החריגות והפערים עליהם עמדנו כעת, נבקש ליחד התייחסות להיבטי המשפט הבין-לאומי הנוגעים לשימוש בחימוש מצרר במהלך המלחמה. כפי שנראה, הפקודות שניתנו בנושא השימוש בחימוש מצרר, וכן אופן השימוש בפועל בחימוש זה (אף אם זה סטה, כאמור, מאותן הנחיות), עלו בקנה אחד עם חובותיה של ישראל לפי דיני הלחימה של המשפט הבין-לאומי.

השימוש במצרר במלחמת לבנון השנייה לאור המשפט הבין-לאומי

26. את חוקיות השימוש בחימוש מצרר לפי המשפט הבין-לאומי, יש לבחון משני היבטים – ראשית, יש לבחון אם מדובר באמלי"ח חוקי לשימוש; שנית – יש לבחון אם האופן בו

בלמים

186035

בלמים
-7-

נעשה שימוש בחימוש מצרר במלחמת לבנון השנייה, מתיישב עם הדינים הרלוונטיים לעניין זה.

חוקיות חימוש המצרר

27. המשפט הבין-לאומי מתייחס לחוקיות השימוש בכלי נשק מסוגים שונים. הכללים בעניין זה נובעים בעיקר מעקרון ההומאניות, שהוא אחד מארבעת עקרונות היסוד של דיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי. עקרון ההומאניות קובע איסור על גרימת נזק או סבל מיותרים ללוחמי האויב. מעקרון זה נגזרים כללים פרטניים רבים, בכלל זה כללים הנוגעים לחוקיותם של כלי נשק (כללים אשר נועדו להבטיח, כי לא יעשה שימוש באמצעי לחימה הגורמים נזק או סבל מיותרים ללוחמי האויב).

28. בעוד שישנם כלי נשק שהשימוש בהם אסור באופן מוחלט בעימות מזוין בין-לאומי (לדוגמא – קליעי "דום-דום"), אמצעי לחימה אחרים מותרים לשימוש, בכפוף לתנאים הקבועים במשפט הבין-לאומי. השימוש בפצצות המצרר אינו אסור לכשעצמו על-פי המשפט הבין-לאומי, ובלבד שהוא נעשה באופן המתיישב עם המגבלות הקבועות בדיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי.

29. אמנת כלי הנשק הקונבנציונאליים⁴, שנועדה לקבוע באמנה בין-לאומית מגבלות ואיסורים על השימוש בכלי נשק קונבנציונאליים מסוגים שונים, אינה אוסרת את השימוש בחימוש מצרר (אמנם, לאחרונה עלו מספר יוזמות לקביעת פרוטוקול נוסף לאמנה, אשר יסדיר ויבהיר את הכללים הפרטניים החלים על שימוש בחימוש מצרר, אולם עד כה יוזמות אלו לא התגבשו לכדי פרוטוקול סופי ומחייב).

30. יתרה מזאת, ניתן אף להצביע על פרקטיקה בינ"ל המצביעה על כך שמדינות אינן רואות בחימוש מצרר חימוש אסור לכשעצמו (לכך חשיבות רבה, כיוון שפרקטיקה של מדינות היא הבסיס למשפט הבין-לאומי המנהגי). כאמור לעיל, צבאות רבים מחזיקים בחימוש מצרר, וחלק מהם אף עושים בו שימוש רגיל. עובדה זו מצביעה בבירור על כך שבקהילה הבין-לאומית לא השתרשה נורמה, האוסרת על שימוש בחימוש מצרר, ולמעשה ההפך הוא הנכון: הפרקטיקה של הקהילה הבין לאומית מלמדת, כי תת חימוש, עליו נמנות פצצות המצרר, מצוי בארסנל אמצעי הלחימה של מדינות רבות ונעשה בו שימוש רחב היקף, גם בשנים האחרונות, בכלל זה על-ידי צבאות של מדינות מערביות.

31. כמובן, ככל שימוש באמל"ח במסגרת פעילות לחימה, אף השימוש במצרר צריך לעמוד במגבלות הקבועות בדיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי. על כך נעמוד כעת.

⁴ ובשמה המלא: UN convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects (לחלף: אמנת כלי הנשק הקונבנציונאליים).

בלמים

186035

בלמ"ס
-8-

השימוש במצור לאור דיני העימות המזוין

32. על פעילות הלחימה של צה"ל במלחמת לבנון השנייה, חלו דיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי. ביסודם של דינים אלה עומדים ארבעה עקרונות יסוד, מהם נגזרים הכללים הפרטניים המסדירים את הלחימה ("דיני הלחימה"), במלל זה הכללים הנוגעים לאופן השימוש באמצעי לחימה.

33. עקרונות היסוד של דיני הלחימה הם כדלקמן – עקרון ההומאניות (עליו עמדנו לעיל); עקרון האבחנה; עקרון המידתיות; ועקרון הצורך הצבאי. נפרט בקצרה את תוכנו של כל עקרון –

א. עקרון הצורך הצבאי (military necessity) – קובע, כי שימוש בכוח נגד האויב מותר כל עוד הוא נועד להשגת תכלית צבאית במסגרת המערכה נגד צבא האויב (בכפוף, כמובן, ליתר המגבלות הקבועות בדיני הלחימה).

ב. עקרון האבחנה (distinction) – עקרון יסודי זה קובע, כי חלה על הצדדים הלוחמים החובה להבחין בין לוחמים לאזרחים ובין יעדים צבאיים ליעדים אזרחיים ולכוון את מתקפותיהם לעבר לוחמים ויעדים צבאיים בלבד. בעוד שתקיפת לוחמים ויעדים צבאיים היא מותרת (בכפוף ליתר דיני הלחימה), תקיפה מכוונת של אזרחים או יעדים אזרחיים (להבדיל מפגיעה אגבית ביעדים אלה כתוצאה מתקיפת יעד לגיטימי), היא אסורה בהחלט.

העובדה שיעד צבאי נמצא בסביבה אזרחית, או שמצויים בו אזרחים, אינה מחסנת את אותו יעד מפני תקיפה, כל עוד התקיפה נעשית בהתאם לעקרון הפרופורציונאליות (עליו נרחיב מיד).

ג. עקרון הפרופורציונאליות (proportionality) – בהמשך לעקרון האבחנה, עקרון הפרופורציונאליות קובע, כי תקיפת יעד צבאי לגיטימי, הגורמת לפגיעה נלווית/אגבית באזרחים או ביעדים אזרחיים, תהיה מותרת כל עוד הפגיעה האגבית הצפויה להיגרם לאזרחים לא הייתה מופרזת (excessive) ביחס לתועלת הצבאית הצפויה מן הפעולה. אם הנוק הנלווה הצפוי להיגרם לאזרחים מופרז ביחס לתועלת הצבאית הצפויה מן התקיפה, חל איסור לבצע את התקיפה. ויובהר – עקרון הפרופורציונאליות מתייחס רק למקרים בהם היעד המותקף הוא יעד צבאי לגיטימי והפגיעה באזרחים או במטרות אזרחיות היא פגיעה נלווית/אגבית (גם אם היא צפויה מראש). פגיעה מכוונת באזרחים או ביעדים אזרחיים אסורה בכל מקרה.

הפרופורציונאליות, לפי דיני הלחימה, נבחנת מלכתחילה (על יסוד המידע שהיה בידי מקבלי ההחלטות עובר לפעולה והציפייה הסבירה שלהם לגבי תוצאות

בלמ"ס

186035

בלמים

-9-

הפעולה), ולא בדיעבד. זאת מתוך הכרה בכך שלחימה נעשית תמיד בתנאים של מחסור במידע ("ערפל קרבי").

34. מחבלי חיזבאללה עצמם, ואמצעי הלחימה שלהם (בכלל זה מטולי הרקטות ומשגרי הטילים), מהווים מטרה צבאית לגיטימית. גם כאשר אלה מצויים במבנה אזרחי, או במקום יישוב אזרחי, הם אינם "מחוסנים" מפני פגיעה, אך תקיפתם כפופה לעקרון הפרופורציונאליות.

35. מהנתונים שנאספו על ידי הקב"ד עולה, כי ירי המצרר כוון לעבר מטרות צבאיות לגיטימיות – "שמורות הטבע", אזורי השיגור של חיזבאללה מחוץ לכפרים, ולעבר נקודות שיגור מהן בוצע ירי על-ידי חיזבאללה, כתגובה מיידיית לאותו ירי. ירי המצרר כוון ברובו לעבר שטחים פתוחים עליהם השתלט "חיזבאללה" ואשר לתוכם נמנעה כניסת אזרחים ("שמורות טבע" – שהן עצמן מטרה צבאית לגיטימית), תוך שמירת טווח בטיחות מאזורים בנויים. ככלל, גם במקרים בהם בוצע ירי מצרר לעבר מטרות צבאיות הממוקמות בקרבת אזורים בנויים או בתוך יישובים, כוון הירי לעבר נקודות פרטניות מהן נורו טילים לעבר ישראל, בסמיכות זמנים לאותם שיגורים. באירוע אחד, בוצע ירי לעבר אזורים בנויים, שנועד לפגוע במחבלי חיזבאללה בעיצומו של קרב קשה עם כוחותינו, לשם חילוץ כוח שנקלע לקרב. לשון אחר – **ירי המצרר בוצע לעבר מטרות צבאיות** (הגם שאלו היו לעיתים ממוקמות בסביבה אזרחית, נוכח דפוס הפעולה של חיזבאללה, המהווה לכשעצמו פשע מלחמה).

36. יתרה מזאת, הירי בוצע לאחר שנקטו מאמצים משמעותיים על מנת להזהיר את האוכלוסייה האזרחית ולקרוא לה להתפנות מן האזור, וכאשר התובנה המודיעינית הייתה שרובה המוחלט של האוכלוסייה התפנתה מהאזור. בשים לב לתמונת המצב שהייתה מול עיניהם, מסקנתם המוצדקת של מבצעי הירי ושל מי שהורו עליו הייתה, כי הנזק העלול להיגרם מן הירי למי שאינו מעורב בלחימה, הוא קטן ביותר, וודאי שאיננו מופרז ביחס ליתרון הצבאי הצפוי מן התקיפה.

37. עוד עולה מן העדויות, כי כאשר בוצע ירי לשטחים בנויים, ניתנה עדיפות ולעיתים הוגבל הירי לירי חימוש בעל רמת דיוק גבוהה יותר ובעל מנגנון השמדה עצמית (כך עולה הן מעדותו של מפקד הפיקוד היוצא והן מעדותו של מפקד האגד הארטילרי). זאת, על מנת לצמצם ככל האפשר את פוטנציאל הפגיעה באזרחים. גם בכך יש כדי לחזק את המסקנה, כי שאלת המידתיות נבחנה, וכי ירי חימוש המצרר בוצע באופן שנועד להבטיח, כי לא ייגרם נזק מופרז לבלתי מעורבים או לרכושם.

38. מכל האמור לעיל עולה, כי ממצאי הבירור שנערך על ידי הקב"ד אינם מעלים חשד לכך שירי פצצות המצרר במהלך מלחמת לבנון השנייה בוצע תוך הפרת דיני הלחימה של המשפט הבין לאומי – שכן הירי בוצע בכלי נשק חוקי שאינו גורם נזק מיותר לאויב (כלומר – מקיים את עקרון ההומאניות), לעבר מטרות צבאיות בלבד (בהתאם

בלמים

186035

בלמים
-10-

לעקרון האבחנה), לאחר שנוצר צורך צבאי קונקרטי לבצעו בכדי להפסיק את הירי הרקטי לעבר שטחי מדינת ישראל (כנדרש מעקרון הצורך הצבאי), ובנסיבות בהן המפקד הצבאי סבר, כי הנזק הצפוי להיגרם לאזרחים ולרכוש אזרחי כתוצאה מהשימוש בתחמושת המצרר אינו מופרז ביחס ליתרון הצבאי הגלום בירי פצצות המצרר לעבר אותם יעדים (קרי, באופן המתיישב עם עקרון הפרופורציונאליות).

39. על רקע הדברים ניתן לקבוע, כי השימוש שנעשה בתימוש מצרר, במהלך מלחמת לבנון השנייה, נעשה באופן התואם את עקרונות דיני הלחימה של המשפט הבין-לאומי.

40. שלא בשולי הדברים יש לציין, כי אחרי המלחמה העביר צה"ל לידי לבנון והאוי"ם נתונים לגבי האזורים בהם בוצע ירי חימוש מצרר, על מנת למנוע מן האוכלוסייה האזרחית לשוב לאזורים בהם עלולים להימצא נפלי מצרר, ולסייע לגורמים העוסקים בפינוי נפלים להרחיק את נפלי המצרר שנותרו בשטח. בכך יש לחזק את מסקנותי, כי צה"ל פעל בעניין זה בהתאם לחובותיו לפי דיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי.

חריגות מן הפקודות בנוגע לשימוש בחימוש מצרר – המישור הפיקודי

41. כאמור לעיל, על יסוד ממצאי בדיקת הקבוי"ד באתי לכלל מסקנה, כי במהלך חלק מן המלחמה, בוצע ירי מצרר בחריגה מפקודות הרמטכ"ל. בתקופות מסוימות במהלך המלחמה, בוצע ירי של חימוש מצרר כירי תגובה מיידית לעבר נקודות שיגור של חיזבאללה באזורים מבוניים. על-פי המידע שהיה בידי צה"ל באותה עת, אותם אזורים היו ריקים מתושביהם, בעקבות הפעולות שבוצעו לשם מתן אזהרה לאוכלוסייה האזרחית הקוראת לה לפנות את דרום לבנון, פעולות אשר בעקבותיהן עזבו הרוב המכריע של האזרחים את האזור.

42. מבדיקת הקבוי"ד עולה, כי לאורך המלחמה כולה אטר הרמטכ"ל דאז על ביצוע ירי מצרר לעבר שטחים בנויים. אף כאשר עלתה בקשה לאשר ירי כזה (לדוגמא – במסגרת הערכת מצב יומית שקיים הרמטכ"ל), נאסרה זו באופן מוחלט. דבר האיסור אף מצא ביטוי בפקודות שיצאו מטעם הרמטכ"ל. הגם שדבריו המפורשים של הרמטכ"ל בעניין זה במספר הזדמנויות, לא הותירו מקום לספק בדבר עמדתו העקבית בנושא זה, התברר בדיעבד, כפי שציין הרמטכ"ל עצמו, כי בחלק מן הפקודות אשר הופצו על-ידי אמי"ץ, נוסח האיסור באופן שעלול היה להותיר מקום לפרשנות מפקדים, ודאי בעיצומה של לחימה. אי בהירות זו, תרמה בוודאי לחריגות מן הפקודות בעניין שימוש בחימוש מצרר אשר התגלו בפיקוד הצפון, כפי שפורט לעיל.

43. מבדיקת הקבוי"ד עולים טעמים שונים שתרמו להיווצרותן של חריגות אלו – ראשית, הקבוי"ד מצביע על קיומם של פערי שפה, ניסוח, הבנה ופרשנות של פקודות הרמטכ"ל

בלמים

186035

בלמ"ס

-11-

(כאמור, אף הרמטכ"ל דאו ציין בעדותו, כי חלק מן הפקודות הכתובות נוסחו באופן שאיננו חד משמעו); שנית, התגלו נסיבות שונות שתרמו ליצירת אי הבנה בקרב גורמי פצ"ן בדבר הנחיות המטכ"ל, כמפורט לעיל. לא ניתן להתעלם מן התרומה שהייתה לנסיבות אלה, על החריגות שהתגלו בפצ"ן.

44. נוסף על טעמים אלה, לא ניתן כמובן להתעלם מן העובדה שבמהלך הלחימה היה נתון צפון המדינה למתקפה רצופה ומסיבית של ירי תלול מסלול, במסגרתה נורו לעבר שטחה של ישראל קרוב ל-4,000 רקטות וטילים, אשר נועדו כולם לפגוע באזרחים ובחיילי צה"ל. ירי זה, אכן הביא למותם של עשרות אזרחים ולפציעתם של מאות, וגרם נזקי רכוש בחיקפים אדירים. על פיקוד הצפון, ועל העומד בראשו, הוטלה המשימה והאחריות להביא להפסקת ירי הרק"ק. על רקע זה יש להעריך את ההנחיות שניתנו בפיקוד הצפון, לעשות שימוש באמצעים שהועמדו לרשות הפיקוד כדי להביא להפסקת ירי הרק"ק הבלתי פוסק על יישובים ישראלים, בכלל זה בחימוש מצרר – אמצעי אשר מבחינה מבצעית היה היעיל ביותר נגד ירי חיזבאללה. הגם שאין בנסיבות אלו כדי להכשיר את החריגות שבוצעו, לא ניתן להתעלם מן המניעים שהביאו להתרחשותן.

45. לא זו אף זו – ממצאי הקב"ד מלמדים, כי הפקודות שנתן מפקד הפיקוד היו כאלה שהתנייבו, להבנתו ובראייתו, עם חובותיה של ישראל לפי דיני העימות המזוין של המשפט הבין-לאומי ולא נועדו לחרוג מהן. כפי שצינתי לעיל, הירי שבוצע אכן התיישב עם חובותיה האמורות של ישראל. גם לכך ראוי לתת משקל.

46. עם זאת, והגם שיש בנסיבות האמורות כדי לשפוך אור על החריגות מן הפקודות המטכ"ליות שאירעו בפיקוד הצפון, סברתי, כי הממצאים העולים מבדיקת הקב"ד, מצביעים עדיין על ליקויים מסוימים שנפלו בפעילותו של מפקד הפיקוד, אשר הביאו בסופו של דבר לכך שבוצע ירי מצרר באופן שחרג לעיתים, כמפורט לעיל, מהפקודות (כאשר לפחות בחלק מן המקרים הדבר נבע כאמור מפרשנותו של מפקד הפיקוד את הפקודות המטכ"ליות שלא היו בהירות כל צרכן), מבלי שנתבקש אישור לסטייה מן הפקודות, כמתבקש בנסיבות העניין.

47. הואיל והליקויים שהתגלו בפעילותו של מפקד הפיקוד הם במישור המקצועי (ולא במישור הערכי או המשפטי, במובן זה שלא אותרה, כאמור לעיל, חריגה מחובותיה של ישראל לפי המשפט הבין-לאומי), סברתי, כי אין מקום היום לנקיטת צעדים פיקודיים או אחרים נגד מפקד הפיקוד. לעניין זה, שקלתי גם את העובדה, כי מפקד הפיקוד סיים את תפקידו ופרש מצה"ל סמוך לסיום המלחמה.

48. בנוגע ליתר הגורמים הפיקודיים וגורמי ניהול האש בפצ"ן, מצאתי, כי הגם שהייתה להתנהגותם תרומה מסוימת לחריגות שהתגלו, הרי שהם פעלו בעניין זה לפי הנחיות והפקודות שניתנו על-ידי המפקדות הממונות עליהם. בנסיבות אלו, לא מצאתי לנכון להורות או להמליץ על נקיטת צעדים כלשהם בעניינם.

בלמ"ס

186035

בלמ"ס
-12-

49. מצאתי, כי הפקודות שהופצו על-ידי גורמי אמ"ץ בנושא השימוש בחימוש מצרר, תאמו, ככלל, את הנחיות ופקודות הרמטכ"ל, אך לקו לעיתים במידה של חוסר בהירות, והותירו בחלק מן המקרים מרחב לפרשנות או לחוסר ודאות מצד גורמי פיקוד הצפון, ודאי בנסיבות של לחימה קשה ואינטנסיבית. נוסף על כך, אציין, כי במהלך המלחמה אירעו מספר תהליכים, אשר ראוי היה שישבו את תשומת לבם של גורמי אמ"ץ הרלוונטיים לחריגות בפעילותו של פיקוד הצפון (לדוגמא – באמצעות מעקב קפדני יותר על דיווחי הירי של פצ"ן, או באמצעות בקרה הדוקה יותר על אספקת התחמושת לפיקוד). ייתכן שתשומת לב רבה יותר מצד גורמי אמ"ץ, הייתה תורמת לגילוי מוקדם ולצמצום חלק מן החריגות שהתקיימו. עם זאת, בשים לב לכך שמעורבותם של גורמי אמ"ץ בחריגות שאירעו בפצ"ן הייתה סבילה בעיקרה, וכן לכך שמדובר היה בימים של לחימה במהלכם עסקו גורמי אמ"ץ בפעילות אינטנסיבית ומקיפה, לא מצאתי להורות או להמליץ על נקיטת צעדים כלשהם כלפי מי מגורמי אמ"ץ.

המלצות

50. אין חולק, כי במהלך מלחמת לבנון השנייה, אירעו חריגות מפקודות הרמטכ"ל בנוגע לשימוש בירי מצרר, אשר ראוי היה שתמונעה. סברתי, כי לא אצא ידי חובתי, מבלי שאזכיר את המלצות הקב"ד אשר נועדו למנוע חריגות דומות בעתיד, עליהן אני סומך את ידיי.
51. תו"ל – הקב"ד המליץ על התאמות שונות בתחום התו"ל וההוראות המקצועיות של חיל התותחנים, בדגש על נושא השימוש בחימוש מצרר.
52. הכשרות ותרגול – הקב"ד המליץ, כי כלל ההנחיות והמגבלות הנוגעות לשימוש בחימוש מצרר, יוטמעו בהכשרות הניתנות לגורמים הרלוונטיים בחיל התותחנים ובחיל האוויר, וכי הנושא יתורגל. כן עמד הקב"ד על הצורך להבהיר את אחריותו וסמכותו של קתמ"ר, בכל הנוגע למתן הנחיות מקצועיות וקביעת מגבלות על שימוש באמצעים, בעת לחימה.
53. שליטה ובקרה – הקב"ד המליץ, כי ניסוח פקודות חטיבת המבצעים ייעשה באופן ברור יותר, אשר יגדיר למקבלי הפקודות באופן ברור יותר את המגבלות והאילוצים החלים עליהם. כן המליץ הקב"ד, כי יחודדו ויתורגלו נהלי התיאום והדיווח בין גורמי הפיקוד לגורמי המטה הכללי, על מנת למנוע פערי שליטה מן הסוג שתרים להיווצרות החריגות בשימוש בחימוש מצרר. בכלל זה, עמד הקב"ד על הצורך להסדיר את דיווח נתוני הירי, באופן אשר יאפשר להציג למטכ"ל, בזמן אמת, תמונת מצב מסונכרנת של הפעלת האש על-ידי גורמי הפיקוד וחיל האוויר. יצוין בהקשר זה, כי מאז המלחמה פרסם קתמ"ר הוראה מקצועית העוסקת באופן השימוש במצרר ודרכי התייעוד. חשוב,

בלמ"ס

186035

בלמים

-13-

כמובן, לקבוע הוראות משלימות אשר יבטיחו את העברת נתוני התייעוד לגורמים המטכ"ליים המתאימים.

54. **ייעוץ משפטי** – הקב"ד המליץ, כי יובהר מקומו של היועץ המשפטי בתהליך קבלת ההחלטות המבצעי, וכי ישולב ייעוץ משפטי בעבודתם של הגורמים המבצעיים (גם ברמת הפיקוד והזרוע), בעת לחימה ובשגרה.
55. דומני, כי יישומן של המלצות אלה, בתוך יתר הלקחים שהופקו בעקבות המלחמה, יתרום תרומה של ממש למניעת הישנותן של חריגות מההנחיות, מן הסוג שהתגלה בנוגע לשימוש במצרר במלחמת לבנון השנייה.

בברכה,

תא"ל
הראשימנדלבליט,
הצבאיאביחי
הפרקליטהעתיקים:

היועץ המשפטי לממשלה

בלמים

186035