

הכנסת העשרים וחמש

יוזם : חבר הכנסת אביחי אברהם בוארון

פ/25/5611

הצעת חוק חסינות לחיילי צה"ל באירועים מבצעיים, התשפ"ה-2025

- מטרה
1. חוק זה מטרתו לקבוע כי לחיילי צבא הגנה לישראל תהיה חסינות מפני אחריות פלילית בגין פעולות שביצעו במסגרת מילוי תפקידם, בעת פעילות מבצעית או פעילות נגד מעשה טרור.
- הגדרות
2. בחוק זה –
"הוועדה" – הוועדה שהוקמה לפי סעיף 4;
"חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים)" – חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002¹;
"חוק השיפוט הצבאי" – חוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955²;
"חייל" – כהגדרתם בחוק השיפוט הצבאי;
"חקירה" – כהגדרתה בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים);
"חשוד" – כהגדרתו בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים);
"מעשה טרור" – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016³;
"פעילות מבצעית" – לרבות אימון;
"תחקיר" – כהגדרתו בסעיף 539א לחוק השיפוט הצבאי;
"השר" – שר הביטחון.
3. (א) על אף האמור בכל דין, חייל לא יישא באחריות פלילית, לא ייחקר כחשוד ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית הקשורה לפעולה שביצע או לפקודה שנתן במסגרת מילוי תפקידו אגב פעילות מבצעית וכחלק ממנה או לשם עיכוב או מניעה של ביצוע מעשה טרור, כולו או חלקו.

¹ ס"ח התשס"ב, עמ' 468.

² ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

³ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

(ב) חסינותו של חייל תעמוד לו גם לאחר סיום העסקתו, שירותו או התנדבותו, לפי העניין.

ועדה לבחינת הסרת 4. (א) השר ימנה ועדה לבחינת הסרת החסינות מחיילים, ואלה יהיו חבריה: החסינות

(1) קצין במילואים או בדימוס בדרגת תת-אלוף, והוא יהיה היושב ראש;

(2) שופט בדימוס של בית משפט מחוזי;

(3) קצין בדרגת אלוף משנה, המשרת ביחידה קרבית בצבא הגנה לישראל;

(4) אדם שניהן כסגן הפרקליט הצבאי הראשי;

(5) נציג מקרב עובדי משרדו של השר.

(ב) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה המשתתפים בהצבעה.

(ג) חבר הוועדה יתמנה לתקופה של שלוש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופות כהונה נוספות כאמור.

(ד) לא ימונה לוועדה אדם שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש חבר הוועדה.

סמכויות הוועדה 5. פנה הפרקליט הצבאי הראשי או היועץ המשפטי לממשלה לוועדה בבקשה לבחינת הסרת החסינות של חייל, רשאית הוועדה להחליט על הסרת החסינות כאמור, אם נמצא כי הפעולה שבוצעה או הפקודה שניתנה נעשתה בזדון.

סדרי דין 6. (א) הוועדה תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה.

(ב) הוועדה תנהל פרוטוקול של דיוניה; הפרוטוקולים וההחלטות של הוועדה יהיו חסויים.

(ג) הוועדה רשאית לזמן אדם לבוא בפניה ככל שהדבר דרוש למילוי תפקידיה.

(ד) על אף האמור בכל דין, חומר תחקיר יימסר לידי הוועדה, לפי בקשתה, בנוגע לאירוע מסוים או בנוגע לסוגי אירועים, ככל שהדבר דרוש למילוי תפקידיה.

(ה) החלטה בדבר הסרת החסינות לחייל תועבר לידי השר, בתוך שלושה חודשים מיום שהתקבלה פנייה לוועדה כאמור בסעיף 5; יושב ראש הוועדה

רשאי לבקש מהשר הממונה ארכה של עד שלושה חודשים למסירת ההחלטה כאמור.

ועדת ערר 7. (א) הפרקליט הצבאי הראשי, היועץ המשפטי לממשלה או חייל שעניינו נדון בוועדה לבחינת הסרת החסינות, והוועדה קבעה שאינו חסין, רשאים לערער, בפני ועדת ערר שימנה השר, ואלה יהיו חבריה:

(1) קצין במילואים או בדימוס בדרגת תת-אלוף, והוא יהיה היושב ראש;

(2) שני שופטים בדימוס של בית המשפט העליון;

(3) שני קצינים בדרגת תת-אלוף, המשרתים ביחידה קרבית בצבא הגנה לישראל;

(4) אדם שכהן כפרקליט הצבאי הראשי;

(5) נציג מקרב עובדי משרדו של השר.

(ב) החלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות חבריה המשתתפים בהצבעה.

(ג) חבר הוועדה יתמנה לתקופה של חמש שנים, וניתן לשוב ולמנותו לתקופות כהונה נוספות כאמור.

(ד) לא ימונה לוועדה אדם שהורשע בעבירה שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה, אין הוא ראוי לשמש חבר הוועדה.

(ה) הוראות סעיף 6 יחולו, בשינויים המחויבים, על ועדת הערר.

תחילה ותחולה 8. (א) תחילתו של חוק זה 30 ימים מיום פרסומו (להלן – יום התחילה).

(ב) הוראות חוק זה לא יחולו על פעולה שבוצעה או פקודה שניתנה לפני יום התחילה.

ד ב ר י ה ס ב ר

בדיון שנערך בחודש פברואר 2017 בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, הוצג על ידי ראש ענף מחקר במחלקת מדעי ההתנהגות בצה"ל נתון לפיו 59% מהלוחמים בצה"ל סבורים שלא יקבלו גיבוי ממפקדיהם במידה ויעשו טעות מבצעית. נתון מדאיג נוסף שהוצג בדיון על ידי נציב קבילות חיילים בצה"ל, מעלה כי קיימת מגמה של ירידה באמון חיילי צה"ל כלפי הדרג הפיקודי, לרבות לעניין קבלת הגיבוי מהמפקדים. נתונים אלו צריכים להרעיד את אמות הסיפים של כל אחד שטובת העם, המדינה וצה"ל חשובים לו, מכיוון שהם מעלים שאלות רבות ומורכבות, כגון: מהי המוטיבציה של חיילים אלו להילחם, להסתער, לזום או לחתור לניצחון? האם המצב שבו חיילים יוצאים בעל כורחם ומתוך תחושת חוסר גיבוי לשדה

הקרב הוא חיובי?

מדינת ישראל נאבקת באמצעים רבים בטרור ובכלל זה במניעתו ויצירת הרתעה. לפני שנים ספורות נחקק חוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016, שהרחיב את גבולות הגדרת הטרור ונתן בידי הרשויות השונות אמצעי הרתעתי ומשפטי מתקדם למלחמה בטרור. למרות הכלים המצויים בידי הרשויות השונות, נראה כי חומת המגן האנושית – חיילי צה"ל ומפקדיו, נשארו חשופים לאישומים פליליים ולדיונים משפטיים, שבהם מתייחסים אליהם כאחרוני הפושעים ולא מייחסים חשיבות לכך, שמדובר באנשים המחרפים נפשם יום יום בכדי להגן על אזרחי מדינת ישראל, תוך סיכון חייהם וחיי חבריהם.

ברור ומוסכם כי על חיילי צה"ל להיות נחושים במשימתם ועליהם לבצע ללא דופי כל משימה, מורכבת ככל שתהיה. עם זאת, פעמים רבות, מורכבות המשימות מעמידה אותם במצבים מורכבים, לא רק מבצעית, אלא גם ערכית, ושאלות של דילמות לחימה, מוסר לחימה וטוהר הנשק עולות תוך כדי אירועים מבצעיים. חייל צה"ל ב"ערפל קרב" בעת תפעול אירוע טרור או אירוע מבצעי, נמצא בתנאי אי-ודאות ולחץ רב, כשאחריות רבה מוטלת על כתפיו במציאת מענה מיידית. סיטואציה זו עשויה ליצור מצבים כמעט בלתי אפשריים, שבהם יתקשה הלוחם להכריע בצורה מושלמת. כך לעיתים, עם שוך הקרבות, מוצא עצמו לוחם נבוך, נוכח חקירות ואישומים פליליים בשל תפקודו וקבלת ההחלטות השגויות שקיבל במהלך האירוע. אימת דין זו יוצרת אצל חיילים את התחושה כי הם חייבים עורך דין שילווח אותם ביציאתם לפעולות מבצעיות או בבואם לנסות למנוע או לעכב אירוע טרור.

חיילי צה"ל הופכים להיות משותקים בביצוע משימותיהם מפחד אימת הדין, כפי שחזו חברי ועדת וינוגרד לפני כ-13 שנים: "לעתים יש חשש כי אימת המשפט הבינלאומי (או סכנת העמדה לדין פלילי או צבאי) תשתק חיילים מפני ביצוע משימותיהם ומפני פעולה שתאפשר מימוש של המשימה. גם חשש כזה קיים בישראל, וחשוב לבחון דרכים על מנת להבטיח שלוחמים ומפקדים לא ישותקו בפעולה מבצעית". כלומר, תפקוד לוחמים במהלך אירוע מבצעי, עלול להיות לוקה בחסר עד כדי סיכון חייהם וחיי חבריהם, כל זאת, בשל חששם מביצוע טעות או פעולה העלולה להתפרש כאסורה או לא נכונה, שתובא ותידון בפני ערכאה משפטית.

אין מחלוקת כי בכל חשד לעבירה פלילית, גם כזו שבוצעה במהלך אירוע מבצעי, עודנה קיימת החובה לחקור, להגיע לחקר האמת ולהעניש את העברין. עם זאת, ראוי לבחון מהו המנגנון הנכון לחקירת חיילי צה"ל והאם יש לחשוף אותם בפני אימת הדין על כל החלטה שהתקבלה במהלך אירוע מבצעי. יודגש כי במקרים רבים לאחר תום החקירה וההבנה כי החייל נהג כמצופה ממנו תחת אש וב"ערפל הקרב", הוא נדרש לשוב לתפקידו בשירות.

לא ניתן להשלים עם מצב שבו חייל צה"ל המסיים למלא את תפקידו באירוע מבצעי או באירוע טרור, מובל באזיקים מזירת האירוע. כפועל יוצא, לא ניתן להשלים עם מצב בו חיילי צה"ל נחקרים בחקירות ממושכות תוך עינוי דינים, כאשר ההחלטות בענייניהם מתקבלות על ידי משפטנים ולא על ידי קצינים בכירים בעלי ניסיון קרבי וידע אודות הדינמיקה המתפתחת בשדה הקרב, ושחוו אירועים דומים לאילו שעברו חיילי צה"ל. היטיב לבטא זאת האלוף במילואים עוזי דיין, בעדות שנתן במהלך משפטו של החייל אלאור אזריה: "אירועים שהתרחשו במגרש המבצעי, אסור לגלגל אותם למגרש המשפטי...".

נוכח האמור, כדי לאפשר לחיילי צה"ל לבצע את משימותיהם ללא חשש מאימת הדין, באופן שלא

יסכנו את עצמם ואת חבריהם, הצעת חוק זו נועדה להעניק לחיילי צה"ל חסינות בפני כל פעולה משפטית על פעולות שבוצעו במהלך פעילות מבצעית או פעילות נגד מעשה טרור. החסינות תוענק רק ללוחמים ולמפקדים שהיו מעורבים באירוע מבצעי או אירוע טרור, ואינה כוללת חסינות כאשר מתעורר חשד לעבירות כגון: גניבה, ביזה, השחתת ציוד, לקיחת שוחד, התעללות, השפלות ואלימות כלפי עוברי אורח בלתי מעורבים.

כמו כן, מוצע כי החסינות תחול על חייל צה"ל המעורב באירוע כאמור, אך תהיה ניתנת להסרה על ידי ועדה לבחינת הסרת החסינות, ששר הביטחון ימנה את חבריה, ותפקידה יהיה לבחון בקשות להסרת החסינות במקרים בהם התעורר חשד כי חייל צה"ל פעל בזדון. כמו כן, תוקם ועדת ערר שאליה ניתן יהיה לערור אם הוועדה החליטה להסיר את חסינותו של החייל. כך למעשה יבוצע איזון ראוי בין הרצון להעניק גיבוי לחיילי צה"ל בהתמודדותם המבצעית המורכבת, ובין חשש מניצול ההסדר הקיים בהצעת החוק לשם ביצוע מעשים פסולים. אף על פי כן, קיימת תקווה שחיילי צה"ל לא יצטרכו לעשות שימוש בחסינות שהצעת החוק נועדה להעניק להם, ושימים שקטים יבואו על מדינת ישראל.

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת שולי מועלם רפאלי ורוברט אילטוב (פ/5178/20), על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חבר הכנסת איתמר בן גביר וקבוצת חברי הכנסת (פ/2963/24) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת שרון מרים השכל (פ/193/25), על ידי חברת הכנסת מאי גולן (פ/196/25); הוסרה מסדר היום ביום י"ח בכסלו התשפ"ג (12 בדצמבר 2022), על ידי חבר הכנסת חנוך דב מלביצקי (פ/718/25), על ידי חבר הכנסת ניסים ואטורי (פ/1265/25), על ידי חבר הכנסת צביקה פוגל (פ/1784/25) ועל ידי חבר הכנסת אלי דלל (פ/2351/25).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י" באדר התשפ"ה (10.03.2025)