

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
אוהד טל
שמחה רוטמן
מיכל מרים וולדיגר
משה סולומון

5645/25/פ

הצעת חוק עקרונות לפדיון שבויים ונעדרים, התשפ"ה-2025

הגדרות

1. בחוק זה –

"אסיר" – כהגדרתו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971¹;

"ארגון טרור" – ארגון טרור או ארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק המאבק
בטרור;

"הדין הבין-לאומי המחייב" – דין מנהגי או אמנות בין לאומיות שישראל צד
להן ושעניינם מעמדם של שבויי מלחמה או אסירים;

"חוק המאבק בטרור" – חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016²;

"חוק העונשין" – חוק העונשין, התשל"ז-1977³;

"חטוף" – ישראלי שנחטף על ידי ארגון טרור ומוחזק על ידו בניגוד לרצונו
לצורכי מיקוח;

"ישראלי" – אזרח ישראלי כמשמעותו בחוק האזרחות, התשי"ב-1952⁴;

"לוחם בלתי חוקי" – כהגדרתו בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים,
התשס"ב-2002⁵;

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

² ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

⁴ ס"ח התשי"ב, עמ' 146.

⁵ ס"ח התשס"ב, עמ' 192.

"מחבל" – פעיל טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, שהוא אסיר או לוחם בלתי חוקי;

"עסקת חילופי שבויים" – עסקה בין ממשלת ישראל לארגון טרור או ארגון אחר אשר עניינה שחרור מחבלים תמורת שחרור חטופים;

"תושב קבע" – אדם בעל רישיון לישיבת קבע כמשמעותו בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952⁶.

עסקת חילופי שבויים תיעשה בהתאם לעקרונות אלה:

2. עקרונות לעסקת חילופי שבויים

- (1) לא יתנהל משא ומתן לפני ידיעה ברורה בדבר מצבו של השבוי ולפני פגישה של גורם בין-לאומי עמו;
- (2) לא ישוחרר יותר ממחבל אחד, תמורת החזרת חטוף אחד;
- (3) לא ישוחרר מחבל חי בתמורה לגופת חטוף;
- (4) לא ישוחרר מחבל שהורשע ברצח לפי סעיף 300 או 301 לחוק העונשין, בניסיון רצח לפי סעיף 305 לחוק העונשין, בגרימת מוות בכוונה לפי סעיף 209 לצו בדבר הוראות ביטחון או בניסיון לגרימת מוות בכוונה כאמור;
- (5) לא ישוחרר מחבל שהיה בתפקיד פיקודי שבמסגרתו הפעיל חוליית מחבלים אשר ביצעה או ניסתה לבצע עבירה כאמור בפסקה (4);
- (6) לא ישוחרר מחבל ששוחרר לפני תום תקופת המאסר שנגזרה עליו וחזר לפעילות טרור;
- (7) לא ישוחרר מחבל שריצה פחות משני שלישים מתקופת המאסר שנגזרה עליו;
- (8) לא ישוחרר מחבל אם בעת ביצוע העבירה היה ישראלי או תושב קבע;
- (9) הממשלה תכין רשימה סגורה של מחבלים, ממנה יוכל לבחור ארגון הטרור את המחבלים אשר ייכללו בעסקה;
- (10) לא תינתן כל תמורה לטובת כניסה למשא ומתן או המשך ניהול שלו;
- (11) לא תינתן תמורה נוספת לשחרור החטופים זולת שחרור המחבלים לפי סעיף זה.

⁶ ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

- תנאי האסירים והלוחמים הבלתי חוקיים
3. התרחש אירוע חטיפה (בסעיף זה – חטיפה), יופחתו תנאי כליאתם של אסירים או לוחמים בלתי חוקיים השייכים לארגון הטרור אשר ביצע את החטיפה למינימום המחויב על פי הדין הבין-לאומי המחייב בתוך 72 שעות מרגע החטיפה.
- סייג לעקרונות לעסקת חילופי שבויים במהלך מלחמה
4. התרחש אירוע חטיפה (בסעיף זה – חטיפה) במהלך מלחמה, או שמדינת ישראל הכריזה מלחמה בעקבות חטיפה, רשאית הממשלה, על אף האמור בסעיף 2(2), לשחרר עד חמישה מחבלים עבור חטוף אחד ובלבד שתפעל לאור יעדי הניצחון במלחמה והכרעת האויב.
- תחילה
5. תחילתו של חוק זה 30 ימים מיום פרסומו.

דברי הסבר

מדינת ישראל ידועה בהסכמתה לשלם מחירים גבוהים בעבור חייליה השבויים, כמו גם בעבור גופותיהם. דוגמאות בולטות לכך הן עסקת שחרור שבויי הנח"ל שבה שוחררו 4,765 מחבלים בתמורה לשישה חיילים, עסקת גיבריל במהלכה שוחררו 1,150 מחבלים בתמורה להחזרת שלושה חיילים שנפלו בשבי, עסקת שליט שבה שוחרר החייל החטוף גלעד שליט תמורת 1,027 מחבלים, ושחרור 450 מחבלים בתמורה לגופות שלושה חיילי צה"ל ואזרח אחד חי (אלחנן טננבאום) במסגרת עסקת חילופי שבויים עם החיזבאללה.

כשבועיים אחרי חטיפת החייל גלעד שליט תקף חיזבאללה סיור של צה"ל בגבול הצפון וחטף את החיילים אהוד גולדווסר ואלדד רגב. באותו לילה, החליטה ממשלת ישראל לצאת למלחמת לבנון השנייה. הישגיה השנויים במחלוקת של המלחמה, הובילו להקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד (להלן – ועדת וינוגרד). בשבט התשס"ח (ינואר 2008) פורסם הדוח הסופי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006 (להלן – דוח ועדת וינוגרד). חטיפת החיילים, כמרכיב משמעותי ביציאה למערכה המלחמתית באה לידי ביטוי בהמלצות הוועדה, בקריאה "לאמץ אסטרטגיה כוללת, שתשמש כבסיס לפעולות הן בהקשר המאמץ לצמצם מימוש חטיפות והן בפעולות במקרה שלמרות מאמצים אלה מומש איום כזה". בעקבות קביעתה האמורה של ועדת וינוגרד, מינה שר הביטחון דאז אהוד ברק, ביוני 2008, ועדה לקביעת עקרונות לניהול משא ומתן לפדיון שבויים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר (להלן – ועדת שמגר) הוועדה נדרשה להמליץ על שיקולים, כללים ותהליכים בנוגע לניהול ואישור של משא ומתן לשחרור שבויים ונעדרים ישראלים מידי האויב. ארבע שנים לאחר מכן, בינואר 2012, רק לאחר שחררו של גלעד שליט מהכלא, הגישה ועדת שמגר לשר הביטחון דאז אהוד ברק את המלצותיה מבלי לפרסמן לציבור בשל הגדרתן כמסווגות.

לאחר אירועי כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), בהם חדרו אלפי עזתים בהכוונת שלטון חמאס, לתחומה הריבוני של מדינת ישראל, רצחו, אנסו, בזזו, וחטפו מאות שבויים לתוך רצועת עזה, עולה שוב הצורך: "להקדיש חשיבה אסטרטגית ומבצעית יצירתית ומעמיקה על מנת למצוא דרכים להרתיע את אויבינו מחטיפות או לגרום להם להחזיר את החטופים ללא עסקאות כאלה" (כפי שצוין בדוח ועדת וינוגרד).

מטרת הצעת חוק זו לקבוע עקרונות ראויים לקראת עסקאות עתידיות לפדיון שבויים ונעדרים. העקרונות מבוססים על ההכרה ששחרור של מחבלים רבים תמורת מספר מועט של חיילים או גופות חיילים מייצר תמריץ לחטיפת חיילים לצורכי מיקוח ומחזיר מחבלים מסוכנים לשורות ארגוני הטרור. כמו כן, יש כאן פגיעה בהרתעה כלפי מפגעים פוטנציאליים אשר מבינים שמשפחתם תזכה לסיוע כספי והם יזכו לתהילה ושחרור בעסקה הבאה. המדיניות הנוכחית אף מהווה סוג מסוים של תמריץ מוחלש למחבלים, כמו אומרת להם: בסוף לא תמצו את עונשכם ונביא לשחרורכם המוקדם.

סעיף 2 להצעת החוק מבוסס על ההשקפה כי אירוע של חטיפת ישראל הוא אירוע טרור לכל דבר ועניין. הסעיף מסדיר את העקרונות שלפיהם צריכה לפעול הממשלה במסגרת משא ומתן לחתימה על עסקת חילופי שבויים עם ארגון טרור. התנאי הראשון קובע כי מחבל אחד בלבד ישוחרר תמורת חייל אחד. מקורו של תנאי זה גם במשפט העברי: פדיון שבויים הינו מצווה חשובה בהלכה היהודית, אשר עליה אמר הרמב"ם: "ואין לך מצווה רבה כפדיון שבויים" (רמב"ם, הלכות מתנות עניים, ח, י). עם זאת, בהלכה קבוע כבר מתקופת בית שני עיקרון מרכזי למצוות פדיון שבויים לפיו "אין פודים את השבויים יתר על כדי דמיהן, מפני תיקון העולם" (משנה, גטין, ד, ו). חז"ל תיקנו עקרון זה מתוך החשש כי חשיבות המצווה תנוצל על ידי החוטפים לדרישת תמורה מופרזת תמורת השחרור, באופן העלול לגרום כי שכרה של מצוות פדיון שבויים ייצא בהפסדם של ערכים חשובים אחרים. ההתייחסות החמורה ביותר בדבריהם של חז"ל הינה ביחס לשיקול הביטחוני – לבל יהפכו יהודים מטרה מועדפת לחטיפות (גטין, מה, ע"א).

יצירת יחס של שחרור אסיר אחד תמורת שחרורו של אזרחי ישראל חטוף מהווה קיום הולם של מצוות פדיון שבויים תוך הקטנת הסיכון הביטחוני הצפוי לכלל הציבור הן מהמוטיבציה לריבוי חטיפות והן משחרורם של מחבלים ומרצחים רבים.

כמו כן, הצעת החוק מבקשת לקבוע כי לא יתבצע שחרור של מחבלים חיים תמורת גופות חיילים; וארגון הטרור יבחר את המחבלים שהוא מבקש לשחרר מתוך רשימה סגורה שתקבע הממשלה.

סעיף 3 להצעת החוק קובע כי התנאים של אסירים המשויכים לארגון הטרור שביצע חטיפת חייל יופחתו למינימום המחויב על פי האמנות הבינלאומיות עליהן חתומה ממשלת ישראל, בתוך 72 שעות מרגע החטיפה.

סעיף 4 להצעת החוק קובע כי בעת מצב של חטיפה שבוצעה כאקט מלחמתי והובילה בין היתר להכרזת מלחמה על ידי ממשלת ישראל, יתאפשר גמישות בסעיף 2(2) הקובע כי לא ישוחרר יותר ממחבל אחד, תמורת החזרת חטוף אחד. וזאת, בתנאי שלא ישוחררו יותר מחמישה מחבלים עבור חטוף אחד ושהממשלה תפעל לאור יעדי ניצחון המלחמה והכרעת האויב. מטרת סעיף זה היא לאפשר לממשלת ישראל לשלב בין יעדי הניצחון במלחמה לבין סוגית שחרור חטופים. סעיף זה מבוסס על העיקרון כי חטיפה כחלק מאקט מלחמתי מקבלת מעמד של דיני המלחמה. במקורות התורה, עקרון זה נוסח על ידי הרב יעקב אריאל "יש להתייחס למלחמה במישור חשיבה ציבורי, שבו חלים כללים אחרים. היה מקום אפוא לראות גם את בעיית חטופי אנטבה כבעיה מלחמתית, שהרי בסופו של דבר מלחמה לנו במחבלים ביבשה, בים ובאוויר, ובן ערובה נחשב לחייל בחזית איומה זו, וכמו בכל מלחמה על המפקד מוטלת האחריות הכבדה לשקול בכל מקרה את שכרו של סיכון לעומת הפסדו במצבו הפרטי של כל חייל וביחס למערכה כולה. והוא הדין כאן, רשאית הממשלה להחליט אם לסכן את החטופים לשם הצלחתה של המלחמה הכוללת במחבלים, או להיפך לסכן את המדינה במקרה חריג זה על מנת להציל את החטופים".

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת אריה אלדד (פ/18/3609) ועל ידי חבר הכנסת אורי אריאל וקבוצת חברי הכנסת (פ/18/3626), על שולחן הכנסת התשע-עשרה על ידי חבר הכנסת אלעזר שטרן וקבוצת חברי הכנסת (פ/19/2531) ועל ידי חברת הכנסת גילה גמליאל (פ/19/2437) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חבר הכנסת צביקה פוגל (פ/25/5501).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"ז באדר התשפ"ה (17.03.2025)