

הכנסת העשרים וחמש

יוזם: חבר הכנסת צביקה פוגל

פ/25/1784

הצעת חוק חסינות כוחות הביטחון באירועים מבצעיים, התשפ"ג–2023

מטרה 1. חוק זה מטרתו לקבוע כי לאנשי כוחות הביטחון תהיה חסינות בשל פעולות שביצעו במסגרת מילוי תפקידם, בעת פעילות מבצעית או פעילות נגד מעשה טרור.

הגדרות 2. בחוק זה –

"איש כוחות הביטחון" – כל אחד מאלה:

(1) חייל כהגדרתו בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו–1955¹ (להלן – חוק השיפוט הצבאי);

(2) עובד שירות הביטחון הכללי;

(3) שוטר כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א–1971² או חבר המשמר כמשמעותו בסעיף 49ג לפקודה האמורה;

(4) איש משמר הכנסת כהגדרתו בחוק משכן הכנסת, רחבתו ומשמר הכנסת, התשכ"ח–1968³;

(5) מתנדב בשירות הלאומי אזרחי או בשירות האזרחי שהוצב לשירות במשטרת ישראל או בשירות הביטחון הכללי;

(6) מי שעובד, משרת או מתנדב בגוף ביטחוני אחר כפי שקבע השר בצו;

"הוועדה" – ועדה שהוקמה לפי סעיף 4;

"חקירה" ו"חשוד" – כהגדרתם בחוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב–2002⁴;

¹ ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 17, עמ' 390.

³ ס"ח התשכ"ח, עמ' 197.

⁴ ס"ח התשס"ב, עמ' 468.

"מעשה טרור" – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016⁵;

"פעילות מבצעית" – לרבות אימון;

"תחקיר" – כהגדרתו בסעיף 539א לחוק השיפוט הצבאי או בסעיף 102 לחוק המשטרה, התשס"ו–2006⁶ או כמשמעותו בסעיף 17 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב–2002⁷, לפי העניין;
"השר" – שר הביטחון.

3. חסינות במילוי התפקיד (א) על אף האמור בכל דין, איש כוחות הביטחון לא יישא באחריות פלילית, לא ייחקר כחשוד ויהיה חסין בפני כל פעולה משפטית בשל פעולה שביצע או פקודה שנתן במסגרת מילוי תפקידו אגב פעילות מבצעית וכחלק ממנה או לשם עיכוב או מניעה של ביצוע מעשה טרור, כולו או חלקו.

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

4. ועדה לבחינת הסרת החסינות (א) השר ימנה ועדה לבחינת הסרת החסינות מאיש כוחות הביטחון (להלן – ועדה לבחינת הסרת החסינות), ואלה יהיו חבריה:

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

(2) שופט בדימוס של בית המשפט המחוזי;

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

(4) קצין משטרה בדימוס בדרגת תת ניצב;

(5) אדם שכהן כסגן פרקליט הצבאי הראשי.

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

5. סמכויות הוועדה לבחינת הסרת החסינות פנה הפרקליט הצבאי הראשי או היועץ המשפטי לממשלה לוועדה בבקשה להסרת חסינות של איש כוחות הביטחון, רשאית הוועדה להחליט על הסרת החסינות כאמור, אם נמצא כי הפעולה שבוצעה או הפקודה שניתנה נעשתה בזדון או שלא בתום לב.

⁵ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

⁶ ס"ח התשס"ו, עמ' 130.

⁷ ס"ח התשס"ב, עמ' 179.

סדרי דין

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

(ב) הוועדה רשאית לזמן אדם לבוא בפניה ככל שהדבר דרוש למילוי תפקידה.

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

(ד) ההחלטה בדבר הסרת החסינות לאיש כוחות הביטחון תועבר לידי השר, ראש הממשלה או השר לביטחון הפנים, לפי העניין (להלן – השר הממונה), 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 איש כוחות הביטחון שעניינו נדון בוועדה לבחינת הסרת החסינות, רשאים לערער, בפני ועדת ערר שימנה השר, ואלה יהיו חבריה:

(1) קצין במילואים או בדימוס בדרגת 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) קצין משטרה בדימוס בדרגת ניצב;

(5) אדם שכהן כפרקליט הצבאי הראשי.

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

(ג) 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.

דברי הסבר

מדינת ישראל נאבקת באמצעים רבים במניעה, הרתעה ובמלחמה בטרור. בעת האחרונה 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, שוטרי משטרת ישראל ושאר כוחות הביטחון, נשארו חשופים לאישומים פליליים ולדיונים משפטיים, שבהם מתייחסים אליהם כאחרוני הפושעים ולא מייחסים חשיבות לכך, שמדובר באנשי כוחות הביטחון, המחרפים נפשם יום ביומם בכדי להגן על אזרחי מדינת ישראל, תוך סיכון חייהם וחיי חבריהם.

ברור ומוסכם כי על אנשי כוחות הביטחון להיות נחשבים במשימתם ועליהם לבצע כל משימה, מורכבת ככל שתהיה, ללא דופי. עם זאת, פעמים רבות, מורכבות המשימות מעמידה אותם במצבים מורכבים, לא רק מבצעית, כי אם ערכית, ושאלות של דילמות לחימה, מוסר לחימה וטוהר הנשק צצות תוך כדי אירועים מבצעיים. איש כוחות הביטחון המצוי ב"ערפל קרב" בעת תפעול אירוע טרור או אירוע מבצעי, נמצא בתנאי אי ודאות ולחץ רב, כשאחריות רבה מוטלת על כתפיו במציאת מענה מיידי. סיטואציה זו עשויה ליצור מצבים כמעט בלתי אפשריים, שבהם יתקשה הלוחם להכריע בצורה מושלמת. כך לעיתים, עם שוך הקרבות, מוצא עצמו לוחם נבון, 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 שילוה אותם ביציאתם לפעולות מבצעיות או בבואם לנסות למנוע או לעכב אירוע טרור, מצב זה פוגע קשות במוטיבציה של המשרתים בשרות הביטחון.

חיילי צה"ל הופכים להיות משותקים בביצוע משימותיהם מפחד אימת הדין, כפי שחזו חברי ועדת וינוגרד לפני כ-10 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 ישתקו 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.

לא ניתן להשלים עם מצב שבו איש כוחות הביטחון המסיים למלא את תפקידו באירוע מבצעי או באירוע טרור, מובל באזיקים מזירת האירוע. כפועל יוצא, לא ניתן להשלים עם מצב בו אנשי כוחות הביטחון נחקרים בחקירות ממושכות תוך עינוי דינם, 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 אנשי כוחות הביטחון. 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 לכוחות הביטחון לבצע את משימותיהם ללא חשש מאימת הדין, באופן שלא יסכנו את עצמם ואת חבריהם, הצעת חוק זו נועדה להעניק לכוחות הביטחון חסינות בפני כל פעולה משפטית על פעולות שבוצעו במהלך פעילות מבצעית או פעילות נגד מעשה טרור. החסינות תוענק רק

ללוחמים ולמפקדים מאנשי כוחות הביטחון שהיו מעורבים באירוע מבצעי או אירוע טרור, ואינה כוללת חסינות כאשר מתעורר חשד לעבירות כגון: גניבה, ביזה, השחתת ציוד, לקיחת שוחד, התעללות, השפלות ואליומות כלפי עוברי אורח בלתי מעורבים.

כמו כן, החסינות תחול על איש כוחות ביטחון 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 איש כוחות הביטחון פעל בחוסר תום לב או בזדון. כמו כן, תוקם ועדת ערר שאליה ניתן יהיה לערור על החלטות שהתקבלו בוועדה לבחינת הסרת החסינות. כך למעשה יבוצע איזון ראוי בין הרצון להעניק גיבוי לכוחות הביטחון בהתמודדותם המבצעית המורכבת, ובין חשש מניצול ההסדר הקיים בהצעת החוק לשם ביצוע מעשים פסולים. אף על פי כן, קיימת תקווה שאנשי כוחות הביטחון לא ייצטרכו לעשות שימוש בחסינות שהצעת החוק נועדה להעניק להם, ושימים שקטים יבואו על מדינת ישראל.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים על ידי חברי הכנסת שולי מועלם ורוברט אילטוב (פ/5178/20) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת מאי גולן (פ/196/25) ועל ידי חבר הכנסת חנוך דב מלביצקי (פ/718/25).

הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו 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) ועל ידי חבר הכנסת ניסים ואטורי (פ/1265/25).

הצעת החוק זהה לפ/196/25 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
א' בשבט התשפ"ג (23.01.2023)