

הצעת חוק חסינות כוחות הביטחון באירועים מבצעיים: נספח למצע של מפלגת נגן בראשות גל הירש

מספר פנימי: 2024919

הכנסת העשרים

יוזמים: חברי הכנסת שולי מועלם-רפאלי
רוברט אילטוב

5178/20/פ

הצעת חוק חסינות כוחות הביטחון באירועים מבצעיים, התשע"ח-2018

- 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 49 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.

הצעות חוק פרטיות

"מעשה טרור" – כהגדרתו בחוק המאבקה בטרור. התשע"ו–2016⁵ :

"פעילות מבצעית" – לרבות אימום :

"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 שכיהן 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.

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

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

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

⁵ ס"ח התשע"ו, עמ' 898.

⁶ ס"ח התשס"ו, עמ' 130.

⁷ ס"ח התשס"ב, עמ' 179.

הצעות חוק פרטיות

(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 שניהו 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

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. כלומר, יותר ממחצית מלוחמי צה"ל יוצאים לפעילות מבצעית בתחושה שאין להם גיבוי ממפקדיהם.

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, לזוזם או לחתור לניצחון? האם המצב שבו חיילים יוצאים בעל כורחם ומתוך תחושת חוסר גיבוי לשדה הקרב הוא חיובי?

מדינת ישראל נאבקה 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 הרתעה 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 בודד להגן על אזרחי מדינת ישראל, תוך סיכון חייהם וחיי חבריהם.

ברור ומוסכם כי על אנשי כוחות הביטחון להיות נחושים במשימתם ועליהם לבצע כל משימה, מורכבת ככל שתהיה, ללא דופי. עם זאת, פעמים רבות, מורכבות המשימות מעמידה אותם במצבים מורכבים, לא רק מבצעית,

הצעות חוק פרטיות

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 מיידית. סיטואציה זו עשויה ליצור מצבים כמעט בלתי אפשריים, שבהם יתקשה הלוחם להכריע בצורה מושלמת. כך לעיתים, עם שוך הקרבות, מוצא עצמו לוחם נבוכ, נוכח חקירות ואישומים פליליים בשל תפקודו וקבלת החלטות 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-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 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 העבריין. עם זאת, ראוי לבחון מהו המנגנון הנכון לחקירת אנשי כוחות הביטחון ואם 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 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 החלטות בענייניהם מתקבלות על ידי משפטים 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 אלמור 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 ואלימות 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.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
י"א באדר התשע"ח – 26.2.18