

בשבתו כבית משפט גבוהה לצדק

בעניין:

1. עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע"ר 580312248)
 2. הוועד הציבורי נגד עינויים (ע"ר 580168854)
 3. המוקד להגנת הפרט (ע"ר 580163517)
 4. גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע (ע"ר 580438174)
 5. רופאים לזכויות אדם - ישראל (ע"ר 580142214)
 6. ח"כ עאידה תומא-סלימאן
 7. ח"כ אחמד טיבי, ראש סיעת תע"ל
 8. ח"כ איימן עודה, ראש סיעת חד"ש
- ע"י עוה"ד סוהאד בשארה ו/או מונא חדאד ו/או חסן ג'בארין ו/או מאיסאנה מוראני ו/או סלאם ארשיד ו/או הדיל אבו סאלח ו/או לובנא תומא
- מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רח' יפו 94, ת.ד. 54 חיפה 3100001
טלפון: 04-9501610 פקס: 04-9503140, דוא"ל adalah@adalah.org

נגד

1. הכנסת

- ע"י הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים 9195016
2. שר הבטחון
 3. מפקד פיקוד המרכז
 4. השר לבטחון לאומי
 5. רשות בתי הסוהר
 6. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י פרקליטות המדינה (מחלקת בג"צים)
מרחוב צלאח א-דין 29, ירושלים, 9711052

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה למתן צו ביניים

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת להוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים לבוא וליתן טעם:

- א. מדוע לא יבוטל חוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026 (להלן: **החוק או חוק עונש מוות**) בהיותו לא חוקתי;
- ב. מדוע לא להכריז על החוק כחסר תוקף בגדה המערבית, ובעיקר להורות על בטלות סעיף 3 שבחוק, המורה למפקד הצבאי בגדה המערבית להחיל עונש מוות על התושבים הפלסטינים.

תוכן עניינים

2	בקשה למתן צו ביניים
3	מבוא
6	החלק העובדתי
6	העותרים
7	א. הליך החקיקה
8	ב. ההסדרים בחוק עונש מוות והשלכותיהם
8	(1) הרתעה. האמנם?
11	(2) החוק מנוגד לעיקרון שוויון הכל בפני החוק ובבסיסו הבחנות גזעיות
15	(3) הסדר עונש המוות בשטחים הכבושים
15	(א) שינוי הדין הקיים
17	(ב) עונש חובה
19	(ג) הקלות בהטלת עונש מוות
20	(ד) איסור חנינה
21	(ה) דרג פוליטי יקבע את המדיניות באשר למיקום ההעמדה לדין
22	(4) הסדר עונש המוות בישראל
23	(5) זירוז הליכי התלייה והגבלת מפגש עם עורך דין
23	ג. ביקורת בינלאומית
30	ד. מיצוי הליכים
31	החלק המשפטי
31	פרק ראשון: החוק אינו תקף בגדה המערבית בשל השעיית המשפט הבינלאומי
31	א. חריגה מסמכויות כוח כובש
35	ב. החוק מפר את משפט זכויות האדם הבינלאומי החל על הגדה המערבית
37	פרק שני: החוק אינו חוקתי
37	א. הפגיעה בזכויות
37	(1) הפגיעה בזכות לחיים ושליטה
38	(2) פגיעה בכבוד האדם: ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה בניגוד לאיסור על עינויים
39	(3) שליטת הזכות להליך ההוגן
41	(4) הפגיעה בעקרון השוויון, חקיקת מפלה בעלת מאפיינים גזעניים
42	ב. החוק אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה
42	(1) הפגיעה אינה על פי חוק
43	(2) הפגיעה בערכים דמוקרטיים
44	(3) החוק אינו לתכלית ראויה
46	(4) החוק אינו עומד במבחני המידתיות

בקשה למתן צו ביניים

מוגשת בזאת בקשה למתן צו ביניים המורה כי על המשיבים להימנע מיישום החוק עד למתן פסק דין סופי בעתירה זו.

נימוקי הבקשה

1. נימוקי העתירה על כל חלקיה מהווים חלק בלתי נפרד מבקשה זו.
2. החוק הנדון חותר לשלילת הזכות לחיים באופן מוחלט על ידי השתת עונש מוות על מורשעים לפיו. החוק אושר בקריאות שנייה ושלישית בכנסת ביום 30.3.2026 ותוקפו הינו מיידי, ועל כן פגיעתו בקדושת החיים הינה בלתי הפיכה. כמו כן, יישומו של החוק כעת עלול לפגוע בחזקת החפות בכך שיוביל לכך שנאשמים יודו במעשים מסוימים שלא ביצעו, על מנת להגיע להסדר מהיר שלא יכלול עונש מוות. אי לכך, גם הפגיעה בהליך הוגן הינה בלתי הפיכה.
3. על כן, ולפי "מאזן הנוחות", הנזק שייגרם למי שיידון לעונש מוות, כולל הנזק שייגרם למורשעים בעבירות על פי החוק, עולה על הנזק שייגרם לאינטרס ציבורי כלשהו. מדובר בחוק שאינו נובע מנחיצות או חיוניות ציבורית מיידיית ולא במקרה לא נאמר בשום שלב בהליך החקיקה כי אי תחולתו גורמת לפגיעה בביטחון הציבור באופן מיידי. נהפוך הוא, נציגי משרד הביטחון, הייעוץ המשפטי לממשלה, הצבא וגופי ממסד אחרים, כולם הביעו התנגדות ו/או הסתייגות רצינית מהחוק ו/או מחלק ניכר מהוראותיו.
4. העתירה מבוססת וסיכוייה להתקבל גבוהים ביותר. שכן תכליתו הדומיננטית של החוק – הרעתית כביכול - אינה מבוססת. לא הוצגה עמדה או מחקר רציניים בפני הכנסת שהוכיחו את הקשר בין ההוצאה להורג ותכלית זו. נהפוך הוא, רוב המחקרים שהוצגו, לרבות עמדת מומחים, הכוללת אלה השייכים או שהשתייכו למנגנוני הביטחון, העידו בפני הוועדה על העדר השגתה של תכלית זו. חלקם אף ציין כי החוק יפגע בביטחון הציבור.
5. שופטים שכיהנו בבית משפט נכבד זה עמדו על הקשיים החוקתיים הגלומים בעונש המוות והדגישו כי חקיקה מסוג זה תתקשה לעמוד בדרישות פסקת ההגבלה. כך ציין השופט חיים כהן כי "אם ירצה המחוקק להבא להטיל עונש מוות על פשעים או על פשעים נוספים, ימצא את המכשולים של סעיף 8 לחוק היסוד נערמים על דרכו" מתנאיה (חיים ה' כהן, "ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית – עיונים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו", הפרקליט (ספר היובל, התשנ"ד), 9, 26). בדומה, ציין הנשיא (בדימ') אהרן ברק כי "חקיקה בדבר עונש מוות עשויה להיכשל בכל אחת מתחנות פסקת ההגבלה, ובמיוחד בדרישת המידתיות" (אהרן ברק, "הקונסטיטוציונליזציה של מערכת המשפט בעקבות חוקי היסוד והשלכותיה על המשפט הפלילי", מחקרי משפט יג (התשנ"ו), 5, 19).
6. כבר נפסק, כי "בבוא בית המשפט להכריע בבקשה למתן צו ביניים עליו לבחון שני עניינים עיקריים. האחד, "מאזן הנוחות", שבו בוחן בית המשפט את הנזק שייגרם למבקש במידה שלא יינתן צו ביניים אל מול הנזק שייגרם למשיב במידה ויינתן צו כמבוקש; והאחר, סיכויי העתירה להתקבל. במסגרת שיקולי מאזן הנוחות

יבחן בית המשפט, בין יתר שיקוליו, אם אי מתן הצו יסכל את בירור ההליך העיקרי, וכן יבחן את הצורך לשמר מצב קיים לעומת יצירת מצב חדש בטרם התברר ההליך לגופו. אבן הבוחן העיקרית היא מאזן הנוחות" (בר"ם 301/03 **אחים סקאל בע"מ ואח' נ' רשות שדות התעופה**, תק-על 2003(1), 279,281). וכפי שנקבע לאחרונה על ידי בית המשפט הנכבד, "מבין שני השיקולים הנ"ל, שמור מעמד הבכורה לשיקול מאזן הנוחות" (ברע"א 51561-09-24 **אלהואשלה נ' רשות מקרקעי ישראל** (תלוי ועומד) (החלטה מיום 29.12.2024); לעניין התנאים להוצאת צווי ביניים ראו גם: בר"ם 5756/03 **חלף נ' יצחק אוחיון – ראש עיריית פתח תקווה** (החלטה מיום 25.8.03); בר"ם 1557/02 **מגמארט ציוד ספורט בע"מ נ' מדינת ישראל משרד ביטחון - אגף האמרכלות משק ונכסים** (החלטה מיום 20.5.2002); בשג"ץ 2598/95 **אדם טבע ודין נ' המועצה הארצית לתכנון** (החלטה מיום 30.4.95)).

7. בהקשר של חקיקה ראשית, בית משפט נכבד זה, במספר עתירות, הוציא מלפניו צווי ביניים כשמאזן הנוחות נטה לטובת הוצאתם. כך למשל היה בבג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009) בעניין החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004 (צו ביניים ניתן ביום 18.3.2009); בג"ץ 4406/16 **איגוד הבנקים בישראל (ע"ר) נ' כנסת ישראל** (2016) בעניין חוק תגמול לנושאי משרה בתאגידים פיננסיים (אישור מיוחד ואי-התרת הוצאה לצורכי מס בשל תגמול חריג), התשע"ו-2016 (צו ביניים ניתן ביום 11.7.2016) ובג"ץ 1308-17 **עיריית סלואד נ' הכנסת** (2020) בעניין החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2017 (צו ביניים ניתן ביום 17.8.2017).

8. על יסוד האמור לעיל, מן הדין ומן הצדק להיעתר לבקשה זו.

מבוא

9. עניינה של עתירה זו הוא בסוגייה החשובה ביותר בתחום זכויות האדם והיא קדושת החיים. היא תוקפת חוקתיות חוק המעגן עונש מוות בתלייה, בעיקר של ערבים-פלסטינים, הן תושבי ואזרחי ישראל והן תושבי השטחים הכבושים, ואשר יורשעו בגין עבירות של גרימת מוות בכוונה בנסיבות של עבירת טרור, כהגדרתה בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן: חוק המאבק בטרור). חוק זה אושר סופית במליאת הכנסת ביום 30.3.2026 ברוב של 62 ח"כ, 48 ח"כ הצביעו נגד וח"כ אחד נמנע.

== **מצ"ב נוסח החוק כפי שאושר במליאת הכנסת בקריאות שנייה ושלישית כנספח ע/1**

10. מדובר בחוק קיצוני ביותר, הן במישור הישראלי והן במישור העולמי והבינלאומי. ראשית, לפי הניסיון ההיסטורי, על פי המחקרים ולפי רוב מדינות העולם, הוצאה להורג, כעונש, הינה האכזרית והבלתי אנושית ביותר. שנית, זהו החוק היחיד בעולם המעגן הוצאה להורג על בסיס גזעני מובהק וישיר. החוק מאמץ קונספציית אפרטהייד בעניין הזכות לחיים. הוא מפריד בין דם לדם על רקע לאום כשמדובר בעבירות זהות. הוא חל על ערבים שמבצעים עבירות טרור (הן תושבי ואזרחי ישראל והן תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה) אך אינו חל על יהודים שמבצעים עבירות דומות. לפיכך מדובר בחקיקה שגם מטילה עונש אכזרי ובלתי אנושי וגם עושה זאת באופן גזעני.

11. לכן חוק זה הינו מנוגד לעקרונות יסוד במשפט הפלילי הישראלי ובכלל, בהיותו שולל את העקרון שוויון בפני החוק בכלל, והחוק הפלילי בפרט; הוא עומד בניגוד למשפט הפלילי הבינלאומי המנהגי בהיותו גזעני, הוא עומד בניגוד לאמנה הבינלאומית לביעור כל צורות ההפליה הגזענית; הוא גם מהווה עבירה פלילית בינלאומית בהיותו מנוגד לאמנת רומא הקובעת כי חקיקה מעין זו – המעגנת עקרונות הפרדה גזעית ואכזרית ובלתי אנושית, כפשע נגד האנושות. אי לכך מדובר בחוק שאסור, מבחינה פלילית, שיהיה חוק.
12. בהיותו חוק גזעני, הוא מעביר מסר מסוכן ואסור המופנה אל כלל הציבור הישראלי ולפיו חיי פלסטינים בישראל ובשטחים הכבושים הינם נחותים, לא חשובים ובנקל ניתן לפגוע בהם. קיצוניותו של החוק גם עולה משאר הוראותיו הפוגעות בהליך הוגן ובעצמאות השפיטה. החוק מטיל עונש מוות חובה ללא מתן משקל כלשהו לנסיבות ביצוע העבירות או לנסיבות האישיות של הנאשמים ובכך הוא שולל את עצמאות השפיטה ושיקול הדעת השיפוטי והופך את הענישה על פיו לשרירותית באופן מובנה; הוא מתיר גזירת עונש מוות ברוב רגיל בבתי המשפט הצבאיים, ומאפשר הטלתו ללא שהתביעה ביקשה או מסכימה לכך; הוא מבטל את סמכותו של המפקד הצבאי להקל או להמיר את העונש ואת האפשרות לחנינה. החוק גם קובע פרק זמן קצר ביותר לביצוע העונש (90 ימים) תוך פגיעה באפשרויות לקיום משפט חוזר והוא מטיל מגבלות על מפגש נידונים למוות עם עורכי דין ועם משפחותיהם.
13. החוק מחזיר את מערכת המשפט בישראל יותר משבעה עשורים אחורה, עת חוקק חוק לתיקון דיני העונשין (ביטול עונש מוות על רצח), התשי"ד-1954. החוק הני"ל ביטל את עונש המוות בגין רצח והמירו במאסר עולם והמיר את עונשם של מי שנידונו לעונש מוות לפני כניסתו לתוקף במאסר עולם. החוק הני"ל ביטל למעשה את סעיף 215 לפקודת החוק הפלילי, 1936 שהיתה אז בתוקף. עם חקיקת חוק העונשין, נותר העונש בגין רצח מאסר עולם. עד כה נחשבה מדינת ישראל למבטלת למעשה (de facto abolitionist) של עונש המוות. אדולף אייכמן הוא האדם היחיד שהומת בגזר דין מוות מכוח החוק לעשיית דין בנאצים ובעוזריהם, התשי"ו-1950. עונש מוות קיים בישראל גם בגין בגידה בעת מלחמה (סעיפים 97, 98, ו-99 לחוק העונשין), אך עונש זה מעולם לא הושת בפועל.
14. התכלית הדומיננטית, כביכול, שעומדת בבסיס החוק לגישת המחוקק היא ההרתעה. אולם לא רק שלא הוצגה תשתית עובדתית כלשהי התומכת בטיעון כי החוק אכן משיג תכלית זו, אלא רוב נציגי רשויות הביטחון שהופיעו בפני הוועדה שללו את קיומה של אפשרות הרתעה כתוצאה מהטלת עונש מוות. חלקם גם התריע כי חקיקה כזו תפגע דווקא בביטחון הציבור.
15. לעתירה מצורפת חוות דעתם של פרופ' קרולין הויל, פרופסור לקרימינולוגיה ומנהל יחידת המחקר לעונש המוות במרכז לקרימינולוגיה, בפקולטה למשפטים באוניברסיטת אוקספורד, ופרופ' רון דודאי, פרופסור חבר במחלקה לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת בן-גוריון, וחוקר-עמית ביחידת המחקר לעונש המוות במרכז לקרימינולוגיה בהפקולטה למשפטים באוניברסיטת אוקספורד. לפי חוות הדעת, לא התגבשה הוכחה אמפירית ברורה להשפעותיו של עונש המוות על הרתעה. בהעדר ראיות מהימנות, הקונצנזוס בקרב מדעני החברה ומשפטנים הוא נחרץ נגד קיומו של אפקט הרתעה על שיעורי רצח, בהשוואה לחלופה של עונשי מאסר ממושכים. עוד עולה מחוות הדעת, כי בהקשר של מניעים אידיאולוגיים או עבירות המוגדרות כטרור, היעדר אפקט ההרתעה בולט אף יותר. על פי חוות הדעת, בעשורים האחרונים חל גידול

דרמטי במספר המדינות שביטלו את עונש המוות – מ-52 בלבד בשנת 1988 ל-124 מדינות עד סוף שנת 2025. מבין המדינות שעדיין משמרות את עונש המוות בחוק, רק 15 ביצעו הוצאות להורג בשנת 2024. מדינות רבות נוספות שלא ביטלו רשמית את עונש המוות לא ביצעו עונש מוות במשך לפחות עשור, ולכן מוגדרות כמדינות מבטלות דה-פקטו את עונש המוות. לפי Amnesty International, למעט סין, המדינות שבהן בוצעו הוצאות להורג בתדירות הגבוהה ביותר בשנת 2024 (השנה האחרונה שלגביה קיימים נתונים) היו סומליה, תימן, עירק וערב הסעודית.

== מצ"ב חוות דעתם של פרופ' קרולין הויל ופרופ' רון דודאי כנספח ע/2.

16. החוק זוכה להתנגדות מוסדית רחבה. בשל הסדריו הבעייתיים, הגופים שהביעו התנגדותם לחוק או לחלקים עיקריים בו בפני הכנסת הם: נציג שר המשפטים, היועצת המשפטית לממשלה, הצבא, משרד החוץ, הסניגוריה הציבורית, אנשי מערכת הביטחון לשעבר, מומחים למשפט חוקתי ובינלאומי ועוד.

17. במסגרת מיצוי ההליכים בפני המשיבים ובמכתב תשובה לפניות מטעם העותר מס' 1, נמסר על ידי הייעוץ המשפטי לממשלה, ביום 26.3.2026, כי "מכיוון שמדובר בהצעת חוק פרטית, ומשכך אין בכוחנו לגנוז אותה. עם זאת, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה הובעה במסגרת הדיונים בכנסת, ולפיה הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אינה עומדת באמות מידה חוקתיות".

18. ההסתדרות הרפואית בישראל הביעה התנגדות נחרצת נגד החוק מחמת הפרתו את המשפט הבינלאומי. ההסתדרות הציגה בפני הוועדה לביטחון לאומי עמדה נחרצת לפיה חל איסור מוחלט על הרופאים הישראלים להשתתף באופן פעיל או פסיבי בהוצאות להורג. ד"ר אלברטו אולצ'ובסרי, בשם ההסתדרות הרפואית הבהיר:

"מדינת ישראל וההסתדרות הרפואית בישראל מחויבות לאמנות הבין-לאומיות ... **ההסתדרות הרפואית בישראל מאמצת במלואה את עקרונות ההסתדרות הרפואית העולמית. בהתאם לכך, חל איסור מוחלט – איסור מוחלט – על הרופאים הישראלים להשתתף באופן פעיל או פסיבי, בהוצאות להורג לרבות הערכת כשירות, מעורבות בהזרקת חומרים, ניטור סימנים חיוניים או מתן ייעוץ טכני.** ההסתדרות הרפואית העולמית קובעת, באמצעות החלטות שונות, כולל החלטה מדויקת לעניין הזה שכותרתה: החלטה על איסור השתתפות רופאים בעונש מוות, כי השתתפות רופאים בהוצאה להורג פסולה אתית בכל שלב – בכל שלב – גם בהכנה, גם בייעוץ, כולל תכנון או הדרכה. ההחלטה מדגישה ששימוש בידע שלנו למטרות שהן לא לקידום בריאות, רווחה, מערער את היסודות האתיים של הרפואה" (פרוטוקול הוועדה מס' 503 מיום 19.11.2025, עמ' 41-42).

== מצ"ב העתק פרוטוקול מס' 503 מיום 19.11.2025 של הוועדה כנספח ע/3.

19. גם ארגון רופאי בריאות בציבור התנגד להצעת החוק והציג עמדה לפיה עונש מוות אינו מפחית אלימות ואף עלול להגביר אותה, כולל עלייה במקרי רצח והחמרה במצב הנפשי והחברתי של החברה. לפיכך, נטען כי חקיקת עונש מוות עלולה לפגוע בחוסן החברתי ובבריאות הנפשית של הציבור הרחב (פרוטוקול מס' 513 מיום 8.12.2025 של הוועדה, עמ' 17).

== מצ"ב העתק פרוטוקול מס' 513 מיום 8.12.2025 של הוועדה כנספח ע/4.

20. העתירה מחולקת לשני חלקים: החלק העובדתי – יפרוס את ההסדרים הבעייתיים שבחוק, הן בישראל והן בשטחים הכבושים ופרט את עמדות המשפטיות שהוצגו בפני הוועדה לביטחון לאומי בכנסת (להלן: הוועדה) אשר הכינה את החוק לקריאות שנייה ושלישית.

21. החלק המשפטי: מורכב משני פרקים: בפרק ראשון – דיני הכיבוש – ייטען כי החוק אינו יכול לחול, באופן ישיר או עקיף על הפלסטינים תושבי הגדה המערבית בהיותם אוכלוסייה מוגנת שהמשפט שחל עליה אינו מכוח מתקנה 43 לתקנות האג. תקנה זו היא הנורמה הבסיסית במובן הקלואיאני בגדה המערבית כשטח כבוש ולפיה הכנסת אינה המחוקק והיא אינה יכולה להחיל בה את חקיקתה המנוגדת לאינטרס של האוכלוסייה המוגנת, עליה חלים המשפט הבינלאומי ההומניטארי והמשפט הבינלאומי לזכויות אדם. בפרק זה יטענו העותרים כי החוק אינו עובר את המשוכה של הנורמה הבסיסית, ועל כן יש להכריז עליו כחסר תוקף בשטחי הגדה המערבית ולאסור על המפקד הצבאי לפעול מכוחו. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שמדובר בחוק העונה על הגדרת חקיקה "אפרטהיידיסטית" גזענית המנוגדת גם למשפט הבינלאומי המינהגי, למשפט הבינלאומי ההומניטארי ולמשפט זכויות האדם. שכן החוק אינו חל על הישראלים המתנחלים בגדה המערבית ובכלל, בגין גרימת מוות בכוונה בנסיבות של עבירת טרור, כהגדרתה בחוק המאבק בטרור.

22. בפרק השני יטענו העותרים כי החוק הוא בלתי חוקתי ולא צולח את פסקת ההגבלה. הוא פוגע פגיעה חמורה ביותר בזכויות חוקתיות בסיסיות ביותר, ובראשן הזכות לחיים, כבוד האדם וקדושת החיים, הזכות לשוויון והזכות להליך הוגן. ייטען כי החוק אינו מקיים את דרישת ההסדר הראשוני, בהיותו מעגן לשון עמומה בהגדרת המניע של העבירה. הוא פוגע בעקרונות היסוד של משטר דמוקרטי, בהיותו פוגע בעקרון הפרדת הרשויות, עצמאות השפיטה וסותר את הדין הבינלאומי ואת התחייבויות ישראל מכוח משפט זכויות האדם הבינלאומי והאמנות שישראל צד להן, המעגנות מגמה ברורה של ביטול עונש המוות – ובוודאי אוסרת על הרחבתו. החוק אינו לתכלית ראויה, שכן הוא לא מעיד על חיוניות ונחיצות המצדיקה את הפגיעה בחשובה ביותר מבין זכויות אדם. ייטען עוד כי החוק אינו עומד בדרישת המידתיות: לגבי המבחן הראשון, לא הוצגה תשתית עובדתית המוכיחה את הקשר הענייני בין התכלית המוצהרת של החוק לבין עונש המוות; לגבי המבחן השני, מדובר בחקיקה גורפת וקיצונית המאפשרת שלילת חיי אדם ללא ערבויות פרוצדוראליות כלשהן ותוך התעלמות מעקרון הבחינה הפרטנית ושלילת עקרונות יסוד בדין העונשין; לגבי המבחן השלישי, מדובר בחקיקה שהנזק ממנה אינו כביר, בלתי הפיך והוא עולה בהרבה מהתועלת שתצמח ממנה, אם בכלל.

החלק העובדתי

העותרים

23. העותר מס' 1 הוא מרכז משפטי עצמאי הפועל לקידום זכויות האדם בכלל וזכויות האזרחים הפלסטינים בישראל והפלסטינים בשטחים הכבושים בפרט (ע"ר).

24. העותרת מס' 2 הינה עמותה אשר עוסקת במאבק משפטי וציבורי נגד עינויים ו/או יחס או ענישה אכזריים ו/או בלתי אנושיים ו/או משפילים, ושמה לעצמה למטרה להגן על זכויותיהם של עצורים, של נחקרים ושל מפגינים.

25. העותרת מס' 3 היא עמותה רשומה היושבת בירושלים, הפועלת לקידום ההגנה על זכויות האדם של פלסטינים בשטחים הכבושים. אחד מתחומי העיסוק של העותרת הוא הגנה על זכויותיהם הבסיסיות של הכלואים הפלסטינים המוחזקים בידי מדינת ישראל, הן במסגרת הליכי המעצר והחקירה, הן בכל הנוגע לתנאי הכליאה שלהם.

26. העותר מס' 4 הינו ארגון זכויות אדם ישראלי שמטרתו הגנה על הזכות לחופש תנועה בשטחים הכבושים, במיוחד אל רצועת עזה וממנה, זכות המעוגנת במשפט הבינלאומי ובמשפט הישראלי.

27. העותרת מס' 5 הינה עמותה המאגדת רופאים ואנשי רפואה להגנה על זכויות אדם, שמטרתה לפעול להגנה וקידום זכויות האדם הנוגעות לבריאות בתחומי השליטה של מדינת ישראל, ובמיוחד סוגיית הנגישות והשוויון בשירותי הבריאות לקבוצות שונות ובכללן אוכלוסיית הכלואים.

28. העותרת מס' 6 הינה חברת כנסת מטעם סיעת חד"ש, חברה בוועדה לביטחון לאומי אשר הכינה את החוק לשלושת קריאותיו. העותרת מס' 2 היתה ממובילי המתנגדים לחוק ונכחה כמעט בכל הדיונים אודותיו הן בוועדה והן במליאת הכנסת.

29. העותר מס' 7 הינו ראש סיעת רע"ם בכנסת המתנגדת לחוק.

30. העותר מס' 8 הינו ראש סיעת חד"ש בכנסת המתנגדת לחוק.

א. הליך החקיקה

31. מקורו של החוק בשתי הצעות חוק - הצעת חוק העונשין (תיקון - עונש מוות למחבלים), התשפ"ג-2023 [הצעת חוק פ/1738/25], יוזמה של ח"כ לימור סון הר מלך מסיעת עוצמה יהודית; והצעת חוק העונשין (תיקון - עונש מוות למחבלים), התשפ"ג-2023 [הצעת חוק פ/2198/25; נספחות] מסיעת ישראל ביתנו וקבוצת חברי כנסת.

32. ההצעות הובאו לדיון מוקדם במליאת הכנסת לקריאה מקדמית ביום 1.3.2023. בקריאה המקדמית הצביעו בעד העברת ההצעות לוועדה ברוב של 55 חברי כנסת כנגד 9 ו-44 נגד 9, בהתאמה. ביום 13.3.2023 קבעה מליאת הכנסת כי הוועדה לביטחון לאומי (להלן: **הוועדה**) תדון בהצעת החוק.

33. לאחר 4 דיונים בפני הוועדה, הועברו ההצעות להצבעה בקריאה ראשונה - הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 159) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025 והצעת חוק העונשין (תיקון מס' 160) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025, אליהן הצטרפה הצעה שלישית של ח"כ ניסים ואטורי מסיעת הליכוד (הצעת חוק העונשין (תיקון - עונש מוות למחבלים), התשפ"ג-2025).

34. ההצעות עברו להצבעה במליאת הכנסת ביום 10.11.2025. הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 159) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025 עברה ברוב של 39 ח"כ נגד 16; הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מוות למחבלים), התשפ"ג-2025 עברה ברוב של 36 ח"כ נגד 15; והצעת חוק העונשין (תיקון מס' 160) (עונש מוות למחבלים), התשפ"ו-2025 עברה ברוב של 37 ח"כ נגד 14.

35. לא למותר להזכיר כי חוק עונש מוות נכלל בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת עוצמה יהודית מדצמבר 2022. בסעיף 116 להסכם נכתב: "עונש מוות למחבלים: בשל התעצמות מעשי טרור המכוונים לפגוע במדינה ישראל כמדינת העם היהודי, ועל מנת להכריע תודעתית את המפגעים, סיעות הקואליציה יחוקקו טרם העברת התקציב לשנת 2023 חוק עונש מוות למחבלים בהתאם".

= ההסכם הקואליציוני זמין בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/mk/government/Documents/CA37-Otzma.pdf>

36. לאחר ההצבעה בקריאה ראשונה עברו שוב הצעות החוק לוועדה לשם הכנתן לקריאות שנייה ושלישית. בין התאריכים 19.11.2025 ל-24.3.2026 קיימה הוועדה 29 דיונים, במסגרתם גם אוחדו ההצעות לכדי הצעה אחת (הצעת חוק עונש מוות למחבלים, התשפ"ו-2026). ביום 24.3.2026, ולאחר ריוויזיות בהצעה, היא אושרה בוועדה והועברה לקריאות שנייה ושלישית במליאת הכנסת.

37. כאמור, ההצעה עברה בקריאות שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 30.3.2026 ברוב של 62 חברי כנסת.

= כלל הפרוטוקולים של דיוני הוועדה והמליאה זמינים בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=2200663>

ב. ההסדרים בחוק עונש מוות והשלכותיהם

38. החוק קובע הסדרים להטלת עונש מוות בישראל ובגדה המערבית. להלן נפרט, תוך כדי התייחסות לסוגיות חוקתיות או כאלה שנוגעות למשפט הבינלאומי שחל, בהתאמה.

(1) הרתעה. האמנם?

39. סעיף 1 לחוק קובע כי מטרתו העיקרית הינה "הגברת ההרתעה". אולם לא הוצגו, באף שלב משלבי החקיקה, מחקרים המלמדים על קשר ישיר וסיבתי בין קיומו של עונש מוות לבין התכלית בדבר הרתעה, לא כל שכן כשמדובר במושגים על רקע אידיאולוגי. רבים מהיועצים המשפטיים התריעו על נושא זה בפני הוועדה. כך למשל, הציג **משרד המשפטים** עמדה ברורה שבמסגרתה הוצגה עמדת גורמי הביטחון ולפיה עונש מוות אינו מרתיע, כי אין בסיס לחשוב שעונש כזה ירתיע בהרשעות על בסיס אידיאולוגי, וכי גורמי הבטחון לא ביצעו בדיקה מחקרית:

"בהיבט החוקתי, לאורך השנים אחד הקשיים המרכזיים שהוצפו היה נעוץ ביכולת של ההסדר להגשים את תכליתו. מאז ומעולם, הצעות החוק התבססו על תכלית ההרתעה, ועמדת גורמי הביטחון הייתה שעונש מוות לא מרתיע. זאת בעיקר בהסתמכות על המחקרים בחו"ל ובמדינות שבהן נהוג עונש מוות.

לאחרונה הובעה עמדה שונה, אבל גם העמדה הזאת לא נחרצת. הציגו היבטים לכאן ולכאן, וציינו ברוב הגינותם גם גורמי הביטחון שהם לא ביצעו בדיקה מחקרית. גם יו"ר הוועדה בדיון הקודם הציג, שמחקרים שנעשו בעולם, לא הצביעו על כך שעונש המוות מרתיע. כך לגבי כלל עבירות הרצח החמורות בהן נהוג עונש מוות. ואז נשאלת השאלה מה הדין לגבי עבריינות אידאולוגית, שהיא הסיבה לאירוע הזה. אין לנו בסיס לחשוב שדווקא בעבריינות אידאולוגית, ההרתעה תגבר, אלא דווקא תפחת.

עוד נטען שלא ניסינו עדיין את עונש המוות, ולכן, אי-אפשר ללמוד על מידת ההרתעה שבקיום שלו, כי זה משהו שטרם ניסינו. עמדתנו היא שכאשר מדובר בהחלטה כל-כך עקרונית ומשמעותית, צריך לבסס היטב את התכלית, לרבות במחקרים, ויש קושי להסתפק בהשערות ובניסוי וטעייה."

פרוטוקול הוועדה מס' 545 מיום 20.1.2026, עמ' 4.

== מצ"ב העתק פרוטוקול הוועדה מס' 545 מיום 20.1.2026 כנספח ע/5.

40. בנייר עמדה מטעם הסניגוריה הציבורית מיום 15.9.2025, הובעה דעה ברורה בדבר חוסר אפקט ההרתעה שבעונש מוות:

"חולשת טיעון ההרתעה כהצדקה לעונש מוות – מדברי ההסבר להצעת החוק, עולה כי אחת התכליות המרכזיות העומדות בבסיסה היא 'לייצר הרתעה כבדת משקל'. ואולם, **מחקרים רבים שנערכו בעולם לא מצאו כי עונש המוות הוא אכן בעל אפקט הרתעתי, ובפרט כשמדובר במעשי רצח על רקע טרוריסטי-אידאולוגי**. להבנתנו, אף לפי הערכת גורמי הביטחון בישראל (לרבות הבכירים ביותר) אין בכוחו של עונש מוות כדי להרתיע מפגעים פוטנציאליים, וההערכה הרווחת היא כי נזקו יעלה בהרבה (ובמספר מישורים) על תועלתו" (ההדגשה במקור).

= עמדת הסניגוריה הציבורית מיום 15.9.2025, פס' 3. זמינה בקישור הבא:

<https://www.gov.il/BlobFolder/dynamiccollectorresultitem/report-15-9-2025/he/15-9-2025.pdf>

41. בנייר עמדה מטעם המכון הישראלי לדמוקרטיה אשר הוגש לוועדה ביום 8.2.2026 הובהר כי אין ראיות לכך שלעונש מוות מקיים אפקט הרתעה, אלא יכול להיות דווקא ההפך. בנייר העמדה הוסבר, כי "אין ראיות לכך שיש בהטלת עונש מוות משום הרתעה יעילה, כזו שתביא להפחתת מספר ניסיונות הרצח הטרוריסטיים... עולה גם החשש כי ארגוני הטרור יבקשו ליצור 'הרתעה' מפני הוצאה להורג בעתיד, על ידי הוצאה להורג של אותם חטופים. במילים אחרות – מדובר בהצעה שעלולה להיות מסוכנת ומזיקה".

= נייר עמדה של המרכז הישראלי לדמוקרטיה מיום 8.2.2026, פסקאות 7-8. זמין בקישור הבא:

https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_11301457.pdf

42. גם "פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה" הסביר כי "טיעון מרכזי המוצג להצדקת הצעת החוק להטלת עונש מוות הינו שהענישה הקיימת – המבוססת בעיקר על מאסרים באורכים שונים – לא מרתיעה דיה מפני ביצוע פיגועים, ולכן נדרש להחמירה. אלא שהראיות המחקריות בנושא זה מורות, אם בכלל, לכיוון ההפוך. ככלל, המחקר האמפירי שנעשה בעולם בנושא לאורך העשורים האחרונים,

התקשה לזהות קשר סיבתי ברור בין השימוש בעונש מוות ותמריצי הפשיעה של רוצחים. בספרות מקובל אפוא לכנות את הטיעון הזה 'מיתוס האפקט המרתיע', באשר הוא אינו מבוסס בראיות מדעיות מספקות. [...] בהקשר של עונש מוות לרוצחים הפועלים ממניעים פוליטיים-אידיאולוגיים, ובפרט מניעים דתיים מסוג זה, הספק באשר לאפקט המרתיע של עונש מוות גדול אף יותר, שכן לא אחת פעולות הטרור נעשות מתוך היגיון מרטירי, הרואה במוות מטרה נאצלה."

= נייר העמדה של "פורום המרצות והמרצים למשפטים למען הדמוקרטיה" מיום 20.1.2026, עמ' 4. זמין בקישור הבא: https://fs.knesset.gov.il/25/law/25_ls_bk_10951228.pdf

43. אף אנשי בטחון לשעבר הביעו התנגדותם לחוק, וציינו כי בדיון מעמיק אשר התנהל בשנת 2018, "כשעלתה הצעת חוק דומה, שירות הביטחון הכללי שביסס עמדתו על החומרים שהצטברו ברשותו קבע באותו דיון, כפי עמדתו מימים ימימה, כי אלמנט ההרתעה לא מתקיים בהחלת עונש מוות מול ארגוני טרור. ואולם, לא רק שהתכלית המרכזית של ההצעה לא תושג, אלא, כפי שציין נציג השב"כ באותו דיון, קבלת ההצעה תביא לעידוד והגברת הטרור, למוטיבציה לפיגועי חטיפה ונקם, יצירת 'גיבורים' וכל אלה יביאו לפגיעה בביטחון המדינה ואזרחיה".

44. **חוות הדעת** – חוות הדעת המצורפת, שחברה על ידי פרופ' קרולין הויל ופרופ' רון דודאי, מומחים וחוקרים בעלי שם עולמי בנושא עונש מוות, מציגה ניתוח של מחקרים וראיות הנוגעים למגמה הבינלאומית להתרחקות מעונש המוות; ולהעדר יעילותו של עונש המוות כאמצעי הרתעה לעבריינות, הן באופן כללי והן בהקשר של טרור. בחוות דעתם המצורפת, פרופ' הויל ופרופ' דודאי, מגיעים למסקנה הברורה לפיה:

"The question whether the death penalty affects rates of homicide has been one of the most studied questions in law and social sciences, examined by dozens of scholars, publishing in leading academic journals, over decades. The overall conclusion from this large body of research is that, using peer-reviewed academic research methods, and based on social science data, **no clear empirical demonstration of the effects of the death penalty on deterrence has emerged.** In the absence of credible evidence, the consensus among social scientists and legal scholars is firmly against the existence of a deterrent effect on murder rates when compared with the alternative of lengthy prison sentences. A survey of dozens of leading criminologists published in the Journal of Criminal Law and Criminology reported "overwhelming consensus among these criminologists that the empirical research conducted on the deterrence question strongly supports the conclusion that the death penalty does not add deterrent effects to those already achieved by long imprisonment". In short, whatever the popular intuition or lay belief is, the scientific community has been clear that no empirical research method, including time series, comparisons, and multivariate statistical analyses, has been able to demonstrate a deterrent effect of the death penalty."

(עמ' 6-7 לחוות הדעת)

45. ובהקשר של מניעים אידיאולוגיים או עבירות המוגדרות כטרור, היעדר אפקט ההרתעה בולט אף יותר:

“While ... there is no evidence that the death penalty has a deterrent effect in relation to ordinary murder, in the case of terrorism the absence of a deterrent effect is even more pronounced.

This is because, first, those who carry out terrorist acts often are in any event ready to die for their causes and may even act under the presumption that they themselves will be killed, and are therefore unlikely to be deterred by the prospect of a death sentence; second, many such perpetrators may seek what they describe as “martyrdom” and may be willing to accept a death penalty and indeed may seek it; and, third, some evidence suggests that in these contexts executions, rather than having a general deterrent effect, may instead contribute to further mobilization of violence and recruitment to such groups.”

(עמ' 7 לחוות הדעת)

46. בנוסף, עונש המוות אינו רק נעדר אפקט הרתעתי, אלא אף נגוע בשרירותיות, הפליה וסיכון ממשי להרשעות שווא:

“the experience of retaining the death penalty for terrorism has shown that it suffers from all the faults inherent in its use for ‘ordinary crimes’, being prone to arbitrary, discriminatory and inappropriate application, and likely to lead to wrongful convictions.”

(עמ' 13 לחוות הדעת)

47. בהעדר אפקט הרתעתי ובהיותו עונש אכזרי, בלתי אנושי ושרירותי, לא בכדי שעונש מוות הוסר מספר החוקים של רוב מדינות העולם, ומיעוט המדינות אשר טרם הסירו אותו, אינו מיישם אותו בפועל. חוות הדעת מתייחסת לכך ומפרטת:

“Over the past decades, the number of countries that have abolished capital punishment has increased dramatically, from just 52 in 1988 to 124 countries by the end of 2025. Of those countries that retain the death penalty in law, only 15 carried out executions in 2024, and only 33 continued to impose death sentences and carry out executions over the past decade. Many other countries which have not formally abolished the death penalty, do not regularly carry out executions: in 2025 there were 42 countries that the UN terms ‘abolitionist de facto’ or ADF, which means they had conducted no executions for at least 10 years. The last of the two executions carried out by the State of Israel was that of Adolf Eichmann, the architect of the Holocaust, in 1962.

According to Amnesty International, aside from China, the nations in which executions were most frequently carried out in 2024, the last year for which figures are available, were: Iran, Iraq, Yemen, Somalia and Saudi Arabia.”

(עמ' 1 לחוות הדעת)

(2) החוק מנוגד לעיקרון שוויון הכל בפני החוק ובבסיסו הבחנות גזעיות

48. החוק יחול בעיקר על ערבים-פלסטינים, הן תושבי השטחים הכבושים והן אזרחי ותושבי מדינת ישראל. הדבר מתבטא תחילה בסעיף מטרת החוק שקובע: “מטרתו של חוק זה לקבוע עונש מוות למחבלים שביצעו פיגועי טרור רצחניים, כאמצעי למאבק בטרור, בין השאר לשם הגנה על מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה,

הגברת ההרתעה, מניעת פיגועי מיקוח וגמול על מעשיהם הנפשעים של המחבלים, וכן לקבוע את ההסדרים לביצוע עונש זה" (סעיף 1 לחוק).

49. בהקשר הזה הביעה לא אחת יוזמת החוק, ח"כ לימור סון הר-מלך מסיעת עוצמה יהודית כי "[...] החוק הזה הוא תשובה של אומה חפצת חיים, תשובה של עם שמסרב להשלים עם מציאות שבה **מחבלים קמים לרצוח יהודים רק מפני שהם יהודים** ואחר כך יושבים בכלא וממתינים לעסקה שתשחרר אותם, וחוזר חלילה. החוק הזה אומר: **דם יהודי איננו הפקר**" (ההדגשות אינה במקור) (ישיבת מליאת הכנסת מס' 329 מיום 10.11.2025 – קריאה ראשונה, בעמ' 221). ח"כ סון הר-מלך חזרה על מטרת-על זו בדיון האחרון בוועדה: "המסר הזה שמי שיוצא למסע של הרג ורצח ושפיכות דמים של יהודים רק כי הם יהודים אחת דתו למות" (דקות 1: 44: 38 – 1: 44: 54 להקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 24.3.2026).

הדיון במליאת הכנסת מיום 10.11.2025 זמין בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/smartprotocol/session/2236093/4529999>

דיון הוועדה מיום 24.3.2026 זמין בווידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241906>

50. ועוד, אמירתו הברורה של יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל מסיעת עוצמה יהודית, חוזרת ומדגישה את גישת האפרטהייד שבחקיקה: "... וכדי להיות ישר אתכם, אז כן, מבחינתי יש הפרדה בין יהודי או ישראלי לבין מחבל טרוריסט פלסטיני. כן, יש הבדל. לישראלי אני מחויב בשיקום ובטיפול. למחבל הפלסטיני לא" (ההדגשה אינה במקור) (פרוטוקול מס' 542 מיום 10.1.2026 של הוועדה, בעמ' 43). בהזדמנות אחרת הבהיר היו"ר כי "אישור חוק עונש מוות למחבלים הוא לא צעד של נקמה. הוא צעד אמיץ, ערכי ומוסרי, שמבטא רצון ונחישות לקיומו של **עולם נקי מרוצחים נאציים, אסלאמיים קיצוניים מתועבים**" (ההדגשות לא במקור) (ישיבת מליאת הכנסת מס' 329 מיום 10.11.2025 – קריאה ראשונה, בעמ' 245).

== מצ"ב העתק פרוטוקול מס' 542 מיום 10.1.2026 של הוועדה כנספח ע/6.

== מצ"ב הקטע הרלוונטי מפרוטוקול ישיבת מליאת הכנסת מס' 329 מיום 10.11.2025 כנספח ע/7.

51. ההבחנה האופרטיבית בין פלסטינים תושבי השטחים הכבושים לבין אזרחי ותושבי ישראל, כולל מתנחלים, מגולמת בהגדרת העבירה בחוק, שתחול על הפלסטינים בשטחים הכבושים באופן בלעדי. סעיף 3(א) לחוק קובע: "(א) שר הביטחון יורה למפקד כוחות צבא ההגנה לישראל באזור לתקן, בתוך 30 ימים מיום תחילתו של חוק זה, את הצו בדבר הוראות ביטחון כך שבסעיף 209 שבו, אחרי סעיף קטן (ג) יבוא: "(ד) תושב האזור הגורם בכוונה למוותו של אדם והמעשה הוא מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016 (בסעיף זה – מחבל), דינו מוות ועונש זה בלבד, אולם אם מצא בית המשפט הצבאי, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, כי מתקיימות נסיבות מיוחדות שבשלן ראוי להטיל על המחבל עונש מאסר עולם, רשאי הוא להטיל עליו עונש כאמור ועונש זה בלבד"; בסעיף קטן זה, "תושב האזור" – מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור או מי שמתגורר באזור אף אם אינו רשום במרשם כאמור, למעט אזרח ישראלי או תושב ישראל.

52. החוק מגדיר "תושב האזור" כ-"מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור או מי שמתגורר באזור אף אם אינו רשום במרשם כאמור, למעט אזרח ישראלי או תושב ישראל" (ההדגשה לא במקור). דהיינו, למען הסר ספק, העבירה הנ"ל אינה חלה כלל את אזרחי או תושבי ישראל, כולל מתנחלים שמתגוררים ב-"אזור".

53. להמחשת הדברים, מקרים של רצח פלסטינים בגדה המערבית על ידי מתנחלים למשל, לא יידונו בבית משפט צבאי ומתנחלים אשר יועמדו לדין, אם בכלל, יועמדו לדין בישראל, לפי חוק העונשין שאינו מטיל עליהם עונש מוות חובה, כפי שיפורט בפרק הבא. היטיבה לתאר זאת העותרת מס' 6, ח"כ עאידה תומא-סלימאן בדיון בפני הוועדה כלהלן:

"... ההרג משתולל בגדה המערבית בצל המלחמה הזו והרצח של מתנחלים לתושבים פלסטינים עדיין מתעקשים לחוקק חוק שמבדיל בין דם לדם. אתמול נרצח פלסטיני בקוסרא, שלשום נרצחו או לפני יומיים שלושה נרצחו שני אחרים פלסטינים יום אחר כך עוד אחד פלסטיני נרצח ואח שלו נפצע. שבעה תושבים פלסטינים נרצחו תוך שבוע ואנחנו יושבים פה ודנים שעונש מוות שחל רק על פלסטינים. שלא חל על ישראלים שמבצעים רצח בימים האלה כמעט יום יום והם בטח אפילו אני לא יודעת אם תהיה חקירה אמיתית במיקרי הרצח האלה. איפה אנחנו חיים? בצל מלחמה שדנים בחוק הזה שאין בו נחיצות מיידית עכשיו מביאים אנשים לדון בו ומתעלמים מהעובדות בשטח שזועקות לשמיים שפלסטינים נרצחים ... אנחנו חיים באותה מציאות תגידו? אם חשוב כל כך חיי בני אדם והטענה ואני ישבתי בדיונים הקודמים ושמעתי את הטענות עד כמה חשוב דם של ישראלים להגיד את האמת זה היה רק עידון לאמירה שדם יהודי הוא יותר חשוב מכל דם אחר. כך זה נשמע שדם של פלסטיני מותר. זה מה שאומר החוק הזה. אני אומרת את זה ואני יודעת שהרכבת יצאה וכנראה יחוקקו את החוק הזה אבל למען מצפוני למען שאולי יתעורר משהו כשאני אומרת את הדברים האלה זאת קריאה אחרונה לקצת אני לא יודעת מה להגיד עשתונות אנושיות אני לא יודעת מה אבל אי אפשר להמשיך בצורה כזו כאשר מתעלמים כולם אומרים בדיון משפטי גרידא לא פוליטי כבוד היו"ר משפטי אומרים שהחוק הוא לא בסדר הוא לא חוקתי הוא לא עונה על הדרישות המינימאליות שהעולם הגיע אליהם לאחר תובנות ואמר שזה מעשה בל יעשה ואנחנו בכל זאת למה? כי מישו צריך לרשום ברקודר שלו שהעביר את החוק הזה ויהי מה. אני חושבת שכן. זה פוליטי זה פוליטי וחבל חבל שחיי בני אדם הופכים לכלי כזה אבל מה אפשר לעשות קמפיין שלם וסיכה נעשו וצריך לעשות בהם שימוש. (הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 20:57-00:01)

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בווידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

54. ההבחנה על רקע לאום בישראל קיימת בסעיף 6 לחוק, המתקן את חוק העונשין קובע: "בחוק העונשין, התשל"ז-1977, בסעיף 301 א, אחרי סעיף קטן (ב) יבוא: " (ג) על אף האמור בסעיף קטן (א), הגורם בכוונה למותו של אדם מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל, בנסיבות כאמור בסעיף קטן (א)(10), דינו – מיתה או מאסר עולם, ואחד מעונשים אלה בלבד".

55. מעבר לקושי בהוכחת יסוד העבירה של "מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל" עליו הצביעו יועצים משפטיים רבים בדיוני הוועדה, הגדרת העבירה הנ"ל מבחינה באופן ברור בין מי שעובר עבירה מעין זו כלפי הציבור היהודי לבין עבירות דומות כלפי הציבור הפלסטיני.

56. וכפי שסיכם זאת ח"כ גלעד קריב בפני הוועדה: "זה אותו רציונאל כמו הפעם הקודמת... ברוך גולדשיין לא, עמי פופר לא, נתן זאדה לא, פלסטינים כן..." (דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 00:38-14:38).

57. דבר זה הובהר גם בחילופי דברים בין יוזמת החוק לבין ח"כ קריב, במסגרת דיוני הוועדה:

ח"כ גלעד קריב:

... לא די שבפעם הקודמת יצרתם הבחנה בין תושבים פלסטינים שנרצחים בטרור לבין אזרחים ותושבים ישראלים, עכשיו אתם מייצרים בתוך מדינת ישראל בתכלס לשם אתם מכוונים. הרי כל אדם שענינו בראשו יודע שלשם זה מכוון. לבוא ולומר שמעשה טרור במסגד שמעשה טרור שמכוון נגד אזרחים ישראלים מוסלמים זה לא לשלול קיומה של מדינת ישראל ומעשה טרור שמכוון נגד יהודים זה כן.

ח"כ לימור הר סון:

זה לא מעשה טרור.. חד משמעית... מעשה טרור מאוד ברור מה הוא... אתה בכלל לא יכול להשוות.

(הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 20:29-40:28:1).

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

58. יוצא, כי החוק מעמיק את קיומן של שתי מערכות חוק נפרדות – אחת לפלסטינים ושנייה ליהודים. על קושי זה בקונסטרוקציה של החוק עמדו חלק מהיועצים משפטיים בפני הוועדה. כך למשל **היועץ המשפטי לוועדה**, עו"ד עידו בן יצחק, הבהיר לעניין זה:

"בנוסף על כל זה מרחף ההבדל שיש בין הדין בישראל לבין הדין באיו"ש שהוא למעשה אפילו לא הבדל בין הדין בישראל לדין באיו"ש, אלא בין הדין שחל על תושבי האזור לבין הדין שחל על כל השאר, שהוא דין אחר. וזה בא לידי ביטוי בכמה היבטים ראשית ביסודות העבירה באיו"ש מדובר במעשה רצח שהוא בנסיבות של מעשה טרור, בישראל הנסיבות הן מעשה רצח שהוא מעשה טרור אבל מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל. כלומר קשה מאוד עד בלתי אפשרי לומר להרשיע בעבירה הזאת בישראל בעוד שבאיו"ש ההסדר הוא פשוט יותר קל יותר להרשעה מה גם שיש את ההוראה....

במטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל זה לא כמו מעשה טרור. מי שדקר עם סכין זה מעשה טרור האם דקירת סכין היא נועדה במטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל לא נראה לי גם לא פיצוף אוטובוס לצורך העניין....

לגבי כמו שצינתי קודם יש הבדל נוסף והוא בהיקף שיקול הדעת בעוד שבישראל שיקול הדעת הוא רחב הוא מוחלט ניתן לשופטים האפשרות לבחור בין עונש מוות למאסר עולם באיו"ש שיקול הדעת הוא מצומצם רק בהתקיים נסיבות מיוחדות כשלה מתווספת ההוראה שלפיה סמכות השיפוט נקבעת על פי מדיניות שיקבע שר הביטחון לגבי תושבי האזור. כלומר בעוד שישראלים יעמדו לדין תמיד לפי חוק העונשין תושבי האזור לפי מדיניות של שר הביטחון ייקבע אם הם עומדים לדין באזור או בישראל זה הסדר שהוא מאוד חריג יש כללי ברירת דין ברורים גם בחוק העונשין וגם בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום שקובע את סמכויות השיפוט ויש את כלל בדבר מירב הזיקות שנגזר ממנו וההסדר הזה הוא יוצר קשיים נוספים."

(הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 24.3.2026, דקות 05:00-01:26:01:1)

דיון הוועדה מיום 24.3.2026 זמין בוידאו בקישור הבא:

59. גם עו"ד לילך וגנר, מאשכול עונשין ופשיעה חמורה, משרד המשפטים, הביעה כי עניין זה מעורר קושי רב:

"בנוסף, הייעוץ המשפטי של הוועדה הצביע בדיונים הקודמים על הפער שנוצר בחקיקה בין ההסדר באיו"ש להסדר בישראל. זה פער שעד היום נבע ממערכת הדינים השונה שחלה באזור ובישראל, אבל עכשיו מוצע לעגן אותו בחקיקה ישראלית עדכנית. הפער הזה נותר משמעותי גם לאחר התיקונים המוצעים, ואפילו מוחרף נוכח הענקת סמכות לגורם מדיני פוליטי להחליט היכן יועמד לדין תושב איו"ש."

פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026, עמ' 8.

== מצ"ב העתק פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026 כנספח ע/8.

60. אף הצבא עמד על הקושי בהקשר הזה. מר תכלת מרדכי, רמ"ד מודיעין וטרור ביועמ"ש איו"ש, הבהיר את העמדה כלהלן:

"החוק כיום, במתכונתו הנוכחית, הצעת החוק קובעת שיהיה עונש חובה באזור יהודה ושומרון, עונש מוות, ומנגד בישראל שזה לא יהיה עונש חובה אלא עונש שבשיקול דעת. גם שמענו את ההערה של הקבינט בנושא הזה כאן, כמה פעמים. אנחנו חושבים שקודם כול, מבחינה מהותית יש בעיה שהדין בישראל יקבע שזה לא יהיה עונש חובה ודווקא באזור זה כן יהיה עונש חובה, וגם נבקש להסב את תשומת הלב לעניין הזה.

פרוטוקול הוועדה מס' 535 מיום 7.1.2026, עמ' 11.

== מצ"ב העתק פרוטוקול הוועדה מס' 535 מיום 7.1.2026 כנספח ע/9.

(3) הסדר עונש המוות בשטחים הכבושים

(א) שינוי הדין הקיים

61. החוק משנה את הדין הקיים בשטחים הכבושים ואת הפרקטיקה שנהגה מאת 1967. עונש מוות קיים בהסדרים החקיקתיים החלים בשטחים הכבושים אך בשל החלטות מדיניות של ההמשלה, אין עושים שימוש בעונש זה. סעיף 209 לצו הוראות הביטחון מאפשר עונש מוות בגין "גרימת מוות בכוונה". גם תקנה 58 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 מאפשרת עונש מוות בגין חלק מהעבירות ביחס עבירות ביחס לכלי-יריה, חומר-נפץ ורכוש.

62. בסמוך לאחר תחילת הכיבוש, ביום 29.10.67 החליטה ממשלת ישראל: "מחליטים – עד לקבלת החלטה חדשה – להורות ליעוץ המשפטי לממשלה ולפרקליט הצבאי הראשי, כי הפרקליטות והתובעים הצבאיים המופיעים בבתי משפט ובבתי דין צבאיים, יודיעו בקשר לגזרי הדין, שאינם דורשים הטלת עונש מוות על הנידונים". ביום 7.8.1947 דנה הממשלה שוב בעניין והחליטה כי "תעמוד בעינה ההחלטה מאוקטובר 1967". יחד עם זאת החליטה הממשלה כי "הממשלה תראה את עצמה חפשיה לחזור ולדון בכל עת בשאלת יישומה של החלטה הנ"ל למקרה קונקרטי", ובפברואר 1976 קיבלה הממשלה החלטה, ולפיה: "מחליטים: [...] להסמיך את הוועדה שנתמנתה על-ידי ראש-הממשלה על-פי החלטה 362 מיום ה-17

במארכ 1974 להחליט בסמכות הממשלה, שיותר לתובע הצבאי לבקש הטלת עונש מוות על-ידי בית-המשפט הצבאי" (בועז סנג'רו "על עונש המוות בכלל ועל עונש המוות בגין רצח בפעולת טרור בפרט" **עלי משפט ב'** 127 (תשס"ב), עמ' 186 (להלן: **סנג'רו 2001**)).

63. החלטת ממשלה נוספת התקבלה בשנת 1979 בה הוענק שיקול דעת לתביעה הצבאית לדרוש עונש מוות בגין מעשים "אכזריים במיוחד", וזאת לאחר הסכמת היועץ המשפטי לממשלה ובתיאום עם גורמים מדיניים. בפועל, התביעה הצבאית איננה דורשת גזר דין מוות. בשנת 1985 הוסכם בין שר המשפטים, שר הביטחון והיועץ המשפטי לממשלה כי התביעה הצבאית תפעל על פי שיקול דעתה העצמאי. שר המשפטים לשעבר משה ניסים הביע את דעתו כי הפרקליט הצבאי הראשי אינו מעוניין לשאת באחריות לנקיטת צעד מסוג זה. בפועל, ובמשך עשורים של כיבוש, בית המשפט הצבאי לא התבקש ולא הטיל עונש מוות על פלסטינים בשטחים הכבושים (ראו **סנג'רו 2001**, עמ' 186). מאז תחילת הכיבוש לא דרשה התביעה הצבאית להטיל ובפועל לא הוטל עונש מוות על פלסטינים בשטחים הכבושים.

64. לא בכדי הביע היועץ המשפטי בצבא התנגדות נחרצת לתיקון החקיקה דן, ככל שהוא חל על "האזור". מר תכלת מרדכי, "רמ"ד מודיעין וטרור ביועמ"ש איו"ש" הבהיר כי:

"... כבר עכשיו אנחנו רוצים להביע שני קשיים. קושי ראשון ... נוגע לזה שבעצם שר הביטחון יורה למפקד הצבאי לתקן את החקיקה במישרין. אני מזכיר שעד כה הכנסת נמנעה מלחוקק חקיקה שתחול במישרין על האזור. מה שעלול להעלות טענות של ... סיפוח בפועל וזה משהו שאנחנו בכלל...

אנחנו כן מצטרפים לקשיים שגם שצינו מבית הנשיא וגם משרד המשפטים לעניין סמכות ההמתקה. אני רגע אזכיר שסמכות ההמתקה מעוגנת בדין הבינלאומי בסעיף 75 לאמנת ג'נבה הרביעית. זו אמנה שמחייבת את המפקד הצבאי והוא פועל לפיה כבר היום ויש לו חובה לפעול לפיה. ולכן ככל שההצעה תתקבל בנוסחה הנוכחי היא מעוררת קושי בכמה היבטים. הקושי הראשון הוא שהמפקד הצבאי יאלץ או לפעול לפי הדין הישראלי או לפעול לפי הדין הבינלאומי ובכל מקרה הדינים לא מתכנסים אחד עם השני מה שעלול לעורר מורכבות מאוד מאוד משמעותית. קושי נוסף זה ... בעצם אין פה שום ייבצר סוג של ואקום מכיוון שאין סמכות לנשיא המדינה ... אין סמכות לנשיא המדינה לחון אנשים באזור ומכיוון שהסמכות הזו נתונה לריבון באזור, שהוא המפקד הצבאי, ביטול הסמכות הזו ביחס לעונש המוות היא תיצור סוג של ואקום שבעצם אף אחד לא יממש את הסמכות הזו כריבון באזור וזה מעורר קשיים בעינינו. מעבר לקשיים שנוגעים לדין הבינלאומי."

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 43:26-50:53.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בווידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

65. גם המחלקה למשפט בינלאומי במשרד המשפטים הביעה התנגדות להצעת חוק, בדיון שהתקיים הועדה ביום 3.2.2026. עו"ד מתן גלבוץ הבהיר לעניין זה, בין היתר כי:

"התייחסנו בשבועות הקודמים לכל הסוגיה של עונש מוות חובה. אני יכול להידרש לזה בהמשך, ולומר למה לעמדתנו זה לא מתכנס עם מחויבותיה של ישראל בזירה הבין-לאומית. אני רוצה להתמקד בהגדרה של תושב האזור, כלומר סעיף 3(ג) להצעה הנוכחית. לעמדתנו, כשלעצמה, ההגדרה הזאת עלולה לחזק טענות בזירה הבין-לאומית בדבר אפליה ממוסדת ושיטתית בין האוכלוסייה הישראלית לפלסטינית. זאת לא מסקנה שהיא בעלמא,

ובית הדין הבין-לאומי לצדק, ה-ICJ, כבר הגיע למסקנה הזאת בחוות הדעת המייעצת שלו מ-2024.

... גם אם בית הדין הפלילי פועל שלא בסמכות, אנחנו עדיין נאלצים להתמודד עם ההליכים שמתנהלים במסגרתו בשנתיים האחרונות, וכבר ציינתי את זה.... אני אציין שהמדיניות של ישראל באזור מצויה כבר מזה זמן רב, עוד לפני המלחמה, וזוכה לתשומת לב בין-לאומית מוגברת. בשנים האחרונות היא עמדה גם במוקד שתי חוות דעת מייעצות, גם זאת שצינתי מ-2024 וגם זאת שביחס לאונר"א. היא גם מהווה חלק מהחקירה שמתנהלת היום על ידי התובע בבית הדין הפלילי הבין-לאומי. כמו שצינתי גם בדיון החסוי, היקף החקירה הוא לא רק למלחמה עצמה בעזה, אלא היא התחילה לפני כן, ומתייחסת גם לאיו"ש ולמזרח ירושלים.

במסגרת ההליכים נבחנות, בין היתר, טענות שנוגעות גם לגבי האופי המפלה של מדיניות ישראל באזור, וגם לגבי קיומו של משטר אפליה ממוסד. אני אציין שבחוות הדעת המייעצת, ה-ICJ מתייחס לטענות של הרבה צדדים שהעלו את טענות האפרטהייד. בגלל זה, לא ניתן לשלול כי הצעת החוק שמבקשת להטיל עונש מוות חובה ועם סעיף ספציפי שמתייחס לתושבים הפלסטינים, תיבחן במסגרת חקירה כחלק מניסיון של משרד התובע לבסס טענת אפליה רחבה יותר כלפי האוכלוסייה הפלסטינית.

פרוטוקול הוועדה מס' 555 מיום 3.2.2026, עמ' 25.

== מצ"ב העתק פרוטוקול הוועדה מס' 555 מיום 3.2.2026 כנספח ע/10.

(ב) עונש חובה

66. החוק מטיל עונש מוות חובה. כאמור, סעיף 3(א) לחוק קובע, בין היתר, כי "ד) תושב האזור הגורם בכוונה למותו של אדם והמעשה הוא מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו–2016 (בסעיף זה – מחבל), דינו מוות ועונש זה בלבד, אולם אם מצא בית המשפט הצבאי, מנימוקים מיוחדים שיירשמו, כי מתקיימות נסיבות מיוחדות שבשלן ראוי להטיל על המחבל עונש מאסר עולם, רשאי הוא להטיל עליו עונש כאמור ועונש זה בלבד". אך במהותו, העונש נותר עונש חובה. על כך מספר יועצים משפטיים ומשרדי ממשלה הביעו את עמדתם בפני הוועדה. כך למשל הציגה עו"ד לילך וגנר את עמדת **משרד המשפטים** ולפיה:

"... הרפורמה בהמתה קבעה עונש מאסר עולם כעונש חובה, סעיף קטן ב שנקרא סעיף פתח המילוט לא הופך את זה ללא עונש חובה. זה סעיף שלא מתייחס לעונש אלא למהות של המעשה. סעיף 35א רבתי לחוק העונשין קובע את הכלל בנוגע לעונשי חובה וקובע, הורשע אדם בעבירה שדינה עונש חובה ניתן להטיל עליו עונש קל מעונש החובה הקבוע לעבירה, אם העבירה נעברה בנסיבות מקילות מיוחדות שיפורשו בגזר הדין. העניין שהסעיף של הרצח הוחרג מסעיף 35 א. אז אני לומדת מזה שני דברים. אחד שעונש שקובע עונש שאפשר לסטות ממנו בנסיבות מיוחדות הוא עדיין עונש חובה. זה בשביל הטרמינולוגיה שהיתה חשובה פה לאנשים. עוד פעם לי זה פחות חשוב יותר חובה. דבר שני, עבירת הרצח ... הוחרגה כי יש בה עונש חובה שאינו עונה על הקריטריון של סעיף 35 א. ולכן ללמוד מסעיף קטן ב ופתח המילוט והפסיקה של אלרון על פתח המילוט, ואני יודעת שגם לנשיא עמית היו שתי החלטות בנוגע לסעיף המילוט, היא לא רלוונטית לשאלה ולכן אני שמה את זה בצד"

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 26:50-13:28.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

67. על עמדה זו חזרה עו"ד וגנר בדיון האחרון בפני הוועדה ביום 24.3.2026 :

"אמרתי שאפשר לסטות ממנו בנסיבות מיוחדות שיירשמו באמצעות נימוקים מיוחדים. המשמעות של התיקון הזה היא שאם קודם לכן העונש היה עונש חובה שאי-אפשר לסטות ממנו, עכשיו אפשר בנסיבות מיוחדות לחרוג מעונש מוות. לתפיסתנו, זה לא מבטל את המהות של העונש כעונש חובה, כי זאת נותרת ברירת המחדל בהינתן הרשעה בעבירה.

...
ובית המשפט ככלל לא רשאי לסטות ממנו. במקום שבית המשפט הוא זה שינמק את ההחלטה להטיל את העונש המחמיר ביותר שאפשר להטיל על נאשם – דיברנו על המשמעות של עונש מוות כעונש בלתי הפיך, כפי שנעשה ביחס לכל עבירה אחרת בדיון הפלילי."

פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026, עמ' 10-11.

68. עמדה דומה הובעה על ידי **הסניגוריה הציבורית**, באמצעות עו"ד ישי שרון :

"... אני רוצה לדבר על שתי נקודות ספציפיות... א. הדיון שנערך פה קודם לגבי עונש חובה עונש רשות, אז גם אני מצטרף לדברים הברורים שנאמרו על ידי לילך. כמו שאנחנו מנסחים גם בוועדה הזאתי עונשי מינימום ומקפידים לשים בצידם פתחי מילוט, אז גם כאן מדובר בפתח מילוט וזה לא משנה את המהות של הסעיף כעונש חובה. זה אותה גברת בשינוי אדרת... מבחינתנו עדיין מדובר בעונש חובה על כל המשתמע מכך.

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 52:32-37:35.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא :

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

69. גם **היועץ המשפטי לוועדה**, עו"ד עידו בן יצחק, ציין כי יש בנוסח הקיים של הסעיף קושי: "ראשית נקבע אמנם ירדנו מעונש חובה לעונש שניתן לסטות ממנו מנימוקים מיוחדים ובהתקיים נסיבות מיוחדות, אלא עדיין נסיבות שיקול דעת מאוד מצומצם שניתן לבית המשפט. אין לזה דוגמאות שאנחנו מכירים בעולם המערבי וזה מעורר קושי ראשון מבחינתנו" (הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 24.3.2026, דקות 05:00-01:26:01:1).

דיון הוועדה מיום 24.3.2026 זמין בוידאו בקישור הבא :

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241906>

70. ואכן, בראיון מיום 26.3.2026, לאחר שהחוק עבר בוועדה לביטחון לאומי לקריאה שנייה ושלישית בכנסת, ציין יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל, בראיון לרדיו "קול ברמה", כי חוק עונש המוות שהיה קיים בישראל היה "אות מתה", משום שהתביעה לא ביקשה את הטלתו, "והשופטים לא נדרשו אפילו להתמודד עם העניין הזה". לדבריו, "לכן אנחנו באנו וחוקקנו חוק שיש לו שלושה דברים עיקריים..."

71. ח"כ פוגל ממשיך ומבהיר, כי "הסעיף הראשון והכי חשוב בהצעת החוק שלנו זה עונש חובה, זה לא ערעור על העונש. אפשר לערער על ההרשעה - לא על העונש... זה מייתר את השופטים, זה מייתר את התביעה בהיבט של העונש... לא רק שאין ערעור [על העונש]... ברגע שנקבע שהוא אשם, אנחנו באנו ובסעיף השני הוא יבוצע על ידי שירות בתי הסוהר תוך זמן קצוב, כלומר תוך 90 יום מהרגע שנגזר דינו למוות, תוך 90

יום הוא יבוצע. היחיד שיכול כרגע לשנות את זה ולהאריך את זה, כלומר להוסיף עוד 90 יום זה ראש הממשלה... הוא לא יכול לבטל, רק לתת עוד 90 יום... זה הכל. הדבר השלישי, והוא החשוב, ... יחד עם הפעולות הנוספות שמבצע השר לביטחון לאומי איתמר בן גביר ושירות בתי הסוהר, גם הפעילות מול המחבלים בתוך שירות בתי הסוהר בתנאי הכליאה שלהם וגם העונש הזה... [מהווים חלק ממכלול אחד]" (מדקה 30: 2) עוד ציין ח"כ פוגל, כי החוק יחול על "הנוחבות", שכן משפטם טרם החל: "דרך החקיקה הזו כשהמשפט שלהם יתבצע, על פי החקיקה החדשה [הם יוצאו להורג]. (דקה 4: 45)

72. ח"כ פוגל הוסיף לגבי אופן ביצוע העונש: "אני רציתי בשלב הראשון של הדיונים... בזריקה כי חשבתי אולי זו הצורה ההומנית ביותר... אני רוצה להרוג את מי שצריך להרוג אבל אני מוכן גם לעשות את זה בדרך קצת יתר הומניות... [אבל] קפצו כל הרופאים וכל היפי נפש האלה ואמרו אנחנו לא נהיה מוכנים להיות שותפים לעניין הזה. חזרנו חזרה להיסטוריה של מדינת ישראל וגילינו שיש במדינת ישראל במסגרת חוק עונש מוות יש את הדרך לבצע את זה." (מדקה 21: 6).

הראיון זמין בקישור הבא:

<https://kol-barama.co.il/item/למחבל-עונש-מוות-חוק-פרטי-פוגל-צביקה>

(ג) הקלות בהטלת עונש מוות

73. החוק כולל הסדר מקל מאוד על הטלת עונש המוות. סעיף 3(א) לחוק קובע כי "על אף האמור בכל דין, שמכותו של בית משפט צבאי לגזור עונש מוות על מחבל לא תותנה באלה: (1) התביעה ביקשה לגזור עונש זה או תמכה בהטלתו; (2) גזר הדין ניתן פה אחד; (3) דרגתם של שופטי המותב אינה פחותה מסגן אלוף". בכך משנה החוק את הוראות תחיקת הביטחון לפיהן עונש מוות לא יוטל אלא אם כן היה מותב בית המשפט הצבאי מורכב משלושה שופטים שדרגתם איננה פחותה מסגן אלוף וגזר הדין ניתן פה אחד (סעיף 165(א) לצו הוראות הביטחון).

74. על פניו, ועל אף שדעת מיעוט בהרכב צריכה להטיל ספק, לכל הפחות, לעניין ההרשעה והעונש, אלא שספק זה אין די בו בכדי למנוע הטלת עונש מוות על פי החוק. הסעיף גם שולל את שיקול דעת התביעה בהקשר הזה ומוריד את רף שופטי ההרכב. על הקשיים בהקשר הזה עמד היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד עידו בן יצחק:

"הסדרים אחרים קודם כל דיברנו הרבה על זה שעונש מוות הוא בלתי הפיך ולכן צריך להיות זהירים ביישום שלו ובחוק הזה יש מספר הסדרים שדווקא שמקלים את השימוש בו בין אם הורדת דרישה... מפה אחד לרוב רגיל יש את ההוראה שקובעת שמבטלת את הדרישה שהשופטים יהיו בדרגת סגן אלוף לפחות ולפיך בעצם מורידה בעצם את התנאים מקלה על התנאים להקל בעונש גם לא נמסרה יותר מדי הצדקה להוראה הזאת."

(הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 24.3.2026, דקות 05: 60 – 01: 26)

דיון הוועדה מיום 24.3.2026 זמין בוידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241906>

(ד) איסור חנינה

75. החוק קובע גם איסור מוחלט על המתקת העונש או חנינה. סעיף 3(א) לחוק קובע בהקשר זה כי "מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור לא יהיה רשאי להקל או להמיר עונש מוות שנגזר על מחבל שהורשע כאמור בסעיף קטן (ד), ולא יהי רשאי לחון אותו". זהו בעצם שינוי לסעיף 184 לצו הוראות הביטחון שמעניק למפקד הצבאי ב-"אזור" סמכות חנינה או הקלה בעונש למי שהורשע ונענש בבית מהשפט צבאי. גם לגבי סעיף זה הובעו דעות יועצים משפטיים בדבר אי חוקתיותו. עו"ד לילך וגנר, הציגה את עמדת **משרד המשפטים** לעניין זה כלהלן:

"לגבי הסעיף שעוסק באיסור על הקלה בעונש או בחנינה, אין שינוי להבנתנו ולא ניתן מענה לקושי שהוצף בכל הנוגע לשלילת אפשרות החנינה, אלא נועד לדייק מי הגורם שמוסמך לחון את מי שהורשע באזור – המפקד הצבאי, וכלל הקשיים, לרבות הקשיים במישור המשפט הבין-לאומי והעובדה שמדובר שוב בהסדר שגם לו אין אח ורע במדינות אחרות, וכל מה שדיברנו על מה שהיה בארצות הברית עם הסיפור של אי-חוקתיות האירוע הזה, נותרו בעינם. בארצות הברית ניתן משקל רב מאוד להגנות הפרוצדורליות בהקשר של עונש מוות."

פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026 (דיון בוקר), עמ' 12.

76. עמדת **משרד המשפטים** בדבר אי חוקתיות הסעיף הובעה באופן ברור בדיון אחר בפני הוועדה:

"... [סעיף העדר חנינה] זה אחד האלמנטים שהדגשנו שהופך את ההצעת החוק ללא חוקתית. כי העדר אפשרות לחנינה לגמרי, שוב חסר תקדים וגם במדינות שצוינו להבנתנו חסר תקדים." (12: 48 – 11: 40)

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 48-11: 40.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

77. גם **הצבא** הביע התנגדות לסעיף זה. מר תכלת מרדכי, "רמ"ד מודיעין וטרור ביועמ"ש איו"ש" הביע עמדה זו:

"אנחנו כן מצטרפים לקשיים שגם שצינו מבית הנשיא וגם משרד המשפטים לעניין סמכות ההמתקה. אני רגע אזכיר שסמכות ההמתקה מעוגנת בדין הבינלאומי בסעיף 75 לאמנת גינבה הרביעית. זו אמנה שמחייבת את המפקד הצבאי והוא פועל לפיה כבר היום ויש לו חובה לפעול לפיה. ולכן ככל שההצעה תתקבל בנוסחה הנוכחי היא מעוררת קושי בכמה היבטים. הקושי הראשון הוא שהמפקד הצבאי יאלץ או לפעול לפי הדין הישראלי או לפעול לפי הדין הבינלאומי ובכל מקרה הדינים לא מתכנסים אחד עם השני מה שעלול לעורר מורכבות מאוד מאוד משמעותית. קושי נוסף זה ... בעצם אין פה שום ייבצר סוג של ואקום מכיוון שאין סמכות לנשיא המדינה ... אין סמכות לנשיא המדינה לחון אנשים באזור ומכיוון שהסמכות הזו נתונה לריבון באזור, שהוא המפקד הצבאי, ביטול הסמכות הזו ביחס לעונש המוות היא תיצור סוג של ואקום שבעצם אף אחד לא יממש את הסמכות הזו כריבון באזור וזה מעורר קשיים בעינינו. מעבר לקשיים שנוגעים לדין הבינלאומי."

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 53: 26-50: 43.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא :

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

78. גם היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד עידו בן יצחק, ציין כי יש בסעיף קושי רב :

"לגבי נושא של חנינה, אנחנו כבר בראשית הדיונים זה אחד הדברים הראשונים שהערנו עליו זה סעיף 75 לאמנת גינבה הרביעית הצפנו את הקושי הזה העלינו אותו בפני הצבא מה מתכוון המפקד הצבאי לעשות כאשר יש לו מצד אחד את הדין הישראלי עושה שאומר תעשה כך מצד שני יש לו את הדין הבינלאומי שאומר אחרת לא קיבלנו תשובות לעניין הזה מהצבא אנחנו לא יודעים מה יקרה פה בדילמה הזאת..." (1: 43: 42 – 32: 39)

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 13: 39 – 1: 43: 42.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בוידאו בקישור הבא :

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

79. בדיון קודם של הוועדה הביע היועץ המשפטי של הוועדה כי "לעמדתנו בגלל הקושי בענישה שאין דרך להשיב את הגלגל לאחור ואנחנו יודעים שהיו מקרים של הרשעות שווא ... ההקלה בתנאים של שמאפשרת עונש מוות בקלות יותר מאשר קודם עלולה לגרום לתוצאות לא רצויות של הרשעות שגויות שבסופו של דבר הוכרעו כלא נכונות. אני גם מזכיר שבארצות הברית היו כ-200 מקרים כאלה של הרשעות שבהן הוגדר עונש מוות ולאחר מכן הנאשמים זוכו" (פרוטוקול מס' 521 מיום 23.12.2025 של הוועדה עמ' 34)

== מצ"ב העתק פרוטוקול מס' 521 מיום 23.12.2025 של הוועדה כנספח ע/11.

(ה) דרג פוליטי יקבע את המדיניות באשר למיקום ההעמדה לדין

80. החוק סוטה מהכללים המשפטיים בדבר קביעת מיקום ההעמדה לדין ומפקיד זאת בידי גורם פוליטי – שר הביטחון - אשר הוסמך לקבוע את מדיניות מיקום ההעמדה לדין אך ללא שנקבעו לכך כל אמות מידה. דהיינו לשר הביטחון שיקול דעת רחב ולא מתוחם לעניין זה. סעיף 3(ב) לחוק קובע כי "על אף האמור בכל דין, שר הביטחון יקבע בנוהל את מדיניות מקום העמדתו לדין של מחבל כאמור בסעיף 209(ד) לצו בדבר הוראות ביטחון כנוסחו בסעיף קטן (א)". הקושי בסעיף זה הובע בעמדת משרד המשפטים, אותו הציגה עו"ד לילך וגנר :

"לגבי ההוראה שקובעת שתושב האזור יועמד לדין בבית משפט צבאי בלבד, ומחליפים אותה בהוראה שמסמיכה את שר הביטחון לקבוע חוקיות, כביכול התיקון הזה ממיר את הקביעה שכל תושב אזור יועמד לדין בבית משפט צבאי לנוהל של שר הביטחון, וזאת על אף האמור בכל דין. יש לנו כמה בעיות עם הסעיף הזה ... דבר ראשון, זה לא נותן מענה לקושי המהותי, שבהתגברות על סמכות השיפוט הישראלית כי הנוסח עדיין מתגבר על הוראות הדין בנוגע לסמכות השיפוט, כי כתוב: על אף האמור בכל דין. לא ניתן להתגבר על הוראות חוק באמצעות נוהל, וזה מבחינת המדרג הנכון. ובכל מקרה, השאלה היכן נאשם עומד לדין צריכה להיקבע לפי מבחן משפטי אחיד. כמו שהסברתי קודם, מבחן מרב הזיקות מכריע היום איפה מועמד נאשם לדין, כאשר יש סמכות שיפוט מקבילה בשני מקומות. המבחן הזה מהווה היום חלק מהדין מכוח הפסיקה. הנוסח המוצע מסמיך את שר הביטחון להחליט בניגוד לדין על הערכאה המוסמכת לדון בעניינו של נאשם.

שר הביטחון הוא גורם מדיני ופוליטי ולא מתאים שהוא יקבע את הנוהל בעניין הזה. נהלי תביעה ואכיפה אמורים להישאר בידי רשויות האכיפה, מה גם שלא ברורה הרלוונטיות של השיקולים של שר הביטחון, שהוא אמון עליהם, לשאלה איפה צריך להעמיד את הנאשם לדין, וכפועל יוצא מכך, איזה דין יחול עליו כי בסוף הוא יועמד לדין, או בישראל או באיו"ש. זאת לא השאלה האם הבן אדם יועמד לדין, אלא איפה הוא יועמד לדין, ואיזו מערכת דינים תחול עליו."

פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026 (דיון בוקר), עמ' 13.

(4) הסדר עונש המוות בישראל

81. כאמור, החוק מתקן את סעיף 301א לחוק העונשין וקובע בסעיף קטן (ג) כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), הגורם בכוונה למותו של אדם מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל, בנסיבות כאמור בסעיף קטן (א)(10), דינו – מיתה או מאסר עולם, ואחד מעונשים אלה בלבד". גם כאן נקבע כי "סמכותו של בית משפט להטיל עונש מוות בעבירות לפי חוק העונשין ולפי חוק בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם, התשי"א – 1950, לא תותנה בכך שהתביעה ביקשה לגזור עונש כאמור או תומכת בהטלתו" (סעיף 5 לחוק).

82. מעבר לאבחנה ולאפליה הפסולה שהסעיף מגלם כפי שפורט לעיל, הסעיף גם מעלה קשיים בהוכחת שלילת קיומה של מדינת ישראל – מושג עמום ורחב שיהיה קשה להתמודד איתו בדין הפלילי. ואכן, על קשיים אלה הצביע **משרד המשפטים** בעמדתו בפני הוועדה, אשר הוצגה על ידי עו"ד לילך וגנר כלהלן:

"לגבי הנסיבה המחמירה שמוצעת בסעיף 301א(א) לחוק העונשין והיא התיקון מ-במטרה לפגוע באזרח, ל-במטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל, משנה את הנוסח שקיים, כך שבמקום שהוא יוחמר באופן אוטומטי בצד רצח שהוא מעשה טרור ממאסר עולם למוות, צריך שתהיה מטרה לפגוע באזרח או בתושב ישראל. הרכיב הזה שהוחלף – במטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל – יש בו בעייתיות משפטית שאני אחדד ... נראה שברמה הפרקטית יהיה קושי להוכיח את המניע הזה, והדבר הזה בעייתי כי הוא מחריף את הפער שדיברתי עליו בתחילת דבריי בין הדין הישראלי לאיו"ש. בישראל יצטרכו להוכיח מניע מאוד מסוים, שאין לו כרגע תקדים בחוק העונשין, ובאיו"ש לא יצטרכו להוכיח את זה, וכמו שאמרנו קודם, זה עונש מוצע או עונש חובה שאפשר לסטות ממנו מנימוקים מיוחדים שיירשמו. לכן, אני חוזרת לנקודת המוצא שלי, שההסתייגויות שהתקבלו לא מרפאות את הפגמים המהותיים בהצעה הזאת, ועדיין היא נותרה מבחינתנו כהצעה שלא עומדת במבחני החוקתיות."

פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026 (דיון בוקר), עמ' 13.

83. גם **הסניגוריה הציבורית** הצביעה על הקושי בהוכחת המניע בהקשר זה. בהצגת עמדת הסניגוריה, הבהיר עו"ד עו"ד ישי שרון:

"אני לא מכיר משהו דומה לו בחוק העונשין אני קצת מתקשה לראות איך הדבר הזה יוכח בשטח ומכל מקום לא ברור לי הרציונאל של התוספת החדשה ..."

הקלטת דיון הוועדה לביטחון לאומי מיום 15.3.2026 שעה 13:00, דקות 20:37-48:37.

דיון הוועדה מיום 15.3.2026 שעה 13:00 זמין בווידאו בקישור הבא:

<https://main.knesset.gov.il/apps/committees/2229/sessions/2241592>

(5) זירוה הליכי התלייה והגבלת מפגש עם עורך דין

84. החוק קובע כי עונש המוות יבוצע בתלייה (סעיף 7 לחוק) ותוך תקופה קצרה ביותר. סעיף 5 לחוק קובע כי "א) גזר דין מוות בעבירות לפי סעיף 4 ולפי צו בדבר הוראות ביטחון, יבוצע בתוך 90 ימים מיום שהיה לחלוט; גזר הדין יבוצע בידי שירות בתי הסוהר... (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) מצא ראש הממשלה כי התקיימו סיבות מיוחדות שבשלן יש לדחות את ביצוע גזר הדין, רשאי הוא לפנות לבית המשפט שגזר את העונש בבקשה להורות על עיכוב הביצוע של גזר הדין לתקופות נוספות, ובלבד שהתקופות שבית המשפט יורה עליהן לפי סעיף קטן זה לא יעלו על 180 ימים במצטבר".

85. **משרד המשפטים** התנגד לסעיף זה. עו"ד וגנר הבהירה בדיון הוועדה ביום 3.2.2026, כי "אני אגיד שלגבי סעיף 6, שר המשפטים התנגד לכך שאי-אפשר יהיה לדחות ולעכב את ביצוע גזר הדין. הוא עדיין עומד בהתנגדותו גם לנוסח הזה, כי הוא מגביל את מספר הימים שאפשר לדחות את ביצוע העונש. העמדה של שר המשפטים היא שצריך להותיר שיקול דעת רחב בהקשר הזה, ולא להגביל מבחינת מספר הימים" (פרוטוקול הוועדה מס' 555 מיום 3.2.2026, עמ' 46).

86. משהדבר לא שונה, חזרה עו"ד וגנר על כך בדיון הוועדה מיום 15.3.2026: "אני אגיד שמבחינת שר המשפטים, אין שינוי בעמדה והסעיף שהוא ביקר בדיונים הקודמים של 90 הימים, לא תוקן. מהבחינה הזאת לא ניתן מענה להערה שלו בהקשר הזה" (פרוטוקול הוועדה מס' 576 מיום 15.3.2026, עמ' 13).

87. עוד מגביל החוק מפגש נידון למוות על עורך דין. סעיף 7 לחוק קובע כי "לעניין פגישה עם עורך דין לשם קבלת שירות מקצועי, יראו נידון למיתה כמי שניתנה בעניינו החלטה של הנציב לפי סעיף 1א45, למפגש עם שני עורכי דין לכל היותר" (הגבלת מספר עורכי הדין שקבוצת האסירים או האסיר רשאים לפגוש בתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים).

88. סעיף 7 לחוק גם לא מאפשר ביקורי בני משפחה של נידון למוות. הסעיף קובע רשימה סגורה של מבקרים אצל נידון למוות – סוהר, איש דת שאישר מנהל בית הסוהר, מבקר רשמי מכוח כהונתו לפי סעיף 72 לפקודת בתי הסוהר, ומי שהוסמך על ידי השר לשמש כמבקר רשמי.

ג. ביקורת בינלאומית

89. החוק זכה לביקורת בינלאומית רחבה וחריפה ביותר, תוך כדי הבעת דאגה מהשלכותיו, הן ברמה ההערכית והן ברמת הדין הבינלאומי והתחייבויות ישראל הבינלאומיות. להלן נביא את עיקר הביקורת:

- **שרי החוץ של גרמניה, צרפת, איטליה ואנגליה** הוציאו ביום 29.3.2026 הודעה משותפת בה הביעו את דאגתם מהליכי קידום החוק. שר החוץ הבהירו עת עמדת מדינותיהם לפיה עונש המוות הוא צורת ענישה בלתי אנושית ומשפילה, שאין לה כל השפעה מרתיעה, ומכאן כי דחיית עונש המוות מהווה ערך יסודי עבורם. עוד הביעו שרי החוץ את דאגתם מהאופי המפלה דה־פקטו של הצעת החוק והצהירו כי אימוץ הצעה זו עלול לערער את מחויבויותיה של ישראל לעקרונות דמוקרטיים.

"We, the Foreign Ministers of Germany, France, Italy and the United Kingdom, express our deep concern about a bill that would significantly expand the possibilities to impose the death penalty in Israel and that could be voted into law next week. We are particularly worried about the de facto discriminatory character of the bill. The adoption of this bill would risk undermining Israel's commitments with regards to democratic principles.

The death penalty is an inhumane and degrading form of punishment without any deterring effect. This is why we oppose the death penalty, whatever the circumstances around the world. The rejection of the death penalty is a fundamental value that unites us.

We urge the Israeli decision makers in Knesset and Government to abandon these plans."

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/2761862-2761862>

- מזכ"ל מועצת אירופה, Alain Berset, פרסם, ביום 29.3.2026, פנייה ישירה להנהגה בישראל, וקרא לה לזנוח את הצעת החוק אשר תרחיב תחולת עונש המוות. במכתבים רשמיים שהופנו ליושב ראש הכנסת, אמיר אוחנה, ולנשיא המדינה, יצחק הרצוג, הוא הביע דאגה עמוקה מההשלכות האפשריות של צעדים אלה :

"The Council of Europe opposes the death penalty in all places and in all circumstances. The texts currently under examination in the Knesset would represent a grave step backwards from Israel's long-standing *de facto* moratorium. I call on the Israeli authorities to abandon these proposals," said the Secretary General.

The death penalty has no place in modern justice and is incompatible with respect for fundamental human rights. In line with those principles, capital punishment cannot be applied by the 46 Council of Europe member states, reflecting a clear and longstanding regional consensus grounded in respect for human dignity and the right to life.

Israel abolished the death penalty for ordinary crimes in 1954 and has carried out no executions since 1962. On 25 March 2026, the [Council of Europe's Ministers' Deputies](#) expressed deep concern over the draft laws currently under examination in the Knesset that would expand the death penalty in Israel and called on the Israeli authorities to abandon them. On 27 March 2026, [PACE General Rapporteur](#) on the abolition of the death penalty Gala Veldhoen also urged Knesset members to reject the bill.

The Knesset has held observer status with the Parliamentary Assembly of the Council of Europe since 1957, and Israel also participates in a number of Council of Europe conventions and cooperation mechanisms.

In this context, any development departing from European human rights standards risks moving Israel further away from the framework of values with which it has long chosen to align itself. This also raises broader concerns regarding respect for international law.

The Secretary General has also informed the Ministers' Deputies — the representatives of the Council of Europe's 46 member states responsible for ongoing decision-making — of the steps taken.

The Council of Europe continues to work for the universal abolition of the death penalty, in line with the Reykjavik Declaration adopted by Heads of State and Government in 2023."

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-alain-berset-urges-israel-to-abandon-plans-to-expand-the-death-penalty>

ועדה של האספה הפרלמנטרית של מועצת אירופה (the Council of Europe (PACE) ועדת המשפט וזכויות האדם של מועצת אירופה קיימה דיון ייעודי בנושא הצעת החוק ביום 16.3.2026 תחת הכותרת: "ביטול עונש המוות: מגמות עולמיות עדכניות והמצב בישראל וביפן."

= ההודעה בדבר הדיון זמינה בקישור הבא :

<https://www.coe.int/en/web/abolition-death-penalty/-/hearing-on-the-abolition-of-the-death-penalty-at-the-committee-on-legal-affairs-and-human-rights-of-the-parliamentary-assembly-of-the-council-of-europe>

לאחר הדיון, פרסמה האספה הודעה בה היא מביעה דאגה מהצעת החוק והשלכותיה, כולל השפעות מפלות אפשריות כלפי פלסטינים, כי החוק, במידה ויתקבל, יהווה נסיגה ברורה מעמדתה ארוכת השנים של ישראל בנוגע לשימוש בעונש המוות, וכן הפרה של התחייבויותיה לפי המשפט הבינלאומי לזכויות אדם, וביקשה להימנע מקידום הצעת החוק לכדי חקיקה סופית:

"A committee of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) has expressed "deep concern" at ongoing legislative proposals before the Israeli Knesset that would expand the death penalty in Israel.

Approving a draft resolution based on a report by Gala Veldhoen (Netherlands, SOC), PACE's Committee on Legal Affairs and Human Rights said the changes, if adopted, could lead to "potential discriminatory effects against Palestinians".

"If these bills were adopted, they would represent a clear setback in Israel's long-standing stance on the use of the death penalty and a violation of its obligations under international human rights law," the committee said.

It therefore strongly urged Israel to "refrain from expanding the list of crimes punishable by death in a discriminatory manner". The Israeli Knesset holds observer status with the Parliamentary Assembly.

The committee also condemned ongoing executions in Belarus — currently the only country on the continent to carry out capital punishment — and called on the United States and Japan, Council of Europe observer states, to immediately introduce moratoria on executions, commute sentences and end cruel methods of execution, such as nitrogen hypoxia, firing squad and electrocution, or secretive practices.

The committee welcomed the global trends towards limiting and abolishing the death penalty, including "positive steps" recently taken by Morocco, whose parliament has "partner for democracy" status with the Assembly.

It reaffirmed the Council of Europe's stance against capital punishment in all circumstances and all places, and said any reintroduction of the death penalty by a Council of Europe member state would be incompatible with membership.

The committee said that the Council of Europe and the Assembly should contribute to the upcoming World Congress against the death penalty to be held in Paris in June 2026. A hearing focusing on current global trends and the situation in Israel and Japan preceded the adoption of the report."

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://pace.coe.int/en/news/10222/pace-committee-deeply-concerned-at-proposal-to-expand-the-death-penalty-in-israel->

- **האיחוד האירופאי**: לאחר אישור הצעת החוק בוועדה, לקריאה שנייה ושלישית, הוציא דובר האיחוד האירופאי, ביום 24.3.2026, הודעת במסגרתה הביע "דאגה עמוקה" מקידום הצעת החוק. בהודעה הבהיר האיחוד את עמדתו המתנגדת לעונש מוות בכל מקרה ובכל הנסיבות וכי עונש מעין זה מהווה הפרה של הזכות לחיים. עוד הודגש בהודעה כי לעונש המוות אין אפקט הרתעה מוכח, והוא הופך כל טעות שיפוטית לבלתי הפיכה, כי אישור הצעת חוק זו יהווה צעד חמור לאחור מן הנהוג החשוב הזה ומעמדות שישראל הביעה בעבר. לבסוף ביקש האיחוד מישראל לדבוק בעמדתה העקרונית הקודמת, לעמוד בהתחייבויותיה לפי המשפט הבינלאומי, וכן במחויבותה לעקרונות דמוקרטיים, כפי שהם משתקפים גם בהוראות הסכם האסוציאציה בין האיחוד האירופי לישראל:

"The Death Penalty Bill approved by the security committee of the Israeli Parliament is deeply concerning.

The European Union opposes capital punishment in all cases and under all circumstances.

The death penalty is a violation of the right to life and cannot be executed without violation of the absolute right to be free from torture and other ill-treatment. Capital punishment also has no proven deterrent effect and renders any judicial errors irreversible.

Israel has long upheld a de facto moratorium on both executions and capital punishment sentencing, thereby leading by example in the region despite a complex security environment.

Approving this bill would represent a grave step backward from this important practice and from positions Israel has itself expressed in the past.

The EU encourages Israel to abide by its previous principled position, with its obligations under international law, as well as its commitment to democratic principles, as reflected also in the provisions of the EU-Israel Association Agreement."

= ההודעה זמינה בקישור הבא:

https://www.eeas.europa.eu/eeas/israel-statement-spokesperson-death-penalty-bill_en

- **גרמניה**: מאז שעלתה הצעת החוק לדיונים בשנת 2023, הביעה שרת החוץ של גרמניה Annalena Baerbock "דאגה מיוחדת" בהקשה, וציינה כי עונש המוות הוא פרקטיקה "אכזרית" שאין לה אפקט הרתעה מספק, וכי יש לבטלו ברחבי העולם.

= ההודעה זמינה בקישור הבא:

<https://www.aa.com.tr/en/europe/germany-criticizes-israel-s-plan-to-introduce-death-penalty/2833797#:~:text=BERLIN,should%20be%20sentenced%20to%20death>

- **Amnesty International**: בפברואר 2026 קרא הארגון לנכנסת לבטל את הצעות החוק, בין היתר, ה"מפלול", בטענה כי הן "מעמיקות עוד יותר את שיטת האפרטהייד של ישראל" בכך שהן מכוונות באופן סלקטיבי כלפי פלסטינים, תוך פטור של מתנחלים ישראלים מאותם מסלולים משפטיים:

“These amendments would represent a 20-year set back in Israel’s positive engagement for the adoption since 2007 of UN General Assembly resolutions calling for a moratorium on executions towards the abolition of the death penalty.² If adopted, these bills would distance Israel from the vast majority of states which have rejected the death penalty in law or in practice, while further entrenching its cruel system of apartheid against all Palestinians whose rights Israel controls.

...
By virtue of the ongoing system of apartheid against all Palestinians whose rights Israel controls,³ these amendments would further entrench this discriminatory regime with the death penalty de facto being applied primarily against Palestinians. These amendments would also violate multiple restrictions and safeguards established under international human rights law and standards on the use of this cruel punishment, as well as under customary international law and international humanitarian law. Amnesty International opposes the death penalty unconditionally, in all cases without exception, regardless of who is accused, the nature or circumstances of the crime, guilt or innocence or method of execution.”

= ההודעה זמינה בקישור הבא : <https://www.amnesty.org/en/documents/act50/0677/2026/en/>

- **(WCADP) World Coalition Against the Death Penalty** : קואליציה של יותר מ-190 ארגוני חברה אזרחית – פרסמה, ביום 16.2.2026 הצהרה שבה קראה לכנסת לבטל את הצעת החוק והדגישה כי הוראות להרחבת טווח עונש המוות בישראל, בכל צורה שהיא, פגומה מהיסוד :

“The World Coalition Against the Death Penalty (WCADP) is alarmed by the content of two bills that are presently before Israel’s Knesset, in which it is proposed to expand the scope of the death penalty for terrorism offences, and permit resort to the death penalty in ad hoc military courts for trials related to the attacks of 7 October 2023.

In effect, these bills are intended to expose Palestinians to the death penalty. We express the utmost concern in relation to these measures, and we call for their withdrawal. The WCADP reiterates our unequivocal opposition to the death penalty, in all circumstances, for all people, without exception.

Israel has not carried out judicial executions for more than sixty years. In fact, Israel is an enduring co-sponsor of United Nations General Assembly resolutions calling for a moratorium on the use of the death penalty, in which it is expressly acknowledged that ‘a moratorium on the use of the death penalty contributes to respect for human dignity and to the enhancement and progressive development of human rights.’”

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://worldcoalition.org/calling-urgent-attention-to-proposals-for-the-death-penalty-in-israel/>

- גם ה- **International Bar Association’s Human Rights Institute (IBAHRI)** הוציא הודעת בו הוא מביע את דאגתו מהצעת החקיקה הנדונה :

“The International Bar Association’s Human Rights Institute ([#IBAHRI](https://www.ibahri.org/)) expresses grave concern regarding two bills advancing in the Knesset that seek to permit [#CapitalPunishment](https://www.ibahri.org/).

The IBAHRI urges [hashtag#Israel](#) to withdraw both [hashtag#DeathPenalty](#) bills in line with its obligations under [hashtag#InternationalLaw](#) and the global trend towards abolition.

...

The bills raise significant concerns from an international [hashtag#HumanRights](#) law perspective including, among others, fair trial rights and due process.

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

https://www.linkedin.com/posts/iba-human-rights-institute_ibahri-capitalpunishment-israel-activity-7443726900784623616-fzs/-

- מומחים באו"ם : הביעו ביום 4.2.2026, את דאגתם מהצעת החוק, אמנם הדברים כווננו לנוסח ששונה במהלך הליך החקיקה, אך עיקר דבריהם רלוונטיים גם לנוסח הסופי של החוק :

“UN experts today urged Israel to withdraw a bill proposing the mandatory death penalty for terrorist acts, which would violate the right to life and discriminate against Palestinians in the occupied Palestinian territory. Mandatory death sentences are contrary to the right to life. By removing judicial and prosecutorial discretion, they prevent a court from considering the individual circumstances, including mitigating factors, and from imposing a proportionate sentence that fits the crime,” the experts said.”

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/02/israel-un-experts-urge-withdrawal-death-penalty-bill>

- UN Human Rights Chief Volker Türk : ביום 2.1.2026 הוציא הודעה באשר להצעות החוק, בנוסחן אז, אך עיקר דבריהם רלוונטיים גם לנוסח הסופי של החוק :

“UN Human Rights Chief Volker Türk today urged the Israeli authorities to drop plans to introduce new legislation that would impose mandatory death sentences exclusively on Palestinians under certain circumstances, both in the Occupied Palestinian Territory and in Israel, saying the proposals fly in the face of international law on several levels.

A series of proposals before the Israeli Knesset to lower the threshold for using capital punishment raise serious concerns with respect to discrimination against Palestinians and violation of their due process rights, as well as other breaches of international human rights law and international humanitarian law.

“When it comes to the death penalty, the United Nations is very clear, and opposes it under all circumstances,” added Türk. “It is profoundly difficult to reconcile such punishment with human dignity and raises the unacceptable risk of executing innocent people.”

“Such proposals are inconsistent with Israel’s obligations under the International Covenant on Civil and Political Rights,” the High Commissioner said. “In particular, the introduction of mandatory death sentences, which leave no discretion to the courts, and violate the right to life.”

“The proposal also raises other human rights concerns, including on the basis that it is discriminatory given it will exclusively apply to Palestinians.”

He said the language of such legislation, along with statements from Israeli politicians, indicate that this is intended to apply only to Palestinians, who are often convicted after unfair trials.

...

The proposals also violate international humanitarian law norms that relate to penal procedures and imposition of the death penalty against residents of an occupied territory, the High Commissioner added. He recalled that denying any Palestinian from the West Bank and Gaza the fair trial guarantees set out in the Fourth Geneva Convention amounts to a war crime.”

= ההודעה זמינה בקישור הבא :

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2026/01/israel-turk-says-draft-proposals-death-penalty-palestinians-must-be-dropped>

- ועדת האו"ם נגד עינויים (CAT) במסגרת הערותיה המסכמות על הדו"ח התקופתי השישי של ישראל, מנובמבר 2025, התייחסה להצעת החוק, בנוסחה אז, אף הביקורת שלה במרביתה רלוונטית גם החוק בנוסחו כפי שאושר :

“51. The State Party should consider declaring a moratorium on the death penalty and consider reviewing the country’s legislation and policy in order to abolish it. If the death penalty is imposed, the State Party should ensure that it is only for the most serious crimes and in compliance with international norms, including those regarding non-discrimination. Furthermore, the Committee recalls that mandatory imposition of the death penalty, without consideration of the defendant’s personal circumstances or the particular circumstances of the offence, constitutes an arbitrary deprivation of life. The State Party should also consider acceding to the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty.”

= ההערות המסכמות זמינות בקישור הבא :

<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=QBuzZh2V4oka430jj5cYgdzVW0mFT8gKDpOjrL6ljsHRIYSfSz9%2FVwQaQGw%2B6%2Fiy8iZnRldII0b2ofU%2FpAPitA%3D%3D>

- בדצמבר 2025 פנו דווחים מיוחדים באו"ם למדינת ישראל להביעו את דאגתם מהצעת החוק. אמנם בגרסה קודמת של ההצעה, אך עיקר הביקורת של הדווחים המיוחדים רלוונטית גם כן לנוסח החוק שאושר :

“We are concerned that the Bill is inconsistent with Israel’s obligation to protect the right to life under article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, ratified by your Excellency’s Government in 1991, and related provisions including the prohibition on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (article 7, ICCPR as well as articles 1, 2 and 16 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or punishment, also ratified by Israel in 1991), non-discrimination and equality (articles 2(1) and 26 of the ICCPR), fair trial (article 14 of the ICCPR), legality (article 15 of the ICCPR) and the right to an effective remedy (article 2(3) of the ICCPR).

...

Firstly, we are concerned that mandatory death sentences that leave domestic courts with no discretion as to whether to designate the offence as a crime warranting the death penalty, and whether to issue the death sentence in the particular circumstances of the offender, are arbitrary in nature (Human Rights Committee, General Comment No. 36, para. 37) and are thus contrary to the right to life under article 6 of the ICCPR. It also violates the principle of proportionality in sentencing under international law, which requires that each offender receive a punishment that corresponds to the gravity of the crime, taking into account factors such as the seriousness of the conduct, the offender's degree of responsibility, and any aggravating or mitigating circumstances.

Secondly, since Israel previously abolished the death penalty for murder and maintains it only for certain international crimes, military offences and treason, we emphasize that under international law States parties may not transform into a capital offence any offence that, upon ratification of the Covenant or at any time thereafter, did not entail the death penalty (Human Rights Committee, general comment No. 36, para. 34).

...

Fifthly, the Bill's exclusion of commutation is not consistent with article 6(4) of the ICCPR, which requires that "Anyone sentenced to death shall have the right to seek pardon or commutation of the sentence. Amnesty, pardon or commutation of the sentence of death may be granted in all cases." We emphasise that no category of sentenced persons can be a priori excluded from such measures of relief (Human Rights Committee, general comment No. 36, para. 47).

Sixthly, the Bill involves two types of unlawful discrimination....

Seventhly, we are concerned that, because Israeli military trials of civilians typically do not meet international fair trial standards under human rights law and humanitarian law, any resulting imposition of the death penalty would be arbitrary in violation of article 6 of the ICCPR ...

= הפנייה זמינה בקישור הבא :

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=30540>

ד. מיצוי הליכים

90. העותר מס' 1 פנה מספר פעמים אל הוועדה ביטחון לאומי, היועצת המשפטית לממשלה והיועצת המשפטית לכנסת וביקש שלא לקדם את הצעת החוק. בפניותיו מהתאריכים 18.11.2025, 13.1.2026, ו-23.3.2026 התריע העותר מס' 1 בפני כלל הגורמים הנ"ל כי הצעת החוק, בגרסותיה השונות, הינה בלתי חוקתית ומנוגדת למשפט הבינלאומי.

== מצ"ב העתק פניית העותר מס' 1 מיום 18.11.2025 כנספח ע/12.

== מצ"ב העתק פניית העותר מס' 1 מיום 13.1.2026 כנספח ע/13.

== מצ"ב העתק פניית העותר מס' 1 מיום 23.3.2026 כנספח ע/14.

91. ביום 26.3.2026 התקבלה עמדת משרד המשפטים לפיה "מכיוון שמדובר בהצעת חוק פרטית, ומשכך אין בכוחנו לגנוז אותה. עם זאת, עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה הובעה במסגרת הדיונים בכנסת, ולפיה הצעת החוק בנוסחה הנוכחי אינה עומדת באמות מידה חוקתיות".

== מצ"ב העתק תשובת משרד המשפטים מיום 26.3.2026 כנספח ע/15.

92. ביום 29.3.2026, ובטרם הבאת הצעת החוק להצבעה בפני מליאת הכנסת בקריאות שנייה ושלישית, פנה העותר מס' 1 אל יו"ר הכנסת בדרישה להסיר את ההצעה מסדר יום הכנסת. במכתבו התריע העותר מס' 1 בפני יו"ר הכנסת כי הצעת החוק, הינה בלתי חוקתית ומנוגדת למשפט הבינלאומי.

== מצ"ב העתק פניית העותר מס' 1 מיום 29.3.2026 כנספח ע/16.

93. העותרת מס' 2 הגישה מספר הסתייגות נגד הצעת החוק בפני הוועדה לביטחון לאומי בדיוני הכנת ההצעה לקריאה שנייה ושלישית. ההסתייגות הראשונה הועלתה בפני הוועדה ביום 19.11.2025, ופרטה את הפגיעה בזכויות החוקתיות. הסתייגות שנייה הוגשה לוועדה ביום 27.1.2026. הסתייגות זו מונה את הנתונים והמחקרים המערערים על תכלית החוק ההרתעתית. ההסתייגות האחרונה הוגשה לוועדה ביום 24.2.2026, והיא סוקרת את הדין המשווה בגין עונש מוות, ומראה כי הצעת החוק ייחודית בהשוואה למדינות העולם וכוללת פגמים דרקוניים, הזנחת כל מחויבות לנורמות הנהוגות.

== מצ"ב הסתייגות עותרת מס' 2 לוועדה לביטחון לאומי מיום 19.11.2025 כנספח ע/17.

== מצ"ב הסתייגות עותרת 2 לוועדה לביטחון לאומי מיום 27.1.2026 כנספח ע/18.

== מצ"ב הסתייגות עותרת מס' 2 לוועדה לביטחון לאומי מיום 24.2.2026 כנספח ע/19.

החלק המשפטי

94. הטיעונים המשפטיים מחולקים לשני פרקים. בפרק הראשון יטענו העותרים כי יש להכריז על החוק כחסר תוקף בשטחי הגדה המערבית ולאסור על המפקד הצבאי לפעול מכוחו. בפרק השני יטענו העותרים כי החוק בלתי חוקתי והוא לא עומדת בפסקת ההגבלה.

פרק ראשון: החוק אינו תקף בגדה המערבית בשל השעיית המשפט הבינלאומי

א. חריגה מסמכויות כוח כובש

95. תקנה 43 לתקנות האג משנת 1907 היא הנורמה הבסיסית של תחיקת הביטחון בגדה המערבית ולכן חוק של הכנסת אינו חל על הפלסטינים תושבי הגדה המערבית בהיותם אוכלוסייה מוגנת הנתונה לתפיסה לוחמתית, וזאת במיוחד כאשר מדובר בחוק פוגעני. לכן מדובר בחוק החורג מאמות המידה החלות בשטח כבוש, בכך שהוא מחליף את הדין החל בו בדין ישראלי, שגם הוא אינו מתיישב עם הדין ההומניטרי הבינלאומי ודיני זכויות האדם.

96. כבר נפסק על ידי בית משפט נכבד זה כי המשטר המשפטי החל בשטחי הגדה המערבית אינו המשפט הישראלי, אלא המשפט הבינלאומי הפומבי העוסק בתפיסה לוחמתית. כך נקבע כי "המשמעות המעשית של הדבר היא כי משפט מדינת ישראל אינו חל באזור, ומערכת המשפט החלה בו מאז חודש יוני 1967 היא זו הקבועה בדיני התפיסה לוחמתית, Belligerent Occupation – כפי שהדבר השתקף בעמדתן העקבית של ממשלות ישראל לדורותיהן ובפסיקתו של בית משפט זה" (בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת 9.6.2020) (להלן: עניין עיריית סלואד), וכי "כוחו של המפקד הצבאי בא לו מהמשפט הבינלאומי הפומבי הנוגע לתפיסה לוחמתית. משמעותה המשפטית של תפיסה זו היא כפולה: ראשית, המשפט, השיפוט והמינהל של מדינת ישראל אינם חלים באזורים אלה... שנית, המשטר המשפטי החל באזורים אלה נשלט על ידי המשפט הבין-לאומי הפומבי העוסק בתפיסה לוחמתית" (בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 492 (2005)).

97. סעיף 3(א) לחוק מחייב את שר הביטחון להורות למפקד הצבאי לתקן את הצו בדבר הוראות ביטחון כך שייקבע בו עונש מוות כעונש חובה, בכפוף לחריג מצומצם. הוראה זו מכתובה את תוכן הצו ואינה מותרת שיקול דעת ממשי למפקד הצבאי. מכאן שאין ענייננו בהפעלת סמכות לפי דיני התפיסה הלוחמתית, אלא בהחלה בפועל ובאופן ישיר של חקיקת הכנסת בשטח כבוש.

98. פגם זה מתעצם נוכח העובדה כי העבירה החדשה, שסעיף 3(א) לחוק מחייב לעגנה בסעיף 209(ד) לצו בדבר הוראות ביטחון כוללת יסוד מהותי שלפיו "המעשה הוא מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, תשע"ו–2016". בכך, לא רק שתוכן העבירה מוכתב מראש, אלא שיסודותיה נשאבים במישרין מן הדין הישראלי ומוחלים בגדה המערבית, ללא כל עיגון נורמטיבי עצמאי בדין החל באזור.

99. כפי שנקבע, תפיסה לוחמתית אינה מקנה סמכות להחיל את הדין הישראלי על האוכלוסייה המקומית באמצעות חקיקה של הכנסת (בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית סוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 832 (2004)). עמדה זו קיבלה ביטוי ברור גם בעניין עיריית סלואד, שם הודגש כי החלת חקיקת הכנסת באזור מעוררת קשיים מהותיים ואינה מתיישבת עם המסגרת הנורמטיבית של תפיסה לוחמתית, אשר מייחדת את סמכות החקיקה למפקד הצבאי. כפי שציננה הנשיאה (דאז) חיות:

"קיים קושי רב לשנות את נורמת הבסיס הנוהגת באשר לזהות הגורם המוסמך לחוקק באזור בעקיפין ובדרך של קביעת הסדרים פרטניים. בנסיבות אלה, סוגיית סמכותה של הכנסת לחוקק חוקים אשר להם תחולה ישירה באזור, כמו גם שאלת כפיפותה של הכנסת בחקיקה מעין זו לכללי המשפט הבינלאומי החלים בשטח הנתון בתפיסה לוחמתית, מעוררות קשיים לא מבוטלים ואינן נקיות מספקות" (שם, פסקה 32).

100. זאת ועוד, סעיף 43 לתקנות האג, המהווה, כלשונו של בית משפט נכבד זה, "מסגרת מעין חוקתית של דיני התפיסה הלוחמתית" (בג"ץ 2164/09 יש-דין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית פסקה 8 (26.12.2011)), מתווה את השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו של הכוח הכובש. הוא קובע כי על הצבא הכובש לשמר את החוק שהיה קיים באזור ערב הכיבוש ולפעול על פיו, וכי השיקול המרכזי להפעלת סמכויותיו הוא טובתה של האוכלוסייה המקומית. לפיכך, כל שינוי שישראל מבצעת במצב המשפטי בשטחים הכבושים חייב לעמוד במבחן זה, אחרת שינוי כאמור נעדר תוקף לפי הדין הבינלאומי.

101. מסקנה זו עולה מחוות דעתו המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) מיום 19.7.2024, בשאלת ההשלכות המשפטיות הנובעות מהמדיניות ומהפרקטיקה של ישראל בשטח הפלסטיני הכבוש, כולל מזרח ירושלים (Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem). בחוות דעתו התייחס בית הדין הבינלאומי לצדק להחלת מסגרת החוק הישראלי בשטחים הכבושים וקבע, בין היתר, כי החלה מעין זו מנוגדת לתקנות 43 לתקנות האג וסעיף 64 לאמנת ג'נבה הרביעית:

“... the Court considers that Israel has exercised its regulatory authority as an occupying Power in a manner that is inconsistent with the rule reflected in Article 43 of the Hague Regulations and Article 64 of the Fourth Geneva Convention.”

פסקה 141 לחוות הדעת מיום 19.7.2024

= חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק מיום 19.7.2024 זמינה בקישור הבא:

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>

102. החוק אינו עומד באמות מידה אלה. הוא לא נועד לשמר את הדין הקיים ואינו משרת את טובת האוכלוסייה המקומית, אלא מחיל, שלא כדין, הסדר ישראלי פנימי, מפלה ומושתת על מניעים גזעניים. בכך, הוא חורג ממסגרת הסמכות בדין הבינלאומי ומבסס מנגנון ענישה קיצוני של עונש מוות ככלי לשלילת חייהם של פלסטינים באמצעות מערכת המשפט.

103. אמנם הדין הקיים מאפשר עקרונית הטלת עונש מוות (סעיף 209(א) לצו בדבר הוראות בטחון), אך בפועל לא נעשה בו שימוש, כפי שפורט בחלק העובדתי, ובין היתר, בשל מגבלות מהותיות ובהן: הדרישה להכרעה פה אחד של מותב בן שלושה שופטים בדרגה שאינה פחותה מסגן אלוף (סעיף 165(א) לצו בדבר הוראות בטחון), היעדר חובה להטיל עונש מוות ותלות בבקשת התביעה (ר' עופר בן חיים, "עונש המוות בפסיקת בתי המשפט בישראל ובאזורים המוחזקים", **משפט וצבא** 10 (1989), עמ' 36).

104. החוק משנה מצב זה מן היסוד ומסיר את המגבלות הקיימות. לא רק שהוא מותיר את האפשרות החריגה של שימוש בעונש מוות על כנה, אלא הוא מחמיר אותה והופך את עונש המוות לעונש חובה (בכפוף לחריג מצומצם), מתיר את הטלתו גם בהיעדר בקשה או תמיכה מצד התביעה הצבאית, ללא דרישת פה אחד בין השופטים וללא דרישת דרגה מינימלית של המותב, כקבוע בסעיף 165(א) לצו בדבר הוראות בטחון. כפי שפורט בחלק העובדתי, החוק עוד מבטל מנגנוני ריסון חשובים, ובהם סמכות המפקד הצבאי להקל או להמיר את העונש ואת האפשרות לחנינה. הוא גם מקצר באופן משמעותי את פרק הזמן לביצוע העונש, תוך פגיעה באפשרות לקיום משפט חוזר המעוגנת בצו עצמו (סעיף 157(4) לצו בדבר הוראות ביטחון).

105. כל זאת תוך קביעת הסדר הנוגד באופן מובהק את עקרונות הזהירות המעוגנים בדין ההומניטרי הבינלאומי, אשר מציבים מגבלות מפורשות על הטלת עונש מוות בשטח כבוש. כאמור, החוק עומד בניגוד לתקנה 43 לתקנות האג, אשר מגבילה את סמכותו של המפקד הצבאי לשיקולי ביטחון ולטובת האוכלוסייה המקומית, והוא אינו רשאי לשקול אינטרסים של מדינתו (בג"ץ 393/82 **ג'מעית אסכאן אלמעלמון**

אלתעאוניה אלמחדודה אלמסאוליה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון, פ"ד לו(4) 785, 794-795 (1983).

106. סעיף 75 לאמנת ג'נבה הרביעית מוסיף וקובע כי :

"בשום מקרה אין לשלול מנידונים למיתה את הזכות להגיש בקשת חנינה. לא יוצא לפועל שום דין מוות עד שלא עברו ששה חדשים, לפחות, מיום שקיבלה המעצמה המגינה את ההודעה על פסק הדין הסופי המקיים את דין המוות או על הצו הדוחה את החנינה. תקופת ששת החדשים שנקבעה בזה להשהיית דין מוות, אפשר להפחיתה במקרים בודדים בנסיבות דחק חמורות, שכרוך בהן איום מאורגן על בטחונם של המעצמה הכובשת או כוחותיה, ובלבד שתמיד יודיעו למעצמה המגינה על הפחתה זאת ויתנו לה שהות ואפשרות מספקת להגיש לרשויות הכיבוש המוסמכות את עצמותיה בנוגע לדיני מוות אלה."

107. החוק סותר הוראות אלה : הוא שולל בפועל אפשרות לחנינה או הקלה, ומצמצם באופן משמעותי את פרק הזמן לביצוע העונש לכ-90 ימים בלבד, בניגוד לדרישת ההשהיה המינימלית של ששה חודשים מהיום שהפך פסק הדין לחלוט. בכך, הוא לא רק חורג מדרישות הדין ההומניטרי הבינלאומי, אלא מבקש לעקוף אותן באופן שיטתי.

108. החוק מפר גם את סעיף 27 לאמנת ג'נבה הרביעית, הקובע כי יש לנהוג בכל אדם מוגן באופן אנושי בכל עת, ולהגן עליו מפני כל מעשה אלימות וכל פגיעה בכבודו ובשלמות גופו. נוסף על כך, סעיף 32 לאמנת ג'נבה הרביעית אוסר נקיטת אמצעים הגורמים לסבל פיזי, לרבות אמצעים אכזריים או ברוטליים, בין אם הם מופעלים על ידי גורמים אזרחיים ובין אם על ידי גורמים צבאיים. איסור זה אינו חל רק על מעשי אלימות ישירים, אלא גם על פרקטיקות ענישה הנושאות מאפיינים של אכזריות או פגיעה בכבוד האדם. הטלת עונש מוות באופן מפלה כלפי קבוצה לאומית מסוימת, לצד בחירת אמצעי המתה אכזרי בדמות תלייה, ופגיעה מהותית בהגנות הדיוניות ובקיומו של הליך הוגן, עומדות בניגוד לחובות אלה.

109. העותרים יוסיפו כי שלילת הזכות לחיים שלא כדיון, כפי שהיא מתאפשרת במסגרת החוק, עשויה להיכנס לגדר "הריגה מכוונת" של אדם מוגן, המוגדרת כפשע מלחמה (סעיף 8(2)(a)(i) לאמנת רומא – willful killing), ובנסיבות מסוימות אף כפשע נגד האנושות (סעיף 7(1)(a) לאמנת רומא – murder). מקום שבו שלילת החיים מתבצעת במסגרת הסדר פגום מיסודו, אין מדובר בענישה לגיטימית אלא בשלילת חיים שלא כדיון.

110. זאת ועוד, ההסדר הקבוע בחוק, לרבות בחירת אמצעי המתה אכזרי, בצירוף פגיעה בכבוד האדם ובאוטונומיה של הנידון, שוללות את אופיו כענישה לגיטימית ומציבות אותו כפרקטיקה של יחס אכזרי האסור לפי אמנת רומא (סעיף 8(2)(a)(ii) - torture or inhuman treatment) וכן סעיף 8(2)(c)(i) לאמנת רומא ; סעיף 7(1)(f) - torture ; סעיף 7(1)(k) - (other inhumane acts).

111. בסוף, פגיעה מובנית בהגנות הדיוניות, ובכלל זה שלילת משפט הוגן, עשויה להיכנס לגדר האיסור על גזירת דין והוצאה להורג ללא הליך כדיון (סעיף 8(2)(a)(vi), וכן סעיף 8(2)(c)(iv) לאמנת רומא. בנסיבות אלה, שלילת חיים במסגרת הליך כזה אינה יכולה להיחשב להפעלת סמכות שיפוטית לגיטימית, אלא הוצאה להורג בלתי חוקית.

ב. החוק מפר את משפט זכויות האדם הבינלאומי החל על הגדה המערבית

112. ההלכה הפסוקה קובעת כי משפט זכויות האדם מהווה חלק בלתי נפרד מהדין שחל על הגדה המערבית, לצד תחולתו על אזרחי ותושבי המדינה. החוק עומד בסתירה ישירה ומהותית להוראות הדין הבינלאומי ולהתחייבויותיה של ישראל מכוחו. מסקנה זו מתיישבת עם הצהרותיה של ישראל בזירה הבינלאומית לאורך השנים, ועם הצבעותיה העקביות בעצרת הכללית של האו"ם בעד ביטול עונש המוות (ר' החלטות 62/149 מיום 18 בדצמבר 2007, 63/168 מיום 18 בדצמבר 2008, 65/206 מיום 21 בדצמבר 2010, 67/176 מיום 20 בדצמבר 2012, 69/186 מיום 18 בדצמבר 2014, 71/187 מיום 19 בדצמבר 2016, 73/175 מיום 17 בדצמבר 2018 ו- 75/183 מיום 16 בדצמבר 2020).

113. המגמה האחידה והמתמשכת בדין הבינלאומי היא להביא לביטול עונש המוות. בהכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם נקבע כי "כל אדם זכאי לחיים, לחירות ולביטחון אישי" (סעיף 3 להכרזה), וכי "לא יהיה אדם נתון לעינויים, ולא ליחס או לעונש אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים" (סעיף 5 להכרזה).

114. סעיף 6 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (International Covenant on Civil and Political Rights) מעגן אף הוא את הזכות לחיים של כל בני האדם ומבטיח את הגנתה. האמנה מכירה בעליונות הזכות לחיים ואינה מתירה כל סטייה ממנה, אף במצבים של סכסוך מזוין או מצבי חירום ציבוריים אחרים המאיימים על קיום האומה. סעיף 6(1) לאמנה קובע כי אין לשלול מאדם את חייו באופן שרירותי, וכי הזכות לחיים תוגן בחוק. הוראה זו מעגנת את חובתן של מדינות לכבד ולהבטיח את הזכות לחיים, לעגן אותה באמצעים חקיקתיים ואחרים, ולהעניק סעד אפקטיבי ופיצוי לנפגעים מהפרתה.

115. אף כי האמנה מכירה בכך שבמדינות מסוימות טרם בוטל עונש המוות, היא מגבילה משמעותית את השימוש בו: ניתן להטילו רק בגין הפשעים החמורים ביותר, בהתאם לדין, ובמקרים החריגים ביותר ותוך עמידה במגבלות מחמירות (סעיפים 6(2), 4(4), 5(5) ו-6(6) לאמנה). לצד זאת, קובעת האמנה במפורש כי אין להסתמך על הוראות סעיף 6 כדי לעכב או למנוע את ביטול עונש המוות על ידי מדינה שהיא צד לאמנה. כלשון סעיף 6(6) לאמנה:

"Nothing in this article shall be invoked to delay or to prevent the abolition of capital punishment by any State Party to the present Covenant."

116. בשנת 1989 אומץ הפרוטוקול האופציונלי השני לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות המיועד להביא לביטול עונש המוות (Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights aiming at the abolition of the death penalty). סעיף 1 לפרוטוקול קובע:

"1. No one within the jurisdiction of a State Party to the present Protocol shall be executed.
2. Each State Party shall take all necessary measures to abolish the death penalty within its jurisdiction."

117. אימוץ הפרוטוקול משקף ומחזק את המגמה הברורה בדין הבינלאומי לביטול עונש המוות, ומהווה אינדיקציה להתגבשותה של נורמה בינלאומית מצמצמת ההולכת ומגבילה את השימוש בו. גם מדינות שלא

אשררו את הפרוטוקול אינן יכולות להתעלם מן המגמה המשפטית הברורה המשתקפת ממנו ולנהוג בצורה הסותרת את מהותו.

118. במסגרת הערה כללית מס' 36 של הוועדה לזכויות האדם באו"ם משנת 2019 (Human Rights Committee, General Comment No. 36: Article 6: the right to life, UN doc. CCPR/C/GC/36, 3.9.2019) (להלן: **הערה כללית מס' 36**), הבהירה הוועדה לזכויות האדם של האו"ם כי סעיף 6 מבטיח את הזכות לחיים לכל בני האדם, ללא כל הבחנה, לרבות ביחס לאנשים החשודים או המורשעים אף בעבירות החמורות ביותר:

“Article 6 of the Covenant guarantees this right for all human beings, without distinction of any kind, including for persons suspected or convicted of even the most serious crimes”

(סעיף 3 להערה כללית מס' 36)

119. הוועדה הוסיפה כי ביטול עונש המוות הוא בלתי הפיך מבחינה משפטית (“Abolition of the death penalty is therefore legally irrevocable”), כך שמדינה שביטלה את עונש המוות אינה רשאית לשוב ולהנהיגו (סעיף 34 להערה הכללית מס' 36). עוד נקבע כי מדינות שהן צד לאמנה אינן רשאיות להפוך לעבירת עונש מוות עבירה אשר בעת אשרור האמנה, או בכל שלב לאחר מכן, לא נשאה עמה עונש מוות:

“States parties may not transform into a capital offence any offence that, upon ratification of the Covenant or at any time thereafter, did not entail the death penalty”

(סעיף 34 להערה כללית מס' 36)

120. החוק מושא העתירה סותר עקרונות אלה. כפי שפורט בחלק העובדתי, החוק מבקש להחיות את השימוש בעונש מוות במסגרת הדין הפלילי, לאחר שבוטל ביחס לעבירות רצח בישראל כבר בשנת 1954, ולאחר שלא נעשה בו שימוש בישראל או כלפי תושבי השטחים הכבושים. הוא מרחיב את תחולתו למצבים שבהם לא ניתן היה להטילו בעבר, ובוודאי לא כעונש חובה. לצד זאת, וכאמור, הוא מצמצם מנגנוני בקרה מרכזיים, ובכללם שיקול הדעת השיפוטי והליכי הקלה וחנינה בשטחים הכבושים.

121. חשוב מכל, מדובר בחוק גזעני המנוגד למשפט הבינלאומי המינהגי השולל את כל צורות האפרטהייד על פי האמנה הבינלאומית בדבר דיכוי וענישה של פשע האפרטהייד. הוא מוחל באופן מפלה, המכוון כלפי קבוצה לאומית מוגנת ולא חל על ישראלים, לרבות המתנחלים הישראלים תושבי הגדה המערבית. הבחנה זו עולה כדי אפליה גזעית כהגדרתה בסעיף 1 לאמנה בדבר ביעור כל צורות ההפליה הגזעיות המגדיר “אפליה גזעית” כדלהלן:

“In this Convention, the term ‘racial discrimination’ shall mean any distinction, exclusion, restriction or preference based on race, colour, descent, or national or ethnic origin which has the purpose or effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise, on an equal footing, of human rights and

fundamental freedoms in the political, economic, social, cultural or any other field of public life.”

122. אפליה זו עומדת בניגוד גם לעקרון השוויון בפני החוק, המעוגן בסעיף 26 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, המחייב הגנה שווה ויעילה מפני הפליה על בסיס, בין היתר, מוצא לאומי או אתני.

123. מעבר לכך בהיותו של עונש מוות יחס אכזרי, בלתי אנושי או משפיל, העולה לכדי עינויים, החוק עומד בניגוד לאמנת האו"ם נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (1984), אשר אושרה על-ידי ישראל בשנת 1991, וכן לסעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, הקובע איסור דומה (ר' גם דו"ח נציבות זכויות האדם של האו"ם, 36/27/HRC/A, פסקה 16, 4 ביולי 2017; Öcalan v. ; Al-Saadoon v. UK, ECtHR, application No. 61498/08, para. 115 (2010) ראו גם (Turkey, ECtHR) כפי שציינו מומחי האו"ם בהצהרתם מיום 9.10.2023, "כמעט בלתי אפשרי למדינות להטיל עונש מוות תוך עמידה בהתחייבויותיהן בתחום זכויות האדם, לרבות האיסור המוחלט והאוניברסלי על עינויים" (OHCHR, "UN experts call for universal abolition of the death penalty", 9 October 2023).

124. אף ביחס לפשעים החמורים ביותר במשפט הבינלאומי – רצח עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה – נשללה האפשרות להטיל עונש מוות כענישה לגיטימית. גם כאשר בתי דין פליליים בינלאומיים נדרשו לפשעים אלה, הם שללו את עונש המוות והגבילו את הענישה לעונשי מאסר בלבד. בהתאם לכך, התקנונים של בית הדין הפלילי הבינלאומי ליוגוסלביה לשעבר (סעיף 24 לתקנון בית הדין משנת 1993) ושל בית הדין הפלילי הבינלאומי לרואנדה (סעיף 23 לתקנון בית הדין משנת 1994) קובעים כי העונשים מוגבלים למאסר, לצד סנקציות נוספות במקרים מתאימים, אף שבתי דין אלה הרשיעו נאשמים בפשעים מן החמורים ביותר. באופן דומה, סעיף 177(1) לאמנת רומא, המסדיר את סמכויות הענישה של בית הדין הפלילי הבינלאומי, אינו כולל עונש מוות בין העונשים האפשריים. זו [עמדתנו](#) של בית הדין הפלילי הבינלאומי:

"Consistent with international human rights standards, the International Criminal Court has no competence to impose a death penalty... Deterrence is not just effected by the death penalty. Deterrence is brought about by the entire criminal justice process from investigation, followed by prosecution, trial, delivery of the judgement, sentencing and punishment. The publicity associated with a trial will have an additional deterrent effect."

פרק שני: החוק אינו חוקתי

א. הפגיעה בזכויות

(1) הפגיעה בזכות לחיים ושליטה

125. בענייננו, לא ניתן לחלוק על כך שהחוק פוגע בזכות זו. למעשה, לא מדובר בפגיעה "רגילה" בזכות, אלא בשלילתה המוחלטת, הישירה והבלתי הפיכה.

126. חומרתה הייחודית של פגיעה בלתי הפיכה זו מתחדדת גם נוכח העובדה כי מדובר בעונש המוטל על ידי מערכת אנושית, אשר אינה חסינה מטעויות. והדברים מקבלים משנה תוקף כשמדובר במערכת המשפט צבאית בשטחים הכבושים, הסובלת מפגמים מבניים ומחסור בהגנות דיוניות מספקות (בצלם), "עצור עד שלא הוכחה חפותו: מעצר עד תום ההליכים בבתי המשפט הצבאיים בגדה המערבית", יוני 2015; בצלם, "נוער בסיכון: כיצד מכשירים בתי המשפט הצבאיים את הפגיעה בזכויות קטינים", מרץ 2018). בנסיבות אלה, קיים סיכון ממשי כי החוק יוביל להוצאה להורג של חפים מפשע – תוצאה שאין לה הופכין.

127. הזכות לחיים ולשלמות הגוף היא הזכות החוקתית הבסיסית ביותר במשפט הישראלי. זכות עליונה זו עוגנה בסעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בחייו, בגופו, אז בכבודו של אדם באשר הוא אדם"; סעיף 4 לחוק יסוד זה מוסיף על כך וקובע: "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו וכל כבודו"; והיא זכתה להגנה מיוחדת ניתנה לה כאשר "קדושת החיים" הוכרה כערך שעוגן בסעיף עקרונית היסוד שבחוק.

128. זכות זו נתונה לכל אדם באשר הוא אדם, ללא הבחנה במעמד, אזרחות או מקום שהייה (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122, 162 (2011)). בהיעדרה, אין משמעות לזכויות אחרות, שכן "אם אין חיים – קדושתם וכבוד האדם מניין" (בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל, פסקה קו לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין (11.9.2016)).

129. חשיבותה העליונה של הזכות לחיים אינה שנויה במחלוקת והיא הודגשה בפסיקה ענפה של בית משפט נכבד זה: "הזכות לחיים קודמת לזכות לממש את משמעות החיים, שכן בלא חיים לא נותר דבר" (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, 498 (2006) (השופטת א' פרוקצ'יה)); "ראשונה במלכות היא" (בג"ץ 2753/03 קירש נ' ראש המטה הכללי של צה"ל, פ"ד נז(6) 359, 452 (2003) (המשנה לנשיא מ' חשין), היא הזכות "היסודית ביותר של האדם" (בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד סב(1) 507, 580 (2006) (הנשיא א' ברק); היא "הזכות הבסיסית מכולן, זכות היסוד שביסוד, שבלעדיה אין זכויות אחרות" (בג"ץ 5182/07 ג'ברין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פס' ד לפסק דינו של השופט רבינשטיין (22.6.2007); היא "ניצבת ראשונה במעלת זכויות האדם המוגנות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (שם, בעמ' 497 (השופטת א' פרוקצ'יה); והיא הזכות הבסיסית ביותר במגילת הזכויות החוקתיות, ומצויה בגרען הקשה של הזכויות החוקתיות (בג"ץ 488/11 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' שר הבריאות, פסק דינה של השופטת ע' ארבל (נבו) 19.6.2011); עע"מ 8675/11 טדסה נ' יחידת הטיפול במבקשי מקלט, פס' 1 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן (14.5.2012); ועוד ועוד.

(2) פגיעה בכבוד האדם: ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה בניגוד לאיסור על עינויים

130. הדין הישראלי קובע איסורים חד משמעיים על עינויים ויחס בלתי אנושי ומשפיל. איסור זה מעוגן בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו האוסר על פגיעה בכבוד האדם, ובפסיקתו הענפה של בית משפט נכבד זה, שקבע כי "כבוד האדם נשען על ההכרה בשלמותו הפיזית והרוחנית של האדם, באנושיותו ובערכו כאדם" (בג"ץ

7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל (22.9.2014), פסקה 14 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

131. בבג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(2) 746, 836 (1999) קבע כבוד הנשיא, דאז, אהרן ברק כי עינויים ויחס בלתי אנושי או משפיל אסורים בישראל. כך ציין בהקשר חקירות, כי "מספר עקרונות כלליים ראויים לציון: ראשית, חקירה סבירה היא חקירה ללא עינויים, ללא יחס אכזרי או בלתי אנושי כלפי הנחקר, וללא יחס משפיל כלפיו. חל איסור על שימוש "באמצעים ברוטליים ובלתי אנושיים" במהלך החקירה (ד"נ 3081/91 קוזלי נ' מדינת ישראל, פ"ד מה(4) 441, 446). כבוד האדם הוא גם כבודו של האדם הנתון לחקירה (השוו בג"ץ 355/59 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 293, 298; ע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136); מסקנה זו עולה בקנה אחד עם המשפט הבינלאומי ההסכמי - אשר ישראל צד לו - האוסר על שימוש בעינויים (torture), ב"יחס אכזרי ולא אנושי" (cruel, inhuman treatment) וב"יחס משפיל" (degrading treatment)... איסורים אלה הם "מוחלטים". אין להם "חריגים", ואין בהם איזונים. אכן, אלימות כלפי גופו או נפשו של הנחקר אינה מהווה אמצעי סביר בחקירה."

132. איסור זה אינו מוגבל לשלב החקירה בלבד, אלא חל גם על ענישה. כבוד האדם אינו פוקע עם ההרשעה, ולפיכך גם ענישה אינה יכולה לחרוג לגבולות של יחס אכזרי, בלתי אנושי או משפיל (ראו: John D. Bessler, "The Death Penalty as Torture: From the Dark Ages to Abolition", Carolina (American Press (2017)).

(3) שלילת הזכות להליך ההוגן

133. החוק פוגע בהליך הוגן לנוכח החלתו עונש מוות חובה ללא מתן שיקול דעת שיפוטי; לנוכח מתן אפשרות להטלת עונש כזה גם כאשר התביעה אינה מעלה בקשה כאמור; לנוכח החלתו אף כאשר קיימת דעת מיעוט בהרכב המתנגדת להטלת העונש; לנוכח החלתו ללא קשר לנסיבות ביצוע העבירה; ולנוכח החלתו גם ללא קשר לנסיבות האישיות של הנאשם.

134. שלילת שיקול הדעת השיפוטי בדבר מתן משקל לנסיבות ביצוע העבירה והנסיבות האישיות של הנאשם מנוגדות גם להוראות חוק העונשין החלות על כל הנאשם (סעיפים: 35א, 40ט ו-40 לחוק העונשין).

135. הזכות להליך הוגן היא זכות חוקתית הנגזרת מהזכות לכבוד. כפי שנקבע: "חוק היסוד ביצר את זכותו של הנאשם למשפט הוגן... וזכות זו היא חלק מכבוד האדם" (ע"פ 1741/99 יוסף נ' מדינת ישראל, פ"ד נג(4) 750, 767 (1999)). משכך, פגיעה בהגנות הדיוניות ובמבנה ההליך אינה פגם פרוצדורלי גרידא, אלא פגיעה מהותית בזכויות יסוד. כפי שנקבע בפסיקה, ההליך ההוגן הוא תנאי להגשמת תכליתו של הדין הפלילי: גילוי האמת תוך שמירה על זכויות הנאשם (דנ"פ 4603/97 משולם נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(3) 160, 197 (1998)).

ראו גם: ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, פ"ד סא(1) 461, פסקה 65 (2006); ע"פ 1301/06 אלזם ז"ל נ' מדינת ישראל (22.06.09); ע"פ 9956/05 שי נ' מדינת ישראל, פס' 18-19 (4.11.09). על מעמדה

החוקתי של הזכות להליך פלילי הוגן ראו: בש"פ 8823/07 פלוני נ' מדינת ישראל (11.2.10), פס' 17-16 לחוות דעתו של המשנה לנשיאה ריבלין; דברי השופטת דורנר במ"ח 3032/99 ברנס נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(3) 375, 354 (2002); דברי הנשיא ברק במ"ח 8483/00 דרעי נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 263, 253 (2003); דברי השופט טירקל בע"פ 1741/99 יוסף נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 767, 750 (1999).

136. בעניינינו, החוק מרוקן מתוכן את ההליך השיפוטי והופך אותו למנגנון המאשר, הלכה למעשה, שלילת חיים, תוך פגיעה מהותית בהגנות הדיוניות ובשיקול הדעת השיפוטי הנדרשים לקיומו של משפט הוגן (זאת, אף שיש קושי של ממש מלכתחילה לראות בהליך שתוצאתו היא נטילת חייו של אדם משום "הליך הוגן"). הוספת הליך מזורז מעצימה סיכון זה ומגבירה את ההסתברות לנפילת טעויות בלתי הפיכות.

137. הן ביחס לתושבי הגדה, הן תושבי ואזרחי ישראל, והן ביחס לתושבי עזה ככל שמבקשים להחיל עליהם את הדין הפלילי הישראלי, החוק מצמצם באופן משמעותי את ההגנות הדיוניות: סמכותו של בית המשפט להטיל עונש מוות אינה מותנית בעמדת התביעה (סעיפים 3(א) ו-4 לחוק), ביצוע גזר דין מוות חלוט ייעשה בתוך 90 ימים (סעיף 5(א) לחוק), ואף מוקנית לגורם פוליטי, שר הביטחון, סמכות לקבוע את מקום העמדת הנאשם לדין משיקוליו (סעיף 3(ב) לחוק). זאת, לצד קביעת יסוד עבירה עמום עבור תושבי ואזרחי ישראל – "מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל" – הפוגע בוודאות המשפטית ומרחיב את שיקול הדעת השיפוטי והאכיפתי בהקשר של עבירה שעונשה מוות.

138. הבעיות הגלומות בהסדרים מסוג זה מתועדות היטב. כפי שתיעד ארגון Amnesty International, במקרים רבים הוטל עונש מוות לאחר הליכים פגומים, לרבות הסתמכות על ראיות שהושגו בעינויים, ייצוג משפטי בלתי מספק, ואף במסגרת הסדרים של עונש חובה השוללים שיקול דעת שיפוטי:

"In many cases recorded by Amnesty International, people were executed after being convicted in grossly unfair trials, on the basis of torture-tainted evidence and with inadequate legal representation. In some countries death sentences are imposed as the mandatory punishment for certain offences, meaning that judges are not able to consider the circumstances of the crime or of the defendant before sentencing." (<https://www.amnesty.org/en/what-we-do/death-penalty/>)

139. גם סד הזמנים שנקבע לצורך הוצאת גזר הדין לפועל, 90 ימים (סעיף 5(א) לחוק), עם אפשרות ההארכה ל-90 ימים נוספים בלבד הנתונה לשיקול דעת פוליטי (סעיף 5(ב) לחוק), חורגת באופן מובהק מהדין ההומניטרי, כפי שפורט לעיל, ומהסטנדרט הנהוג במדינות שבהן עדיין קיים עונש מוות. במדינות אלה, ביצוע העונש מתעכב לעיתים במשך שנים ארוכות, וזאת בכדי לאפשר מיצוי מלא של הליכי ערעור, חנינה ובחינה מחודשת של ההרשעה. חלוף הזמן מהווה מנגנון זהירות חיוני, המאפשר חשיפת ראיות חדשות ומצמצם את הסיכון להרשעות שווא ולהוצאה להורג של חפים מפשע. לעומת זאת, החוק אינו מבקש להסדיר הליך שיפוטי הוגן שמבטיח את כל זה, אלא הוא חותר לשלילת חייו של אדם במהירות האפשרית, תוך סיכול האפשרות לבחינה מחודשת של ההרשעה.

140. חומרה נוספת נובעת מן ההסדר שלפיו הסמכות לבקש ארכה לביצוע העונש נתונה לראש הממשלה בלבד. בכך מועברת ההכרעה מהמרשיע ומגורמים מקצועיים לשיקול דעת פוליטי, בעוד שלגורמים המקצועיים,

בעיקר בית המשפט, התביעה וההגנה, אין אפשרות לבקש עיכוב ביצוע, אף במקרים שבהם מתגלות ראיות חדשות המצדיקות בחינה מחודשת של ההרשעה. בכך נשללת בפועל האפשרות למנוע עיוות דין.

141. בדין הבינלאומי נקבע כי מקום שבו נפגעות זכויות דיוניות בסיסיות, אין מדובר עוד בעונש מוות במובנו המשפטי, אלא בהוצאה להורג בלתי חוקית, הכפופה לביקורת חמורה במסגרת דיני זכויות האדם (ר' UN Human Rights Council, 'Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Agnès Callamard' (12 May 2023) UN Doc A/HRC/47/33, paras 8-12).

(4) הפגיעה בעקרון השוויון, חקיקת מפלה בעלת מאפיינים גזעניים

142. כפי שהורחב בפרק העובדתי, החוק מעמיק וממסד קיומן של שתי מערכות דין נפרדות על בסיס לאום – האחת לפלסטינים והשנייה ליהודים, הן בישראל והן בשטחים הכבושים.

143. החוק פוגע בעקרון השוויון על רקע שיוך לאומי ולכן מדובר בפגיעה בליבת הזכות לכבוד של בני אותה קבוצה, בהצבתם בעמדה נחותה ביחס לאחרים. יוזכר בהקשר הזה, כי בעניין **עיריית סלואד**, בית המשפט הנכבד ביטל את החוק להסדרת ההתיישבות ביהודה והשומרון, התשע"ז-2017 בשל תוצאתו המפלה והוא קבע, כי "טיפול שונה בשל דת או לאום הוא טיפול 'חשוד' והוא לכאורה טיפול מפלה".... פגיעה כזו בתושבי האזור הפלסטינים "אינה אך פגיעה בשוויון, אלא היא גם פגיעה בכבודם. היא פגיעה בזכותם לקדם את חייהם באורח אוטונומי; היא פגיעה בפרנסתם... ובעיקר, היא פגיעה בזכותם הבסיסית שלא לסבול יחס מקפח מהשלטון".... ההבחנה הנטענת גוררת באופן מובנה פגיעה בכבוד, שכן היא מעמידה את התושבים הפלסטינים "בעמדה נחותה, לכאורה, ביחס לשכניהם היהודים".... וביתר שאת בהינתן העובדה כי מדובר ב"תושבים מוגנים" על פי הדין הבינלאומי הנתונים "בעמדת כוח נחותה באופן אינהרנטי מזו של המתישבים הישראלים באזור..." (בג"ץ 1308/17 **עיריית סלואד ואח' נ' הכנסת** (9.6.2020), פסקה 56 לפסק דינה של הנשיאה חיות).

144. ואכן, בית המשפט הנכבד פסל חקיקה ראשית בשל יצירת הבחנות לא ענייניות ומפלות גם כאשר הדבר נבע מהבחנה המבוססת על בסיס הרשעה פלילית של אסירים ביטחוניים. לא מכבר פסל הרכב מורחב הוראת של בית המשפט הנכבד חוק ששללה קצבאות סוציאליות מהורים לקטינים שהורשעו בעבירות ביטחוניות מסוימות (ק' בג"ץ 3390/16 **עדאלה נ' הכנסת** (8.7.2021). בתוך כך, הוטעם כי יצירתן של הבחנות המושתתות על סוגי עבירות שונות חייבת להיסמך על שוני רלוונטי לעניין הנדון ולתכלית הנורמה, גם כאשר מדובר בהבחנות שנערכו על ידי המחוקק (ראו, למשל, סעיף לחוות דעתו של כב' השופט פוגלמן).

145. הסדר זה עומד אף בניגוד להתחייבויותיה של ישראל לפי הדין הבינלאומי. כך, סעיף 5 לאמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית (ICERD) מחייב מדינות להבטיח שוויון בפני החוק, ובפרט בהקשר של הזכות לחיים והזכות להליך הוגן, ללא הבחנה על בסיס גזע, מוצא לאומי או אתני. כמו כן, האמנה הבינלאומית בדבר דיכוי ופשע האפרטהייד (1973) אוסרת על יצירת משטר מוסדי של דיכוי ושלטיה של קבוצה גזעית אחת על אחרת; סעיף II לאמנה מגדיר כאפרטהייד, בין היתר, שלילת זכויות יסוד והטלת אמצעי ענישה חמורים על בסיס השתייכות קבוצתית.

146. על ההבחנה בדינים החלים על הפלסטינים והמתנחלים, מתח בית הדין הבינלאומי לצדק ביקורת, בחוות דעתו מיום 19.7.2024 בעניין Legal Consequences Arising from the Policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, Including East Jerusalem :

“... settlers are not subjected to Israeli military courts and are instead tried before Israeli civilian courts. Palestinians in the West Bank are thus subject to military law and military courts, whereas settlers benefit from the criminal law and criminal justice system applicable to civilians in Israel”

(פסקה 136 לחוות הדעת)

חוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק מיום 19.7.2024 זמינה בקישור הבא :

<https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20240719-adv-01-00-en.pdf>

ב. החוק אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה

147. החוק אינו עומד באף אחד מתנאיה של פסקת ההגבלה, ואף רחוק מלעמוד בדרישות המינימליות הנגזרות ממנה.

(1) הפגיעה אינה על פי חוק

148. חלק מההסדרים בחוק אינם עומדים בדרישת "הפגיעה על פי חוק". הוא אינו קובע הסדר ראשוני ברור ואינו משרטט אמות מידה להפעלת הסמכויות שהוא מקנה. מן המפורסמות הוא כי "עיקרון משפטי הוא, שמדיניות כללית ועקרונית המנחים נקבעים בחקיקה ראשית. כלל זה מתבקש מכוח עיקרון הפרדת הרשויות, שלטון החוק ועקרונית הדמוקרטיה" (אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 147-148 (2010)). לפיכך, "חוק האוצל למחוקק המשנה או למבצע הוראות מינהל סמכות או שיקול דעת להגביל זכות אדם חוקתית - ולעניין זה לא צריכה להיות חשיבות למהותה של הזכות, לחשיבותה ולמידת הפגיעה בה - בלא לקבוע את ההסדרים הראשוניים באשר לתוכן ההגבלה, אינו מקיים את דרישותיה של פסקת ההגבלה" (אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 148-149 (2010)). על כך עמד כבוד השופט (דאז) חשין בעניין **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל** בקובעו כי "יישומו הדקדקני והדווקני של שלטון החוק מחייב כי הסדרים ראשוניים ייקבעו אך בחקיקה ראשית. המחוקק אסור הוא בוותור על סמכויות לטובת הרשות המבצעת והמינהל" (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פסקה 51 (2006)). ואם כך הם פני הדברים התחום הדין המנהלי האזרחי, אזי על אחת כמה וכמה נכונים הם בדין הפלילי.

149. החוק קובע כי ניתן יהיה לגזור עונש מוות מקום שבו אדם גרם בכוונה למותו של אדם "מתוך מטרה לשלול את קיומה של מדינת ישראל". מדובר בהגדרה עמומה ורחבה, שאינה מעוגנת בדין הפלילי הישראלי ואינה מאפשרת פרשנות ברורה או תחימה של היקף תחולתה. הגדרה זו, אשר גוררת הטלת עונש מוות, אינה קובעת קריטריונים ברורים או מבחנים ישימים, ומותירה את גבולותיה פתוחים לפרשנות רחבה. בהיעדר

אמות מידה קונקרטיות, נותרת ההכרעה בדבר תחולת הסעיף נתונה לשיקול דעת רחב ובלתי מובנה, העלול להיות מושפע משיקולים זרים או מפלים.

150. בנוסף, החוק מעניק שיקול דעת רחב ובלתי מובנה לגורמים פוליטיים ברשות המבצעת, ומאפשר להם להתערב באופן ישיר בעיצוב ההליך הפלילי ובהפעלת סמכויות הכרוכות בהטלת עונש מוות. כך, מעניק החוק לשר הביטחון סמכות לקבוע את מדיניות ההעמדה לדין ואת אופן הפעלת ההסדרים הקבועים בו (סעיף 3(ב) לחוק), ולצד זאת, קובע החוק כי ראש הממשלה הוא הגורם הבלעדי המוסמך לפנות בבקשה לעיכוב ביצוע גזר הדין (סעיף 5(ב) לחוק).

151. הסדרים אלה מעבירים הכרעות מהותיות בדבר ניהול ההליך הפלילי והפעלת הסמכות להטלת עונש מוות לידי גורמים פוליטיים, מבלי שנקבעו בחוק אמות מידה ברורות ומחייבות להפעלת סמכויות אלה. בכך, מחליף החוק מה שאמור להיקבע ההסדרה נורמטיבית ברורה בשיקול דעת פוליטי רחב, שאינו מעוגן בקריטריונים מחייבים, ותוך כדי פגיעה בעקרון הפרדת הרשויות ובעקרון שלטון החוק.

152. עמימותו של ההסדר והיעדר הקריטריונים להפעלתו מובילים למסקנה כי מדובר בהסדר שרירותי, שאינו עומד בדרישות שלטון החוק ועקרון החוקיות. פגם זה חמור במיוחד שעה שמדובר בהסדר המאפשר הטלת עונש מוות – העונש הקיצוני ביותר והבלתי הפיך.

(2) הפגיעה בערכים דמוקרטיים

153. החוק עומד בסתירה לערכי יסוד דמוקרטיים. לסתירה זו מספר רבדים. רובד ראשון כרוך בעמדה ערכית, עקרונית ומוסרית לפיה המדינה נעדרת זכות ליטול חייו של אדם באשר הוא, ובפרט כשזו נעשית בחסות החוק, אף במקרים חריגים של ביצוע פשעים או לנהוג בו באופן אכזרי ובלתי אנושי.

154. אין זה מקרי כי עונש המוות בוטל כמעט בכל המדינות הדמוקרטיות. למעט חריג מצומצם במספר מדינות בארצות הברית – ואף שם ניכרת מגמה מתמשכת של צמצום השימוש בו. מדינות דמוקרטיות מערביות אינן נוקטות בעונש זה, ובוודאי אינן קובעות אותו כעונש חובה. הסיבה לכך היא כיבוד קדושת החיים בחברה דמוקרטית (ר' ד"ר עמיר פוקס, "חוק עונש מוות למחבלים גזעני, פסול ומעורר קבס", **המכון הישראלי לדמוקרטיה**, 27.2.2023).

155. רובד שני הוא הפגיעה בעקרון הפרדת הרשויות. הוא כרוך בקביעה לפיה בית משפט יכול לגזור עונש מוות אף ללא שהתביעה ביקשה זאת, כמו גם קביעת עונש מוות חובה ובכך הוא גם מבטל את שיקול הדעת השיפוטי. אלה פוגעים בעקרון הפרדת הרשויות ועצמאות הרשות השופטת (ראו בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (1.1.2024)). בית משפט נכבד זה עמד על כך שערכים אלה כוללים, בין היתר, את ההכרה בגרעין של זכויות האדם, הפרדת הרשויות, שלטון החוק ועצמאות הרשות השופטת (א"ב 11280/02 **ועדת הבחירות - המרכזית לכנסת השש עשרה נ' אחמד טיבי**, נז(4), 23 (2003)). ואלה "ערכיה של הדמוקרטיה הפורמלית והמהותית גם יחד" (בג"ץ 5131/03 **יושב-ראש סיעת יהדות התורה, ח"כ יעקב ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת**, נט(1) 588 (2004)).

156. רובד שלישי כרוך בפגיעה החמורה ביותר בעקרונות יסוד של המשפט הבינלאומי ובנורמות הבסיס של ניהול השטחים הכבושים, כפי שפורט לעיל. בעניין **עיריית סלואד**, חווה דעתו המשנה לנשיאה, כתוארו אז, השופט מלצר, כי "התקיימותו של התנאי השני ... [שהחוק בו כלולה הפגיעה יהלום את ערכיה של מדינת ישראל] מעוררת לכאורה קושי. עיקר הטעם שבדבר נעוץ בעובדה כי חוק ההסדרה, ככל שיש בו הפקעת זכויות של "תושבים מוגנים" (ולו של זכויות החזקה והשימוש שלהם במקרקעין בלבד) – מתעלם מכללים הסכמיים ומנהגיים של המשפט הבינלאומי, אשר אוסרים על נקיטת פעולות שכאלו עד להכרעה מדינית בדבר מעמדו של האזור וההתיישבות בו (איזכור לעיקרון זה מצוי בסעיף 3(2)(ב) סיפא לחוק). כמו כן, יש בחוק ההסדרה יסודות הנוגדים לכאורה את האמור בהסכמים פרטניים, שישראל חתומה עליהם עם הפלסטינים, ואותם היא מעלה בפרומים בינלאומיים שונים. בכך יש משום אי התאמה לערכים של מדינת ישראל, המשתייכת למשפחת העמים ואמורה לכבד הסכמים בינלאומיים שהיא קשורה בהם, והתחייבויות שקיבלה על עצמה במסגרתם" (שם, פסקה 6 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה, דאז, מלצר).

157. רובד רביעי כרוך בכך כי החוק מעוצב, דרך הגדרותיו, כפי שפורט בחלק העובדתי, בצורה שמבחינה בין פלסטינים ליהודים וכשבסיסו הבחנות גזעניות. הבחנות אלה מעמיקות את קיומן של שתי מערכות דין נפרדות על בסיס לאום, הן בישראל והן בשטחים הכבושים – מאפיינים ברורים של משטר אפרטהייד.

(3) החוק אינו לתכלית ראויה

158. אף התכליות המוצהרות של החוק אינן מתקיימות. כאמור, המטרה המוצהרת של החוק, כפי שעולה מסעיף 1 שבו, היא הרתעתית. ואולם, אין אינדיקציה לכך שעונש מוות מרתיע מעבר למאסר עולם. כפי שעולה מחוות הדעת המצורפת לעתירה דנן וכפי שפורט בחלק העובדתי, מחקרים רבים מצביעים על היעדר אפקט כזה, לרבות ביחס לעבירות ממניעים לאומיים או אידיאולוגיים (ראו גם המכון הישראלי לדמוקרטיה, **הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מוות למחבלים) התשפ"ו 2025 – תגובה לנוסח המציעה לקראת קריאה שניה ושלישית**, 8.2.2026).

159. וכפי שגם נקבע במסקנות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים: דין וחשבון (להלן: **ועדת דורנר**), מחקרים רבים מלמדים כי לא ניתן להביא להרתעה באמצעות החמרת הענישה. כך ציינה הוועדה: "בהיעדר מידע אחר באשר להשפעת המאסר בנסיבות מסוימות, **אין טעם בניסיון לקדם את ההרתעה באמצעות הרחבת השימוש במאסרים או באמצעות שימוש במאסרים ממושכים יותר**" (ועדת דורנר, עמ' 22. ההדגשה אינה במקור).

160. קל וחומר בענייננו, כאשר מדובר באמצעי קיצוני ובלתי הפיך של שלילת חיים, ובהיעדר כל ראיה ממשית ליעילותו ההרתעתית, לא ניתן לראות בו אמצעי המשרת תכלית ראויה. מקום שבו קיים ספק באשר ליכולתו של האמצעי להגשים את התכלית הנטענת, אין הוא יכול להצדיק פגיעה כה חמורה בזכויות יסוד.

161. החוק אינו לתכלית ראויה גם משום שהוא משתמש בחיי האדם כאמצעי. אף בהנחה לקיומו של אפקט הרתעתי, אין בו כדי להקים תכלית ראויה המצדיקה הטלת עונש מוות. אם מדובר בהרתעה כללית, קרי העברת מסר לאחרים, אין זה מתקבל כי המדינה תשלול את חייו של אדם כדי להשפיע על התנהגותם של

אחרים, שכן בכך הופך האדם לאמצעי בלבד, באופן הפוגע בליבת כבוד האדם וזכותו לחיים; כפי שנפסק על ידי בית משפט נכבד זה, תכלית זו אינה יכולה להיחשב כתכלית ראויה (בג"ץ 7146/12 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת (16.9.2013)). ואם מדובר בהרתעה פרטנית, קרי הרתעת מבצע העבירה עצמו, הרי שתכלית זו אינה מבוססת, שכן עונשי מאסר חמורים, ובראשם מאסר עולם, מונים ממלא כל אפשרות לשוב ולבצע את העבירה. מכל מקום, התכלית האמתית העומדת ביסוד זה אינה הרתעה אלא תכלית פסולה, גזענית ונקמנית, וזאת ניתן ללמוד מהאמצעים עצמם (ראו בג"ץ 2293/17 אסתר צגיי גרסגוק נ' הכנסת (23.4.2020), בפס' 6 לחוות דעתו של השופט עמית).

162. החוק אינו לתכלית ראויה כי הוא שולל את עקרונות הענישה בדין הפלילי. הדין הישראלי קובע כי מתחם הענישה נקבע בראש ובראשונה בהתאם לחומרת המעשה ומידת אשמתו של הנאשם, ומתיר חריגה ממנו רק מטעמי מניעה ושיקום (סעיפים 340 - 40 לחוק העונשין, התשל"ז-1977). שיקולים אלה, אשר נועדו לצמצם את הפגיעה בנאשם, נשללים בפועל במסגרת החוק מושא העתירה, כפי שעולה מתכליתו ומהסדריו. שיקולי הרתעה, מנגד, אינם מצדיקים חריגה ממתחם הענישה ואף אינם מעצבים את גבולותיו; תפקידם מוגבל לקביעת העונש בתוך המתחם בלבד, ובהתקיים "סיכוי ממשי" להרתעה (סעיפים 140-140). בענייננו, לא הוכח כי עונש המוות משיג הרתעה, ובוודאי שלא מעבר למאסר עולם. משכך, אין מדובר בפגיעה הנובעת מצורך לגיטימי כלשהו. אי לכך, עניין לנו בהסדר שלא רק שאינו עומד בדרישת התכלית הראויה, אלא משקף תכלית פסולה שביסודה שיקולים נקמניים וגזעניים.

163. באשר לתכלית המוצהרת של מניעת "פיגועי מיקוח", קרי הטענה כי הריגת האדם תמנע את האפשרות להשתמש בו במסגרת עסקאות לשחרור אסירים בעתיד, אם בכלל יהיו כאלה, הרי שמדובר בתכלית שאינה יכולה לשמש שיקול לגיטימי בגזירת דינו של אדם, ובוודאי שלא להצדיק הטלת עונש מוות. גם לאחר הרשעה, גזירת העונש חייבת להתבסס על מעשיו של הנאשם, מידת אשמתו ונסיבות המקרה, ואינה יכולה לכלול שיקולים חיצוניים שאינם נוגעים למעשה העבירה או לנאשם עצמו. תכלית זו מבקשת להוסיף רכיב ענישה שאינו נגזר מן העבירה שבוצעה, אלא משיקולים מערכתיים או מדיניים זרים, ובכך חורגת מעקרונות היסוד של דיני הענישה. בכך הופכת הענישה מאמצעי תגובה לעבירה לכלי לקידום תכליות חיצוניות להליך הפלילי, אשר בפועל מובילות לשלילת חייו של אדם.

164. זאת ועוד, גם בטרם חקיקת החוק, הדין הקיים כבר קבע כי מי שהורשע בעבירות חמורות של הריגה צפוי לעונש החמור ביותר של מאסר עולם, ואף הוחרג מהאפשרות להיכלל במסגרת החלטות לשחרור בעסקאות (סעיף 8ב(א1) לחוק הממשלה, התשס"א-2001). משכך, התכלית הנטענת של מניעת "פיגועי מיקוח" אינה רק בלתי ראויה, אלא גם אינה נחוצה, שכן ניתן היה להשיגה במסגרת הדין הקיים.

165. בהקשר זה יודגש, כי בדיונים שנערכו בשנת 2018 סביב הצעה להחלת עונש מוות על "מחבלים", הביעו כלל ראשי מערכות הביטחון, לרבות השב"כ, עמדה אחידה שלפיה מעבר להיעדר כל ראייה לקיומו של אפקט הרתעתי, הטלת עונש מוות לא תועיל אלא תזיק: היא צפויה דווקא ליצור תמריץ לפיגועי מיקוח לשם שחרור מי שיוגדרו כ"נידונים למוות", ולהביא להסלמה ולהתססה בשטח (ר' ד"ר עמיר פוקס, "חוק עונש מוות למחבלים גזעני, פסול ומעורר קבס, המכון הישראלי לדמוקרטיה, (27.2.2023)).

166. במצב דברים זה, ההסדר אינו מקדם תכלית ראויה ואף פועל בניגוד לתכליות המוצהרות שלו. החוק אינו רק בלתי אפקטיבי, אלא צפוי להחריף את הסיכונים שהוא מבקש למנוע. לפיכך, מדובר בהוספת ענישה קיצונית ובלתי הפיכה, שאינה משרתת אינטרס לגיטימי, אלא נשענת על הרתעה ספקולטיבית ושיקולים זרים, כולל שיקולי נקמה וגזענות.

(4) החוק אינו עומד במבחני המידתיות

167. החוק אינו עומד בדרישת המידתיות ואינו צולח את שלושת מבחני המשנה: מבחן הקשר הרציונלי בין האמצעי למטרה, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, ומבחן המידתיות במובן הצר.

168. **מבחן הקשר הרציונלי**: מבחן זה מתנה את השימוש באמצעי בענייניות ומחייב כי האמצעי שנבחר לא יהיה "שרירותי, בלתי הוגן או מחוסר היגיון" (בג"ץ 9593/04 מוראר נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון (26.06.2007)), בפסקה 25 לפסק דינה של הנשיאה (דאז) ביניש; ראו גם בג"ץ 2887/04 אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 37 לפסק דינה של השופטת ארבל), ושכן "[ה]רציונליות דורשת עובדות. 'התאמה', מחייבת נתונים" (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד (3) 464, 508 (2005)).

169. החוק אינו מקיים מבחן זה. הוא לא מתבסס על מחקרים או תשתית עובדתית המוכיחה את הקשר בין האמצעי לתכלית. לא הוצג מחקר שיטתי אחד שמצביע על קשר בין הרתעה לעונש מוות. נהפוך הוא, מנגנוני הביטחון העידו אחרת. גם כאשר השב"כ שינה את עמדתו הוא לא ביסס את השינוי על בסיס מחקרים חדשים.

170. לכן בהיעדר ראיות אמפיריות ואיתנות לאפקטיביות ההרתעתית של עונש המוות, לא ניתן לבסס קשר רציונלי בין האמצעי לבין התכלית. כפי שנקבע, "האמצעי שנבחר חייב להוביל באופן רציונאלי להגשמת המטרה. לעניין זה, נדרש 'מתאם אמיתי' בין האמצעי הראוי למטרה הראויה. אין להסתפק בהסתברות קלושה או תיאורטית בלבד, שכן האמצעי הפוגע צריך להוביל להשגת התכלית ב'מידת הסתברות רצינית'" (בג"ץ 7385/13 איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' מדינת ישראל (22.9.2014), פסקה 25 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

171. **מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה**: מבחן זה מחייב העדפת אמצעים חלופיים הפוגעים פחות בזכויות. בענייננו, עונש המוות הוא האמצעי הקיצוני, הפוגעני והבלתי הפיך ביותר האפשרי, בעוד שאין ספק כי קיימים אמצעי ענישה חלופיים, ובראשם מאסר עולם, המגשימים את תכליות הענישה במלואן. בנסיבות אלה, הבחירה בעונש מוות אינה עומדת בדרישת המידתיות, שכן היא מעדיפה את האמצעי הקיצוני ביותר, אף שאין בו צורך. החוק בוחר בשלילת חיים במקום שבו ניתן להשיג את אותה תכלית באמצעי פחות פוגעני.

172. יודגש כי מבחינת העונשים, עבירות של רצח או עבירות המוגדרות כמעשה טרור זוכות כשלעצמן בעונשים כבדים וחמורים ביותר בדין הפלילי הישראלי. עונשים כאלה עונים באופן מחמיר על כל מטרות הענישה בדין פלילי ולכן הוספת עונש מוות אינה החלופה שפגיעתה פחותה אלא היא החלופה הקיצונית ביותר.

173. זאת ועוד, החוק אינו מסתפק בבחירה באמצעי פוגעני, אלא מעצים את הפגיעה באמצעות ביטול מנגנוני ריסון מקובלים: קביעתו כעונש חובה עבור פלסטינים תושבי הגדה המערבית, שלילת שיקול דעת שיפוטי, ביטול חנינה והקלה, וקיצור משמעותי של פרק הזמן לביצוע העונש. בכך, הוא בוחר במכוון באמצעי שפגיעתו מרבית.

174. בניגוד לעקרונות המשפט החוקתי בזכויות האדם, החוק שולל אפשרות הכרה במקרים חריגים (ראו עמדת הנשיא ברק (כתוארו אז) בבג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים** (14.5.2006)).

175. הגורפות מתבטאת בכך שהחוק שולל כל אפשרות של חנינה; הוא שולל באופן גורף את מתן משקל לנסיבות ביצוע העבירה; הוא שולל מתן משקל לנסיבות האישיות של הנאשם; הוא מקצר באופן משמעותי את פרק הזמן לביצוע העונש, באופן שאינו מאפשר חלוף זמן לבחינה מחודשת של נעונות ההחלטה בדבר הטלת עונש מוות.

176. לפיכך, הוראותיו של החוק שוללות את העקרון הבסיסי בדין הפלילי שלפיו יש לבחון כל מקרה באופן אינדיבידואלי ופרטני ובהתאם לנסיבותיו. עונש מוות חובה, המוטל ללא התחשבות בנסיבות הספציפיות של המקרה, אינו עומד במבחן הבדיקה הפרטנית המהווה תנאי סף להחלת סנקציה פוגענית כלשהי, וקל וחומר לשלילת חיים. מבחן זה מעוגן במשפט החוקתי לפיו הבדיקה הפרטנית היא בסיס למשפט החוקתי (ר' בג"ץ 8276/05 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ' שר הביטחון ואח'** (30.6.2006)).

177. החוק קובע הסדר גורף גם בכך שהוא לא מותיר שיקול דעת לבית המשפט או לתביעה לבחון אם עונש מוות הכרחי בנסיבות המקרה, ובכך מנתק מראש את הקשר בין האמצעי לנסיבותיו הקונקרטיות של כל מקרה ומקרה. לצד זאת, ביטול האפשרות לבקש חנינה או הקלה בעונש שולל כל בחינה נוספת של המקרה או תיקון טעויות, והופך את הענישה לשרירותית. עמדה זו מעוגנת גם במשפט הבינלאומי, שלפיו אין לשלול מנידונים מראש את האפשרות לפנות להליכי הקלה, ותנאים אלה אינם יכולים להיות מפלים או שרירותיים (ר' **הערה כללית מס' 36**, פסקה 47).

178. במדינות המעטות שעודן מחילות עונש מוות, נקבע כי הגבלות דיוניות בהליכי עונש מוות אינן עומדות בביקורת חוקית או חוקתית. כך, לדוגמא, בית המשפט העליון בארצות הברית קבע כי חוקתיותו של עונש המוות מותנית בקיומם של מנגנוני הגנה שנועדו למנוע הטלת עונשים שרירותיים או מפלים. במסגרת זו נקבע כי הליכים בעבירות שעונשן מוות מחייבים "אמינות מוגברת" או "הליך דיוני מוגבר" (Super due process), נוכח חומרתו הייחודית ואי-הפיכותו של העונש (Gregg v. Georgia, 428 U.S. 153 (1976)). המונח "הליך דיוני מוגבר" מתייחס למערך רחב של הגנות דיוניות המוענקות לנאשמים בתיקי עונש מוות, ובכלל זה הליכים מפוצלים, ייצוג משפטי, ערעורים אוטומטיים וריבוי שלבי ביקורת לאחר ההרשעה. מכלול זה נועד להבטיח הליך מחמיר ומוקפד במיוחד, החורג מן הסטנדרט המקובל בהליכים פליליים שאינם כרוכים בעונש מוות (ר' Pascoe, Daniel & Sato, Mai, *The Death Penalty, Due Process Violations, Murder by Decree and Extra-Legal Killings* (2025), DPRU Research Paper No. 8).

179. דוגמה נוספת ניתן למצוא פסיקתו של בית המשפט לערעורים בקריביים המזרחיים אשר פסל הסדר שמנע מנידונים למוות לבקש הארכת מועד לערעור, בקובעו כי מדובר בהסדר נוקשה הפוגע בזכות להליך הוגן. נקבע כי אין להצדיק צמצום זכויות דיוניות מטעמי יעילות או האצת ביצוע העונש, וכי דווקא בהליכי עונש מוות נדרשת הגנה מוגברת על זכויות הנאשם (Lovelace v The Queen [2017] UKPC 18).

180. בית המשפט העליון בארה"ב קבע כי חוק המטיל עונש מוות חובה בגין עבירות מסוימות הוא בלתי חוקתי לפי התיקון השמיני לחוקה, שכן הוא מפר את האיסור על ענישה אכזרית ובלתי רגילה. זאת, מאחר שהוא מונע התחשבות בנסיבות מקלות ומוביל לגזירת עונשים שרירותית. פסקי דין מרכזיים כמו [Roberts v. Louisiana | 428 U.S. 325 \(1976\)](#) ו-[Woodson v. North Carolina 428 U.S. 280 \(1976\)](#) ביטלו חוקים שקבעו עונש מוות חובה בגין רצח, וקבעו כי יש לאפשר ענישה אינדיבידואלית הכוללת בחינה של ראיות מקלות.

181. כבר בשנת 2002, האיחוד האירופי אימץ איסור גורף ומוחלט על השימוש בעונש מוות בכל הנסיבות (ר' סעיף 1, Fundamental Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Freedoms Concerning the Abolition of the Death Penalty, Starsbourg, 29. IV. 1983: "The death penalty shall be abolished. No-one shall be condemned to such penalty or executed"). כתוצאה מכך, כל המדינות החברות באיחוד האירופי ביטלו את עונש המוות.

182. בית המשפט האירופי לזכויות אדם אישר איסור זה בשנת 2010, וקבע כי הטלת עונש מוות מהווה הפרה של הזכות לחיים, כמו גם של האיסור על יחס או עינויים אכזריים, לא אנושיים או משפילים (*Al-Saadoon v. UK*, ECtHR, application No. 61498/08, para. 115 (2010). See also *Bader and Others v. Sweden*, 13284/04, European Court of Human Rights, 8 November 2005). גם בית המשפט החוקתי של דרום אפריקה קבע כי עונש המוות, כשלעצמו, מפר את האיסור על עינויים ועל יחס אכזרי, לא אנושי או משפיל, הוא מבטל כליל את הזכות לכבוד, קיימים באכיפתו אלמנטים של שרירותיות והוא בלתי ניתן לתיקון (*State v. Makwanyane*, 1995 SA no. CCT/3/94 (1995)).

183. **מבחן המידתיות במובן הצר:** מבחן זה מחייב כי התועלת הצפויה מן החוק תעלה על הנזק הנגרם ממנו. בענייננו, הנזק הכרוך בהטלת עונש מוות – שלילת חייו של אדם – הוא קיצוני, בלתי הפיך, מוחלט וחמור מכל פגיעה אחרת בזכויות אדם. חומרה זו מתעצמת נוכח העובדה שאין מערכת פלילית החסינה מטעויות, כך שקיים סיכון ממשי להרשעות שווא שתוצאתן אינה ניתנת לתיקון (ר' The Death Penalty Project, "Wrongful Convictions and the Death Penalty [2002], p. 3, https://deathpenaltyproject.org/wp-content/uploads/2022/11/The-Death-Penalty-Project_Policy-Wrongful-convictions.pdf).

184. בשונה מכל עונש אחר, עונש מוות אינו ניתן לתיקון: לא ניתן להשיב את המצב לקדמותו, ואף לא לפצות את הנידון, גם מקום שבו מתגלות ראיות חדשות המעידות על חפותו. בהקשר זה יודגש עוד, כי הרשעה במשפט פלילי אינה מבוססת על ודאות מוחלטת, אלא על הוכחה מעבר לכל ספק סביר, ומשכך תמיד קיים סיכון מובנה להרשעת חפים מפשע.

185. סיכון זה מתחדד במיוחד בהקשרים של הסתמכות על הודאות בחקירות שב"כ ובמסגרת מערכת השיפוט **הצבאית**, שבהם גובר החשש לעינויים להרשעות שגויות. נתונים אמפיריים אף מלמדים כי הרשעות שווא בתיקי עונש מוות אינן תופעה שולית (בצלם, "עצור עד שלא הוכחה חפותו: מעצר עד תום ההליכים בבתי המשפט הצבאיים בגדה המערבית", יוני 2015; בצלם, "נוער בסיכון: כיצד מכשירים בתי המשפט הצבאיים את הפגיעה בזכויות קטינים", מרץ 2018).

186. מנגד, התועלות הנטענות, בעיקר הרתעה, אינן מבוססות ואף מוטלת בספק, ואף קיימות אינדיקציות כי עונש מוות עשוי להוביל להסלמה ולפגיעה בביטחון (ר' חוות הדעת מטעם המומחים, נספח ע/2, פסקאות 45 - 51).

187. בנסיבות אלה, עצם **קיומו** של סיכון ממשי להרשעות שווא, אשר תוצאתן בלתי הפיכה, בהכרח צריך להוביל למסקנה כי עונש המוות אינו עומד במבחן זה של עקרון המידתיות. בפרט, אין מדובר באמצעי שפגיעתו פחותה ואף לא באמצעי המקיים יחס ראוי בין התועלת לנזק.

188. חוסר המידתיות מתחדד עוד יותר נוכח ההסדרים הקבועים בחוק, אשר אינם דורשים כי ההחלטה על שלילת חייו של אדם תתקבל פה אחד על ידי הרכב השופטים, שוללים מנגנוני זהירות בסיסיים ומקצרים משמעותית את התקופה לביצוע העונש, ובכך מעצימים את הסיכון לטעויות בלתי הפיכות. חומרה זו מתחדדת גם ביתר שאת נוכח אופיו המפלה של החוק, אשר תחולתו מכוונת בפועל כלפי קבוצה לאומית מסוימת - פלסטינים - ובכך מגביר את הפגיעה ואת עוצמת הנזק הנגרם.

על יסוד כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להוציא מלפניו צו ביניים וצו על תנאי כמבוקש בפתח העתירה, ולאחר קבלת עמדת המשיבים להפוך את הצו על תנאי למוחלט.



מונא חדאד, עו"ד

ד"ר סוהאד בשארה, עו"ד

ב"כ העותרים

חיפה, 30.3.2026