



המרכז למחקרים אסטרטגיים לאומיים

דו"ח מצב ועדת שמגר

ראש תחום: הרב יאיר קרטמן
חוקר: הרב יעקב יקיר

כ"ד כסליו תשפ"ד 7.12.23 | 75 למדינת ישראל

דו"ח מצב ועדת שמגר - תקציר

דין וחשבון זה סוקר את הרקע להקמת ועדת שמגר - 'הוועדה לקביעת עקרונות לניהול משא ומתן לפדיון שבויים', ואת תמונת המצב של הדיונים על המלצותיה. מסקנת הדו"ח היא קריאה לדין מחודש בהמלצות ועדת שמגר.

רקע

בבוקרו של יום קיצי, תקפו לוחמי חיזבאללה סיור של צה"ל בגבול הצפון. סיכום האירוע מבחינת צה"ל היה: שמונה הרוגים, שני פצועים ושני חטופים: אודי גולדווסר ואלדד רגב. כל זאת, רק כשבועיים לאחר חטיפת החייל גלעד שליט. באותו לילה, החליטה ממשלת ישראל לצאת למלחמת לבנון השנייה. הישגיה השנויים במחלוקת של המלחמה הובילו להקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד. בשבט תשס"ח (ינואר 2008) פורסם הדו"ח הסופי של הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006. חטיפת החיילים כמרכיב משמעותי ביציאה למערכה המלחמתית, באה לידי ביטוי בהחלטת הוועדה כי יש צורך "לאמץ אסטרטגיה כוללת, שתשמש כבסיס לפעולות הן בהקשר המאמץ לצמצם מימוש חטיפות והן בפעולות במקרה שלמרות מאמצים אלה מומש איום כזה".

בעקבות קביעתה האמורה של ועדת וינוגרד, מינה שר הביטחון דאז אהוד ברק, ביוני 2008, ועדה לקביעת עקרונות לניהול משא ומתן לפדיון שבויים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, מאיר שמגר. הוועדה נדרשה להמליץ על שיקולים, כללים ותהליכים בנוגע לניהול ואישור של משא ומתן לשחרור שבויים ונעדרים ישראלים מידי האויב.

ארבע שנים לאחר מכן, בינואר 2012, רק לאחר שחררו של גלעד שליט מהכלא, הגישה ועדת שמגר לברק את המלצותיה.

דו"ח מצב

המלצותיה של ועדת שמגר הוגדרו 'סודי ביותר' ולא פורסמו לעיון הציבור. למרות כל האמור, הממשלה והכנסת לא דנו בהרחבה וביסודיות בהמלצות אלו. בדו"ח מבקר המדינה ציינו פעמים בודדות בהן דו"ח ועדת שמגר הוזכר בממשלה או בוועדות הכנסת, אך לא היה בו דיון לצורך הכרעה וקביעת מדיניות. על פי דברי מבקר המדינה, בדיון של ועדת המשנה למודיעין בשלהי 2020, ציין יו"ר הוועדה כי נדרשת מדיניות לאומית בנוגע לשבויים והנעדרים, ואין לקבל את העובדה שלמעשה המלצות דו"ח ועדת שמגר נזנחו.

בפסק דין מ-2018 שעסק בחשיפת דו"ח הוועדה לציבור, כתב השופט שאול שוחט כי לדעתו "מצופה תוך זמן סביר, דיון רציני ומעמיק בהמלצותיה, גם אם לא מוטלת חובה על הממשלה שהורתה על הקמתה לאמצן. ציפייה זו אינה רק של הוועדה וחבריה אלא של הציבור כולו".

פניה לחברי ועדת חוץ וביטחון

חלק מרכזי בעבודת הכנסת הוא פיקוח על עבודת הממשלה. הממשלה הנדרשת להחלטות מעשיות דחופות ונתונה ללחצים גדולים ביותר, צריכה, לטובת ההליך הראוי, לנהל לצידה ביקורת פרלמנטרית הבודקת ומדייקת את החלטותיה. כהמשך להמלצות ועדת וינוגרד, המגדירה את הצורך הקיומי בגיבוש אסטרטגיה צופה פני עתיד בנושא מדיניות שחרור חטופים, יש לחברי ועדת חוץ וביטחון ההזדמנות והחובה הציבורית לעסוק במסקנות ועדת שמגר, מתוך מגמה לדון בנושא שחרור חטופים בדיון מושכל, אשר מונחה ניסיון עבר וחשיבה אסטרטגית, כאשר הנטל של החלטות המיידיות אינו מונח על כתפיהם. החלקים הסודיים ידונו במסגרות סגורות, והחלקים העקרוניים יוכלו להיות נדונים בשיתוף הציבור. דיון כזה יכול להעשיר את השיח הציבורי, ולדייק גם את מקבלת החלטות שהעול הכבד מוטל על כתפיה, ממשלת ישראל.

דו"ח מצב ועדת שמגר - הרחבה

רקע – מלחמת לבנון השנייה

בבוקרו של יום קיצי, תקפו מחבלי חיזבאללה סיור של צה"ל בגבול הצפון. במתקפה נהרגו שלושה, נפצעו שניים, ונחטפו שניים – אודי גולדווסר ואלדד רגב. טנק שנכנס ללבנון במטרה לסכל את החטיפה עלה על מטען וארבעה לוחמים בו נהרגו. חייל בכוח החילוץ נהרג אף הוא. סיכום האירוע מבחינת צה"ל היה: שמונה הרוגים, שני פצועים ושני חטופים, וזאת רק כשבועיים אחרי אירוע ליד כרם שלום, בו נחטף החייל גלעד שליט. האירוע בצפון התרחש ב-ט"ז בתמוז תשס"ו, 12/7/2006. בשעה 22:30 באותו לילה, אחרי ישיבה של כשעתיים, החליטה ממשלת ישראל, פה אחד, לצאת למה שהפך למלחמת לבנון השנייה. המלחמה נמשכה 34 ימים, בהם נהרגו בישראל 164 אנשים, 119 מהם היו חיילים ו-45 אזרחים¹

ועדת וינוגרד

הישיבה השנייה במחלוקת של מלחמת לבנון השנייה, הובילו להקמת ועדת בדיקה ממשלתית בראשות השופט בדימוס ד"ר אליהו וינוגרד. חטיפת החיילים, כמרכיב משמעותי ביציאה למערכה המלחמתית, הובילה לכך שוועדת החקירה עסקה בצורך לגבש אסטרטגיה בנושא מניעת חטיפה והתמודדות עתידיות איתה.

בדו"ח הוועדה הסופי שפורסם בשבת תשס"ח (ינואר 2008) מציינת הוועדה את ההתלבטות שלה האם לעסוק בנושא זה: "התלבטנו אם לכלול דיון בנושא זה בדו"ח, לנוכח העובדה כי היום נמצאים שלושה חיילים ישראלים חטופים בידי אויבים, והנושא נמצא לכן בדרגה גבוהה של רגישות מבחינות רבות. למרות הרגישות החלטנו לכלול את הדיון הזה כאן, שכן הוא נראה לנו בעל חשיבות רבה מאד. אכן, מוטב היה לנהל את הדיון הזה כאשר אין חיילי ישראל בידי האויב. מצד שני, ייתכן כי התמודדות אסטרטגית טובה יותר עם הנושא הרגיש הזה תגביר את הסיכוי כי לא יהיו בידי האויב חטופים ישראלים. לא נוכל לדחות את ההתמודדות הכוללת עם הנושא עד לזמן שבו לא יהיה אף חטוף בידי אויבנו, מה עוד ואין לדעת האם ומתי תהייה חטיפה נוספת".²

בהמשך הדו"ח נכתב: "ההימנעות של ממשלות ישראל לדורותיהן מדיון ציבורי ומהיערכות עקרונית ברורה בנושא זה, מבוססת על מלכוד ערכי ורגשי: ברור לכל, כי התנהגות ממשלת ישראל מעודדת חטיפות. מצד שני, כדיון שבויים או אף הבאת ישראלים לקבר ישראל, הם ערכים חשובים... אנו סבורים כי הימנעות מהיערכות מסודרת ומפורטת, בכל הרמות, להתמודדות עם איום חטיפה ומפעולה עקבית בהתאם להינה טעות אסטרטגית, וכי הדבר מחליש את ישראל ואינו מחזק אותה. איננו מקלים ראש בחשיבותה של הידיעה של חיילים ומשפחותיהם – או אף של כלל הישראלים ומשפחותיהם – כי ישראל ערבה להם. יחד עם זאת, מובן כי אם החטופים ומשפחותיהם יודעים כך – גם חוטפיהם יודעים זאת. ברור מאליו כי ככל שפגיעותנו נתפשת כגדולה יותר, וככל שהחשיבות שאנו מייחסים להשבת החטופים גדולה יותר – כך "מחיר" ההשבה שיידרש – ויתקבל – גבוה יותר. ובאותה מידה עולה התמריץ לבצע חטיפות נוספות.

לכן הטענה שצריך לעשות כמעט הכל על מנת להחזיר חטופים, על אף עוצמתה הרגשית, אינה עומדת בפני הביקורת. אם אנחנו פועלים על מנת לשחרר שבויים או חטופים בצורה המגדילה משמעותית את החשש כי אחרים ייהרגו או ייחטפו, המסר שאנחנו שולחים על ידי כך אינו מסר של כבוד עצום לחיי כל חייל וכל אזרח, אלא של התנהגות רגשנית בחלקה שבהכרח יוצרת סיכונים מיותרים לחיים ולביטחון של חיילים ושל אזרחים. יש אפוא להקדיש

1 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, דו"ח הוועדה הסופי שבט תשס"ח ינואר 2008, הרקע להקמת הוועדה, עמוד 33.

2 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, דו"ח הוועדה הסופי, עמוד 501.

חשיבה אסטרטגית ומבצעית יצריתית ומעמיקה על מנת למצוא דרכים להרתיע את אויבינו מחטיפות או לגרום להם להחזיר את החטופים ללא עסקאות כאלה".³

מסקנת הוועדה הייתה: "חובת הממשלה לעסוק בנושא זה ברמה עקרונית ולאמץ אסטרטגיה כוללת, שתשמש כבסיס לפעולות, הן בהקשר המאמץ לצמצם מימוש חטיפות והן בפעולות במקרה שלמרות מאמצים אלה מומש איום כזה. אסטרטגיה זו יכולה לכלול גם מרכיבים פומביים של הצהרת כוונות כללית. אם תכלול החלטת הממשלה הצהרת כוונות כללית כזו – חובה עליה לעמוד בה בעקביות ובנחישות".⁴

ועדת שמגר לענייני שבויים ונעדרים והמלצותיה

בעקבות קביעתה האמורה של ועדת וינוגרד, מינה שר הביטחון דאז אהוד ברק, ביוני 2008, ועדה לקביעת עקרונות לניהול משא ומתן לפדיון שבויים, בראשות נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט מאיר שמגר. הוועדה נדרשה להמליץ על שיקולים, כללים, ותהליכים בנוגע לניהול ואישור של משא ומתן לשחרור שבויים ונעדרים ישראלים מידי האויב. ארבע שנים לאחר מכן, בינואר 2012, רק לאחר שחרורו של גלעד שליט מהשבי, הגישה ועדת שמגר לברק את המלצותיה.⁵ המלצותיה של ועדת שמגר הוגדרו 'סודי ביותר' ולא פורסמו לעיון הציבור. למרות כל האמור, הממשלה והכנסת לא דנו בהרחבה וביסודיות בהמלצות אלו.

בדו"ח מבקר המדינה צוינו פעמים בודדות בהן דו"ח ועדת שמגר הוזכר בממשלה או בוועדות הכנסת,⁶ אך לא היה בו דיון לצורך הכרעה וקביעת מדיניות. על פי דברי מבקר המדינה, בדיון של ועדת המשנה למודיעין בשלהי 2020, ציין יו"ר הוועדה, כי נדרשת מדיניות לאומית בנוגע לשבויים והנעדרים, ואין לקבל את העובדה שלמעשה המלצות דוח ועדת שמגר נזנחו.⁷

בשלהי 2016, הוגשה עתירה לבית המשפט לעניינים מנהליים, ובה בקשה על פי חוק חופש המידע, להעביר לעיון הציבור את העתק הדו"ח המלא של ועדת שמגר.⁸ בית המשפט קבע כי "אין מקום להורות למשיבים להעביר לעותרת את הדו"ח המלא של הוועדה לגיבוש מדיניות בניהול משא ומתן עתידי בנושא חטופים ונעדרים בישראל. העניין הציבורי שבחשיפת הדו"ח לעיני הציבור אינו גובר על עוצמת הפגיעה בביטחון המדינה והציבור ובשלומם של השבויים והנעדרים עם פרסום הדו"ח".⁹ בכך קיבל בית המשפט את עמדת הצנזורה הראשית, שקבעה כי פרסום דו"ח שמגר, המוגדר 'סודי ביותר', עשוי לגרום לפגיעה בביטחון המדינה.

במהלך הדיון בעתירה, הובאו חוות דעת של מומחי בטחון אשר טענו כי פרסום הדו"ח אינו מהווה סכנה. האלוף במיל' אייל בן-ראובן,¹⁰ הסביר כי פרסום דו"ח ועדת שמגר ייצור דיון ציבורי, שיהיה בו כדי לגרום לממשלה לדון ולהחליט בנוגע לאימוץ הלקחים שבו, ומכאן תבוא התרומה הישירה לביטחון

³ הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, דו"ח הוועדה הסופי, עמודים 503-504.

⁴ הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון 2006, דו"ח הוועדה הסופי, עמוד 508.

⁵ מבקר המדינה. דו"ח ביקורת מיוחד, התקשרות משרד ראש הממשלה עם מתאם לטיפול בנושא השבויים והנעדרים. ירושלים. טבת התשפ"ג. ינואר 2023, עמוד 12.

⁶ ביוני 2014 הוצגו המלצות ועדת שמגר בפני הקבינט ובסיומו הדיון הנחה ראש הממשלה לקיים דיון נוסף בקבינט, שבו יוחלט באופן פרטי אילו המלצות מדו"ח ועדת שמגר יש לאמץ. בינואר 2017 ציין ראש הממשלה בדיון הקבינט כי יש להשלים את הדיון בהמלצות ועדת שמגר. בדיווח פנימי של המ"ל על דיון ועדת המשנה למודיעין של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת מנובמבר 2020, ציין כי מדיניות ממשלת ישראל בנושא השבויים והנעדרים ומצב הטיפול במסקנות ועדת שמגר לא נדון. בדצמבר 2020, הוצגו עיקרי המלצות ועדת שמגר בדיון של ועדת המשנה למודיעין. בדיון ציין יו"ר הוועדה כי נדרשת מדיניות לאומית בנוגע לשבויים והנעדרים, ואין לקבל את הע"ד בדה שלמעשה המלצות דו"ח ועדת שמגר נזנחו. על פי מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד התקשרות משרד ראש הממשלה עם מתאם לטיפול בנושא השבויים והנעדרים. ירושלים. טבת התשפ"ג. ינואר 2023, עמודים 14-15.

⁷ חה"כ צבי האוזר אף התנגד פומבית לעסקה עם החמאס. לדוגמה עיין: <https://www.ynet.co.il/news/article/S1M2dV2P>

⁸ עת"מ 16-08-19336 התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' משרד הביטחון ואח'. פורסם בבנו.

⁹ עת"מ 16-08-19336, ב'מיני רציו' של פסק הדין.

¹⁰ אלוף במיל' וחבר הכנסת לשעבר. טיפל בגיבוש עסקת גלעד שליט.

המדינה ואף תיתכן הנמכת המוטיבציה לביצוע מעשי טרור נגד המדינה ואזרחיה. מר בן-ראובן העריך כי אימוץ דו"ח ועדת שמגר יביא מדיניות ברורה בנושא האמור ויתרום למאמץ למניעת חטיפות חיילים ואזרחים.

מר אורי חן¹¹, ראש אגף מודיעין במוסד בדימוס, הסביר כי דו"ח ועדת שמגר עוסק בקביעת עקרונות ואמות מידה לחילופי שבויים ואינו עוסק בסוגיות קונקרטיות בתחום השבת השבויים והנעדרים, וכי הכתוב בדו"ח ועדת שמגר הינו בגדר המלצה בלבד עבור מנהלי המו"מ מול ארגון החמאס כיום, כאשר לכל מקרה יש את המאפיינים הייחודיים שלו. לכן, להערכתו, פרסום דו"ח ועדת שמגר לא יגרום נזק, ולא יקשה על מו"מ קונקרטי. לדידו, ייתכן, שיכולת הסחיטה של אויבינו בעת ניהול מו"מ דווקא עשויה להצטמצם מפרסום הדו"ח¹². למרות פסק הדין שלא חייב את הממשלה לחשוף את הדו"ח, ציין השופט שאול שוחט בהערה לסיום, כי לדעתו מצופה מהממשלה "תוך זמן סביר, דיון רציני ומעמיק בהמלצותיה, גם אם לא מוטלת חובה על הממשלה שהורתה על הקמתה לאמצן. ציפייה זו אינה רק של הוועדה וחבריה אלא של הציבור כולו. הוועדה בענייננו מסרה את המלצותיה בשנת 2012, ועד עתה לא מצאה הממשלה לנכון לקיים דיון בדו"ח ובהמלצותיו"¹³.

ועדת חוץ ובטחון כמפקחת על עבודת הממשלה

חלק מרכזי בעבודת הכנסת הוא פיקוח על עבודת הממשלה¹⁴. הממשלה הנדרשת להחלטות מעשיות דחופות ונתונה ללחצים גדולים ביותר, צריכה, לטובת ההליך הראוי, לנהל לצידה ביקורת פרלמנטרית בודקת ומדייקת את החלטותיה. כהמשך להמלצות ועדת וינוגרד המגדירה את הצורך הקיומי בגיבוש אסטרטגיה צופה פני עתיד בנושא מדיניות שחרור חטופים, יש לחברי ועדת חוץ ובטחון ההזדמנות והחובה הציבורית לעסוק במסקנות ועדת שמגר, מתוך מגמה לדון בנושא שחרור חטופים בדיון מושכל, אשר מונחה ניסיון עבר וחשיבה אסטרטגית, כאשר הנטל של ההחלטות המידיות אינו מונח על כתפיהם. החלקים הסודיים ידונו במסגרות סגורות, והחלקים העקרוניים יוכלו להיות נדונים בשיתוף הציבור. דיון כזה יכול להעשיר את השיח הציבורי, ולדייק גם את מקבלת ההחלטות שהעול הכבד מוטל על כתפיה, ממשלת ישראל.