בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

כ״א חשוון תשפ״ז
1 בנובמבר 2026

לכבוד
מר יצחק הרצוג
נשיא המדינה

<u>חוות דעת: המלצת חנינה אסירים יהודים ביטחוניים</u>

כבוד הנשיא,

הריני מתכבד להניח לפניך את חוות דעתי בעניין בקשות החנינה של אסירים יהודים ביטחוניים. לאחר שבחנתי לעומקן את המלצות מחלקת החנינות, אבקש לפרוס להלן את הנימוקים העובדתיים, המשפטיים והערכיים שעמדו בבסיס החלטתי.

א. מבוא — בין מידת הדין למידת הרחמים

1. מוסד החנינה הוא מן הסמכויות החוקתיות המיוחדות שהפקידה מדינת ישראל בידי נשיא המדינה. סמכות זו אינה ערכאת ערעור נוספת על הכרעות בתי המשפט, ואף אין תכליתה לשנות את קביעותיהם העובדתיות והמשפטיות. ייחודה בכך שהיא מאפשרת להביא בחשבון שיקולים החורגים מן המסגרת הרגילה של ההליך הפלילי, ובכללם חסד ורחמים, שיקום, חלוף הזמן, נסיבות אישיות חריגות וכן אינטרסים ציבוריים ולאומיים רחבים.

2. כבר בראשית הדברים יש להציב את נקודת המוצא הערכית והציבורית: בעשורים האחרונים שחררה מדינת ישראל משיקולים שונים ומלחצים פוליטים **למעלה מ-11,000 מחבלים ואסירים ביטחוניים במסגרת עסקאות ומחוות, ובהם אלפים רבים של רוצחים עם דם על הידיים.** מנגד, מאז שלהי שנות התשעים נזנחה מדיניות האיזון שנקטו נשיאי ישראל בעבר, והדלת בפני אסירים יהודים שפעלו מתוך סערת המאבק הלאומי נותרה סגורה כמעט לחלוטין. פער חד זה יצר תחושת עוול עמוקה בציבור, והוא מחייב בחינה ממלכתית אמיצה של הפעלת סמכות החנינה הנשיאותית ככלי של תיקון ואיזון.

3. משמעותו העמוקה של מוסד החנינה אינה נעוצה בהתכחשות לצדק, אלא בהכרה כי הדין, חרף חשיבותו היסודית לקיומה של חברה מתוקנת, אינו ממצה בהכרח את מכלול השיקולים שהריבון נדרש להם. לעיתים, דווקא ההכרה בחומרת המעשה, לצד בחינת נסיבותיו של האדם והשלכות הענישה על הכלל, מאפשרת להפעיל את מידת הרחמים מבלי לגרוע מתוקפו של הדין.

4. רעיון זה מוצא את ביטויו גם במקורות ישראל: ״וְחַנֹּתִי אֶת אֲשֶׁר אָחֹן וְרִחַמְתִּי אֶת אֲשֶׁר אֲרַחֵם״ (שמות ל״ג, י״ט). אין החנינה בבחינת זכות מוקנית של הנידון, ואין היא פעולה מתחייבת מעצם קיומו של סבל או מצוקה. היא מסורה לשיקול דעת מיוחד, שבמסגרתו עשויים להיפגש הדין, הרחמים וטובת הציבור.

5. הדברים מקבלים משנה חשיבות בתקופות של מלחמה, משברים ביטחוניים וקרעים חברתיים עמוקים. במצבים אלה נדרשת המדינה לא רק להעניש על מעשי העבר, אלא גם לבחון כיצד ניתן להבטיח את שלום הציבור, לחזק את אמון האזרחים במוסדות המדינה וליצור, במקום שהנסיבות מצדיקות זאת, אפשרות לתיקון ולפתיחת דף חדש.

6. על רקע זה נדרשתי כמחליפו של שר המשפטים, לבחינת סוגיית החנינה וההקלה בעונשם של אנשים שהורשעו בעבירות אלימות וביטחון על רקע לאומני, ובהם מי שממשיכים לרצות עונשי מאסר ומי

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

שכבר סיימו לרצות את עונשם ומבקשים הקלה בהשלכות הרשעתם. אין מדובר בקבוצה אחידה מבחינת חומרת העבירות, נסיבות ביצוען, פרק הזמן שחלף או מצבם האישי של המבקשים.

בחוות דעת זו אבקש להציג את התשתית ההיסטורית, המשפטית והערכית שעליה מושתת שיקול דעתי.

ב. סמכות החנינה — בין חנינה אישית לשיקולים לאומיים רחבים

7. סעיף 11(ב) לחוק־יסוד: נשיא המדינה קובע כי לנשיא נתונה הסמכות לחון עבריינים ולהקל בעונשיהם על ידי הפחתתם או המרתם. מדובר בסמכות חוקתית שבשיקול דעת, אשר גבולותיה ואופן הפעלתה נדונו לאורך השנים בפסיקת בית המשפט העליון.

8. הפסיקה הבהירה כי סמכות זו אינה מוגבלת בהכרח לנסיבותיו האישיות של אדם המנותק מן ההקשר הציבורי שבו מתבקשת חנינתו. בבג״ץ 6230/95, **ד״ר אחמד טיבי נ׳ ממשלת ישראל**, קבע הנשיא אהרן ברק כי הסמכות כוללת הן חנינה לעבריין יחיד והן חנינה לעבריין יחיד המהווה חלק מקבוצה. עוד נקבע כי שיקול הדעת הנשיאותי כולל, בין היתר, גם מתן חנינה מטעמים מדיניים.

9. דברים אלה שבו וקיבלו ביטוי מפורש בבג״ץ 7523/11, **אלמגור נ׳ ראש הממשלה**, בפסקה 12 לפסק הדין. בית המשפט הבחין בין חנינה כללית, שאינה נתונה לסמכות הנשיא מכוח סעיף 11(ב) **לחוק יסוד: נשיא המדינה**, לבין חנינות אישיות המוענקות למספר אנשים כחלק ממהלך בעל הקשר מדיני משותף.

10. מן האמור עולה הבחנה משפטית יסודית: קיומו של שיקול לאומי משותף, ואף העובדה שמספר מבקשי חנינה חולקים נסיבות ציבוריות דומות, אינם הופכים כשלעצמם את ההחלטות לחנינה כללית המחייבת חקיקה. עם זאת, אין בכך כדי להקנות זכות לחנינה לכל מי שמשתייך לקבוצה; יש להבחין בין התשתית הציבורית המשותפת לבין ההכרעה האישית בעניינו של כל מבקש.

11. אף שההלכות האמורות התבררו בהקשרים מדיניים וביטחוניים שונים מן ההקשר הנדון כאן, הן מלמדות כי טובת הציבור והאינטרס הלאומי אינם שיקולים הזרים מעיקרם למוסד החנינה. השאלה איננה אפוא אם מותר להביאם בחשבון, אלא מה משקלם בנסיבות המקרה, ומה היחס בינם לבין חומרת העבירה, זכויות הנפגעים, ההרתעה, השיקום ויתר השיקולים הרלוונטיים. במסגרת זו יש לתת את הדעת גם להסדרים החקיקתיים ומיוחדים החלים על שחרור אסירים מטעמים מדיניים וביטחוניים, ובפרט סעיף 8ב **לחוק הממשלה, התשס״א - 2001**. אין די בכינויו של מהלך בשם ״חנינה״ או ״פיוס לאומי״ כדי לפטור אותו מהוראות חוק החלות על מהותו בפועל.

ג. תקדימי העבר — חנינה ככלי ציבורי ולאומי

12. תולדות מדינת ישראל מלמדות כי מוסד החנינה שימש לא אחת גם ככלי להתמודדות עם מציאות לאומית יוצאת דופן. לאחר מלחמת העצמאות חוקקה מועצת המדינה הזמנית את פקודת החנינה הכללית, תש״ט–1949, ולאחר מלחמת ששת הימים חוקקה הכנסת את חוק החנינה, תשכ״ז–1967.
13. שני ההסדרים ביטאו נכונות להעניק משמעות משפטית לתמורות לאומיות היסטוריות, אך שניהם כללו גם הגבלות וחריגים, ובפרט בנוגע לעבירות חמורות. מכאן שהתקדימים מלמדים הן על עצם

האפשרות של מהלך חנינה רחב בעקבות מלחמה, והן על הצורך להבחין בין סוגי עבירות ולשמור על גבולותיו של המהלך.

14. תקדים בעל זיקה ישירה יותר לענייננו מצוי בהחלטות הנשיא חיים הרצוג בעניינם של אנשי המחתרת היהודית. במהלך שנות השמונים הקל הנשיא בעונשיהם של מי שהורשעו בעבירות אלימות חמורות, לרבות מאסרי עולם. ההקלות ניתנו באופן מדורג ולא כחנינה כללית, ונשקלו במסגרתן גם שאלות של חרטה, התנערות מאלימות ומסוכנות עתידית.
15. בהמשך, בתקופת נשיאותו של עזר ויצמן, ניתנו הקלות נוספות בעונשיהם של מורשעים בעבירות אלימות על רקע לאומני. החלטות משנות התשעים מלמדות כי גם שחרורם של אסירים פלסטינים במסגרת מהלכים מדיניים הובא בחשבון בהקשר של הקלות בעונשיהם של אסירים יהודים.
16. לדברים אלה תימוכין מיוחדים בפרוטוקול ועדת החוקה, חוק ומשפט מיום 15 במרץ 2000, שבו הסבירה היועצת המשפטית לנשיא המדינה דאז, עו״ד ורדה אומנסקי, כי חלק מן ההקלות לאסירים יהודים ניתנו בעקבות שחרורי אסירים פלסטינים, וכי במסגרת ההחלטות עלה רצון לאזן את המצב. באותו דיון עלו גם טענות נגדיות בדבר פערים ביחס לאסירים ערבים אזרחי ישראל, וחילוקי דעות באשר להצדקת ההקלות.
17. מכאן שאין מדובר בתקדים המוכיח חובה להעניק הקלה דומה בכל מקרה, ואף לא בהכרעה שיפוטית בדבר קיומה של הפליה. אולם יש בו ראיה היסטורית לכך שההשלכות הציבוריות והמדיניות של שחרורי אסירים אחרים נבחנו בעבר כשיקול במסגרת הפעלת סמכות החנינה.
18. גם בחוק הפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין **תכנית ההתנתקות, התש״ע–2010**, ובפסיקה שדנה בחוקתיותו, ניתן ביטוי להכרה באיחוי קרעים חברתיים כתכלית ציבורית. בבג״ץ 1213/10, **אייל ניר נ׳ יושב ראש הכנסת**, נדחתה העתירה נגד החוק ברוב דעות. ואולם, גם בהקשר זה נודעה חשיבות להגבלות שנקבעו בחוק, ובהן החרגת עבירות חמורות ומקרים של מאסר בפועל.
19. מכלול תקדימים אלה מציג מסורת חוקתית שאינה רואה בחנינה רק תגובה למצוקה אישית, אלא מכירה גם בתפקידה האפשרי בהתמודדות עם משברים לאומיים. בה בעת, אותה מסורת עצמה מלמדת על חובת הזהירות שבהפעלת הסמכות, במיוחד כאשר מדובר במעשי אלימות שגרמו לפגיעה קשה בחיי אדם.

ד. סקירה היסטורית תמציתית של חנינות והקלות על רקע לאומי ואידיאולוגי

20. ההיסטוריה המשפטית של מדינת ישראל מלמדת כי המדינה לא נהגה מעולם כאילו מערכת הענישה פועלת במנותק מן ההקשר הלאומי, הביטחוני והחברתי. אדרבה: ברגעי מעבר היסטוריים, לאחר מלחמות, או בעקבות שסעים פנימיים עמוקים, נעשה שימוש מודע בכלי חנינה, קציבה, הפסקת הליכים או מחיקת רישום. עם זאת, יש להבחין הבחנה אנליטית ברורה בין שלושה מסלולים שונים: (א) חנינה כללית בחקיקה ראשית של הכנסת; (ב) הסדרים חקיקתיים ייעודיים לקבוצת אירועים מוגדרת; (ג) הפעלת סמכות הנשיא באופן פרטני או סדרתי כלפי נידונים מסוימים.
21. המסלול הראשון מודגם **בפקודת החנינה הכללית, תש״ט-1949**. פקודה זו נחקקה עם סיום מלחמת העצמאות ועם המעבר מן המועצה הזמנית אל מוסדות המדינה הקבועים. היא העניקה חנינה גורפת לעבירות שנעברו לפני י״ב בשבט תש״ט (10 בפברואר 1949), למעט עבירות חמורות ביותר שעונשן מוות או מאסר עולם, והורתה על שחרור עצורים ואסירים ועל סגירת הליכים תלויים ועומדים. ברקע המהלך עמד הרצון לאחות קרעים פנימיים מתקופת המחתרות ובראשם פרשת אלטלנה, מעצרי אנשי לח״י לאחר רצח ברנדוט והצורך הממלכתי לפתוח דף חדש עם הקמת המדינה.
22. תקדים חקיקתי שני הוא **חוק החנינה, תשכ״ז-1967**, שנחקק לאחר מלחמת ששת הימים. גם כאן לא היה מדובר באקט נשיאותי גרידא, אלא בחוק של הכנסת שביקש לתרגם רגע של התרוממות רוח לאומית ואחדות חברתית להקלה רחבה בענישה, בדרך של שחרור אסירים, הפחתת עונשים וסגירת

הליכים בעבירות שנעברו ערב המלחמה, תוך החרגת עבירות חמורות במיוחד ובהן עבירות ביטחון חמורות ועבירות שעונשן מאסר עולם או עשר שנות מאסר ומעלה.

23. מן התקדימים של 1949 ו-1967 עולה מסקנה כפולה: ראשית, המשפט הישראלי מכיר בלגיטימיות העקרונית של שימוש בכלי חנינה רחבים לאחר מלחמה או משבר לאומי לשם איחוי חברתי ופתיחת דף חדש; שנית, כאשר המדינה ביקשה להעניק חנינה קבוצתית גורפת, היא עשתה זאת בדרך המלך של חקיקה ראשית, ואילו סמכות הנשיא הופעלה במסלול של בחינה אינדיבידואלית או סדרתית של תיקים פרטניים.

24. לצד החנינות הכלליות קיימת שורה ארוכה של פרשות שבהן הופעלו סמכויות הקלה או חנינה ביחס ליהודים שפעלו ממניעים לאומיים, מחתרתיים או אידאולוגיים. כך, בפרשת ״ברית הקנאים״ (1951) ובפרשת מחתרת צריפין, ״מלכות ישראל״ (1953), שבה הורשעו חברי המחתרת בבית דין צבאי מיוחד לאחר הנחת פצצה בצירות סובייטית, הפעיל ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון את סמכותו לפי דיני השיפוט הצבאי דאז והפחית את עונשיהם של ראשי הקבוצה באופן משמעותי, ובהמשך שוחררו יתר האסירים בהקלות נוספות כדי להרגיע את השטח ולהשיבם לחיים יצרניים. גם בפרשת כפר קאסם (1956) הופחתו העונשים בערכאות, בוצעו הפחתות נוספות בידי הרמטכ״ל, ולבסוף ניתנו הקלות נשיאותיות שהביאו לשחרור כלל המורשעים בתוך שנים ספורות.

25. התקדים המרכזי והמובהק ביותר להפעלת סמכות הנשיא עצמה כלפי עבריינות לאומית-אידאולוגית חמורה מן הצד היהודי הוא פרשת ״המחתרת היהודית״ בשנות השמונים. חברי ההתארגנות הורשעו בעבירות חמורות ביותר, ובכללן רצח במכללה האסלאמית בחברון, הנחת מטענים לראשי ערים פלסטינים ותכנון פיגועים רחבי היקף. חרף לחצים ציבוריים ופוליטיים עזים לחוקק חוק חנינה כללי עבורם, סירב הנשיא חיים הרצוג למסלול של חנינה גורפת המוחקת את עצם העבירה, והתעקש על בחינה פרטנית, על חרטה ועל שמירת מעמדו של פסק הדין; עם זאת, הוא עשה שימוש מדורג ונרחב בסמכות קציבת העונש: קצב את מאסרי העולם ל-24 שנים, לאחר מכן ל-15 שנים ולבסוף ל-10 שנים, באופן שאפשר את שחרור שלושת אסירי העולם ב-1990 לאחר ניכוי שליש.

26. דגם זה של קציבה והקלה פרטנית, להבדיל ממחיקת העבירה עצמה, חזר גם במקרים של מפגעים יחידים בעלי חומרה קיצונית. דוד בן-שימול, שירה רקטת לאו לעבר אוטובוס ערבי במזרח ירושלים וגרם לרצח ולפציעת נוסעים, נידון למאסר עולם; עונשו נקצב בידי הנשיא הרצוג והוא שוחרר ב-1995 לאחר כ-11 שנות מאסר. יורם שקולניק, שרצח עציר פלסטיני כפות, נידון למאסר עולם; עונשו נקצב פעמיים בידי הנשיא עזר ויצמן והוא שוחרר לאחר כשבע שנות מאסר. אלן גודמן, שביצע ירי בהר הבית, נידון למאסר עולם ועוד 40 שנה; עונשו נקצב ל-24 שנים והוא שוחרר ב-1997 וגורש לארצות הברית. עמי פופר, שרצח שבעה פועלים פלסטינים בראשל״צ, נידון לשבעה מאסרי עולם; בשנת 1999 קצב הנשיא ויצמן את עונשו ל-40 שנות מאסר.

27. חשיבות מיוחדת נודעת למהלכי הנשיא עזר ויצמן בשנים 1997 ו-1999, המהווים תקדים ישיר ורשמי להפעלת סמכות החנינה מתוך שיקולי איזון לאומי אל מול שחרור מחבלים ערבים. באוקטובר 1997, בצמוד לשחרורו של מנהיג חמאס השייח׳ אחמד יאסין ומחבלים נוספים, קצב הנשיא ויצמן את עונשיהם של שבעה אסירים יהודים (ובהם יורם שקולניק, האחים קהלני ואלן גודמן). בפברואר 1999, בהמלצת שר המשפטים דאז צחי הנגבי, הקל הנשיא ויצמן בעונשיהם של שבעה אסירים יהודים נוספים שהורשעו בפגיעה בערבים (ובהם עמי פופר ונידונים נוספים שעונשם הופחת בשנה עד חמש שנים). כפי שנמסר רשמית גם בוועדת החוקה של הכנסת מפי היועצת המשפטית לבית הנשיא, הקלות אלו נשקלו במפורש על רקע שחרור אסירים פלסטינים בעסקאות מדיניות, ובכפוף לבחינת נסיבותיו וחרטתו של כל אסיר. לצד זאת, במקרים שבהם לא בשלו תנאי החרטה והקלת העונש באותה עת, כגון בעניינה של מרגלית הר-שפי שבקשתה הראשונה נדחתה ב-2001 בשל היעדר חרטה, הופעלה סמכות החנינה בידי הנשיא משה קצב מספר חודשים לאחר מכן, תוך מתן משקל להתנהגותה המופתית בכלא ולמיצוי תכלית הענישה.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

28. בעשור שלאחר מכן בלט המהלך המשולב בעניין מתנגדי תוכנית ההתנתקות (2005–2010). תחילה טיפל נשיא המדינה שמעון פרס בעשרות בקשות חנינה אישיות של מפגינים ועצורים שהורשעו בעבירות על רקע המחאה האידיאולוגית, ומתוך כ-70 בקשות שהוגשו, העניק הנשיא 58 חנינות אישיות למחיקת רישום פלילי וקיצור תקופות התיישנות עוד בטרם התערבות המחוקק. בהמשך חוקקה הכנסת את חוק הפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין תוכנית ההתנתקות, התש״ע-2010, שנומק בצורך לאחות את הקרע החברתי העמוק שנוצר סביב הפינוי, תוך החרגת עבירות אלימות חמורות, עבירות נשק וחומרי נפץ ועבירות שגרמו חבלה חמורה. חוק זה אושר בבג״ץ בשנת 2012.

29. אל שורת תקדימים זו מצטרפת החלטתו העדכנית של נשיא המדינה המכהן, מר יצחק הרצוג, מיום 19 בספטמבר 2026 בעניינו של אלאור אזריה. באותו מקרה, לאחר שבעבר הוקל עונש המאסר בפועל בידי הרמטכ״ל, החליט נשיא המדינה לקצר את תקופת המחיקה של הרישום הפלילי של אזריה, שהורשע בהריגת מחבל מנוטרל בחברון. החלטת הנשיא נומקה בחלוף למעלה מעשור מן האירוע, בשירותו הצבאי, בהשתלבותו הנורמטיבית בחברה ובצורך להסיר חסמים משמעותיים מהמשך שיקומו, תוך הדגשה מפורשת כי החנינה אינה מהווה ערעור על פסקי הדין של בתי הדין הצבאיים. תקדים טרי זה ממחיש הלכה למעשה כיצד מוסד הנשיאות כיום יודע להפריד בין תוקפו של פסק הדין הפלילי לבין הצורך האנושי והלאומי במתן הקלה ובסגירת מעגל בחלוף הזמן.

30. הטבלה שלהלן מציגה תקדימים מתועדים נבחרים בלבד. פירוט פרטני של האירים, הרשעותיהם, העונשים המקוריים, ההקלות שניתנו ומקורות התיעוד ירוכז בנספח נפרד [ראו נספח א׳]:

תקופה	פרשה או קבוצת מקרים	המסלול	הערה
1949	אנשי לח״י שנשפטו בעקבות פעילות מחתרתית	פקודת החנינה הכללית — חקיקה	הסדר לאומי לאחר מלחמת העצמאות, בכפוף לחריגי החוק
1953–1955	אנשי מחתרת ״מלכות ישראל״	הקלות ושחרורים בכמה מסלולים	הצבת גבול עקרוני לאלימות מחתרתית לצד הימנעות ממיצוי נקמני של הדין
1985–1990	אנשי המחתרת היהודית	קציבת עונש נשיאותית מדורגת (סעיף 11(ב) לחוק-היסוד) ב-3 פעימות	הקלות מדורגות גם למורשעים בעבירות אלימות חמורות
1997	אסירים יהודים שהורשעו בעבירות נגד ערבים	הקלות נשיאותיות בידי עזר ויצמן	**יצירת משקל נגד ואיזון מוסרי לשחרור השייח׳ יאסין ומחבלים בעסקאות מדיניות, לצד הבעת חרטה והתנהגות טובה**
1999	עמי פופר, יורם שקולניק ואחרים	הקלות נשיאותיות בידי עזר ויצמן	כנ״ל
2001	מרגלית הר־שפי	הקלה נשיאותית	הרשעה באי־מניעת רצח; לא בביצוע הרצח
2005–2010	מעורבים בעבירות הקשורות למחאה נגד ההתנתקות	58 חנינות נשיאותיות פרטניות (2009) ובהמשך חוק חנינה ייעודי של הכנסת (2010)	הנשיא שמעון פרס ז״ל והכנסת ה-18 (אושר בבג״ץ 1213/10)

משרד המורשת
Ministry of Heritage

תקופה	פרשה או קבוצת מקרים	המסלול	הערה
2010	הסדר לחלק מן המעורבים בהתנגדות להתנתקות	הסדר חקיקתי מיוחד	החרגות לעבירות חמורות ולמקרים מסוימים של מאסר בפועל

31. הסקירה מלמדת כי המדינה הכירה במקרים שונים באפשרות לשקול נסיבות ציבוריות החורגות מגדר המעשה הפלילי עצמו. עם זאת, אין לראות בהחלטות ההיסטוריות מדיניות אחידה, וכל מקרה מחייב עיון בסמכות שהופעלה, בטעמים שניתנו ובהשלכותיה של ההקלה

ה. המשפט המשווה — חנינה ופיוס לאחר סכסוכים לאומיים

32. השימוש בחנינה לצורך התמודדות עם משברים לאומיים, מלחמות וקרעים חברתיים אינו ייחודי למדינת ישראל. במשטרים דמוקרטיים הונהגו מנגנונים שונים של חנינה, המתקת עונשים ואמנסטיה בשל שיקולי איחוי שסעים, השבת שלום הציבור וסיום תקופות של מאבק פוליטי ואלימות. הבדלים מוסדיים בין מדינות מחייבים להימנע מהקבלה משפטית אוטומטית.
33. בארצות הברית מעניקה החוקה לנשיא סמכות רחבה לחון בגין עבירות פדרליות. ביום 21 בינואר 1977 העניק הנשיא ג׳ימי קרטר, בהכרזה נשיאותית מס׳ 4483, חנינה רחבה למי שהפרו את חוק הגיוס בתקופת מלחמת וייטנאם. המהלך ביקש להתמודד עם הקרע הציבורי שיצרה המלחמה, תוך החרגת עבירות שנקשרו בכוח או באלימות.
34. ביום 20 בינואר 2025 העניק הנשיא דונלד טראמפ חנינות למורשעים בעבירות הקשורות לאירועי הקפיטול מיום 6 בינואר 2021, לצד המתקת עונשם של ארבעה־עשר מורשעים ששמם צוין בהחלטה. החנינות כללו גם עבירות חמורות הקשורות לאלימות פוליטית.
35. בעקבות הסכם יום שישי הטוב בצפון אירלנד חוקק הפרלמנט הבריטי את Northern Ireland (Sentences) Act 1998, אשר אפשר שחרור מוקדם של מורשעים בעבירות הקשורות לסכסוך, לרבות עבירות חמורות. ההסדר נשען על תנאי זכאות, על הפסקת האלימות ועל הערכת מסוכנות, ולא ביטל מעיקרן את ההרשעות.
36. בספרד חוקק בשנת 2024 חוק אמנסטיה שנועד לקדם נורמליזציה מוסדית וחברתית בעקבות המשבר בקטלוניה. ביוני 2025 אישר בית המשפט החוקתי הספרדי את עיקר ההסדר בכפוף לתיקונים ולהבהרות מסוימים. החוק כלל החרגות לעבירות חמורות, ובהן פגיעות קטלניות מכוונות ופגיעות גוף חמורות במיוחד.
37. המשפט המשווה מלמד גם על הבדלי סמכות. בארצות הברית רשאי הנשיא להעניק חנינות קבוצתיות רחבות לפי חוקתה; באיטליה מבחינה החוקה בין חנינה אישית והמתקת עונש המסורות לנשיא ובין אמנסטיה כללית הדורשת חקיקה ברוב מיוחד. בישראל, בהתאם לפסיקה, יש להבחין בין אמנסטיה כללית ובין חנינות אישיות הניתנות לאנשים המשתייכים לקבוצה בעלת מכנה משותף.
38. חשיבותה של הסקירה אינה באימוץ החלטותיה של מדינה אחרת, אלא בהכרה בכך שמוסדות החנינה והאמנסטיה עשויים לשאת תכלית ציבורית החורגת מעניינו האישי של הנידון. באותה מידה מלמדת ההשוואה על חשיבות המסלול המשפטי המתאים, חומרת העבירה, זכויות הנפגעים והשלכות המהלך על ביטחון הציבור.
39. במסגרת שיקול דעתי אייחס למשפט המשווה משקל מסייע בלבד: הוא אינו מרחיב את סמכות נשיא המדינה מעבר לדין הישראלי, אך עשוי להאיר את היחס שבין דין, חסד, שלום הציבור וההתמודדות עם משקעי סכסוך לאומי.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

ו. שוויון בפני החוק ומדיניות שחרור האסירים

40. בלב הדיון הציבורי סביב בקשות החנינה שלפנינו ניצבת תחושת דיסוננס עמוקה ומכאיבה במישור הצדק הלאומי והשוויון המהותי. תחושה זו נשענת על שני נדבכים שלובים: האחד עניינו פערים באכיפה ובענישה באירועי התפרעויות לאומניות, והשני עניינו מדיניות השחרורים ההמונית של מחבלים פלסטינים לאורך עשרות שנים.
41. במישור האכיפה הפנימית, נתונים רשמיים שהוצגו בדיוני ועדות הכנסת ובדוח מבקר המדינה על אירועי ״שומר החומות״ (מאי 2021) הצביעו על שיעור נמוך של כתבי אישום ביחס להיקף העצום של האירועים והנפגעים. ממסמכי מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי בעקבות הפרעות הקשות נפתחו אלפי תיקים, אך הוגשו כתבי אישום בשיעור מוגבל יחסית, וכי מרבית נפגעי האירועים היו אזרחים יהודים ואנשי כוחות הביטחון. ממצאי מבקר המדינה הצביעו על ליקויים מודיעיניים ומבצעיים חמורים במענה המשטרתי בערים המעורבות בשעת אמת, שהותירו אזרחים יהודים תחת תחושת מצור והפקרה.
42. במישור מדיניות השחרורים, הנתונים העובדתיים חד-משמעיים וחסרי תקדים בהיקפם: מאז הקמת המדינה שחררה ישראל במסגרת עסקאות חילופי שבויים, מחוות מדיניות והסכמים למעלה מ-11,000 מחבלים ואסירים ביטחוניים ערבים. **בכלל זה שוחררו אלפי מחבלים בעסקאות שנות השמונים (כגון עסקת אנסאר ב-1983 ועסקת ג׳יבריל ב-1985), אלפי אסירים במסגרת תהליך אוסלו, מאות מחבלים בעסקת טננבאום (2004), 1,027 מחבלים בעסקת שליט (2011) ובהם כ-280 אסירי עולם, וכן אלפי אסירים ועצורים פלסטינים - ובהם רוצחים כבדים השפוטים למאסרי עולם - בשלוש עסקאות החטופים שנערכו במהלך מלחמת ״חרבות ברזל״ (בנובמבר 2023, בינואר 2025 ובאוקטובר 2025).**
43. המציאות הביטחונית המדממת הוכיחה כי חלק ניכר מן המחבלים ששוחררו בעסקאות אלו - בלא שנדרשה מהם כל חרטה או זניחת דרך הטרור - **שבו למעגל הפיגועים, הנהיגו תשתיות רצח והובילו מעשי טבח כנגד אזרחי ישראל (כפי שהומחש באופן הטרגי ביותר בדמותו של יחיא סינוואר וראשי טרור נוספים ששוחררו בעסקת שליט).** מנגד, הניסיון ההיסטורי בישראל מלמד כי האסירים היהודים ששוחררו או שעונשם נקצב בעבר (כגון יוצאי המחתרת היהודית ומקבלי ההקלות בשנות התשעים) שבו לחברה, השתלבו בחיים נורמטיביים ויצרניים ולא חזרו לפעילות אלימה או ביטחונית.
44. שיקול השוויון אינו יכול להיות מנותק מחומרת המעשים. רצח אדם חף מפשע, יהודי או ערבי, הוא מעשה חמור מאין כמוהו, והמדינה מחויבת להגן על חיי כל אדם הנתון למרותה. **אין בכוחו של מניע לאומי להקטין את ערך חיי הנפגע או להפוך פגיעה מכוונת בחפים מפשע למותרת**. כמו כן אין בדברים הללו כדי לערוך השוואה מוסרית בין אויב הפועל להשמדת המדינה לבין אזרח שפשע ורצח או פגע פגיעה חמורה מתוך סערת נפש לאומית.בד בבד, במסגרת החלטת חנינה ניתן לשקול את מכלול נסיבות העבירה ואת ההצדקות הציבוריות להמשך נשיאת העונש או להקלה בו.

ז. הרקע הביטחוני, תחושת ההפקרות וגבולות האחריות האישית

45. בקשות החנינה שלפנינו אינן מתקיימות בחלל ריק, ובחינתן מחייבת התייחסות ישירה למציאות הביטחונית והלאומית שבה התרחשו המעשים - מציאות של סערה מתמשכת ואיום קיומי מוחשי. במשך שנים ארוכות, וביתר שאת בתקופות של הסלמה חמורה - החל מן הזעזוע העמוק מרצח בני משפחת פוגל באיתמר בידי מחבלים שלא הביעו כל חרטה על שחיטת ילדים ופעוטות במיטתם, דרך חטיפת ורצח שלושת הנערים, אירועי הפרעות הקשים במבצע ״שומר החומות״ בערים המעורבות ובצירי התנועה, גלי הטרור הרצחניים ביהודה ושומרון, ועד למלחמת ״חרבות ברזל״ ולטבח השבעה באוקטובר - חיו אזרחי ישראל תחת איום יומיומי על חייהם ועל חיי ילדיהם.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

46. כדי לרדת לשורש התחושות שליוו את מי שפעלו בעתות קיצון אלו, שומה עלינו להציב לעצמנו מבחן מחשבתי נוקב: לו יצויר שאזרח פרטי היה שומע את התצפיתניות בגבול עזה, ערב השבעה באוקטובר, מתריעות וזועקות מפני סכנה קיומית מתקרבת שעה שהמערכת אוטמת את אוזניה; ולו אותו אזרח היה עושה דין לעצמו ופוגע באופן עצמאי במחבלים המתקרבים לגדר. או לחלופין, לו יצויר שאדם היה פוגע בארכי-רוצח יחיא סינוואר בעת ששכב בבית החולים בישראל וטופל ממחלת הסרטן קודם שחרורו. הרי שפשוט וברור מבחינה משפטית שאדם כזה היה נדרש לתת את הדין על נטילת החוק לידיים ועל הפרת הסדר הציבורי; ואולם, באותה נשימה ממש, שום אדם הגון אינו יכול להתעלם מכך שפעולה כזו נעשתה מתוך הכרה אמיתית בסכנה מוחשית ומתוך ניסיון למנוע אסון לאומי כבד.
47. קיים הבדל יסודי בין הגנה על החיים מפני סכנה מיידית לבין נקיטת פעולת נקם, ובוודאי לבין פגיעה מכוונת באנשים שלא נשקפה מהם סכנה. אינני נכון לטשטש הבחנות אלה.
48. יודגש באופן חד-משמעי: אין בדברים אלה כדי להצדיק עשיית דין עצמי, פגיעה בחפים מפשע או נטילת החוק לידיים. **המונופול על הפעלת הכוח במדינת ישראל מסור ונתון למדינה ולזרועות הביטחון שלה בלבד**. ואולם, הבנת הרקע המציאותי, השבר בקונספציה והלחץ הנפשי והלאומי שבו פעלו המבקשים היא חיונית לשלב הנוכחי - שלב החנינה והקלת העונש. חברה חזקה ובטוחה בעצמה אינה בוחנת את המעשה בניתוק סטרילי מן המציאות שבה צמח, אלא יודעת לשלב בין שמירה נחרצת על שלטון החוק לבין הפעלת מידת החסד והרחמים כלפי מי שכשלו בתוך סערה לאומית חריגה.

ח. אמות המידה המנחות את שיקול דעתי

49. בבואי לגבש את עמדתי ביחס לבקשות חנינה מסוג זה, אני מבקש להבהיר את אמות המידה המנחות את שיקול דעתי. אין מדובר בהנחיות שאני מבקש לקבוע למוסדות אחרים, ואף לא בהגדרת תנאי סף חדשים לסמכותו החוקתית של הנשיא. אלה הם השיקולים שאני רואה כרלוונטיים במסגרת אחריותי לגיבוש המלצה, ושאת משקלם אקבע לפי נסיבותיה של כל בקשה.
50. ראשית, אני מייחס משקל לחומרת העבירה, למידת הפגיעה שנגרמה ולנסיבות ביצועה. פגיעה מכוונת בחפים מפשע, ובמיוחד נטילת חיי אדם, מחייבת התייחסות מחמירה. אין בעצם קיומו של מניע לאומי או אידיאולוגי כדי להצדיק הקלה במעשה, ואין הוא פוטר מאחריות פלילית ומוסרית.
51. שנית, אני מייחס משקל להקשר הביטחוני והלאומי שבו בוצעו המעשים, ככל שקיימת זיקה עובדתית מוכחת בינו לבין העבירה. תחושת מצוקה, איום או הפקרות עשויה להיות רלוונטית להבנת נסיבותיו של המבקש, אך משקלה אינו יכול להיקבע באופן גורף לגבי כלל הנמנים על הקבוצה.
52. שלישית, אני רואה חשיבות ממשית בחלוף הזמן, בהתנהגות המבקש מאז ביצוע העבירה ובתהליכי שיקום שעבר. אין לראות באדם כמי שאינו מסוגל להשתנות לעולם. מנגד, איני מניח ששינוי כזה התרחש רק משום שחלפו שנים רבות או משום שהמבקש נמנה עם קבוצה מסוימת.
53. רביעית, אני מבחין בין חרטה כשיקול לבין חרטה כתנאי לעצם סמכות החנינה. הבעת חרטה, נטילת אחריות והתנערות מאלימות עשויות להעיד על שינוי משמעותי בדרכו של אדם, ואני רשאי לייחס להן משקל. ואולם, החוק אינו הופך הודאה או חרטה לתנאי כללי לעצם סמכותו של הנשיא, ואין מקום לטשטש בין שאלת הסמכות לבין שיקול הדעת בהפעלתה.
54. חמישית, אני רואה חשיבות בשיקולי ביטחון הציבור, המסוכנות וההרתעה. אין די בכוונה להיטיב עם מבקש החנינה; עליי לשקול גם את השאלה אם הקלה בעונשו עלולה ליצור סיכון ממשי או לשדר מסר המעודד הישנות מעשי אלימות. במסגרת זו אתן משקל למידע עובדתי ומקצועי רלוונטי, תוך בחינתו העצמאית.
55. שישית, אני מבחין בין המסלולים המשפטיים השונים שבמסגרתם מתבקשת הקלה. אדם המרצה מאסר עולם, אדם המרצה עונש מאסר קצוב ואדם שסיים לרצות את עונשו ומבקש קיצור תקופות

משרד המורשת
Ministry of Heritage

התיישנות או מחיקה אינם מצויים באותו מצב משפטי. הסעד המתבקש, היקפו והוראות הדין החלות עליו הם חלק בלתי נפרד משיקול דעתי.

56. שביעית, אני מביא בחשבון את זכויות נפגעי העבירה ואת השלכות החנינה עליהם ועל משפחותיהם. אין בכוחו של מוסד החנינה למחוק את הפגיעה שנגרמה, ואין בבחינת הקלה משום הפחתה מערך חייהם או מכבודם של הנפגעים. על ההליך לקיים גם את הוראות הדין המבטיחות את זכותם להביע עמדה, במקרים שנקבעו בחוק.

57. ולבסוף, לצד כלל השיקולים האמורים, אני מייחס משקל גם לאינטרס הציבורי והלאומי הרחב, לתקדימים ההיסטוריים ולמשמעותן של החלטות המדינה בעבר. משקל זה אינו מחליף את הבחינה האישית, אך הוא עשוי להוסיף לה ממד שאינו מצטמצם למעשה הפלילי ולעונש שנגזר בגינו.

ט. מסקנות עקרוניות

58. לאחר בחינת המסגרת המשפטית וההיסטורית, עמדתי היא כי אין הצדקה לצמצם את מוסד החנינה לבחינה אישית־שיקומית בלבד. סמכותו החוקתית של הנשיא, כפי שהתפרשה בפסיקה, עשויה לשאת גם שיקולים ציבוריים, מדיניים ולאומיים, ואין בקיומו של שיקול משותף למספר מבקשים כדי לשלול כשלעצמו את האפשרות לדון בבקשותיהם במסגרת סמכות החנינה האישית.

59. עמדתי הינה כי מוטלת על מדינת ישראל החובה לבחון את ההשלכות הציבוריות והאיזוניות הנובעות מהחלטותיה בעבר, ובכלל זה שחרורים רחבי היקף של מחבלים ואסירים ביטחוניים ומורשעים בעבירות טרור חמורות במסגרת עסקאות מדיניות ומחוות. בהסדרים אלה, ככלל, לא הועמדו תנאים שעניינם הבעת חרטה, הודאה בביצוע העבירה או בחינת חומרת מעשי האלימות הפרטניים בגינם הוטל עונש המאסר.

60. אני מבקש לאמץ את דבריו של השופט יצחק עמית, אשר עמד על מורכבות תנאי הכליאה וההשלכות של החזקת אסירים ביטחוניים: ״**המעצר קשה להם ומן הסתם הפנימו את לקחם. המשיבים שוהים כיום בכלא דמון לצד אסירים ביטחוניים. כשלעצמי איני משוכנע כי יש בכך להטיב עם המשיבים ועם האינטרס של המדינה**״[1]. אם על מחבלים שניסו לפגוע באזרחים מבקש השופט לבוא במידת הרחמים, הרי שאנחנו יכולים במקרים של אסירים יהודים גם לגלות.

61. עמדתי נשענת גם על ההבחנה שבין הכרה במצוקת מי שחיו תחת איומים ביטחוניים לבין הצדקת פגיעה באנשים חפים מפשע. האחריות להגנת אזרחי המדינה נתונה למוסדותיה, וחומרת הפגיעה בחפים מפשע עומדת בעינה. לצד זאת, אינני סבור שיש לשלול את האפשרות לשקול חסד, שיקום והקלה בעונש רק בשל אופיו הלאומני של המניע, מקום שבו מכלול הנסיבות והדין מאפשרים זאת.

62. כבוד הנשיא, מדינת ישראל מצויה בעיצומה של אחת התקופות המורכבות והמדממות בתולדותיה. לאחר השבר הקיומי של השבעה באוקטובר, מלחמת ״חרבות ברזל״ הממושכת, ושחרורם של אלפי מחבלים בעסקאות החטופים, זקוקה החברה הישראלית כולה ליד מאחה, מרפאת ומאזנת.

63. סבך הגדול, הרב הראשי יצחק אייזיק הלוי הרצוג זצ״ל, התווה את העיקרון התורני-ממלכתי של ׳משפט המלוכה׳ למען שלום האומה; ואביך, הנשיא השישי חיים הרצוג ז״ל, יישם עיקרון זה הלכה למעשה באומץ לב מנהיגותי כאשר קצב את עונשם של אסירי המחתרת היהודית והביא לסגירת פצע לאומי פתוח. בידך נתונה כיום הסמכות החוקתית והזכות ההיסטורית להמשיך מורשת מפוארת זו, לתקן את העיוות הזועק שנוצר במאזן הצדק הלאומי, ולהושיט יד של חסד, שיקום ופיוס לאותם אסירים ומורשעים יהודים שכשלו בתוך סערת המאבק הביטחוני, ריצו עונש כבד והביעו חרטה על מעשיהם.

---

[1] https://www.inn.co.il/news/584626

משרד המורשת
Ministry of Heritage

64. בהתאם לכך, אני ממליץ בכל פה להיענות לבקשות החנינה והקלת העונש לפי המתווה המדורג שהוצג לעיל, בהתאם לנסיבותיו הפרטניות של כל מבקש ומבקש.

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

בס״ד

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

[redacted]

י״א. סיכום — צו השעה לצדק, איזון ופיוס לאומי

67. חוות דעת זו פרסה תשתית משפטית, היסטורית ומוסרית איתנה. עולה ממנה מסקנה אחת ברורה שאינה משתמעת לשני פנים: אימוץ מתווה החנינות וההקלות המדורג אינו רק זכות חוקתית המסורה לריבון, אלא הוא מוטב כצו השעה, כצעד מנהיגותי הכרחי וכחובה מוסרית וממלכתית מן המעלה הראשונה.
68. במשך עשרות שנים נהגה מדינת ישראל במדיניות שחרורים מפליגה כלפי אלפי מחבלים ואסירים ביטחוניים, מתוך שיקולים לאומיים ומדיניים רחבים. המשך סגירת הדלת והפגנת קשיחות בלתי מתפשרת אך ורק כלפי אזרחים יהודים שכשלו בתוך סערת המאבק הביטחוני, יצרו פער עמוק ותחושת עוול זועקת בלב הציבור. תיקון עיוות זה אינו כרוך בפגיעה בשלטון החוק, אלא להיפך — הוא מוחק את הדיסוננס שנוצר במערכת המשפט ומחזיר למערכת הצדק את איזונה, את אמון הציבור בה ואת יסודות השוויון המהותי.

משרד המורשת
Ministry of Heritage

69. עיתוי זה, בעיצומה של תקופה מאתגרת ומדממת בחיי האומה, דורש מנהיגות שקולה המבינה כי חברה חזקה נמדדת גם ביכולתה להושיט יד של חסד, שיקום ופיוס. יוער באופן נחרץ: חלק ניכר מהתיקים הנדונים כולל עבירות שאלמלא הסיווג וההקשר הלאומני, המורשעים בהן היו משתחררים מזמן במסלולי הענישה והשחרור המנהליים הרגילים. משעברו המבקשים תהליכי התבוננות, הביעו חרטה והתקדמו בשיקומם, הגיעה העת לבחון כל מקרה לגופו, לחתום פרק זה ולהשיבם אל חיק החברה והמדינה.

על כן, לא נותרה עוד כל הצדקה עניינית, משפטית או מוסרית לעכב מהלך זה, ואני קורא לאמץ את ההמלצות במלואן.

בברכה,

עמיחי אלוהו

שר המורשת

משרד המורשת
Ministry of Heritage

אסמכתאות ומקורות מרכזיים:

1. חוק־יסוד: נשיא המדינה, סעיפים 11(ב) ו־12.
2. בג״ץ 6230/95, ד״ר אחמד טיבי נ׳ ממשלת ישראל (18.10.1995).
3. בג״ץ 7523/11, אלמגור נ׳ ראש הממשלה (17.10.2011), פסקה 12.
4. פקודת החנינה הכללית, תש״ט–1949; חוק החנינה, תשכ״ז–1967.
5. פרוטוקול מס׳ 111 של ועדת החוקה, חוק ומשפט (15.3.2000): https://oknesset.org/meetings/2/0/2060494.html
6. בג״ץ 1213/10, אייל ניר נ׳ יו״ר הכנסת (23.2.2012).
7. חוק הממשלה, התשס״א–2001, סעיף 28ב.
8. חוק שחרור על־תנאי ממאסר, התשס״א–2001, סעיפים 29–30.
9. חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע״ט–2019, סעיף 25.
10. חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס״א–2001, סעיפים 20 ו־22.
11. ארצות הברית: Presidential Proclamation 4483 (21.1.1977); Presidential Proclamation 10887 (20.1.2025).
12. בריטניה: Northern Ireland (Sentences) Act 1998; Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Act 2023.
13. דרום אפריקה: Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34 of 1995.
14. ספרד: Constitutional Court Judgment STC 137/2025; Organic Law 1/2024.
15. איטליה: Constitution of the Italian Republic, Articles 79 and 87.

טל': 02-6587143 ☎ רח' כנפי נשרים 7, גבעת שאול, ירושלים 95464 ת.ד. 34090
7 Kanfei Nesharim St. Jerusalem 91340. Israel.