

**טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום
כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025**

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 שלהלן.
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק שתוגש לכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

כידוע, נוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהחלה מרצועת עזה, הכריז שר הביטחון ביום 7 באוקטובר 2023 על מצב מיוחד בעורף. תוקף ההכרזה האמורה הוארך מעת לעת. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", והקבינט המדיני-ביטחוני הכריז על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

נוכח האירועים האמורים, פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה משמעותית והערכת גורמי הביטחון היא כי קיים צפי לקליטת עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה.

בהמשך לכך, ביום 18.10.2023 אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023 (להלן – הוראת השעה), והחוק פורסם ברשומות ונכנס לתוקף באותו היום. תוקפה של הוראת השעה נקבע בתחילה לשלושה חודשים, עד ליום 18.1.2024.

במסגרת תיקון החוק האמור, התווסף הסדר, הקבוע בסעיף 19כ לפקודת בתי הסוהר, המאפשר לשר לביטחון לאומי, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי אם שוכנע כי בשל המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הכריז שר הביטחון 'מצב מיוחד בעורף', יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מידי, או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי או את הוראות הדין לעניין זכאות למיטה לפי סעיף 11ב(ג)(2) לפקודת בתי הסוהר או לפי סעיף 9(ב)(2) לחסד"פ מעצרים. משמעות ההכרזה, כי ניתן יהיה להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מההוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלין שלא על מיטה תוך חריגה מההוראות הדין לעניין זכאות למיטה. תוקף הוראת השעה נקבע תחילה לתקופה של שלושה חודשים, עד ליום 18.1.2024.

בהתאם ובהמשך לכך, לאור הנתונים שהתקבלו באותה העת מהם עלה כי חלה עלייה משמעותית בהיקפי הכלואים בשירות בתי הסוהר מאז תחילת המלחמה, ולאחר שהשר לביטחון לאומי שוכנע כי יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מיידי וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה או את הוראות הדין לעניין זכאות למיטה, בהמלצת הנציב ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, הכריז השר ביום 22.10.2023 על מצב חירום כליאתי לתקופה של חמישה ימים, עד ליום 26.10.2023. תוקפה של הוראת השעה ותוקפה של ההכרזה הוארכו מעת לעת, ברצף, עד ליום 31.12.2024.

נוכח הנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר באותה העת, אשר הצביעו על כך שהשיקולים והצורך אשר עמדו בבסיס חקיקת הוראת השעה עדיין רלוונטיים ואף ביתר שאת, במסגרת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024, הוארכה הוראת השעה עד ליום 31.7.2025 וכן בוצעו תיקונים נוספים בהוראת השעה.

במסגרת זו, הורחבה סמכותו של מנהל בית הסוהר, וכעת בסמכותו להלין כלואים תוך חריגה מההוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד לפי סעיף 10(ב) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 ולפי סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, וזאת בנוסף לסמכות שהוקנתה לו בהוראת השעה להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ובחריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה. בנוסף, שונתה תדירות הדיווחים שעל השר ועל נציב בתי הסוהר להעביר לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת כל עוד ההכרזה בתוקף, מדיווח כל שבועיים לדיווח פעם חודש וכן נוספה הוראה המסמיכה את הממשלה להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד חודשיים בכל פעם. כמו כן, במסגרת התיקון הוארך תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי עד ליום 28.2.2025.

בהמשך לכך, הוארך תוקף ההכרזה שניתנה על ידי הממשלה ובאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, עד ליום 28.6.2025.

ביום 22.6.2025 אישרה הממשלה את הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה עד ליום 31.7.2025. החלטה זו של הממשלה טעונה אישורה של הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.

כעת, בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מגמת העלייה במצבת הכלואים במתקני הכליאה עודנה נמשכת, כך שמתחילת המלחמה (7.10.2023) ועד ליום 16.6.2025 עלתה מצבת הכלואים במעלה מ-7,100 כלואים ועומדת נכון ליום 16.6.2025 על 23,481 כלואים.

יצוין כי המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר ממשיכים לפעול כל העת לקידום צעדים ופעולות שיסייעו להגדלת מקומות הכליאה ולהרחבת מרחב המחיה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לרבות מכוח החלטות הממשלה בנושא. במסגרת זו, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פועלים ליישום החלטת ממשלה מס' 1903 מיום 23.10.2022, ובכלל זה, קידום הרחבת מתקני הכליאה "מעשיהו" ו"צלמון" כך שמשנת 2025 ועד סוף שנת 2027 התווספו וצפויים להתווסף, באופן מדורג, מאות מקומות כליאה בשטחים; קידום פעולות למימוש פרויקט הקמת אשכול מגידו; הגברת השימוש בפיקוח אלקטרוני ועוד.

בנוסף, שירות בתי סוהר השלים את התכנית להסבת שטחים ציבוריים למקומות כליאה נוספים במתקני כליאה ביטחוניים כך שנוספו בסך הכל כ-1,470 מקומות כליאה במתקני כליאה ביטחוניים. כמו כן, ביום 17.4.2024 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1712 שעניינה "שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הקמת מקומות כליאה לאור מלחמת חרבות ברזל" במסגרתה הוחלט, בין השאר, לפעול להוספת למעלה מ-900 מקומות כליאה נוספים במתקני הכליאה "קציעות" ו"עופר" ושירות בתי הסוהר פועל ליישומה.

בנוסף, סוכמה מסגרת תקציבית להוספת 26 אגפי כליאה חדשים במתקן הכליאה קציעות-סהרונים במסגרתם יתווספו, באופן מדורג, 3,000 מקומות כליאה נוספים. הבינוי יבוצע באופן מדורג במהלך שנת 2025 ותחילת שנת 2026.

אולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל אשר כאמור עודנה נמשכת.

לאור האמור, נוכח היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים רבים נוספים בתקופה הקרובה, ועל מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לקלוט עצורים נוספים ובכך לתת מענה לגורמי הביטחון, מוצע במסגרת הצעת החוק להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום 31.3.2026.

הוראת השעה הנוכחית בתוקף עד ליום 31.7.2025. נוכח הדחיפות בקידום הנושא, בשים לב להיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ועל מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה בהקדם האפשרי וטרם פקיעת הוראת השעה, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את נוסחה של טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 ותסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונט

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

לא רלוונט

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתה של הסגנית הבכירה ליועץ המשפטי של המשרד, אשר הוסמכה על ידו לכך.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 07אכיפת החוק;

מוגש על ידי השר לביטחון לאומי

כ"ח בסיון התשפ"ה
24 ביוני 2025

להלן נוסח טיוטת החוק:

הצעת חוק מטעם הממשלה:

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025

1. תיקון סעיף 1. בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023¹ (להלן – הוראת השעה), בסעיף 1, ברישה, במקום "ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025)" יבוא "י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026)".
2. הכרזה שניתנה לפני תחילתו של חוק זה לפי סעיף 19 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971², כנוסחו בהוראת השעה, מוארכת ותמשיך לעמוד בתוקפה עד יום ח' בתשרי התשפ"ו (30 בספטמבר 2025).

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי מתחילת הלחימה במסגרת מבצע "חרבות ברזל" (להלן – חרבות ברזל) פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. פעולות אלו כוללות לצד הלחימה ברצועת עזה, מבצעים צבאיים רבים, חוזרים ונשנים, באזור יהודה ושומרון לשם מעצרים של פעילי טרור במטרה לסכל הוצאת פיגועי טרור נוספים מזירה זו. במסגרת זו, בוצעו ומבוצעים מעצרים רבים ומספר הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלה באלפי כלואים נוספים, מרביתם עצורים ביטחוניים, בתוך פרק זמן של כמה חודשים, באופן שהצריך קידום צעדים מידיים שיאפשרו את החזקת הכלואים הרבים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר.

לנוכח האמור, כדי לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה למעצרים הרבים בשל פעילות כוחות הביטחון ובהינתן פסקי הדין של בית המשפט בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' (נבו, 13.6.2017) בעניין שטח מחיה לעצורים ואסירים ובבג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (נבו 12.02.2007) בעניין מיטה לכל אסיר ולצד הוראות הדין, הוחלט לפעול לקידום תיקון חקיקה שיאפשר את המשך קליטת העצורים הרבים, תוך חריגה מהוראות לעניין שטח מחיה ולעניין הלנה על מיטה. בהמשך לכך ביום ג' בחשוון התשפ"ד (18 באוקטובר 2023), אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023 (להלן – הוראת השעה).

במסגרת הוראת השעה, נקבע הסדר בסעיף 19 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן – הפקודה), המאפשר לשר לביטחון לאומי (להלן – השר), בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי אם שוכנע כי בשל המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הכריז שר הביטחון 'מצב מיוחד בעורף', יש צורך במקומות כליאה

¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 6; התשפ"ה, עמ' 148.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459; ס"ח התשפ"ה, עמ' 252.

נוספים באופן מיידי או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי או את ההוראות לעניין זכאות למיטה לפי סעיף 11ב(ג)(2) לפקודה או לפי סעיף 9ב(2) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996. משמעות ההכרזה כי ניתן יהיה להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלין שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכאות למיטה (בהתאם להוראות הוראת השעה). תוקפה של הוראת השעה נקבע לתקופה של 3 חודשים, עד יום ח' בשבט התשפ"ד (18 בינואר 2024).

במשך כל התקופה מתחילת חרבות ברזל ועד עתה, לנוכח העלייה המשמעותית והמתמשכת במספר הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הוארך תוקפה של הוראת השעה עד יום ו' באב תשפ"ה (31 ביולי 2025). ההארכות של הוראת השעה נקבעו בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון) התשפ"ד-2024, מיום ח' בשבט התשפ"ד (18 בינואר 2024), בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 2) התשפ"ד-2024, מיום כ"א באייר התשפ"ד (29 למאי 2024), ובחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (להלן - תיקון מס' 3). כמו כן, תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי שניתנה לראשונה ביום ז' בחשוון תשפ"ד (22 באוקטובר 2023) הוארכה מזמן לזמן, ובאופן רציף, עד ליום ב' בתמוז תשפ"ה (28 ביוני 2025).

יצוין כי במסגרת תיקון מס' 3 בוצעו תיקונים נוספים בהוראת השעה. במסגרת תיקונים אלה, הורחבה סמכותו של מנהל בית הסוהר, כך שבעת קיומה של הכרזה על מצב חירום כליאתי, מנהל בית הסוהר יהיה רשאי, ככל שיידרש, להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין גם לעניין החזקת כלואים בנפרד, וזאת נוסף על הסמכות שהוקנתה לו בהוראת השעה להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ובחריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה. בהתאם לכך, מנהל בתי הסוהר רשאי לחרוג מהוראות הדין לעניין הפרדה בין סוגים שונים של אסירים ועצורים שנקבעו לפי סעיף 10ב(2) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 ולפי סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979. נוסף על כך, במסגרת תיקון מס' 3, נקבע כי נדרש למסור לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת אחת לחודש, וכל עוד ההכרזה על מצב חירום כליאתי עומדת בתוקפה, דיווח של השר לביטחון לאומי על צעדים נוספים הננקטים לצורך טיפול במצב החירום הכליאתי וכן דיווח נציב בתי הסוהר על הנתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לפי ההסדר במיתקני הכליאה, וזאת במקום אחת לשבועיים. עוד נקבע במסגרת תיקון מס' 3 כי הממשלה רשאית להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד חודשיים בכל פעם.

סעיף 1 בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מצבת הכלואים במתקני הכליאה מוסיפה לגדול, כך שמתחילת המלחמה ועד ליום כ"ז באייר התשפ"ה (25 במאי 2025) נוספו למעלה מ-7,080 כלואים סך הכול, ועמדה, נכון ליום כ"ז באייר התשפ"ה (25 במאי 2025) על 23,434 כלואים.

המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום צעדים ופעולות להגדלת מספר מקומות הכליאה ולהרחבת מרחב המחיה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הן מכוח החלטות הממשלה בנושא והן באמצעות צעדי בינוי של אלפי מקומות כליאה נוספים, חלקם הושלמו זה מכבר וחלקם נמצאים בשלבים שונים של תהליכי בינוי.

ואולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה במספר הכלואים לנוכח המעצרים הרבים בחרבות ברזל. עלייה משמעותית זו במספר

הכלואים בתקופה כה קצרה הביאה למצב חירום כליאתי חריף, המצריך כאמור את המשך הארכת הוראת השעה ואת התאמת הדין לצורכי הכליאה הלאומיים בעת הזו, כדי לאפשר קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, עד להבשלתם של הפעולות והצעדים הנוספים האמורים.

בעקבות האמור, לנוכח העלייה המשמעותית במספר הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים נוספים בתקופה הקרובה, וכדי לאפשר לשירות בתי הסוהר לקלוט עצורים נוספים ובכך לתת מענה לגורמי הביטחון, מוצע במסגרת הצעת החוק להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד יום י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026).

סעיף 2 נוכח מספר הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ובשים לב לכך שמגמת העלייה עודנה נמשכת, וכדי לאפשר המשך קליטת עצורים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ולתת מענה לגורמי הביטחון, יש צורך בהארכת תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי לתקופה נוספת.

על כן, לצד הארכת הוראת השעה, מוצע להאריך גם את תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי בחודשיים נוספים, קרי עד יום ח' בתשרי התשפ"ו (30 בספטמבר 2025). מצבת הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר תוסיף להיבחן ואם יהיה צורך בביצוע שינויים בהכרזה, הדבר יתוקן בהתאם.

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

כידוע, נוכח מתקפת הטרור הרצחנית שהחלה מרצועת עזה, הכריז שר הביטחון ביום 7 באוקטובר 2023 על מצב מיוחד בעורף. תוקף ההכרזה האמורה הוארך מעת לעת. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", והקבינט המדיני-ביטחוני הכריז על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

נוכח האירועים האמורים, פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה באופן חד ומשמעותי, בהיקף של אלפי כלואים תוך מספר חודשים, והערכת גורמי הביטחון היא כי קיים צפי לקליטת עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה.

במסגרת הצעדים שקודמו בשבועות הראשונים שלאחר פרוץ המלחמה על מנת לאפשר את קליטת העצורים הרבים במתקני הכליאה, ביום 18.10.2023 חוקק החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023 (להלן – הוראת השעה).

במסגרת הוראת השעה התווסף הסדר, הקבוע בסעיף 19כ לפקודת בתי הסוהר, המאפשר לשר לביטחון לאומי, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי אם שוכנע כי בשל המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הכריז שר הביטחון 'מצב מיוחד בעורף', יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מיידי, או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי או את הוראות הדין לעניין זכויות למיטה. משמעות ההכרזה, כי ניתן יהיה להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלין שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכויות למיטה. הוראת השעה נקבעה בתחילה לתקופה שלושה חודשים, עד ליום 18.1.2024. בהמשך לכך, לאור הנתונים שהתקבלו באותה העת מהם עלה כי חלה עליה משמעותית בהיקפי הכלואים בשירות בתי הסוהר מאז תחילת המלחמה, ולאחר שהשר לביטחון לאומי שוכנע כי יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מיידי וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה או את הוראות הדין לעניין זכויות למיטה, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, הכריז השר ביום 22.10.2023 על מצב חירום כליאתי. תוקפה של הוראת השעה ושל ההכרזה הוארכו מעת לעת, ברצף, עד ליום 31.12.2024.

בהמשך לכך, נוכח הנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר באותה העת, אשר הצביעו על כך שהשיקולים והצורך אשר עמדו בבסיס חקיקת הוראת השעה עדיין רלוונטיים ואף ביתר שאת ובשים לב לאתגרים שנוצרו בשל העלייה המשמעותית במצבת הכלואים, במסגרת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024, הוארכה הוראת השעה עד ליום 31.7.2025 וכן בוצעו תיקונים נוספים בהוראת השעה. במסגרת זו, הורחבה סמכותו של מנהל בית הסוהר, כך שיהיה רשאי אף להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד לפי סעיף 10(ב) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 ולפי סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979. בנוסף, כיוון שכלל סטאטוס יישום הצעדים המקודמים להתמודדות עם מצב החירום הכליאתי אינו משתנה באופן משמעותי בפרק זמן של שבועיים, שונתה תדירות הדיווחים שעל השר ועל נציב בתי הסוהר להעביר לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת כל עוד ההכרזה בתוקף, מדיווח אחת לשבועיים לדיווח אחת לחודש, וכן נוספה הוראה המסמיכה את הממשלה להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד חודשיים בכל פעם. כמו כן, במסגרת התיקון הוארך תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי עד ליום 28.2.2025.

בהמשך לכך, הוארך תוקף ההכרזה שניתנה על ידי הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, מעת לעת, עד ליום 28.6.2025.

ביום 22.6.2025 אישרה הממשלה את הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה עד ליום 31.7.2025. החלטה זו של הממשלה טעונה אישורה של הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.

במקביל, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים גם כעת לקידום פעולות וצעדים נוספים להגדלת מס' מקומות הכליאה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ובהם בינוי של אלפי

מקומות כליאה נוספים, באופן מדורג, לרבות מכוח החלטות הממשלה בנושא. בנוסף, לאחרונה סוכמה מסגרת תקציבית להוספת 26 אגפי כליאה במתקן הכליאה קציעות-סהרונים במסגרתם יתווספו, באופן מדורג, כ- 3,000 מקומות כליאה נוספים. אולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל, אשר כאמור, עודנה נמשכת.

בעניין זה יצוין כי בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מתחילת המלחמה (7.10.2023) ועד ליום 16.6.2025 עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ- 7,100 כלואים ועומדת נכון ליום 16.6.2025 על 23,481 כלואים.

כאמור לעיל, הוראת השעה בתוקף עד ליום 31.7.2025. נוכח היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומגמת העלייה שעודנה נמשכת, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים רבים נוספים בתקופה הקרובה, ועל מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לקלוט עצורים נוספים ובכך לתת מענה לגורמי הביטחון, מוצע במסגרת הצעת החוק להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום 31.3.2026.

בשל הדחיפות בקידום הנושא נוכח מועד פקיעת הוראת השעה, בשים לב להיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ועל מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה בהקדם האפשרי וטרם פקיעת הוראת השעה וכיוון שוועדת השרים לענייני חקיקה לא התכנסה בשבוע האחרון, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את נוסחה של טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 ותסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לסעיף 11ב(ג)(2) לפקודת בתי הסוהר, אסיר יהיה זכאי, בין היתר, למיטה, מזון ושמיכות לשימושו האישי. הוראה דומה ביחס לעצורים קבועה בסעיף 9(ב)(2) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996. בנוסף, בהתאם לפסיקת בית המשפט בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' המדינה (להלן- בג"ץ 1892/14) הודיעה המדינה לבית המשפט בשנת 2019 כי שטח המחיה עומד על 3 מ"ר לכל עצור ואסיר. כמו כן, מכוח הסמכות הקבועה בסעיף 10(ב) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 ובסעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 נקבעו הוראות שעניינן הפרדה בין סוגים שונים של כלואים.

במהלך השנתיים שקדמו למלחמה חלה עלייה משמעותית בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר התמודד עם מחסור במקומות כליאה שהקשה על קליטת עצורים נוספים במתקני הכליאה ושיבוצם בהתאם להוראות הדין. בהמשך לכך, מפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" חלה עליה נוספת, חדה ומתמשכת, במצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, בהיקף כולל של אלפי כלואים, ומגמת העלייה עודנה נמשכת. כך, בהתאם לנתונים המעודכנים של שירות בתי הסוהר, מיום 7.10.2023 ועד ליום 16.6.2025 עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ- 7,100 כלואים ועומדת נכון ליום 16.6.2025 על 23,481 כלואים.

על מנת לאפשר המשך קליטת עצורים במתקני שירות בתי הסוהר וכן מתן מענה לצרכי הביטחון, נקבע ההסדר הזמני בהוראת השעה, כמפורט לעיל, אשר מאפשר קליטת עצורים נוספים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל הנדרש, גם להלין שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכאות למיטה ולעניין החזקה שלא בנפרד תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקה בנפרד.

יצוין כי ביום ה- 30.10.2023 ניתן פסק דין בעתירה בבג"ץ 7650/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' השר לביטחון לאומי ואח', שהוגשה נגד הוראת השעה. בית המשפט דחה את העתירה וקבע במסגרת פסק הדין כי לא נמצאה עילה להתערבות שיפוטית בהוראת השעה, זאת, בין השאר, בשל "העובדה כי מדובר בתיקון, קצוב בזמן, הכולל איזונים ובלמים פנימיים לרבות מנגנוני פיקוח, אישור ואשרור תוך הפעלת שיקול דעת, העשויים ליתן מרפא, ככל שיש בו צורך, לטענות העותרות, עצם היותו מנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי שמדינת ישראל לא ידעה כמותו מאז הקמתה – הכריעו את הכף."

בהמשך לכך, לאחר שבמסגרת הודעת עדכון שהגישה המדינה לבית המשפט בבג"ץ 1892/14, במסגרתן פירטה בנוגע לעליה המשמעותית במצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ביקשו העותרים מבית המשפט שהמדינה תגיש הודעת עדכון נוספת במסגרתה תפרט את

הצעדים והפעולות המקודמים להתמודדות עם המצב, המדינה הגישה הודעות עדכון בנושא וכן התקיים דיון בבית המשפט ביום 20.5.2024.

בהמשך לכך, ביום 20.6.2024 התקבלה החלטת בית המשפט במסגרתה נרשם כי "בעיית הצפיפות במתקני הכליאה, בעיה שהטיפול בה החל באופן ממשי אך בעקבות מתן פסק הדין, החמירה באופן דרסטי בעקבות המלחמה. מהודעותיה המפורטות של המדינה עולה כי כל העת נערכת עבודה מקיפה על מנת להתמודד עם מצוקות מקומות הכליאה, שכאמור, הפכה למשבר ממשי עם פרוץ המלחמה. המלחמה טרפה את הקלפים וניסיונות המדינה למצוא פתרונות הולמים ולמלא אחר פסק הדין השתבשו לחלוטין. המלחמה שיבשה גם את לוחות הזמנים, וזאת רשמנו לפנינו. יחד עם כך, חזקה על המדינה כי למרות המצב הקשה שנוצר תעשה כמיטב יכולתה למצוא פתרונות נוספים ועליה לפעול כמיטב יכולתה על-פי ההחלטה מיום 29.12.2022 ולדווח לנו, עד ליום 1.12.2024, מה עלה בידה לעשות לתיקון המצב".

בהמשך להודעת העדכון הנוספת שהגישה המדינה ביום 19.2.2025 לבית המשפט במסגרת ההליך ולתגובת העותרים להודעה, ביום 6.4.2025 התקבלה החלטת בית המשפט במסגרתה קבע בית המשפט כדלהלן:

"מאז תחילת המלחמה ב-7 באוקטובר 2023 נוספו למצבת הכליאה בשירות בתי הסוהר כ-7,000 (!!!) כלואים נוספים והוכרז על "מצב חירום כליאתי". משבר הכליאה עוד טרם פרוץ המלחמה, הוחמר אפוא במידה ניכרת ושטח המחיה של חלק גדול מהאסירים נמוך כיום מ-3 מ"ר לכלוא, ונוצרו תנאי צפיפות ודחוק והלנת כלואים על הרצפה. יש להצר על כך שגם כעת, כשנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, העלייה הניכרת בהיקפי הכליאה טרם תורגמה לפתרונות משמעותיים ומהירים יותר להתמודדות עם משבר הכליאה החמור. בהודעת העדכון מטעם המדינה לא הייתה התייחסות לפיקוח הפרלמנטרי בנושא משבר הכליאה ומתגובת העותרים נמצאו למדים כי אף תדירות הדיווחים לכנסת הופחתה, וגם על כך יש להצר.

עם זאת, וכאמור בהחלטתנו מיום 20.6.2024, לא ניתן להתעלם מנסיבות התקופה החריגות, ורשמנו לפנינו פעם נוספת את מחויבותה של המדינה לעשות את כלל המאמצים הדרושים למציאת פתרונות למצב. יש לקוות כי משבר הכליאה יהיה נתון לפיקוח פרלמנטרי הדוק יותר. המדינה תוסיף ותעדכן תיק בית המשפט עד ליום 28.9.2025 כיצד פעלה לשיפור המצב."

כאמור לעיל, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר ממשיכים לפעול כל העת לקידום צעדים ופעולות שיסייעו להגדלת מקומות הכליאה ולהרחבת מרחב המחיה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לרבות מכוח החלטות הממשלה בנושא, ובכלל זה בינוי אלפי מקומות כליאה נוספים.

אולם, גם בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל, אשר כאמור עודנה נמשכת.

כאמור לעיל, הוראת השעה בתוקף עד ליום 31.7.2025. נוכח היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומגמת העלייה שעודנה נמשכת, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים רבים נוספים בתקופה הקרובה, ועל מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לקלוט עצורים נוספים ובכך לתת מענה לגורמי הביטחון, מוצע במסגרת הצעת החוק להאריך את תוקפה של הוראת השעה עד ליום 31.3.2026.

בשל הדחיפות בקידום הנושא נוכח מועד פקיעת הוראת השעה, בשים לב להיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ועל מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה בהקדם האפשרי וטרם פקיעת הוראת השעה, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את נוסחה של טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 ותסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) – אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.


חתימה

סגנית בכירה ליועץ המשפטי
תפקיד

גלי קרו, עו"ד
שם