

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 - הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (להלן - טיוטת החוק) המצורפת.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת לבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 7.10.2024 החלה מתקפת טרור רצחנית שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים מרצועת עזה ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל. במתקפת טרור זו נרצחו מעל 1,500 אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון, נפצעו אלפים ומאות נשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה.

בעקבות האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג) (לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

מתחילת מלחמת "חרבות ברזל" פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו ומבוצעים מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה בהיקף של אלפי כלואים נוספים, מרביתם עצורים ביטחוניים, תוך פרק זמן של מס' חודשים, באופן שהצריך קידום צעדים מידיים שיאפשרו את החזקת הכלואים הרבים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כך, כבר בתחילת המלחמה, תוך ימים ספורים, עלתה מצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר במאות כלואים. מהנתונים שהתקבלו באותה העת משירות בתי הסוהר עלה כי ביום 6.10.23 עמדה על מצבת הכלואים על 16,353 כלואים בסך הכל וביום 12.10.23 מצבת הכלואים כבר עמדה על 16,802 כלואים בכלל מתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, עלייה של למעלה מ-440 כלואים תוך ימים אחדים, כאשר הערכות גורמי הביטחון באותה העת היו כי קיים צפי לקליטתם של עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה, הערכות אשר אכן התממשו, בהיקפים גדולים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

נוכח האמור, ועל מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה למעצרים הרבים בשל הפעילות העצימה של כוחות הביטחון, הוחלט לפעול לקידום תיקון חקיקה שיאפשר את המשך קליטת העצורים הרבים, תוך חריגה מהוראות לעניין שטח מחייה ולעניין הלנה על מיטה. בהתאם, בעקבות המלחמה והעלייה החדה במצבת הכלואים שבאה בעקבותיה, ביום 18.10.23, אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023. החוק פורסם ברשומות ונכנס לתוקף עוד באותו היום (להלן - הוראת השעה).

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 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 11(ג) (2) לפקודת בתי הסוהר או לפי סעיף 9(ב) (2) לחסד"פ מעצרים. 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. תוקפה של הוראת השעה נקבע בתחילה לתקופה של 3 חודשים, עד ליום 18.1.2024.

בהתאם ובהמשך לכך, בשל 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, הכריז השר ביום 22.10.2023, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, לראשונה, על מצב חירום כליאתי לתקופה של חמישה ימים, עד 26.10.2023. בהמשך לכך, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 19כ(ג) לפקודה, האריכה הממשלה את תוקפה של ההכרזה בחמישה ימים, עד ליום 31.10.2023.

בהמשך לכך, נוכח המשך העלייה המשמעותית והמתמשכת בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הוארך תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי מעת לעת וכן הוארך תוקף הוראת השעה מעת לעת, ובאופן רציף מחודש אוקטובר 2023, ותוקפן הנוכחי של הוראת השעה ושל ההכרזה הוא עד ליום 31.12.2024.

במקביל, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום צעדים ופעולות להגדלת מקומות הכליאה ולהרחבת מרחב המחיה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לרבות מכוח החלטות הממשלה בנושא. זאת, הן באמצעות בינוי נוסף של מקומות כליאה והן באמצעות כלים אחרים, כפי שיפורט בתמצית להלן.

הושלם אכלוס למעלה מ-400 מקומות הכליאה שהתווספו במתקן הכליאה "אלה" מכוח החלטת ממשלה מס' 291 מיום 2.8.2020, 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 שיתווספו החל מסוף שנת 2024 ועד סוף שנת 2027 באופן מדורג 1,280 מקומות כליאה בשטחם, מתוכם מאות מקומות כליאה צפויים להתווסף כבר בתום שנת 2024; מקודמות פעולות למימוש פרויקט הקמת אשכול מגידו ועוד.

נוסף על האמור ונוכח העלייה החדה בהיקפי הכלואים מפרוץ המלחמה, המשרד ושירות בתי הסוהר פעלו בחודשים האחרונים לקידום צעדים נוספים אשר צפויים להוסיף אלפי מקומות כליאה נוספים עד לתום שנת 2024 וכן צעדים ופעולות אשר יצמצמו את היקף הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. במסגרת זו, מבוצעת הסבת שטחים ציבוריים למקומות כליאה נוספים 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". צעדים ופעולות אלה צפויים להוסיף כ-2,000 מקומות כליאה במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עד לתום שנת 2024.

בנוסף, כחלק מהצעדים שקודמו להתמודדות עם היקפי הכלואים המוחזקים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, ביום 12.3.2024 חוקק בהוראת שעה החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2024 (להלן – תיקון מס' 66). במסגרת התיקון האמור התווסף לפקודת בתי הסוהר סעיף המקנה סמכות לנציב בתי הסוהר, או לסוהר בכיר בדרגת גונדר שהוא הסמך לעניין זה, בתנאים שיראו לשר בהתאם לסמכותו לפי סעיף 36(א) לפקודה, לתת לאסיר בשל מצב החירום השורר

במדינה, חופשה מיוחדת שלא תעלה על ארבעים וחמישה ימים. הוראת השעה נקבעה תחילה לתקופה של שלושה חודשים אך לנוכח המשך העלייה בהיקפי הכלואים, הוארכה הוראת השעה עד ליום 15.5.2025.

אולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל. כך, בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מצבת הכלואים במתקני הכליאה הוסיפה לעלות, כך שמתחילת המלחמה (7.10.2023) ועד ליום 11.12.2024 עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ- 6,800 כלואים בסך הכל, ועמדה נכון ליום 11.12.2024 על 23,158 כלואים. עלייה משמעותית זו בהיקפי הכלואים בתקופה כה קצרה הובילה לכדי מצב חירום כליאתי חריף, המצריך כאמור את המשך הארכת הוראת השעה ואת התאמת הדין לצרכי הכליאה הלאומיים בעת הזו, על מנת לאפשר קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, עד להבשלתם של הפתרונות הנוספים האמורים.

הנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר מלמדים כי השיקולים והצורך אשר עמדו בבסיס חקיקת הוראת השעה נכונים גם כיום, ואף ביתר שאת. נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים 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 31.7.2025.

בנוסף, לצד הארכת הוראת השעה ולאור צרכי הכליאה והניסיון שהצטבר בתקופת יישום ההסדר, מוצע לבצע מס' תיקונים בהוראת השעה, כפי שיפורטו להלן:

נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים כאמור לעיל, על מנת לאפשר את הגמישות הנדרשת בנוגע לסדרי החזקת העצורים כאשר קיימת הכרזה על מצב חירום כליאתי, מוצע כי בעת קיומה של הכרזה על מצב חירום כליאתי, מנהל בית הסוהר יהיה רשאי, ככל שיידרש, להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד וזאת בנוסף לסמכות שהוקנתה לו בהוראת השעה להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ובחריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה.

כמו כן, בשים לב לכך שנוכח העלייה המשמעותית במצבת הכלואים והצורך בהחזקתם תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה ולעניין הלנה על מיטה, תוקף הוראת השעה ותוקף ההכרזה מכוחה הוארכו באופן רציף מחודש אוקטובר 2023 ויש צורך בהארכתם גם בעת הזו, וכיוון שקידום בינוי מקומות הכליאה הנוספים מתבצע באופן מדורג וצפוי להימשך בתקופה הקרובה, מוצע לקבוע כי הממשלה תהא רשאית להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד 3 חודשים בכל פעם.

בנוסף, מוצע להגדיל את פרקי הזמן הקבועים במסגרת ההסדר לעניין דיווח השר לביטחון לאומי על צעדים נוספים הננקטים לטיפול במצב החירום הכליאתי וכן דיווח נציב בתי הסוהר על הנתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לפי ההסדר במתקני הכליאה, כך שדיווחים כאמור יועברו לוועדה אחת לחודש וכל עוד ההכרזה על מצב חירום כליאתי עומדת בתוקפה, במקום אחת לשבועיים כפי שקבוע בהסדר כיום. זאת, בשים לב לכך שהמשרד לביטחון לאומי ושירות

בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום פעולות וצעדים להתמודדות עם מצב החירום הכליאתי. אולם, כאמור, מדובר בפעולות וצעדים המקודמים בטווחי זמן שוני, כך שסטאטוס יישומם במרבית המקרים אינו משתנה באופן משמעותי בפרק זמן של שבועיים.

כמו כן, בשים לב להיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לצד הארכת הוראת השעה, מוצע להאריך גם את תוקפה של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום כליאתי בחודשיים נוספים, כך שתעמוד בתוקפה עד ליום 28.2.2025.

כאמור, הוראת השעה הנוכחית בתוקף עד ליום 31.12.2024. 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 טיוטת החוק ותסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

עוד מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת לקצר את תקופות ההנחה בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, כך שהדיון בהצעת החוק יוקדם. כמו כן, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת. הקיצורים האמורים נדרשים על מנת להאריך את הוראת השעה לפני פקיעתה כאמור ב-31.12.2024.

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 רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 960 מיום 15.10.2023 שעניינה "טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מצב חירום כליאתי)(הוראת שעה), התשפ"ד-2023 – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה";

החלטת ממשלה מס' 1001 מיום 26.10.2023 שעניינה "הארכת ההכרזה על אירוע חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1011 מיום 30.10.2023 שעניינה "הארכת ההכרזה על אירוע חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1088 מיום 27.11.2023 שעניינה "הארכת ההכרזה על אירוע חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1192 מיום 30.12.2023 שעניינה "הארכת ההכרזה על אירוע חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1259 מיום 14.1.2024 שעניינה "טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון), התשפ"ד-2024 - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה";

החלטת ממשלה מס' 1435 מיום 18.2.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1524 מיום 17.3.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1694 מיום 14.4.2024 שעניינה "הארכת ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 1758 מיום 19.5.2024 שעניינה "טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024 - אישור החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה";

החלטת ממשלה מס' 1906 מיום 26.6.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 2092 מיום 30.7.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 2186 מיום 15.9.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי";

החלטת ממשלה מס' 2340 מיום 4.11.2024 שעניינה "הארכת תקופת תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתה של הסגנית הבכירה ליועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, אשר הוסמכה על ידו לעניין זה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית;

תחום פעולה עיקרי: 07אכיפת החוק;

מוגש על ידי השר לביטחון לאומי

י"ג בכסלו התשפ"ה
14 בדצמבר 2024

טיוטת חוק

1. שם החוק המוצע

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024

2. מטרת החוק המוצע והצורך בו

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה, שבמסגרתה פלשו כ-3,000 פעילי חמאס, פעילי ג'יהאד אסלאמי פלסטיני ונוספים אחרים לשטח ישראל, כאשר הם חודרים ליישובי עוטף עזה והדרום מן היבשה, האוויר והים. עם חדירתם לישראל וליישובים, בבוקרו של יום שבת, ביצעו פעילי החמאס מעשי רצח, טבח וזוועה ביישובים, ירו על הנוסעים בצירים, טבחו במשתתפי מסיבה שהתקיימה באזור יישובי העוטף וביצעו מספר רב של פיגועי חטיפה ולקיחת בני ערובה. במקביל לכך, בוצע ירי מאסיבי של רקטות ופצצות מרגמה, שהסתכם עד כה באלפי שיגורים של נשק תלול מסלול.

מתקפה רצחנית זו גבתה את חייהם של מאות רבות של אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ואלפים נפצעו. כמו כן, נחטפו מעל 240 אנשים בידי החמאס והגא"פ, לרבות תינוקות, נשים וקשישים.

לנוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון באותו יום על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ב) לפי חוק ההתגוננות האזרחית התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית) וההכרזה על מצב מיוחד בעורף הורחבה לשטח המדינה כולה. תוקף ההכרזה האמורה הוארך מזמן לזמן, ונכון למועד הגשת הצעת חוק זו, הוארך עד ליום כ"ה בכסלו התשפ"ה (26 בדצמבר 2024). כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", והקבינט המדיני-ביטחוני הכריז על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. בעקבות האירועים האמורים, מתחילת המלחמה 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 ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה בהיקף של אלפי כלואים נוספים, מרביתם עצורים ביטחוניים, תוך פרק זמן של מס' חודשים, באופן שהצריך קידום צעדים מידיים שיאפשרו את החזקת הכלואים הרבים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כך, כבר בתחילת המלחמה, תוך ימים ספורים, עלתה מצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר במאות כלואים. מהנתונים שהתקבלו באותה העת משירות בתי הסוהר עלה כי ביום כ"א בתשרי התשפ"ד (6 באוקטובר 2023) עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים בסך הכל וביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023) מצבת הכלואים כבר עמדה על 16,802 כלואים בכלל מתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, עלייה של למעלה מ-440 כלואים בתוך ימים אחדים, כאשר הערכות גורמי הביטחון באותה העת היו כי לאור המלחמה קיים צפי לקליטתם של עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה, הערכות אשר התממשו בפועל, בהיקפים גדולים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

לנוכח האמור, כדי לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה למעצרים הרבים בשל פעילות כוחות הביטחון, 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 הביטחון 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 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 9(ב)(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 מתחילתה של מלחמת חרבות ברזל ועד עתה, נוכח העלייה המשמעותית והמתמשכת בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הוארך תוקפה של הוראת השעה וכן תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי שניתנה מכוחה עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024). 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) ובחוק 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). בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מצבת הכלואים במתקני הכליאה מוסיפה לעלות, כך שמתחילת המלחמה ועד ליום י' בכסלו התשפ"ה (11 בדצמבר 2024) עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ-6,800 כלואים בסך הכל, ועמדה, נכון ליום י' בכסלו התשפ"ה (11 בדצמבר 2024) על 23,158 כלואים. העלייה המשמעותית במצבת הכלואים בתקופת המלחמה חריגה גם ביחס למגמת העלייה במצבת הכלואים לה היינו עדים בשנתיים שקדמו לפרוץ המלחמה.

לאור האמור, נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי 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 ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025) וכן לבצע מספר שינויים בהוראת השעה.

3. עיקרי החוק המוצע

במסגרת הצעת החוק מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה וכן לבצע מספר שינויים בהוראת השעה. כמו כן, מוצע להאריך גם את תוקפה של ההכרזה על מצב חירום כליאתי בחודשיים נוספים, קרי עד יום ל' בשבט התשפ"ה (28 בפברואר 2025).

4. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

הארכת הוראת השעה בעניין מצב חירום כליאתי תוך ביצוע מס' שינויים בהסדר.

5. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה

6. השפעת החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי
אין השפעה

7. הערות של משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות
הצעת החוק גובשה בתיאום עם ייעוץ וחקיקה ומשרד הביטחון.
תזכיר החוק הופץ להערות הציבור ביום 2.12.2024 לתקופה מקוצרת, עד ליום 14.12.2024
בשעה 20:00 באישור המשנה ליועצת המשפטית לממשלה.
התקבלו הערות הסניגוריה הציבורית לתזכיר החוק. ההערות נבחנו והוחלט, בשים לב
למצב החירום והצורך במתן מענה לגורמי הביטחון, שלא לערוך שינויים.

8. להלן נוסח החוק המוצע

הצעת חוק מטעם הממשלה :

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום
כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024

1.	בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023 ¹ (להלן-החוק העיקרי), בסעיף 1 -	תיקון סעיף 1
(1)	ברישא, במקום "ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024)" יבוא "ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025)";	
(2)	בסעיף 19 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 ² (להלן-הפקודה) המובא בו -	
(1)	בסעיף קטן (א) -	

¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 6 ועמ' 910.

² דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

(1) במקום "וכי לא ניתן לקיים את ההוראות לעניין שטח מחיה או את ההוראות לעניין זכאות למיטה" יבוא "וכי לא ניתן לקיים את ההוראות לעניין שטח מחיה, את ההוראות לעניין זכאות למיטה או את ההוראות לעניין החזקה בנפרד";						
(2) אחרי ההגדרה "דין" יבוא –						
"ההוראות לעניין החזקה בנפרד" - הוראות שעניינן הפרדה בין סוגים שונים של אסירים שנקבעו לפי סעיפים אלה:						
(1) סעיף 8(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996;						
(2) סעיף 10(ב) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים התשס"ב-2002;						
(3) סעיף 3 לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979;						
(2) בסעיף קטן (ד)(1), אחרי "בסעיף קטן (ג)" יבוא "שלא יעלו על שלושה חודשים כל אחת";						
(3) בסעיף 19 כא לפקודה המובא בו -						
(1) בסעיף קטן (א), ברישה, אחרי "זכאות למיטה" יבוא "או להחזיקו בחריגה מההוראות לעניין החזקה בנפרד";						
(2) בסעיף קטן (ב)(2) במקום "כי החריגה מההוראות לעניין שטח מחיה או מההוראות לעניין זכאות למיטה" יבוא "כי החריגה מההוראות לעניין שטח מחיה, מההוראות לעניין זכאות למיטה או מההוראות לעניין החזקה בנפרד";						
(3) בסעיף קטן (ג), במקום "לשבועיים" יבוא "לחודש".						
הכרזה שניתנה לפני תחילתו של חוק זה לפי סעיף 19 לפקודה כנוסחו בחוק העיקרי, מוארכת ותמשיך לעמוד בתוקפה עד יום ל' בשבט התשפ"ה (28 בפברואר 2025).				2.	הוראת מעבר	

דברי הסבר

כללי ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה, שבמסגרתה פלשו כ-3,000 פעילי חמאס, פעילי ג'יהאד אסלאמי פלסטיני ונוספים אחרים לשטח ישראל, כאשר הם חודרים ליישובי עוטף עזה והדרום מן היבשה, האוויר והים. עם חדירתם לישראל וליישובים, בבוקרו של יום שבת, ביצעו פעילי החמאס מעשי רצח, טבח וזוועה ביישובים, ירו על הנוסעים בצירים, טבחו במשתתפי מסיבה שהתקיימה באזור יישובי העוטף וביצעו מספר רב של פיגועי חטיפה ולקיחת בני ערובה. במקביל לכך, בוצע ירי מאסיבי של רקטות ופצצות מרגמה,

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

⁴ ס"ח התשס"ב, עמ' 588.

⁵ ס"ח התשל"ט, עמ' 76.

שהסתכם עד כה באלפי שיגורים של נשק תלול מסלול.

מתקפה רצחנית זו גבתה את חייהם של מאות רבות של אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ואלפים נפצעו. כמו כן, נחטפו מעל 240 אנשים בידי החמאס והגא"פ, לרבות תינוקות, נשים וקשישים.

לנוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון באותו יום על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 80-0 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ג) לפי חוק ההתגוננות האזרחית התשי"א-1951 (להלן - חוק ההתגוננות האזרחית) וההכרזה על מצב מיוחד בעורף הורחבה לשטח המדינה כולה. תוקף ההכרזה האמורה הוארך מזמן לזמן, ונכון למועד הגשת הצעת חוק זו, הוארך עד ליום כ"ה בכסלו התשפ"ה (26 בדצמבר 2024). כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", והקבינט המדיני-ביטחוני הכריז על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה. בעקבות האירועים האמורים, מתחילת המלחמה 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 ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה בהיקף של אלפי כלואים נוספים, מרביתם עצורים ביטחוניים, תוך פרק זמן של מס' חודשים, באופן שהצריך קידום צעדים מידיים שיאפשרו את החזקת הכלואים הרבים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כך, כבר בתחילת המלחמה, תוך ימים ספורים, עלתה מצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר במאות כלואים. מהנתונים שהתקבלו באותה העת משירות בתי הסוהר עלה כי ביום כ"א בתשרי התשפ"ד (6 באוקטובר 2023) עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים בסך הכל וביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023) מצבת הכלואים כבר עמדה על 16,802 כלואים בכלל מתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, עלייה של למעלה מ-440 כלואים בתוך ימים אחדים, כאשר הערכות גורמי הביטחון באותה העת היו כי לאור המלחמה קיים צפי לקליטתם של עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה, הערכות אשר התממשו בפועל, בהיקפים גדולים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

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' (פורסם בנבו 13.6.2017) בעניין שטח מחיה לעצורים ואסירים ובבג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו 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 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 11(ג)ב(2) לפקודה או לפי סעיף 9(ב)ב(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 מתחילתה של מלחמת חרבות ברזל ועד עתה, נוכח העלייה המשמעותית והמתמשכת בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הוארך תוקפה של הוראת השעה וכן תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי שניתנה מכוחה עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024). 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) ובחוק 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). בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מצבת הכלואים במתקני הכליאה מוסיפה לעלות, כך שמתחילת המלחמה ועד ליום י' בכסלו התשפ"ה (11 בדצמבר 2024) עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ-6,800 כלואים בסך הכל, ועמדה, נכון ליום י' בכסלו התשפ"ה (11 בדצמבר 2024) על 23,158 כלואים. העלייה המשמעותית במצבת הכלואים בתקופת המלחמה חריגה גם ביחס למגמת העלייה במצבת הכלואים לה היינו עדים בשנתיים שקדמו לפרוץ המלחמה. לפיכך מוצע בהצעת חוק זו להאריך את תוקפה של הוראת השעה וכן לבצע מספר שינויים בה כפי שיפורט להלן.

סעיף 1(1) כאמור לעיל, הוראת השעה נחקקה תחילה לתקופה קצרה כדי לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה, באופן חוקי, למעצרים הרבים המבוצעים נוכח המצב המלחמתי והמשך קליטת כלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. אולם, כאמור, נוכח המשך העלייה בהיקפי הכלואים הוארכה הוראת השעה עד יום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024).

במקביל, 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 בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל. כך, כאמור לעיל, מתחילת המלחמה ועד ליום י' בכסלו התשפ"ה (11 בדצמבר 2024) עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ-6,800 כלואים בסך הכל. עלייה משמעותית זו בהיקפי הכלואים בתקופה כה קצרה הובילה לכדי מצב חירום כליאתי חריף, המצריך כאמור את המשך הארכת הוראת השעה ואת התאמת הדין לצרכי הכליאה הלאומיים בעת הזו, על מנת לאפשר קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, עד להבשלתם של הפעולות והצעדים הנוספים האמורים.

לאור האמור, נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי 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 ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

סעיפים 1(2)(א) ו-1(3)(א) ו-(ב) לאור צרכי הכליאה ונוכח הניסיון שהצטבר בתקופת יישום הוראת השעה עד כה, מוצע לפעול לקידום מספר תיקונים בהסדר כמפורט להלן:

בהוראות דין שונות קיימות הוראות לעניין הפרדה בין סוגי כלואים. כך, סעיף 8(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים), קובע הוראות לעניין הפרדה בין עצורים לאסירים; בהתאם לסמכותו לפי סעיף 10(ב) לחוק כליאתם של לוחמים

בלתי חוקיים התשס"ב-2002 (להלן – חוק הלב"חים), התקין שר הביטחון את תקנות כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תנאי כליאה), התשס"ב-2002, במסגרתן נקבעה, בין השאר, בתקנה 2 הוראה לעניין הפרדתו של כלוא כהגדרתו בחוק הלב"חים מאסירים שפוטים ומעצירים הממתינים למשפטם. בנוסף, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 3 לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 (להלן – חוק סמכויות לשעת חירום), כנוסחו באותה העת, התקין שר המשפטים, בהתייעצות עם שר הפנים ובאישור ועדה משותפת של ועדת החוקה חוק ומשפט ושל ועדת החוץ והביטחון של הכנסת את תקנות סמכויות שעת-חירום (מעצרים)(תנאי החזקה במעצר מינהלי), התשמ"א-1981, אשר במסגרתן נקבעה, בין השאר, בתקנה 2 הוראה לעניין החזקה בנפרד.

נוכח היקף העלייה המשמעותית של מספר הכלואים, על מנת לאפשר את הגמישות הנדרשת בנוגע להסדרי החזקת העצורים כאשר קיימת הכרזה על מצב חירום כליאתי, מוצע כי בעת קיומה של הכרזה על מצב חירום כליאתי, מנהל בית הסוהר יהיה רשאי, ככל שיידרש, להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין האמורות גם לעניין החזקת כלואים בנפרד וזאת בנוסף לסמכות שהוקנתה לו בהוראת השעה להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ובחריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה. לפיכך מוצע לתקן את סעיף 19כ(א) לפקודה המובא בהוראת השעה כך שבמקרים מסוימים ניתן יהיה להתגבר גם על הוראות לעניין החזקה בנפרד של אסירים.

בעניין זה יצוין כי בסעיף 10(ב) לפקודת בתי הסוהר ובסעיף 8(ב) לחוק המעצרים נקבעו הוראות נוספות לעניין הפרדה בין אוכלוסיות אסירים ועצורים אולם הסדרים אלה מאפשרים כבר כיום את הגמישות הנדרשת לשירות בתי הסוהר ביחס להחזקת כלואים שכן ביחס להוראות אלה נקבע כי הפרדה בין אוכלוסיות תבוצע במידה שהדבר הוא מעשי מבחינת תנאי השיכון בבית הסוהר וככל שתנאי מקום המעצר מאפשרים זאת, לפי העניין.

למען הסר ספק יובהר כי אסיר כהגדרתו בסעיף 1 לפקודה הוא מי שנתון כדין במשמורת בית סוהר (לרבות עצורים, כלואים מכוח חוק הלב"חים ועצירים המוחזקים מכוח חוק סמכויות לשעת חירום), שכן לתוספת של מספר רב של כלואים בשל מצב החירום יש השפעה רוחבית על כלל מתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כמו כן כתיקון משלים, מוצע לתקן את סעיף 19כא(ב) ולהוסיף גם בו התייחסות להסדר המוצע לעניין החזקה בנפרד.

סעיף 1(2)(ב) בשים לב לכך שנוכח העלייה המשמעותית במצבת הכלואים והצורך בהחזקתם תוך חריגה מההוראות הדין לעניין שטח מחיה ולעניין הלנה על מיטה, תוקף הוראת השעה ותוקף ההכרזה מכוחה הוארכו באופן רציף מחודש אוקטובר 2023 ויש צורך בהארכתם גם בעת הזו, וכיוון שקידום בינוי מקומות הכליאה הנוספים מתבצע באופן מדורג וצפוי להימשך בתקופה הקרובה, מוצע לתקן את סעיף 19כא(ד)(1) ולקבוע כי הממשלה תהא רשאית להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד 3 חודשים בכל פעם. יוזכר לצד זאת, שבהתאם לסעיף 19כח(ח) לפקודה, ככל שיהיה שינוי במהלך תקופת ההכרזה כך שיחדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את ההכרזה, יבטלו השר או הממשלה את ההכרזה.

סעיף 1(3)(ג) בהתאם להסדר הקיים כיום, נדרש למסור לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת אחת לשבועיים, 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 במתקני הכליאה. כאמור לעיל, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום פעולות וצעדים להתמודדות עם מצב החירום הכליאתי. אולם, כאמור, מדובר בפעולות וצעדים המקודמים בטווחי זמן שונים, כך שסטאטוס יישומם במרבית המקרים, אינו משתנה באופן משמעותי בפרק זמן של שבועיים. על כן, מוצע לרווח את פרקי הזמן להעברת הדיווחים שיועברו לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת כך שאלה

יועברו אחת לחודש.

סעיף 2 ביום י"ג בחשוון התשפ"ה (4 בנובמבר 2024) החליטה הממשלה להאריך את תוקפה של ההכרזה עד ליום ל' בכסלו התשפ"ה (31 בדצמבר 2024) בהתאם לסמכותה לפי סעיף 19(ד) לפקודה ומסרה על כך הודעה לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. ביום י"ד בחשוון התשפ"ה (5 בנובמבר 2024) אישרה הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת את הארכת ההכרזה.

נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים ובשים לב לכך שמגמת העלייה עודנה נמשכת, ועל מנת לאפשר המשך קליטת עצורים במתקני 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 ל' בשבט התשפ"ה (28 בפברואר 2025). מצבת הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר תוסיף להיבחן וככל שיהיה 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' 3), התשפ"ה-2024 – הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ביום 7.10.2024 החלה מתקפת טרור רצחנית שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים מרצועת עזה ליישובים בדרום הארץ מהיבשה, מהאוויר ומהים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל. במתקפת טרור זו נרצחו מעל 1,500 אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון, נפצעו אלפים ומאות נשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה.

בעקבות האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, על מצב מיוחד בעורף בהתאם לסמכותו לפי סעיף 9(ב) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה.

מתחילת מלחמת "חרבות ברזל" פועלים כוחות הביטחון בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במסגרת זו, בוצעו ומבוצעים מעצרים רבים ומצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה בהיקף של אלפי כלואים נוספים, מרביתם עצורים ביטחוניים, תוך פרק זמן של מס' חודשים, באופן שהצריך קידום צעדים מידיים שיאפשרו את החזקת הכלואים הרבים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. כך, כבר בתחילת המלחמה, תוך ימים ספורים, עלתה מצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר במאות כלואים. מהנתונים שהתקבלו באותה העת משירות בתי הסוהר עלה כי ביום 6.10.23 עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים בסך הכל וכי כבר ביום 12.10.23 מצבת הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עמדה על 16,802 כלואים, עלייה של למעלה מ-440 כלואים תוך ימים אחדים, כאשר הערכות גורמי הביטחון באותה העת היו כי קיים צפי לקליטתם של עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה, הערכות אשר אכן התממשו, בהיקפים גדולים, כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

נוכח האמור, ועל מנת לאפשר לשירות בתי הסוהר לתת מענה למעצרים הרבים בשל הפעילות העצימה של כוחות הביטחון, הוחלט לפעול לקידום תיקון חקיקה שיאפשר את המשך קליטת העצורים הרבים, תוך חריגה מהוראות לעניין שטח מחייה ולעניין הלנה על מיטה. בהתאם, בעקבות המלחמה והעלייה החדה במצבת הכלואים שבאה בעקבותיה, ביום 18.10.23, אישרה מליאת הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023. החוק פורסם ברשומות ונכנס לתוקף עוד באותו היום (להלן – הוראת השעה).

במסגרת תיקון החוק האמור, התווסף הסדר, הקבוע בסעיף 19 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 ההוראות לעניין הלנה על מיטה לפי סעיף 11(ב)(2) לפקודת בתי הסוהר או לפי סעיף 9(ב)(2) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים). בהתאם להסדר, הממשלה רשאית להאריך את ההכרזה ב הממשלה ולאחר מכן, כל הארכת נוספת בסמכות הממשלה ובאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת. 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 הלנה על מיטה. תוקפה של הוראת השעה נקבע בתחילה לתקופה של 3 חודשים, עד ליום 18.1.2024.

בהתאם ובהמשך לכך, בשל העלייה המשמעותית שחלה בהיקפי הכלואים בשירות בתי הסוהר מתחילת 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 הלנה על מיטה, הכריז השר ביום 22.10.2023, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, לראשונה, על מצב חירום כליאתי לתקופה של חמישה ימים, עד 26.10.2023. בהמשך לכך, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 19(ג) לפקודה, האריכה הממשלה את תוקפה של ההכרזה בחמישה ימים, עד ליום 31.10.2023. בהמשך לכך, בהתאם להוראת סעיף 19(כד) כנוסחו דאז, האריכה הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, את ההכרזה מעת לעת, עד ליום 18.1.2024.

בהמשך לכך, ונוכח המשך העליה המשמעותית והמתמשכת בהיקפי הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, הוארך תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי מעת לעת וכן הוארך תוקף הוראת השעה מעת לעת, באופן רציף מחודש אוקטובר 2023, ותוקפן הנוכחי של הוראת השעה ושל ההכרזה הוא עד ליום 31.12.2024.

במקביל, המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום צעדים ופעולות להגדלת 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.

אולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות בכדי לתת מענה לעלייה המשמעותית, המהירה והחדה בהיקפי הכלואים נוכח המעצרים הרבים בתקופת מלחמת חרבות ברזל. כך, בהתאם לנתונים המעודכנים שהתקבלו משירות בתי הסוהר, מצבת הכלואים במתקני הכליאה הוסיפה לעלות, כך שמתחילת המלחמה ביום 7.10.2023 ועד ליום 11.12.2024 עלתה מצבת הכלואים בלמעלה מ-6,800 כלואים בסך הכל, ועמדה נכון ליום 11.12.2024 על 23,158 כלואים. עלייה משמעותית זו בהיקפי הכלואים בתקופה כה קצרה הובילה לכדי מצב חירום כליאתי חריף, המצריך כאמור את המשך הארכת הוראת השעה ואת התאמת הדין לצרכי הכליאה הלאומיים בעת הזו, על מנת לאפשר קליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, עד להבשלתם של הפתרונות הנוספים האמורים.

הנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר מלמדים כי השיקולים והצורך אשר עמדו בבסיס חקיקת הוראת השעה נכונים גם כיום, ואף ביתר שאת. נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, כמפורט לעיל, ובשים לב לכך שלהערכת גורמי הביטחון צפויים מעצרים 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 31.7.2025, וכן מוצע להאריך גם את תוקפה של ההכרזה הנוכחית על מצב חירום כליאתי בחודשיים נוסף, קרי עד ליום 28.2.2025.

כמו כן, לצד הארכת הוראת השעה ולאור צרכי הכליאה והניסיון שהצטבר בתקופת יישום ההסדר מוצע לבצע מס' תיקונים בהוראת השעה, כפי שיפורטו להלן:

נוכח העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים כאמור לעיל, ועל מנת לאפשר את הגמישות הנדרשת בנוגע לסדרי החזקת העצורים כאשר קיימת הכרזה על מצב חירום כליאתי, מוצע כי בעת קיומה של הכרזה על מצב חירום כליאתי, מנהל בית הסוהר יהיה רשאי, ככל שיידרש, להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד, וזאת בנוסף לסמכות שהוקנתה לו בהוראת השעה להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ובחריגה מההוראות לעניין הלנה על מיטה.

כמו כן, בשים לב לכך שנוכח העלייה המשמעותית במצבת הכלואים והצורך בהחזקתם תוך חריגה מההוראות הדין לעניין שטח מחיה ולעניין הלנה על מיטה, תוקף הוראת השעה ותוקף ההכרזה מכוחה הוארכו באופן רציף מחודש אוקטובר 2023 ויש צורך בהארכתם גם בעת הזאת, וכיוון שקידום בינוי מקומות הכליאה הנוספים מתבצע באופן מדורג וצפוי להימשך בחודשים הקרובים ואף בשנים הקרובות, מוצע לתקן את סעיף 19(א)(ד) (1) ולקבוע כי הממשלה תהא רשאית להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות של עד 3 חודשים בכל פעם.

בנוסף, מוצע להגדיל את פרקי הזמן הקבועים במסגרת ההסדר לעניין דיווח השר לביטחון לאומי על צעדים נוספים הנוקטים לטיפול במצב החירום הכליאתי וכן דיווח נציב בתי הסוהר על הנתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לפי ההסדר במתקני הכליאה, כך שדיווחים כאמור יועברו לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת אחת לחודש, וכל עוד ההכרזה על מצב חירום כליאתי עומדת בתוקפה, במקום אחת לשבועיים כפי שקבוע בהסדר כיום. זאת, בשים לב לכך שהמשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר פעלו ופועלים כל העת לקידום פעולות וצעדים להתמודדות עם מצב החירום הכליאתי, אולם, כאמור, מדובר בפעולות וצעדים המקודמים בטווחי זמן שונים, כך שסטאטוס יישומם במרבית המקרים, אינו משתנה באופן משמעותי בפרק זמן של שבועיים.

כאמור, הוראת השעה הנוכחית בתוקף עד ליום 31.12.2024. 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 טיוטת החוק ותסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.

עוד מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת לקצר את תקופות ההנחה בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, כך שהדיון בהצעת החוק יוקדם. כמו כן, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת. הקיצורים האמורים נדרשים על מנת להאריך את הוראת השעה לפני פקיעתה כאמור ב- 31.12.2024.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם להוראת סעיף 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 הודיעה לבית המשפט בשנת 2019 כי שטח המחיה עומד על 3 מ"ר לכל עצור ואסיר.

הקניית סמכות למנהל בית סוהר לחרוג מהוראות הדין בעניינים אלה מעוררת קשיים משפטיים. ואולם, בהינתן מצב החירום הכליאתי שנגרם כתוצאה מהעלייה החדה, המשמעותית והמתמשכת במצב הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בעקבות הפעילות העצימה של כוחות הביטחון לשמירה על שלום הציבור וביטחונם מתחילת מלחמת "חרבות ברזל", בהיקף של למעלה מ-6,000 כלואים, והמעצרים הרבים שבוצעו ועדיין מבוצעים בימים אלה במסגרתה, ובשים לב למועדים הצפויים להבשלת הפתרונות השונים המקודמים בנושא, הרי שבאיוון בין האינטרסים המונחים על הכף, נראה שאין מנוס מלהאריך את הוראת השעה ולפעול לקידום התיקונים המוצעים בהצעת החוק. זאת, על אף פרק הזמן המצטבר מתחילת יישום הוראת השעה וההכרזות מכוחה, ובשים לב לכך שהמלחמה עודנה נמשכת ונעצרים וצפויים להיעצר במסגרתה עצורים נוספים.

בנוסף, במהלך תקופת ההכרזה על מצב חירום כליאתי, ונוכח המשך מגמת העלייה המשמעותית במצבת הכלואים כל העת, התעורר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר קושי להקפיד באופן מלא על עמידה בהוראות הדין הנוגעות להפרדה בין סוגי כלואים. בין ההוראות האמורות ניתן למנות, בין השאר, את הוראת סעיף 8(א) לחוק המעצרים, הקובעת הוראות לעניין הפרדה בין עצורים לאסירים; את תקנה 2 לתקנות כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תנאי כליאה), התשס"ב-2002, הקובעת כי יוחזקו בנפרד מאסירים שפוטים ומעצרים הממתינים למשפטם, ואת תקנה 2 לתקנות סמכויות שעת-חירום (מעצרים) (תנאי החזקה במעצר מינהלי), התשמ"א-1981, אשר במסגרתה נקבעה הוראה לעניין החזקה בנפרד של עצירים מינהליים. על כן, במסגרת הצעת החוק מוצע לתקן את ההסדר ולהקנות כאמור למנהל בית הסוהר סמכות, ככל שיידרש, להלין כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד, וזאת בנוסף לסמכות שהוקנתה לו במסגרת ההסדר להחזיק כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי ומהוראות הדין לעניין הלנה על מיטה. גם הקניית סמכות זו מעוררת קשיים משפטיים וזאת נוכח הרציונלים השונים העומדים מאחורי הוראות הדין הנוגעות להפרדה בין סוגי כלואים. ואולם, בצוק העתים, ובמצב החירום הכליאתי המתואר בהרחבה לעיל, נראה כי באיוון בין האינטרסים השונים שעל הפרק, קיים צורך חיוני בהקניית סמכות זו בעת הכרזה על מצב חירום כליאתי, לתקופת הוראת השעה ועד שהפתרונות האחרים המקודמים בנושא יבשילו ויאפשרו את החזרה להקפדה על הפרדה בין סוגי כלואים בהתאם להוראות הדין בנושא באופן מלא.

להשלמת התמונה יצוין כי ביום ה- 30.10.2023 ניתן פסק דין 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, ועצם היותו מנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי שמדינת ישראל לא ידעה כמותו מאז הקמתה – הכריעו את הכף."

בנוסף, לאחר שבמסגרת הודעת עדכון שהגישה המדינה לבית המשפט בבג"ץ 1892/14, פירטה בדבר העלייה 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. בהתאם להחלטת בית המשפט המדינה הגישה הודעות עדכון נוספת 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 מצוקת 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".
המדינה הגישה בקשת ארכה להגשת הודעת העדכון כך שזו תוגש עד ליום 15.1.2025. בקשה זו התקבלה על ידי בית המשפט.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי) ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה – 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

עו"ד גלי קרן
שם