

טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 (להלן: הצעת החוק), המצורפת.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת החוק.
3. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
4. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), מסדיר, בין השאר, את הסמכויות החוקיות להחזקה במשמורת של לוחם בלתי חוקי (להלן – לב"ח) וקובע את בעלי התפקידים המוסמכים לכך ואת תקופות הכליאה טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"חים בעת שגרה, וכן הוראות מיוחדות שחלות במצבי לחימה.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) פתחו ארגוני הטרור ברצועת עזה במתקפת פתע רצחנית כנגד אזרחיה של מדינת ישראל. לנוכח מתקפה זו, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – ועדת השרים) החליטה כי נדרש לנקוט פעולות צבאיות משמעותיות בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל. הודעה על החלטת ועדת השרים נמסרה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023).

במהלך הלחימה במסגרת מלחמת 'חרבות ברזל', שהחלה בעקבות מתקפת הפתע, עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שהם עונים להגדרת לב"ח בחוק, שלקחו חלק בפעולות איבה כנגד מדינת ישראל או נמנו עם כוח שמבצע פעולות איבה כאמור. לפי סעיף 10א(א) לחוק, נתונה לממשלה הסמכות להכריז כי המלחמה או הפעולה הצבאית מצריכה תחולה של הוראות הפסקאות הכלולות באותו סעיף. בהתאם לכך, ביום כ"ה בתשרי התשפ"ד (10 באוקטובר 2023), הכריזה הממשלה על שינויים בהוראות החוק בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 10א לחוק. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה הכרזה זו ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023). מאז, הוכרזו מספר הכרזות נוספות מכוח סעיף זה, לאחר כל שינוי במצב החוקי ולמשך הזמן האפשרי הקבוע בחוק לתוקפה של הכרזה – שלושה חודשים.

לנוכח המספר החרוג של האנשים שנכלאו במסגרת המלחמה, הממשלה התקינה את תקנות שעת חירום (מועדים לטיפול בלוחמים בלתי חוקיים בעת מלחמה או פעולות צבאיות), התשפ"ד-2023 (להלן – התקנות), שכן הוראות החוק הקיימות לא אפשרו לתת מענה הולם לכמות הלב"חים הכלואים. התקנות, שתוקנן שוב בהמשך, נקבעו לנוכח הצורך בהארכת המועדים הקבועים בחוק מעבר לאלו המנויים בו, הן לגבי המועדים הנוגעים להחלטות בעניין צווי הכליאה לפי החוק והן לגבי סמכות למנוע פגישת כלוא עם עורך דין.

בהמשך, על רקע מועד פקיעתן של התקנות בחלוף שלושה חודשים מהתקנתן ומספר העצורים הרב שנתפסו במהלך התמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה, ביום ו' בטבת התשפ"ד (18 בדצמבר 2023) פורסם תיקון לחוק – חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – תיקון החוק). כחלק מתיקון החוק נקבעה הוראת שעה, החלה לתקופה של ארבעה חודשים מיום תחילתה, שקבעה שינויים זמניים בסעיף 10א(א) לחוק, שיחולו בעקבות ולאחר ההכרזה על שינויים בתחולת החוק לפי סעיף 10א האמור (להלן – הוראת השעה). שינויים אלה כוללים שינויים שנקבעו בתקנות, וכן הארכה של חלק מהמועדים לפי הנסיבות העדכניות.

ביום כ"ח באדר ב' התשפ"ד (7 באפריל 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף

הוראת השעה עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) וקיצר את משך הזמן המרבי שבמהלכו ניתן למנוע מפגש של כלוא עם עורך דין.

עקב המשך הלחימה והתמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה והעלייה הנוספת במספר העצורים מכוח החוק, ביום כ"ד בתמוז התשפ"ד (30 ביולי 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום כ"ט בחשוון התשפ"ה (30 בנובמבר 2024) וקיצר את משך הוראת הכליאה הזמנית, את מועד הביקורת השיפוטית ואת תקופת מניעת המפגש עם עורך דין. כמו כן, תיקון זה כלל הוספת הסדר ייעודי בנוגע לקטינים המוחזקים מכוח הוראות החוק והסדרת מוסד "מבקר רשמי" במיתקני הכליאה הצבאיים שבהם מוחזקים לב"חים, בדומה להסדר הקיים בפקודת בתי הסוהר, בשינויים ובהתאמות המחויבים.

בהמשך, הוחלט על הארכה נוספת של הוראת השעה ב-4 חודשים ובהתאם ביום כ"ז בחשוון התשפ"ה (28 בנובמבר 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (להלן – תיקון נובמבר) שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025). בתיקון זה לא נעשה שינוי במועדים הקבועים בסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין. בהתאם, לפי הנוסח העדכני של הוראת השעה, משך הוראת הכליאה הזמנית עד להוצאת צו כליאה קבוע עומד כיום על 30 ימים לכל היותר; יש לקיים ביקורת שיפוטית על צו כליאה קבוע תוך 45 ימים מיום הכליאה; תקופת מניעת המפגש עם עורך דין עומדת על 21 ימים מיום הכליאה. בסמכות הממונה מכוח החוק להאריך תקופה זו עד 45 ימים מיום הכליאה, ובסמכות שופט בית המשפט המחוזי להאריך תקופה זו עד 75 ימים מיום הכליאה.

נוסף על הארכת תוקף הוראת השעה בתיקון נובמבר נקבע כי ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית ובנוגע למוסד "המבקר הרשמי" לא יהיו עוד חלק מסעיף 10א לחוק. דהיינו, תוקפם לא יהיה מותנה בקיומה של הכרזת ממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהמלחמה או הפעולות הצבאיות המשמעותיות עליהן הוחלט לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה מצריכות תחולה של ההוראות המיוחדות הקבועות בסעיף 10א לחוק. כך נמצא כי נכון שהסדרים אלו יעמדו ברשות עצמם, כחלק מהוראת השעה, ובלא קשר לקיומה של ההכרזה. בהתאם, במסגרת תיקון נובמבר נקבעו הסדרים אלה כהסדרים עצמאיים שיחולו בתקופת תוקפה של הוראת השעה.

לנוכח המצב הביטחוני העדכני, ובפרט שבריריותה של הפסקת האש בזירה הצפונית ובזירה הדרומית, להערכת גורמי הביטחון לא מן הנמנע שהלחימה תתחדש בזמן הקרוב וכפועל יוצא תחודש פעילות המעצרים, ובהיקפים נרחבים. בנוסף, בעת הזו ישנם כ-3,500 כלואים המוחזקים לפי החוק. לפיכך, נדרש להאריך את הוראת השעה שבסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין, וזאת בלא שינוי של המועדים הקיימים כיום, כמפורט לעיל. יובהר, כי ככל שיחול שינוי בנסיבות והלחימה תחודש, תיעשה במהלך הליכי החקיקה בחינה מחדש של המועדים

האמורים, וזאת בשים לב לנסיבות המבצעיות העדכניות ולנתונים העדכניים בעניין מספר הכלואים. בתוך כך, ייתכן כי יידרשו משכי זמן ארוכים יותר על מנת לתת מענה הולם לכמות הכלואים מכוח החוק.

בנוסף, נדרש להאריך את תוקפם של ההסדרים בעניין קיום הדיונים העיתיים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית וכן נדרש להאריך את תוקפו של ההסדר הנוגע למוסד "המבקר הרשמי".

על רקע האמור, מוצע להאריך את הוראת השעה בארבעה חודשים, כך שתעמוד בתוקף עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

לנוכח העובדה שהוראת השעה הנוכחית צפויה לפקוע בסוף חודש מרץ 2025, קיימת דחיפות באישור הצעת החוק. לפיכך, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את הצעת החוק, תסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את נוסחה הסופי של ההצעה וכן תבקש פטור מחובת ההנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת באופן שיאפשר קידום מהיר של הצעת החוק.

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

לא רלוונטי.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות דעת משפטית מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 06 פורמאלי.

סיווג משני : 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי : 01 חוץ וביטחון.

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025

ב. מטרת החוק המוצע, והצורך בו

לנוכח המצב הביטחוני העדכני, ובפרט שברירותה של הפסקת האש בזירה הצפונית ובזירה הדרומית, להערכת גורמי הביטחון לא מן הנמנע שהלחימה תתחדש בזמן הקרוב וכפועל יוצא תחודש פעילות המעצרים, ובהיקפים נרחבים. בנוסף, בעת הזו ישנם כ-3,500 כלואים המוחזקים לפי החוק. לפיכך, נדרש להאריך את הוראת השעה שבסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין, וזאת בלא שינוי של המועדים הקיימים כיום במסגרת הוראת השעה שפורסמה ביום 28 בנובמבר 2024.

יובהר, כי ככל שיחול שינוי בנסיבות והלחימה תחודש, תיעשה במהלך הליכי החקיקה בחינה מחדש של המועדים האמורים, וזאת בשים לב לנסיבות המבצעיות העדכניות ולנתונים העדכניים בעניין מספר הכלואים. בתוך כך, ייתכן כי יידרשו משכי זמן ארוכים יותר על מנת לתת מענה הולם לכמות הכלואים מכוח החוק.

בנוסף, נדרש להאריך את תוקפם של ההסדרים בעניין קיום הדיונים העיתיים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית וכן נדרש להאריך את תוקפו של ההסדר הנוגע למוסד "המבקר הרשמי".

על רקע האמור, מוצע להאריך את הוראת השעה בארבעה חודשים, כך שתעמוד בתוקף עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

ג. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

אין.

ד. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט

המנהלי

אין.

ה. הערות משרדי ממשלה וגורמים אחרים:

הצעת החוק תואמה עם משרד המשפטים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה, מנהל מערך יעוץ וחקיקה, סמך ידו על הצעת החוק. יוער, כי תזכיר החוק הופץ להערות הציבור עד ליום 8 במרץ 2025 בחצות. ככל שתתקבלנה הערות משמעותיות, הן יוצגו במסגרת הדיון בועדת השרים לענייני חקיקה.

ו. להלן נוסח החוק המוצע:

טיוטת חוק מטעם הממשלה:

הצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025

- | | | |
|----|--------------|---|
| 1. | תיקון סעיף 2 | בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 ¹ , בסעיף 2, ברישה במקום "ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025)" יבוא "ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025)". |
| 2. | תחילה | תחילתו של חוק זה ביום ג' בניסן התשפ"ה (1 באפריל 2025). |

ד ב ר י ה ס ב ר

כללי חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), מסדיר, בין השאר, את הסמכויות החוקיות להחזקה במשמורת של לוחם בלתי חוקי (להלן – לב"ח) וקובע את בעלי התפקידים המוסמכים לכך ואת תקופות הכליאה טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"חים בעת שגרה, וכן הוראות מיוחדות שחלות במצבי לחימה.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) פתחו ארגוני הטרור ברצועת עזה במתקפת פתע רצחנית כנגד אזרחיה של מדינת ישראל. לנוכח מתקפה זו, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – ועדת השרים) החליטה כי נדרש לנקוט פעולות צבאיות משמעותיות בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל. הודעה על החלטת ועדת השרים נמסרה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023). במהלך הלחימה במסגרת מלחמת 'חרבות ברזל', שהחלה בעקבות מתקפת הפתע, עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שהם עונים להגדרת לב"ח בחוק, שלקחו חלק בפעולות איבה כנגד מדינת ישראל או נמנו עם כוח שמבצע פעולות איבה כאמור. לפי סעיף 10א(א) לחוק, נתונה לממשלה הסמכות להכריז כי המלחמה או הפעולה הצבאית מצריכה תחולה של הוראות הפסקאות הכלולות באותו סעיף. בהתאם לכך, ביום כ"ה בתשרי התשפ"ד (10 באוקטובר 2023), הכריזה הממשלה על שינויים בהוראות החוק

¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 302; התשפ"ה, עמ' 92.

בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 10א לחוק. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה הכרזה זו ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023). מאז, הוכרזו מספר הכרזות נוספות מכוח סעיף זה, לאחר כל שינוי במצב החוקי ולמשך הזמן האפשרי הקבוע בחוק לתוקפה של הכרזה – שלושה חודשים.

לנוכח המספר החרג של האנשים שנכלאו במסגרת המלחמה, הממשלה התקינה את תקנות שעת חירום (מועדים לטיפול בלוחמים בלתי חוקיים בעת מלחמה או פעולות צבאיות), התשפ"ד-2023 (להלן – התקנות), שכן הוראות החוק הקיימות לא אפשרו לתת מענה הולם לכמות הלב"חים הכלואים. התקנות, שתוקנו שוב בהמשך, נקבעו לנוכח הצורך בהארכת המועדים הקבועים בחוק מעבר לאלו המנויים בו, הן לגבי המועדים הנוגעים להחלטות בעניין צווי הכליאה לפי החוק והן לגבי סמכות למנוע פגישת כלוא עם עורך דין. בהמשך, על רקע מועד פקיעתן של התקנות בחלוף שלושה חודשים מהתקנתן ומספר העצורים הרב שנתפסו במהלך התמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה, ביום ו' בטבת התשפ"ד (18 בדצמבר 2023) פורסם תיקון לחוק – חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – תיקון החוק). כחלק מתיקון החוק נקבעה הוראת שעה, החלה לתקופה של ארבעה חודשים מיום תחילתה, שקבעה שינויים זמניים בסעיף 10א(א) לחוק, שיחולו בעקבות ולאחר ההכרזה על שינויים בתחולת החוק לפי סעיף 10א האמור (להלן – הוראת השעה). שינויים אלה כוללים שינויים שנקבעו בתקנות, וכן הארכה של חלק מהמועדים לפי הנסיבות העדכניות.

ביום כ"ח באדר ב' התשפ"ד (7 באפריל 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) וקיצר את משך הזמן המרבי שבמהלכו ניתן למנוע מפגש של כלוא עם עורך דין.

עקב המשך הלחימה והתמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה והעלייה הנוספת במספר העצורים מכוח החוק, ביום כ"ד בתמוז התשפ"ד (30 ביולי 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום כ"ט בחשוון התשפ"ה (30 בנובמבר 2024) וקיצר את משך הוראת הכליאה הזמנית, את מועד הביקורת השיפוטית ואת תקופת מניעת המפגש עם עורך דין. כמו כן, תיקון זה כלל הוספת הסדר ייעודי בנוגע לקטינים המוחזקים מכוח הוראות החוק והסדרת מוסד "מבקר רשמי" במיתקני הכליאה הצבאיים שבהם מוחזקים לב"חים, בדומה להסדר הקיים בפקודת בתי הסוהר, בשינויים ובהתאמות המחויבים.

בהמשך, הוחלט על הארכה נוספת של הוראת השעה ב-4 חודשים ובהתאם ביום כ"ז בחשוון התשפ"ה (28 בנובמבר 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (להלן – תיקון נובמבר) שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025). בתיקון זה לא נעשה שינוי במועדים הקבועים בסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין. בהתאם, לפי הנוסח העדכני של הוראת השעה, משך הוראת הכליאה הזמנית עד להוצאת צו כליאה קבוע עומד כיום על 30

ימים לכל היותר; יש לקיים ביקורת שיפוטית על צו כליאה קבוע תוך 45 ימים מיום הכליאה; תקופת מניעת המפגש עם עורך דין עומדת על 21 ימים מיום הכליאה. בסמכות הממונה מכוח החוק להאריך תקופה זו עד 45 ימים מיום הכליאה, ובסמכות שופט בית המשפט המחוזי להאריך תקופה זו עד 75 ימים מיום הכליאה.

נוסף על הארכת תוקף הוראת השעה בתיקון נובמבר נקבע כי ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית ובנוגע למוסד "המבקר הרשמי" לא יהיו עוד חלק מסעיף 10א לחוק. דהיינו, תוקפם לא יהיה מותנה בקיומה של הכרזת ממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהמלחמה או הפעולות הצבאיות המשמעותיות עליהן הוחלט לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה מצריכות תחולה של ההוראות המיוחדות הקבועות בסעיף 10א לחוק. כך נמצא כי נכון שהסדרים אלו יעמדו ברשות עצמם, כחלק מהוראת השעה, ובלא קשר לקיומה של ההכרזה. בהתאם, במסגרת תיקון נובמבר נקבעו הסדרים אלה כהסדרים עצמאיים שיחולו בתקופת תוקפה של הוראת השעה.

לנוכח המצב הביטחוני העדכני, ובפרט שברירותה של הפסקת האש בזירה הצפונית ובזירה הדרומית, להערכת גורמי הביטחון לא מן הנמנע שהלחימה תתחדש בזמן הקרוב וכפועל יוצא תחודש פעילות המעצרים, ובהיקפים נרחבים. בנוסף, בעת הזו ישנם כ-3,500 כלואים המוחזקים לפי החוק. לפיכך, נדרש להאריך את הוראת השעה שבסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין, וזאת בלא שינוי של המועדים הקיימים כיום, כמפורט לעיל. יובהר, כי ככל שיחול שינוי בנסיבות והלחימה תחודש, תיעשה במהלך הליכי החקיקה בחינה מחדש של המועדים האמורים, וזאת בשים לב לנסיבות המבצעיות העדכניות ולנתונים העדכניים בעניין מספר הכלואים. בתוך כך, ייתכן כי יידרשו משכי זמן ארוכים יותר על מנת לתת מענה הולם לכמות הכלואים מכוח החוק.

בנוסף, נדרש להאריך את תוקפם של ההסדרים בעניין קיום הדיונים העיתיים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית וכן נדרש להאריך את תוקפו של ההסדר הנוגע למוסד "המבקר הרשמי".

על רקע האמור, מוצע להאריך את הוראת השעה בארבעה חודשים, כך שתעמוד בתוקף עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

סעיף 1 כאמור, בשל המצב הביטחוני העדכני והערכת גורמי הביטחון כי לא מן הנמנע כי הלחימה תחודש בזמן הקרוב וכפועל יוצא ייעצרו לב"חים נוספים ובהיקפים נרחבים, כמו גם עקב הצורך בהארכת ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים העיתיים בעניינם של אלפי הלב"חים הכלואים כיום בדרך של היוועדות חזותית והצורך בהארכת תוקפו של מוסד "המבקר הרשמי", נדרש להאריך את הוראת השעה ב-4 חודשים נוספים, קרי עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

סעיף 2 תוקפה של הוראת השעה הנוכחית עתיד להסתיים ביום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025). לפיכך, מוצע לקבוע כי התיקון המוצע ייכנס לתוקפו ביום ג' בניסן התשפ"ה (1 באפריל 2025).



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: ו' באדר תשפ"ה
6 במרץ 2025

הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעה להחלטת ממשלה בעניין אישור טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 4), התשפ"ה-

2025

נושא ההחלטה:

אישור טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק), מסדיר, בין השאר, את הסמכויות החוקיות להחזקה במשמורת של לוחם בלתי חוקי (להלן – לב"ח) וקובע את בעלי התפקידים המוסמכים לכך ואת תקופות הכליאה טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"חים בעת שגרה, וכן הוראות מיוחדות שחלות במצבי לחימה.

ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) פתחו ארגוני הטרור ברצועת עזה במתקפת פתע רצחנית כנגד אזרחיה של מדינת ישראל. לנוכח מתקפה זו, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן – ועדת השרים) החליטה כי נדרש לנקוט פעולות צבאיות משמעותיות בשל המלחמה שנכפתה על מדינת ישראל. הודעה על החלטת ועדת השרים נמסרה לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ"ג בתשרי התשפ"ד (8 באוקטובר 2023).

במהלך הלחימה במסגרת מלחמת 'חרבות ברזל', שהחלה בעקבות מתקפת הפתע, עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שהם עונים להגדרת לב"ח בחוק, שלקחו חלק בפעולות איבה כנגד מדינת ישראל או נמנו עם כוח שמבצע פעולות איבה כאמור.

לפי סעיף 10א(א) לחוק, נתונה לממשלה הסמכות להכריז כי המלחמה או הפעולה הצבאית מצריכה תחולה של הוראות הפסקאות הכלולות באותו סעיף. בהתאם לכך, ביום כ"ה בתשרי התשפ"ד (10 באוקטובר 2023), הכריזה הממשלה על שינויים בהוראות החוק בהתאם לסמכותה מכוח סעיף 10א

לחוק. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה הכרזה זו ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023). מאז, הוכרזו מספר הכרזות נוספות מכוח סעיף זה, לאחר כל שינוי במצב החוקי ולמשך הזמן האפשרי הקבוע בחוק לתוקפה של הכרזה – שלושה חודשים.

לנוכח המספר החרגי של האנשים שנכלאו במסגרת המלחמה, הממשלה התקינה את תקנות שעת חירום (מועדים לטיפול בלוחמים בלתי חוקיים בעת מלחמה או פעולות צבאיות), התשפ"ד-2023 (להלן – התקנות), שכן הוראות החוק הקיימות לא אפשרו לתת מענה הולם לכמות הלב"חים הכלואים. התקנות, שתוקנו שוב בהמשך, נקבעו לנוכח הצורך בהארכת המועדים הקבועים בחוק מעבר לאלו המנויים בו, הן לגבי המועדים הנוגעים להחלטות בעניין צווי הכליאה לפי החוק והן לגבי סמכות למנוע פגישת כלוא עם עורך דין.

בהמשך, על רקע מועד פקיעתן של התקנות בחלוף שלושה חודשים מהתקנתן ומספר העצורים הרב שנתפסו במהלך התמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה, ביום ו' בטבת התשפ"ד (18 בדצמבר 2023) פורסם תיקון לחוק – חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – תיקון החוק). כחלק מתיקון החוק נקבעה הוראת שעה, החלה לתקופה של ארבעה חודשים מיום תחילתה, שקבעה שינויים זמניים בסעיף 10א(א) לחוק, שיחולו בעקבות ולאחר ההכרזה על שינויים בתחולת החוק לפי סעיף 10א האמור (להלן – הוראת השעה). שינויים אלה כוללים שינויים שנקבעו בתקנות, וכן הארכה של חלק מהמועדים לפי הנסיבות העדכניות.

ביום כ"ח באדר ב' התשפ"ד (7 באפריל 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024) וקיצר את משך הזמן המרבי שבמהלכו ניתן למנוע מפגש של כלוא עם עורך דין.

עקב המשך הלחימה והתמרון הקרקעי של כוחות צה"ל ברצועת עזה והעלייה הנוספת במספר העצורים מכוח החוק, ביום כ"ד בתמוז התשפ"ד (30 ביולי 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024, שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום כ"ט בחשוון התשפ"ה (30 בנובמבר 2024) וקיצר את משך הוראת הכליאה הזמנית, את מועד הביקורת השיפוטית ואת תקופת מניעת המפגש עם עורך דין. כמו כן, תיקון זה כלל הוספת הסדר ייעודי בנוגע לקטינים המוחזקים מכוח הוראות החוק והסדרת מוסד "מבקר רשמי" במיתקני הכליאה הצבאיים שבהם מוחזקים לב"חים, בדומה להסדר הקיים בפקודת בתי הסוהר, בשינויים ובהתאמות המחויבים.

בהמשך, הוחלט על הארכה נוספת של הוראת השעה ב-4 חודשים ובהתאם ביום כ"ז בחשוון התשפ"ה (28 בנובמבר 2024) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024 (להלן – תיקון נובמבר) שהאריך את תוקף הוראת השעה עד יום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025). בתיקון זה לא נעשה שינוי במועדים הקבועים בסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין. בהתאם, לפי הנוסח העדכני של הוראת השעה, משך הוראת הכליאה הזמנית עד להוצאת צו כליאה קבוע עומד כיום על 30 ימים לכל היותר; יש לקיים ביקורת שיפוטית על צו כליאה קבוע תוך 45 ימים מיום הכליאה; תקופת מניעת המפגש עם עורך דין עומדת על 21 ימים מיום הכליאה. בסמכות הממונה מכוח החוק להאריך תקופה זו עד 45 ימים מיום הכליאה, ובסמכות שופט בית המשפט המחוזי להאריך תקופה זו עד 75 ימים מיום הכליאה.

נוסף על הארכת תוקף הוראת השעה בתיקון נובמבר נקבע כי ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית ובנוגע למוסד "המבקר הרשמי" לא יהיו עוד חלק מסעיף 10א לחוק. דהיינו, תוקפם לא יהיה מותנה בקיומה של הכרזת ממשלה, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שהמלחמה או הפעולות הצבאיות המשמעותיות עליהן הוחלט לפי סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה מצריכות תחולה של ההוראות המיוחדות הקבועות בסעיף 10א לחוק. כך נמצא כי נכון שהסדרים אלו יעמדו ברשות עצמם, כחלק מהוראת השעה, ובלא קשר לקיומה של ההכרזה. בהתאם, במסגרת תיקון נובמבר נקבעו הסדרים אלה כהסדרים עצמאיים שיחולו בתקופת תוקפה של הוראת השעה.

לנוכח המצב הביטחוני העדכני, ובפרט שברירותה של הפסקת האש בזירה הצפונית ובזירה הדרומית, להערכת גורמי הביטחון לא מן הנמנע שהלחימה תתחדש בזמן הקרוב וכפועל יוצא תחודש פעילות המעצרים, ובהיקפים נרחבים. בנוסף, בעת הזו ישנם כ-3,500 כלואים המוחזקים לפי החוק. לפיכך, נדרש להאריך את הוראת השעה שבסעיף 10א לחוק לעניין משך הוראת הכליאה הזמנית, מועד הביקורת השיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין, וזאת בלא שינוי של המועדים הקיימים כיום, כמפורט לעיל. יובהר, כי ככל שיחול שינוי בנסיבות והלחימה תחודש, תיעשה במהלך הליכי החקיקה בחינה מחדש של המועדים האמורים, וזאת בשים לב לנסיבות המבצעיות העדכניות ולנתונים העדכניים בעניין מספר הכלואים. בתוך כך, ייתכן כי יידרשו משכי זמן ארוכים יותר על מנת לתת מענה הולם לכמות הכלואים מכוח החוק. בנוסף, נדרש להאריך את תוקפם של ההסדרים בעניין קיום הדיונים העיתיים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית וכן נדרש להאריך את תוקפו של ההסדר הנוגע למוסד "המבקר הרשמי".

על רקע האמור, מוצע להאריך את הוראת השעה בארבעה חודשים, כך שתעמוד בתוקף עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025).

לנוכח העובדה שהוראת השעה הנוכחית צפויה לפקוע בסוף חודש מרץ 2025, קיימת דחיפות באישור הצעת החוק. לפיכך, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את הצעת החוק, תסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעתה את נוסחה הסופי של ההצעה וכן תבקש פטור מחובת ההנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת באופן שיאפשר קידום מהיר של הצעת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרך פתרונם:

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

נוסח ההצעה תואם עם הגורמים הרלוונטיים בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

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

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

בברכה,



פזית תדהר, עו"ד
סגנית היועמ"ש למערכת הביטחון