

טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה - חרבות ברזל)
(תיקון מס' 6), התשפ"ו-2025 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. לאשר עקרונית את טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 6), התשפ"ו-2025 (להלן – הצעת החוק), המצ"ב.
2. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את נוסחה הסופי של טיוטת 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 המקסימליות טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט, וכן את התקופות המקסימליות להחזקת לב"ח ללא צו קבוע ומניעת מפגש עם עורך דין. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"ח בעת שגרה, ולצד זאת הוראות מיוחדות שחלות במצבי לחימה.

בעקבות המלחמה, במהלכה עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שעונים להגדרת לב"ח, תוקן החוק ונקבעה בו הוראת שעה, העומדת בתוקפה החל מחודש דצמבר 2023, וזאת לאחר תקנות שעת חירום שהותקנו בנושא מאז חודש אוקטובר 2023. הוראת השעה כוללת שינוי של הסמכויות והארכה של המועדים המרביים הקבועים בחוק לעניין הוצאת צו הכליאה הקבוע, קיום ביקורת שיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין – וזאת בכפוף להכרזת 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 בהוראת השעה. המועדים המרביים כאמור שונו מעת לעת באמצעות תיקונים שנעשו בהוראת השעה.

כמו כן, קבועים בהוראת השעה הסדרים הנוגעים למוסד "המבקר הרשמי" ולעניין קיום הדיונים בדרך של היוועדות חזותית.

לנוכח המצב הביטחוני העדכני והצרכים המבצעיים, לא ניתן, גם היום, לעמוד בפרקי הזמן המרביים הקבועים בחוק המקורי, ועל כן מוצע להאריך, פעם נוספת, את תוקפה של הוראת השעה. לצד זאת, לאור עמדת הגורמים המבצעיים, ניתן לקצר חלק מהמועדים המופיעים בהוראת השעה.

לפיכך מוצע שהוראת השעה תוארך לתקופה נוספת של שלושה חודשים, עד ליום י"ג בניסן תשפ"ו (31 במרץ 2026); כשייקבע כי נדרש יהיה להוציא צווי כליאה קבועים בעניינם של כלואים, עד 25 ימים מיום כליאתם, חלף 30 ימים; כי ביקורת שיפוטית בעניינם של כלואים תיערך בפעם הראשונה תוך עד 40 ימים מיום כליאתם, חלף 45 ימים; וכי ממונה יהיה רשאי להורות על מניעת מפגש של כלוא עם עורך דין למשך פרק זמן מרבי של עד 25 ימים, חלף 45 ימים. בנוסף, מוצע לקצר את הזמנים המרביים הנוגעים לכליאתם של קטינים הקבועים כיום בהוראת השעה, כך שהוראת כליאה זמנית בעניינו של קטין תהיה תקפה עד לזמן מרבי של 15 ימים, חלף 20 ימים, וקטין יובא לפני שופט בית המשפט המחוזי תוך לא יאוחר מ-25 ימים, חלף 30 ימים.

בשל פקיעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – חוק היוועדות חזותית), אליו הפנתה הוראת השעה, מוצע לעגן באמצעות תיקון להוראת השעה את ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"ח בדרך של היוועדות חזותית, מבלי להפנות לחוק היוועדות חזותית, שתוקפו פג, כך שיתאפשר לקיים דיוני ביקורת שיפוטית בעניינם של לב"ח, מבלי שיגיעו פיזית לאולם בית המשפט.

עוד מוצע, כי ביום התחילה של תיקון זה, יראו כאילו הוארך תוקפה של ההכרזה לפי סעיף 10א לחוק, הנוגעת לזמנים המרביים בהם ניתן לפעול כאמור בעת קיום פעולות צבאיות משמעותיות, עד ליום ט"ו בשבט תשפ"ו (2 בפברואר 2026), בשל הצרכים הביטחוניים הקיימים ובשים לב לעמדת גורמי הביטחון. מוצע, כי יראו את ההכרזה האמורה כאילו ניתנה לפי סעיף 10א לחוק.

לנוכח העובדה שהוראת השעה הנוכחית צפויה לפקוע בסוף חודש דצמבר 2025, קיימת דחיפות באישור הצעת החוק. לאור זאת מוצע כי יתבקש פטור מחובת הנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת באופן שיאפשר את קידומה המהיר של הצעת החוק.

נתונים כלכליים והשפעה 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

החלטה אחרונה - מס' 3185 מיום 1.7.2025.

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

מגיש: שר הביטחון

כ"א בכסלו התשפ"ו
11 בדצמבר 2025



מדינת ישראל
משרד הביטחון
בלמ"ס



היועץ המשפטי למערכת הביטחון

תאריך: כ"א בכסלו תשפ"ו
11 דצמבר 2025

הנדון: חוות דעת משפטית נלווית להצעה להחלטות ממשלה אישור טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 6), התשפ"ו-2025

נושא ההחלטה:

אישור טיוטת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 6), התשפ"ו-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 המקסימליות טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט, וכן את התקופות המקסימליות להחזקת לב"ח ללא צו קבוע ומניעת מפגש עם עורך דין. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"ח בעת שגרה, ולצד זאת הוראות מיוחדות שחלות במצבי לחימה.

בעקבות המלחמה, במהלכה עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שעונים להגדרת לב"ח, תוקן החוק ונקבעה בו הוראת שעה, העומדת בתוקפה החל מחודש דצמבר 2023, וזאת לאחר תקנות שעת חירום שהותקנו בנושא מאז חודש אוקטובר 2023. הוראת השעה כוללת שינוי של הסמכויות והארכה של המועדים המרביים הקבועים בחוק לעניין הוצאת צו הכליאה הקבוע, קיום ביקורת שיפוטית ותקופת מניעת המפגש עם עורך דין – וזאת בכפוף להכרזת 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 בהוראת השעה. המועדים המרביים כאמור שונו מעת לעת באמצעות תיקונים שנעשו בהוראת השעה. כמו כן, קבועים בהוראת השעה, בנוסחה הנוכחי, הסדרים הנוגעים למוסד "המבקר הרשמי" ולעניין קיום הדיונים בדרך של היוועדות חזותית.

לנוכח המצב הביטחוני העדכני, והצרכים המבצעיים, לא ניתן, גם היום, לעמוד בפרקי הזמן המרביים הקבועים בחוק המקורי, ועל כן נדרש להאריך פעם נוספת את תוקפה של הוראת השעה.

לצד זאת, לעמדת הגורמים המבצעיים, ניתן לקצר חלק מהמועדים המופיעים בהוראת השעה.

לפיכך, מוצע שהוראת השעה תוארך לתקופה נוספת של שלושה חודשים, עד ליום י"ג בניסן תשפ"ו (31 במרץ 2026) כשייקבע כי נדרש יהיה להוציא צווי כליאה קבועים בעניינם של כלואים, עד 25 ימים מיום כליאתם, חלף 30 ימים; כי ביקורת שיפוטית בעניינם של כלואים תיערך בפעם הראשונה תוך עד 40 ימים מיום כליאתם, חלף 45 ימים; וכי ממונה יהיה רשאי להורות על מניעת מפגש של כלוא עם עורך דין למשך פרק זמן מרבי של עד 25 ימים, חלף 45 ימים. בנוסף, מוצע לקצר את הזמנים המרביים הנוגעים לכליאתם של קטינים הקבועים כיום בהוראת השעה, כך שהוראת כליאה זמנית בעניינו של קטין תהיה תקפה עד לזמן מרבי של 15 ימים, חלף 20 ימים, וקטין יובא לפני שופט בית המשפט המחוזי תוך לא יאוחר מ- 25 ימים, חלף 30 ימים.

בשל פקיעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – חוק היוועדות חזותית), אליו הפנתה הוראת השעה, מוצע לעגן באמצעות תיקון להוראת השעה את ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"ח בדרך של היוועדות חזותית, מבלי להפנות לחוק היוועדות חזותית, שתוקפו פג, כך שיתאפשר לקיים דיוני ביקורת שיפוטית בעניינם של לב"ח, מבלי שיגיעו פיזית לאולם בית המשפט.

עוד מוצע, כי ביום התחילה של תיקון זה, יראו כאילו הוארך תוקפה של ההכרזה לפי סעיף 10א לחוק, הנוגעת לזמנים המרביים בהם ניתן לפעול כאמור בעת קיום פעולות צבאיות משמעותיות, עד ליום ט"ו בשבט תשפ"ו (2 בפברואר 2026), בשל הצרכים הביטחוניים הקיימים ובישים לב לעמדת גורמי הביטחון. מוצע כי יראו את ההכרזה האמורה כאילו ניתנה לפי סעיף 10א לחוק.

לנוכח העובדה שהוראת השעה הנוכחית צפויה לפקוע בסוף חודש דצמבר 2025, קיימת דחיפות באישור הצעת החוק. לאור זאת מוצע כי תתבקש פטור מחובת הנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת באופן שיאפשר את קידומה המהיר של הצעת החוק.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרך פתרונם:

לנוכח המצב הביטחוני העדכני והצרכים המבצעיים, לא ניתן גם היום לעמוד בפרקי הזמן הקבועים בסעיף 10א חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן – החוק). על כן, נדרש להאריך את תוקפה של הוראת השעה לעניין סעיף 10א לחוק, המאפשר לממשלה סמכות להכריז כי המלחמה או הפעולה הצבאית מצריכה תחולה של הוראות הפסקאות הכלולות באותו סעיף, ושבנוסחו הנוכחי מאריך את הזמנים המרביים ביחס להוצאת צווי כליאה קבועים בעניינם של לוחמים בלתי חוקיים (להלן – לב"ח), הבאתם בפני שופט לביקורת שיפוטית וכן מניעת מפגש עם עורך דין. כמו כן, נדרש להאריך את תוקפה של הוראת השעה לעניין ההסדרים הנוגעים לביקורים רשמיים ולקיום דיונים בהיוועדות חזותית, תוך עיגון ההסדרים הנוגעים לקיום דיונים בהיוועדות חזותית כאמור, בגוף הוראת השעה.

אמנם, הארכת ההוראות המיוחדות הקבועות בסעיף 10א להוראת השעה, אינן דבר של מה בכך, אך יש בנסיבות הביטחוניות והצרכים המבצעיים בכדי להצדיק הארכת הסדרים אלו, כשממילא זמנים אלו מקוצרים כעת, במסגרת תיקון הוראת השעה – כפי שפורט לעיל. כמו כן, בכל הנוגע ליישום המועדים הנקובים בהוראת השעה וההוראות הנוגעות לסמכויות להוצאת צו זמני וצו קבוע – הרי שיישום תקופות אלו תלוי בקיום הכרזה לפי סעיף 10א לחוק.

בכל הנוגע להארכה חוזרת ונשנית של ההכרזה שלפי סעיף 10א, בשים לב להמשך הפעולות הצבאיות המשמעותיות; נוכחות צה"ל ברצועת עזה, גם אם פועל בעצימות נמוכה יותר מכפי שהייתה; המשך החיכוך עם האוכלוסייה ברצועת עזה והמשך המעצרים; בנוסף לאלפי לב"חים שנעצרו מאז תחילת המלחמה, והמשאבים הנדרשים לשם הטיפול בביקורות השיפוטיות העיתיות הנדרשות עפ"י חוק, ונוכח החקירות המורכבות שמבוצעות עם מעצרים ועד לקבלת החלטה בדבר הוצאת צו קבוע ובהמשך הבאתם לביקורת שיפוטית ראשונה, והעובדה שביחס לחלק ניכר מהם הוחלט כי בשלב הראשון תימנע מהם האפשרות להיפגש עם עו"ד – אין מנוס מלהאריך את ההכרזה פעם נוספת.

המשמעות של אי הארכתה של ההכרזה היא פגיעה מיידית של החלטות בדבר מניעת מפגש עם עו"ד, באופן שעלול לפגוע בחקירת הלב"חים, וקבלת החלטה על הוצאת צו כליאה קבוע או שחרור של הלב"ח בטרם מוצתה חקירתם וגבושה התשתית העובדתית הנדרשת.

נוכח העובדה שהוראת השעה הנוכחית צפויה לפקוע בסוף חודש דצמבר 2025, קיימת דחיפות באישור הצעת החוק ומבוקש פטור מחובת הנחה של הצעת החוק על שולחן הכנסת באופן שיאפשר את קידומה המהיר.

לאור האמור, אין לעמדתנו מניעה משפטית.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים אישרו כי אין מניעה משפטית.

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

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

ערו ווסף, עו"ד
סגן בכיר ליועצת המשפטית

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

הצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 6), התשפ"ו-2025

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

הארכת הוראת השעה לעניין התיקונים לתקופות הקבועות במסגרת סעיף 10א לחוק, הנדרשים עקב הצרכים המבצעיים, תוך התאמת חלק מהמועדים הקבועים בה לנסיבות העדכניות ותוך עיגון בגוף החוק של הסדרים הנוגעים לעריכת דיונים בעניינם של כלואים מכוח החוק בהיוועדות חזותית, וזאת חלף הפנייה לחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, שתוקפו פקע.

ג. השפעת הצעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי:

לא רלוונטי.

ד. השפעה על אסדרה:

לא רלוונטי.

ה. הערות משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות אחרות:

נוסח ההצעה תואם עם משרד המשפטים.

ו. הערות היועץ המשפטי לממשלה:

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך החקיקה סמך ידו על הצעת החוק.

ז. להלן נוסח הצעת החוק:

הצעת חוק מטעם משרד הביטחון:

הצעת חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל)(תיקון מס' 6), התשפ"ו-2025

תיקון סעיף 2 .1 בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023¹, בסעיף 2 -

(1) בסעיף קטן (א) -

(א) ברישה, במקום "י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025)" יבוא "י"ג בניסן התשפ"ו (31 במרץ 2026)";

(ב) במקום פסקה (1) יבוא:

"(1) אחרי סעיף 6 יבוא:

(א) היוועדות חזותית – 6א. דיונים לפי סעיפים 5 ו-6 יתקיימו הוראת שעה שלא בנוכחות הכלוא אלא בהשתתפות בדרך של היוועדות חזותית, ויחולו לעניין זה, הוראות אלה:

(1) הדיון יתקיים באופן שימזער ככל האפשר את הפגיעה בכלוא ובאינטרס הציבורי בשל קיום הדיון שלא בנוכחותו;

¹ ס"ח התשפ"ד, עמ' 302; התשפ"ה, עמ' 788.

(2) הדיון יתקיים בדרך שתבטיח כי המשתתפים בדיון יוכלו לראות ולשמוע זה את זה ברציפות במהלך הדיון, ובכלל זה את השופט, הכלוא, עורך הדין, המתורגמן, אם נדרש, וכן כל אדם שנוכחותו נדרשת בדיון בעת שהוא נשמע לפני בית המשפט, והכול לפי המכשיר הטכנולוגי שבאמצעותו יתקיים הדיון; בתחילת הדיון יוודא בית המשפט שהכלוא רואה ושומע את משתתפי הדיון כאמור, ואם הוא אדם עם מוגבלות – שבוצעו ההתאמות הנדרשות;

(3) ככל שהדבר אפשרי, ובכפוף להוראות סעיף 5(ה) וסעיף 6 לחוק, תתאפשר שיחה חסויה בין הכלוא לעורך דינו בהיוועדות חזותית בסמוך לפני הדיון, במהלכו ומיד לאחריו, שתתקיים ביחידות, באופן שיבטיח את סודיותה ובתנאים שיאפשרו פיקוח על תנועותיו של הכלוא ושמירה על הביטחון; סעיף 13(א)(2) לחוק האזנת סתר, התשל"ט-1979² לא יחול לגבי שיחה זו; בית המשפט יוודא כי התאפשרה שיחה כאמור;

(4) בדיון שבו נדרש לתרגם לכלוא את הנאמר בדיון, יבצע את התרגום מתורגמן הנוכח באולם הדיונים בבית המשפט ובאמצעות מיקרופון המחובר למכשיר ההיוועדות החזותית; התרגום כאמור יהיה עוקב ורציף, כדי להבטיח כי הכלוא מבין את הנאמר בדיון;

² ס"ח התשל"ט, עמ' 118; התשפ"ג, עמ' 23.

(5) במהלך הדיון לא יושתק המיקרופון של הכלוא, אלא אם כן הורה על כך בית המשפט מטעמים שיירשמו; חיווי בדבר השתקת המיקרופון של הכלוא יופיע על גבי המסך שבאולם הדיונים בבית המשפט ועל גבי המסך שבחדר ההיוועדות החזותית במקום הכליאה שבו מוחזק הכלוא;

(6) בתום הדיון בית המשפט ימסור בלא שיהוי את פרוטוקול הדיון והחלטות בית המשפט לשירות בתי הסוהר או למשטרה הצבאית, לפי העניין, לשם העברתם לכלוא בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ־24 שעות ממועד הדיון בעניינו.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיף 5(ה) לעניין קיום דיון שלא בנוכחות הכלוא או עורך דינו, ומהוראות סעיף 6 לעניין הסמכות להורות שכלוא לא ייפגש עם עורך דין.

(2) בסעיף קטן (ב) -

(א) בפסקה (3), בכל מקום, במקום "30" יבוא "25";

(ב) בפסקה (4) -

(1) בפסקה (4) של סעיף 10א(א) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002³ (להלן – החוק) המובאת בה, במקום "מ-45" יבוא "מ-40" ובמקום "45" יבוא "40";

(2) בפסקה (5)(ב) של סעיף 10א(א) לחוק המובאת בה, במקום "ל-45 ימים" יקראו "ל-25 ימים";

³ ס"ח התשס"ב, עמ' 192; התשפ"ד, עמ' 302.

(3) בפסקה (8) של סעיף 10א(א) לחוק המובאת בה, במקום "20 ימים" יבוא "15 ימים" ובמקום "לא יאוחר מ-30 ימים", יבוא "לא יאוחר מ-25 ימים".

תחילה והוראת 2. (א) תחילתו של חוק זה ביום י"ב בטבת התשפ"ו (1 בינואר 2026) (להלן – מעבר יום התחילה).

(ב) ביום התחילה יראו כאילו הוארך תוקפה של ההכרזה לפי סעיף 10א לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002, שעמדה בתוקף ערב יום התחילה, עד יום ט"ו בשבט התשפ"ו (2 בפברואר 2026), ויראו את ההכרזה האמורה כאילו ניתנה לפי הסעיף האמור כנוסחו בחוק זה.

דברי הסבר

סעיף 1 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 המקסימליות טרם הבאת לב"ח לביקורת שיפוטית בבית משפט, וכן התקופות המקסימליות להחזקת לב"ח ללא צו קבוע ומניעת מפגש עם עורך דין. החוק כולל הוראות שונות שחלות על כליאת לב"חים בעת שגרה, ולצד זאת 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 על נקיטת 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 המלחמה שהחלה בעקבות מתקפת הפתע – עצרו כוחות הביטחון עצורים רבים שיש יסוד סביר להניח שעונים להגדרת לב"ח בחוק, ושלקחו חלק בפעולות איבה כנגד מדינת ישראל או נמנו עם כוח שמבצע פעולות איבה כאמור.

לפי סעיף 10א(א) לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, 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 מכוח סמכותה בסעיף 10א לחוק. ועדת החוץ והביטחון של הכנסת אישרה הכרזה זו ביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023). מאז, הוארך תוקפה של ההכרזה כאמור מספר פעמים, כך שההכרזה בתוקף מאז תחילת המלחמה ועד היום ברצף.

לנוכח המספר החרוג של אלו שעלה החשש לגביהם כי הם עונים על הגדרת לב"ח, ושנכלאו 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 לא אפשרו לתת מענה הולם להיקף הלב"חים הכלואים. התקנות, שתוקנו שוב בהמשך, הותקנו לנוכח הצורך הדחוף והמיידי 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, לקראת 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), תוקן חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (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 הנכונות לזמנו.

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 שנקבע קודם בתקנות שעת החירום והוראת השעה.

בשל 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 בארבעה 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 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, אלא נקבע בו 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 הכרזה 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 זה נקבעו הסדרים אלה כהסדרים עצמאיים שיחולו בתקופת תוקפה של הוראת השעה.

לנוכח המשך הלחימה, ביום ב' בניסן התשפ"ה (31 במרץ 2025) פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025 שהאריך את הוראת השעה ב-4 חודשים נוספים, עד יום ו' באב התשפ"ה (31 ביולי 2025). גם בתיקון זה לא נעשה שינוי במועדים הקבועים בסעיף 10א לחוק. ביום כ"ח בתמוז התשפ"ה (24 ביולי 2025), פורסם חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תיקון מס' 4 והוראת שעה – חרבות ברזל) (תיקון מס' 5), התשפ"ה-2025, ובו לא נעשו שינויים במועדים הקבועים בסעיף 10א לחוק, פרט לשינוי טכני הנוגע לאופן ספירת התקופה שבה רשאי בית משפט להורות על מניעת מפגש של כלוא עם עורך דינו.

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, כשבסמכות הממונה מכוח החוק להאריך תקופה זו עד 45 ימים מיום הכליאה, ובסמכות שופט בית המשפט המחוזי להורות על מניעת מפגש בכל עת, באורך של עד 30 ימים נוספים.

עתה, בשל פקיעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023 (להלן – חוק היוועדות חזותית), אליו הפנתה הוראת השעה, מוצע לעגן את ההסדרים הנוגעים לקיום הדיונים בעניינם של הלב"חים בדרך של היוועדות חזותית בהוראת השעה, מבלי להפנות לחוק היוועדות חזותית, שתוקפו פג כאמור.

בנוסף, לנוכח המצב הביטחוני העדכני, הפסקת התמרון העצים של צה"ל ברצועת עזה, והמשך שהייתו בגזרה, כמות הלב"חים הכלואים בישראל לפי החוק וכן לנוכח הצרכים המבצעיים, לא ניתן גם היום לעמוד בפרקי הזמן הקבועים בסעיף 10א לחוק בנוסחו המקורי, ועל כן נדרש להאריך את תוקפה של הוראת השעה לעניין סעיף 10א לחוק. כמו כן נדרש להאריך את תוקפה לעניין ההסדרים הנוגעים לביקורים רשמיים ולקיום דיונים בהיוועדות חזותית.

יחד עם זאת, לעמדת הגורמים המבצעיים, ניתן לקצר חלק מהמועדים המופיעים בהוראת השעה. כך, מוצע שתוארך הוראת השעה לתקופה נוספת של שלושה חודשים, עד יום י"ג בניסן תשפ"ו (31 במרץ 2026), ולקבוע כי נדרש יהיה להוציא צווי כליאה קבעים בעניינם של כלואים, עד 25 ימים מיום כליאתם, חלף 30 ימים; כי ביקורת שיפוטית בעניינם של כלואים תיערך בפעם הראשונה בתוך 40 ימים מיום כליאתם, חלף 45 ימים; וכי ממונה יהיה רשאי להורות על מניעת מפגש של כלוא עם עורך דין למשך פרק זמן מרבי של עד 25 ימים, חלף 45 ימים.

כמו כן, בשל הצורך בהמשך הסדר של היוועדות חזותית בעניינם של הלב"חים הכלואים, נדרש לעגן בהוראת השעה הסדר כאמור, וזאת חלף ההסדר שהיה קבוע עד ליום זה בהוראת השעה, ושהפנה להוראות הרלוונטיות בחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, אשר אינו בתוקף עוד.

בנוסף, מוצע לקצר את הזמנים המרביים הנוגעים לכליאתם של קטינים הקבועים כיום בהוראת השעה, כך שהוראת כליאה זמנית בעניינם של קטין תהיה תקפה עד לזמן מרבי של 15 ימים, וקטין יובא לפני שופט בית המשפט המחוזי לא יאוחר מ-25 ימים.

סעיף 2 התוקף של הוראת השעה הנוכחית עתיד להסתיים ביום י"א בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025). לפיכך, מוצע לקבוע כי התיקון המוצע ייכנס לתוקפו ביום י"ב בטבת (1 בינואר 2026).

לצד זאת, ביום י' בכסלו התשפ"ו (30 בנובמבר 2025), האריכה הממשלה את תוקף ההכרזה לפי סעיף 10א עד יום פקיעתה של הוראת השעה הנוכחית, קרי עד יום י"ט בטבת התשפ"ו (31 בדצמבר 2025). ההכרזה אושרה כנדרש על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כעת, לצד הארכת הוראת השעה, מוצע כי תוקפה של ההכרזה יוארך במסגרת תיקון זה עד יום ט"ו בשבט התשפ"ו (2 בפברואר 2026), בשל הצרכים הביטחוניים הקיימים ובשים לב לעמדת גורמי הביטחון. יובהר כי קביעת הארכת ההכרזה בתיקון זה באה במקום ההליך למתן הכרזה המעוגן בהוראות לפי סעיף 10א לחוק, הכולל הכרזה של הממשלה ואישור על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. הארכת ההכרזה במסגרת הליך החקיקה מקיימת את התנאים המהותיים הנדרשים בהכרזה, שכן טיוטת החוק תובא לאישור הממשלה, וכן ועדת החוץ והביטחון היא הוועדה האמונה על הדיונים בהצעת החוק.