האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطن في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel

11 ביוני 2025

לכבוד
עו"ד אריאל סיזל
היועץ המשפטי
המשרד לביטחון לאומי

שלום רב,

הנדון: **הערות האגודה לזכויות האזרח לתזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), תשפ"ה-2025**

1. ביום 18.10.2023 נכנסה לתוקפה הוראת השעה המתירה לשר לביטחון לאומי להכריז על מצב חירום כליאתי, שבמהלכו ניתן להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחייה וכן להלינם שלא על מיטה. ההוראה הוארכה שלוש פעמים והיא צפויה לפקוע ביום 31.7.2025. בד בבד עם ההארכה האחרונה של הוראת השעה, בוצעו בה מספר שינויים, באופן המתיר הלנת כלואים מכוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, תשס"ב-2002, וחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), תשל"ט-1979, תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקת כלואים בנפרד (למשל, החזקת עצורים בנפרד מאסירים שפוטים); מפחית את תדירות הדיווחים לכנסת מאחת לשבועיים לאחת לחודש; ומאפשר להאריך את ההכרזה על מצב חירום כליאתי לתקופות של עד חודשיים, במקום עד חודש, בכל פעם.

2. תזכיר החוק הנוכחי מבקש להאריך את הוראת השעה **בשמונה חודשים נוספים**, עד ליום 31.3.2026. בנוסף, התזכיר מבקש להאריך את ההכרזה על מצב חירום כליאתי שניתנה מכוח הוראת השעה בחודשיים, עד ליום 30.9.2025.

3. לעמדתנו, **ההסדר המוצע פוגע באופן קיצוני ביותר בזכויות היסוד של הכלואים**, ללא שננקטות פעולות דחופות אחרות המספיקות כדי להקל על הצפיפות הלא אנושית ועל תנאי הכליאה המחרידים השוררים בבתי הכלא בימים אלו, במיוחד באגפים בהם מוחזקים אסירים ביטחוניים פלסטינים. **הארכת ההסדר בשמונה חודשים נוספים, כך שהוא יעמוד בתוקף כשנתיים ומחצה, אינה מידתית באופן מובהק**. יתרה מכך, לנוכח החרפת משבר הכליאה וההתמודדות הכושלת עמו, אין כל ערובה לכך שההארכה המוצעת של הוראת השעה תהיה ההארכה האחרונה המתבקשת. לא ניתן להשלים עם נרמול מתמשך של המצב הנורא בבתי הכלא, תחת התמקדות בפתרון הבעיה.

4. בנוסף, העובדה **שכלואים מולנים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין החזקתם בנפרד, פוגעת באופן חמור בזכויות העצורים ובחזקת החפות ומפרה את הוראות הדין הבינלאומי** (טענותינו בנושא פורטו בהערות לתזכיר הקודם (תיקון מס' 3) שהוגשו ביום 12.12.2024). העדר ההפרדה בין סוגי כלואים, בשילוב עם הצפיפות ההולכת וגוברת, עלול אף להחמיר את החיכוכים ואת אירועי האלימות בין הכלואים.

משבר הכליאה וההתמודדות הכושלת עמו

5. העלייה המתמשכת והבלתי צפויה בהיקפי הכלואים מאז הטבח הנורא שארע ב-7 באוקטובר והמלחמה שפרצה בעקבותיו, הובילו את המשרד לביטחון לאומי לנקוט בצעד קיצוני וחסר תקדים, שבמסגרתו

אסירים ועצורים כלואים בשטח מחייה מזערי שאינו מתיר להם כל תנועה מינימלית בתא. בנוסף, אלפי כלואים מולנים ללא מיטה והם שוכבים על מזרנים דקים מאד על הרצפה.

6. תנאי כליאה אלה משקפים הפרה שיטתית ומתמשכת של זכותם של אלפי אסירים לכבוד מינימלי ולבריאות. על פי הנתונים שנמסרו לוועדה לביטחון לאומי, נכון ליום 1.5.2025 למעלה ממחצית מהכלואים (כ-60%) – כ-95% מכלל האסירים הביטחוניים וכ-35% מכלל האסירים הפליליים – מוחזקים בצפיפות שנמוכה מ-3 מ״ר לכל אסיר, בתנאי מחייה שאינם עומדים בפעימה הראשונה שנקבעה בפסק הדין בבג״ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ׳ השר לביטחון פנים** (13.6.2017) (להלן: עניין **שטח המחייה**). לפי הדיווחים, בחלק מהתאים הצפיפות עומדת על 1-1.5 מ״ר בממוצע. בנוסף, מהנתונים שנמסרו לוועדה לביטחון לאומי עולה, כי 4,381 אסירים מולנים ללא מיטה. **מדובר בתנאים מחפירים וקיצוניים ביותר שמפרים את האיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה**, המעוגן בסעיף 16 לאמנה נגד עינויים משנת 1984 שישראל צד לה.

7. אף על פי שמדובר במצב קיצוני ביותר, ועל אף שהיקפי הכליאה ממשיכים לעלות, ואין צפי להפסקת העלייה אלא להפך (על פי דברי ההסבר לתזכיר, גורמי הביטחון מעריכים כי צפויים מעצרים רבים נוספים בתקופה הקרובה) – **משרדי הממשלה הרלוונטיים מציעים פתרונות מזעריים ביותר שרחוקים מלתת מענה מינימאלי למצב**. מהנתונים שנמסרו לוועדה לביטחון לאומי ביום 13.5.2025 עולה, כי 611 אסירים בלבד יצאו לחופשה מיוחדת, אוכלסו רק 2 אגפים חדשים הכוללים 228 מקומות כליאה במתקן קציעות ומקומות כליאה נוספים נמצאים בשלבי תכנון ובינוי שונים. הדבר מהווה טיפה בים לעומת העלייה התלולה בהיקפי הכליאה, אשר צפויה כאמור להמשיך ולעלות; לפי דברי ההסבר לתזכיר, מספר הכלואים עלה מתחילת המלחמה ועד ליום 25.5.2025 בלמעלה מ-7,080 כלואים, ועמד על 23,434 כלואים, בעוד תקן הכליאה עומד על 14,500 כלואים בלבד. משמעות הדבר הינה כי המצב הנורא צפוי להיוותר על כנו למשך זמן רב מאד בלי שקיימת כל תכנית או כוונה לפתור אותו ולהפסיק את הפגיעה החמורה בזכויות האסירים ואת ההפרה של הדין החל בעניין שטח המחייה, הזכות למיטה לכל אסיר וההפרדה בין סוגי כלואים.

8. בית המשפט דחה אמנם את העתירה שהוגשה נגד הוראת השעה סמוך לאחר שנחקקה לראשונה (בג״ץ 7650/23 **האגודה לזכויות האזרח נ׳ השר לביטחון לאומי** (30.10.2023) (להלן: **עניין הוראת השעה**)), ואולם הבהיר כי החלטתו נובעת מכך שמדובר בתיקון **קצוב בזמן**, הכולל איזונים ובלמים פנימיים, לרבות מנגנוני פיקוח, וכן כי מדובר במנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי. עוד הוסיף בית המשפט, כי ״**הדעת נותנת שבמהלך תקופת תחולת התיקון כלל המערכות הביטחוניות יחלו בייצוב מצב החירום, ויוסיפו לבחון את מצבת ומצבם של האסירים והעצורים השונים**״.

9. גם בהחלטת בית המשפט מיום 20.6.2024, אשר ניתנה בעקבות דיון בעניין **שטח המחייה** שנערך ביום 20.5.2024, נקבע: ״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״.

10. הודעת העדכון שהוגשה מטעם המדינה ביום 19.2.2025 (לאחר ארכות שנתבקשו) לא כללה כל בשורה והיתה רחוקה ממתן מענה מינימלי למצב הקיצוני. ההודעה כללה בעיקר עדכונים אודות עיכובים בלוחות הזמנים לפתרונות הבינוי עליהם הצהירה המדינה בעבר, יישום לא מספק של פתרונות חלופיים כגון חופשה מיוחדת ופיקוח אלקטרוני וכינוס מינימלי ביותר של צוות היישום וההיגוי הלאומי שהיה אמור לבצע דיוני הערכת מצב כליאה לאומיים ולתכלל את פעולות הממשלה בעניין פתרון מצוקת הכליאה (הצוות התכנס פעמיים בלבד במהלך כשנתיים ומחצה, ועל פי הודעת העדכון, היה אמור להתכנס פעם נוספת).

11. יצוין, כי בד בבד עם ההתמודדות הכושלת עם מצוקת הכליאה, מקודמים מהלכים המחריפים, או עתידים להחריף, את מצוקת הכליאה. כך, למשל, החמרת מדיניות ההעמדה לדין בעבירות כניסה לישראל ושהייה בה שלא כדין, וכן קביעת עונשי מינימום בעבירות שונות כגון עבירות נשק (סעיף 144(ז) לחוק העונשין-תשל"ז-1977, ראו חוק העונשין (תיקון מס' 140 – הוראת שעה) (תיקון), תשפ"ה-2025)), עבירה של הפרת צו הגבלה מכח חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, תשפ"ה-2024 (סעיף 12(ב)) ועוד. כמו כן, הממשלה אינה מקדמת פתרונות כגון גיבוש מחדש של מדיניות המעצרים על ידי רשויות האכיפה, באופן שיביא בחשבון את מצוקת הכליאה. יוזכר, כי בתקופת הקורונה, נחקקה הוראת שעה אשר חייבה שופט, בבואו לצוות על מעצרו של אדם, **לשקול את חיוניות המעצר, בהתחשב, בין היתר, במצב הכליאה באותה העת** (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), תש"ף-2020). לנוכח משבר הכליאה הנוכחי, אפשר היה לקדם תיקון דומה.

12. לא זו בלבד שלא נעשים צעדים משמעותיים כדי להתמודד עם מצב החירום הקיצוני ולהפחית את הפגיעה בזכויות הכלואים, אלא **שנראה כי הממשלה הרימה ידיים, ובמקום למצוא פתרונות אמיתיים, היא מבקשת להפחית את העיסוק במצב**. כך, כאמור, במסגרת ההארכה האחרונה של הוראת השעה, תוקנה ההוראה באופן המפחית את תדירות הדיווחים לכנסת מאחת לשבועיים לאחת לחודש ומאפשר להאריך את ההכרזה על מצב חירום כליאתי לתקופות של עד חודשיים, במקום עד חודש, בכל פעם.

13. ביום 6.4.2025, לאחר שהמדינה הגישה הודעת עדכון והעותרים הגיבו להודעה, ניתנה החלטת בית המשפט בעניין **שטח המחייה**. בית המשפט הביע את תדהמתו מהעלייה העצומה במספר הכלואים ואת מורת רוחו מאופן ההתמודדות הכושל של הממשלה עם משבר הכליאה ומצמצום הפיקוח הפרלמנטרי על הנושא: "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 המחייה של חלק גדול מהאסירים נמוך כיום מ-3 מ"ר לכלוא, ונוצרו תנאי צפיפות ודוחק 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 נמצאנו למדים כי **אף תדירות הדיווחים לכנסת הופחתה, וגם על כך יש להצר**". בית המשפט הביע תקווה כי משבר הכליאה יהיה נתון לפיקוח פרלמנטרי הדוק יותר, ציין כי **רשם לפניו פעם נוספת את מחויבות המדינה לעשות את כלל המאמצים הדרושים למציאת פתרונות למצב** והורה למדינה לעדכן עד ליום 28.9.2025 כיצד פעלה לשיפור המצב.

14. והנה, למעלה מחודשיים חלפו מאז החלטת בית המשפט, היקף הכלואים ממשיך לעלות והצפיפות במתקני הכליאה בכלל, ובאגפים בהם מוחזקים אסירים ביטחוניים פלסטינים בפרט, אינה מאפשרת

קיום מינימלי בכבוד (וראו את כלל טענותינו בנושא שפורטו בעתירות בעניין **שטח המחייה** ובעניין **הוראת השעה**). ואילו ה"פתרון" שמצאה הממשלה – הארכת הוראת השעה בשמונה חודשים נוספים – הינו בדיוק מסוגם של הפתרונות אותם ביקר בית המשפט בהחלטתו מיום 6.4.2025 – פתרונות שנועדו להפחית את הפיקוח הפרלמנטרי ואת העיסוק במצב הקשה, במקום לעשות מאמצים משמעותיים ומהירים לפתרונו. מצב זה רק הולך ומחמיר, ואנו סבורים שלא ניתן להשלים עם התמשכותו, ויש לפעול בדחיפות לפתרונו המיידי.

15. **לאור כל האמור לעיל, נוכח הפגיעה הקשה בזכויות הכלואים, חלוף הזמן והעדר נקיטה באמצעים חלופיים משמעותיים שיקלו על הצפיפות, לעמדתנו אין לקדם את הארכת הוראת השעה**.

בברכה,

ניצן אילני, עו"ד

דבי גילד-חיו, עו"ד
מקדמת מדיניות וחקיקה