



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

16 באוקטובר 2023

1658

א' בחשוון התשפ"ד

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מצב חירום כליאתי) (הוראת שעה – חרבות ברזל),
התשפ"ד-2023..... 6

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מצב חירום כליאתי) (הוראת שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023

1. פקודת בתי הסוהר – הוראת שעה

בתקופה שעד תום שלושה חודשים מיום תחילתו של חוק זה יקראו את פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971¹, כך שאחרי סעיף 191ט יבוא:

”סימן ב'3: מצב חירום כליאתי

הכרזה על מצב חירום כליאתי

כ.כ. (א) שוכנע השר כי נוכח המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הוכרז מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות

דברי הסבר

בימים האחרונים. הערכת גורמי הביטחון היא כי קיים צפי לקליטת עצורים רבים נוספים בתקופה הקרובה על רקע מצב המלחמה, וזאת, בשים לב לכך שהלחימה עודנה נמשכת.

כך מהנתונים שהתקבלו משירות בתי הסוהר עולה כי ביום כ"א בתשרי התשפ"ד (6 באוקטובר 2023) עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים סך הכול, וביום כ"ז בתשרי התשפ"ד (12 באוקטובר 2023) עמדה מצבת הכלואים על 16,802 כלואים סך הכול במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר זאת, כאשר תקן הכליאה שנקבע על ידי השר לביטחון לאומי בהתאם לסמכותו לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן – פקודת בתי הסוהר), עומד על 14,500 מקומות כליאה. יצוין כי במהלך השנתיים האחרונות חלה עלייה משמעותית במספר הכלואים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר מתמודד עם מחסור במקומות כליאה המקשה כשלעצמו על קליטת עצורים נוספים במיתקני הכליאה, ואולם עלייה כה משמעותית במצבת הכלואים בתקופה של ימים ספורים היא חריגה גם ביחס למגמת העלייה במצבת הכלואים שאנו עדים לה בשנתיים האחרונות, ומגבירה משמעותית את הצפיפות במיתקני הכליאה באופן שאינו מאפשר לעמוד בהוראות הדין לעניין שטח מחיה.

לנוכח האמור לעיל, בשל המצב החריג והקיצוני שבו אנו מצויים, הודעה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות והכרזה על מצב מיוחד בעורף, בשים לב למספר הגבוה של העצורים הביטחוניים, בתוך ימים ספורים, וכדי לאפשר לשירות בתי הסוהר לקלוט עצורים נוספים מגורמי הביטחון, יש צורך בקידום תיקון חקיקה זמני, בהוראת שעה, שיאפשר הלנת עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, ובמידת הצורך גם שלא על מיטה.

סעיף 1 לסעיף 191כ(א) המוצע

סעיף 11(בג)(2) לפקודת בתי הסוהר קובע כי אסיר יהיה זכאי, בין השאר, למיטה, מזון ושמכות לשימושו האישי, והחזקת חפצים אישיים כפי שייקבע

בלוי ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בשעה 6:00 החלה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה שבמסגרתה חדרו מאות מחבלים ליישובים בדרום הארץ מדיבשה, מהאוויר וממים וכן התבצע ירי מסיבי של אלפי רקטות לעבר שטח מדינת ישראל.

במתקפת טרור זו נרצחו מאות אזרחים, לרבות אנשי כוחות הביטחון השונים, ונפצעו אלפים. המספרים המעודכנים עומדים עד כה על לפחות 1,200 נרצחים ולמעלה מ-2,700 פצועים. כמו כן, ישנם נעדרים רבים שטרם אותרו. נוסף על כך דווח על עשרות אזרחים וחייילים שנשבו על ידי ארגון הטרור חמאס והועברו לרצועת עזה.

לנוכח האירועים האמורים, הכריז שר הביטחון, ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023) בשעה 8:00, על מצב מיוחד בעורף ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה בהתאם לסמכותו לפי סעיף 99(ג) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן – חוק ההתגוננות האזרחית). עוד באותו יום, על רקע האירועים האמורים ולאחר שהשר לביטחון לאומי נוכח כי קיימת סבירות גבוהה שיתרחש אירוע חירום אזרחי בישראל, ובהתאם לסמכותו לפי סעיף 99(א) לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, הכריז השר על אירוע חירום אזרחי בשטח המדינה כולה, למעט ברדיוס של 0-80 ק"מ מרצועת עזה, אשר לגביו הוכרז מצב מיוחד בעורף.

בהמשך לכך, שר הביטחון הרחיב את הכרזתו על מצב מיוחד בעורף לשטח המדינה כולה. בהתאם להוראות חוק ההתגוננות האזרחית, הכרזת שר הביטחון אושרה על ידי ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. כמו כן, הוכרז בצה"ל על מבצע "חרבות ברזל", וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי החליטה על נקיטת פעולות צבאיות משמעותיות, בהתאם לסעיף 40 לחוק ייסוד: הממשלה.

לנוכח האירועים האמורים, כוחות הביטחון פועלים בעצימות גבוהה מאוד לשמירה על שלום הציבור וביטחונו. במהלך פעילות זו בוצעו מעצרים רבים ומצבת הכלואים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר עלתה משמעותית

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459; ס"ח התשפ"ג עמ' 686.

האזרחית, התשי"א-1951², ביום כ"ב בתשרי התשפ"ד (7 באוקטובר 2023), יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מידי, או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור בהתבסס על חוות דעת מטעם גורמי הביטחון, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי (בסימן זה – ההוראות לעניין שטח מחיה), או את ההוראות לעניין זכאות למיטה לפי סעיף 11(ג)2 לפקודה זו או לפי סעיף 9(ב)2 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996³ (בסימן זה – ההוראות לעניין זכאות למיטה), רשאי הוא, בהמלצת הנציב, ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי (בסעיף זה – ההכרזה); לעניין סעיף קטן זה –

ד ב ר י ה ס ב ר

המקשה על קליטת עצורים נוספים במיתקני הכליאה ושיבוצם בהתאם להוראות הדין.

כבר ערב פרוץ המלחמה נמצאו בתי הסוהר בתפוסה גבוהה מאוד. על רקע זה, העלייה החדה במצבת העצורים מאז תחילת המלחמה (כ-500 כלואים בתוך ימים ספורים) – הביאה לגידול משמעותי בצפיפות במיתקני הכליאה, באופן שאינו מאפשר לעמוד בהוראות הדין לעניין שטח מחיה.

בשל המצב הקיצוני שנוצר עקב המלחמה הקשה וכדי לאפשר המשך קליטת עצורים במיתקני שירות בתי הסוהר וכן לתת מענה לצורכי הביטחון, מציע לקבוע כי השר לביטחון לאומי, בהמלצת נציבת בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, יהיה רשאי להכריז על מצב חירום כליאתי. הכרזה כאמור תתאפשר אם שוכנע השר לביטחון לאומי כי בשל המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו הכריז שר הביטחון על "מצב מיוחד בעורף", יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מידי, או שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור בהתבסס על חוות דעת גורמי הביטחון, וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין, ובכלל זה הפסיקה לעניין שטח מחיה מזערי (להלן – הוראות לעניין שטח מחיה), או את ההוראות לעניין זכאות למיטה לפי סעיף 11(ג)2 לפקודת בתי הסוהר או לפי סעיף 9(ב)2 לחסד"פ מעצרים (להלן – הוראות לעניין זכאות למיטה). משמעות ההכרזה היא כי יהיה ניתן להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל שיידרש, אף להלינם שלא על מיטה תוך חריגה מהוראות הדין לעניין זכאות למיטה, כאמור לעיל.

יובהר כי חוות הדעת של גורמי הביטחון הרלוונטיים – משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, צבא הגנה לישראל או שירות הביטחון הכללי, לפי העניין, נדרשת רק במצבים שבהם מתבקשת ההכרזה כיוון שקיימת סבירות גבוהה כי יהיה צורך במקומות כליאה נוספים באופן מידי, ואילו במצבים שבהם כבר קיים צורך כאמור, די בהמלצת נציבת בתי הסוהר, אשר לה המידע והנתונים בנושא.

בתקנות. הוראה דומה ביחס לעצורים קבועה בסעיף 9(ב)2 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חסד"פ מעצרים).

לעניין שטח מחיה, בחודש יוני 2017 ניתן פסק הדין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח'. בפסק הדין קבע בית המשפט כי בתוך תשעה חודשים מיום מתן פסק הדין (כלומר, עד חודש מרץ 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), וכי בתוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין (כלומר, עד חודש דצמבר 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה).

בהמשך, לבקשת המדינה, רדחה בית המשפט את המועדים שקבע בנושא. בהמשך לכך המדינה עדכנה את בית המשפט כי נכון ליום כ"ה בניסן התשע"ט (30 באפריל 2019) שטח המחיה של כל המוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר עומד על 3 מ"ר לכל הפחות, וכי בכך הושלמה הפעימה הראשונה בהתאם ללוחות הזמנים שקבע בית המשפט. לעניין יישום הפעימה השנייה, בהמשך לצעדים רבים שקידמה הממשלה בנושא, הן בהיבטי בינוי והוספת מקומות כליאה והן באמצעות קידום חלופות כליאה וכלים נוספים, ולאחר שהתקבלה החלטת ממשלה מס' 1903 מיום כ"ח בתשרי התשפ"ג (23 באוקטובר 2022) שעניינה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה", ביקשה המדינה מבית המשפט לדחות את מועד יישום הפעימה השנייה. בית המשפט קיבל את בקשת המדינה ורדחה את מועד יישום הפעימה השנייה לסוף שנת 2027, וקבע כי יימסר לו ערכון שנתי בנושא.

כאמור לעיל, במהלך השנתיים האחרונות חלה עלייה משמעותית במספר הכלואים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר מתמודד עם מחסור במקומות כליאה

² ס"ח התשי"א, עמ' 78.

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 338.

”גורמי הביטחון” – משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר,
צבא הגנה לישראל או שירות הביטחון הכללי,
לפי העניין;
”דין” – לרבות הלכה פסוקה.

(ב) ההכרזה תיכנס לתוקף עם מסירתה לנציב ותוקפה לא יעלה על חמישה ימים.

(ג) הממשלה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על שמונה ימים כל אחת, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה לפי סעיף קטן זה לא יעלה על שלושים ימים.

(ד) הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, רשאית להאריך את תקופת תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות מעבר לתקופות כאמור בסעיף קטן (ג).

(ה) חדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את ההכרזה, יבטל השר או הממשלה את ההכרזה; הודעה על הביטול תימסר לנציב באופן מיידי.

(ו) ההכרזה וכן הארכת תוקפה וביטולה יפורסמו בהקדם האפשרי ברשומות.

19כא. (א) הכריז השר על מצב חירום כליאתי לפי סעיף 19כב, רשאי מנהל בית סוהר להלין אסיר תוך חריגה מההוראות לעניין שטח מחיה, וככל הנדרש – גם להלינו שלא על מיטה תוך חריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה, והכול בכפוף להוראות אלה:

ציפוף במיתקני כליאה

ד ב ר י ה ס ב ר

ימים כל אחת, ובלבד שסך כל תקופות ההארכה לפי סעיף קטן זה לא יעלה על שלושים ימים. עוד מוצע כי הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, תהיה רשאית להאריך את תקופת תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות, לפי הצורך.

נוסף על כך מוצע להסמיך את השר לביטחון לאומי ואת הממשלה לבטל את ההכרזה כאשר הנסיבות המצדיקות את ההכרזה יחדלו להתקיים ולא יהיה בה עוד צורך. הודעה על ביטול ההכרזה תימסר לנציבת בתי הסוהר באופן מיידי.

לסעיף 19כא(א) המוצע

כאמור לעיל, הכרזת השר לביטחון לאומי נדרשת במקרים שבהם יש צורך מיידי במקומות כליאה נוספים ואין אפשרות לקלוט עצורים נוספים ולשבצם בהתאם להוראות הדין. במסגרת המתווה המוצע, במקרה שבו יכריז השר לביטחון לאומי על מצב חירום כליאתי לפי סעיף 19כא(א), מנהל בית הסוהר יהיה רשאי להלין אסיר תוך חריגה מההוראות הדין לעניין שטח מחיה, וככל הנדרש, להלינו שלא על מיטה תוך חריגה מההוראות הדין לעניין זכאות למיטה. כדי להבטיח כי השימוש באפשרות זו יהיה בהיקף המזערי הנדרש, מוצע לקבוע כי הלנת אסיר שלא

עוד יובהר כי חוות הדעת הנדרשת במקרה זה, תהיה של הגורם הביטחוני הרלוונטי מתוך גורמי הביטחון המפורטים בנוסח המוצע – אשר בידו נמצא באותה העת המידע בדבר הצפי לכליאה, בנסיבות העניין.

למען הסר ספק יובהר כי אסיר לעניין הסימן המוצע הוא אסיר כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת בתי הסוהר, כלומר מי שנתון כדין במשמורת בית סוהר (לרבות עצורים), שכן לתוספת של מספר רב של כלואים בשל מצב החירום עשויה להיות השפעה רוחבית בכלל המיתקנים.

לסעיף 19כב(ב) עד (ה) המוצע

מוצע כי הכרזת השר לביטחון לאומי על מצב חירום כליאתי תיכנס לתוקפה עם מסירתה לנציבת בתי הסוהר. כמו כן, לעניין תקופות ההכרזה, מכיוון שהעלייה המשמעותית במספר העצורים שבשלה נדרשת הכרזה על מצב חירום כליאתי, אינה אירוע ”נקודתי” שעשוי להסתיים בתוך כמה שעות, אלא אירוע מתמשך, אשר עשוי להימשך זמן רב, גם לאחר שמצב החירום במדינה יסתיים, ובשל אופי ההכרזה, שעניינה במקומות כליאה ובמספר עצורים, מוצע לקבוע כי הכרזת השר תהיה בתוקף לתקופה של עד חמישה ימים וכי הממשלה תהיה רשאית להאריך את תוקפה של ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על שמונה

(1) הלנת אסיר שלא על מיטה תיעשה רק בנסיבות שבהן לא ניתן לספק לו מיטה, ותהיה לתקופה קצרה ככל האפשר;

(2) לאסיר שלא סופקה לו מיטה יסופק מזון כפול;

(3) הלנת אסירים בתא תוך חריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ומההוראות לעניין זכאות למיטה, תיעשה בהתחשב בגודל התא ובמאפייניו.

(ב) מנהל בית סוהר לא יפעיל את סמכותו כאמור בסעיף קטן (א) אלא –

(1) לעניין תאים שבהם מוחזקים אסירים החשודים, הנאשמים, או שהורשעו בעבירה מהעבירות המנויות בסעיף 68ג(ב);

(2) לעניין תאים שבהם מוחזקים אסירים אחרים – אם שוכנע כי החריגה מההוראות לעניין שטח מחיה או מההוראות לעניין זכאות למיטה נדרשת, במישרין, נוכח המצב הביטחוני השורר במדינה כאמור בסעיף 19כ(א), ולאחר שלא נמצאו חלופות אחרות.

(ג) הנציב ידווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, אחת לשבועיים, על הנתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לפי סעיף זה במיתקני כליאה.

(ד) אין בהוראות סימן זה כדי לגרוע מההוראות שנקבעו לפי סעיף 11(4) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996.

ד ב ר י ה ס ב ר

לסעיף 19כ(ד) המוצע

סעיף 41(1) לחסד"פ מעצרים קובע כי השר לביטחון לאומי רשאי, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, לקבוע בתקנות הוראות מיוחדות בדבר תחולת סעיפים 8 ו-9 לחוק האמור על החזקת עצורים חשודים בעבירות ביטחון כאמור בסעיף 35(ב) לאותו חוק, מטעמים של טובת החקירה או טובת העצור או ביטחון המדינה. בהתאם, במסגרת תקנה 22 לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997, נקבעו סייגים לתחולת התקנות על עצור החשוד בעבירות ביטחון. בתקנת משנה (ב) לתקנה 22 האמורה נקבע כי עצור החשוד בעבירות ביטחון שטרם הוגש נגדו כתב אישום, יהיה זכאי לזכויות ויהיה חייב בחובות לפי התקנות בשינויים המפורטים במסגרתן. במסגרת זאת, נקבע באותה תקנת משנה כי לעצור יסופק, לשימושו האישי במקום המעצר, מזון כפול ושמיכות נקיות בכמות כפי שתיקבע בפקודות. כך במצב החוקי הקיים, ניתן להלין עצור החשוד בעבירות ביטחון שטרם הוגש נגדו כתב אישום, על מזון כפול. לאור האמור, מוצע להבהיר כי אין בהוראות הסימן המוצע כדי לגרוע מההוראות שנקבעו לפי סעיף 11(4) לחסד"פ מעצרים.

על מיטה תיעשה בנסיבות שבהן לא ניתן לספק לו מיטה ולתקופה קצרה ככל האפשר. עוד מוצע לקבוע כי לאסיר שלא יהיה ניתן לספק לו מיטה, יסופק מזון כפול. נוסף על כך מוצע לקבוע כי הלנת אסירים בתא תוך חריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ומההוראות לעניין זכאות למיטה תיעשה בהתחשב בגודל התא ובמאפייניו.

לסעיף 19כ(ב) המוצע

מוצע לקבוע כי מנהל בית סוהר לא יפעיל את סמכותו לפי סעיף 19כ(א) המוצע אלא לעניין תאים שבהם מוחזקים אסירים החשודים, הנאשמים, או שהורשעו בעבירות המנויות בסעיף 68ג(ב) לפקודת בתי הסוהר, או לעניין אסירים אחרים – אם שוכנע כי הציפוף במיתקני הכליאה נדרש במישרין לנוכח המצב הביטחוני השורר במדינה כאמור בסעיף 19כ(א) המוצע, ולאחר שלא נמצאו חלופות אחרות.

לסעיף 19כ(ג) המוצע

מוצע לקבוע כי נציב בתי הסוהר ידווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, אחת לשבועיים, על נתוני הציפוף במיתקני הכליאה השונים בהתאם להוראות סעיף 19כ המוצע.

