

20 באוקטובר 2025

לכבוד

עו"ד גלי בהרב-מיארה גונדר עו"ד עירן נהון עו"ד אריאל סיוזל
היועצת המשפטית לממשלה היועץ המשפטי לשב"ס היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי

שלום רב,

הנדון: הכוונה לשנות את סיווגם של כלואים בגין שהייה בלתי חוקית מפלילי לביטחוני

הרינו לפנות אליכם בעקבות דיווחים בכלי התקשורת על כך שבכוונת שירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**) והמשרד לביטחון לאומי להגדיר את כלל הכלואים בגין שהייה בלתי חוקית בישראל ככלואים ביטחוניים ולא פליליים כפי שהוגדרו עד כה. לנוכח העובדה ששינוי הסיווג הגורף מנוגד לפקודות שב"ס, חותר תחת התכלית שבהבחנה בין כלואים ביטחוניים ופליליים, ומביא לפגיעה שאינה מידתית בזכויות הכלואים שסיווגם עתיד להשתנות, נבקשכם להורות לגורמים הרלוונטיים שבשב"ס ובמשרד לביטחון לאומי לחזור בהם מכוונה זו.

הרקע

1. ביום 30.9.2025 פורסם באתר ynet כי לאחרונה החלו עבודות מטה להקמת בית סוהר ייחודי שיהיה מיועד כולו לכליאתם של כלואים בגין שהייה בלתי חוקית בישראל ויחל לפעול בתקופה הקרובה. על פי הדיווח, **"המטרה המרכזית היא להגדיר את כלל אוכלוסיית השב"חים כעצירים ביטחוניים – ולא רק כפליליים כפי שהיה נהוג עד כה"**. עוד דווח כי התכנית הונחה על שולחנו של השר לביטחון לאומי על ידי נציב בתי הסוהר וכי השר אישר אותה באופן מיידי. (לירן תמרי "בקרוב: מתקן כליאה ייחודי לשב"חים – שיוגדרו כעצירים ביטחוניים – פרסום ראשון" ynet 30.9.2025).

2. אין מדובר בכלואים בודדים אלא במספר רב של כלואים. בישיבת הוועדה לביטחון לאומי שהתקיימה ביום 16.9.2025 מסרה סג"ד תמר דורי משב"ס כי קיימת עלייה משמעותית במספר הכלואים בגין שהייה בלתי חוקית בישראל, אשר עמד באותו המועד על כ-2,500 כלואים. לדברי סג"ד דורי, עלייה זו נובעת משינוי מדיניות המעצרים לאחר פרוץ המלחמה – בעוד שבעבר היו נעצרים מי ששהו שלא כחוק בישראל רק לאחר שנתפסו בשלישית, הרי שכיום הם נעצרים החל מהפעם הראשונה.

שינוי הסיווג הגורף מנוגד לפקודות שב"ס

3. על פי סעיף 3.ב.1 לפקודת נציבות שב"ס מספר 04.05.00, "תהליך הגדרת אסיר ביטחוני" (להלן: **הפקודה**), "אסיר ביטחוני" מוגדר ככלוא שנחשד, הואשם או הורשע בגין ביצוע עבירה **שעל פי טיבה או נסיבותיה** היא עבירה ביטחונית ו/או הוגדרה כעבירה ביטחונית מובהקת בנספח א' לפקודה, או שעל פי טיבה ונסיבותיה היא עבירה ביטחונית שהמניע לה הינו לאומני (נספח ב');

כלוא שניתנה לגביו חוות דעת של השב"כ המעידה על מסוכנות ביטחונית הנשקפת מהמעשים שבגינם נעצר, הואשם או הורשע; וכלוא שהורשע או נאשם במעשה שהיה בו משום מתן שירות לארגון טרור או לאדם שרצה לפגוע בביטחון המדינה או שהיתה אפשרות ממשית לכך, כשהמעשה נעשה מתוך מודעות, עצימת עיניים או אדישות לסיכון שהמעשה יצר או יכול היה ליצור לביטחון המדינה. סעיף 2.ב.3 לפקודה מציין חלופה נוספת וקובע כי "אסיר ביטחוני" יוגדר גם ככלוא שבמהלך החזקתו במשמורת שב"ס שונתה הגדרתו בהתאם להוראות סעיף 6 לפקודה. הוראות אלו מחייבות בחינה פרטנית של סוג העבירה, טיבה, נסיבותיה, מניעיה, קיום עבירות קודמות, שינוי מהותי בנתונים אודות האסיר ועוד.

4. כלומר, על מנת שכלוא יוגדר כאסיר ביטחוני על פי הפקודה, העבירה בה הוא נחשד, הואשם או הורשע חייבת להיות עבירה שהינה ביטחונית במהותה, ולחלופין, שניתן ללמוד מנסיבותיה או מהמניעים לביצועה שהיא עבירה ביטחונית או שקיימת חוות דעת של השב"כ אודות מסוכנות ביטחונית של מבצעה. ככל שלא מדובר בעבירה שמהותה פגיעה בביטחון המדינה (כגון עבירות טרור, ריגול ועוד), או ככל שמתבקש שינוי סיווגו של כלוא מפלילי לביטחוני, יש לבחון **באופן פרטני** את נסיבות ביצוע העבירה ואת המניע לביצועה.

5. אין חולק כי **שהייה בלתי חוקית בישראל אינה עבירה ביטחונית במהותה**. סעיף 12(א)(1) לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, הקובע כי כניסה לישראל או ישיבה בה בניגוד לחוק מהוות עבירה פלילית, אינו מתייחס למניעיו של מבצע העבירה וודאי שאינו מחייב שיהיו ביטחוניים או לאומניים. בפועל, שוהים בלתי חוקיים רבים נכנסים לישראל לצורכי פרנסה. אחרים שוהים לצד בני משפחתם, ויש שנכנסו לישראל משום שנמלטו על חייהם או על שלומם. לאור האמור, ברי כי טיבה של עבירת השהייה הבלתי חוקית אינו מאפשר את הגדרתה כ"עבירה ביטחונית מובהקת" הכלולה בנספח א' לפקודה (יוער, כי מן העדכון האחרון של הפקודה, מיום 16.7.2025, נשמטו משום מה נספחים א' ו-ב', המהווים חלק בלתי נפרד מהפקודה ואף הופיעו בגרסאות קודמות שלה, ויש להורות לשב"ס לתקן את התקלה לאתרת).

6. אם כך, לא ניתן להגדיר את כלל השוהים הבלתי חוקיים בישראל כאסירים ביטחוניים באופן גורף. **הדרך היחידה להגדרת כלוא שנחשד, הואשם או הורשע בעבירה של שהייה בלתי חוקית בישראל כאסיר ביטחוני הינה באמצעות בחינה פרטנית של נסיבות העבירה, המניע לביצועה וכד'.** ברי כי ככל שהבחינה הפרטנית מעלה כי הכלוא שהה בישראל בכוונה לבצע מעשי טרור או לפגוע באופן אחר בביטחון המדינה, ניתן להגדירו כאסיר ביטחוני. ברם, כאשר נסיבותיה הפרטניות של העבירה והמניע הפרטני לביצועה אינם מעלים כי מדובר בעבירה ביטחונית – מדובר באסיר פלילי, ואין לשנות את סיווגו לביטחוני.

שינוי הסיווג חותר תחת תכלית ההבחנה בין כלואים ביטחוניים ופליליים

7. לא זו בלבד ששינוי הסיווג הגורף מנוגד לפקודות שב"ס, אלא שהוא אף חותר תחת עצם ההבחנה שעורך שב"ס בין כלואים פליליים וביטחוניים ותחת תכליתה של הבחנה זו.

8. על פי פקודות שב"ס, ההבחנה בין כלואים פליליים וביטחוניים מתבססת על כך שלאסירים הביטחוניים ישנם "מאפיינים מיוחדים". למאפיינים אלו השלכה על תנאי הכליאה (ראו סעיפים 1.א. ו-1.ב. לפקודה). סעיף 1.ב. לפקודת נציבות שב"ס מספר 03.02.00, "כללים ביחס לאסירים ביטחוניים" (להלן: **פקודת האסירים הביטחוניים**), מרחיב ומפרט אודות מאפייני

האסירים הביטחוניים וקובע, כי "ככלל, באסירים השפטים או עצורים בגין עבירות נגד ביטחון המדינה, קיים פוטנציאל ממשי לסיכון ביטחון המדינה בכלל ולסיכון הסדר והמשמעת בבתי הסוהר בפרט, וזאת לאור טיבה, מהותה ונסיבותיה של העבירה שביצעו או שבביצועה הם חשודים; עברם, מניעיהם ומעורבותם בפעולות נגד ביטחון המדינה". הסעיף אף מציין, כי מרבית האסירים הביטחוניים הינם "בעלי זיקה לארגוני טרור", וכי מאפיין זה יוצר סכנות מיוחדות לסדר והמשמעת בבית הסוהר ולביטחון המדינה. לאור מאפיינים אלו, קובעת פקודת האסירים הביטחוניים כי "הסיכון הביטחוני הצפוי מהאסירים הביטחוניים, מחייב כליאתם בנפרד מאסירים פליליים והטלת מגבלות מיוחדות עליהם בכל הנוגע לקשר עם החוץ, ובכלל זה בנושאים של חופשות, ביקורים, שיחות טלפון והתייחדות" (סעיף 1.ב. לפקודת האסירים הביטחוניים).

9. תכלית ההחלטה אודות סיווג כלוא כאסיר ביטחוני, הינה, בין היתר, "לאפשר את ניהולם של בתי הסוהר, תוך שמירה על הסדר, המשמעת והביטחון, **בהתחשב במאפיינים המיוחדים של אסירים אלו**" (סעיף 1.א. לפקודה). ובמילותיו של בית המשפט העליון: "סיווג אסיר כאסיר ביטחוני נועד כדי להקל על ניהולם של בתי הסוהר; להבטיח את שלום האסירים עצמם ואת שלום הסוהרים; וכן כדי לאיין את הסיכון הביטחוני הנשקף מאסירים אלה הטמון, בין השאר, בקשר אפשרי שלהם עם גורמים מחוץ לבית הסוהר... זאת, לאור החשש המוגבר שקיים לביטחון המדינה בכלל, ולסדר והמשמעת בבית הסוהר בפרט, ממי שסווגו כאסירים כאלה, בין היתר, לאור טיבן, מהותן, ונסיבותיהן של העבירות המיוחסות להם" (רעב"ס 53379-01-25 **אבו מריחיל נגד מדינת ישראל**, פסקה 20 לפסק הדין (26.2.2025) (להלן: עניין **אבו מריחיל**)).

10. "המאפיינים המיוחדים" של אסירים ביטחוניים אינם מתקיימים כאשר מדובר בכלואים בגין שהייה בלתי חוקית. הם אינם שפטים, עצורים או חשודים בעבירות נגד ביטחון המדינה, ולפיכך לא נשקף מהם סיכון מוגבר לביטחון המדינה או לסדר ולמשמעת בבתי הסוהר והם אינם בעלי זיקה מוגברת לארגוני טרור ביחס לאסירים פליליים אחרים. יתרה מכך, שהייה בלתי חוקית הינה עבירה ברף חומרה שאינו גבוה, וכאמור, עד פרוץ המלחמה היתה נהוגה מדיניות מעצרים מקלה ביותר ביחס לעבירה זו. משככלואים בגין שהייה בלתי חוקית אינם מקיימים את המאפיינים המיוחדים של אסירים ביטחוניים, אין כל הצדקה לשינוי סיווגם מפלילי לביטחוני.

11. הגדרה שרירותית ונרחבת של כלואים בגין שהייה בלתי חוקית כאסירים ביטחוניים מערערת את עצם ההבחנה בין אסירים פליליים לביטחוניים. היא מנתקת את הקשר הרלוונטי בין הסיווג לתכליתו, וחותרת תחת התכליות של שמירה על הסדר, המשמעת והביטחון בבית הסוהר ואיון מסוכנותם של האסירים הביטחוניים, בפרט בכל הנוגע לקשר עם החוץ.

12. הכוונה לשנות את סיווגם של כלל הכלואים בגין שהייה בלתי חוקית בישראל, באופן גורף וללא בחינות פרטניות, מעבר לכך שאינה מתבססת על תכלית ראויה, אף מעוררת חשד כי היא מתבססת על מניעים זרים וגזעניים, לנוכח העובדה ששינוי הסיווג המתוכנן יחול בעיקר – ויתכן שרק – על כלואים פלסטינים. ויוזכר, כי תפקידו של הסיווג הינו מניעתי ולא עונשי (עניין **אבו מריחיל**, בפסקה 25 לפסק הדין). תיוגם הגורף של כלואים פלסטינים שביצעו עבירה ברף חומרה נמוך כאיום ביטחוני אף תורם לדח-הומניזציה ולהנצחת תפיסה סטריאוטיפית הרואה בכלל הפלסטינים מפגעי טרור בפוטנציה.

שינוי הסיווג פוגע בזכויות הכלואים באופן בלתי מידתי

13. כאמור, לסיווג הכלואים כאסירים פליליים או ביטחוניים ישנן השלכות מרחיקות לכת בעניין תנאי הכליאה, ובמיוחד מאז פרוץ המלחמה.

14. כפי שצוין בדוח הסניגוריה הציבורית האחרון, ממצאיהם של הביקורים שערכה הסניגוריה במתקני הכליאה הביטחוניים היו חמורים יותר מאלו של מתקני הכליאה הפליליים, וכללו, בין היתר, "מחסור משמעותי במזון עד כדי דיווחים על רעב קיצוני בקרב הכלואים; מניעת גישה רציפה למי שתייה במקומות מסוימים; היעדר טיפול רפואי בסיסי והתפרצות חריפה של מגיפת סקביאס באגפי הכליאה הביטחוניים... תלונות רבות על נקיטה באלימות שלא לצורך כלפי הכלואים ועל מניעת גישה לערכאות שיפוטיות" (הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות שנת 2024**, בעמ' 73). לעדויות ודיווחים דומים ראו גם את [עיתרת האגודה](#) בבג"ץ 2858/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי** ואת פסק הדין מיום 7.9.2025 שקיבל את העתירה וקבע כי על המדינה, ובכלל זה על שב"ס, לפעול בהתאם לדין, ובתוך כך להחזיק אסירים ועצורים בתנאי כליאה הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותם ובכבודם, ולספק להם מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותם.

15. כמו כן, בניגוד לאסירים פליליים, אסירים ביטחוניים אינם זוכים לביקורי משפחות ונמנע מהם כל קשר עם החוץ.

16. בנוסף, באגפים הביטחוניים שוררת צפיפות גבוהה בהרבה מבאגפים הפליליים. על פי הנתונים שנמסרו על ידי השר לביטחון לאומי לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ביום 14.9.2025, בשלהי חודש אוגוסט 2025 הוחזקו כ-95% מכלל האסירים הביטחוניים – לעומת כ-39% מכלל האסירים הפליליים – בתנאי מחייה הפחותים מ-3 מ"ר לכלוא, אשר אינם עומדים בפעימה הראשונה של פסק דינו של בג"ץ בעניין הצפיפות בבתי הסוהר (בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (13.6.2017)).

17. תנאי הכליאה בבתי הסוהר, בכלל, הם מחפירים, ואולם לאור תנאי הכליאה הבלתי אנושיים ששוררים באגפים הביטחוניים, הרי ששינוי גורף של סיווגם של כלואים מפלילי לביטחוני ללא טעם ענייני ומוצדק, מוביל לפגיעה שאינה מידתית בזכויות הכלואים שסיווגם השתנה.

לסיכום

18. לנוכח העובדה ששינוי הסיווג הגורף מנוגד לפקודות שב"ס, חותר תחת התכלית שבהבחנה בין כלואים ביטחוניים ופליליים, ומביא לפגיעה שאינה מידתית בכלואים שסיווגם עתיד להשתנות, נבקשכם להורות לגורמים הרלוונטיים בשב"ס ובמשרד לביטחון לאומי לחזור בהם מכוונה זו.

19. כן נבקשכם להורות לגורמים הרלוונטיים בשב"ס לפרסם את נספחים א' ו-ב' לפקודה, אשר נשמטו ממנה בעדכון האחרון (ראו סעיף 5 לעיל).

בכבוד רב ובברכה,

ניצן אילני, עו"ד