

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

העותרת:

האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד יעל זיידמן (מ"ר 102437) ו/או ניצן אילני (מ"ר 61340) ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או גדיר ניקולא ו/או דבי גילד-חיו ו/או מיכל תג'ר ו/או טל חסין ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/או אלזה בונייה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' איתמר בן אב"י 9, תל אביב 6473629
טלפון: 03-5608185; פקס: 03-5608165; דוא"ל: yael.s@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיבים:

1. הכנסת

ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית של הכנסת

2. שר המשפטים

3. השר לביטחון לאומי

4. שירות בתי הסוהר

5. היועצת המשפטית לממשלה

ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים
פרקליטות המדינה, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדין דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים, ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל ההסדר בדבר "קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים או אסירים בתקופת תוקפה של הכרזה על הגבלה ביטחונית" שבסימן ג' בפרק ב' לחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעת הכרזה על הגבלה (עצורים, אסירים וכלואים) (הוראת שעה), תשפ"ו-2026 (להלן: **החוק** או **הוראת השעה**), ובסעיפים 3, 4, 21, 34-35, 36(2), 37, ו-1(38)(א) לחוק (להלן: **הסדר ההגבלה הביטחונית** או **ההסדר**).

העתק החוק, מצ"ב ומסומן ע/1.

מבוא וטעמי הבקשה לדין דחוף

1. עניינה של עתירה זו בהסדר חוק גורף, מפלה ובלתי חוקתי, המחריג את כלל האסירים והעצורים הבגירים החשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות ביטחון המפורטות בחוק, וכן את העצורים המנהליים (להלן: **הכלואים המוגדרים ביטחוניים**), מתחולת עקרון היסוד במשפט הפלילי לפיו אין דנים אדם שלא בפניו, על בסיס טענה בעלמא למסוכנות קבוצתית. הסדר ההגבלה הביטחונית אושר על ידי המשיבה 1 (להלן: **הכנסת**) ביום 25.2.2026, כחלק מהוראת שעה לשנתיים – אשר ניתנת להארכה בשנתיים נוספות ללא צורך בקיום הליך

חקיקה מסודר – ונכנס לתוקף ביום 28.2.2026. מכוח החוק פורסמה ביום 18.5.2026 "הכרזה על הגבלה ביטחונית", אשר בתוקף עד יום 31.7.2026.

העתק ההכרזה על הגבלה ביטחונית מיום 18.5.2026, מצ"ב ומסומן ע/2.

2. החוק כולל שלושה הסדרים שנוגעים לקיום דיונים בהליכים משפטיים בהיוועדות חזותית של אסירים ועצורים. ההסדר הראשון נוגע למצבי חירום לאומיים – מצב ביטחוני, בריאותי או אסון טבע – ומאפשר למשיב 2 (להלן: **שר המשפטים**), בהתייעצות עם המשיב 3 (להלן: **השר לביטחון לאומי**), להכריז על "הגבלה מלאה" על קיום דיונים בנוכחות כלואים בבתי המשפט, בכל המדינה או בחלקה, ועל קיומם באמצעות היוועדות חזותית. ההסדר השני קובע הסדר דומה של הגבלה במצבי חירום, שתוכרז על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר המשפטים, לגבי דיונים הנערכים בבתי המשפט הצבאיים (ההסדרים הראשון והשני, להלן ביחד: **הגבלה במצבי חירום**). העתירה דנה אינה תוקפת את הסדרי ההגבלה במצבי חירום, אלא מתמקדת בהסדר השלישי שמייצר החוק: הסדר ההגבלה הביטחונית.

3. הסדר ההגבלה הביטחונית הינו הסדר **גורף** המקנה לשר המשפטים ולשר לביטחון לאומי (להלן: **השרים**) סמכות להכריז על תקופה של שלושה חודשים – הניתנת להארכה ללא הגבלה עד תום תוקף החוק – במהלכה תהיה מניעה כמעט מוחלטת לקיים את רוב סוגי הדיונים בהליכים משפטיים בנוכחות כלל הכלואים הבגירים המוגדרים ביטחוניים, ואלו יערכו בדרך של היוועדות חזותית. ההכרזה על הגבלה ביטחונית אינה תלויה בהכרזה על מצב מיוחד בעורף, בקיומו של מצב לחימה או בכל נסיבה חיצונית אחרת, אלא בכך שהשרים השתכנעו בקיומו של סיכון ערטילאי הנשקף מהכלואים המשתייכים לקבוצה זו, רובם המכריע פלסטינים אזרחי ישראל ותושביה ופלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה, בהבאתם לדיונים. זאת, **ללא כל הליך של בחינה פרטנית של הסיכון הממשי הנשקף מכל כלוא וכלוא**, וחרף העובדה שמדובר בקבוצה רחבה ומגוונת של כלואים הנחשדים, נאשמים או מורשעים בעבירות ברמות חומרה שונות, הנעות מעבירות ביטוי ברף חומרה נמוך יחסית ועד לעבירות חמורות. להבדיל מהסדר השגרה הוולונטרי הקיים בחקיקה הישראלית, שמאפשר קיום דיונים בהיוועדות חזותית לבקשת כלוא בגיר שהוגשה באמצעות סניגורו, ההסדר מושא עתירה זו הינו הסדר הכופה את הדיונים בהיוועדות חזותית על הכלואים, אף ללא הסכמתם.

4. ההסדר הינו גורף, הן מבחינת סוגי הכלואים עליהם הוא חל, הן מבחינת סוגי הדיונים שהוא כולל. בין היתר, חל ההסדר על קבוצות כלואים פגיעות במיוחד, לרבות אנשים עם מוגבלויות ועצורים הנהנים מחזקת החפות, ובפרט עצורים מינהליים, אשר הליך מעצרים פוגע גם כן בזכות הליך הוגן ובזכויות אדם נוספות. אוכלוסיית הקטינים הוחרגה ככלל מן ההסדר הגורף, אולם נקבע חריג לחריג המאפשר את החלתו גם על קטינים. באשר לסוגי הדיונים, החוק מונה רשימת חריגים מצומצמת, אשר כל סוג דיון שאינו נכלל בה, לרבות דיונים רגישים דוגמת דיוני הקראה של כתב האישום – יתקיים בדרך של היוועדות חזותית. רק נשיא בית המשפט, ובהעדרו סגנו או שופט שהנשיא הסמיך לכך, יכול להורות על קיום דיון בנוכחות הכלוא בתקופת הכרזה על הגבלה ביטחונית, וזאת מטעמים מיוחדים שיירשמו ולאחר שקיבל את עמדת המשיב 4 (להלן: **שב"ס**) לעניין הסיכון הביטחוני הכרוך בהבאת הכלוא לדיון, שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד.

5. מקורו של הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק בהסדר דומה שנחקק כהוראת שעה בתקופת מלחמת חרבות ברזל, במסגרתו ניתנה לשרים סמכות להכריז על תקופת הגבלה ביטחונית (קצרה יותר, בת 28 יום, אך גם כזו הניתנת להארכה) במהלכה לא יתקיימו דיונים פרונטליים בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים, ואלו יערכו בהיוועדות חזותית. מכוח הסדר זה לא הובאו כלואים אלו לדיונים פרונטליים במשך **כשנתיים**, תוך פגיעה חמורה בזכויותיהם החוקתיות. אלא שההכרזה על הגבלה ביטחונית בתקופת המלחמה היתה תלויה בקיומו של סיכון הנובע ממצב מלחמה השורר במדינה, שבגינה הוכרז מצב מיוחד בעורף; בעוד שהסדר ההגבלה

הביטחוניות שבחוק, על אף שהוא מנוסח כהסדר לשעת חירום, **מנתק את ההכרזה מקיומם של תנאים חיצוניים כלשהם** כגון מצב מלחמה או הכרזה על מצב מיוחד בעורף, ומבסס אותה על מסוכנות אינהרנטית ואפריורית אשר, לטענת מנכחי החוק, נשקפת מהכלואים המוגדרים ביטחוניים. זאת, כאמור, על אף שמדובר בקבוצת כלואים רחבה ומגוונת, **וללא שהובאה תשתית עובדתית כלשהי המבססת את טענת המסוכנות הקבוצתית**. נהפוך הוא: בתקופה שבין פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה ביום 28.10.2025 לבין חקיקתו של החוק ביום 23.2.2026 – תקופה של כארבעה חודשים – הובאו כלל הכלואים המוגדרים ביטחוניים לדיונים פרונטליים, ובמסגרת הדיונים בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת (להלן: **ועדת החוקה**) לא הועלו טענות ביחס לאירועים חריגים או למסוכנות מיוחדת. טענות כאמור לא עלו גם לאחר חקיקת החוק ועד לפרסום ההכרזה על הגבלה ביטחוניית מכוח החוק ביום 18.5.2026, שעומדת בתוקפה כאמור גם כיום.

6. העדרה של תשתית עובדתית מינימלית העומדת בבסיס ההסדר, כמו גם היותו גורף ונעדר בחינה פרטנית, מצביעות על כך שהתכלית העומדת בבסיסו אינה התכלית הביטחוניית כפי שנטען. ההסדר, כפי שניתן ללמוד מהליך החקיקה והתבטאויותיהם של הח"כים היוזמים, נועד לשרת תכלית לוגיסטית הנובעת מהעומס המוטל על שב"ס בהובלתם של כלואים לדיונים; תכלית עונשית ונקמנית פסולה; וכן תכלית של הסתרת הזוועות המתרחשות בבתי הסוהר מאז פרוץ המלחמה מעין הציבור ומניעת פיקוח אפקטיבי על מערכת הכליאה. ברי כי אף אחת מתכליות אלה אינה ראויה. אף לא התכלית הלוגיסטית, במיוחד כאשר מעמידים אותה אל מול הפגיעה האנושה בזכויות להליך הוגן, לכבוד ולחירות ובאינטרס הציבורי בקיום הליך תקין והוגן, כמו גם אל מול הפגיעה הקשה בשוויון, הנובעת מכך שההסדר חל באופן מכוון על כלואים שרובם המכריע פלסטינים, ויוצר, הלכה למעשה, מסלולים דיוניים נפרדים ליהודים ופלסטינים. למותר לציין כי ככל שמתארכת התקופה שבמהלכה נמנעים דיונים פרונטליים, כך מעמיקות הפגיעות.

7. כפי שעולה מדוחות שפורסמו בעניין יישום הסדר השגרה הוולונטרי, קיום דיונים בהיוועדות חזותית מעורר קשיים מהותיים ומשמעותיים, ובפרט בכל הנוגע לפגיעה באפשרות ליצור קשר ישיר ובלתי אמצעי עם בית המשפט ועם עורך הדין, ביכולת לקיים הליך תקין והוגן ובתחושת ההוגנות של ההליך. מקל וחומר, כאשר מדובר בהסדר כופה כהסדר ההגבלה הביטחוניית שבחוק. יתרה מכך, הפגיעה שבקיום דיונים בהיוועדות חזותית בהסדר ההגבלה הביטחוניית מחריפה כאשר בוחנים אותה באספקלריה רחבה יותר, בשילוב עם הסדרים חוקיים פוגעניים נוספים, כגון מניעת מפגש של חשודים בעבירות ביטחון עם עורכי דין והשהיית הביקורת השיפוטית על מעצרים, סטייה מדיני הראיות ושימוש בחומר חסוי בהליכי מעצר מינהלי ועוד.

8. פגיעה זו אף מעמיקה לנוכח המדיניות הננקטת כלפי אוכלוסיית הכלואים המוגדרים ביטחוניים מאז פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הכוללת מניעת ביקורים של גורמים חיצוניים המאפשרים פיקוח על מצבם כגון ביקורי הצלב האדום וביקורי משפחות, ותנאי כליאה זוועתיים ובלתי אנושיים, לרבות נקיטת אלימות קשה והתעללות, מניעת מזון ומים ועוד. בנסיבות אלו, העדרו של מפגש בלתי אמצעי עם השופט מאיין את הערובה המינימלית הנדרשת לשמירה על זכויותיהם של הכלואים ולקיומו של הליך תקין והוגן.

9. הפגיעה הקשה והעמוקה שמייצר הסדר ההגבלה הביטחוניית שבחוק אינה צולחת את מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, שכן הוא יוצר מסלול דיוני גורף ומפלה הפוגע אנושות בזכויות כלואים על יסוד שיוכם הלאומי-אתני. כאמור, התכליות העומדת בבסיסו הינן תכליות לוגיסטיות, כמו גם תכלית עונשית-נקמנית ותכלית של מניעת פיקוח אפקטיבי על מתקני הכליאה, שהינן בלתי ראויות. אלא שאף אם תכלית ההסדר היתה ביטחוניית, הרי שמדובר בהסדר בלתי מידתי: היותו של ההסדר גורף ואינו מבוסס על מצב חירום, נסיבות חיצוניות או תשתית עובדתית, מצביעה על היעדר קשר רציונלי בינו לבין התכלית; קיימים אמצעים אחרים המקיימים את התכלית

הביטחוניות אשר פגיעתם בזכויות הכלואים פחותה משמעותית, ובעיקר, הקצאת משאבים לצורך אבטחת הובלתם לבתי המשפט; לבסוף, מידת הפגיעה בזכויות האדם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים ובאינטרס הציבורי לקיום הליך תקין והוגן עולה עשרות מונים על כל תועלת ביטחוניית המושגת מההסדר.

10. יצוין, כי החוק אושר על אף ששורת גורמים כגון משרד המשפטים, הייעוץ המשפטי לכנסת והסניגוריה הציבורית סברו שהוא מעלה קשיים חוקתיים משמעותיים ביותר.

11. לאור כל האמור לעיל, וכלל הטענות שיפורטו להלן, מדובר בהסדר בלתי חוקתי הפוגע באופן בלתי מידתי בכבוד האדם ובחירותו, ובית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ביטולו. לנוכח הפגיעה הנגרמת כבר מעצם העובדה שההסדר מהווה חלק מספר החוקים הישראלי, ועל רקע הפגיעה האנושה בזכויות האדם לאור תחולתו המיידית של ההסדר ויישומו באמצעות ההכרזה על הגבלה ביטחוניית ביום 18.5.2026, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה.

העובדות הצריכות לעניין

ההסדרים הקודמים להסדר ההגבלה הביטחוניית

12. עד לפני שני עשורים, דיונים בבתי המשפט התנהלו בהתאם לעיקרון היסוד של המשפט הפלילי לפיו אין דנים אדם שלא בפניו. עקרון זה חל, בין היתר, על זכותו של נאשם להיות נוכח במשפטו (ראו סעיף 126 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982 (להלן: **חוק סדר הדין הפלילי**), הקובע כי "לא יידון אדם בפלילים אלא בפניו", ועל זכותו של חשוד או עצור להיות נוכח בהליכי מעצרו, למעט במקרים חריגים מפאת מצב בריאותי ובאישור רופא (ראו סעיפים 16(2) ו-57 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**)). עקרון דומה חל גם במשפט האזרחי והמנהלי, הקובע כי קיימת זכות חוקתית לאדם המבקש להיות נוכח בדיון בהליך לו הוא צד, הנובעת מכללי הצדק הטבעי (בג"ץ 3396/90 מ. ה. נ' בית הדין הרבני האזורי בחיפה, פ"ד מה(3) 311, 317 (1991) (להלן: **עניין מ.ה.**); בג"ץ 7357/95 ברקי פטה המפריס (ישראל) בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 769, 776 (1996) (להלן: **עניין ברקי פטה המפריס**)).

התיקון משנת 2007

13. בשנת 2007 נקבעה לראשונה בחקיקה אפשרות ניסיונית לעריכת דיונים משפטיים בבקשות להארכת מעצר או לשחרור בערובה של חשוד בגיר, טרם הוגש נגדו כתב אישום, בדרך של היוועדות חזותית, ובלבד שהחשוד הסכים לכך לאחר שהתייעץ עם סניגורו (תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (היוועדות חזותית – הוראת שעה), תשס"ז-2007) (להלן: **התיקון משנת 2007** או **התיקון**). התיקון משנת 2007 התבסס על מסקנותיו של צוות היגוי בין-משרדי שקיים עבודת מטה לבחינת היתכנותו של הליך ניסיוני לקיום דיונים באמצעות היוועדות חזותית בהליכים פליליים. על בסיס מסקנות אלו, נחקק התיקון, שהיה מוגבל בזמן ובהיקף: ההסדר הוגבל לשנה ויושם אך ורק בבית משפט השלום בתל אביב, בהליכי הארכת מעצר ימים של עצורים המוחזקים בבית המעצר אבו-כביר (בג"ץ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים, פסקאות 11-12 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (14.7.2028) (להלן: **עניין לשכת עורכי הדין**)). בהמשך, הוארך התיקון מספר פעמים, עד לפקיעתו בשנת 2011.

14. יצוין, כי העותרת הגישה את התנגדותה להצעת החוק, נוכח עמידתו בסתירה לעקרונות היסוד בעניין נוכחותו של אדם בדיון המעצר בעניינו, באופן הפוגע בזכותו להליך הוגן. העותרת הצביעה על כך שההסדר שבהצעת החוק הופך את נוכחותו של העצור ל"נוכחות פסיבית" בלבד, ועתיד לפגוע בתקשורת עם עורך דינו, בקשר עם

בני המשפחה המגיעים לדיון, באינטרס הציבורי למשפט צודק, ענייני ויעיל, בעקרון הפרדת הרשויות ובתפקידו של בית המשפט כמבקר של הליך המעצר וכמגן על זכויות עצורים.

העתק נייר עמדה מטעם העותרת להצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (היוועדות חזותית – הוראת שעה), תשס"ה-2005, מצ"ב ומסומן ע/3.

15. נגד התיקון משנת 2007 הגישה לשכת עורכי הדין עתירה (עניין **לשכת עורכי הדין** לעיל), בטענה שהוא שולל את זכות היסוד של חשוד להיות נוכח בהליך משפטי המתנהל בעניינו ופוגע בחומרה בעקרון העל לפיו אין דנים אדם שלא בפניו, המהווה תנאי הכרחי לקיום הליך הוגן. הלשכה טענה כי קיום הדיון בהיוועדות חזותית מונע מהשופט התרשמות ישירה מהחשוד ויוצר קשיי תקשורת בין החשוד לבא כוחו, הפוגעים בכבודו ובאפשרות הגנתו, ובכלל זה, ביכולת החקירה והטיעון של בא כוחו במהלך הדיון. כן נטען, כי הסכמת החשוד לקיום ההליך בהיוועדות חזותית אינה מרפאת את הפגמים, שכן אינה מהווה הסכמה מדעת, אלא הסכמה מלאכותית שאינה משקפת רצון אמיתי (שם, פסקאות 5-7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

16. העתירה נגד התיקון משנת 2007 נדחתה, תוך שנקבע כי לא הונחה תשתית מספיקה המבססת את קיומה של פגיעה חוקתית מהותית בזכויות דיוניות של חשודים, בין היתר משום שמדובר בחקיקה ניסיונית אשר טרם נבחנה השפעותיה (שם, פסקאות 21-22 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). השופטת פרוקצ'יה ציינה כי "יש להניח כי הנתונים שהצטברו במהלך תקופת הניסיון ינותחו, ועל פיהם ניתן יהיה לבחון את משמעותה של השיטה ולא רק ברובד העקרוני אלא בעיקר במציאות החיים היומיומית בשטח", ובכלל זה, "כיצד היא השפיעה על יכולתו של החשוד להביא את דברו לבית המשפט, ולבית המשפט להתרשם ממנו התרשמות ישירה ובלתי אמצעית" (שם). כפי שיוצג בהמשך, ממצאי בחינת הסדר זה, כמו גם אלה שנחקקו אחריו, מוכיחים כי הליכים משפטיים בהיוועדות חזותית – אף כאשר אלו מתקיימים לבקשת הכלוא ולאחר התייעצות עם בא כוחו – כרוכים בפגיעות רבות וקשות בזכויות הכלואים.

הסדר החירום בתקופת הקורונה

17. עם התפרצות מגפת הקורונה, הותקנו תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (נוכחות עצורים ואסירים בדיונים בבתי המשפט ובבתי הדין), תש"ף-2020, אשר הוארכו מעת לעת על ידי הכנסת. התקנות הגבילו את כמות הדיונים הפרונטליים שהתקיימו מדי יום, בהתאם למספר הכלואים המירבי האפשרי לפי ההנחיות באותה עת ועל פי סדר קדימויות אשר נקבע לפי סוג הדיון וחשיבותו להליך – בראש ובראשונה תועדפו דיוני הוכחות, ואחריהם דיונים ראשוניים במעצר ימים ודיונים ראשוניים במעצר עד תום ההליכים. **סוג העבירה לא היווה שיקול רלוונטי** לשאלה אם יתקיים דיון פרונטלי בעניינו של הכלוא, אם לאו.

18. בהמשך, הוחלפו התקנות בחוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בתקופת התפשטות נגיף הקורונה החדש (הוראת שעה), תש"ף-2020 (להלן: **הוראת השעה בתקופת הקורונה**), אשר הוארך מספר פעמים והוכנסו בו תיקונים. הוראת השעה בתקופת הקורונה קבעה הסדר דומה לזה שנקבע בתקנות שעת החירום, אלא שהגבלת הדיונים בבתי המשפט ובוועדות השחרורים התבצעה על סמך הכרזת השרים (שם, סעיפים 2(א) ו-2(ג)), ובבתי הדין הצבאיים – על סמך הכרזת שר הביטחון (שם, סעיף 20(א)), שהותנו בקיום חשש ממשי להתפשטות נגיף הקורונה במקומות המעצר ובבתי הסוהר, בהתבסס על נתונים והערכות (שם, סעיפים 2(ב) ו-2(ד)). תוקפה של הכרזה על הגבלת קיום כלל הדיונים בבתי המשפט נקבע ל-14 ימים, בעוד תוקף הגבלה על קיום חלק מהדיונים נקבע ל-28 ימים (שם, סעיף 2(ו)). בנוסף, הכרזה על כל אחת מסוגי ההגבלות, נדרשה להיות מובאת לוועדת החוקה, אשר היה בסמכותה לבטלה בכל עת (שם, סעיף 2(ז)). יש לציין כי מנוסח הוראת השעה בתקופת הקורונה עולה מודעות לקושי בקיום דיונים בהיוועדות חזותית,

ובפרט בעניינם של עצורים שטרם הוכחה אשמתם. כך, בהוראת השעה נקבע סעיף המורה לבית המשפט להתחשב, בין היתר, בפגיעה בעצור בשל קיום הדיון שלא בנוכחותו, בבואו להחליט בבקשת מעצר עד תום הליכים (שם, סעיף 10(א)).

19. יודגש, כי מחקר אקדמי עצמאי של חוקרים מאוניברסיטאות בישראל שעבר ביקורת עמיתים ופורסם בכתב עת מדעי בשנת 2023, אשר התבסס על תצפיות שנערכו ב-370 דיוני הארכת מעצר שנערכו בתקופת הקורונה, מצא כי **קיום דיונים בהיוועדות חזותית פוגע משמעותית בתחושת ההוגנות של ההליך**. המחקר התבסס על תיאוריית הצדק הפרוצדורלי, לפיה אנשים מקבלים החלטות משפטיות כלגיטימיות יותר כאשר הם מרגישים שקיבלו הזדמנות להשמיע את קולם, זכו ליחס מכבד, נתפסו כשווים בפני החוק וההליך התנהל באופן ניטרלי והוגן. המחקר מצא כי מרכיבי הקול, הכבוד והניטרליות של הצדק הפרוצדורלי היו נמוכים באופן מובהק בדיונים שנערכו בהיוועדות חזותית בהשוואה לדיון פרונטליים, גם לאחר שליטה במשתתפים כגון מאפייני העצורים וסוג העבירה. ממצאי המחקר הצביעו על כך שבדיונים שנערכו בהיוועדות חזותית, נפגעה איכות האינטראקציה בין העצור לבין יתר המשתתפים: עצורים ראו פחות טוב את השופט, התובע, עורך הדין והקהל, ותקשרו פחות עם עורכי הדין עובר לדיון. בנוסף, בשליש מהדיונים העצור הושקט (mute) לפחות בחלק מהזמן, ולעיתים היו בעיות טכניות או איכות תמונה נמוכה (להרחבה, ר' : Factor, R., Kariti, D., Lernau, H., & Yaffe Ayubi, D. (2023). [Videoconferencing in legal hearings and procedural justice](#). *Victims & Offenders*, 18(8), 1557-1579). יוער, כי להבדיל מן המחקר העצמאי לעיל, מחקר משנת 2022 שנערך על ידי שב"ס והנהלת בתי המשפט, מצא מידת שביעות רצון גבוהה מדיוני היוועדות חזותית בתקופת הקורונה בקרב עצורים, שופטים, תובעים וסנגורים, ולא מצא הבדל בתחושת הוגנות ההליך השיפוטי בין דיוני היוועדות החזותית לדיונים הפרונטליים (דליה ארנטל, עדוי תוואר, גלי אביב וקתרין בן צבי, "היוועדות חזותית בדיוני מעצרים עד תום ההליכים (עבור עצורי החלטה אחרת ועד תום ההליכים)", מחלקת המחקר של הרשות השופטת וענף המחקר בשירות בתי הסוהר (31.3.2022)).

20. יצוין, כי העותרת הביעה ביקורת גם על הוראת השעה בתקופת הקורונה. בדיוני המעקב אחר יישום הוראת השעה ובהצעות חוק לתיקונה בוועדת החוקה, עמדה העותרת על הפגיעה הקשה בזכותם של חשודים, נאשמים ואסירים להליך הוגן, ועל הצורך לצמצם ככל הניתן את קבוצת הכלואים הנפגעת, להבטיח סטנדרטים מינימליים על מנת להבטיח השתתפות אפקטיבית של הכלוא בדיון במקרים בהם אין ברירה אלא לקיימו בהיוועדות חזותית, ולהשקיע את מירב המאמצים לממש את זכותו להיות נוכח בדיונים בעניינו (ראו באתר העותרת: <https://www.acri.org.il/post/525>; <https://www.acri.org.il/post/649>).

הסדר השגרה

21. במסגרת פרק ד' לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), תשפ"ב-2021, הוספו בחוק סדר הדין הפלילי, בחוק המעצרים, בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, תשס"א-2001 (להלן: **חוק שחרור על תנאי**), ובפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: **פקודת בתי הסוהר**), הוראות אשר קובעות הסדר "פיילוט" לשנתיים המאפשר לבית המשפט להורות על קיום דיון בעניינו של כלוא בגיר ומיוצג בדרך של היוועדות חזותית, **לבקשתו של הכלוא, שהוגשה באמצעות סניגורו** (סימן ב'1 לחוק סדר הדין הפלילי, סעיפים 16-16 לחוק המעצרים, סעיפים 16 ו-25 לחוק שחרור על תנאי וסעיף 1א62 לפקודת בתי הסוהר) (להלן: **הסדר השגרה**). כבר בהצעת החוק הושם דגש על העיקרון לפיו קיום הדיון בהיוועדות חזותית יהיה רק לבקשתו ומיוזמתו של הכלוא (דברי הסבר להצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), תשפ"א-2021, ה"ח מ/1443). בנוסף, צוין בה כי על מנת ללמוד את השלכות ההסדר, הוא יקבע כהוראת שעה לשנתיים, במהלכן יערך מחקר שיבחן את

השפעותיו על הוגנות ויעילות ההליך (שם). יצוין, כי תוקף הסדר השגרה הוארך במסגרת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 101), תשפ"ו-2025 וכן בצווים שפרסמו השרים באישור ועדת החוקה, והוא עומד כיום בתוקפו עד ליום 14.11.2026. כמו כן, הסדר השגרה תוקן כך שהוא אינו חל על מי שחלה עליו ההכרזה לפי החוק מושא עתירה זו בעת הכרזה על הגבלה מלאה או ביטחונית (סעיף 133ו(ג) לחוק סדר הדין הפלילי).

22. לפי הסדר השגרה, ברירת המחדל נותרת קיום דיונים בעניינו של אדם בנוכחותו הפיזית, בהתאם לעקרון העל, והחריג הוא במקרה בו הכלוא עצמו יזם את הבקשה לעריכת הדיון בדרך של היוועדות חזותית והגיש אותה באמצעות סניגורו, כאשר לבית המשפט שיקול דעת האם לקבל את הבקשה אם לאו. אף לחריג זה חריגים רבים נוספים. כך, יש חובה לקיים באופן פרונטלי, ולא בדרך של היוועדות חזותית, דיון בו מודה הכלוא בעובדות כתב אישום בעניינו (סעיף 133ב(1) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון בו מוצג הסדר טיעון (סעיף 133ב(2) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון בו נשמעת הכרעת דין (סעיף 133ב(3) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון בו נשמעות טענות לעונש (סעיף 133ב(4) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון בו נשמע גזר דין (סעיף 133ב(5) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון בו נשמעת עדותו של הכלוא (סעיף 133ב(6) לחוק סדר הדין הפלילי); דיון מעצר ראשון (סעיף 16ג(1) לחוק המעצרים); ודיון שלפני קיומו נמנעה מהכלוא פגישה עם סניגורו (סעיף 16ג(3) לחוק המעצרים). דיון בו נשמעת עדותו של אדם שאינו הכלוא שהדיון מתקיים בעניינו, ניתן לערוך בדרך של היוועדות חזותית, בהתאם לכלל הבסיסי לפיו יהיה זה לבקשת הכלוא עצמו בלבד, מטעמים מיוחדים שיירשמו ובהסכמת התובע לכך (סעיף 133ב(7) לחוק סדר הדין הפלילי).

23. אשר לדיוני מעצר, ישנה רשימה סגורה של דיונים בהם רשאי בית המשפט להורות על קיומם בדרך של היוועדות חזותית (כאמור, לבקשת עצור בגיר מיוצג שהוגשה באמצעות סניגורו), לאחר ששקל האם די בהשתתפותו של העצור בדרך של היוועדות חזותית, בהתחשב, בין היתר, במהות הדיון, בנסיבות הנוגעות לעצור ובמידת החשיבות שיהיה נוכח באולם בית המשפט (סעיפים 16ב(א) ו-16ב(ב) לחוק המעצרים): דיון בבקשת מעצר (סעיף 15 לחוק המעצרים), למעט דיון מעצר ראשון, שקיימת כאמור חובה לקיימו באופן פרונטלי; מעצר לפני הגשת כתב אישום והארכתו (סעיף 17 לחוק המעצרים); מעצר לאחר הגשת כתב אישום (סעיף 21 לחוק המעצרים); מעצר בגין אי הפקדת ערובה (סעיף 47 לחוק המעצרים); עיון חוזר בהחלטת בית משפט (סעיף 52 לחוק המעצרים); ערר על החלטת בית משפט (סעיף 53 לחוק המעצרים); והארכת מעצר או חידושו (סעיפים 62 ו-62א לחוק המעצרים). בנוסף, בית המשפט לא רשאי להורות על מעצר עד תום הליכים ביחס לעצור שלא התקיים לגביו לפחות דיון מעצר מהותי אחד בנוכחותו באולם (סעיף 16ג(2) לחוק המעצרים).

24. במסגרת הסדר השגרה, נדרשים מנהל בתי המשפט, נציב בתי הסוהר ומזכיר ועדות השחרורים, לדווח אחת לשישה חודשים לוועדת החוקה על קיום הדיונים בהיוועדות חזותית לפי הוראותיו (סעיף 133ה לחוק סדר הדין הפלילי). בנוסף, נדרשים השרים להגיש לוועדה מחקר, בצירוף עמדת הסניגוריה הציבורית, לשם בחינת יישום הסדר השגרה והשפעתו (סעיף 133ו(ב) לחוק סדר הדין הפלילי). ממצאי בחינת ההסדר יפורטו בהמשך.

25. מכוח סעיף 133ד לחוק סדר הדין הפלילי, נקבעו תקנות סדר הדין הפלילי (היוועדות חזותית) (הוראת שעה), תשפ"ב-2022 (להלן: **תקנות היוועדות חזותית**). התקנות קובעות מספר הוראות תפעוליות בדבר אופן קיום דיון בהיוועדות חזותית, הן בבתי המשפט והן במתקני הכליאה. כך, בין היתר, נקבע כי באולם בית המשפט נדרש שיהיו שתי מצלמות המאפשרות לכלוא לראות את כלל הנוכחים בכל זמן הדיון (תקנה 3(א)(5) לתקנות היוועדות חזותית); איסור העברת המיקרופון של הכלוא למצב "השתק" אלא בהוראת בית המשפט מטעמים שיירשמו (תקנה 4(ו) לתקנות היוועדות חזותית); מסירת פרוטוקול הדיון והחלטות בתי המשפט לשב"ס לצורך העברתם לכלוא בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ-24 שעות ממועד הדיון (תקנה 4(ח) לתקנות היוועדות חזותית); עריכת התאמות לאנשים עם מוגבלויות (תקנות 4(ג) ו-6 לתקנות היוועדות חזותית); והוראות הנוגעות לאיכות

השידור מבחינת ראות ושמע (תקנה 2(א) לתקנות היוועדות חזותית). עוד נקבע, כי בתחילת הדיון, נדרש בית המשפט לערוך זיהוי של הכלוא (תקנה 4(ב) לתקנות היוועדות חזותית). סוהר שהסמיך נציב בתי הסוהר נדרש לאשר מראש בכתב כי מתקן הכליאה ערוך ומותאם לקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, לאחר שווידא את התקיימות כלל התנאים, ולחדש אישור זה מדי שנה (תקנה 2(ב) לתקנות היוועדות חזותית).

26. חשובות במיוחד ההוראות הנוגעות לקיום התייעצות הכלוא עם סניגורו. ההוראות קובעות כי שיחת התייעצות טלפונית תתאפשר בטלפון לפני הדיון, במהלכו ואחריו, באופן המאפשר שמירה על חסיון הדברים, כאשר מערכת השמע של תוכנת ההיוועדות החזותית על מצב "השתק" ותוך הפסקת השימוש בוידאו (תקנה 5(א) לתקנות היוועדות חזותית). עוד נקבע כי השיחה החסויה תיעשה ביחידות ובתנאים המבטיחים את סודיות הנאמר בה, אך באופן המאפשר פיקוח על תנועות הכלוא (תקנה 5(ב) לתקנות היוועדות חזותית).

ממצאי בחינת הסדר השגרה

27. כאמור, הוראות הסדר השגרה קובעות חובה לערוך מחקר מלווה שיבחן את השפעת ההסדר על היבטים של הוגנות ויעילות ההליך (סעיף 133(ב) לחוק סדר הדין הפלילי). ואכן, נערכו מספר מחקרים ובחינות על ידי משרדי הממשלה והרשויות השונות. כך, ראו דוח המסכם את המחקר המלווה שהוזמן על ידי מחלקת המחקר של משרד המשפטים והמשרד לביטחון לאומי: "דו"ח מסכם: מחקר מלווה ליישום הוראת השעה בנושא דיונים בהיוועדות חזותית בהליך הפלילי" (ספטמבר 2025) (להלן: "דו"ח המחקר המלווה"). כן ראו דוח ביניים של צוות בינמשרדי הכולל את הנהלת בתי המשפט, הפרקליטות, הסניגוריה הציבורית, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל: "צוות בין-משרדי – יישום הוראת השעה בענין היוועדות חזותית בהליכים פליליים ובהליכי מעצר – דין וחשבון ביניים" (מאי 2026) (להלן: "דו"ח הצוות הבינמשרדי").

28. על פי הממצאים, זכויות הכלואים לקיומו של הליך הוגן אינן מובטחות בפועל. בנוסף, קיימים חסמים טכנולוגיים הפוגמים בהליך. בחינת הסניגוריה הציבורית, שכללה 214 תצפיות שטח שנערכו בדיוני מעצרי ימים, מעצרים עד תום ההליכים ותיקים פליליים בבתי המשפט השלום והמחוזי, וכן 232 שאלונים שמולאו על ידי סניגורים מכלל המחוזות, העלתה ליקויים רבים באופן יישום דרישות הסדר השגרה ותקנות היוועדות חזותית (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 2-3). אף גורמים במערכת המשפט ובשב"ס העידו כי ישנם תחומים בהם יישום הסדר השגרה והתקנות הינו חלקי בלבד, בין היתר בשל היעדר הקפדה על הוראותיו, לרבות האיסור להעביר את הכלוא למצב "השתק" והיעדר תשתיות מתאימות (זאת, כאמור, על אף שנדרשת בחינה של קיומן טרם ניתן אישור שב"ס כי מתקן הכליאה ערוך ומותאם לקיום הדיונים בהיוועדות חזותית) (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 19).

29. בדיקות שנערכו העלו כי ב-50% מהדיונים, הכלוא היה מושתק באופן מלא או חלקי (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 12; וראו גם דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 19, הקובע כי בחלק נרחב מהדיונים העצור מושתק באופן הפוגע פגיעה מהותית ביכולתו להשתתף בדיון). מתצפיות שנערכו, עלה כי 20% מהדיונים סבלו מבעיות טכניות מהותיות, באופן שמהווה חריגה מהוראות תקנות היוועדות חזותית (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 19), ב-24% מהדיונים דורגה איכות השמע כבינונית ומטה וב-29% מהדיונים נשמעו רעשי רקע שמקורם במתקני הכליאה (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 14-15). עוד צוין בדוחות כי בדיונים בהם השתתף מתורגמן, נמצאו קשיים ניכרים בקליטת דבריו, ונמצא כי השופטים אינם מוודאים בתחילת הדיון כי הכלוא שומע ורואה אותו (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 19; דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 13). בנוסף, ב-41% מהדיונים שנבדקו, השופטים לא ערכו זיהוי של העצור בהתאם להוראות תקנות היוועדות חזותית (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 16).

30. עוד עלה מן הממצאים שב-80% מהדיונים שנבדקו, לא מתקיימת דרישת תקנה 3(א)(5) לתקנות היוועדות חזותית לקיומן של שתי מצלמות המתעדות את אולם בית המשפט באופן המאפשר לכלואים לראות את כלל הנוכחים בו, לרבות בני משפחותיהם שבאולם, באופן הפוגע בזכויותיהם (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 19; דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 11). בדומה לכך, במרבית המקרים גם הנוכחים באולם לא ראו את הכלוא, כיוון שהצג עליו הוא מופיע מופנה רק לכיוון השופט (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 13).
31. סוגייה מדאיגה במיוחד שעלתה מהמחקרים נגעה לתקשורת בין הכלואים לבאי כוחם. 66% אחוזים מהסניגורים הנשאלים סברו כי **סוגיית הקשר עם הסניגור היא נקודת תורפה משמעותית** (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 20). במחקר נמצא כי מרבית ההתייעצויות במהלך הדיונים בין הכלואים לבאי כוחם נערכו באמצעות מערכת ההיוועדות החזותית ולא באמצעות הטלפון כנדרש, וסודיות השיחה נשמרה במידה מועטה, דבר שהוביל לכך שב-81% מהמקרים, סניגורים נמנעו מלבקש לשוחח עם לקוחותיהם במהלך הדיון. בנוסף, בבדיקה עדכנית נמצא כי אף באותם מקרים בהם מתקיימת שיחת התייעצות, גורמי שב"ס מאיצים בכלוא ובבא כוחו להזדרז לסיימה (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 18).
32. לא רק הקשר בין הכלוא לבא כוחו נפגע מקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, אלא גם **האינטראקציה הישירה עם השופטים**. על פגיעה זו הצביעו הן הסניגורים, הן הכלואים עצמם, אשר רבים מהם חשו שיכולת השפעתם על תוצאות הדיון ויכולת הבעתם מול השופט טובות יותר בדיון פרונטלי (דו"ח המחקר המלווה, בעמ' 21).
33. עוד עולה מהמחקרים, כי אמנם בבסיס הסדר השגרה עומדת החובה כי דיונים בהיוועדות חזותית יתקיימו רק לבקשתם היזומה של הכלואים, בפרקטיקה, כלל הגורמים, לרבות בתי המשפט, מכווינים את הכלואים ל"בחירה" לעריכתם בדרך זו. לפי הסניגוריה הציבורית, קיימת תבנית החלטה קבועה של בתי המשפט לפיה הכלוא מבקש כי הדיון הבא יערך בהיוועדות חזותית, אף במקרים בהם הסניגור כלל לא ביקש זאת (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 17). כן עלה כי שב"ס מפעיל לחץ, הן על סניגורים והן על כלואים, על מנת שיבקשו לקיים את הדיונים בהיוועדות חזותית (דו"ח הצוות הבינמשרדי, בעמ' 19).

הסדר החירום בתקופת מלחמת "חרבות ברזל"

34. מיד עם פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", פורסמו תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), תשפ"ד-2023. התקנות העניקו לשר המשפטים, בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי, סמכות להכריז על תקופה במהלכה דיוני הארכת מעצר, עיון חוזר וערורים המוגשים על ידי עצורים, כמו גם דיוני ביקורת שיפוטית וערעורים בהליכי מעצרים מנהליים, יערכו בדרך של היוועדות חזותית, בשל קושי משמעותי לקיימם באופן פיזי נוכח "מצב חירום מיוחד". תקופת ההכרזה לפי תקנות אלה הוגבלה לשבעה ימים או לתקופת מצב החירום המיוחד, לפי המוקדם מביניהם. התקנות פקעו ביום 15.11.2023, ובאותו יום נכנס לתוקף חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים ואסירים (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2023. לפי הוראת שעה זו, כלל דיוני הארכת המעצר, דיוני ההקראה והדיונים שאינם בהליכים פליליים (כלומר בהליכים אזרחיים, מנהליים וכו'), של כלואים החשודים או נאשמים בעבירות המוגדרות ביטחוניות (לפי הרשימה המנויה שם, בסעיף 2(ב)), יערכו בדרך של היוועדות חזותית (שם, סעיף 2(א)). תוקף הוראת שעה זו נקבע עד ליום 18.12.2023, או עד לתום ההכרזה על מצב מיוחד בעורף, לפי המוקדם (שם, סעיף 9(ב)).
35. ביום 18.12.2023, נכנס לתוקף חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2023 (להלן: **הוראת השעה בתקופת המלחמה**). הסדר זה, כפי שיפורט בהמשך, שימש כבסיס לחוק ולהסדר ההגבלה הביטחונית מושא עתירה זו. עם זאת, כבר עתה יודגש כי ההבדל המשמעותי בין ההסדרים הינו שבעוד שהוראת השעה בתקופת המלחמה התנתה את ההכרזה על הגבלה

ביטחונית ב"מצב המלחמה השורר במדינה, שבשלו הוכרז מצב מיוחד בעורף", ההסדר בעתירה דנא אינו מתנה את ההכרזה בכל נסיבה חיצונית שהיא.

36. הוראת השעה בתקופת המלחמה העניקה לשר המשפטים, לאחר התייעצות עם השר לביטחון לאומי, סמכות להכריז על "הגבלה מלאה" על קיום דיונים בנוכחות כלואים בבתי המשפט, בכל המדינה או בחלקה, ועל קיומם באמצעות היוועדות חזותית. זאת, בשל "סיכון ממשי הנשקף לחיי אדם בהבאתם לדיונים" ולאחר ששקל את הצורך בהכרזה, ובכלל זה את הוראות פיקוד העורף לעניין מצב מיוחד בעורף, אל מול הפגיעה בזכויות הכלואים (שם, סעיפים 2(א) ו-2(ג)), בנוסף, ניתנה לשרים הסמכות להכריז על "הגבלה ביטחונית", שמשמעותה כי מרבית הדיונים בעניינם של כלואים החשודים, מואשמים או מורשעים בעבירות ביטחון המפורטות בחוק, וכן עצורים מנהליים, יתקיימו בהיוועדות חזותית (שם, סעיפים 2(ב) ו-17), זאת, בשל "סכנת חיים או סיכון ביטחוני מוגבר הנשקפים מהם בהבאתם לדיונים בשל מצב המלחמה השורר במדינה, שבשלו הוכרז מצב מיוחד בעורף, וכי לא ניתן להפחית את הסכנה או הסיכון בדרך אחרת", ולאחר שקילת הצורך בהכרזה אל מול הפגיעה בזכויות הכלואים (שם, סעיף 2(ב)). ההכרזה על הגבלה ביטחונית הוגבלה לתקופה של 28 ימים, אשר ניתן להאריכה לתקופות נוספות של 28 ימים, באישור ועדת החוקה (שם, סעיף 2(ה)). במסמך רקע של הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה צוין, כי בבסיס הסדר ההגבלה הביטחונית בהוראת השעה בתקופת המלחמה עמד, בין היתר, מספרם הגדול והמוסיף לגדול של האסירים המוגדרים ביטחוניים במהלך המלחמה, והמצוקה של שב"ס כתוצאה מכך (הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה "מסמך רקע לקראת דיון הוועדה ביום 1.12.2025 בהצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית" (30.11.2025) (להלן: **מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025**)).

העתק מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025 מצ"ב ומסומן ע/4.

37. הוראת השעה בתקופת המלחמה קבעה כי ברירת המחדל בתקופה של הכרזה על הגבלה ביטחונית תהיה קיום דיונים בעניינם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים בדרך של היוועדות חזותית (שם, סעיף 9), תוך שנקבעו לה מספר מצומצם של חריגים (ראו סעיפים 10(א)2, 10(ד)1, 10(ד)3), 11 ו-14). הוראת השעה פקעה עם פקיעתו של המצב המיוחד בעורף ביום 28.10.2025. כאמור, הוראה זו היוותה בסיס לחוק מושא עתירה זו.

38. יודגש, כי **במשך חודשים ארוכים**, מאז פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה ביום 28.10.2025 ועד להכרזה על הגבלה ביטחונית מכוח ההסדר מושא עתירה זו ביום 18.5.2026 – למעט תקופה קצרה בה הוכרזה הגבלה מלאה על קיום דיונים פרונטליים, שלאחר מכן צומצמה לחלק מאזורי הארץ, בשל המלחמה עם איראן – **הובאו כלל הכלואים שבחרו בכך, לרבות הכלואים המוגדרים ביטחוניים, לדיונים פרונטליים**. כבר עתה יצוין, כי במהלך הדיונים שהתקיימו בוועדת החוקה, לא נמסר על אירועים חריגים בהבאת הכלואים בתקופה זו.

הליך החקיקה של הוראת השעה

39. ביום 3.11.2025 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית לאסירים ביטחוניים, תשפ"ו-2025, פ/6253/25 (להלן: **הצעת החוק הראשונה**), כהצעת חוק פרטית שיזם חה"כ צביקה פוגל, שמטרתה, לפי דברי ההסבר, לעגן בהוראת קבע את ההסדרים שאפשרו קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים, כפי שנעשה במהלך מלחמת "חרבות ברזל", "לאור הסיכון הביטחוני הנשקף מאסירים אלו". ואכן, בהצעת החוק הראשונה נכללו שתי הוראות בלבד: האחת קובעת כי דיון שנדרשת בו נוכחות כלוא המוגדר ביטחוני לפי רשימת העבירות הכלולות בחוק, יערך בדרך של היוועדות חזותית (סעיף 2 להצעת החוק הראשונה); והשנייה כוללת חריג מצומצם לפיו נשיא בית המשפט המחוזי רשאי להורות על קיום דיון פרונטלי, לאחר שקיבל את עמדת שב"ס לעניין הסיכון הביטחוני הכרוך בהבאתו של

הכלוא, שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד, ומטעמים מיוחדים שיירשמו (סעיף 3 להצעת החוק הראשונה).
הצעת החוק אושרה בקריאה טרומית במליאה ביום 19.11.2025, והועברה לוועדת החוקה לצורך הכנתה לקריאה ראשונה.

40. במהלך הדיון שנערך במליאת הכנסת טרם אישרה של הצעת החוק הראשונה בקריאה טרומית, הציג יוזם הצעת החוק, חה"כ פוגל, את תכליות ההצעה, וביניהן הנוחות שבקיום הדיונים בהיוועדות חזותית; הרצון להעניש "מחבלים" באמצעות מניעת ה"פרס" של יציאה מכותלי בית הסוהר ל"אולם בית המשפט הממוזג", שם הם יכולים לפגוש חברים ולשוחח עם כלי התקשורת; והסיכון לבריחת הכלוא או לפגיעה בסוהרים, בשוטרים או בנוכחים בבית המשפט. וכך תיאר חה"כ פוגל את התועלת בעריכת הדיונים:

"כשהמחבל נמצא בבית הסוהר, אחריו דגל ישראל, והשופט נמצא על כורסתו הנוחה, בלי מסיבת עיתונאים, בלי מפגני כוח, ללא סיכון שוטרים, ללא סיכון לוחמי כליאה וללא סיכון באי בית המשפט. [...] הנסיעה לבתי המשפט הופכת להזדמנות היחידה של אותו מחבל לברוח, או לפגוע, או להכות. זו הדקה שבה הוא יוצא מהתא, נחשף לשטח הפתוח ומחפש כל פתח לבריחה או לפגיעה. [...] הגיע הזמן להסתכל למציאות בלבן שבעיניים, ולא לתת את חמש דקות התהילה לאותו מחבל בבית הדין, שמנופף לחבריו בגאון כאילו זכה בפרס ישראל, ולהפוך את האולם לתיאטרון תעמולה. מי שניסה לרצוח יהודים, מי שתכנן פיגוע, מי ששלח ילדים להתפוצץ באוטובוסים, לא יקבל יותר תהלוכות כבוד. מחבל לא צריך בכלל לראות משהו חוץ מסורגים. היציאות האלה מכותלי בית הסוהר – עבורם זה פרס, טיול, הצצה לנוף. מחבל צריך לראות ארבעה קירות, סורגים, ושום דבר מעבר לזה. [...] אדוני היושב-ראש, בקרוב גם את זה הם לא יראו, כי בעזרת חבריי יעבור חוק עונש מוות למחבלים, ואני תקווה כי גם הדיונים שלהם לא יתקיימו באולם בית המשפט הממוזג, אלא על מסך מאחורי סורג ובריה, כשמאחוריהם תהיה אותה תמונה עם מועד הוצאתם להורג. חבריי חברי הכנסת, אנחנו נמשיך לחזק את ההרתעה, נמשיך לחוקק, כי מי שבחר לרצוח אזרחים ידע שיש מחיר אמיתי, סופי ומוחלט למעשיו" (פרוטוקול ישיבה 334 של הכנסת, 89 (19.11.2025) (להלן: פרוטוקול המליאה מיום 19.11.2025)).

העתק הצעת החוק הראשונה, מצ"ב ומסומן כנספח ע/5.

41. שר המשפטים, יריב לוין, התייחס אף הוא לתכליות הצעת החוק הראשונה באותו דיון. האחרון שם את הדגש על התכלית הלוגיסטית, בציינו כי מאז החלה מלחמת "חרבות ברזל", התחדד הצורך בקיום דיונים בהיוועדות חזותית בשל הגידול "הדרמטי העצום במספרים של האסירים והעצירים הביטחוניים" (שם, בעמוד 90). שר המשפטים הוסיף כי "המספרים הם מספרים עצומים, היכולת הלוגיסטית להתמודד עם הובלתם והבאתם בפני שופט בעצם כמעט ולא קיימת" (שם, בעמוד 91). רק לאחר מכן, ציין גם את החשש מכך שהגעתם הכלואים המוגדרים ביטחוניים לבתי המשפט מנוצלת על ידיהם על מנת להעביר מסרים בין בתי הסוהר, בין הכלואים לעולם שבחוץ, לצורך תכנון פיגועים ולצורך פגיעה בכוחות שמובילים אותם לבתי המשפט (שם).

42. ביום 27.11.2025, נשלחה לוועדת החוקה עמדת הסניגוריה הציבורית, החתומה על ידי מנהל מחלקת חקיקה ומדיניות בסניגוריה הציבורית הארצית, עו"ד ישי שרון (להלן: נייר העמדה מטעם הסניגוריה הציבורית). הסניגוריה הביעה התנגדות נחרצת להצעת החוק, בהתחשב בשינוי המהותי במצב הביטחוני ובפגיעה הקשה בזכות היסוד החוקתית לנוכחות העצור והנאשם בדיון, וטענה כי אין מקום להסדר חקיקתי חדש המאפשר את שלילת נוכחות הכלואים בדיונים שלא על פי בקשתם או בניגוד להסכמתם (כפי שנקבע בהסדר השגרה). הסניגוריה הציבורית הדגישה כי ההצדקה הבסיסית ליצירת ההסדר החרגי בתקופת המלחמה, אשר פקע, היתה מצב הלחימה וקיומו של "מצב מיוחד בעורף", והזכירה כי במשך כשנתיים נשללה מן הכלואים עליהם צפויה הצעת החוק הראשונה לחול – המצויים ממילא הרחק מעין הציבור – האפשרות לפגוש שופט באופן

בלתי אמצעי, מפגש המהווה "ערובה מינימאלית לשמירה על זכויותיהם ולקימו של הליך תקין והוגן". זאת, במקביל למניעת המפגש הבלתי אמצעי גם עם עורך הדין, אשר פוגעות יחדיו בחריפות גם בתחושת הצדק ובמראית פני הצדק. פגיעות אלה מועצמות נוכח הליקויים המשמעותיים והמהותיים בקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, כפי שהצביעה עליהם הסניגוריה הציבורית. אלו כוללים, בין היתר, את הקושי הרב של כלואים להבין את המתרחש בדיונים, בפרט אלו המתקיימים באמצעות מתורגמן, העברת כלואים למצב "השתק" באופן שגרתי והותרת כלואים רבים כשהם אזוקים בעמדת ההיוועדות החזותית, בניגוד לחוק. הסניגוריה אף התריעה מפני זליגת ההסדר לאוכלוסיות כלואים נוספות.

43. הסניגוריה הציבורית עמדה על כך שהצעת החוק הראשונה מעוררת קשיים משפטיים ואף חוקתיים, קשיים שעלו כבר בעמדות שהוגשו מטעמה בתקופת המלחמה, ומעמיקים ככל שמתארכת התקופה במהלכה נשללת מהכלואים האפשרות לנכוח פיזית בדיונים בעניינם. בנייר העמדה הובע "חשש כבד" כי ההסדר המוצע בהצעת החוק הראשונה נובע מאילוצים "משאביים-ארגוניים", שאינם יכולים להצדיק את הפגיעה החמורה בזכויות הכלואים. כן צוין כי אף אם קיים היבט בטחוני, אף על פי שלא סופקה תשתית עובדתית התומכת בכך, אין בו כדי למנוע את קיום הדיונים בנוכחותם הפיזית של הכלואים, כפי שהתבצע מאז פקעה הוראת השעה בתקופת המלחמה. הסניגוריה אף ציינה כי לקראת פקיעת הוראת השעה, החלו דיונים אינטנסיביים לגיבוש תקנות לשעת חירום בנושא, שהגיעו לשלבים סופיים והיו שונות בתכלית מהמתווה הגורף והלאקוני שבהצעת החוק הראשונה, ועמדה על כך שחרף השגותיה באשר למהלך הממשלתי, מן הראוי, לכל הפחות, שהנושא יקודם בדרך של חקיקה ממשלתית ולא פרטית.

העתק נייר העמדה מטעם הסניגוריה הציבורית, מצ"ב ומסומן כנספח ע/6.

44. במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025 שנשלח לחברי ועדת החוקה, שהתייחס להצעת החוק הראשונה, נקבע כי "ההחלה הגורפת של הסדר זה על כלל העצורים והאסירים הביטחוניים בכלל הדיונים, ללא הבחנה פרטנית, מעוררת קשיים משמעותיים במישור ההליך ההוגן [...]". (ההדגשות במקור) (מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025, בעמ' 1). עוד נכתב, כי:

"הנחת המוצא של המערכת הפלילית היא כי העברת עצורים ואסירים לבית המשפט כרוכה תמיד בסיכון, הן לעניין עצורים ביטחוניים והן לעניין עצורים פליליים בעבירות חמורות אחרות, והמערכת נדרשת להקצות משאבים מתאימים בכל מקרה של חשש מוגבר או מסוכנות מיוחדת כדי למזער את הסיכון. החזקת אדם המעצר ומאסר כרוכה בליט ברירה במשאבים שהמדינה נדרשת להקצות, ובכלל זה המשאבים הנדרשים להבטיח הליך הוגן. נוכחות עצור בדיוני מעצר ובדיונים הפליליים בעניינו אינם בגדר פריווילגיה או הטבה, אלא הם חלק בלתי נפרד מתפיסת ההליך ההוגן. [...] הם נועדו לוודא כי הצדק ייעשה וגם ייראה. [...]"

בהיוועדות חזותית יש כדי לפגוע ביכולת של השופט להתרשם מהעצור או האסיר באופן ישיר ובלתי אמצעי. צפייה בעצור או אסיר דרך מסך, ללא אפשרות להתרשם משפת הגוף ומקשר עין, עלולה לגרום לתפיסה מעוותת של תגובות העצור וכן להגביל את היכולת של השופט להעריך את האמינות של נאשמים ועדים. ולא למותר להזכיר כי בשלב זה טרם הוכחה אשמתו של החשוד – הקפדה על הליך הוגן נועדה גם לוודא שמבצע העבירה הוא זה שנתפס, נעצר והורשע, ולא שנעצר אדם חף מפשע כאשר מבצע העבירה ממשיך להסתובב חופשי. במצב דברים זה ישנו חשש שבשלב המעצר השופט עשוי שלא לראות את מצבו של העצור; בהליך הפלילי ישנו חשש שהדבר פוגע ביכולת השופט להתרשם מהעצור ומהעדים, מה שעלול להקשות מחד על ההגנה ומאידך על התביעה בהוכחת האשמה.

ההיוועדות החזותית מעלה חשש לפגיעה בייצוג ובחיסיון הקשר בין העצור לבא כוחו. על חשש זה ניתן להוסיף את החשש לפגיעה בעיקרון הייצוג הנאות, משום שהחשוד

וסניגורו נמצאים פיזית במקומות שונים. לעתים התקשורת ביניהם קטועה, ואף יכולה להיפגע האפשרות לנהל שיחה חסויה, במיוחד במהלך הדיון. למרות שבהסדרים [...] נקבע כתנאי שתתאפשר שיחה טלפונית חסויה בין העצור לסניגורו, בפועל נשמעה שוב ושוב בדיוני הוועדה הטענה כי הלכה למעשה לא מתאפשרת שיחה באמת חסויה ביניהם.

חשיבות היציאה ממקום המעצר – היציאה ממקום המעצר מגבירה את תחושת הצדק אצל החשוד; [...] מדגיש לחשוד ולציבור כי ביהמ"ש משמש מנגנון בקשה חיצוני ונפרד מרשויות החקירה והכליאה, המגן ושומר על זכויות חשודים בעת הצורך. [...]

ההצדקה המרכזית להצעת החוק מבוססת על מסוכנותם של אסירים בעבירות ביטחון בהעברתם לדיונים בבית המשפט, ואולם יודגש כי תכלית זו מעוררת קושי. שהרי מאז קום המדינה ועד מלחמת חרבות ברזל הובאו גם העצורים הביטחוניים לדיוניהם ולא נשמעה טענה כי לא ניתן להתמודד עם הסכנה [...]. **האם יש בסיס לבחנה, אפריורית, בין כל העצורים שחשודים ברשימת עבירות הביטחון, לבין כל אלה שחשודים בעבירות שאינן מסווגות כביטחוניות?** לדוגמא, גם מי שחשוד בהסתה לטרור – לא יובא לדיון בנוכחות, גם כאשר לא נטען שקיימת מסוכנות אישית לגביו. ומהצד השני – מי שחשוד בעבירה חמורה שאינה ביטחונית, כגון רצח, ואף אם יש לגביו חשש שינסה לפגוע באחרים, יובא בפני שופט. [...] **יש להעדיף צעדים ואמצעים חלופיים לצמצום הסיכון.** [...] לדוגמא, מוצע לשקול להרחיב את ההסדר הקיים ב"פיילוט השגרה" שפורט לעיל, ולאפשר באופן רחב יותר לקיים דיון בהיוועדות חזותית **בהסכמת העצור או האסיר.** עוד אפשר לשקול מתן סמכות לקבלת **החלטה פרטנית** להתקיימות דיון בהיוועדות חזותית גם ללא הסכמת העצור, כאשר נשקפת סכנה אישית מאותו אדם" (ההדגשות במקור) (שם, בעמ' 5-7).

45. ביום 1.12.2025 החלה ועדת החוקה את הדיונים בהכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה. כבר באותו מועד, הכריז יו"ר הוועדה, חה"כ שמחה רוטמן, כי הכוונה היא לסטות מהצעת החוק הראשונה, ולנסח על בסיס הוראת השעה בתקופת המלחמה, תוך ניתוק מהתלות במצב החירום (פרוטוקול 754 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25, 13 (1.12.2025) (להלן: **הדיון מיום 1.12.2025**)). במהלך הישיבה ציינו מספר גורמים כי טרם הגשת הצעת החוק, התקיימו בנושא הליכים להכנת טיוטת תקנות לשעת חירום על ידי גורמים בממשלה, וכן נעשתה עבודה לגיבוש הצעת חוק ממשלתית, וגרסו כי יש להעדיף חקיקה ממשלתית (ראו למשל בדיון מיום 1.12.2025, בעמ' 36, וכן במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025, בעמ' 8). כבר בישיבה זו, הדגיש חה"כ רוטמן כי ההסדר המיועד לחול על הכלואים המוגדרים ביטחוניים משקף שינוי תפיסתי לפיו מדובר באויבים ובטרוריסטים, שיש בהם, כמכלול, **מסוכנות אינהרנטית, אף אם טרם הורשעו**, ולפיכך יש לסטות מהנהוג בהליך הפלילי ביחס אליהם. כך למשל, אמר כי **"גם פה אנחנו עושים חוק ייחודי לארגוני טרור ולמחבלים. אנחנו עושים חוק ייחודי לאנשים שרוצים להרוג אותנו, זה חוק ייחודי. [...]** חייבים לצאת מהראש שמדובר בפרטני. זה לא, זה אירוע מערכתי של מלחמה שמתנהלת בכמה חזיתות, ואחת מהחזיתות החשובות זה החזית ששב"ס מופקד עליה, וצריך להסתכל עליה ככה. ואין לי מלחמה בעבריינים. העבריינים זה פלילי. בטרוריסטים יש לי מלחמה" (שם, בעמ' 40). לטענות לפיהן מדובר לרוב באנשים שטרם הורשעו, השיב חה"כ רוטמן כי **"בשנייה שיש מישהו שהוא מחבל הארגון, כדור בראש וזהו, אל תנהלו הליך ולא שום דבר. אתה מנהל את ההליך הפלילי, ועדיין אתה לא שוכח שהאדם הזה – שעדיין לא הורשע במשפט פלילי מסיבות מודיעיניות ואחרות, ומאלף סיבות אחרות – הוא עדיין חייל של צבא אויב טרוריסטי שרוצה להרוג אותי ואותך. [...]** נכון, הם כולם באותה קבוצה, כולם רוצים להרוג אותי כקבוצה [...]. בהליך פלילי אני עושה בדיקה פרסונלית, במלחמה אני מסתכל על קבוצה, מה לעשות. אני צריך לחיות עם השניות הזאת. כן" (שם, בעמ' 41).

לעומת חה"כ רוטמן, חברי כנסת מטעם האופוזיציה התנגדו נחרצות לחוק. כך, אמר חה"כ גלעד קריב כי **"הצעת החוק הזו בעיניי היא לא חוקתית, היא חותרת בצורה מאוד מאוד משמעותית נגד היסודות הבסיסיים ביותר של ההליך הפלילי, והיא מגיעה בעיניי עד כדי פגמים חוקתיים כבדים מאוד"**, לרבות הזכות להליך הוגן ועקרון חזקת החפות, ואף הזכיר ששר המשפטים עצמו, יריב לוין, התנגד בעבר להצעת החוק בתקופת הקורונה, ותיאר אותו כמי ש"דיבר על נושא ההיוועדות החזותית ככתם מחפיר שמוכנס לתוך ספר החוקים הישראלי ולתוך חקיקת סדר הדין הפלילי" (שם, בעמ' 24-26). עוד הוסיף, כי ברור, לאור התפתחות ההסדרים הנוגעים להיוועדות חזותית מאז ימי הקורונה, כי סופו של ההסדר לחול על כלל אוכלוסיית האסירים, ולא רק על האסירים המוגדרים ביטחוניים (שם, בעמ' 26). גם חה"כ איתן גינזבורג התנגד להסדר ההגבלה הביטחונית בחוק, באומרו כי "קובעים את ההיוועדות החזותית לפי, הייתי אומר אופי העבירה המיוחסת, אבל האמת של החיים היא יותר כלפי קבוצת אוכלוסייה. ונדמה לי שזה דבר מסוכן, מסוכן מאוד", וכי "אנחנו צריכים לשמור על זכויותיהם של אדם באשר הם אדם, גם אם הם חשודים במעשים קשים עדיין יש להם זכויות" (שם, בעמ' 29-30)

באותה ישיבה, טען רב-כלאי נתנאל שמעון משב"ס, כי הוצאת הכלואים המוגדרים ביטחוניים מבית הסוהר מעלה חשש ליצירת קשר עם החוץ והעברת מסרים גלויים או סמויים לעולם החיצוני (שם, בעמ' 33). אחת הסיבות למסוכנות הכלואים, כך לטענתו, היא הייאוש מכך שלא שוחררו בעסקאות האסירים במהלך מלחמת "חרבות ברזל", וכעת הם יושבים ומתכננים את האירוע הבא (שם, בעמ' 32).

לעומת זאת, עו"ד נועה ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי לוועדה, עמדה על הקשיים הרבים שבהצעת החוק, ובמיוחד על העובדה **"שההבאה לדיון מעצר היא לא פריבילגיה או הטבה. זאת אומרת, זה בעיקרון הכלל שעצורים ואסירים נידונים בפניהם כשבאים להאריך את מעצרם או בהליך הפלילי, וזה חלק מתפיסת ההליך ההוגן בכלל. גם מתוך תפיסת ההליך ההוגן, גם מבחינה זו שהצדק צריך גם לעשות וגם להיראות"** (שם, בעמ' 15). לאחר מכן עמדה על הפגיעות הרבות בקיום הדיונים בהיוועדות חזותית:

"קודם כול יש בזה כדי לפגוע ביכולת של השופט להתרשם מהעצור, מהאסיר באופן ישיר ובלתי אמצעי. אם זה גם במעצר לראות מה מצבו, וגם בתוך ההליך הפלילי יש חשש גם להגנה וגם לתביעה, שעמדה פה גם בעבר בדיונים על כך שהיא צריכה את זה שהעצור יהיה בדיונים כדי להוכיח את האשמה. ההיוועדות החזותית, למרות ההסדרים שהיו גם בעבר לכך שהדבר לא ייפגע בייצוג ובחיסיון הקשר בין העצור לבא כוחו, בפועל למרות הסעיפים שכתבנו, הסנגוריה פה העלית פעם אחרי פעם את החשש ובעצם את מה שהם ראו בשטח, שזה כן פוגע בפרטיות השיח ובחיסיון בין העצור לבין הסנגור שלו. בנוסף, יש גם חשיבות של עצם היציאה ממקום המעצר לדיון, זה מדגיש גם לחשוד וגם לציבור שבית המשפט הוא בעצם מנגנון בקרה חיצוני למערכת החקירה והכליאה. וגם בהימנעות מהבאה של העצור יש בזה כדי לפגוע גם ביראת הכבוד כלפי בית המשפט ובדיון. ההצדקה המרכזית, לפי דברי ההסבר ולפי דבריו של אדוני, מבוססת בעצם על המסוכנות. מדינת ישראל גם בעבר עמדה בפני אתגרים ביטחוניים רבים, ומעולם לא עלתה הטענה שאי-אפשר להביא עצורים ואסירים ביטחוניים לבתי המשפט, והשאלה האם מדינת ישראל לא יכולה למצוא את הדרך גם היום לעמוד בסכנה הזאת. כשמדובר, עוד פעם, בהשלכות שיש על הזכות להליך הוגן באי הבאה" (שם, בעמ' 15-16).

עו"ד ברודסקי-לוי טענה כי ניתן לחשוב על חלופות לוגיסטיות אחרות שימנעו את הפגיעה, לרבות הקצאת משאבים נוספים. היא הוסיפה כי **אין מקום לקביעה אפריורית באשר למסוכנות הנשקפת מהקבוצה השלמה המרכיבה את הכלואים המוגדרים ביטחוניים, והביעה חשש מיוחד ביחס לקטינים ואנשים עם מוגבלויות וקראה להחריגם מההסדר** (שם, בעמ' 18-19).

50. עמדה דומה הציגה גם עו"ד יפעת רווה ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. אף היא הדגישה כי הכלל הוא קיום דיון משפטי בפני שופט, וכי על קיומו בדרך של היוועדות חזותית להיות החרג (שם, בעמ' 34). אף היא עמדה על כך **שהרציונלים שיתכן וחלו בזמן המלחמה, אינם חלים בשגרה, וכי גם בעבר הובאו לבתי המשפט אסירים ברמות סיכון גבוהות, תוך קביעת רמת האבטחה הנדרשת לכך** (שם, בעמ' 35). בנוסף, עמדה גם היא על הקושי המיוחד בתחולת החוק ביחס לאוכלוסיות מסוימות כגון קטינים ואנשים עם מוגבלויות, וכן על חשודים, נאשמים ומורשעים בעבירות ברמות חומרה פחותות כגון עבירות הסתה, עניין שלדבריה היה ניסיון לתת לו מענה בהצעת החוק הממשלתית (שם, בעמ' 37).

51. ביום 8.12.2025 התקיים דיון נוסף בהצעת החוק, הפעם בנוסח החדש שהביא יו"ר הוועדה, חה"כ שמחה רוטמן (להלן: **הצעת החוק בנוסחה מיום 7.12.2025**) (פרוטוקול ישיבה מס' 764 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (8.12.2025) (להלן: **הדיון מיום 8.12.2025**). הצעת החוק כללה הסדר הזהה להסדר שבהוראת השעה בתקופת המלחמה, המאפשר לשר המשפטים, לאחר התייעצות עם השר לביטחון לאומי, להכריז על "הגבלה מלאה", במהלכה יתקיימו דיונים בהיוועדות חזותית, בכל המדינה או בחלקה, אם שוכנע כי אין דרך לקיימם ללא סיכון ממשי הנשקף לחיי אדם בהבאת הכלואים לדיונים, ולאחר ששקל את הצורך בהכרזה אל מול הפגיעה בזכויותיהם. כמו כן, בהתאם להצהרתו של חה"כ רוטמן בדיון מיום 1.12.2025, הצעת החוק כללה הסדר "הגבלה ביטחונית" הנוגע לכלואים המוגדרים ביטחוניים, שהתבסס על הוראת השעה בתקופת המלחמה, **תוך ניתוקו מקיומו של מצב חירום**.

העתק הצעת החוק בנוסחה מיום 7.12.2025, מצ"ב ומסומן ע/7.

52. הצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025, הזהה ברובה לנוסח שאושר לבסוף בכנסת ואודותיו יפורט בהמשך, מאפשרת לשרים להכריז – ללא קשר למצב חירום או נסיבה חיצונית כלשהי – על תקופה של הגבלה ביטחונית, במהלכה יתקיימו דיוניהם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים במתקני שב"ס בדרך של היוועדות חזותית (סעיף 3(א) לחוק; סעיף 2(א) להצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025). סעיף 2(ה) להצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025 קבע כי תקופת ההכרזה לא תעלה על 28 ימים, אשר ניתן יהיה להאריכה ב-28 ימים נוספים בכל פעם. זאת, לעומת תקופת ההכרזה כפי שנקבעה בסופו של דבר בחוק, העומדת על שלושה חודשים וניתנת להארכה לתקופה של שלושה חודשים נוספים בכל פעם (סעיף 3(ג) לחוק).

53. במהלך הדיון, הציג חה"כ רוטמן את אחד הרציונלים להסדר ההגבלה הביטחונית, לפיו בעצם פתיחת האגף בו מוחזקים הכלואים המוגדרים ביטחוניים, טמונה סכנה (הדיון מיום 8.12.2025, בעמ' 5 ו-31), ועמד שוב על תפיסתו – ובהתאם, התפיסה שבבסיס הצעת החוק – לפיה **עצם העובדה שמדובר בכלואים המוגדרים כביטחוניים מנביעה כי נשקפת מהם סכנה**: "כשמדובר באסירים ביטחוניים, עצם העובדה שמדובר באסירים ביטחוניים ויש טיילת של אסירים ביטחוניים מבתי הכלא אל בתי המשפט, מעמידה את הסוהרים ואת המדינה ואת בתי המשפט במצב סכנה מוגבר" (שם, בעמ' 28). בהמשך, עמד חה"כ רוטמן על הצורך בהסדר בשל קיומו של מצב חירום כליאתי בשב"ס, ועל כך שהמסוכנות נובעת למעשה מן העומס על המערכת, או לדבריו: "כמות שעושה איכות" (שם). על כך אמרה עו"ד אביב ישראלי מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי כי אין קשר הכרחי בין מצב החירום הכליאתי להסדר ההגבלה הביטחונית וכי גם ללא מצב החירום הכליאתי, לא ירד בהכרח הסיכון הנשקף מהכלואים (שם, בעמ' 28-29).

54. חה"כ רוטמן ביקש מנציגי שב"ס שנכחו בדיון להסביר באילו נסיבות ניתן יהיה להכריז על הגבלה ביטחונית מכוח החוק (שם, בעמ' 28-32). נציגי שב"ס התקשו לספק הסברים, וטענו כי יתבססו על נסיבות הדומות לאלו שעליהן התבססו במהלך מלחמת "חרבות ברזל" (שם). חה"כ רוטמן קיבל את הדברים, ואף ציין שאין בעיה מבחינתו שחוות הדעת המתייחסות למידת הסיכון הנשקפת מהוצאת עצורים ואסירים מהמקום שבו הם

מוחזקים (סעיף 2(ג)3) להצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025, סעיף 4(א)3 לחוק) יהיו "פחות או יותר העתק/הדבק עם עדכונים" (הדיון מיום 8.12.2025, בעמ' 31). כלומר, בכל פעם שיכריזו או יאריכו השרים הכרזה על הגבלה ביטחונית, יהיה זה על סמך אותן נסיבות אמורפיות בגינן קיים לכאורה סיכון ביטחוני מאותה קבוצת אסירים, ללא צורך למצוא לכך הצדקה חדשה בכל פעם, למעט "עדכונים". זאת, על אף שכאמור, הוראת השעה בתקופת המלחמה היתה תלויה בקיומו של מצב חירום שנוצר כתוצאה מהמלחמה, וכעת מבוקש לנתק קשר זה.

55. בנוסף לכך, ובתגובה לקריאות להחריג עבירות ברמות חומרה קלות יותר כגון עבירות ביטוי, עמד חה"כ רוטמן על כך שלא מדובר במסוכנות אישית, וכי יש להבדיל בין כלואים פליליים לביטחוניים – שהם כולם בגדר "מחבלים" בדרגות שונות, לדבריו (שם, בעמ' 40). בהקשר זה הדגיש כי יש להבדיל בין אותם "מחבלים" לבין "טרור יהודי, שזה כמונח דבר שלא קיים", כפי ש"גם חדי קרן לא קיימים" (שם, בעמ' 42). עוד הוסיף, כי דווקא אלה החשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות הקלות, הנמצאים באותו אגף בו מוחזקים כלל הכלואים המוגדרים ביטחוניים, יהיו אידיאליים לצורך העברת חפצים או מידע לעולם החיצוני (שם, בעמ' 37-38). באותו דיון חזר חה"כ רוטמן על חוסר התאמת המסגרת הפלילית לאותם אסירים, לטענתו, בזו הלשון:

"ההבנה שכאשר יש לי את הדואליות הזאת של אויבים שיושבים לי בבתי הכלא, שהיציאה שלהם מבתי הכלא היא לא רק שאלה של זכויות דינוניות, זכויות חשוד אל מול סכנה ספציפית, אלא הם חלק ממאבק האויב במדינת ישראל וכל פרט וכל אדם וכל סוהר וכל שוטר או איש משמר בתי המשפט, או עד שהם יפגשו בדרך הוא מבחינתם מטרה פוטנציאלית. [...] האויב, יש לו יריבות עם כל מי שהוא יפגוש בדרך, ולכן בעצם יציאתו לחוצה הוא מהווה סיכון ביטחוני מוגבר. האם זה יהיה סיכון ביטחוני שניתן בהיקף הכוח אדם, בהיקף המשאבים, בהיקף כל הדברים, לצמצם ולחיות איתו ולהכיל אותו? זו שאלה מקצועית משולבת במידה פרקטי, משולבת בהרבה מאוד דברים ומן הסתם התשובה אליה תהיה שונה אחרי שיוקם הכלא החדש במגידו. אבל כל הדיון אם הוא עדיין לא הורשע, או כן הורשע, זה לא רלוונטי, הוא אויב גם לפני שהוא הורשע" (שם).

56. באותו דיון, חזר מגיש הצעת החוק הראשונה, חה"כ פוגל, על התכליות שהובילו אותו להגישה. בין היתר, טען כי את הכלואים המוגדרים ביטחוניים יש להפריד מן הקהל, כי הופעתם בבית המשפט היא פגיעה תדמיתית, כי יש ניסיון לנצל במהלך היציאה לבתי המשפט את כלי התקשורת שנמצאים שם לצרכי הסתה, וכי נעשים ניסיונות בריחה (שם, בעמ' 12). כל אלה, ללא שהובא כל ביסוס לדבריו.

57. עו"ד אוהד בוזי מהייעוץ המשפטי לשב"ס טען במהלך הדיון כי מדובר בקבוצה שמכל גורמיה נשקף סיכון אינהרנטי. לפיכך, גרס כי לא מדובר בסיכון או בנסיבות שישתנו מעת לעת ולכן ניתן אף לחוקק את ההסדר כהסדר קבע: "העמדה שלנו היא שאסיר ביטחוני הוא מסוכן ולכן לא נדרשת הכרזה כל תקופה מסוימת, כי מבחינתנו נשקף סיכון מעצם ההוצאה שלו לבית משפט" (שם, בעמ' 30). אשר לכלואים בגין עבירות קלות יותר כגון עבירות ביטוי, נטען כי יש סיבה לכך שהם מוחזקים באגף הכלואים המוגדרים ביטחוניים – בין אם הואשמו בעבירה המנויה בחוק המאבק בטרור ובין אם הוכנסו לשם בשל החלטה מנהלית של שב"ס על בסיס מידע מודיעני, הדבר מעיד, לטענת שב"ס, על הסיכון הנובע מהם באופן אינהרנטי (שם, בעמ' 39).

58. עו"ד ישי שרון מהסניגוריה הציבורית חזר במהלך הדיון על כך שאף בתקופת המלחמה, סברה הסניגוריה כי לא מתקיימת עוד הצדקה להארכת ההסדר שמונע מכלואים המוגדרים ביטחוניים דיונים פרונטליים בבתי המשפט (שם, בעמ' 4), וכי "יש פער שאני לא מצליח ליישב אותו בין הרטוריקה שהייתה פה בדיון הקודם לגבי הסיכון המוחשי המיידי והיומיומי בכבישי ישראל, שנוצר כתוצאה מכך שאין הסדר לחלוטין בתוקף ובין זה שהיה משהו על השולחן, לרבות לאוכלוסייה אולי הכי מסוכנת שמיוחסות לה גם המעשים הכי

חמורים ונוראים, והוחלט במודע ובמכוון להישאר בוואקום הזה, לשיטתם במשך תקופה לא מבוטלת של למעלה מחודש, חודש וחצי ואפילו אם הוועדה תתכנס ותשנס מותניים, יכול להיות שאנחנו נהיה פה בתקופה ארוכה בהרבה. אז יש כאן פער שאני לפחות לא מצליח ליישב אותו" (שם, בעמ' 3). הוא הוסיף כי אין מקום לקבל הסדר שכופה קיום דיונים בהיוועדות חזותית, ושיש לחזור לכלל הבסיסי שמאפשר זאת רק לבקשתו היזומה של הכלוא (שם, בעמ' 4).

59. עו"ד שרון ציין כי ההסדר בעייתי לא רק בשל היותו גורף וחל על קבוצה גדולה של כלואים, אלא שיש לו פוטנציאל לחול על קבוצה רחבה אף יותר משתי סיבות: האחת, ניתוק "הקישור הביטחוני שנובע ממלחמה" (שם, בעמ' 40); השנייה, סעיף המאפשר את החלתו על אסירים פליליים נוספים, שאינם חשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות הביטחון המנויות בחוק (סעיף 9(ג) להצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025; סעיף 12(ד) לחוק) (הדיון מיום 8.12.2025, בעמ' 5-6).

60. במהלך הדיון, עמדה עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי לוועדה על הקושי בניתוק ההסדר ממצב חיצוני כלשהו, העולה מכך שהניתוק מייצר מצב בו אין דבר הקושר את ההסדר לתקופה בה אנו נמצאים או לסיכון חריג הקיים בה, והזכירה כי בעבר, על אף קיומן של תקופות מסוכנות, הובאו כלל הכלואים, לרבות אלה המוגדרים ביטחוניים, לבתי המשפט (שם, בעמ' 27-28). עורכת הדין עמדה על כך שמרבית הדיונים הם של עצורים שטרם הורשעו, ולכן טרם הוכח אם אכן משתייכים לאותה קבוצה (שם, בעמ' 41). על כך השיב חה"כ רוטמן: "אני לא מחכה להכרעה של בית משפט כדי להתייחס לאדם כאויב, עם כל הכבוד" (שם).

61. ביום 16.12.2025 התקיים דיון נוסף בהצעת החוק בוועדת החוקה (פרוטוקול ישיבה מס' 772 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (16.12.2025) (להלן: **הדיון מיום 16.12.2025**)). במהלך הדיון, חזר חה"כ רוטמן על עמדתו לפיה אין לקבוצת הכלואים המוגדרים ביטחוניים זכויות אדם, ואין להחיל עליה כללי משפט פלילי רגילים:

"אנחנו מדברים על הליך שבו מישהו שהוא אויב שלנו שהיינו צריכים להעמיד אותו לדין במשפט שדה ולירות בו כדור בראש, אנחנו מנהלים נגדו הליך פלילי על משאבים מאוד מאוד גדולים במשך הרבה מאוד שנים. [...] זו המציאות שבה אנחנו נמצאים, אנחנו ממשפטים באופן פלילי את מה שלא צריך להיות במשפט הפלילי. **הרבה מאוד משאבי זמן, כוח, אנרגיה, אנחנו משקיעים בגלל שלא קיבלנו את ההחלטה שבעיניי היא הנכונה להתייחס לכל הטרוריסטים האלו כלוחמים בלתי חוקיים; בכלל לא להסתכל עליהם בתור עבריינים פליליים, כי זה לא מעניין. הם לוחמים בכוח אויב נגד מדינת ישראל, במקרה שלא מוציאים אותם להורג לפי חוק אחר, לקחת אותם ולזרוק אותם לתוך בור באדמה במישור מנהלי. זה הכול. כל האירוע שאנחנו מנסים למצוא ולהוכיח כוונה פלילית וכל המשחקים ושיקום לא שיקום – כל האירוע הזה הוא אירוע הזוי. [...]** וכל ההדגשה של זכויותיהם, מבחינתי: **אין להם זכויות**. נקודת הטבע היא שאין להם זכויות. מי שהכריז מלחמה על מדינת ישראל ורוצה להרוג יהודי באשר הוא יהודי, אין לו זכויות. זו תפיסתי. עכשיו אנחנו בכל זאת מכניסים למערכת הפלילית, אז אנחנו מתמודדים ומשלמים מס שפתיים למערכת הפלילית. [...] מבחינתי, יש בן אדם שהיה צריך לצאת ולראות שופט ולא יוצא לראות שופט נזק היקפי כחלק – ממלחמתנו בטרור, אין מה לעשות. [...] **החלטנו שאנחנו לא מטפלים בהם באמצעות הטלת פצצה, אלא אנחנו מטפלים בהם באמצעות מערכת המשפט הפלילי שלנו, זה לא הכלי המתאים – בסדר, החלטנו, החלטה גרועה"** (שם, בעמ' 51-50).

62. לעומת זאת, הייעוץ המשפטי לכנסת ולממשלה ונציג הסיניגוריה המשיכו להביע התנגדותם להסדר ההגבלה הביטחוני ככלל, ולסעיפים ספציפיים בו במיוחד. עו"ד רוה ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציינה כי "כל ההסדר של הכרזות אנחנו רואים בו בעייתיות בתקופה שהיא לא מצב חירום", ועמדה על כך שלא קיימת בישראל חקיקה הדומה לזו המוצעת, כיוון שמדובר בחקיקה המנוסחת כדרך של חקיקות חירום, אך

כזו המנותקת מנסיבות חיצוניות כלשהן וכי **"כל ההסדר הוא בעייתי"** (שם, בעמ' 11-12). בנוסף, במהלך הדיון, ציינה עו"ד רווה כי הסדר ההגבלה הביטחוני המוצע בהצעת החוק בנוסחה מיום 8.12.2025, **"עוקף לגמרי את הסדר השגרה [...]. שנעשה אחרי הרבה מאוד דיונים, גם כאן, גם בתוך הממשלה, הכלל הראשי בו היה לא רק של הסכמה, אלא יותר מזה – דרישה. זאת אומרת, בקשה מצד האסיר או העצור [...]"** (שם, בעמ' 38). גם עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי לכנסת קבעה כי **"ההסדר הוא בעייתי מאוד, כמוכן שככל שהתקופה שגם מכריזים עליה היא יותר ארוכה – זה עוד יותר בעייתי"** (שם, בעמ' 12). עו"ד שמרית גולדנברג ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים עמדה על הקושי בכך שמבוקש להחיל את ההסדר גם על כלואים שאינם חשודים, מואשמים או מורשעים בעבירות ביטחוניות, באמצעות סעיף 12(ד) לחוק. לדברי נציגי שב"ס, הכוונה היא להשתמש בסעיף זה בעיקר לצורך החלת ההסדר על כלואים פליליים המסווגים על ידי שב"ס כ"ביטחוניים" ומוחזקים יחד עם הכלואים המוגדרים ביטחוניים, זאת, לטענתם, מכיוון שעצם ההחזקה המשותפת יוצרת מסוכנות. מכאן, שהחלטה מנהלית של שב"ס למעשה יוצרת את הסיטואציה ששב"ס נתלה בה על מנת להצדיק את הפגיעה בזכויות הכלואים (שם, בעמ' 39).

63. ביום 22.12.2025 התקיים דיון נוסף בהצעת החוק בוועדת החוקה, ולקראתו הגיש יו"ר הוועדה נוסח חדש (להלן: **הצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025**) (פרוטוקול מס' 773 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (22.12.2025) (להלן: **הדיון מיום 22.12.2025**)). בניגוד לנוסח הקודם, הצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025 קבעה כי תקופת ההכרזה על הגבלה ביטחונית תהיה עד שלושה חודשים, וניתן יהיה להאריכה לתקופה של שלושה חודשים נוספים בכל פעם, כפי שנקבע, כאמור, בנוסח החוק הסופי (סעיף 2(ה)) להצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025; סעיף 3(ג) לחוק). כן נעשו מספר תיקונים נוספים.

העתק הצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025, מצ"ב ומסומן ע/8.

64. במהלך הדיון, טען חה"כ רוטמן כי קיים חשש מפני הפעלה של אנשים עם מוגבלויות על ידי גורמים מסוכנים, ולכן לא נכון להחריגם מהסדר ההגבלה הביטחוני (הדיון מיום 22.12.2025, בעמ' 22). גם עו"ד אביב ישראלי מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי טענה כי עצם היותו של אדם עם מוגבלות אינו גוזר את אי מסוכנותו ולכן אין להחריג אנשים עם מוגבלויות. לשאלת חה"כ רוטמן באשר למספר הכלואים עם המוגבלויות, ציינה כי היא סבורה שלשב"ס אין יכולת לספק נתונים כאמור, ואילו עו"ד כינרת צימרמן מהייעוץ המשפטי לשב"ס אישרה את דבריה (שם, בעמ' 22-23). לעומת זאת, עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי של הכנסת עמדה על הצורך להחריג אנשים עם מוגבלויות מההסדר (שם, בעמ' 23). בנוסף, עמדה עו"ד ברודסקי-לוי על הקושי המיוחד שיש בהסדר ביחס לאוכלוסיית העצורים המנהליים (שם, בעמ' 26).

65. בתום הדיון מיום 22.12.2025 אישרה הוועדה את הצעת החוק לקריאה ראשונה במליאה, ברוב של חמישה תומכים מול ארבעה מתנגדים. לבקשת חה"כ גלעד קריב נערכה רוויזיה, אשר נדונה ביום 30.12.2026 (פרוטוקול מס' 785 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (30.12.2025)). חה"כ קריב הבהיר כי מדובר בהצעת חוק **"רעה מאוד, גרועה מאוד ומסוכנת מאוד"**, שהינה **"בדיוק הדוגמה לנושא של מדרון חלקלק"**, כאשר **הסדרים מגודרים שנקבעים לצורך התמודדות עם מקרי חירום חריגים ביותר, מתקבעים והופכים להיות הסדרי שגרה** (שם, בעמ' 2). חה"כ הסביר כי הצעת החוק מהווה דוגמה אחת מתוך קשת רחבה של צעדים הננקטים על ידי הרשות המבצעת, שב"ס והמשטרה, כמו גם הליכי חקיקה, אשר מייצרים הבחנה בלתי ראויה בכל הנוגע להליכים פליליים, על בסיס סוג העבירה שאדם עובר. כן התריע חה"כ כי לא התקיים כל דיון מסודר בוועדת החוקה, ואף לא בוועדה לביטחון לאומי, בנוגע לצעדים מנהליים-תפקודיים שהיו מאפשרים לשב"ס להתמודד עם האתגר של הובלת הכלואים לדיונים. הרוויזיה לא התקבלה.

66. באותו יום, הונחה הצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025 על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, וביום 7.1.2026 אושרה בקריאה ראשונה ושבה לוועדת החוקה לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

העתק הצעת החוק כפי שהוגשה למליאת הכנסת לקריאה ראשונה, מצ"ב ומסומן ע/9.

67. לקראת הדיונים בהצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, נשלח מטעם הייעוץ המשפטי לחברי ועדת החוקה, מסמך "רקע ונוסח לקראת דיון הוועדה ביום 8.2.26 בהצעת חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית לאסירים ביטחוניים, התשפ"ו-2025 של ח"כ פוגל (פ/6253/25) – הכנה לקריאה שנייה-שלישית" (7.2.2026) (להלן: **מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 7.2.2026**). במסמך זה, הוסיפו לעמוד הגורמים בייעוץ המשפטי על כך ש"השימוש בהיוועדות חזותית לצורך דיונים של עצורים ואסירים מעורר מורכבות רבה ועומד במתח מול עקרונות יסוד של ההליך הפלילי. [...] עד היום השימוש בהיוועדות חזותית נעשה לצורכי חירום, או בשגרה אם היתה בקשה של העצור או האסיר וגם אז באופן מוגבל. ההחלה הגורפת של הסדר זה בתקופת תוקפה של הכרזה ביטחונית, כאשר המבחן להכרזתה עמום ורחב וכאשר ההסדר חל על כלל העצורים והאסירים הביטחוניים כמעט בכלל הדיונים, ללא הבחנה פרטנית, מעוררת קשיים משמעותיים במישור ההליך ההוגן" (ההדגשות במקור) (שם, בעמ' 2). נוסף על כך, גם ביחס לנוסח הרלוונטי בעת ההיא, עמדו הייעוץ המשפטי על הקושי והפגיעה בזכות להליך הוגן; ביכולת השופט להתרשם מהכלוא, להעריך את אמינותו, לברר האם הוא אשם ולראות את מצבו; בייצוג ובחיסיון הקשר בין הכלוא לבין בא כוחו; ובמנגנון הבקרה החיצוני שמהווה בית המשפט על תנאי הכליאה המבטיח את זכויות החשודים. בנוסף, חזרו על הקושי בהבחנה, אפרורית, בין כלואים המוגדרים ביטחוניים לבין פליליים, והציעו חלופות להסדר המוצע (שם, בעמ' 2-4).

העתק מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 7.2.2026, מצ"ב ומסומן ע/10.

68. ביום 9.2.2026 החלה הוועדה בדיונים בהכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית (פרוטוקול מס' 818 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25, (9.2.2026)). בפתח הדיון הציגה עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי לוועדה את הצעת החוק, והזכירה כי "אנחנו מדברים על משהו שסוטה מעקרון בסיסי בהליך הפלילי, וזה העיקרון של נוכחות של עצור או אסיר בדיונים שמתקיימים בעניינו, ויש קושי לעניין פגיעה בהליך ההוגן..." (שם, בעמ' 4). עו"ד ברודסקי-לוי ציינה כי "זו למעשה הפעם הראשונה שאנחנו דנים בהיוועדות חזותית שלא בחירום, למעט ההסדר שיש לנו בהסדר שגרה, שהוא בהסכמה ובבקשה של העצור, וגם אז היו דיונים שקבענו שבהם זה לא יכול להיעשות", ועמדה על כך שהמבחן להכרזה על הגבלה ביטחונית ולביטולה אינו ברור. עו"ד ברודסקי-לוי שבה וביקשה נתונים אודות התקופה מאז פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה, שלא סופקו חרף בקשות חוזרות, והזכירה כי הוצע לשקול דרכים פוגעניות פחות כגון הבחנה על בסיס מסוכנות אישית, התבססות על הסכמה, חלופות לוגיסטיות כגון הקמת בתי משפט בסמוך לבתי הכלא ורעיונות נוספים. עו"ד ברודסקי-לוי אף ציינה כי כל הוצאת כלואים מבתי הסוהר – גם כלואים פליליים – כרוכה בסיכון מסוים, והדגישה כי השאלה היא מתי האיזון הוא כזה שלא ניתן להתמודד עם הסיכון (שם). כן חזרה על היותם של רבים מהכלואים המוגדרים ביטחוניים בגדר חשודים שטרם הוכחה אשמתם (שם, בעמ' 7).

69. חה"כ רוטמן, לעומת זאת, גרס כי לא מדובר בהפליה בין כלואים פליליים לביטחוניים אלא בהבחנה מציאותית, וחזר על טענתו, לפיה הכלואים המוגדרים ביטחוניים, כולל אלו שלא הורשעו, הינם מחבלים אויבי המדינה, ולפיכך יש להשתמש בסל כלים אחר מזה שמציע ההליך הפלילי. זו, לדבריו, התפיסה העומדת בבסיס הצעת החוק, ומכאן, לטעמו, "היינו צריכים להסתכל על החוק הזה כחלק מדיני המלחמה של מדינת ישראל" (שם, בעמ' 6-8). חה"כ הסכים עם עו"ד ברודסקי-לוי כי המבחן להכרזה על הגבלה ביטחונית ולביטולה אינו ברור וניסה לקבל מנציגי הייעוץ המשפטי לשב"ס ולמשרד לביטחון לאומי מענה לשאלה בדבר הנסיבות שיובילו לביטול ההכרזה, שכן, לדבריו, ככל שנסיבות כאמור אינן קיימות, אין צורך בהכרזה וניתן להפוך את ההסדר

להסדר של קבע. משאלו סרבו לספק תשובות, הציע חה"כ כי מדובר ב"שילוב של מספר ומסוכנות" (שם, בעמ' 15). בעניין המסוכנות, חזר חה"כ על כך שמדובר על קבוצה בעלת מסוכנות אינהרנטית שלא צפויה להשתנות, ולכן אין טעם להגביל את הימשכות ההסדר (שם, בעמ' 25). הוא הוסיף, כי ברור שאם מספר הכלואים יהיה נמוך יותר, לא יהיה עוד צורך בהסדר, וקבע כי מדובר ב"שאלה שיש לה גם שאלות לוגיסטיות, גם שאלות משפטיות וגם שאלות ערכיות" (שם, בעמ' 37). עוד ציין חה"כ רוטמן כי "יכול להיות מצב שבגלל הדיונים שמתנהלים בחדר אחר, יהיה עונש מוות למחבלים, יהיו הרבה פחות אסירים, כל האסירים ימותו מזקנה, ונגיע למצב של כמות אסירים נמוכה שגם מורתעת" (שם, בעמ' 15-16).

70. במהלך הדיון מסרו גורמי שב"ס כי מאז פקעה הוראת השעה בתקופת המלחמה, הובלו כלל הכלואים המוגדרים ביטחוניים לדיונים ברחבי הארץ, בהתאם למידת המסוכנות הנשקפת מהם (שם, בעמ' 18). מהנתונים שסיפק עו"ד אוהד בוזי מהייעוץ המשפטי לשב"ס התברר כי מאז שפקעה הוראת השעה בתקופת המלחמה, שב"ס ליווה בסך הכל כ-30 כלואים המוגדרים ביטחוניים ביום, נתון נמוך בהרבה ממה שסברו כלל הנוכחים בחדר, כולל חה"כ רוטמן ועו"ד ישי שרון מהסניגוריה הציבורית (שם, בעמ' 19). לפי עו"ד בוזי, אותה עת עמד מספר הכלואים עליהם הסדר ההגבלה הביטחוני היה צפוי לחול על 1,624, מתוכם 773 עצורים ו-851 שפוטים (שם, בעמ' 16), אשר נוסף להם, ההסדר היה צפוי לחול כאמור גם על מי שמסווגים "ביטחוניים" על ידי שב"ס, שמספרם עמד אותה עת על 265 כלואים (שם, בעמ' 18). בהקשר זה, העיר חה"כ רוטמן, כי ההסדר צפוי לחול על קבוצת כלואים גדולה נוספת, אמנם לא באופן ישיר, משום שלהבנתו, הצבא ממתין לחקיקה הנדונה על מנת להחיל באמצעות צו אלוף הסדר דומה, כפי שנעשה בעניין הסדרי ההיוועדות החזותית הקודמים (שם, בעמ' 16-18). בהקשר זה הסביר עו"ד שרון כי "לעניין המספרי בהחלט יש חשיבות כשאנחנו מעריכים גם את עוצמת הסיכון הביטחוני וגם בכלים החלופיים שאפשר לנקוט בכל מה שקשור לתגבור הליווי או שימוש בכלים מסוימים במהלך אותו ליווי, ככלי בטיחות", וכי הדבר "משליך על המכלול החוקתי והמשפטי". עו"ד שרון הדגיש כי "צריכים לתדד את העניין הזה, במיוחד כשאנחנו כבר נכנסים לחודש הרביעי מאז שפקע הסדר החירום", שכן "יש איזה פער מסוים, אני חייב לומר, בין תסריטי האימים שאנחנו שומעים כאן לבין העובדה שאנחנו כבר נכנסים לחודש הרביעי ללא ההסדר" (שם, בעמ' 35).

71. נקודה חשובה נוספת שעלתה בדבריו של עו"ד שרון היתה הפער בהערכת הסיכון הנשקף מהכלואים המוגדרים ביטחוניים, הקיים בין שב"ס לשב"ס. וכך תיאר עו"ד שרון את הדברים: "אני חייב להכניס לפה איזה אפיזודה מהדיונים בוועדה המקבילה לעניין חוק עונש מוות למחבלים, זה בחלק הגלוי כמובן. כשנציגי השב"כ ביקשו להציג את עמדתם בנוגע לעונש הזה, באופן מעניין, שאותי מאוד מאוד הפתיע, דווקא נאמר שהסיכון שנשקף היום מבתי הכלא פחת בצורה משמעותית. זאת בניגוד לאמירה שהייתה סותרת חזיתית לחלוטין, לא רק שנאמר שהסיכון פחת, נאמר שהסיכון אפילו עלה פי עשרות מונים ושבתי הכלא הם הזירה המלחמתית הבאה. אני לא אומר כאן מי צודק, אבל יש כאן לפחות על פני הדברים פער מאוד מאוד קיצוני בין שתי ההערכות האלה, ולדעתי צריכים לתת הסברים על הפער הזה" (שם).

72. מכל מקום, ציין עו"ד שרון כי תמיד יהיה צורך ביטחוני, והזכיר כי עמדת הסניגוריה הציבורית היתה כי כבר בשלהי המלחמה ניתן היה להחזיר את הכלואים לדיונים פרונטליים, גם בהינתן הצורך הביטחוני (שם). עו"ד שרון הזכיר שזכותו של אדם להיות נוכח בדיון הנערך בעניינו היא אולי הזכות הכי בסיסית וקדמונית, ושבעבר, פסל בית המשפט העליון סעיף חוק שהגביל אותה בהקשרים של הליכים ביטחוניים. כפי שציין עו"ד שרון, זכות הנוכחות הינה קריטית "דווקא בהליכים האלה כשיש לנו חששות מאוד מסוימים לעניין הכלואים הביטחוניים" (שם, בעמ' 34). יש חשיבות שאותו אדם יפגוש באופן בלתי אמצעי את עורך-הדין שלו ואת

השופט". כן הוסיף עו"ד שרון כי "שליטת הזכות גם פוגעת בסופו של דבר בלגיטימציה ובאמון שיש בהליך הזה..." (שם, בעמ' 35).

73. במהלך הדיון, ציינה גם עו"ד גאל עזריאל ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי מניעה מאדם לראות שופט, ללא הסכמתו, מהווה פגיעה בזכויות ומחייבת נסיבות חריגות במיוחד המצדיקות זאת (שם, בעמ' 24). עוד עמדה על חריגותיו של הסדר ההגבלה הביטחוני, המנוסח כחקיקת חירום, תוך ניתוק מנסיבות חיצוניות ברורות כלשהן, לא כל שכן נסיבות שיצדיקו סמכות להפעיל כלי משפטי של הכרזה, הטומן בחובו סמכויות חריגות. עו"ד עזריאל עמדה על כך שמדובר ב"נטע זר" שלא היה קיים בהצעת החוק הממשלתית וציינה כי גם מדברי שב"ס לא ברור מה הן אותן נסיבות ומה מידת חריגותן המצדיקה שימוש בסמכויות החריגות (שם, בעמ' 21 ו-23). בכל מקרה, הדגישה, ההכרזות, הסמכויות החריגות הנובעות מהן והנסיבות החריגות המצדיקות אותן, הן כלי שאמור להיות **מוגבל לתקופה קצרה בלבד**, והוסיפה כי לעמדתה "החוק הזה, עדיף לא לחוקק" (שם, בעמ' 26 ו-28). עו"ד יפעת רווה ממחלקת ייעוץ וחקיקה חזרה על הקושי בכך ששיקול ארגוני לפיו מושם אסיר באגף מסוים משפיע על היקף זכויותיו (שם, בעמ' 32).

74. ביום 15.2.2026 נערך דיון נוסף בוועדת החוקה (פרוטוקול מס' 823 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (15.2.2026)). הדיון בוועדת החוקה התקיים לאחר דיון חסוי בהשתתפות גורמים מטעם שב"ס. במהלכו, כך נמסר מגורמי שב"ס, נקבע כי הנסיבות שיובאו בפני השרים בבואם להכריז או לבטל הכרזה על הגבלה ביטחוני, יורכבו מארבעה רכיבים, שחלקם לוגיסטיים: הערכות מודיעין בדבר הסיכון הנובע מקבוצת האסירים המוגדרים ביטחוניים, עדכון בדבר מצב הכלואים הללו בבתי הסוהר, עדכון סדר הכוח בשב"ס, והערכת התנאים הפיזיים בבתי המשפט בישראל (שם, בעמ' 2).

75. חרף האמור, ציינה עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי של הכנסת כי עדיין לא ברור מהן הנסיבות המצדיקות הכרזה על הגבלה ביטחוני, וכי יש להבהיר גם בלשון החוק (שם, בעמ' 6). למרות זאת, נוסח החוק במקומות הרלוונטיים לא שונה. למעלה מכך, במענה לשאלותיה שנשאלו במטרה להבהיר מה הוא אותו איום ביטחוני מוגבר, כנוסחו לפי החוק, שמצדיק את ההכרזה, ענה חה"כ רוטמן "מאסיר ביטחוני נשקף סיכון ביטחוני מוגבר. מוגבר ביחס למה שאלת? ביחס לאסיר פלילי" (שם). עוד העלתה עו"ד ברודסקי-לוי את החשש מכך שמבחן הסיכון אותו מבקשים חה"כ רוטמן וגורמי שב"ס לבחון בעת הפעלת החוק הוא כזה אשר **ניתן להחילו לנצח**, נוכח העובדה כי הוא אינו תלוי נסיבות, אלא נובע מקביעה כי נשקפת סכנה אפריורית מהכלואים המוגדרים ביטחוניים ככאלה (שם). בדומה, ציין עו"ד גיל שפירא מהסניגוריה הציבורית, כי מדובר במבחן מעורפל שתמיד יאפשר הצדקה של הכרזה על הגבלה ביטחוני (שם, בעמ' 8). עו"ד עזריאל ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציינה כי גם לאחר הדיון החסוי, עדיין ישנו צורך בנתונים נוספים על ידי שב"ס המבהירים את קיומו של הצורך בהסדר. בנוסף, עמדה על הקושי בכך שההכרזה אמורה להתבסס על נתונים בנקודת זמן אחת, בעוד תוקפה הוא לשלושה חודשים קדימה, מה שלא מאפשר לבחון את הצורך האמיתי בה. כמו כן, קבעה כי בהצעת החוק "בעיה אינה רנטית" בכך שיש לה "מראית עין של הכרזה על מצב חירום והסדר חירום כשבסופו של דבר בתוכן אתם מציגים הסדר שהוא לא חירום אלא גורף ובעייתי" (שם, בעמ' 29). עו"ד יפעת רווה ממחלקת ייעוץ וחקיקה העלתה פעם נוספת את נושא עבירות ההסתה, וציינה כי קיים מנעד רחב לעבירות אלו, שהינן ברמות חומרה שונות, וכי בדיון החסוי לא הובא ביסוס עובדתי לאי החרגתן מן ההסדר הגורף (שם, בעמ' 14).

76. במהלך הדיון, אמר חה"כ רוטמן כי "סיכון ביטחוני מוגבר קיים בגלל שהוא מחבל ואויב ולא אסיר פלילי רגיל. מזה נוצר סיכון ביטחוני מוגבר. האם ניתן להפחית את הסכנה או הסיכון בדרך אחרת – כן וזאת אם כל אחד מהם מובל בלימוזינה משורינת עם משמר כבוד אישי. נשאלת גם שאלה ערכית האם במצב כזה אני

הייתי רוצה להשקיע את הכסף הזה שייחסר לי בבתי חולים ובסיוע למשפחות נזקקות. אני חושב שלא". לאחר שנשאל האם הסדר ההגבלה הביטחונית יחול גם על עבירות הריגול והבגידה, טען שכיוון שמדובר לרוב ביהודים, וכיוון שהם מוחזקים באגפים נפרדים מאלה של הכלואים המוגדרים ביטחונית, הרציונלים לא חלים בעניינם ואין להחיל עליהם את הסדר ההגבלה הביטחונית (שם, בעמ' 13). חה"כ הוסיף שהוא מכיר בכך שיש אפשרות שההסדר יחול גם על כלואים יהודים, באמצעות סעיף 12(ד) לחוק, המאפשר לערוך בחינת מסוכנות פרטנית, אך שהוא מניח שכיוון שאלה מוחזקים באגפים נפרדים, לא יחילו את ההסדר עליהם (שם, בעמ' 18). חה"כ רוטמן חזר על כך שאין מקום להשוות בין מי שנחשבים לטרוריסטים יהודים, כגון נערי גבעות, שאף לטענתו אינם בגדר טרוריסטים, וטרוריסטים פלסטינים (שם, בעמ' 20).

77. עו"ד חנית אברהם בכר, הממונה על חקיקה בלשכה המשפטית של הנהלת בתי המשפט, עמדה על הקושי בכך שדיונים יידחו פעם אחר פעם, לתקופות של שלושה חודשים לפחות, שאף צפויות להתארך לתקופה של שנים, כיוון שהדבר תלוי בסיום תוקפה של ההכרזה על הגבלה ביטחונית (שם, בעמ' 61). עוד ציינה כי אף במהלך תוקפה של הוראת השעה בתקופת המלחמה, עמדו נשיאי בתי המשפט על קושי זה (שם, בעמ' 62). במענה לחשש ציין חה"כ רוטמן כי מבחינתו שיידחו לנצח (שם, בעמ' 61).

78. ביום 17.2.2026 התקיים דיון נוסף בוועדת החוקה (פרוטוקול מס' 826 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (17.2.2026)). בדיון זה, הוחלט לקבוע הסדר מיוחד ביחס לקטינים, המחריג אותם מההסדר הגורף, אך מאפשר להחילו באמצעות בחינה פרטנית (ראו דברי חה"כ רוטמן, שם, בעמ' 14) במהלך הדיון, מסרה עו"ד אביב ישראל מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי כי לשב"ס גם כן אין די אמצעים לקיום כמות הדיונים המתנהלים בהיוועדות חזותית (זאת, כזכור, על אף שבאותה העת לא חל הסדר המחייב קיום דיונים בהיוועדות חזותית ולכן מספר הדיונים היה קטן מזה הצפוי להיות בעת קיומה של הכרזה לפי החוק), וכי לפיכך, שב"ס אינו ממלא אחר כלל ההוראות המחייבות שבתקנות היוועדות חזותית, בכל הנוגע לאופן קיום הדיונים בהיוועדות חזותית (שם, בעמ' 23). עו"ד יפעת רווח ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים ציינה כי העובדה שלא מתמלאות כלל הוראות תקנות היוועדות חזותית הינה בעייתית מאוד (שם). בנוסף, חזרה על כך שלכל הפחות צריך לערוך בחינת מסוכנות פרטנית, ובמיוחד ביחס לאוכלוסיות פגיעות כגון אנשים עם מוגבלויות (שם, בעמ' 24, 31).

79. גם עו"ד שרון מהסניגוריה הציבורית תיאר את כשלי המערכת בקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, וציין, בנוגע לקשר עם הסניגור, כי "לגבי השיחה החסויה, יש עדיין קשיים בעצם האפשרות לקבל את השיחה, במיוחד במהלך הדיון. ופה יש גם בעיה אחרת שהיא יותר רלוונטית לביטחוניים, שם יש פחות הקפדה, נגיד בפועל הלכה למעשה, על החיסיון והיחידות של השיחה. אין לי איזה פתרון לזה, כי ברמת החוק, החוק הוא מאוד מאוד ברור [...]". (שם, בעמ' 28). עוד חזר עו"ד שרון על כך שניתן להשיג את התכליות שבהצעת החוק באמצעות הקצאת והפניית משאבים נוספים של שב"ס לצורך אבטחה וליווי לבתי המשפט (שם, בעמ' 13).

80. ביום 22.2.2026 נערך דיון נוסף בוועדת החוקה. במהלך הדיון, חזר חה"כ רוטמן על כך שמדובר בהסדר חקיקתי לפרק זמן ארוך, וכי הנסיבות בבסיסו לא צפויות להשתנות נוכח המסוכנות האינהרנטית שקיימת, לעמדתו, בכלואים המוגדרים ביטחוניים (פרוטוקול מס' 832 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25, 3 (22.2.2026)). לעומת זאת, עו"ד רווח ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים חזרה על הצורך בהחרגה של אנשים עם מוגבלויות מההסדר, ועל הקושי המיוחד בהחלתו על בעלי מוגבלות שכלית ונפשית (שם, בעמ' 2). עו"ד ברודסקי-לוי מהייעוץ המשפטי לכנסת הביעה את עמדתה כי יש להחריג גם את העצורים המנהליים מההסדר, או לקבוע שלכל הפחות תיערך בחינה פרטנית בעניינם, וציינה כי לא ניתן לומר כי עולה מהם או מהוצאתם מבית הסוהר מסוכנות כללית ואפריורית (שם, בעמ' 8).

81. למחרת, ביום 23.2.2026, אישרה ועדת החוקה את הצעת החוק בנוסחה מיום 17.12.2025 עם התיקונים שנערכו על ידה, לקריאה שנייה ושלישית (פרוטוקול מס' 836 של ועדת החוקה, הכנסת ה-25 (23.2.2026)). בדיון זה, אשר עסק בין היתר בהסתייגויות של חברי הכנסת מהצעת החוק, העלה חה"כ יואב סגלוביץ' מספר הסתייגויות אשר לא התקבלו, ביניהן, היעדר קיומו של מבחן מהותי להכרזה על הגבלה ביטחונית, ולכל הפחות מבחן פרטני לבחינת מסוכנות, והצורך בהחרגת עבירות ביטוי (שם, בעמ' 2-3). חשובה במיוחד הערתו הנוגעת לעצורים המינהליים, לפיה **"אין פה טעם לגבי סיפור של מעצר מינהלי. מעצר מינהלי שאין בצדו כתב אישום, נסמך על חומר חסוי אינו גלוי לעצור, מחייב ביקורת שיפוטית ישירה, בלתי אמצעית שאינה ניתנת להחלפה בהיוועדות חזותית"** (שם, בעמ' 3).

82. ביום 25.2.2026, אושרה הצעת החוק במליאה, וביום 28.2.2026 התפרסם החוק בספר החוקים ונכנס לתוקף.

83. ביום פרסום החוק בספר החוקים, פרצה מלחמה עם איראן (מלחמת "שאגת הארי"). כבר באותו יום, הכריז שר המשפטים על הגבלה מלאה על קיום דיונים פרונטליים בבתי המשפט בהתאם לסעיף 2 לחוק, אשר הוארכה מעת לעת (הכרזה על הגבלה מלאה על קיום דיונים בנוכחות עצורים או אסירים לפי חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעת הכרזה על הגבלה (עצורים, אסירים וכלואים) (הוראת שעה), ילקוט הפרסומים 14297 (28.2.2026)). עם סיום המלחמה באמצע חודש אפריל 2026, לא חודשה עוד ההכרזה לתקופות נוספות. מאז ועד יום 19.5.2026, לא חל כל הסדר הנוגע לקיום דיונים בהיוועדות חזותית, למעט הסדר השגרה, **וכלל הכלואים שהיו מעוניינים בכך הובאו לדיונים פרונטליים**. כפי שהיה בתקופת הביניים בין פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה להכרזה על הגבלה מלאה במסגרת מלחמת "שאגת הארי", לא דווח על כל אירוע חריג במהלך הובלתם של כלואים המוגדרים ביטחוניים או אחרים, לבתי המשפט. למרות זאת, ולא כל הסבר או נסיבה חיצונית שיכולה להסביר את התזמון השרירותי, ביום 18.5.2026 הכריזו השרים על הגבלה ביטחונית לפי סעיף 3(א) לחוק, עד ליום 31.7.2026 (הכרזה על הגבלה ביטחונית על קיום דיונים בנוכחות עצורים או אסירים לפי חוק קיום דיונים בהיוועדות חזותית בעת הכרזה על הגבלה (עצורים, אסירים וכלואים) (הוראת שעה), ילקוט הפרסומים 14564 (18.5.2026) (נספח ע/2 לעיל)).

הסדר ההגבלה הביטחונית

84. כאמור, ביום 25.2.2026 אושר החוק על ידי הכנסת. החוק כולל שלושה הסדרים שנוגעים לקיום דיונים בהליכים משפטיים בהיוועדות חזותית של אסירים ועצורים. ההסדר הראשון נוגע למצבי חירום לאומיים – מצב ביטחוני, בריאותי או אסון טבע – ומאפשר לשר המשפטים, בהתייעצות עם השר לביטחון לאומי, להכריז על "הגבלה מלאה" על קיום דיונים בנוכחות כלואים בבתי המשפט, בכל המדינה או בחלקה, ועל קיומם באמצעות היוועדות חזותית (סעיף 2 וסימן ב' בפרק ב' לחוק). ההסדר השני קובע הסדר דומה של הגבלה במצבי חירום, שתוכרז על ידי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר המשפטים, לגבי דיונים הנערכים בבתי המשפט הצבאיים (פרק ג' לחוק).

85. ההסדר השלישי, הוא ההסדר מושא עתירה זו, מקנה לשרים סמכות להכריז על "הגבלה ביטחונית" על קיום דיונים פרונטליים, למעט רשימת חריגים, בעניינם של כלל האסירים או העצורים הבגירים החשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות ביטחון המנויות בחוק, וכן העצורים המנהליים, ואלו יתקיימו בהיוועדות חזותית. הטעם להכרזה הינו "סכנת חיים או סיכון ביטחוני מוגבר הנשקפים מהם בהבאתם לדיונים" – המנותקים ממצב חירום או נסיבות חיצוניות כלשהן – אשר לא ניתן להפחיתם בדרך אחרת, ולאחר שנשקל הצורך בהכרזה אל מול הפגיעה בזכויות הכלואים הנובעת ממנה (סעיף 3(א) לחוק). טרם ההכרזה, על השרים לשקול את האמור בחוות דעת בכתב מאת נציב בתי הסוהר "המתייחסת למידת הסיכון הנשקפת מהוצאת עצורים

ואסירים מהמקום שבו הם מוחזקים", את עמדות מנהל בתי המשפט והסניגור הציבורי הארצי, ויתכן שאף את קיומה של הודעת שר המשפטים על מצב חירום מיוחד לגבי דיונים בבתי משפט (סעיף 4 לחוק).

86. תוקף הכרזה על הגבלה ביטחונית הוא עד שלושה חודשים, אשר ניתן להאריכם, לאחר קבלת אישור ועדת החוקה, בשלושה חודשים נוספים בכל פעם, כל עוד הוראת השעה בתוקף (סעיף 3(ג) לחוק). הוועדה אף רשאית לבטל את ההכרזה או לקצוב את תוקפה (סעיף 4(ב) לחוק). עוד נקבע כי כאשר "חדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות הכרזה לפי סימן זה", יבטלו השר או השרים את ההכרזה ללא דיחוי (סעיף 4(ג) לחוק). יוער, כי סעיף זה מתייחס הן להגבלה מלאה, הן להגבלה ביטחונית, על אף שכאמור, הכרזה על הגבלה ביטחונית כלל אינה מותנית בנסיבות חיצוניות כלשהן, ולפיכך אין כל משמעות לסעיף זה בהקשר של ביטול הכרזה על הגבלה ביטחונית. תוקפה של הוראת השעה הוא שנתיים מיום פרסומה, שאף אותן יכול שר המשפטים, בהסכמת השר לביטחון לאומי ובאישור ועדת החוקה, להאריך לתקופה של עד שנתיים נוספות (סעיף 39 לחוק).

87. כלומר, הסדר ההגבלה הביטחונית מייצר תקופה, אשר בפוטנציאל יכולה להגיע לארבע שנים, בה ברירת המחדל היא שבאופן כפוי, כלואים המוגדרים ביטחוניים יקיימו את הדיונים בעניינם בדרך של היוועדות חזותית. האפשרות היחידה העומדת בפני כלוא אשר מבקש לקיים דיון פרונטלי שאינו נמנה על סוגי הדיונים המותרים מברירת מחדל זו, היא לחכות לתום תקופת ההגבלה הביטחונית, דבר אשר כאמור, עלול לארוך ארבע שנים (סעיף 12(ג) לחוק). אולם, גם אז, ככל שבית המשפט מצא שיש דחיפות מיוחדת בקיום הדיון, ובשים לב לפרק הזמן הצפוי לדחייה, **באפשרותו לכפות את קיום הדיון בהיוועדות חזותית אף ללא הסכמת העצור**, מטעמים מיוחדים ולאחר ששמע את הצדדים (שם).

88. אמנם, לנשיא בית המשפט, סגנו או שופט שהוסמך לכך, נתונה הסמכות להורות על קיום דיון פרונטלי, אך זאת רק מטעמים מיוחדים שיירשמו ולאחר שמיעת הצדדים וקבלת עמדת שבי"ס לעניין הסיכון הביטחוני בהבאת הכלוא, אותה ניתן להגיש במעמד צד אחד, ותוך התחשבות בחומרת העבירה, פרק הזמן שהכלוא נמצא במעצר או מאסר, דחיפות הדיון והנוק שיכול להיגרם אם יידחה (סעיפים 18(ב) ו-1(ד) לחוק). **חריג מצומצם זה הוא המסלול היחיד הפתוח בפני הכלואים המוגדרים ביטחוניים לקיים דיון, שאינו מותר מברירת המחדל, בנוכחות פיזית, משך כל תקופת ההגבלה הביטחונית**. אם לא ימצא על ידי נשיא בית המשפט, סגנו או שופט אחר שהוסמך, כי יש בכך נחיצות, יאלץ הכלוא להמתין לתום ההכרזה.

89. הסדר ההגבלה הביטחונית חל באופן גורף על כלל הכלואים הבגירים המוגדרים ביטחוניים, לרבות כלואים עם מוגבלות (סעיפים 12(א) ו-20 לחוק). קבוצה זו כוללת, בין היתר, אסירים שפוטים, עצורים פלסטינים ועצורים מנהליים (סעיף 21 לחוק), וגם פלסטינים אזרחי ישראל ותושביה, שנעצרו בנסיבות שונות (כגון, אישום בהסתה מאז פרוץ המלחמה). קטינים אמנם הוחרגו מן ההסדר הדרקוני והגורף, אולם עדיין יש לבית המשפט סמכות לכפות קיום דיון בהיוועדות חזותית ללא הסכמת הקטין, במקרים חריגים ולאחר שמיעת הצדדים, לבקשת תובע על פי עמדת שבי"ס, שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד (סעיף 17 לחוק).

90. החוק כולל רשימה רחבה של עבירות המוגדרות ביטחונית, אשר על כלואים החשודים, נאשמים או מורשעים באחת מהן חל הסדר ההגבלה הביטחונית. ההסדר חל על כל עבירת טרור כהגדרתה לפי חוק המאבק בטרור, תשס"ו-2016 (להלן: **חוק המאבק בטרור**) (סעיף 3(ב)(1) לחוק). מדובר בהגדרה רחבה ביותר, הכוללת את כלל העבירות המנויות באותו חוק או כל "מעשה טרור" שהגדרתו רחבה ועמומה (סעיף 2 לחוק המאבק בטרור). יצוין, כי העבירות המנויות בחוק המאבק בטרור הינן קשת של עבירות בדרגות חומרה שונות, החל מעבירות חמורות כגון עמידה בראשות ארגון טרור או מילוי תפקיד ניהולי בו (סעיפים 20-21); ופעולה או עסקה בנשקים, בחומרים ומיתקנים למטרות טרור (סעיף 30); דרך מתן שירות או אמצעים לארגון טרור או לביצוע מעשה טרור (סעיפים 23 ו-25 בהתאמה); וכלה בעבירות בעלות חומרה פחותה כגון הפרת חובות דיווח על רכוש

טרור (סעיף 36); ועבירות ביטוי כגון גילוי הזדהות והסתה לטרור (סעיף 24). בנוסף, ההסדר חל גם על עבירה לפי חלק ג' לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 (להלן: **תקנות ההגנה**); עבירה נגד ביטחון המדינה שנקבעה בצו הוראות ביטחון (נוסח משולב) (יהודה והשומרון) (מס' 1651), תש"ע-2009, בצו אחר שהוציא המפקד הצבאי בגדה המערבית או בתקנות ההגנה כתוקפן שם; וכן על עבירות לפי מספר חוקים או תקנות שבוטלו בחוק המאבק בטרור. כפי שצוין לעיל, עבירות בגידה וריגול לפי סימנים ב' וד' לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: **חוק העונשין**) (בהתאמה) לא נכללו בהסדר, בטענה שכיוון שאלה חלות על בעיקר יהודים, הרציונלים בבסיס ההסדר לכאורה לא חלים.

91. מעבר לרשימת העבירות המנויות בחוק, ניתנת סמכות לנשיא בית המשפט, סגנו או שופט שהוסמך לכך, להורות, במקרים חריגים, לאחר שמיעת הצדדים ולבקשת תובע על בסיס עמדת שב"ס (שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד), כי גם דיון בעניינו של כלוא שאינו חשוד, נאשם או מורשע באחת העבירות המנויות בחוק, יתקיים בהיוועדות חזותית (סעיף 12(ד) לחוק). החלטה זו צריכה להתבסס על "סכנת חיים או סיכון ביטחוני מוגבר" בהבאת הכלוא לדיון – קרי, אין צורך שתישקף סכנה מהכלוא עצמו ודי בסכנה שבהובלתו – ועל אותן "נסיבות" ערטילאיות שהובילו להכרזה הביטחונית (שם). כפי שתואר לעיל בחלק שעסק בהליך החקיקה, סעיף זה מעורר חשש כבד מפני זליגת ההסדר גם לכלואים הפליליים.

92. כאמור, ברירת המחדל הינה שבכלל הדיונים המתנהלים בעניינם של הכלואים עליהם חל ההסדר, בין בדיונים במשפט הפלילי המתנהל בעניינם או בדיוני מעצרים, בין בתביעות אזרחיות ובין בעתירות מנהליות, ישתתף הכלוא בדרך של היוועדות חזותית (סעיף 12(א) לחוק) ויופיע על צג, בשעה שבבית המשפט ינכחו המשתתפים האחרים בדיון, לרבות עורך דינו, הפרקליט או עורך דינו של הצד השני, השופט או השופטים, ואף המתורגמן (סעיף 19(ד) לחוק). החוק כולל רשימה מצומצמת של דיונים המוחרגים מברירת מחדל זו ואמורים להתקיים באופן פרונטלי: דיון מעצר ימים ראשון בעניינו של חשוד (סעיף 13(א) לחוק); דיון מהותי אחד לפחות לאחר הגשת כתב אישום (שם); דיון שבו הכלוא מודה בעובדות כתב האישום (סעיף 12(ב)(1) לחוק); דיון שבו מוצג הסדר טיעון (סעיף 12(ב)(3) לחוק); דיון שבו נשמעת הכרעת דין (סעיף 12(ב)(4) לחוק); דיון שבו נשמעים טיעונים לעונש (סעיף 12(ב)(5) לחוק); ודיון שנשמע בו גזר הדין (סעיף 12(ב)(6) לחוק).

93. לכאורה, גם דיון בו נשמעת עדות, של הנאשם או שאינה של הנאשם, הוחרגה מברירת המחדל, ואמורה להישמע בדיון פרונטלי (סעיף 12(ב)(2) לחוק). אולם, בית המשפט רשאי לדחות את הדיון למועד אחר לאחר שמיעת הצדדים לבקשת התובע, על בסיס עמדת שב"ס, שיכולה להיות מוגשת במעמד צד אחד, לפיה נשקפים "סכנת חיים או סיכון ביטחוני מוגבר" בהבאת הכלוא לבית המשפט (סעיף 14(ב) לחוק). נוסף על כך, בדיון בה נשמעת עדות שאיננה של הנאשם, יכול בית המשפט להחליט על קיום הדיון בהיוועדות חזותית, אך זאת רק לבקשת הכלוא שהוגשה באמצעות סניגורו ובהסכמת התובע (סעיף 12(ג) לחוק).

94. כאמור, הסדר ההגבלה הביטחונית חל גם על עצורים מנהליים – המצויים במעצר מתוקף צו מנהלי של שר הביטחון, והליכי המעצר שלהם מתנהלים תוך סטייה מדיני הראיות והסתמכות על ראיות מנהליות וחומר מודיעיני חסוי שאינם גלויים לעצורים ולבאי כוחם (סעיפים 2(א) ו-6 לחוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979 (להלן: **חוק סמכויות שעת חירום**)). העצורים המנהליים נמצאים לעיתים קרובות תקופות ארוכות במעצר, ללא שמוגש נגדם כתב אישום, כאשר תוקפו של צו מעצר מנהלי הינו עד שישה חודשים, אולם ניתן להאריכו לתקופות נוספות של שישה חודשים ללא כל הגבלה (שם, סעיף 2(א)-(ב)). גם בעניינם, ברירת המחדל היא קיום דיונים בדרך של היוועדות חזותית, למעט דיון ראשון בצו המעצר שיתקיים באופן פרונטלי (סעיף 21(א) לחוק). נוסף על כלל הדיונים בהם זוהי ברירת המחדל, הרלוונטיים גם לכלואים המוגדרים ביטחוניים (סעיף 21(א)(2) לחוק), כולל ההסדר גם דיונים הייחודיים להליך המעצר המנהלי: דיון בו מתבצעת

ביקורת שיפוטית על הצו, במהלכו יכול נשיא בית המשפט המחוזי לאשרו, לבטלו או לקצרו (סעיף 4 לחוק סמכויות שעת חירום); דיון בו נדון עניינו של העציר מחדש על ידי נשיא בית המשפט המחוזי, אשר אמור להתקיים בכל שלושה חודשים לכל היותר (סעיף 5 לחוק סמכויות שעת חירום); ודיון בבית המשפט העליון בערעור על החלטתו של נשיא בית המשפט המחוזי לפי סעיפים 4-5 לעיל (סעיף 7 לחוק סמכויות שעת חירום). בדיונים הייחודיים לעניינם של עצורים מנהליים, לשופט הדן בתיק סמכות להורות על קיום דיון פרונטלי (בשאר הדיונים הסמכות היא של נשיא בית המשפט, סגנו או שופט שהוסמך לכך) מטעמים מיוחדים שיירשמו, תוך התחשבות בזמן המעצר ובנזק שיגרם אם יתקיים הדיון בהיוועדות חזותית, ולאחר שמיעת הצדדים וקבלת עמדת שב"ס, אשר ניתן להגישה במעמד צד אחד (סעיף 21(ב) לחוק).

95. כאמור, ההסדר חל לא רק על הליכים פליליים המתנהלים בעניינם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים. כך ביחס לכל הדיונים בהליכים אזרחיים ומנהליים, כמעט ללא יוצא מן הכלל, ואף אם הכלוא מתנגד לכך (סעיף 15(א) לחוק). במקרה כזה יש לבית המשפט סמכות לדחות את הדיון למועד אחר לאחר ששמע את הצדדים, אך גם זה יתבצע רק "במועד הקרוב ביותר האפשרי" או לאחר פקיעת ההכרזה (שם). גם במקרה של דיון בו נדון סעד דחוף, ניתן לכפות את קיומו בהיוועדות חזותית ללא הסכמת הכלוא, אלא אם בית המשפט קבע, מטעמים מיוחדים שיירשמו ולאחר ששמע את הצדדים, כי יש לדחותו למועד בו תתאפשר נוכחותו הפיזית של הכלוא – רק לאחר תום תוקף ההכרזה על הגבלה ביטחונית (סעיף 15(ב) לחוק). כלומר, החריגים כאן מצומצמים ביותר, ונראה שכמעט ולא ניתן יהיה לקיים דיון בהליכים אזרחיים ומנהליים בנוכחות פיזית של כלוא המוגדר ביטחוני, אלא לאחר תום תקופת ההכרזה.

96. דיונים אשר ההסדר בעניינם יוצא דופן הינם דיונים בוועדות שחרורים, בעתירות אסיר ובעניין החזקת אסיר בהפרדה (סעיף 16 לחוק). כאן, מבחין ההסדר בין דיונים המתקיימים באולמות הסמוכים לבתי הסוהר בהם מוחזקים הכלואים המוגדרים ביטחוניים, לבין כאלה המתקיימים בבתי המשפט שאינם סמוכים להם. ברירת המחדל ביחס לדיונים המתנהלים באולמות הסמוכים לבתי הסוהר היא שהם יערכו בנוכחות פיזית של הכלואים, כאשר בדומה להסדר השגרה, ניתנת להם האפשרות לקיימו בדרך של היוועדות חזותית לבקשתם בלבד באמצעות סניגורם (סעיפים 16(א)(3) ו-16(ב) לחוק). לעומת זאת, דיונים המתנהלים בבתי המשפט שאינם סמוכים לבתי הסוהר, יתנהלו בדרך של היוועדות חזותית. בעניין ביטול שחרור על תנאי, נכפה על הכלואים לקיים את הדיון בדרך של היוועדות חזותית אף ללא הסכמתם (סעיף 16(א)(2) לחוק). בעניין סירוב ועדת שחרורים לשחרר על תנאי כלוא המוגדר ביטחוני בדיון שהתקיים בהיוועדות חזותית ללא הסכמתו, יוכל הכלוא לבקש את קיומו של הדיון בשנית בנוכחותו הפיזית, וזה יקבע "לאחר שלא תהיה עוד מניעה לעשות זאת או לאחר מועד פקיעת ההכרזה" (סעיף 16(א)(4) לחוק). על אף שנשמע כאילו מדובר בחריג נוסף לתחולת ההסדר, אין כל משמעות לתיבה "לאחר שלא תהיה עוד מניעה לעשות זאת", והכוונה היא שניתן לקיים דיון פרונטלי בתום ההכרזה על הגבלה ביטחונית.

97. התמונה ברורה. למעט רשימה סגורה של דיונים, כלל הדיונים בהליכים השונים שמתנהלים בבתי המשפט בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים, יתנהלו בנוכחותם על גבי הצג, בעודם הם יושבים בחדרון ייעודי לכך בבית הסוהר בו הם כלואים, רבים מהם אזוקים (ראו נייר העמדה מטעם הסניגוריה הציבורית אשר צורף כנספח 6/ע לעיל), צופים מרחוק בנעשה באולם אשר יש בכוחו להכריע את המשך גורלם. כפי שהוזכר בפרק העוסק בממצאי הסדר השגרה לעיל, במהלך דיונים המתנהלים בנוכחותם של כלואים בדרך של היוועדות חזותית, מתקשים האחרונים לראות את כלל הנוכחים ולשמוע את דבריהם; כאשר יש צורך במתורגמן, הכלואים מתקשים לשמוע ולהבין את דבריו; פעמים רבות, ועל אף שהדבר אסור על פי תקנות היוועדות

חזותית, מושמים הכלואים על מצב השתק; לא מתאפשר להם קשר תקין, ולעיתים אף לא מתאפשר כלל קשר, בינם לבין עורכי דינם במהלך הדיונים, כפי שמורות תקנות היוועדות חזותית (תקנה 5); ועוד.

98. בין הדיונים המתקיימים בהיוועדות חזותית, ישנם דיונים בעלי השלכות כבדות משקל על ההליך עצמו ועל תוצאותיו, כגון דיונים בהמשך המעצר ודיוני הקראה ראשוניים, שאף אין אפשרות לדחותם במקרה שהכלוא אינו נותן הסכמתו להיוועדות החזותית (סעיף 13(א) לחוק). לעומת רשימת הדיונים המצומצמת המוחזרת מהסדר ההגבלה הביטחונית בחוק, רשימת העבירות עליהן הוא חל רחבה ואינה סגורה, הן לאור ההגדרה מרחיבה והמעורפלת שמציע חוק המאבק בטרור ל"מעשה טרור", הן לאור הסעיף המאפשר להחיל את ההסדר גם על כלואים שאינם חשודים, נאשמים או מורשעים בעבירות המנויות בחוק.

99. החוק כולל גם חובת דיווח חודשית לוועדת החוקה מצד רשויות שונות, אודות נתונים מתקופות בהן הכרזות, בין במצבי חירום ובין על הגבלה ביטחונית, היו בתוקף (סעיף 38 לחוק). כך, בין יתר הנתונים והגורמים המדווחים, על נציב שב"ס לדווח, במקרה של הגבלה ביטחונית, על מספר העצורים שנקלטו, בפילוח לפי עבירות, היותם של העצורים החדשים קטינים או בגירים וסוג המעצר; מספר הכלואים שהשתתפו בדיונים בהיוועדות חזותית, בדרך של שיחת טלפון (במקרה חריג של מניעה טכנית בלתי צפויה לפי סעיף 7(ג)1 לחוק), ובאופן פרונטלי; ומספר הפעמים בהן התבקשה עמדת שב"ס לצורך קבלת החלטת שופט על קיום דיון פרונטלי (סעיף 38(1) לחוק). בנוסף, על מנהל בתי המשפט לדווח על מספר הדיונים בוועדות שחרורים שהתקיימו בהיוועדות חזותית ומספר הדיונים הפרונטליים; ומספר בקשות המעצר הראשונות טרם הגשת כתב אישום, ולאחר הגשתו, שהוגשו לבתי המשפט (סעיפים 38(3)(ב)-(ג) לחוק).

100. יצוין, כי החוק חל רק על כלואים המוגדרים ביטחוניים, ככל שמתקיים לגביהם דיון בבית משפט בישראל. לגבי עצורים, ובכלל זה עצורים מנהליים, אשר הדיונים בעניינם מתקיימים בבתי משפט צבאיים בגדה המערבית, חל הסדר דומה של קיום דיונים בהיוועדות חזותית, המעוגן בצו בדבר קיום דיונים בהיוועדות חזותית בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים בחירום ("חברות ברזל") (תיקון מס' 23) (יהודה ושומרון) (מס' 2274) (הוראת שעה), תשפ"ו-2026. כפי שצוין בדיוני ועדת החוקה, ההסדר בחקיקה הצבאית למעשה "עוקב" אחר ההסדר שחל על דיונים בבתי המשפט בישראל. אמנם, בתקופת הביניים שבין פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה ועד ההכרזה על הגבלה ביטחונית מכוח החוק מושא עתירה זו, במהלכה הובאו כלואים לדיונים פרונטליים, המשיך ההסדר שבחקיקה הצבאית והדיונים בבתי המשפט הצבאיים התנהלו בהיוועדות חזותית; אולם, כפי שעלה מהדיונים, ככל שההסדר מושא עתירה זו יבוטל, הדבר צפוי להשפיע גם על החקיקה הצבאית.

ההבדלים בין הסדר השגרה לבין הסדר ההגבלה הביטחונית

101. יש לעמוד על מספר הבדלים בין הסדר ההגבלה הביטחונית לבין הסדר השגרה. ראשית, ההבדל העיקרי הוא אופיו הכופה של הסדר ההגבלה הביטחונית. הכלל המנחה בהסדר השגרה הוא שכוון שקיום דיונים בהיוועדות חזותית כרוך בפגיעה בזכויות הכלואים, הדבר יתקיים רק **לבקשתו היזומה שהוגשה באמצעות סניגורו**. הסכמה פסיבית אינה מספיקה. לעומת זאת, הסדר ההגבלה הביטחונית הינו כופה גם כיוון שהוא חל באופן אוטומטי וכמעט ללא כל חריגים על הכלואים המוגדרים ביטחוניים ללא שנדרשת הסכמתם, ואף אם הביעו התנגדות לקיום הדיונים בעניינם בדרך זו, בחלק מהמקרים תכפה עליהם עריכת הדיון בהיוועדות חזותית בניגוד לרצונם (ראו סעיפים 12(ג), 15(א), 15(ב) ו-16(א)2 לחוק).

102. שנית, הסדר השגרה מחריג כאמור קטינים מתחולתו, כלומר לא ניתן לקיים דיון בעניינם בדרך של היוועדות חזותית אף לבקשתם (סעיף 133א(ב) לחוק סדר הדין הפלילי; סעיף 16(א) לחוק המעצרים). לעומת זאת,

בהסדר ההגבלה הביטחונית לא רק שניתן לקיים דיונים בנוכחותם כלואים קטינים בדרך של היוועדות חזותית, ניתן לכפות זאת עליהם ללא הסכמתם (סעיף 17 לחוק).

103. שלישית, בהסדר השגרה נקבע כי הוא יחול רק במקרה שבו הכלוא מיוצג (סעיף 133א(ב) לחוק סדר הדין הפלילי; סעיף 16ב(א) לחוק המעצרים), ולא רק זאת, נקבע במפורש כי אם נמנעה מעצור פגישה עם סניגורו לפני הדיון, הדיון חייב להתקיים בנוכחותו הפיזית (סעיף 16ג(3) לחוק המעצרים). זאת, ככל הנראה בשל הפגיעה החמורה בקשר בין הכלואים לסניגוריהם ועל מנת להתמודד עם טענות המועלות בשל כך. לעומת זאת, הסדר ההגבלה הביטחונית חל על הכלואים המוגדרים ביטחוניים, בין אם הם מיוצגים ובין אם לאו (סעיף 12א(א) לחוק), ואינו כולל הגבלה דומה, כך שבמקרים רבים, הדיונים יתקיימו מבלי שנערך מפגש בין הכלוא לסניגור.

תנאי הכליאה במתקני שב"ס

104. בטרם נעבור לחלק המשפטי, הרי שלצורך השלמת התמונה, נבקש להציג בקצרה את תנאי הכליאה של הכלואים המוגדרים ביטחוניים במתקני שב"ס. זאת, היות שקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, על רקע תנאי הכליאה המחרידים שיתוארו להלן, מאפשר את העמקת בידודם של הכלואים מהעולם החיצון ואת הסתרת הזוועות המתחוללות בבתי הסוהר, והופך את הפגיעה בכלואים לחמורה לאין שיעור.

105. הצפיפות הקשה בבתי הסוהר אינה סוד. מאז פרוץ המלחמה המצב התדרדר עוד יותר והחמיר באופן חסר תקדים. הוראת שעה, המוארכת מעת לעת, מאפשרת ציפוף כלואים ללא הגבלה והלנתם על הארץ. בהתאם לדיווח שהועבר לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ביום 14.6.2026, מצבת הכלואים בשב"ס נכון ליום 31.5.2026 עמדה על 23,111 כלואים, עלייה של 6,758 כלואים מאז פרוץ המלחמה. כ-59% מכלל הכלואים – כ-92% מכלל הכלואים המוגדרים ביטחוניים והמסווגים כ"ביטחוניים" על ידי שב"ס וכ-37% מכלל הכלואים הפליליים – מוחזקים בשטח מחייה הקטן מ-3 מ"ר לכלוא, בתנאים שאינם עומדים בפעימה הראשונה שנקבעה בפסק הדין בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים** (13.6.2017).

106. נוסף על כך, מאז 7.10.2023 חלה החמרה קיצונית בתנאי הכליאה של הכלואים המוגדרים הביטחוניים. עם פרוץ המלחמה, הצהיר שב"ס על נקיטה במדיניות הגבלת תנאים ותנועה כלפי הכלואים המוגדרים ביטחוניים אשר חלה עד היום, שנועדה להפחית למינימום את תנועתם ולבודד אותם ככל הניתן מהעולם החיצון ("הוראת שעה – צמצום פעילות שגרה בעת מלחמה" מיום 16.10.2023 והארכותיה). יצוין כי תחילה, הוחלה המדיניות על כלל אוכלוסיית האסירים, אך תוך זמן קצר, היא בוטלה ביחס לאוכלוסיית הכלואים הפליליים, ונותרה בעינה אך ביחס לאוכלוסיית הכלואים המוגדרים ביטחוניים. כחלק ממדיניות זו, הוגבלו תנאי הכליאה ותנועתם של הכלואים הביטחוניים למינימום: הם אינם יוצאים מתאיהם לאורך כל שעות היממה למעט כשעה לכל היותר ביום שבמהלכה הם מורשים להתקלח; אין להם גישה לרדיו או לטלוויזיה; האור בתאיהם כבוי לאורך שעות היום; נמנע מהם מזון באופן מספק ולעיתים מסופק מזון שאינו ראוי למאכל; ישנה הגבלה על גישה למי שתייה; נמנעת יציאתם למרפאה או לטיפולים רפואיים מחוץ לכלא; הם לא זכאים לרכוש מוצרים בקנטינה; כל הציוד שלהם מהתאים הוחרם ובכלל זה ספרים, עיתונים ובגדים (הסניגוריה הציבורית **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר 2023-2024** (2025) (להלן: **דו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025**)).

107. ניתוקם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים מהעולם החיצון מתבטא בדרכים נוספות. כך, ניתן למנוע מפגש של חשודים בעבירות ביטחון עם עורכי דינם ולהשהות את הבאתם בפני שופט לתקופות ארוכות יותר מאשר עצורים "רגילים" (סעיפים 35 ו-30 לחוק המעצרים); יצוין שביחס לקבוצות כלואים מסוימות, ישנה סמכות

להאריך את תקופות מניעת המפגש והשהיית ההבאה בפני שופט אף יותר (ראו, למשל, חוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (פגישה עם עורך דין של עצור בעבירות ביטחון), תשפ"ד-2024; סעיף 5 לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, תשס"ב-2002)). לאחרונה, אף ביקוריהם של מבקרים רשמיים מטעם הסנגוריה הציבורית במתקני הכליאה אינם מתאפשרים, לאור הימנעות השר לביטחון לאומי למנותם מאז תחילת שנת 2026 בניגוד לדין (ראו [פניית העותרת לשר בנושא מיום 25.5.2026](#), באתר העותרת). בנוסף, נאסרו ביקוריהם של הוועד הבינלאומי של הצלב האדום אצל כלל האסירים והעצורים הפלסטינים מהגדה המערבית ומעזה שמוחזקים במשמורת שב"ס והצבא (בג"ץ 1537/24 [האגודה לזכויות האזרח נ' הממשלה](#) (3.6.2026) (להלן: [עניין הצלב האדום](#))). רק לאחרונה פסק בג"ץ כי מניעת ביקורי הצלב האדום עומדת בניגוד לדין וקבע כי יש לאפשר את הביקורים, ובכלל זה מפגשים בלתי אמצעיים עם כלואים. חרף האמור, בעת הגשת עתירה זו, עדיין לא מתאפשרים ביקורים של הצלב האדום במתקני שב"ס, תוך הפרה בוטה של פסק דינו של בית המשפט הנכבד. אף ביקורי בני משפחות האסירים בבתי הכליאה נמנעים באופן גורף (ראו בג"ץ 50338-11-25 [קצראוי נ' השר לביטחון לאומי](#) (25.11.2025)).

108. קיומם של הדיונים בעניינם בדרך של היוועדות חזותית, הן מכוח הוראת השעה בתקופת המלחמה, הן מכוח החוק מושא עתירה זו, ללא הוצאת הכלואים ממתקן הכליאה וללא קיום דיון פרונטלי בבית המשפט במהלכו יוכלו לפגוש את בני משפחותיהם והשופט יוכל להתרשם ממצבם באופן בלתי אמצעי – מהווים [אמצעי בידוד נוסף](#) על האמצעים האמורים. נראה כי תכלית מרכזית של בידוד הכלואים מהעולם החיצון – ובכלל זה, קיום הדיונים בהיוועדות חזותית – הינה הניסיון להסתיר את הזוועות המתחוללות בבתי הסוהר, ולאפשר את המשכן.

109. מאז תחילת המלחמה ועד היום מפורסמות עדויות זוועה אודות מעשים מחרידים המתרחשים בבתי הסוהר, ואודות תנאי כליאתם הקשים של הכלואים המוגדרים ביטחוניים: עינויים, התעללות, אלימות פיזית ומינית, מוות, פציעה, כבילה, שימוש באלות, בגז מדמיע ובכלבים, תנאי כליאה בלתי אנושיים ומשפילים (צפיפות קשה, היגינה ירודה ומגפת גרדת, קור, ניתוקי מים, היעדר שמש ואוויר ועוד), מניעת גישה לשירותים רפואיים, הרעבה והזנה דלה (תחושת רעב, אבדן משקל קיצוני, צום כפוי ואגירת מזון כדי לאוכלו פעם ביום), מניעת שינה ועוד.

110. הדברים פורסמו בדוחות מטעם האו"ם, ארגוני חברה אזרחית ומכוני מחקר. ראו, למשל: [דוח הנציב העליון של האו"ם לזכויות אדם מיום 31.7.2024](#) בנוגע להחזקת כלואים מאז פרוץ המלחמה; דוח עדויות כלואים של ארגון "בצלם" מיום 5.8.2024, "[ברוכים הבאים לגיהנום](#)"; ע'אזי אבו ג'יאב "[השתיקה מול ההתעללות בעצורים פלסטינים מעידה על שינוי שחל בחברה הישראלית](#)" מכוון ון ליר 20.2.2025; רופאים לזכויות אדם "[מותם של פלסטינים המוחזקים במשמורת ישראל: העלמה, הרג שיטתי וטיוח](#)" (נובמבר 2025).

111. ביום 28.11.2025 התפרסם [הדוח התקופתי השישי בעניין ישראל](#) של ועדת המומחים של האו"ם לעניין האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (1984) (להלן: [האמנה נגד עינויים](#)), הגורם המוסמך האמון על פרשנות האמנה; להלן: [דוח הוועדה נגד עינויים](#)). מדובר בדוח הקשה והחריף ביותר שפרסמה הוועדה אי פעם אודות המצב בבתי הסוהר בישראל, ובפרט באשר לכלואים הפלסטינים המוחזקים בהם. הוועדה מנתה שורה ארוכה של זוועות המתחוללות בבתי הסוהר, וקבעה כי מדובר בהפרות חמורות של האמנה נגד עינויים, שחלקן עשויות להוות פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, ואף להשתלב ביסודות של עבירת הגינוסייד. בין היתר, עמד הדוח על כך שמאז פרוץ המלחמה, תועדו 98 מקרי מוות של כלואים פלסטינים בבתי הסוהר, ושעל גופות חלק מהכלואים נמצאו סימני עינויים והתעללות, כולל מניעת טיפול רפואי ותת תזונה. עוד עמדה הוועדה על הצפיפות הקשה בבתי הסוהר (ראו גם דיווח אודות דוח הוועדה נגד עינויים: ניר

חסון "ועדת האו"ם נגד עינויים: חוששים מהידרדרות קשה בתנאי הכליאה של עצירים פלסטינים" **הארץ** 29.11.2025.

112. הדברים מפורסמים תדיר אף ברשתות החברתיות וכלי התקשורת בישראל ובעולם. ראו רק על קצה המזלג: יהושע (ג'וש) בריינר "**מקורות: שב"ס הפחית את המזון לאסירים ביטחוניים ומסתיר את הנתונים על כד" הארץ** 26.6.2024; ע'אזי אבו ג'יאב "**הם שמעו על מתקפת חמאס בעודם בכלא, וחייהם הפכו לגיהנום" שיחה מקומית** 17.9.2024; יונתן פולק "ראיתי שהרצפה מלאה דם קרוש. הרגשתי את הפחד עובר כמו חשמל בגוף. ידעתי בדיוק מה תכף יגיע" **הארץ** 9.1.2025; אורן זיו "**שחרור האסירות בגדה: אין חיים בכלא, זה היה למעשה בית קברות" שיחה מקומית** 20.1.2025; "**לא עובר יום בלי עינויים: רופאים מעזה מעידים על כליאתם בישראל" הגרדיאן** (עברית) 28.2.2025; הגר שיזף "**אסירים סובלים מתת-תזונה, חולים ומתים: השגרה של כלא מגידו" הארץ** 4.7.2025.

113. בדו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, דווח על אלימות שגרתית ושיטתית מצד אנשי שב"ס ועל ביצוע עבירות פליליות בכלואים מצד הסוהרים. בין היתר, דווח על נקיטת אלימות ללא כל צורך, על נקיטת בעת העברתם בין אגפים, הבאתם לדיונים, הובלתם למרפאה ובכל הזדמנות אחרת. עוד מתואר כיצד יחס ותנאי כליאה אלה הינם בעלי השלכות הרסניות במיוחד ובלתי הפיכות ביחס לקטינים (שם, בעמ' 30-31 ו-33). מעדויות שהגיעו לעותרת וכן מדיווחים בכלי התקשורת עולה כי האלימות הקשה והשגרתית הננקטת נגד כלואים המוגדרים ביטחוניים, זלגה גם לאגפים הפליליים והפכה גם שם לדפוס פעולה שגרתית. אלימות זו, בין היתר כלפי כלואים המשתייכים לאוכלוסיות פגיעות כגון אנשים עם מוגבלות, כוללת, בין היתר, שימוש באלות, טייזר, כדורי גומי, רימוני הלם וגז, אשר הביא לא פעם לפגיעות גופניות חמורות ואף לנכויות (ראו, למשל: שוש מולא "ירי כדורי גומי, רימוני הלם בתאים ומכות עד כדי אשפוז: גל של אלימות סוהרים נגד אסירים שוטף את האגפים הפליליים" **ynet** 13.1.2026).

114. ביום 9.5.2025 ניתן פסק דינו של בג"ץ, אשר חייב את שב"ס לנקוט בצעדים המבטיחים שגם לאסירים ביטחוניים יסופק מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל (בג"ץ 2858/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי**, פסקה 32 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (7.9.2025) (להלן: **עניין ההרעבה**)). בפסק הדין נקבע, כי המשיבים אינם עומדים בחובותיהם על פי הדין. המידע שהוצג בפני בית המשפט, לרבות החומר החסוי שהוגש במעמד צד אחד, העלה "**ספקות ממשיים ביחס למצב התזונה בפועל של האסירים הביטחוניים, ולא במקרים חריגים בלבד**" (פסקה 33 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז; וראו גם פסקה 4 לפסק דינו של השופט גרוסקופף). השופטת ברק-ארז ציינה, כי אין באפשרותה לכלול פירוט נוסף משום שמדובר בחומר חסוי, אולם הפנתה לדוח הסניגוריה הציבורית הפומבי האחרון שהוגש לשר המשפטים, בו צוינו ממצאים חמורים אשר כללו, בין היתר, "מחסור משמעותי במזון עד כדי דיווחים על רעב קיצוני בקרב הכלואים; מניעת גישה רציפה למי שתיה במקומות מסוימים; היעדר טיפול רפואי בסיסי" ועוד. על פי האמור בדוח, "ממצאים חמורים אלו הובאו לידיעת היועצת המשפטית לממשלה ונציגי שירות בתי הסוהר" (הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות שנתי 2024**, בעמ' 73). יצוין, כי גם לאחר מתן פסק הדין נראה שהמצב התזונתי של הכלואים המוגדרים ביטחוניים הוסיף להיות בכי רע. במסגרת בקשה לפי פקודת ביזיון בית המשפט שהוגשה ביום 18.11.2025, הבהיר בית המשפט כי פסק הדין עוסק בכלל הכלואים ולא רק במי שה-BMI שלו נמוך מאד, כי אסירים לא אמורים לרדת במשקל באופן כפוי, וכי יש לתת תוספות מזון באופן שוטף בהתאם לצורך ולנתונים האישיים של כל כלוא (עניין **המזון לכלואים ביטחוניים**, החלטה מיום 26.3.2026).

115. הדברים פורסמו אף במכתבו של ראש השב"כ הקודם, מר רוני בר, מיום 26.6.2024, בו ציין כי התנהלותה של ישראל בבתי הסוהר **גובלת בהתעללות** וכי "ישראל תתקשה להדוף את הטענות נגדה, שלפחות חלקן מבוססות,

כך שהתנהלותה עשויה להיחשב פשע בינ"ל (יחס בלתי אנושי) והפרה של אמנות בינ"ל (האמנה נגד עינויים)" (ההדגשות במקור).

העתק מכתבו של ראש השב"כ מיום 26.6.2024 מצ"ב ומסומן ע/11.

116. מדיניות זו, שעליה עמד ראש השב"כ, מקורה בהחלטותיו של השר לביטחון לאומי. מיד עם כניסתו לתפקיד הכריז השר על "מהפכה" בתנאי הכליאה של האסירים הביטחוניים ועל הרעת תנאיהם. זוועות 7.10.2023 שימשו את השר ואת שב"ס כאמתלה על מנת לחולל את אותה "מהפכה". מאז פרוץ המלחמה הודו השר לביטחון לאומי וגורמים בשב"ס בפה מלא בשורה של התבטאויות ציבוריות, כי מדובר במדיניות השר ושב"ס שמציית לו, ומוציאה לפועל. את הדברים אמר, למשל, תת-גונדר עירן נהון, ששימש עד לאחרונה כיועץ המשפטי לשב"ס, [בכנס לשכת עורכי הדין ביום 28.5.2024](#): "מדיניות זה לא מילה גסה. הוא השר לביטחון לאומי, זה התפקיד שלו לקבוע מדיניות... המדיניות היא בסופו של דבר להקשיח את תנאי הכליאה עד כדי שיקבלו את המינימום שבמינימום שמגיע להם על פי החוק, אז למה לתת יותר? ... כמה שזה נשמע רע להגיד את זה, ואני לובש מדים של שב"ס, אבל שב"ס עבר מהפכה, והמהפכה הזאת היא, נכון, במסגרת שביעי באוקטובר, היתה הזדמנות, וצר לי שזה המצב, זה טרגי שזה המצב, אבל יש בזה, והיתה בזה הזדמנות לשנות מדיניות". ובישיבת הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת מיום 27.11.2024, שכותרתה "סקירת חבר הכנסת איתמר בן גביר, השר לביטחון לאומי, על פעולות משרדו", תיאר השר את מדיניותו ומעורבותו האישית בעניינים הנוגעים לתנאי הכליאה של האסירים המוגדרים ביטחוניים: "הכל ירד. הכל ירד. ... השינוי שהובלנו שם – מקלחות, טלפונים, הפקדות, פיקדונות, כסף שקיבלו – הכל נעצר, ואני רק מתפלל שנמשיך עם זה, שאף אחד לא יעצור אותנו" (פרוטוקול ישיבה מס' 305 של הוועדה לביטחון לאומי, הכנסת ה-25, 48 (27.11.2024)). [ובהפגנה מול בית המשפט העליון ביום 5.6.2025](#), צעק השר מעל הבמה, בהתייחסו לכלואים: "מוות למחבלים! מוות למחבלים! מוות למחבלים!", והכריז: "לקחנו להם את הכל... הם באים שמנים, יוצאים רזים!". ואלו רק מקצת מההתבטאויות.

117. הדברים פורסמו גם בסרטוני יחסי ציבור מטעם שב"ס ובמופעי השפלה והתעללות שעורכים השר ונציב שב"ס עבור כלי התקשורת. כך, למשל, ביום 4.7.2024 פורסם על ידי ערוץ 14 [ועל ידי השר ברשת X](#), סרטון שצולם על ידי חטיבת המודיעין בשב"ס, בו נראה כלוא המוגדר ביטחוני, המספר על הפגיעות הקשות בזכויות הכלואים מאז 7.10.2023. הכלוא מתאר מגבלות קשות לאורך כל שעות היום, חוסר יכולת לנהל אורח חיים כלשהו וענישה קולקטיבית. בעניין המזון מספר הכלוא, כי האוכל שניתן עובר "חצי בישול", וזהו אוכל שאין לו טעם, כזה שנועד "רק בשביל לחיות". השר שיתף את הסרטון והוסיף מטעמו: "אל תיכנסו לגיהנום של בן גביר". דוגמה נוספת הינה סרטונים שפורסמו בכלי התקשורת של השר ונציב שב"ס – מלווי סוהרים עם אפודים, אלות וקסדות, שעה שהסוהרים משליכים רימוני הלם לתוך התאים, משפילים את האסירים ומענים אותם (ראו, למשל, דיווחים מלווי בווידאו ב-ynet, וכן [בערוץ 7](#). וגם כאן, קיימות דוגמאות רבות נוספות).

118. אם כן, מכל האמור עולה, כי אי קיומם של דיונים פרונטליים בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים, עומד ביחס הפוך לצורך ההולך ודוחק בקיום ביקורת שיפוטית על תנאי הכליאה ועל מצבם של הכלואים, הנובע מן ההחמרה המשמעותית בתנאי הכליאה ועדויות הזוועה בנוגע ליחס לכלואים.

הפניות אל המשיבים

119. במהלך הליך החקיקה ולאחריו פנתה העותרת פעמיים למשיבים, בימים 25.1.2026 ו-23.3.2026. העותרת שבה והדגישה, כי היא מתנגדת בתוקף להסדר ההגבלה הביטחוניית. במסגרת פניותיה שטחה העותרת את טענותיה נגד הצעת החוק, ולאחר שעברה, נגד החוק כפי שהתקבל בסופו של דבר במליאת הכנסת.

העתק פניית העותרת מיום 25.1.2026, מצ"ב ומסומן ע/12.

העתק פניית העותרת מיום 23.3.2026, מצ"ב ומסומן ע/13.

120. ביום 14.5.2026 התקבל מענה מטעם עו"ד ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי לוועדת החוקה, ובו נמסר כי "הוועדה קיימה שורה של ישיבות בעניין הצעת החוק [...] ובכלל זה ההצדקה להבחנה בין כלל האסירים ועצורים לבין אסירים ועצורים החשודים בעבירות ביטחון, וכן דנה הוועדה בפתרונות שונים ליצירת איזון בין הסיכון שהציג שירות בתי הסוהר בהבאתם של אסירים לעצורים לדיונים בבית המשפט לבין זכותם של האסירים והעצורים להליך הוגן. בכלל זה, נקבע בהסדר [...] כי הוא יופעל רק אם תפורסם הכרזה [...] בהתאם לדרישת החוק. [...] בכל מקרה, נדגיש כי, מטבע הדברים, לייעוץ המשפטי לכנסת אין סמכות להתערב בתוכנו של חוק שאושר בשלוש קריאות בכנסת".

העתק מענה יועמ"ש ועדת החוקה מיום 14.5.2026, מצ"ב ומסומן ע/14.

121. ביום 17.6.2026 התקבל מענה מטעם המחלקה למשפט פלילי במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לפיה "מבלי להתייחס למכלול הטענות שהועלו בפנייתך, ומבלי להביע עמדה לגופו של עניין, נציין כי במסגרת הדיונים שהתקיימו בהצעה בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, הציגו, נציגות ייעוץ וחקיקה, את **הקשיים השונים בנוגע להצעת החוק**". עוד נמסר במענה כי לאחר פניית העותרת מיום 23.3.2026 בה התבקשה היועמ"שית להורות לשרים לא להכריז על **הגבלה ביטחונית**, התקבלה פנייה מטעם המשרד לביטחון לאומי להפעלת הסמכות, וחוות דעת הייעוץ המשפטי הוגשה יחד עם חוות דעת נציב שב"ס לשר המשפטים. תוכן העמדה לא פורט. כידוע, השרים החליטו לאחר מכן להפעיל את סמכותם ולהכריז על הגבלה ביטחונית.

העתק מענה מחלקת משפט פלילי במחלקת ייעוץ וחקיקה מיום 17.6.2026, מצ"ב ומסומן ע/15.

הטיעון המשפטי

122. על מנת לקבוע כי הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק אינו חוקתי, יש להצביע על פגיעה בזכויות האדם המוגנות בחוקי היסוד. ככל שאכן כך, וכיוון שהפגיעה היא בחוק, עליו להיות כזה ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שתכליתו ראויה ושפגיעתו בזכויות אדם מידתית (סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: **חוק היסוד**)). כפי שיפורט להלן, הבחינה החוקתית מעלה כי הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק פוגע בזכויות אדם, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, תכליותיו אינן ראויות ופגיעתו עולה על הנדרש.

הפגיעה בזכויות אדם

הפגיעה בזכויות להליך הוגן, לכבוד ולחירות

123. כאמור, העיקרון כי אין דנים אדם שלא בפניו הינו עיקרון יסוד של המשפט הפלילי, החל הן על זכותו של נאשם להיות נוכח במשפטו, הן על זכותו של חשוד או עצור להיות נוכח בהליכי מעצרו. זכות הנוכחות של כלוא בדיונים בעניינו מעוגנת היטב בדין הישראלי (ראו, בין היתר, סעיפים 16(2) ו-57(א) לחוק המעצרים וכן סעיף 126 לחוק סדר הדין הפלילי), ומהווה זכות חוקתית מוגנת מכוח חוק היסוד. זכות זו מהווה מרכיב גרעיני של הזכות להליך הוגן, אשר הוכרה כזכות חוקתית מוגנת מכוח הזכות לחירות שבסעיף 5 לחוק היסוד והזכות לכבוד האדם המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד (בש"פ 8823/07 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד סג(3) 500, 529-528 (2010) (להלן: **עניין פלוני**); בש"פ 6332/12 **פלונית נ' מדינת ישראל**, פסקה 12 להחלטתו של השופט מלצר (29.8.2012); **עניין ברקי פטה המפריס**, בעמ' 777). כפי שצוין בפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה בעניין **פלוני**, "בתוך המרקם העשיר של הזכויות הדיוניות השזורות בהליך הפלילי, המספקות את הערבויות החיוניות

להיותו הליך הוגן, נוכחותו ומעורבותו של עצור או של נאשם בדיון שיפוטי הנוגע לעניינו, הן מזכויות-העל החשובות ביותר – אם לא החשובות שבהן. יכולת מימושו עומדת בלב עשייתו של משפט הוגן" (עניין פלוני, בעמ' 571; ראו גם בש"פ 2510/20 מדינת ישראל נ' פלוני (23.4.2020)).

124. מניעת קיום דיונים פרונטליים ועריכתם בהיוועדות חזותית פוגעים בחומרה בזכות להליך הוגן של הכלואים המוגדרים ביטחוניים, אשר ההתרשמות הישירה מהם על ידי השופט והשתתפותם בהליך המתנהל קריטיות לניהולו. כפי שציין המשנה לנשיאה ריבלין בעניין פלוני, "ראוי כי הנאשם יחווה בחושו את ההליך המשפטי. ראוי כי בית המשפט יראה לנגד עיניו את הפרט מושא המשפט" (שם, בעמ' 530). זאת, בוודאי כאשר מדובר בהליכים פליליים המשליכים על חירותו של אדם: "בית משפט הן בחירותו של אדם נדרש בדרך כלל לראות לנגד עיניו את האדם ולשמוע את דברו בכל הנוגע לחוקיות מעצרו" (שם, דברי המשנה לנשיאה ריבלין בעמ' 531; וראו גם את דברי השופטת פרוקצ'יה בעמ' 571).

125. מניעת קיום הדיונים הפרונטליים שוללת את זכותם הבסיסית של הכלואים להשתתף מהותית בדיונים בהליכים המתנהלים בעניינם, לטעון טענותיהם, להתגונן באופן יעיל, להביא לבירור נאות של העובדות ולהבין באופן אפקטיבי את הדיון המשפטי (ראו שם, בעמ' 529-530), במיוחד כאשר מדובר בכלואים עם פערי שפה, קטינים או אנשים עם מוגבלויות. הדבר אף פוגע בזכותם לייצוג ולחיסיון לאור הקשיים המתעוררים ביצירת הקשר בין הכלוא, הנמצא בעמדת ההיוועדות החזותית בבית הסוהר, לבין בא כוחו הנוכח באולם הדיונים, עליהם עמדנו לעיל (ראו גם מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025, שצורף כ-4/ע לעיל, בעמ' 5-6). אמנם, סוגי דיונים מסוימים הוחרגו מההסדר ומתקיימים בנוכחותם הפיזית של הכלואים בבתי המשפט, אך עדיין רובם הגדול של הדיונים, ובכלל זה דיונים מהותיים ורגישים, כגון הקראת כתב אישום, מתקיימים בהיוועדות חזותית. מעבר לפגיעה בתוצאות ההליך, קיימת פגיעה בצדק הפרוצדורלי, קרי, בתחושת ההוגנות של הליך, ובאמון הנאשם בהליך הפלילי (שם, בעמ' 530; וראו גם את ממצאי בחינת הסדר השגרה שהובאו לעיל ואת מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025, בעמ' 6). הכלוא אף אינו זוכה לפגוש את בני משפחתו באולם הדיונים ולשאוב מהם עידוד ותמיכה (ראו עניין לשכת עורכי הדין, בפסקה 7 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

126. מניעת נוכחותם של הכלואים באולם בית המשפט אף שוללת את זכותם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים כי הערכאה השיפוטית תקיים ביקורת שיפוטית אמיתית במסגרתה תתרשם באופן ישיר ובלתי אמצעי ממצבם הפיזי והנפשי ומתנאי החזקתם (שם, בעמ' 571). והאמור מקבל משנה תוקף לאור הדברים שהובאו בהרחבה לעיל אודות תנאי הכליאה המחפירים, היחס המחריד לכלואים ובידודם מהעולם החיצון.

127. צמצום נוכחותם של הכלואים לסרטון על מרקע טלוויזיה מפחית מאנושיותם, פוגע בכבודם ומקשה על השופט לראותם כסובייקטים הזכאים למלוא ההגנות החוקיות – להליך הוגן, לכבוד האדם ולחירות. במחקר אמריקאי שבוצע בתקופת הקורונה, אשר אוזכר בדו"ח המחקר המלווה, נמצא כי המרואיינים – שופטים, מנהלי בתי משפט, סניגורים ותובעים – הצביעו על ירידה באמפתיה, דה-הומניזציה וחוסר יכולת להביט בעיניים כבעיות מהותיות בדיוני היוועדות חזותית, והביעו חשש כי הליכי בית משפט בהיוועדות חזותית עלולים לסכן את זכויותיהם החוקתיות של נאשמים (ראו בדו"ח המחקר המלווה, בעמ' 35: Taylor Benninger, Courtney Colwell, Debbie Mukamal, Leah Plachinski, Virtual Justice? A National Study Analyzing the Transition to Remote Criminal Court, Stanford Law School Law and Policy Lab, 2020-2021 (Covid-19 and the Effect of Video Technology on Indigent Defense Services, Robert Weisberg, Debbie Mukamal)). כך, נותרים הכלואים הרחק מן העין המפקחת, באופן המאפשר את המשך החזקתם בתנאים מחרידים.

128. זכות הנוכחות אינה רק זכותו של הפרט. בנוסף לפגיעה בזכויות הכלואים, נפגעים גם האינטרס הציבורי הכללי בעריכת משפט צדק, בחשיפת האמת, במניעת עיוות דין ובקיומו של הליך תקין והוגן; האינטרס הציבורי בקיומו של הליך ביקורת ופיקוח חיצוני למערכת הכליאה; ואמון הציבור בהליך הפלילי ומראית פני הצדק (שם, בעמ' 529-530). הפגיעה בזכות הנוכחות של הכלוא עלולה "לאיין את תקינותו ולרוקן את תוכנו של ההליך המשפטי" (שם, דברי השופט ריבלין בעמ' 538).

129. בעניין פלוני הורה בית המשפט העליון, במותב של תשעה, על בטלותה של הוראת שעה שאיפשרה לקיים דיונים בהארכת מעצרו של חשוד בעבירות ביטחון שלא בנוכחות העצור, בשל הפגיעה הבלתי מידתית בזכות החוקתית של עצור להיות נוכח בהליכי מעצרו. השופטת פרוקצ'יה סיכמה את הפגיעה הנגרמת כתוצאה משלילת זכות הנוכחות של עצור ושל נאשם בדיון שיפוטי הנוגע לעניינו:

"עריכת משפט צדק לאדם נמנית עם אבני היסוד של המשטר החוקתי. במיוחד כך הדבר עת עשוי ההליך השיפוטי להביא להגבלת חירותו של האדם. [...] משפט צדק מותנה בקיום הליך הוגן [...] נוכחותו ומעורבותו של עצור או של נאשם בדיון שיפוטי הנוגע לעניינו, הן מזכויות-העל החשובות ביותר – אם לא החשובות שבהן [...] בלעדיו, אין המשפט מעורב בקביעת גורלו; הוא אינו מסוגל לטעון להגנתו ונשללת האפשרות מהערכאה השיפוטית להתרשם מתנאי החזקתו, משלומו הפיסי ומשלומו הנפשי. בלעדיו, נפגעת זכות יסוד של אדם הכרוכה באפשרות לפגיעה בחירותו. בלעדיו, מאבד ההליך השיפוטי כלי חיוני בדרך לחקר האמת ונגרעת יכולת הבחינה והבקרה בדרך לקבלת הכרעה נכונה. ניהול הליך פלילי בהיעדר העצור או הנאשם, מאפיין הליך שיפוט במחשכים, על מוראותיה של תופעה זו המוכרת במשטרים אפלים שאינם מכירים טיבם של זכויות אדם ושל הליך שיפוטי תקין מה הם. נוכחות אדם בדיון שיפוטי פלילי בעניינו, היא, אכן, עצם מעצמי של ההליך ההוגן, ובלעדיו נשמטת ערובה מהותית לקיום משפט צדק" (שם, בעמ' 570-571).

130. ממצאי ניתוח השלכות הסדר השגרה מוכיחים באופן חד משמעי שיכולת השתתפות הכלואים בדיונים ותחושת השפעתם על ההחלטות בעניינם ועל הוגנות ההליך נפגעות משמעותית כאשר הם מתקיימים בדרך של היוועדות חזותית. הם מתקשים להבין את הנעשה באולם בית המשפט וכלל לא חשופים לכולו נוכח קיומה של מצלמה אחת המופנית כלפי השופט. במקרה של כלואים שאינם דוברי עברית, נמצא כי הם מתקשים להבין את דברי המתורגמן. לעיתים קרובות, אף אם היו רוצים להשתתף בדיון בעניינם, הם אינם יכולים, שכן הם נמצאים על מצב "השתק" כעניין שבשגרה. נוכחות זו אינה מהווה נוכחות במובנה המהותי. היא אינה מאפשרת לכלואים לפרוס את הגנתם ואת טענותיהם בפני בית המשפט. היא אינה מאפשרת לבית המשפט להתרשם באופן בלתי אמצעי מדבריהם, ככל שהם מצליחים לאומרם. בכך, היא גם מסכלת את האינטרסים הציבוריים בקיומו של משפט צדק והליך הוגן, אמון הציבור ומראית פני הצדק.

131. אלא, שהסדר ההגבלה הביטחוני פוגע בזכויות הכלואים באופן חמור בהרבה מהפגיעה הנגרמת מהסדר השגרה. ראשית, הסדר ההגבלה הביטחוני הוא הסדר אשר נכפה על הכלואים המוגדרים ביטחוניים באופן שמחריף את הפגיעה בזכותם להליך הוגן, בכבודם ובחירותם, לעומת הסדר השגרה הוולונטרי אשר מתבסס רק על בקשתו היזומה של הכלוא. שנית, במסגרת הסדר השגרה, אף אם התקיים דיון אחד בעניינו של כלוא בו הוא חש שיכולת השתתפותו והשפעתו נשללה ממנו, באפשרותו לבקש קיומו של דיון חוזר או לקיים את הדיון הבא בעניינו בנוכחותו הפיזית באולם. בהסדר ההגבלה הביטחוני, ברירת המחדל היא שקיום דיון בנוכחות פיזית אינה אפשרית, ואף אם יבקש זאת כלוא, נראה כי יאלץ להמתין עד לתום תקופת ההכרזה על מנת לקבל את יומו בבית המשפט. שלישית, בנוסף לליקויים המהותיים העולים מממצאי ניתוח הסדר השגרה, מדיווחי הסניגוריה הציבורית עולה כי יישום הסדר ההגבלה הביטחוני כולל בעיות וליקויים נוספים, כגון הותרתם של רבים מהכלואים אזוקים במהלך הדיון כשהם נמצאים בעמדת היוועדות החזותית.

132. כאמור, צמצום נוכחותם של הכלואים לסרטון על מרקע טלוויזיה אף מפחית מאנושיותם ומקשה על השופט לראותם כסובייקטים הזכאים למלוא ההגנות החוקיות. חששות לקיומן של פגיעות אלה "בהיעדר המגע האנושי והקשר הישיר הנדרש בין הגורמים השונים המעורבים בהליך" (עניין **לשכת עורכי הדין**, פסקה 5 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה), עלו כבר ביחס לתיקון משנת 2007, שהסדיר לראשונה פיילוט של היוועדות חזותית בהסכמה, אך נדחו בהעדר תשתית עובדתית המוכיחה את הפגיעה, מאחר שטרם נבחנו הסדרים המאפשרים קיומם של דיונים בהיוועדות חזותית, תוך שבית המשפט משאיר את העניין בצריך עיון. לאור הממצאים ביחס להסדר השגרה הוולונטרי, ברור כיום כי הפגיעה בזכויות הכלואים אף חמורה משהיה נדמה: אנושיות הכלוא מצומצמת אף יותר מהיותו דמות על צג; המסך המציג אותו מופנה רק לכיוון השופט, ועבור רוב המשתתפים בדיון – לרבות התובע, הסניגור והמתורגמן – מצומצם הכלוא לקול בלבד, הנשמע לעיתים רחוקות בלבד, אם בכלל, לנוכח העובדה שהוא מושתק כעניין שבשגרה.

133. היעדר נוכחותו הפיזית של כלוא והפגיעה הנוצרת כתוצאה מכך בזכויותיו ובביקורת השיפוטית האפקטיבית, הינה חמורה במיוחד במקרים של פגיעה בזכותו של עצור – הנהנה מחזקת החפות – להיות נוכח בהליכי מעצר, שכן מעצר הוא "הצורה הקשה ביותר של פגיעה בחירות האישית", והביקורת האמורה היא חלק בלתי נפרד מהליך מעצר חוקתי (עניין **פלוני**, בעמ' 531; בג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241, 262 (1999)). מרכזיותו של הרעיון בדבר נוכחותו של העצור, בגופו, בבית המשפט, באה לידי ביטוי בדוקטרינת "הביאס קורפוס", המשקפת את התפיסה הבסיסית לפיה בית המשפט הדין בשאלת חירותו של אדם נדרש לראות את האדם ולשמוע את דבריו בנוגע לחוקיות מעצרו (עניין **פלוני**, בעמ' 531).

134. הדברים לעיל נכונים אף ביתר שאת בכל הנוגע להסדר הגורף החל על עצורים במעצר מנהלי (סעיף 21 לחוק), הנהנים מחזקת החפות. נכון לחודש יוני 2026, מספר העצורים המנהליים המוחזקים בבתי הסוהר בישראל מהווה למעלה משליש מהכלואים המוגדרים ביטחוניים, 3,324 מתוך 9,361 (ראו [מידע מתעדכן באתר המוקד להגנת הפרט](#); בהקשר זה יוזכר, כי הסדר ההגבלה הביטחוני חל רק על אלו מתוכם שדיוניהם מתקיימים בבתי משפט בישראל, אולם הסדר דומה של היוועדות חזותית, ה"עוקב" אחר ההסדר שבחוק, חל על אלו שדיוניהם מתקיימים בבתי משפט צבאיים). במקרים רבים מצויים עצורים מנהליים במעצר במשך תקופות ארוכות ביותר ללא שמוגש נגדם כתב אישום, תוך פגיעה קשה בזכויותיהם להליך הוגן, לחירות ולכבוד. מניעת המפגש הבלתי אמצעי עם בתי המשפט מחריפה את הפגיעה. **מטרת הפיקוח השיפוטי על מעצרים מנהליים הינה להבטיח את השמירה על זכויות העצור כאשר נעשה שימוש בכלי כה פוגעני, והיא מטילה על בית המשפט "חובה מיוחדת, מוגברת, לבחון את עניינו של העצור כשלנגד עיניו נחיתות המובנית בהליך, מעצם אי-היכרותו עם חומר הראיות"** (בג"ץ 5129/13 **רמחי נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש**, פסקה 9 לפסק דינה של השופטת ארבל (20.10.2013)). פיקוח באמצעות היוועדות חזותית אינו עומד בדרישה מהותית זו.

135. אכן, הראיות בהליכי מעצר מנהלי לרוב אינן גלויות לעצור והחומרים בעניינו מוגשים במעמד צד אחד, דבר הפוגע בפני עצמו ביכולתו להתגונן (ראו עניין **פלוני**, בעמ' 539). כך לעיתים גם בהליכי מעצר שאינו מנהלי. לא אחת, נמסר רק חלק מהמידע או פראפרזה לעצור או לסניגורו על מנת שיוכל להגיב. אלא שכפי שהובהר לעיל, אפילו בהסדר השגרה נפגעת קשות יכולתם של הכלוא ובא כוחו לקיים שיח חסוי, פרטי ואפקטיבי במהלך הדיון. בעניינם של עצורים מנהליים, ושל כלואים המוגדרים ביטחוניים בכלל, **הפגיעה בזכות לייצוג ובקשר בין הכלוא לבא כוחו – וכתוצאה מכך, בזכויותיו של הכלוא להליך הוגן, לחירות ולכבוד – הינה חמורה אף יותר, נוכח השילוב של קיום הדיון בהיוועדות חזותית עם הסדרים כגון מניעת מפגש בין הכלוא לעורך דינו והשהיית ההבאה בפני שופט**. ובלשונו של המשנה לנשיא ריבלין בעניין **פלוני**, "ברי כי היכולת למזער את הפגיעה בזכויות העצור, במובן של מתן אפשרות להגיב למידע בעניינו, נחלת שעה שהעצור אינו נוכח וסניגורו

– לעיתים תכופות – טרם פגש בו" (שם). לפיכך, הבהיר המשנה לנשיאה, כי לא ניתן לבחון את ההסדר שאפשר את הארכת מעצרו של הכלוא שלא בנוכחותו מבלי להביא בחשבון גם את המסגרת הנורמטיבית הכוללת שעניינה חקירה ומעצר של חשודים בעבירות ביטחון, וסיכום:

"כאשר לא פגש עורך הדין בעצור, ובית המשפט מנוע אף הוא מלהציג שאלות לעצור ולברר עניינים הטעונים בירור, נוצרת מגבלה ממשית על האפשרות לקיים ביקורת שיפוטית אפקטיבית והוגנת. בית המשפט נסמך, למעשה, על עמדתו של צד אחד בלבד ועל דבריו. תוצאה זו קשה היא לאור מאפייניו של ההליך המשפטי התקין ולאור הנושא שעל הפרק – הגבלת חירותו של אדם" (שם).

136. וראו בהקשר זה גם את חוות דעתו של השופט גרוניס באותו עניין, ולפיה יש להביא בחשבון את האפקט המצטבר של ההוראות בעניין איסור מפגש עם עורך דין ואיסור נוכחות של החשוד בבית המשפט, אשר החלתן הסימולטנית מעלה חשש מובנה שההליך לא יקיים את הדרישה להליך הוגן (שם, בעמ' 574-575).

137. פגיעתו של ההסדר באוכלוסיות רגישות כגון אנשים עם מוגבלויות וקטינים הינה חמורה במיוחד. יוזכר, כי ההסדר הוחל באופן גורף גם על אנשים עם מוגבלות, על אף התנגדותם הנחרצת של הייעוץ המשפטי לוועדה ושל משרד המשפטים, בטענה שאנשים עם מוגבלות חשופים במיוחד להשפעות חיצוניות. זאת, ללא שהוצג כל ביסוס לטענה זו (ראו הדיון מיום 22.12.2025, בעמ' 22-23), וחרף העובדה שדו"ח המחקר המלווה קובע כי "דיונים מרחוק עלולים להוות בעיה לאוכלוסיות פגיעות... כדוגמת אנשים עם מוגבלות, לקויות קוגניטיביות או בעיות נפשיות העלולים להעלות סוגיות ביחס להליכים הוגנים וגישה למשפט" (בעמ' 77). כך, למשל, מחקרים מצאו כי הליך וירטואלי עלול להחמיר את הקשיים הקיימים גם כך בזיהוי ובהערכת מוגבלות ופגיעות של אנשים עם צרכים מיוחדים, וכי קיים קושי בהבטחת התמיכה וההסבר הנדרשים לפני, במהלך ולאחר הדיון עבור כלואים הזקוקים למתווכים (שם). גם נציגי הסניגוריה הציבוריים העלו את הקושי לוותר על נוכחותם של כלואים עם לקויות, בעיות קוגניטיביות או בעיות נפשיות, לידם, באולם הדיונים (שם, בעמ' 94). יש לזכור כי הפגיעה בהליך ההוגן של כלואים עם מוגבלות, בחירותם ובכבודם, הנגרמת מקיום הדיונים בעניינם בהיוועדות חזותית, מצטרפת להחמרה בתנאי הכליאה וביחס לכלואים המוגדרים ביטחוניים. לאנשים עם מוגבלויות ישנם קשיים יחודיים, אשר אינם זוכים למענה בתנאי כליאה הכוללים בין היתר היעדר גישה לטיפול רפואי ושיקומי. בנוסף, כפי שדווח, ישנה התדרדרות במצב רפואי קיים, בין היתר בשל התנאים התברואתיים הקשים, היעדר המזון והגישה למים (ראו דו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, בעמ' 18 ו-32).

138. לעומת כלואים עם מוגבלות, קטינים אמנם הוחרגו מההסדר הכללי הגורף, אולם נקבע חריג לחריג המאפשר את החלתו גם על קטינים. כלומר, ברירת המחדל לגביהם הפוכה, כך שבמקרים שבהם עולה סיכון בהבאת קטין לדיון, יבחן עניינו פרטנית ונשיא בית המשפט יהיה רשאי להורות על קיום הדיון בדרך של היוועדות חזותית (סעיף 17 לחוק). אף הסדר זה אינו תלוי בסיכון העולה בהכרח מהקטין הכלוא, אלא מהסיכון שבהבאתו לדיון, ומהנסיבות הערטילאיות שהביאו את השרים להכריז על ההגבלה. משכך, אף טיבה של הבחינה הפרטנית אינו פותר את אי החוקתיות שבהסדר.

139. יודגש, כי הפיקוח על תנאי הכליאה של קטינים ומצבם הגופני והנפשי הינם קריטיים. כפי שעולה מדו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, השלכות מדיניות שב"ס כלפי כלואים בכלל וכלואים המוגדרים ביטחוניים בפרט, הינן בלתי הפיכות והרסניות במיוחד ביחס לאוכלוסיית הכלואים הקטינים (דו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, בעמ' 30). אפשרות כפיית קיום הדיונים בעניינם בהיוועדות חזותית, בעיקר לאור ההשלכות הקשות של תנאי הכליאה עליהם, עומדת בניגוד לכלל לפיו יש לתת בכורה לשיקומו של קטין ולשמור ביתר שאת על כבודו (סעיפים 1א(א), 9 ו-10א לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-

1971; לדוגמאות נוספות להיות אדם קטין גורם בעל השפעה על ההליך הפליל המתנהל נגדו, ראו גם: סעיף 40טו לחוק העונשין; ע"פ 6538/16 **מדינת ישראל נ' פלוני** (5.2.2017); ע"פ 2206/16 **פלוני נ' מדינת ישראל** (3.11.2016) (ועוד רבים). בין היבטים אלה, ניתן דגש מיוחד על הדאגה לשלומם הגופני והנפשי של קטינים במסגרת ההליך הפלילי, אף כאשר הדבר מתנגש עם אינטרסים ציבוריים אחרים (בש"פ 3262/18 **הוצאת עיתון הארץ בע"מ נ' מדינת ישראל**, פסקה 8 לפסק דינה של השופטת ברון (24.5.2018)).

140. לבסוף, יוזכר, כי בנוסף לקיום דיונים בהיוועדות חזותית בהליכים פליליים, החוק קובע כי דיונים בהיוועדות חזותית יתקיימו גם בהליכים אזרחיים ומנהליים בעניינם של כלואים המוגדרים ביטחוניים (סעיף 9 לחוק). בדומה לעקרון היסוד במשפט הפלילי לפיו אין דנים אדם אלא בפניו, גם במשפט האזרחי והמינהלי חל עקרון הקובע כי קיימת זכות חוקתית לאדם המבקש זאת להיות נוכח בדיון בהליך לו הוא צד, וכי זכות זו נובעת מכללי הצדק הטבעי (עניין מ. ה., בעמ' 317; עניין **ברקי פטה המפריס**, בעמ' 776). אף כאשר מדובר באסיר, נפסק כי נדרשות "סיבות טובות במיוחד שלא לאפשר לבעל דין אסיר או עצור לרוב את ריבו' במובן של נוכחות אישית [...] (רע"א 7284/09 **רוזנשטיין נ' מדינת ישראל**, פסקה י' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (24.11.2009)). בעניין זה, קבע בית המשפט העליון כי **אינו "מקל ראש לא בעומס המוטל על שירות בתי הסוהר, ולא בכך שאסירים מסוימים, וכנראה גם המבקש ביניהם, נזקקים לליווי מוגבר; אך זכויותיהם עמם" (שם).**

הפגיעה בזכות לשוויון

141. הסדר ההגבלה הביטחוני המונע קיום דיונים בהיוועדות חזותית חל רק על כלואים המוגדרים ביטחוניים, אשר רובם המכריע פלסטינים – אזרחי ישראל ותושביה ופלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה – ללא בחינה פרטנית. לעומתם, רובם המכריע של הכלואים היהודים – כלואים בגין עבירות חמורות ככל שיהיו – מובאים לדיונים פרונטליים בעניינם כעניין שבשגרה. הסדר זה פוגע בשוויון ומייצר הפליה פסולה בין כלואים על בסיס קריטריון מתייג – העבירות שבהן הם נחשדים, נאשמים או מורשעים – ועל בסיס לאומי-אתני (בג"ץ 3390/16 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת**, פסקאות 33-34 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (8.7.2021) (להלן: **עניין עדאלה**)). הוא יוצר, הלכה למעשה, מסלולים דיוניים נפרדים ליהודים ולפלסטינים, תוך עקיפה של ההגנות הדיוניות המוקנות בדין הפלילי להגנה על זכויות של חשודים ונאשמים. כבר נפסק לא אחת, כי "עקרון השוויון הוא מעקרונותיה הבסיסיים ביותר של מדינת ישראל. הזכות לשוויון היא מהחשובות שבזכויות האדם", וכי "חובה זו – של שוויון בין כלל אזרחיה של מדינת ישראל – ערבים ויהודים כאחד – מהווה יסוד מיסודותיה של היות מדינת ישראל מדינה יהודית ודמוקרטית" (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 1, פסקאות 13 ו-14 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006) (להלן: **עניין ועדת המעקב**)). כפי שנפסק, "הפליה מטעמי לאום, לצד ההפליה מטעמי גזע ומוצא, היא הפליה מגונה ובזויה במיוחד, ואין כמו העם היהודי להבין זאת. היא פוגעת לא רק בשוויון אלא גם בכבוד האדם, ואף ברקמה הדמוקרטית של המדינה" (ע"א 8956/17 **מנסור נ' המועצה המקומית כוכב יאיר – צור יגאל**, פסקה 77 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (14.1.2021)).

142. לא ניתן להתווכח עם העובדה כי החוק אף **יועד** להפלות לרעה כלואים על בסיס לאומי-אתני. הדבר עלה בבירור מהליך החקיקה. כך, הצעה להכניס לרשימת העבירות לפי סעיף 3(ב) לחוק את עבירות הבגידה והריגול לפי חוק העונשין, נדחתה בטענה שהכלואים בגין עבירות אלה מוחזקים באגפים היהודיים (ראו הדיון מיום 15.2.2026, בעמ' 12-13). וכאמור, מציעי החוק חזרו פעם אחר פעם על כך שהחוק מיועד לחול בעיקר על פלסטינים, פעם בטענה שיש להחיל עליהם דין שונה נוכח היותם, כולם, "אויבים"; פעם בטענה כי אין דבר כזה טרור יהודי ולכן הרציונלים של החוק לא חלים על יהודים; ופעם בטענה כי הרציונל בבסיס החוק קשור

בסכנה הטמונה בפתיחת האגף בו מוחזקים אותם כלואים המוגדרים ביטחוניים, אגף בו לא מושמים כלואים המוגדרים ביטחוניים יהודיים. כך או כך, **ההפליה המכוונת ברורה.**

143. גם יו"ר ועדת החוקה, אשר היה ממנסחי החוק, סבר שהסדר ההגבלה הביטחונית מבחין בין כלואים תוך חריגה ממושכלות יסוד של ההליך הפלילי. אלא שלעמדתו, כפי שהובעה לכל אורך הליך החקיקה, ההבחנה בין הכלואים הינה מוצדקת ורצויה, שכן החלת המשפט הפלילי על הכלואים המוגדרים ביטחוניים הינה בגדר טעות, ויש להחיל עליהם את דיני המלחמה, או להוציאם להורג.

144. אף היותו של ההסדר גורף, מבחין בין כלואים שלא על בסיס מסוכנות אישית, וחל על קשת רחבה של עבירות המגוונות בדרגת החומרה שלהן – מצביע על כך שמדובר בהפליה פסולה שלא ניתן להצדיקה, ובפרט כאשר ההסדר מנותק ממצב חירום כלשהו. כיצד, למשל, ניתן להלום את החלתו של הסדר ההגבלה הביטחונית, מטעמי מסוכנות, על חשודים, נאשמים או מורשעים בעבירה של גילוי הזדהות עם ארגון טרור בעקבות פרסום פוסט ברשת החברתית, ולעומת זאת את אי החלתו על רוצחים סדרתיים, מרגלים או ראשי ארגוני פשיעה? וראו דברים ברוח זו במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 7.2.2026, אשר צורף כנספח ע/10 לעיל (בעמ' 3), בו הועלתה התהייה: **"האם יש בסיס להבחנה, אפריורית, בין עצורים שחשודים ברשימת עבירות הביטחון לבין אלה שחשודים בעבירות שאינן מסווגות כביטחוניות?"**. יצוין, כי לא ניתן לקחת ברצינות את ההסבר שנשמע בדיוני הוועדה לפיו המסוכנות אינה נובעת בהכרח מחומרת העבירה אלא טמונה בעצם העובדה שהכלוא שוהה באגף ביטחוני ומכאן נתון לניצול "גורמים עוינים". זאת, כאמור, משום שקיימים כלואים רבים בגין עבירות שאינן מנויות בסעיף 3(ב) לחוק, אשר מסווגים מנהלית על ידי שב"ס ככלואים ביטחוניים ומוחזקים באגפים הביטחוניים, וברירת המחדל של קיום דיונים בהיוועדות חזותית אינה חלה עליהם, אך ניתן להגיש לגביהם בקשה פרטנית להחלת ההסדר (וראו גם מסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 7.2.2026, בעמ' 3). כפי שנמסר בדיוני הוועדה, רק לגבי חלקם, התבקש באופן פרטני קיום דיון בהיוועדות חזותית במהלך הוראת השעה בתקופת המלחמה. היתר השתתפו בדיונים פרונטליים (ראו הדיון מיום 16.12.2025). מכאן, שאף לשיטת שב"ס, אין כל הכרח בהחלת הסדר ההגבלה הביטחונית על כלואים המצויות ברף חומרה פחות, כגון עבירות ביטוי.

145. אף לו היה ניתן לטעון כי ההפליה מקרית, השוויון הינו "צופה פני התוצאה", והמבחן לבחינת קיומה של הפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של הנורמה שעומדת לביקורת (בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה**, פ"ד נב(3) 630, 654 (1998); **עניין ועדת המעקב**, בעמ' 32).

146. יצוין כי השימוש בהוראות שעה להכנסת הסדרים חקיקתיים תקדימיים לספר החוקים, המהווים סטייה מפורשת ממושכלות יסוד בדין הפלילי, כפי שנעשה גם בחוק מושא עתירה זו, הפך לכלי נפוץ. השימוש בהוראת שעה נועד להחליש למראית עין את תפיסת הפגיעה הדרמטית שטמונה בהסדר ולצייר תמונה לפיה הבחירה במסלול "מוגבל בזמן" נועדה לשם בחינת יישומו והאפקטיביות שלו. אולם בפועל, כפי שמציגה ההיסטוריה החקיקתית של הוראות שעה רבות, ברירת המחדל במרביתם של המקרים הינה הארכת תוקפן שוב ושוב ו"נרמול" ההסדר, עד להפיכתו להוראת חוק קבועה. נטייה זו מסוכנת במיוחד ביחס לחוק דנא, נוכח הגדרת המבחן המאפשר את החלת הסדר ההגבלה הביטחונית באופן המנותק ממצב חירום או נסיבות חיצוניות, ומגדיר את קיומה של סכנה ביטחונית ככזו הנובעת באופן אינהרנטי ואפריורי מעצם הסיווג ככלואים המוגדרים ביטחוניים. שילוב דברים זה יאפשר פגיעה אנושה ומתמשכת בזכויות הכלואים, והותרתם בבידוד מהעולם החיצוני באופן קבוע. ויוזכר, כי מדובר בהוראת שעה לתקופה ארוכה – משך הוראת השעה הינו שנתיים, וניתן להאריכה ללא הליך חקיקה מסודר לתקופה של עד שנתיים נוספות (סעיף 39 לחוק). על כך יש

להוסיף את העובדה שהכלואים המוגדרים ביטחוניים אינם מובאים לדיונים פרונטליים מזה כשנתיים ומחצה, למעט תקופת ביניים קצרה.

הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל

147. החוק פוגע בשורה ארוכה של זכויות אדם: הוא פוגע פגיעה אנושה וגורפת בזכויות להליך הוגן, לחירות, לכבוד ולשוויון, והוא מכונן מערכת חוק סלקטיבית, מפלה וגזענית, בשל תחולתו הצפויה בעיקר על פלסטינים. הפגיעות הנגרמות מקיום הדיונים בהיוועדות חזותית, תוך סטייה מעקרונות יסוד של ההליך הפלילי, ובמיוחד על רקע ההחמרה בתנאי הכליאה וביחס לכלואים – פוגעות פגיעה כה קשה בזכויות אדם, עד שזו אינה עולה בקנה אחד עם ערכים דמוקרטיים, ומכאן שאינה הולמת את ערכיה של מדינה דמוקרטית (ראו למשל: בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (22.2.2010) (להלן: עניין דקה); בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, פסקה 93 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006) (להלן: עניין איחוד המשפחות)).

148. הוצאתה של קבוצת כלואים מתחולת הדין הפלילי הכללי אך בשל השתייכותם הלאומית או האתנית, באופן המבחין בין כלואים יהודים לבין כלואים פלסטינים, תוך שלילת זכויותיהם הבסיסיות ביותר, אף היא אינה הולמת את ערכיה של מדינת דמוקרטית. קביעת הסדר משפטי נפרד לקבוצה מסוימת על בסיס זהותה הלאומית-אתנית פוגעת בשוויון בפני החוק, מעמיקה הבחנה פסולה בין בני אדם, ומערערת את המחויבות הדמוקרטית להענקת הגנה שווה לזכויות יסוד לכל אדם.

149. לא אחת נפסק כי היותו של הסדר גורף ולא מבוסס על בחינה פרטנית אינו מתיישב עם עקרונות דמוקרטיים:

"פגיעה גורפת של הרשות בפרטים המבקשים לממש את זכויות היסוד הנתונות להם, בלא עריכת איזון חוקתי אינדיבידואלי, הנשען על נתונים פרטניים המיוחדים למקרה, סותרת עקרונות חוקתיים... היא עלולה להביא לפגיעה קשה בערכי החיים והתרבות, ולפגוע בעקרונות המשטר הדמוקרטי, המושתת על הגנה על זכויות אדם" (עניין דקה, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

וכן:

"רק הסדרים פרטניים, המתנערים מתיוגו של אדם... הסדרים המבוססים על הכרה באחריותו למעשיו הוא, מבטאים נכונות ליטול את הסיכון הכרוך בהכרה בזכויות האדם ושואבים מניסיונו ההיסטורי וממסורתנו כעם וכמדינה, יוכלו לקלוע למשוואה המורכבת אשר כותרתה מדינה יהודית ודמוקרטית" (בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44, פסקאות 29 ו-30 לפסק דינו של השופט (בדימ') לוי (2012) (להלן: עניין גלאון)).

150. אף אם נניח שתכליתו של ההסדר הינה ביטחונית – וכפי שיובהר בהמשך, הדבר מוטל בספק – הרי ששיקולי ביטחון, כשלעצמם, אינם מתירים פגיעה בלתי מבוקרת בערכים דמוקרטיים:

"שיטת משטר המבוססת על ערכי הדמוקרטיה אינה יכולה להרשות לעצמה נקיטת אמצעים שיתנו לאזרחי המדינה ביטחון אבסולוטי. מציאות של ביטחון אבסולוטי אינה קיימת בישראל ואף לא בשום מדינה אחרת. אשר על כן מתחייבת החלטה מושכלת ומאוזנת בדבר יכולתה של המדינה ליטול על עצמה סיכונים לשם הגנה על זכויות האדם" (פסקה 9 לפסק דינה של השופטת ביניש בעניין איחוד המשפחות).

ועוד:

"הדמוקרטיה שלנו מתאפיינת בכך, שהיא מציבה גבול ליכולת לפגוע בזכויות האדם; כי בבסיסה עומדת ההכרה כי סביב לפרט נבנית חומה המגינה על זכויותיו,

אשר גם הרוב אינו יכול לפרוץ לתוכה [...] כד נהגת דמוקרטיה בתקופות שלום ורגיעה. כד נהגת דמוקרטיה בתקופות לחימה וטרור" (שם, פסקה 93 לפסק דינו של הנשיא ברק).

151. די בכך כדי לקבוע שהחוק אינו חוקתי. ואולם, אפילו היה הולם את ערכיה של מדינת ישראל, הרי שתכליותיו אינן ראויות.

תכלית הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק אינה ראויה

152. דרישת התכלית הראויה "מבקשת ליתן תשובה לשאלה אם תכליתה של החקיקה מעניקה צידוק מספיק לפגיעה בזכות האדם" (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 626, 719 (2006) (להלן: **עניין התנועה לאיכות השלטון**)). כאמור, הסדר ההגבלה הביטחונית שבחוק פוגע פגיעה אנושה וגורפת בזכויות להליך הוגן, לחירות, לכבוד ולשוויון. לנוכח היותן של הזכויות בעלות חשיבות רבה, ובשל כך שהפגיעה בהן חריפה ומקיפה, נדרשת "מטרה חשובה ומהותית יותר על מנת שהחוק יצלח את מבחן 'תכלית החקיקה'" (בג"ץ 1308/17 **עיריית סלואד נ' הכנסת**, פסקה 63 לפסק דינה של הנשיאה חיות (9.6.2020) (להלן: **עניין חוק ההסדרה**); בג"ץ 8276/05 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הביטחון**, פ"ד סב(1) 1, פסקה 28 לפסק דינו של הנשיא ברק (2006) (להלן: **עניין חוק הנזיקים האזרחיים**)).

153. כפי שהוצג בסקירת הליך החקיקה, לחוק זה תכלית מוצהרת, ולצידה תכליות בלתי ראויות, שהכנסת לא התאמצה כלל להסתירן. נעמוד ראשית על התכלית המוצהרת.

התכלית הביטחונית

154. התכלית הנטענת העומדת בבסיס הסדר ההגבלה הביטחונית היא **תכלית ביטחונית** – הסיכון לחיי אדם או הסיכון הביטחוני המוגבר הנשקף מקבוצה רחבה של כלואים המוגדרים ביטחוניים, בהבאתה לדיונים.

155. כזכור, ההכרזה על הגבלה ביטחונית מותנית ב"סיכון" ערטילאי קבוצתי זה, העולה לכאורה מהכלואים על סמך העבירות בהן הם נחשדים, נאשמים או מורשעים, על אף שאלו כוללות מגוון רחב של עבירות ברמות חומרה שונות, הנעות מעבירות ביטוי ברף חומרה נמוך יחסית ועד לעבירות חמורות. כפי שצוין על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה, משרד המשפטים והסניגוריה הציבורית במהלך דיוני הוועדה, המבחן שבבסיס ההכרזה הינו מבחן מעורפל ולא ברור, שכן בשונה מהוראת השעה בתקופת המלחמה, עליה מבוסס החוק – שההצדקה להסדר החריג שנקבע במסגרתה היה מצב הלחימה וקיומו של מצב מיוחד בעורף – ההכרזה שבחוק אינה תלויה בנסיבות חיזוניות.

156. לא זו בלבד שהסדר ההגבלה הביטחונית אינו דורש נסיבות חיזוניות כתנאי להכרזה, אלא שכל שנדרש הוא כי יתקיים "סיכון" מאותה קבוצה המוגדרת בהרחבה, **ללא כל הליך של בחינה פרטנית של הסיכון הממשי הנשקף מכל כלוא וכלוא**. נזכיר, כי לא ניתן להשתמש במונחים כמו "סכנה ביטחונית" כמילת קסם המצדיקה פגיעה בזכויות אדם, בוודאי שלא פגיעה אנושה בהן (אהרן ברק "זכויות אדם וביטחון לאומי" משפטים ל"ח(1) 29, 40 (תשס"ח)).

157. ההסדר הינו גורף לא רק בשל רשימת העבירות עליה הוא חל, אלא גם כיוון שהוא חל כברירת מחדל על מרבית הדיונים בעניינם של אותם כלואים, בכל סוגי ההליכים, למעט רשימת חריגים מצומצמת. כמו כן, ההסדר חל גם על אוכלוסיות פגיעות, לרבות עצורים, ובפרט עצורים מנהליים, ואנשים עם מוגבלות, והוא עשוי לחול אף על קטינים (לאחר בחינה פרטנית).

158. **לא ניתן לטעון כי הסדר גורף ומפלה, הכולל קשת רחבה של עבירות, נעדר כל בחינה פרטנית ופוגע בצורה אנושה בזכויות אדם בסיסיות, יכול להיות בעל תכלית ראויה (ראו, למשל, עניין חוק ההסדרה, פסקה 79 לפסק דינה של הנשיאה חיות). חקיקה שבוחרת באמצעים פוגעניים במיוחד לפגיעה בזכויות אדם, מעידה על עצמה שתכליתה אינה ראויה (ראו בג"ץ 2293/17 גרסגור נ' הכנסת, פסקה 6 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית (23.4.2020)).** גם חקיקה שאדישה לפגיעה בזכויות אדם אינה יכולה להיחשב כזו שתכליתה ראויה (עניין גלאון, בפסקאות 23 ו-32 לפסק דינו של השופט (בדימוי) לוי).
159. בהיותו של ההסדר גורף, יש בו משום סתירה מובנית לחובת ההגנה על זכויות אדם. בהקשר זה נפסק כי "נקיטתו של אמצעי גורף היא 'חשודה' מן הבחינה החוקתית. צעדים מוחלטים דורשים, אף יותר מהרגיל, הנמקה מבוססת שבכוחה לשכנע בדבר הצידוק שבנקיטתם" (עניין גלאון, בפסקה 36 לפסק דינו של השופט (בדימוי) לוי; בג"ץ 2150/07 אבו צפיה נ' שר הביטחון, פ"ד סג(3) 331, 384 (2009) (להלן: **עניין אבו צפיה**)). בענייננו, כאמור, בבסיס החוק עומד שיקול של "סכנה ביטחונית" ערטילאית, שלא רק שאינה תלויה בנסיבות חיזוניות כגון מצב חירום, עיקר הסכנה אף אינו נובע מהכלואים עצמם, אלא מ"הבאתם לדיון". ברור מדוע בחרו מנסחי החוק לנסחו כך, לאור העובדה כי לעמדתם, לא נדרשת הוכחה נוספת של מסוכנות מצד הכלואים המוגדרים ביטחוניים, כיוון שהיא נובעת מהם באופן אפרורי. מסוכנות זו חלה, מבחינת המחוקק, גם במקרה של עצורים אשר טרם הוכח אם ביצעו את העבירה או לא.
160. הגורמים שקידמו את החוק, ובהם שב"ס, לא הצליחו לספק תשובה ברורה לשאלה מהי אותה "סכנה ביטחונית", על אף שנשאלו על כך פעם אחר פעם. יתרה מכך, במהלך הדיונים בוועדת החוקה התברר כי **התשתית העובדתית כלל לא תומכת בצידוק שניתן לנקיטת האמצעי הפוגעני**: ראשית, צוין כי על פי עמדת השב"כ, הסיכון שנשקף היום מבתי הכלא פחת בצורה משמעותית; שנית, מספר הדיונים הפרונטליים אליהם נדרשו להוביל את הכלואים עליהם חל ההסדר, בתקופת הביניים שבין פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה ועד לחקיקת החוק, עמד על כ-30 דיונים ביום בלבד; שלישית, דיונים אלה התקיימו בנוכחות הכלואים המוגדרים ביטחוניים, במשך כארבעה חודשים (עד לחקיקת החוק), ללא שנטען לאירועים חריגים במהלך ההובלה.
161. גם הייעוץ המשפטי לוועדת החוקה מצא קושי בתכלית הביטחונית. כך נכתב במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025: "ההצדקה המרכזית להצעת החוק מבוססת על מסוכנותם של אסירים בעבירות ביטחון בהעברתם לדיונים בבית המשפט, ואולם יודגש כי **תכלית זו מעוררת קושי. שהרי מאז קום המדינה ועד מלחמת חרבות ברזל הובאו גם העצורים הביטחוניים לדיוניהם ולא נשמעה טענה כי לא ניתן להתמודד עם הסכנה, גם בתקופות ביטחוניות קשות**. מדינה ישראל באמצעות שב"ס מצאה את הדרך להתמודד עם הסכנה ולמזער אותה" (בעמ' 6).
162. עוד יצוין, כי בעוד התכלית הביטחונית עמומה וחסרת ביסוס ביחס לכלל ההסדר, עולה קושי מיוחד ביחס לאפשרות החלתו על מי שלא נאשם בעבירות המוגדרות כביטחוניות בהתאם לסעיף 3(ב) לחוק, דרך סעיף 12(ד) לחוק. כאמור, לפי הסעיף, ניתן לבקש להחיל את ההסדר על מי שמהבאתו לדיון (ולא מהכלוא עצמו), עולה אותה סכנה ביטחונית שהובילה להכרזה. כפי שעלה מהליך החקיקה, סעיף זה הוכנס להסדר ההגבלה הביטחונית בעיקר על מנת להתמודד עם כלואים שאינם חשודים או נאשמים בעבירת ביטחון אך מסווגים מנהלית על ידי שב"ס כ"אסירים ביטחוניים", בהתאם לפקודת נציבות שב"ס. ביחס לאלה, נאמר כי העובדה שהם מוחזקים באגף אחד עם הכלואים המוגדרים ביטחוניים, מייצרת את אותו סיכון ערטילאי שבבסיס החוק. משמעות הדברים היא שהחלטה מנהלית פנימית של שב"ס, שלטענת המחוקק, היא זו שהובילה לקיומה של אותה סכנה ביטחונית לא ברורה הנשקפת מאותם כלואים, תהיה הבסיס לשלילת זכויותיהם החוקתיות.

יודגש כי החשש מהחלת סעיף 12(ד) לחוק אינו מוגבל רק לקבוצת כלואים אלה. בהתאם לנוסח הסעיף העמום, ניתן, לכאורה, לבקש את החלת ההסדר גם על כלואים פליליים נוספים.

התכליות הנוספות

163. היותו של ההסדר גורף מצביע אף על קיומה של תכלית נסתרת ה"חשודה" מבחינה חוקתית (עניין גלאון, בפסקה 36 לפסק דינו של השופט (בדימו') לוי; עניין אבו צפייה, בעמ' 384). ואכן, כפי שעולה גם מהליך החקיקה, התכלית המרכזית העומדת בבסיס ההסדר הינה **תכלית לוגיסטית** – קיומו של עומס על שירות בתי הסוהר והקושי, בשל מחסור במשאבים, לשנע את המספר הרב של הכלואים לכלל הדיונים המתנהלים בעניינם בבתי המשפט.

164. כבר בשלב הדיון במליאה בהצעת החוק בקריאה טרומית, הדגיש שר המשפטים את חשיבות קיום הדיונים בהיוועדות חזותית, על רקע העובדה כי שינועם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים הפך כמעט בלתי אפשרי, בשל מספרם הגדל (פרוטוקול המליאה מיום 19.11.2025). כך גם עלו הדברים פעם אחר פעם במהלך הדיון בוועדת החוקה, בין היתר על ידי יו"ר הוועדה, שהבהיר כי החוק נועד להתמודד עם בעיות לוגיסטיות הנובעות מכמות האסירים (ראו הדיון מיום 1.12.2025; הדיון מיום 8.12.2025; הדיון מיום 9.2.2026). למרבה הזוועה, אף קשר היו"ר בין הצורך בצמצום מספר הכלואים המוגדרים ביטחוניים לבין הליכי חקיקה נוספים, לרבות חוק עונש מוות למחבלים, תשפ"ו-2026.

165. העובדה **שבמשך כארבעה חודשים**, מאז פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה, עם סיום ההכרזה על "מצב מיוחד בעורף" ביום 28.10.2025, ועד חקיקת החוק, **התקיימו דיונים פרונטליים בנוכחות כלואים המוגדרים ביטחוניים** – ללא כל אירוע ביטחוני חריג – מחזקת את המסקנה כי בתכלית הביטחונית אין ממש, וכי התכלית הלוגיסטית הינה התכלית המרכזית של החוק. ברור לכל כי אין תכלית לוגיסטית זו ראויה לכשעצמה, לא כל שכן כאשר מעמידים אותה אל מול הפגיעה האנושה בזכויות אדם (בדומה, השוו לדיון בהסדרים הגורפים שנדונו בעניין גלאון ובעניין איחוד המשפחות ולהסדר שנפסל בעניין אבו צפייה).

166. במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025 הובעה עמדה דומה: "הנחת המוצא של המערכת הפלילית היא כי העברת עצורים ואסירים לבית המשפט כרוכה תמיד בסיכון, הן לעניין עצורים ביטחוניים והן לעניין עצורים פליליים בעבירות חמורות אחרות, והמערכת נדרשת להקצות משאבים מתאימים בכל מקרה של חשש מוגבר או מסוכנות מיוחדת כדי למזער את הסיכון. **החזקת אדם במעצר ומאסר כרוכה בלידת ברירה במשאבים שהמדינה נדרשת להקצות, ובכלל זה המשאבים הנדרשים להבטיח הליך הוגן**" (בעמ' 5, ההדגשה במקור).

167. תכלית נוספת שעולה מדברי המחוקק היא **תכלית עונשית ואף נקמנית**. כך ניתן ללמוד, למשל, מדברי מציע החוק, חה"כ פוגל, אשר אמר שיש למנוע מהכלואים את התהילה שבהגעה לבתי המשפט, שלא יקבלו עוד תהלוכות כבוד, שהם אינם צריכים לראות דבר מלבד סורגים ושהיציאה מבית הסוהר ל"אולם בית המשפט הממוזג", מהווה עבורם פרס או טיול (פרוטוקול הדיון במליאה מיום 19.11.2025). דברי נקמנות אלה הובעו פעם אחר פעם גם על ידי חברי כנסת נוספים שהיו מעורבים בהליך החקיקה, כגון יו"ר הוועדה, שציין כי "מי שהכריז מלחמה על מדינת ישראל ורוצה להרוג יהודי באשר הוא יהודי, אין לו זכויות", ושם לא מוציאים אותו להורג, צריך לזרוק אותו "לתוך בור באדמה במישור מנהלי" (הדיון מיום 16.12.2025). אלא שכפי שצוין על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה ונציגי משרד המשפטים, נוכחות אדם בדיונים המתקיימים בעניינו איננה פריבילגיה, אלא כלל עקרוני ויסודי בדין הפלילי.

168. ברי, כי תכלית עונשית ונקמנית זו אינה ראויה. כבר נפסק לא פעם כי "אין זה בגדר סמכותו של שירות בתי הסוהר לענוש את האסיר מעבר לענישה שנגזרה עליו בגזר הדין על דרך צמצום זכויות האדם הנתונות לו גם

בהיותו אסיר... זכות האדם שמורה גם לאסיר שהורשע בנוראה שבעבירות, וגם ככל שמתעצמת תחושת הסלידה ממעשיו, אין היא יכולה להוות נימוק ענייני להצרת זכויותיו. ההיצמדות לבחינה הדווקנית של תחום הפגיעה המותר בזכות האדם על פי יסודות פסקת ההגבלה היא הנותנת ערובה לכך שההגנה על הזכות לא תידרדר לשטח הפקר; היא המבטיחה, במיוחד במקרים קשים כזה שלפנינו, כי העקרונות החוקתיים יישמרו" (בג"ץ 2245/06 **דוברין נ' שרות בתי הסוהר**, פסקה 17 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה (13.06.2006)).

169. ועוד נפסק, באותו עניין, כי: "תחושת סלידתו של הציבור מעברייני שנטל חיי אדם ורצח... גם הן אין בכוחן להשפיע, כשלעצמן, על היקף זכויות האדם הנתונות לו בכלא, ועל אופי ההגבלות המותרות לגביהן. **מושכלות יסוד של מוסר הציבורי, ותחושת נקם המפעמת בחלק מן הציבור כלפי אסיר זה או אחר, אינם בגדר שיקול רלבנטי או תכליתי ראוי** למנוע ממנו את מימוש זכות האדם... הנתונה לו..." (שם, פסקה 17 לפסק-דינה של השופטת פרוקצ'יה).

170. תכלית נוספת שעולה מהחוק, הינה **הניסיון להסתיר את הזוועות המתחוללות בבתי הסוהר, ולאפשר את המשכן.** כך, למשל, לדברי מציע החוק, חה"כ פוגל, יש להימנע מהובלת הכלואים לבתי המשפט, שם יוכלו לשוחח עם כלי התקשורת ולנהל "תיאטרון תעמולה" (פרוטוקול הדיון במליאה מיום 19.11.2025). ויוזכר, כי בידודם של הכלואים המוגדרים ביטחוניים היא מדיניותו המוצהרת של שב"ס. עמדנו לעיל בהרחבה על החמרת תנאי הכליאה ועל היחס המחריד לכלואים המוגדרים ביטחוניים, כמו גם על מגוון אמצעים הננקטים על מנת לבדודם מהעולם החיצון, ובכלל זה מניעת ביקורי הצלב האדום ומניעת ביקורי משפחות. קיומם של הדיונים בעניינם בדרך של היוועדות חזותית, הן מכוח הוראת השעה בתקופת המלחמה, הן מכוח ההסדר מושא עתירה זו, ללא הוצאת הכלואים ממתקן הכליאה וללא קיום דיון פרונטלי בבית המשפט במהלכו יוכלו לפגוש את בני משפחותיהם והשופט יוכל להתרשם ממצבם באופן בלתי אמצעי – מהווה אמצעי בידוד נוסף על האמצעים האמורים. ברי, כי הניסיון להסתיר הפרות זכויות אדם ולהמשיך בהן אינו מהווה תכלית ראויה.

171. התכליות בדבר ענישה, נקמנות, והסתרת מצבם של הכלואים בוודאי אינן ראויות. אלו משליכות גם על התכלית המוצהרת וצובעות אותה בחוסר לגיטימיות, שכן, כאמור, חקיקה שעיוורת לפגיעה בזכויות אדם ושבוחרת באמצעים פוגעניים במיוחד – מעידה על עצמה שתכליתה אינה ראויה. כך גם לענייננו: להסדר שמשמעותו המכוונת היא החרגה מפלה של כלואים מגדר עקרון יסוד בדין הפלילי, אין ולו תכלית ראויה אחת.

החוק אינו מידתי

172. אף לו היינו מקבלים כי התכלית הביטחונית המוצהרת היא זו העומדת בבסיס ההגבלה הביטחונית, וכי מדובר בתכלית ראויה חרף היותו של ההסדר גורף, מפלה ופוגעני – ולא כך היא – הרי שלא היה בכך לרפא את **חוסר המידתיות הקיצוני** של ההסדר. כפי שיובהר להלן, ההסדר אינו צולח את מבחני המידתיות: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובנה הצר.

מבחן הקשר הרציונלי

173. מבחן הקשר הרציונלי מחייב זיקה עניינית בין תכליותיו הראויות של החוק לבין ההסדרים שנקבעו בחוק על מנת להגשימן: "לעניין זה, נדרש 'מתאם אמיתי' בין האמצעי הראוי למטרה הראויה. אין להסתפק בהסתברות קלושה או תיאורטית בלבד, שכן האמצעי הפוגע צריך להוביל להשגת התכלית ב'מידת הסתברות רצינית'" (בג"ץ 7385/13 **איתן – מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פסקה 24 לפסק דינו של השופט פוגלמן (22.9.2014)).

174. לא קיים קשר רציונלי בין ההסדר הגורף לבין התכלית הביטחונית המוצהרת שלו. ההסדר חל על קבוצה המוגדרת בהרחבה וכוללת שורת עבירות בעלות דרגות חומרה שונות, במנותק מנסיבות חיזונית כלשהן וללא בחינה פרטנית של רמת הסיכון בכל מקרה. בהיעדר נסיבות חיזונית ובחינה פרטנית, לא ברור כיצד ניתן לאמוד את ה"סיכון" הנשקף מן הקבוצה המגוונת, וכיצד ניתן לקבוע באופן גורף, כי "לא ניתן להפחית את הסכנה או הסיכון בדרך אחרת" (סעיף 3(א) לחוק). למעשה, גם היעדר הקשר הרציונלי בין האמצעי הנבחר לתכלית המוצהרת מרמז על כך שתכליתו האמיתית של החוק הינה תכלית לוגיסטית שמטרתה הפחתת העומס על שב"ס, תכלית עונשית או תכלית של מניעת פיקוח אפקטיבי על בתי הסוהר.

175. ידוע, כי "הערכת קיומו של קשר רציונלי מתבססת על מערכת העובדות שהונחו בפני המחוקק, ועל ההערכה של המחוקק שנתקבלה על בסיס עובדות אלה" (אהרן ברק **מידתיות במשפט** 382 (2010)). בלשונו של השופט לוי: "רציונליות דורשת עובדות. 'התאמה' מחייבת נתונים" (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 509, 464 (2005)). כאמור, התשתית העובדתית שהוצגה במהלך הדיונים בוועדת החוקה כלל אינה מבססת את התכלית הביטחונית, לא כל שכן את קיומו של קשר רציונלי בינה לבין האמצעי הננקט: מדובר במספר דיונים קטן העומד על כ-30 דיונים ביום בלבד, לא נטען כי אירעו אירועים חריגים בתקופה בה הובאו הכלואים לדיונים פרונטליים לאחר פקיעת הוראת השעה בתקופת המלחמה, וצוין כי לעמדת השב"כ, הסיכון שנשקף היום מבתי הכלא פחת בצורה משמעותית, ולא גבר. לעומת זאת, האמצעי הננקט דווקא משרת את התכליות הבלתי ראויות של פגיעה ענישתית ונקמנית בכלואים השוללת את זכויותיהם והסתרת המצב המחריד בבתי הסוהר.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

176. קיימים אמצעים שפגיעתם פחותה משמעותית משלילת נוכחות גורפת בדיונים, כגון הגברת האבטחה במקרים פרטניים בהם קיים סיכון מוגבר מהובלת הכלוא לדיון, גם אם הדבר כרוך בהקצאת משאבים נוספת. בית המשפט פסק לא אחת כי משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכות יסוד: "**הגנה על זכויות אדם עולה כסף, וחברה המכבדת זכויות אדם צריכה להיות נכונה לשאת במעמסה הכספית**" (בג"ץ 4541/94 **מילר נ' שר הביטחון**, פ"ד מט(4) 94, 114 (1995)). ברי כי העלות הכספית הכרוכה בהגברת האבטחה במקרים פרטניים המעלים סיכון ממשי הינה זניחה ביחס לפגיעה המשמעותית בזכויות היסוד של הכלואים.

177. מעבר לכך, מדברי נציגי שב"ס במסגרת הליך החקיקה, עולה כי במהלך תקופת הביניים נערכו בחינות ביטחונית פרטניות ביחס לכלואים – כאלה שמהם עלה, לכאורה, סיכון – והדיונים בעניינם של אסירים אלה נערכו בדרך של היוועדות חזותית. מבלי להתייחס לחוקיות מדיניות זו, עולה כי היכולת לצמצם את הפגיעה בכלואים בדרך זו קיימת. כפי שנפסק רק לאחרונה בעניין **הצלב האדום**, עצם היותה של המדיניות גורפת, "מקים 'חשד' לפיו ההסדר אינו עומד בדרישת המידתיות" (בפסקה 140 של השופטת ברק-ארז).

178. גם במסמך הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 30.11.2025 צוין, כי "בשל חשיבות ההקפדה על הליך הוגן במשפט הפלילי, ככל שקיים סיכון מוגבר בהעברת עצורים או אסירים, למרות הפסקת הלחימה, יש להעדיף צעדים ואמצעים חלופיים לצמצום הסיכון" (בעמ' 7, ההדגשה במקור). בהתאם לכך, הוצע לוועדה לדון בחלופות לוגיסטיות להתמודדות עם הסיכון הכרוך בהובלת כלואים לדיונים, כגון הוספת תקנים לשב"ס ולהנהלת בתי המשפט. כן הוצע לדון בחלופות מהותיות, כגון הרחבת הסדר השגרה באופן המאפשר קיום דיונים בהסכמה באופן רחב יותר, ושקילת מתן סמכות לקבלת החלטה פרטנית גם ללא הסכמה, כאשר נשקפת סכנה אישית מהכלוא. לעמדת הייעוץ המשפטי לוועדה, חלופות אלו עשויות לאפשר להקצות את המשאבים הקיימים באופן מיטבי (שם).

179. בהקשר זה, יש לחזור למושכלות היסוד של הסדר השגרה. במסגרת חקיקתו, עמדו כלל הגורמים על כך שלצורך קיום דיון בנוכחות כלוא בהיוועדות חזותית, נדרשת לא רק הסכמה שלו, אלא **בקשה יזומה מצידו**, לצד דרישה כי יהיה מיוצג והבקשה תוגש באמצעות סניגורו. תנאי זה עומד בבסיס הסדר השגרה נוכח העובדה כי המציאות לימדה שהסכמה, בעיקר כאשר היא מגיעה לאחר בקשה של גורם סמכות, אינה תמיד הסכמה מדעת או מרצון כן (ראו גם רע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל**, פ"ד סה(3) 305 (2012)). ולמרות זאת, על אף תנאי הבקשה היזומה, עולה מממצאי בחינת הסדר השגרה כי עדיין מופעלים לחצים לקיים את הדיונים בדרך של היוועדות חזותית, דבר אשר גורר ביקורות על יישומו. עם זאת, הסדר זה הוא שנמצא כאמצעי המפחית ביותר את פגיעת החוק בזכויות אדם. בהשוואה לכך, כפיית ההיוועדות החזותית על כלוא היא ודאי האמצעי הפוגעני ביותר בו ניתן לנקוט. הרציונל העומד בבסיס הסדר השגרה לפיו רק לכלוא היכולת לוותר על זכות הנוכחות בדיונים, ואף זאת תוך מגבלות מסוימות שימנעו פגיעה חמורה בזכויותיו, נכון גם למי שחשוד, נאשם או מורשע בעבירות המקוטלגות כ"ביטחוניות", המהוות, כאמור, קשת רחבה של עבירות ברמות חומרה שונות.

מבחן המידתיות במובנה הצר

180. מבחן המידתיות במובנה הצר "נושא על כתפיו, בעיקרו של דבר, את התפיסה החוקתית, כי המטרה אינה מקדשת את האמצעים. הוא ביטוי לרעיון כי קיים מחסום ערכי, שהדמוקרטיה אינה יכולה לעבור אותו, גם אם התכלית אותה מבקשים להגשים היא ראויה" (עניין **חוק הניזקים האזרחיים**, פסקה 30 לפסק דינו של הנשיא (בדימ') (ברק)). הנזק שנגרם מהסדר ההגבלה הביטחוני הוא עצום. כאמור, הוא פוגע אנושות בזכויות הכלואים להליך הוגן, לחירות ולכבוד, וכן מייצר הפליה פסולה ופוגע בזכות לשוויון. מניעת נוכחות כלוא בהליכים המתנהלים בעניינו מהווה פגיעה קשה בזכויותיו, שכן היא מונעת ממנו להתגונן מפני הטענות המועלות נגדו, פוגעת בזכות הייצוג שלו, בחסיונו ובקשר עם בא כוחו, ומכרסמת בתחושת הצדק וההוגנות של ההליך. כמו כן, היא מאיינת את יכולת בית המשפט לחזות בכלוא באופן בלתי אמצעי, לעמוד על מצבו הפיזי והנפשי ועל תנאי כליאתו, לערוך ביקורת שיפוטית אקטיבית, לברר את העובדות לאשורן ולהגיע לחקר האמת. כאמור, זוהי אינה פגיעה תיאורטית, וממצאי בחינת הסדר השגרה מוכיחים מעל כל צל של ספק כי יכולתם של כלואים לנכוח באופן מהותי בדיוניהם כאשר הם מקיימים אותם בדרך של היוועדות חזותית נפגעת משמעותית, ולעיתים קרובות מתאינת כליל. ככל שמתארכת התקופה במהלכה נשללת מהכלואים האפשרות לנכוח פיזית בדיונים בעניינם, כך גם מתעצמות הפגיעות הקשות בזכויותיהם.

181. החששות הקיימים באופן רגיל בנוגע לקיום דיונים בהיוועדות חזותית מועצמים ביחס לכלואים המוגדרים ביטחוניים ולעצורים מנהליים, בשל העובדה שגם כך, כאמור, יכולתם להתגונן מוגבלת לאור הסדרים ייחודיים החלים בעניינם, כגון מניעת מפגש עם סניגוריהם, דבר אשר מאיין במידה רבה את האפשרות לגבש ולהציג עמדה, זאת בעיקר נוכח העובדה שכפי שעולה מממצאי הסדר השגרה, אין אפשרות של ממש לקיים במהלך הדיון שיח עם עורך הדין. בהתאם, הדבר פוגע גם ביכולת בית המשפט להבין את העובדות לאשורן, הן באשר להליך הפלילי המתנהל נגד הכלוא, והן באשר לתנאי החזקתו.

182. בנוסף לפגיעה בזכויות הכלואים, נפגעים גם האינטרס הציבורי הכללי בעריכת משפט צדק, בחשיפת האמת, במניעת עיוות דין ובקיומו של הליך תקין והוגן; האינטרס הציבורי בקיומו של הליך ביקורת ופיקוח חיצוני למערכת הכליאה; ואמון הציבור בהליך הפלילי ומראית פני הצדק.

183. יתרה מכך, לנוכח תנאי הכליאה והיחס לכלואים, עליהם עמדנו לעיל בהרחבה, אף גובר משקלו של האינטרס הציבורי בחשיפה ציבורית רחבה שלהם, העשויה להביא לשינוי מדיניות, לכיבוד זכויות אדם ולקידום שלטון החוק. כדברי השופט לואי ברנדייס: "Sunlight is the best disinfectant" ("אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר"), כתרגומו של השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד(3) 353, 364 (1990)).

המשך הסדר ההגבלה הביטחוניית משמעו גם המשך בידודם של הכלואים והותרתם במחשכים, רחוקים מעין הציבור ובית המשפט. כך, עובדת היותם כחושים מהיעדר מזון ומים, חולים מהיעדר גישה מספקת לשירותי בריאות, ופצועים כתוצאה מהאלימות הקשה המופנית כלפיהם, נשאת רחוקה ומעומעמת, על גבי צג הטלוויזיה.

184. פגיעות אנושות אלה עולות עשרות מונים על כל תועלת מקיום דיונים ללא נוכחות הכלואים, שגם כך מוטלת בספק. אמנם, קיום דיונים בהיוועדות חזותית עשוי לחסוך בעלויות כספיות, אלא שכאמור, העלות הכספית הכרוכה בהגברת האבטחה במקרים פרטניים של מסוכנות אישית הינה זניחה ביחס לפגיעה המשמעותית בזכויות היסוד של הכלואים. גם "תוספת הביטחון" שבקיומו של הסדר כה פוגעני וגורף, שההצדקה לו אינה ברורה ושחל ללא כל בחינה פרטנית, אינה יכולה לעמוד ביחס ראוי לפגיעה בזכויות. הערכה כללית ושאינה קונקרטית, אינה מידתית ואינה מצדיקה פגיעה כה חריפה בזכויות אדם (השוו: בג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקה 109 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימו') גיוראן (31.10.2017)).

דברי סיכום

185. כפי שתואר לעיל, הסדר ההגבלה הביטחוניית מושא עתירה זו הינו הסדר בלתי חוקתי, הפוגע בצורה אנושה בגרעין הקשה של זכויות האדם להליך הוגן, לחירות, לכבוד ולשוויון. זהו הסדר שאינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, אשר תכליתו הביטחוניית המוצהרת אינה מבוססת על תשתית עובדתית, ותכליותיו האמיתיות – הפחתת עומס על שב"ס, ענישה, נקמה והסתרת ההתעללות בבתי הסוהר – אינן ראויות. אפילו היתה דרך להצדיקו – פגיעתו של ההסדר אינה מידתית.

לאור כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון דחוף בעתירה, להוציא צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת עמדת המשיבים, להפוך אותו לצו מוחלט.

2 ביולי 2026

ניצן אילני, עו"ד

יעל זיידמן, עו"ד

ב"כ העותרת