

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד ניצן אילני ו/או אלוה בונייה (מ"ר 102331) 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 עביר גיבראן
ו/או טל חסין ו/או הגר שחטר ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד
ו/יעל זיידמן

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

המשיבים: 1. הכנסת

ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית של הכנסת

2. הממשלה

3. ראש הממשלה

4. שר הביטחון

5. השר לביטחון לאומי

6. היועצת המשפטית לממשלה

7. נציב שירות בתי הסוהר

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

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים, ומורה להם לבוא וליתן טעם:

א. מדוע לא יבוטל סימן ב'3 (להלן: **הסדר מצב החירום הכליאתי** או **ההסדר**) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: **פקודת בתי הסוהר** או **הפקודה**);

ב. לחלופין, מדוע לא תבוטל ההכרזה על מצב חירום כליאתי לפי סעיף 19 כ לפקודה מיום 16.9.2026, ולא תוארך עוד (להלן: **ההכרזה על מצב חירום כליאתי** או **ההכרזה**).

העתק הסדר מצב החירום הכליאתי מצ"ב ומסומן ע/1.

העתק ההכרזה מצ"ב ומסומן ע/2.

מבוא ובקשה לדיון דחוף

1. עניינה של עתירה זו בהסדר בלתי חוקתי, הפוגע בצורה אנושה, מזה כשלוש שנים, בליבת כבוד האדם של אסירים ועצורים, ביטחוניים ופוליטיים כאחד (להלן: **כלואים**), המוחזקים בבתי הסוהר בישראל, המופעלים על ידי שירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**). ההסדר מתיר למנהלי בתי הסוהר במהלך הכרזה על מצב חירום כליאתי לחרוג מהוראות החוק והפסיקה בעניין שטח מחייה מינימלי לכלוא, זכאות למיטה, והחזקה בנפרד של אוכלוסיות כלואים מסוימות (להלן בהתאמה: **החזקה בצפיפות, הלנה ללא מיטה והחזקה בנפרד**). זאת, תוך הפליה של כלואים ביטחוניים, שההסדר קובע כי ניתן לפגוע בתנאי כליאתם בקלות רבה יותר מאשר בתנאי כליאתם של הכלואים הפוליטיים, ולא כמוצא אחרון בלבד.
2. באופן זה, עוקף ההסדר את פסק דינו המכונן של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (13.6.2017) (להלן: עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**), שקבע כי זכותם של כלואים לשטח מחייה הולם מצויה בליבת כבוד האדם, והורה למשיבים להבטיח לכל כלוא שטח מחייה של 3 מ"ר, לא כולל השירותים והמקלחת, תוך תשעה חודשים (להלן: **הפעימה הראשונה**), ותוך 18 חודשים – 4.5 מ"ר, כולל השירותים והמקלחת (להלן: **הפעימה השנייה**). כן עוקף ההסדר את פסיקות בג"ץ, וביניהן פסק הדין בבג"ץ 4634/04 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים** (12.2.2007) (להלן: עניין **מיטה לכל אסיר**), שהורה למשיבים לספק מיטה לכל כלוא המוחזק בבית סוהר בישראל.
3. ההסדר, שנחקק לאחר ה-7.10.2023 ופרוץ המלחמה כהוראת שעה לזמן קצוב של **שלושה חודשים**, על מנת להעניק מענה זמני וחירומי לעלייה החריגה במצבת הכלואים כתוצאה מהמלחמה, הוארך מאז שוב ושוב, והוא עומד כיום בתוקף עד לחודש פברואר 2027.
4. אלא שבמקום שההסדר ישמש כהיתר זמני ונקודתי לחרוג מהוראות החוק והפסיקה, בד בבד עם קידום פתרונות משמעותיים ואפקטיביים אשר יפחיתו את הצפיפות בבתי הסוהר ויאפשרו את סיומו המהיר, **מוארך ההסדר מזה כשלוש שנים, במהלכן הביא דווקא להחרפתו הקיצונית של משבר הכליאה, שהמשיבים נכשלו כישלון חרוץ בהתמודדות עמו.**
5. מצב הצפיפות בבתי הסוהר כיום גרוע בהרבה מן המצב ששרר בעת מתן פסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, אז הוחזקו כ-40% מן הכלואים בשטח מחייה נמוך מ-3 מ"ר לכלוא. מכוח ההסדר מושא העתירה דנן, מוחזקים, נכון ליום 31.8.2026, **קרוב ל-60% מכלל הכלואים** במתקני שירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**) – **כ-90% מהכלואים הביטחוניים וכ-39% מכלואים הפוליטיים** – בשטח מחייה הנמוך מ-3 מ"ר לכלוא, אשר נקבע כי הוא משקף **"תנאי כליאה שאינם ראויים למחייתו של אדם"** (פסקה קכ"א לפסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**). **כ-19% מסך הכלואים במתקני שב"ס מולנים על הרצפה**. למעלה מ-3,000 עצורים מינהליים מוחזקים עם כלואים אחרים. מדובר בתנאי כליאה מכאיבים ומשפילים שגוררים אף מניעת שינה וגרימת מצוקה, ויש בהם לפגוע בבריאות הנפשית והפיזית של הכלוא.
6. תנאי צפיפות ודוחק אלו אף נלווים להחמרת תנאי הכליאה בהיבטים נוספים, כמו גם לתופעות מחרידות נוספות המתרחשות בבתי הסוהר מאז תחילת המלחמה, כגון יחס מתעלל כלפי הכלואים, ובפרט הביטחוניים, אלימות שגרתית, הרעבה, מניעת גישה לטיפול רפואי ועוד. אלו הופכים את הפגיעה בכלואים לחמורה לאין שיעור.
7. כבר ערב המלחמה חרגה מצבת הכלואים בקרוב ל-2,000 כלואים מתקן הכליאה. בתי הסוהר היו נתונים בעיצומו של משבר כליאה חמור, משלא עלה בידי המדינה להפחית את הצפיפות ולעמוד בתנאי הפעימה

השנייה. המדינה ביקשה להאריך שוב ושוב את המועד למימוש פעימה זו מטעמים שונים ומשונים, וזה הוּאָרַךְ עד לסוף שנת 2027. אלא שמאז פרוץ המלחמה, עלתה מצבת הכלואים **בקרב ל-7,000 כלואים**.

8. עם הסכם הפסקת האש ושחרורם של כ-4,000 כלואים פלסטינים, היה ניתן לצפות שההסדר יבוטל, או למצער, לא יוארך. אולם, לא זו בלבד שתקווה זו התבדתה, אלא שבמסגרת ההארכה האחרונה של ההסדר, נותקה הזיקה בין ההכרזה על מצב חירום כלילתי לבין המצב הביטחוני, זיקה שהיוותה את ההצדקה הראשונית שעמדה בבסיס חקיקת ההסדר, ומשבר הכליאה עצמו הפך לעילה להמשך קיומו של ההסדר.

9. הארכתו החוזרת והנשנית של ההסדר מאפשרת למשיבים לעצור כמויות חריגות של עצורים (כ-5,200 מדי חודש, מתוכם כ-4,500 עצורים פליליים) ולכלוא עוד ועוד כלואים, מבלי להביא בחשבון את משבר הכליאה. כמות העצורים הגדולה, בתורה, הופכת להצדקה להמשך קיומו של ההסדר, וחוזר חלילה. **כך נוצר מעגל שוטה, אשר לא יבוא אל פתרונו עד שלא יבוטל ההסדר**.

10. העותרת, יחד עם ארגונים נוספים, עתרה נגד ההסדר מספר ימים לאחר שנחקק לראשונה (בג"ץ 7650/23 **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון לאומי** (30.10.2023) (להלן: **עניין הוראת השעה הראשונה**)). העתירה נדחתה לנוכח זמניותו של ההסדר, המצב הביטחוני החריג ומנגנוני הפיקוח והבקרה שבהסדר. אלא שבחלוף כשלוש שנים מחקיקתו ושינוי הנסיבות הביטחוניות עם הפסקת האש, ומשהוכח שמנגנוני הפיקוח הקבועים בו רחוקים מלהיות מספקים, הטעמים שבגינם נדחתה העתירה אינם מתקיימים עוד.

11. הפגיעה הקשה והמתמשכת שמייצר ההסדר אינה צולחת את מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, שכן הוא מייצר ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה וחותר תחת הוראות החוק ופסיקת בית המשפט הנכבד; תכליתו אינו ראויה שכן הוא אינו מתיימר להוות מענה למשבר הכליאה עצמו, אלא לתת למשיבים היתר לעקוף את פסיקת בג"ץ והוראות החוק ולחרוג מהן לתקופה ממושכת; והוא אינו עומד במבחני המידתיות, בין היתר מכיוון שהוא לא מקיים קשר רציונלי עם התכלית ולא מסייע להתמודד עם משבר הכליאה אלא אך מחריף אותו, משום שלא ננקטים אמצעים חלופיים פוגעניים פחות, ובשל כך שהנוק ממנו עולה בהרבה על כל תועלת ספקולטיבית ממנו.

12. כפי שיפורט בעתירה, התמודדות המשיבים עם משבר הכליאה נוחלת כישלון חרוץ. הם אינם נוקטים בפתרונות משמעותיים ואפקטיביים שידביקו את הגידול המהיר במצבת הכלואים ויתנו מענה מספק למצב הקיצוני, ומתייחסים לגידול זה כאל גזירת גורל שיש להשלים עימה, אף על פי שמדובר בתוצאה ישירה של מדיניות המעצרים, התביעה והאכיפה, המצויה בשליטתם. פתרונות הבינוי שמקדמים המשיבים, כמעט באופן בלעדי, רחוקים מלתת מענה למצב ואין בהם לפתור את בעיית הצפיפות בטווח הארוך. נראה, כי אין כל פתרון נראה לעין, וכי ללא התערבות בית המשפט הנכבד, ההסדר ימשיך להיות מוארך עוד ועוד.

13. לאור כל האמור לעיל, וכלל הטענות שיפורטו להלן, מדובר בהסדר בלתי חוקתי, ובית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ביטולו. אף על פי שהעותרת סבורה כי בחינה חוקתית היא המסגרת המתאימה לביורר העתירה, למען הזהירות מתבקש בית המשפט, לחלופין, להורות על ביטול ההכרזה על מצב חירום כלילתי. על רקע הפגיעה האנושה והמתמשכת בזכויות האדם מזה כשלוש שנים, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע **דין דחוף בעתירה**.

העובדות הצריכות לעניין

א. רקע: משבר הכליאה המתמשך ופסיקת בג"ץ בעניין הצפיפות בבתי הסוהר ומיטה לכל אסיר

הפסיקה בעניין הצפיפות בבתי הסוהר

14. מזה שנים רבות מתקיים במדינת ישראל משבר כליאה חמור המתבטא, בין היתר, בצפיפות אדירה בה מוחזקים כלואים במתקני שב"ס, אשר מאז 2007 אמון על ההחזקה והטיפול בעצורים, בנוסף לאסירים (מבקר המדינה, דוח שנתי 65, העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר, עמ' 357 (2015) (להלן: דוח המבקר 2015)).

15. על רקע זה הוגשה בשנת 2014 עתירת העותרת ועותרים נוספים בעניין הצפיפות בבתי הסוהר. בעתירה תואר המצב ששרר באותה תקופה במתקני שב"ס, שאינו שונה בהרבה מן המצב כיום: למרבית הכלואים הוקצה שטח מחייה הנמוך מ-3 מ"ר לכלוא (כולל שטח המיטה, השירותים והמקלחת), וכתוצאה מכך, הכלוא נאלץ פעמים רבות לקיים את כל שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, כמעט ללא יכולת להתהלך בתא. הצפיפות יצרה דוחק ומחנק בתאים, פגעה בבריאות הכלואים וגרמה לחיכוך מוגבר ביניהם. תנאים אלו פגעו גם בסיכויי האסירים להשתקם ולהיקלט בחברה עם שחרורם. בעתירה הודגש כי מצב זה רחוק מהסטנדרטים הנהוגים במדינות דמוקרטיות אחרות ומהרף שאומץ על ידי ועדות האו"ם וארגונים בינלאומיים להבטחת תנאי מחייה הולמים, והוא אף נמוך במחצית מהעמדה הרשמית המקצועית של שב"ס, הקובעת כי משמורת הולמת מחייבת שטח מחייה של כשישה מ"ר לכלוא, וככל האפשר, 6.5 מ"ר לכלוא (ראו: מצגת ענף תכנון אסטרטגי – מינהל תכנון בשב"ס תנאי מחיית אסירים – שיפוץ אגפים ושטח מחיה (יוני 2010), אשר צורפה כנספח ע/2 לעתירה בעניין הצפיפות בבתי הסוהר). כן הודגש כי למרות הפגיעה החוקתית הקשה בזכויות האסירים והפרת החובה להימנע מענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה, המהווה עקרון של המשפט הבינלאומי, אין בידי המשיבים כל תכנית לפתרון הבעיה, אף לא בטווח הרחוק.

16. בחודש יוני 2017 ניתן פסק הדין בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, שקיבל את העתירה פה אחד. הצו המוחלט של בית המשפט הנכבד נחלק לשניים: ראשית, וכסעד ביניים, נקבע כי בתוך תשעה חודשים מיום מתן פסק הדין, יועמד שטח המחיה המזערי על 3 מ"ר לפחות, ללא שטח השירותים והמקלחת (הפעילה הראשונה). שנית, וכסעד ארוך טווח, נקבע כי שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יועמד על 4 מ"ר, או 4.5 מ"ר, כולל שירותים ומקלחת, וזאת בתוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין (הפעילה השנייה). במועד מתן פסק הדין, שטח התא הממוצע לכלוא בישראל עמד על 3.16 מ"ר; רק 21% מכלל הכלואים הוחזקו בתא ששטחו 4.5 מ"ר, וכ-40.5% מכלל הכלואים הוחזקו בתאים ששטחם הממוצע קטן מ-3 מ"ר, כאשר שטח זה כולל את שטח השירותים והמקלחת (שם, פסקה ד' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין).

17. בפסק דין מכונן ונלמד לדורות, פרש המשנה לנשיאה רובינשטיין חוות דעת מקיפה ביותר, במסגרתה עמד על כך שהפסיקה כבר הכירה בזכותו של אדם לקיום בסיסי בכבוד כחלק מן הזכות החוקתית לכבוד האדם, והכריע כי שטח המחיה הפיזי של אסיר מהווה אחד מצרכיו הבסיסיים והקיומיים ביותר, ובשל כך, הזכות לשטח מחייה הולם מצויה בליבת כבוד האדם, בגרעין הזכות (שם, פסקאות ל"ז-ל"ט לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין).

18. פסק הדין תיאר את השלכותיה של הצפיפות בבתי הסוהר על רווחת האסיר, אשר עלולה מטבעה להביא לעלייה בתפוצת מחלות; לפגוע באפשרות הכלואים לשמור על היגיינה נאותה; להפר את פרטיותם,

המצומצמת ממילא ; להצר את תנועת האסירים ; לדרדר את בריאותם הפיזית והנפשית, ובתוך כך להעלות את תחושות הלחץ, המתח, החרדה ומקרי ההרעבה העצמית ; להגביר חיכוכים בין כלואים, וכתוצאה מכך, להגביר מקרי אלימות והפרות משמעות ; ולהגביל את נגישות הכלואים לשירותים שונים בבתי הסוהר ואת היקף זמינותם, וכן לצמצם את המרחב הציבורי הנתון להם (להרחבה, ראו : שם, פסקאות ל"ט-מ"ד).

19. בית המשפט הנכבד סקר בפסיקתו בהרחבה את הוראות המשפט הבינלאומי, המנגנונים הבינלאומיים והמקרים מן המשפט המשווה, שעניינם חובת השמירה על כבודם של אסירים, ובכלל זה, החובה לספק שטח מחייה הולם והאיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה. במסגרת זאת, עמד על כך שסקירה זו מלמדת על כך שרובם המוחלט של הכלואים בישראל חיים בשטח מחייה הנמוך בכל קנה מידה מן הנהוג במדינות מתוקנות, ועל המגמה העולמית, הן מצד מנגנונים בינלאומיים, הן מצד ערכאות שיפוטיות במדינות שונות, **"להפעלת אמצעים אקטיביים למען תיקונה של תופעת הצפיפות"** (שם, בפסקה ס"ח. לסקירה המרחיבה, ראו פסקאות מ"ח-ס"ח).

20. כן נדרש בית המשפט הנכבד לסעיף 11ב לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי "אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו", ולסעיף 9(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן : **חוק המעצרים**), הקובע קביעה דומה. כן התייחס בית המשפט לאמת המידה שנקבעה בתקנה 3(ה)3 (לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1997 (להלן : **תקנות המעצרים**), על פיה : "השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מארבעה וחצי מטרים רבועים ; חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ככל שישנה מקלחת בתא, ומחולק במספר המיטות שבתא", וכן לתקנה 2(ח) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), תש"ע-2010 (להלן : **תקנות בתי הסוהר**), הקובעת סטנדרט דומה ביחס לאסירים.

21. בית המשפט מצא, כי תכליתו האובייקטיבית והסובייקטיבית של הביטוי "תנאים הולמים" היא "לקבוע תנאי כליאה נאותים ומינימליים החלים על כל אסיר באשר הוא, ובתוך אלה – שטח תא מאסר. כפי שהראינו מעלה, **שטח מחייה מינימלי הוא תנאי הכרחי לשם שמירה על כבודו של אדם ועל זכותו לקיום מינימלי בכבוד**". מכאן, מצא כי "אין אלא להסיק כי יש לפרש את סעיף 11ב כקובע עיקרון של שטח מחיה מינימלי אשר יש להחילו על כל אסיר – ובהתאמה, לכל עצור – במדינת ישראל" (שם, פסקה קט"ו).

22. נוכח דברים אלו, פסק בית המשפט הנכבד כי **בהינתן הזמן הרב שחלף** מאז נחקקו הוראות החוק והתקנות, ללא שחל כל שיפור במצב הצפיפות, ומשום שפעולות המדינה אינן צפויות לספק מענה קונקרטי למצב החמור בזמן הקרוב – **אין מנוס מהתערבות שיפוטית, המחייבת את המדינה לפעול בסד זמנים קבוע ולהשקיע משאבים ניכרים בפתרון הבעיה**. במסגרת זאת, עמד בית המשפט על קיומם של כלים נוספים המצויים בידי המדינה ושיש בהם כדי להקל על הצפיפות, זולת שיפוץ אגפי בתי הסוהר והרחבתם : שינוי מדיניות המעצרים ; כינון חלופות מאסר ; הארכת תקופות התנאי ; הרחבת השחרורים המוקדמים ; ועוד (פסקאות קכ"ב, קכ"ד-קכ"ו).

הארכות שניתנו ליישום פסק הדין בעניין הצפיפות בבתי הסוהר

23. מאז ניתן פסק הדין, הגישו המשיבים שורה של בקשות להארכת המועד למימוש פסק הדין. יישום הפעימה הראשונה נדחה עד לסוף חודש אפריל 2019, ובחודש מאי 2019 הודיעה לראשונה המדינה לבג"ץ על מימושה (הודעת המשיבים מיום 12.5.2019 ; כאמור, כיום הדרדר המצב עד כדי כך, שקרוב ל-60% מכלל הכלואים אינם זוכים לשטח מחייה שעומד בתנאי הפעימה הראשונה). באשר למימוש הפעימה השנייה, ביקשו המשיבים שוב ושוב להאריך את המועד למימוש הצו, מטעמים שונים ומשונים. תחילה הייתה זו

ה"סיטואציה המשטרית החרגה אליה נקלעה מדינת ישראל" (הודעת המשיבים מיום 22.12.2019), בהמשך – מגפת הקורונה (בקשת המשיבים מיום 28.4.2020), ולאחר מכן העלייה הדרמטית במספר העצורים בשל הגברת האכיפה והמאבק בפשיעה בחברה הערבית, ההתמודדות עם המצב הביטחוני והצמצום במספר האסירים המשתחררים באמצעות מנגנון השחרור המינהלי המורחב לנוכח תיקון החוק שהחריג מתחולתו אסירים שהורשעו בעבירות מסוימות (הודעת עדכון מטעם המשיבים ובקשה נוספת לשינוי מועד קיום פסק הדין מיום 3.11.2022).

24. יצוין, כי כחלק מהניסיון של שב"ס לממש את פסק הדין בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, הוא חדל לקלוט עצורים, ואלו הולנו בתת-תנאים בתחנות המשטרה, בניגוד להוראות חוק המעצרים ותקנותיו. משהצפיפות זלגה ממתקני שב"ס לתחנות המשטרה, הגישה העותרת עתירה נגד הפרות חוק אלו (בג"ץ 6019/22 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** 10.1.2023)). לאחר שתופעת הלנת העצורים בתחנות משטרה נפסקה, נמחקה העתירה, אולם ארבעה חודשים בלבד מאוחר יותר שנתה התופעה והגיעה לשיאים חדשים, ובעקבות זאת הגישה העותרת עתירה נוספת בחודש ספטמבר 2023 (בג"ץ 7132/23 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי** (תלוי ועומד) (להלן: **עניין ההלנות בתחנות המשטרה**)). הצפיפות בתחנות המשטרה פחתה עם חקיקת הסדר מצב החירום הכליאתי מושא עתירה זו, אולם היא שבה והרימה את ראשה במהלך השנה האחרונה, ככל הנראה לאחר שמתקני שב"ס קרסו תחת עומס הכלואים.

25. מכל מקום, ביום 3.11.2022 הודיעו המשיבים על כישלונם ביצירת מרחב מחייה מינימלי ראוי לאסירים, וביקשו כי יישום הצו בדבר הפעימה השנייה יידחה **עד לסוף שנת 2027**. בקשה זו התקבלה, תחת ביקורת חריפה של בית המשפט, אשר קבע כי **במבחן התוצאה, המדינה לא עמדה ביעדי יישום פסק הדין, תוך שקידמה מגמות סותרות בתחום הכליאה** – הרחיבה את חלופות הכליאה לצורך הקטנת מספר הכלואים, אך בד בבד הגבירה את האכיפה, החמירה את הענישה, קבעה עונשי מינימום בחקיקה וצמצמה את הזכאים לשחרור המנהלי, פעולות שהביאו לגידול במספר הכלואים. בהחלטתו, הורה בית המשפט כי המשיבים יגישו הודעת עדכון ביום האחד בדצמבר בכל שנה בעניין הצעדים הננקטים לשם קיום הצו המוחלט. כן קבע בית המשפט כי **"ככל שהודעות העדכון לא יניחו את דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש"** (פסקה 12 להחלטה מיום 29.12.2022).

לכתבי בי-הדין והחלטות בית המשפט בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, [ראו כאן](#).

26. יש להבהיר כבר עתה – מהודעות העדכון שהמדינה מגישה בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, וכן מדיווחי הכליאה שהשר לביטחון לאומי, הוא המשיב 2 (להלן גם: **השר**) מגיש לוועדה לביטחון לאומי בכנסת (להלן גם: **הוועדה**) מדי חודש בהתאם לסעיף 19כא(ג) לפקודה, עולה כי **המדינה רחוקה כיום מלעמוד בתנאי הפעימה הראשונה ובוודאי שאינה צפויה לקיים את החלטת בית המשפט וליישם את הפעימה השנייה עד סוף שנת 2027**. העדכונים והדיווחים מציינים תמונה של גידול משמעותי במצבת הכלואים לצד התמודדות כושלת של המשיבים עם המצב. ההסדר, המאפשר להם, מזה כשלוש שנים, לעקוף את הוראות הדין, אינו מתמרץ אותם למצוא פתרונות משמעותיים ומספקים, וכל עוד לא יפקע – לא צפוי שינוי דרמטי במצב. כידוע, הוראת השעה הנוכחית האריכה את תוקפו של הסדר מצב החירום הכליאתי עד לחודש פברואר 2027, כך שעשרה חודשים בלבד עובר למועד שנקבע **לפני חמש שנים (!)** ליישום הפעימה השנייה, נראה כי המדינה לא תעמוד אפילו בתנאי הפעימה הראשונה.

פסיקת בג"ץ בעניין מיטה לכל אסיר

27. מלבד פסק הדין והחלטות בית המשפט בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, הוראת השעה אף עוקפת ומרוקנת מתוכן פסיקה שניתנה עשור קודם לכן, בעניין **מיטה לכל אסיר**. העותרים, ובהם העותרת, עתרו נגד השר לביטחון פנים ונציב שירות בתי הסוהר לאספקת מיטה ללינת לילה לכל אסיר הנמצא במשמורת שירות בתי הסוהר. זאת, לאחר שבפסיקה קודמת נפסק שאין להלין עוד עצורים – להבדיל מאסירים – על רצפת בתי המעצר (בג"ץ 5678/02 **רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים** (29.8.2002), ובהמשך נפסק כי יש לספק להם מיטה (בג"ץ 1319/03 **לשכת עורכי הדין נ' השר לביטחון פנים** (1.3.2004)).
28. אמנם, המדינה לא חלקה על זכותו של אסיר למיטה, כחלק מזכות היסוד לכבוד, אך טענה כי ההלנה על מזרנים היא תוצר של המחסור החמור במקומות הכליאה, וכי היא נוקטת צעדים נוספים – כמו בניית מקומות כליאה – לצמצום הצפיפות. העתירה התקבלה פה אחד, ונקבע בה כי **"הזכות למיטה לישון בה מצויה בגרעין הקשה של זכויות היסוד לקיום בתנאים מינימאליים, הנתונה לאדם כחלק מההגנה על כבודו"**, וכי גם בלא עיגון מפורש בחקיקה, זכות זו עומדת לאסיר מכוח המשטר החוקתי המכיר בזכות לכבוד (עניין **מיטה לכל אסיר**, פסקאות 13-14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).
29. בהתייחס לבקשת המדינה לקבוע סייגים להחלת עקרון "מיטה לכל אסיר", למשל, במצבי חירום חריגים שיובילו לעלייה דרמטית במצבת הכלואים, נקבע כי **"החובה לדאוג לצרכים האנושיים המינימאליים של אסיר המוחזק במשמורת המדינה היא אחריות בעלת אופי מחייב בחיי שגרה בכלא, ועל המדינה לצפות מראש קיומם של מצבים מיוחדים העשויים להגדיל באופן ניכר את הצרכים ולהיערך להם מבעוד מועד"**. בית המשפט הנכבד הכיר אמנם בכך שיתקיימו "מצבים חריגים באופיים, שאינם בגדר ציפייה טבעית המצריכה באופן סביר היערכות מוקדמת", וכי אלו יובילו לפגיעה "בלתי נמנעת, זמנית ומוגבלת בהיקפה" ביישום עיקרון "מיטה ללא אסיר", אך עמד על כך שכל פגיעה בזכות למיטה מותנית בעמידה בעקרונות המחייבים בפסקת ההגבלה, וכן בנסיבות המקרה; עילת הפגיעה; אופייה; משך זמנה; ומרחב פרישתה. במסגרת זאת, נקבע, כי רק "אינטרס נוגד בעל עוצמה יתירה ומשקל מיוחד יצדיק את הפגיעה בזכות", וכי במקרה כזה המדינה נדרשת "להראות כי מוקצים למטרה זו המשאבים הנדרשים" (שם, פסקאות 27-29 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).
30. גם במקרה זה, בחר בית המשפט לקבוע בצו לוח זמנים ליישום פסק הדין, וקבע כי אספקת מיטה לכל אסיר המוחזק בבית סוהר בישראל תיעשה בתוך כחמישה חודשים. ביחס לתחולת עיקרון "מיטה לכל אסיר" במצבי חירום, קבע כי "חובה זו תחול בכל עת. חריגה ממנה תתכן רק במצבים חריגים ונדירים, ועליה לעמוד, בכל מקרה, על-פי נסיבותיו, באמות המידה של פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (שם, פסקה 34 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

ב. השתלשלות חקיקת ההסדר

הוראת השעה הראשונה והעתירה נגדה

31. אם כן, עוד טרם פרוץ המלחמה לאחר ה-7.10.2023, נרשמה מצוקת כליאה קשה במתקני שב"ס. ביום 6.10.2023, ערב המלחמה, עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים. כבר אז חרגה מצבת הכלואים בקרוב ל-2,000 איש מתקן הכליאה שנקבע, שעמד על 14,500 כלואים. כבר אז הוחזקו אסירים ועצורים רבים – **לרבות קטינים** – בשטחי מחייה הקטנים מ-3 מ"ר לאדם, והולנו ללא מיטה, בניגוד לפסיקת בג"ץ (הסניגוריה הציבורית **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר 2023-2024**, 6 (2025) (להלן: **דוח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025** או **דוח הסניגוריה**)).

32. לאחר ה-7.10.2023 ועם פרוץ המלחמה, חלה בתוך ימים ספורים עלייה חדה במספר הכלואים בבתי הסוהר. כ-700 כלואים חדשים נוספו למצבת הכלואים בבתי הסוהר בתוך כעשרה ימים (פרוטוקול מס' 78 משיבת הוועדה מיום 17.10.2023, עמ' 12).

33. בעקבות זאת, נחקקה ביום 18.10.2023 הוראת השעה הראשונה, וזאת כהוראה קצובה לתקופה של **שלושה חודשים** (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), תשפ"ד-2023 (להלן: **הוראת השעה הראשונה**)). על פי דברי ההסבר, ההסדר נועד ליתן מענה לעלייה המשמעותית במספר העצורים המוחזקים במתקני שב"ס מאז החלה המלחמה, ונוכח הצפי לקליטת עצורים רבים נוספים בשל מצב המלחמה. המצב הנוכחי, כך הוסבר, "אינו מאפשר לעמוד בהוראות הדין לעניין שטח מחיה" (קרי, פסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**), ולפיכך נדרשת הוראת השעה, אשר תאפשר חריגה מהוראות הדין לעניין החזקה בצפיפות והלנה ללא מיטה (דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מצב חירום כליאתי) (הוראת שעה – חרבות ברזל), תשפ"ד-2023).
העתק הצעת הוראת השעה הראשונה מיום 16.10.2023 מצ"ב ומסומן ע/3.

34. בקצרה יוסברו עיקרי ההסדר שנקבע אז, אשר תוקן מאז אך מרבית מרכיביו נותרו דומים להסדר מצב החירום הכליאתי הקבוע כיום בסימן ב'3 לפקודה, ואשר נגדו מכוונת העתירה דנא.

35. ההסדר הסמיך את השר לביטחון לאומי להכריז על "מצב חירום כליאתי", אם שוכנע כי בשל המצב הביטחוני במדינה, בגינו הוכרז מצב מיוחד בעורף כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951, יש צורך מיידי במקומות כליאה, או שבהתבסס על חוות דעת גורמי הביטחון, "יש סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור", וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחיה או זכויות למיטה. הכרזה על מצב חירום כליאתי, כך נקבע, תיעשה בהמלצת נציב שירות בתי הסוהר ובכפוף להסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון; תוקפה לא יעלה על חמישה ימים, והיא ניתנת להארכה של חמישה ימים נוספים בהחלטת הממשלה; לאחר מכן, תוכל הממשלה, באישור הוועדה, להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות ללא הגבלת זמן (סעיף 19כא-ד) (כנוסחו בהוראת השעה הראשונה).

36. בהוראת השעה הראשונה נקבע, כי שעה שההכרזה על מצב חירום כליאתי חלה, רשאי מנהל בית הסוהר לחרוג מהדין ולצופף את שטח מחייתם של כלואים, וככל הנדרש גם להלינם שלא על מיטות, אלא על מזרנים כפולים, והכל תוך התחשבות בשטח התא ובמאפייניו (סעיף 19כאא) (כנוסחו בהוראת השעה הראשונה). מנהל בית הסוהר מוסמך להחיל הוראות אלו על **"כלואים ביטחוניים" תחילה** – קרי, חשודים, נאשמים ומורשעים בשורת עבירות ביטחון אליה מפנה הוראת השעה הראשונה, עצורים מינהליים או כלואים המוחזקים מכוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, תשס"ב-2002 (להלן: **חוק הלב"ח**). מנהל בית הסוהר רשאי להחיל הוראות אלו גם על כלואים פליליים, אולם יעשה זאת אך ורק אם שוכנע שהחריגה מן ההוראות נדרשת במישור נוכח המצב הביטחוני במדינה, ו"לאחר שלא נמצאו חלופות" (סעיף 19כאב) - (2) (כנוסחו בהוראת השעה הראשונה). כלומר, **כבר הוראת השעה הראשונה יצרה הסדר המפלה בין כלואים ביטחוניים לבין כלואים פליליים, ולפיו ניתן לפגוע בתנאי כליאתם של כלואים ביטחוניים בקלות רבה יותר מאשר בכלואים הפליליים ולא כמוצא אחרון בלבד**.

37. כן נקבעה חובת דיווח לוועדה לביטחון לאומי אחת לשבועיים בנוגע לצעדים נוספים שנקטים לטיפול בצפיפות ונתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לפי ההסדר (סעיף 19כאג) (שהתווסף לפקודה).

38. עוד בשלב החקיקה של הוראת השעה הראשונה נשמעו טענות רבות לגבי חוקיותה. בפנייתה מיום 14.10.2023 בעניין תזכיר הוראת השעה הראשונה, עמדה העותרת על הפגיעה הקיצונית בזכויות האדם של

הכלואים אשר עתידה להתחולל ככל שיחוקק ההסדר, וזאת בנוסף לפגיעה הקשה הקיימת בזכויות הכלואים שהסלימה עם תחילת המלחמה. בנוסף, העותרת עמדה על אי-מידתיות ההסדר, אשר לא נקבעו בו הוראות המורות על נקיטת צעדים אחרים להקלה על הצפיפות, בדומה לצעדים שנקטו בתקופת הקורונה, או הגנות הכרחיות אחרות, כמו הגדרתו של שטח מחייה מזערי. יוער, כי תזכיר החוק לא כלל את ההבחנה המפלה האמורה בין הכלואים הביטחוניים לפליליים, אשר נוספה מאוחר יותר להצעת החוק.

העתק פניית העותרת מיום 14.10.2023 מצ"ב ומסומן ע/4.

39. כבר בדיון בוועדה מיום 17.10.2023, עמדה היועצת המשפטית מהמשרד לביטחון לאומי, עו"ד אביב ישראלי, על כך שיש לצפות שמשבר הכליאה לא יסתיים גם כאשר יסתיים מצב החירום: "יכול להיות, בתקווה, שמצב החירום יסתיים, אבל העצורים שנקלטו עדיין נמצאים בתוך מתקני הכליאה. זאת אומרת, מצב החירום במתקני הכליאה יימשך, אולי, מעבר" (פרוטוקול מס' 78 משיבת הוועדה מיום 17.10.2023, עמ' 3).

40. ביום 22.10.2023 הכריז השר לביטחון לאומי על מצב חירום כליאתי מכוח ההסדר. כבר בשלב זה יודגש כי הכרזה זו הוארכה שוב ושוב, באופן רציף, החל ממועד ההכרזה הראשוני – במשך כשלוש שנים – והיא עומדת בתוקפה עד ליום 15.11.2026.

41. על רקע מכלול הדברים, ביום 23.10.2023 הגישה העותרת, יחד עם ארגונים נוספים – רופאים לזכויות אדם – ישראל והוועד הציבורי נגד עינויים בישראל – עתירה בדרישה לביטול הוראת השעה הראשונה (עניין **הוראת השעה הראשונה**).

42. בית המשפט דחה את העתירה ביום 30.10.2023, ונימק את דחייתו בהיותה של הוראת השעה הראשונה מוגבלת לתקופה קצרה; במנגנוני הפיקוח והבקרה הקבועים בה; ובמצב החירום החרגי ששרר במדינה עת הוגשה העתירה, מצב חירום זמני שהוראת השעה נחקקה לצורך התמודדות עמו, ואשר מצדיק ריסון שיפוטי:

"לאחר שעיינו היטב בעתירה, ושקלנו נימוקיה מחד גיסא; ומאידך גיסא שיווינו לנגד עינינו את ההסדר המשפטי הקבוע בתיקון – לרבות היותו הוראת שעה לזמן קצר יחסית, ויתר נסיבותיו, מגבלותיו ומנגנוני האיזון שנקבעו בו, וכן את הריסון השיפוטי המתלווה דרך הכלל לביקורת שיפוטית על חקיקה, ריסון שמקבל משנה תוקף בעת נסיבות חריגות ששוררות במדינה, אשר נכפו עליה באופן לא צפוי, ומחייב זהירות יתרה [...] **העובדה כי מדובר בתיקון, קצוב בזמן, הכולל איזונים ובלמים פנימיים לרבות מנגנוני פיקוח, אישור ואשרור תוך הפעלת שיקול דעת, העשויים ליתן מרפא, ככל שיש בו צורך, לטענות העותרות, ועצם היותו מנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי שמדינת ישראל לא ידעה כמותו מאז הקמתה – הכריעו את הכף**" (עניין **הוראת השעה הראשונה**, פסקאות 5, 7 לפסק דינו של השופט כבוב).

43. בית המשפט הנכבד אף העיר בפסק דינו כי הפגיעה הנטענת בזכויות אינה נובעת במישרין מהוראת השעה, אלא מעצם הפעלת הסמכויות שהוענקו בגדרה, ולפיכך, לא בטוח שיש מקום לבחינה חוקתית (פסקה 7). העותרת תרחיב בעניין זה בחלק המשפטי, אולם כבר בשלב זה יאמר בתמצית, כי מאז מתן פסק הדין, הוארכה הוראת השעה שוב ושוב במשך כשלוש שנים, באופן המשנה את התשתית העובדתית והמשפטית. ההסדר אינו עוד מנגנון זמני להתמודדות עם מצב חירום פתאומי, אלא הסדר מתמשך המאפשר פגיעה מבנית מהותית בזכויות אדם, והפגיעה אינה רק תוצאה של החלטה מנהלית פרטנית, אלא של בחירת המחוקק להשאיר בתוקף את המסגרת המאפשרת פגיעה זו. לפיכך, לא די בבחינת ההכרזה שמכוח הוראת

השעה (הכרזה המוארכת כאמור אף היא שוב ושוב במשך כשלוש שנים), אלא יש לבחון חוקתית את עצם ההסמכה שבהוראת השעה.

44. על אף דחיית העתירה, בית המשפט הנכבד ראה לנכון להדגיש את חובת המשיבים להגן על זכויות הכלואים – ובפרט, הזכות לשטח מחייה מינימלי והזכות ללון על מיטה, כפי שהוכרו בפסיקות בית המשפט בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר ומיטה לכל אסיר**. כן ראה לנכון בית המשפט הנכבד להדגיש את חובתם של המשיבים להמשיך ולפעול על מנת למנוע החמרה במצב הכלואים וכדי לייצב את משבר הכליאה:

”בהקשר אחרון זה מצאנו להבהיר, כי חרף מסקנתנו לפיה העתירה אינה מצדיקה התערבות שיפוטית בצוק העיתים – **הרי שלא נס ליחן של פסיקות חשובות אלה** [הכוונה לעניין **הצפיפות בבתי הסוהר ומיטה לכל אסיר** – הח”מ]; ואין בפסק דיננו כדי להקהות מהחשיבות שבשמירה על זכויות אסירים דרך הכלל. [...] לא למותר לציין, כי הדעת נותנת שבמהלך תקופת תחולת התיקון כלל המערכות הביטחוניות יחלו בייצוב מצב החירום, ויוסיפו לבחון את מצבת ומצבם של האסירים והעצורים השונים” (שם, פסקאות 6, 8).

הוראת השעה השנייה

45. ביום 12.12.2023 פנתה העותרת לוועדה לקראת דיון בדיווח השר לביטחון לאומי לפי סעיף 19כא(ג) לפקודה, שהיה עתיד להיערך למחרת. בפנייתה ציינה העותרת כי מאז תחילת המלחמה נוספו למצבת הכליאה 3,000 כלואים, ועמדה על כך שיש למצוא בדחיפות פתרונות חלופיים שייתרו את הצורך בהמשך החזקתם של רבים כל כך בתנאי צפיפות קשים, הפוגעים בצלם האנוש של הכלואים והופכים את כליאתם לעינוי מתמשך. העותרת עמדה על כך שלא זו בלבד שהפתרון המקודם, תיקון לפקודת בתי הסוהר המאפשר “חופשה מיוחדת לאסיר”, אינו מקודם בדחיפות הראויה, אלא שהוא כלל לא רלוונטי למצוקת הכליאה בקרב הכלואים הביטחוניים. כן ביקשה העותרת לברר בדיון אילו פתרונות נוספים מקדם שב”ס לצורך התמודדות עם משבר הכליאה, ובפרט בקרב הכלואים הביטחוניים, ומהו מספר הכלואים שיהיו זכאים לחופשה המיוחדת, ככל שתעבור החקיקה בנושא.

העתק פניית העותרת מיום 12.12.2023 מצ”ב ומסומן ע/5.

46. בינתיים, הלך והחריף המצב בבתי הסוהר, ושטח המחיה של הכלואים הצטמצם והגיע לשפל חסר תקדים. כך, בהודעת העדכון בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** שהוגשה מטעם המשיבים ביום 18.12.2023, ציינו המשיבים כי בחלק ממתקני הכליאה עומד שטח המחיה הממוצע על 2.1-2.2 מ”ר לכלוא (בפסקה 16). בנוסף, מדברי נציג שב”ס בוועדה לביטחון לאומי ביום 19.12.2023, עלה כי **במקרים מסוימים יורד שטח המחיה ל-1.5 מ”ר** (ראו דברי רע”ן תכנון כליאה בשב”ס, לפיהם בכלא קציעות קיים תא בגודל 45 מ”ר, בו מוחזקים 30 כלואים (פרוטוקול מס’ 90 משיבת הוועדה מיום 19.12.2023, עמ’ 10)).

47. על רקע פקיעתה הצפויה של הוראת השעה הראשונה ביום 18.1.2024, עלתה הצעת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס’ 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון), תשפ”ד-2024 (להלן: **הוראת השעה השנייה**) לדיון בוועדה ביום 17.1.2024, ועברה בקריאה שלישית במליאה באותו היום. במסגרת הוראת השעה השנייה, הוארך תוקף ההסדר בכארבעה וחצי חודשים נוספים, כאשר השינוי העיקרי בו היה האפשרות להכריז על מצב חירום כליאתי על רקע “המצב הביטחוני שבשלו ננקטו הפעולות הצבאיות המשמעותיות”, שעליהן החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי, וזאת במקום “המצב הביטחוני שבשלו הוכרז מצב מיוחד בעורף, כהגדרתו בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי”א-1951”, שהוחל במדינה החל מיום 7.10.2023.

העתק הוראת השעה השנייה מיום 17.1.2024 מצ"ב ומסומן ע/6.

48.

העותרת, בפנייתה מיום 14.1.2024 בעניין תזכיר הוראת השעה השנייה, התנגדה להארכת ההסדר, ועמדה על כך שההסדר כולו אינו מידתי, וכי הוא "פוגע באופן קיצוני ביותר בזכויות היסוד של הכלואים מבלי שננקטות פעולות דחופות אחרות כדי להקל על הצפיפות". עוד עמדה העותרת על כך שהחלופות שמקדמת המדינה, ובהן חופשות מיוחדות ואיזוק אלקטרוני, רלוונטיות רק עבור כלואים פליליים, כך שלא תהיה להן כל השפעה על האגפים הביטחוניים שבהם מצוקת הצפיפות היא החריפה ביותר; באותה העת, כמעט 90% מהכלואים הביטחוניים הוחזקו בשטח מחייה קטן מ-3 מ"ר – לעיתים בשטח של 1-1.5 מ"ר בממוצע – וזאת לעומת 18% מהפליליים. עוד טענה העותרת כי מדובר בהסדר בלתי מידתי, בהינתן ההחמרה בצפיפות מאז חקיקת הוראת השעה הראשונה, חלוף הזמן והיעדר פתרונות מעשיים; זאת, בניגוד לפסק הדין בעניין **הוראת השעה הראשונה**, שכן הכשרת ההסדר על ידי בית המשפט באותו העניין נעשתה על רקע היותו זמני בלבד (שם, עמ' 2).

העתק פניית העותרת מיום 14.1.2024 מצ"ב ומסומן ע/7.

49.

גם הסניגוריה הציבורית הביעה את התנגדותה, ובהערותיה מיום 15.1.2024 הזהירה כי הארכת ההסדר בארבעה חודשים משמעה "הכפלת משך מצב החירום הכליאתי, אשר מטבע הדברים תביא להחמרה דרמטית בתנאי הכליאה הקשים ממילא", וזאת "מבלי שננקטו עד כה בפועל צעדים אפקטיביים להקלה על הצפיפות". עוד הדגישה כי החזקה בצפיפות הנוכחית עולה כדי ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה (שם, עמ' 1-2). הסניגוריה הצביעה על הצורך בהגדרה ברורה של שטח מחייה מינימלי מחייב, על פני ההוראות הכלליות הקיימות, המסתפקות בהנחייה להתחשב "בגודל התא ובמאפייניו" במועד ההצפפה. בנוסף, עמדה הסניגוריה על הצורך בסייגים למעצר ולמאסר בתקופה זו, דוגמת הדרישה לתנאי של "חיוניות המעצר" כפי שהתקבל בחקיקת החירום בתקופת הקורונה, והמליצה על קידום חלופות שיקדמו את הפחתת הצפיפות הקיימת, כמו הרחבת השחרור המנהלי, השחרור המוקדם ומאסר בית בפיקוח אלקטרוני (שם, עמ' 2-3).

50.

הייעוץ המשפטי לוועדה מתח גם הוא ביקורת על הארכת ההסדר בסקירה המקדימה שהכין לקראת אותו דיון. בין השאר, טען כי **"לא נראה שננקטים די צעדים למציאת פתרונות חלופיים לטווח הזמן המידי, ולא נראה שניכרת בקרב גורמי הממשלה השונים תחושת הדחיפות העולה ממצוקת הכליאה"**, והוסיף שאף צעדים שכבר הוחל בקידומם, כמו הצעת החוק בעניין חופשות אסירים, "מתנהלים בעצלתיים". עוד ביקר את התנהלות הממשלה, המגישה את בקשותיה להארכת תוקף ההכרזה על מצב חירום כליאתי בסמוך לפקיעת תוקף של ההכרזה, וגרס כי התנהלות זו פוגעת ביכולתה של הוועדה לקיים פיקוח ובקרה אפקטיביים. הייעוץ המשפטי עמד על כך ש"על הממשלה להציג תכנית עבודה סדורה וברורה לפתרון בעיית הצפיפות, בטווח המידי, הבינוני והארוך" (סקירת הצוות המשפטי של הוועדה לקראת הדיון ביום 17.1.2024).

הוראת השעה השלישית

51.

החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 2), תשפ"ד-2024 (להלן: **הוראת השעה השלישית**) עבר במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית ביום 28.5.2024. זולת הארכת תוקף ההסדר **בשבעה חודשים נוספים**, עד ליום 31.12.2024, בהוראת השעה השלישית לא נוסף שינוי מבני להסדר.

העתק הוראת השעה השלישית מיום 28.5.2024 מצ"ב ומסומן ע/8.

52. העותרת, בפנייתה מיום 17.5.2024 בעניין תזכיר הוראת השעה השלישית, התנגדה להארכה וחזרה על עמדתה שההסדר כולו אינו מידתי ושהתנאים להם זוכים הכלואים הינם תנאים מחפירים וקיצוניים שמפרים את האיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, המעוגן באמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (1984) (להלן: **האמנה נגד עינויים**), שישראל צד לה. העותרת חזרה והדגישה שהפתרונות שמציעה המדינה זעומים ביחס להיקף הבעיה: בעוד שמספר הכלואים עלה מתחילת המלחמה בקרוב ל-5,000 איש, ובאותה העת 4,100 כלואים הולנו על הרצפה ללא מיטה, כלל הפתרונות שהוצעו על ידי המדינה מעניקים מענה, לכל היותר, לכ-1,800 כלואים עד לסוף 2024. כן נטען כי **"מצב החירום צפוי להיותר על כנו למשך עוד זמן רב מאד מבלי שקיימת כל תוכנית או כוונה אפילו לפתור את המצב, ולהפסיק את ההפרה החמורה של זכויות המינימום של האסירים ושל הדין החל בעניין שטח המחיה והזכות למיטה לכל אסיר"** (שם, עמ' 1). עוד שבה העותרת על טענותיה הקודמות, ועמדה על כך שעל אף שהחלטת בית המשפט התבססה על זמניות ההסדר ועל כך שהמדינה תעשה מאמצים לשיפור מצב הכלואים, לא ננקטים אמצעים חלופיים משמעותיים דיים על מנת להקל על הצפיפות והמצב בבתי הסוהר ממשיך להחמיר (שם, עמ' 2).

העתק פניית העותרת מיום 17.5.2024 מצ"ב ומסומן 9/ע.

53. **בסקירה** שהכין לדיון, הצוות המשפטי של הוועדה שב על הצורך בכך שהממשלה תציג תוכנית עבודה סדורה וברורה לפתרון הצפיפות, בטווח המידי, הבינוני והארוך. עוד ציין כי נתוני שב"ס מלמדים על עלייה עקבית במספר הכלואים, וכי מהסירים בבתי הסוהר "קציעות" ו"אלה" עולה ש"שב"ס בקצה גבול יכולת הקליטה שלו", מצב המשליך "הן על תנאי הכליאה של האסירים והן על יכולתו של שב"ס לנהל כראוי את בתי הסוהר הניהול התקין של בתי הסוהר" (שם, עמ' 7).

54. בשלב זה גם הסניגוריה הציבורית שבה והתריעה, בהתאם לעמדתה מהדיונים הקודמים, כי הכפלת משך מצב החירום הכליאתי תביא להחמרה בתנאים הקשים ממילא שמוחזקים בהם הכלואים בבתי הסוהר, בלא שננקטו צעדים אפקטיביים, ובלא שבוצעו כל תיקונים מהותיים בנוסח ההסדר. עוד התריעה על זליגת ההסדר למאות רבות של כלואים פליליים, וביקרה את בחירת המדינה לקדם פתרונות המבוססים על בינוי והרחבת מתקני כליאה, או פתרונות אחרים, נטולי השפעה מעשית:

"כאמור בדברי ההסבר להצעת החוק, עיקר הפתרונות שמקדמת הממשלה להקלה על הצפיפות במתקני הכליאה מתבססים על פתרונות עתידיים של בינוי והרחבת מתקני כליאה, אשר אפילו לפי התסריטים האופטימיים ביותר לא יביאו להקלה ממשית ומיידית על הצפיפות במתקני הכליאה. לצד זאת, קודמו מהלכים מינוריים שאין בהם כדי להתמודד עם היקף הכלואים המאמיר בהתמדה: כך למשל, פורסם צו המגדיל את מכסת האיזוק האלקטרוני בכ-500 תקנים, אך מימושם תלוי בהחלטות שיפוטיות. כמו כן, אושרה הוראת שעה המסמיכה את נציב בתי הסוהר ליתן חופשה מיוחדת שלא תעלה על 45 יום לאסיר שמועד שחרורו קרב, ואולם הוחרגו מההסדר קבוצות רבות של אסירים כך שהוא יהיה רלוונטי לאוכלוסייה מצומצמת ביותר של אסירים (ואכן, מהנתונים שנמסרו לכנסת עד היום הסדר זה יושם ביחס לכ-140 אסירים בלבד). הנה כי כן, הלכה למעשה לא ננקטו צעדים מספקים על מנת להתמודד עם משבר הכליאה החרף. בעוד שהחריגה מתקן הכליאה עומדת בימים אלו על כ-6,600 כלואים ואף עתידה להוסיף ולהאמיר, הצעדים שבכוונת הממשלה לבצע יספקו מענה לקבוצה מצומצמת בהרבה של עצורים ואסירים. מעבר לכך, בעוד שמצוקת הכליאה היא מיידית, הפתרונות

הנשקלים עתידיים לתת מענה הדרגתי רק לאורך שנים" (הערות הסניגוריה הציבורית להצעת

חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר מיום 23.5.2024, עמ' 2).

55. הסניגוריה שבה על המלצותיה הקודמות בעניין הצורך בקביעת הגדרה ברורה של שטח המחיה המינימלי שעה שההסדר מצוי בתוקף; הרחבת החקיקה המוצעת כך שתכלול גם הוראות זמניות להפחתת הכליאה; וקידום חלופות להפחתת הצפיפות הקיימת (שם).

56. בינתיים, ביום 20.5.2024, נערך דיון בעניין הצפיפות בבתי הסוהר. בהחלטת בית המשפט מיום 20.6.2024, אשר ניתנה בעקבות הדיון, נקבע כך: "בעיית הצפיפות במתקני הכליאה, בעיה שהטיפול בה החל באופן ממשי אך בעקבות מתן פסק הדין, החמירה באופן דרסטי בעקבות המלחמה. מהודעותיה המפורטות של המדינה עולה כי כל העת נערכת עבודה מקיפה על מנת להתמודד עם מצוקת מקומות הכליאה, שכאמור, הפכה למשבר ממשי עם פרוץ המלחמה. המלחמה טרפה את הקלפים וניסיונות המדינה למצוא פתרונות הולמים ולמלא אחר פסק הדין השתבשו לחלוטין. המלחמה שיבשה גם את לוחות הזמנים, וזאת רשמנו לפנינו. יחד עם כך, חזקה על המדינה כי למרות המצב הקשה שנוצר תעשה כמיטב יכולתה למצוא פתרונות נוספים ועליה לפעול כמיטב יכולתה על-פי ההחלטה מיום 29.12.2022 ולדווח לנו, עד ליום 1.12.2024, מה עלה בידה לעשות לתיקון המצב". חרף האמור, הודעת המשיבים (שהוגשה באיחור ניכר, ביום 18.2.2025) העלתה כי הם אינם מקדמים פתרונות משמעותיים על מנת להתמודד עם משבר הכליאה הקיצוני, וכי הפגיעה בכבוד האדם של הכלואים הולכת ומחריפה.

הוראת השעה הרביעית והתיקון בעניין החריגה מההוראות לעניין החזקה בנפרד

57. החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כלילתי) (תיקון מס' 3), תשפ"ה-2024 (להלן: **הוראת השעה הרביעית**) עבר במליאה בקריאה שנייה ושלישית ביום 24.12.2024. בהצעת החוק נכללו מספר שינויים: הארכת ההסדר **בשבעה חודשים** נוספים (עד יום 31.7.2025); הסמכת הממשלה להאריך את ההכרזה על מצב חירום כלילתי לתקופות נוספות של עד שלושה חודשים בכל פעם; והפחתת הפיקוח הפרלמנטרי, על ידי צמצום תדירות הדיווח לוועדה מדיווח דו-שבועי לדיווח חודשי בלבד.

58. עוד הוצע להסמיך את מנהלי בתי הסוהר להליך כלואים תוך חריגה מההוראות הדין בדבר החזקה בנפרד של סוגי כלואים, הקובעות כי יש להפריד בין עצורים לאסירים שנגזר דינם (סעיף 8(א) לחוק המעצרים); בין כלואים המוחזקים מכוח חוק הלב"חים, ללא שהוגש נגדם כתב אישום, לבין אסירים שפוטים ועצירים הממתינים למשפטם (תקנה 2 לתקנות כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (תנאי כליאה), תשס"ב-2002 (להלן: **תקנות הלב"חים**)); ובין עצורים מינהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), תשל"ט-1979 (להלן: **חוק סמכויות שעת חירום**), לבין אסירים שפוטים ועצורים הממתינים למשפטם (תקנה 2 לתקנות סמכויות שעת-חירום (מעצרים) (תנאי החזקה במעצר מינהלי), תשמ"א-1981 (להלן: **תקנות המעצרים המינהליים**)).

העתק הוראת השעה הרביעית מיום 24.12.2024 מצ"ב ומסומן ע/10.

59. העותרת, בפנייתה מיום 12.12.2024 בעניין תזכיר הוראת השעה הרביעית, שבה והביעה את התנגדותה להוראת השעה. העותרת טענה כי הארכת ההסדר בשבעה חודשים נוספים – **כך שיעמוד בתוקף קרוב לשנתיים** – אינה מידתית באופן מובהק, ושבה וציינה כי הפתרונות המוצעים על ידי המשיבים (בינוי של כ-1,200 מקומות כליאה ויציאה לחופשה מיוחדת של פחות מ-500 כלואים) מהווים טיפה בים לעומת העלייה התלולה בהיקפי הכליאה (עלייה למעלה מ-6,650 כלואים מראשית המלחמה), ורחוקים מלתת מענה מינימלי למצב.

העותרת אף ציינה כי לא זו בלבד שדברי ההסבר לתזכיר אינם מציינים צעדים כלשהם הננקטים כדי להתמודד עם מצב החירום הקיצוני ולהפחית את הפגיעה בזכויות הכלואים, אלא שנראה כי הממשלה הרימה ידיים, ובמקום למצוא פתרונות היא מבקשת להפחית את העיסוק במצב – להפחית את תדירות הדיווחים שיימסרו לכנסת על מצוקת הכליאה מאחת לשבועיים לאחת לחודש, ולהאריך את משך ההכרזה על מצב חירום כליאתי מחודש לשלושה חודשים. וחמור מכך, גרסה העותרת, **השינוי המוצע המאפשר להלין כלואים תוך חריגה מהדין לעניין החזקת סוגי כלואים בנפרד, במקום להביא להקלה במצב, עשוי דווקא להחריף את הפגיעה בזכויות הכלואים ולהחמיר את המתח וההיכוכים בין הכלואים** (לעניין זה הפנתה העותרת לפסקה מ' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, בה צוין כי מחקרים מלמדים שהצפיפות מובילה להגברת החיכוך בין האסירים, אשר בתורה מובילה ל אלימות ולהפרות משמעת). העותרת הבהירה כי חריגה מההוראות בדבר החזקה בנפרד פוגעת באופן חמור בזכויותיהם של עצורים ובחזקת החפות המוקנית להם, ומפרה את הוראות הדין הבינלאומי בדבר הפרדה בין סוגי כלואים לפי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966 (להלן: **האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות**), וכן את הוראות אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949 (להלן: **אמנת ג'נבה הרביעית**), המורות על כליאתם הנפרדת של עצורים ואסירים שהינם תושבים מוגנים (שם, עמ' 3-5).

העתק פניית העותרת מיום 12.12.2024 מצ"ב ומסומן ע/11.

60. בדיון בוועדה מיום 23.12.2024 הוסיפה נציגת העותרת, עו"ד דבי גילד-חיו, כי צמצום הדיווח לוועדה פוגע בפיקוח הפרלמנטרי, וחזרה על כך שעל המדינה לייצר אלטרנטיבות מעשיות לכליאה, וכן לבחון את מדיניות הענישה שתרמה לעלייה במצבת האסירים (פרוטוקול מס' 315 משיבת הוועדה מיום 23.12.2024, עמ' 9).

61. באותו הדיון עו"ד ישי שרון מהסניגוריה הציבורית הדגיש, כי **חוקתיות ההסדר מוטלת בספק**, נוכח חלוק הזמן הרב והיעדר בחינתם של פתרונות נוספים. עוד טען כי **"הסניגוריה הציבורית הגישה הצעות רבות בתחום חלופות הכליאה. במשך זמן רב החלופות האלה לא נבחנות ולא נדונות"**, והזכיר כי במקביל לניסיון להקל על משבר הכליאה, ועדת החוץ והביטחון דנה בהחמרת ענישה והוספת עונש מינימום בעבירות שהייה ללא היתר, אשר סופה לייצר אלפי כלואים חדשים. הוא סיכם: **"יד ימין פשוט לא יודעת מה עושה יד שמאל"** (שם, עמ' 9-10).

62. היועץ המשפטי לוועדה, עו"ד עידו בן יצחק, התנגד בדיון לשני השינויים שמוצעים במישור הפיקוח הפרלמנטרי – מתן האפשרות להאריך את ההכרזה והפחתת הדיווח לוועדה – וטען כי **"השילוב של שני הדברים האלה [...] מחליש את הביקורת הפרלמנטרית ולא נכון לקבל את שני הדברים ביחד"**. בשל פגיעה זו בפיקוח, טען, אין לקדם את שני השינויים יחדיו (שם, עמ' 15-16).

63. **בסקירה הכתובה** שהכין הצוות המשפטי של הוועדה ביום 22.12.2024 נטען, כי העיקרון שבבסיס ההחזקה בנפרד של כלואים הוא **"למנוע עירוב בין עבריינים מורשעים לבין מי שעומדת להם חזקת החפות"**, עיקרון המעוגן גם באמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות ובאמנת ג'נבה הרביעית, ומכאן שאף מיעוט מקומות הכליאה **"אינו מצדיק את הפגיעה הקשה בעצורים. לעמדתנו, אין לאפשר את החריגה מהוראות הדין לעניין ההפרדה בין סוגי כלואים"** (שם, פסקה 18).

64. הצוות המשפטי הוסיף וקבע כי הצעדים שנקטו להפחתת הצפיפות – הן במישור הבינוי, והן במציאת חלופות כליאה – **אינם מספיקים**: **"בין היתר, מכסת הפיקוח האלקטרוני אינה ממוצה; בחינת האפשרות למשמורת בקהילה נמצאת בשלבים ראשוניים אף שהנושא עלה כבר בדוח ועדת דורנר מ-2015; באופן כללי**

קשה להעריך כמה משקל ניתן למצוקת הכליאה בעת בחינת חלופות מעצר ומדיניות הענישה" (שם, פסקאות 11-12).

65. בנוסחה הסופי של הוראת השעה הרביעית, הסמכת הממשלה להארכת ההכרזה על מצב חירום כליאתי תוחמה לחודשיים ולא לשלושה כפי שהוצע במקור. כמו כן, נמחקה האפשרות לחרוג מההוראה הקובעת כי עצור יוחזק בנפרד מאסירים שפוטים, החלה גם בעניינם של כלואים פליליים, **והאפשרות לחרוג מההוראות בעניין החזקה בנפרד הוגבלה לעצורים מינהליים ולכלואים מכוח חוק הלב"ח, באופן המעמיק את ההפליה של אוכלוסיות אלו**, שממילא נמנות על ה"כלואים הביטחוניים" שהוראת השעה קובעת לגביהם הוראות מקלות בעניין החריגה מההוראות הדין בעניין שטח מחייה והלנה שלא על מיטה. כך, ההצעות העיקריות שעוררו ביקורת – עצם החריגה מההוראות בדבר החזקה בנפרד וצמצום הדיווח לוועדה מדיווח דו-שבועי לחודשי – נותרו בנוסחה האחרון של הוראת השעה, וההסדר הוארך לשבעה חודשים נוספים.

66. זמן קצר לאחר מכן גם בית משפט נכבד זה מתח ביקורת חריפה על התמודדות המדינה עם משבר הצפיפות, וכן על הפחתת הפיקוח הפרלמנטרי: בהחלטתו מיום 6.4.2025 בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, הביע בית המשפט הנכבד תדהמה מהחרפתו הקיצונית של משבר הכליאה ומהעלייה העצומה בהיקפי הכלואים, וביקר את המדינה על אוזלת ידה בהתמודדות עם המצב החמור ועל הפחתת הפיקוח הפרלמנטרי בנושא:

"מאז תחילת המלחמה ב-7 באוקטובר 2023 נוספו למצבת הכליאה בשירות בתי הסוהר כ-7,000 (!!!) כלואים נוספים והוכרז על 'מצב חירום כליאתי'. משבר הכליאה עוד טרם פרוץ המלחמה, הוחמר אפוא במידה ניכרת ושטח המחייה של חלק גדול מהאסירים נמוך כיום מ-3 מ"ר לכלוא, ונוצרו תנאי צפיפות ודוחק והלנת כלואים על הרצפה. **יש להצר על כך שגם כעת, כשנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, העלייה הניכרת בהיקפי הכליאה טרם תורגמה לפתרונות משמעותיים ומהירים יותר להתמודדות עם משבר הכליאה החמור**. בהודעת העדכון מטעם המדינה לא הייתה התייחסות לפיקוח הפרלמנטרי בנושא משבר הכליאה ומתגובת העותרים נמצאנו למדים כי אף תדירות הדיווחים לכנסת הופחתה, וגם על כך יש להצר".

67. בית המשפט הנכבד ציין עוד בהחלטתו, כי "לא ניתן להתעלם מנסיבות התקופה החריגות", וכי הוא רשם לפניו פעם נוספת את מחויבותה של המדינה לעשות את כלל המאמצים הדרושים למציאת פתרונות למצב. עוד הביע תקווה, "כי **משבר הכליאה יהיה נתון לפיקוח פרלמנטרי הדוק יותר**". לבסוף, קבע בית המשפט הנכבד, כי המדינה תשוב ותעדכן "כיצד פעלה לשיפור המצב" עד ליום 28.9.2025, תוך שהוא מקדים בכחודשיים את המועד להגשת הודעת העדכון שאמורה להיות מוגשת מטעם המשיבים מדי שנה עד לראשית חודש דצמבר, בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 29.12.2022. גם הודעת עדכון זו, שהוגשה לבסוף רק ביום 25.12.2025 – מאוחר יותר מהמועד המקורי שנקבע להגשתה – לא נשאה כל בשורה בנוגע להתמודדות המשיבים עם מצוקת הכליאה הקיצונית.

הוראת השעה החמישית והארכת ההסדר בשנה שלמה

68. החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), תשפ"ה-2025 (להלן: **הוראת השעה החמישית**) עבר בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 21.7.2025, לאחר שההסדר – שכבר הוארך שלוש פעמים – עמד לפקוע ביום 31.7.2025. אף על פי שבהצעת החוק הוצע להאריך את ההסדר בשמונה חודשים, בדיון עצמו פעל יושב ראש הוועדה להארכת ההסדר **בשנה שלמה**, עד 31.7.2026, משום שלדבריו, **אין המצב צפוי להשתנות**:

"אני מבקש כבר בתחילת הדיון מהיועצים המשפטיים של הוועדה לבדוק את האפשרות בתוך הדיון להאריך את הוראת השעה לשנה. **בכל פעם אנחנו מתכנסים פה וזה הפך להיות שגרתי. זה ישתנה בשנה הקרובה? לא, זה לא ישתנה. בואו נאריך את זה לשנה ובואו ניתן לעצמנו קצת מנוחה מהעיסוק הקבוע בדבר הזה.** נדמה לי שזה הנושא שאני מקיים עליו הכי הרבה דיונים בשנתיים וחצי שהיה פה כיושב-ראש הוועדה" (פרוטוקול מס' 449 משיבת הוועדה מיום 21.07.2025, עמ' 2).

העתק הוראת השעה החמישית מיום 21.7.2025 מצ"ב ומסומן ע/12.

69. זו הייתה הפעם הראשונה שבה ההסדר, שנחקק לראשונה כהוראת שעה לשלושה חודשים, הוארך בבת אחת בשנה שלמה, כך שתוקפו נמתח לכמעט שלוש שנים. הווה אומר: פתרונם של המשיבים – הארכת ההסדר בשנה – הינו בדיוק מסוגם של הפתרונות אותם ביקר בית המשפט בהחלטתו מיום 6.4.2025 – **פתרונות שנועדו להפחית את הפיקוח הפרלמנטרי ואת העיסוק במצב הקשה, במקום לעשות מאמצים משמעותיים ומהירים להקלה בצפיפות.** דבריו של יו"ר הוועדה, אפוא, ממחישים את האופן בו הוא תופס את תפקיד הוועדה שבראשה הוא עומד – להאריך את הוראות השעה ואת ההכרזות כשנדרש – ובעיקר, את האופן שבו הוא אינו תופס את תפקיד הוועדה: כגוף פיקוח פרלמנטרי שאמור להניע שינוי.

70. העותרת, בפנייתה מיום 11.6.2025 בעניין תזכיר הוראת השעה החמישית, התנגדה להארכה – עוד כשהוצע להגבילה לשמונה חודשים – והדגישה כי "הארכת ההסדר בשמונה חודשים נוספים, כך שהוא יעמוד בתוקף כשנתיים ומחצה, אינה מידתית באופן מובהק". הביקורת המרכזית נגעה לחשש מהנצחת ההסדר הפוגע אנושות בזכויות הכלואים ללא אופק סיום: **"לנוכח החרפת משבר הכליאה וההתמודדות הכושלת עמו, אין כל ערובה לכך שההארכה המוצעת של הוראת השעה תהיה ההארכה האחרונה המתבקשת. לא ניתן להשלים עם נרמול מתמשך של המצב הנורא בבתי הכלא"** (שם, עמ' 1). עוד עמדה העותרת על כך שהארכת ההסדר סותרת את החלטת בית המשפט בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** מיום 6.4.2025 (שם, עמ' 3-4).

כן עמדה העותרת על התמודדותם הכושלת של המשיבים עם מצוקת הכליאה, וציינה שהודעת העדכון שהוגשה מטעמם ביום 19.2.2025 (לאחר ארכות שנתבקשו) בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, כללה בעיקר עדכונים אודות עיכובים בלוחות הזמנים לפתרונות הבינוי עליהם הצהירה בעבר, יישום לא מספק של פתרונות חלופיים כגון חופשה מיוחדת וכינוס מינימלי ביותר של צוות היישום וההיגוי הלאומי שהיה אמור לבצע דיוני הערכת מצב כליאה לאומיים ולתכלל את פעולות הממשלה בעניין פתרון מצוקת הכליאה (שהתכנס פעמיים בלבד במשך כשנתיים ומחצה). העותרת ציינה, כי בד בבד עם ההתמודדות הכושלת עם מצוקת הכליאה, מקודמים מהלכים המחריפים, או עתידים להחריף, את מצוקת הכליאה, כמו החמרת מדיניות ההעמדה לדין בעבירות כניסה לישראל ושהייה בה שלא כדין וקביעת עונשי מינימום בעבירות שונות (שם, עמ' 3). העותרת אף קבלה על כך שהמשיבים אינם מקדמים פתרונות כגון גיבוש מחדש של מדיניות המעצרים על ידי רשויות האכיפה, באופן שיביא בחשבון את מצוקת הכליאה, והזכירה כי בתקופת הקורונה נחקקה הוראת שעה שחייבה שופט, בבואו לצוות על מעצרו של אדם, לשקול את חיוניות המעצר, בהתחשב, בין היתר, במצב הכליאה באותה העת.

העתק פניית העותרת מיום 11.6.2025 מצ"ב ומסומן ע/13.

71. גם הסניגורית הציבורית הארצית, עו"ד ענת מיסד-כנען, פנתה ביום 7.7.2025, טרם הארכת הוראת השעה החמישית, ליועצת המשפטית לממשלה ולפרקליט המדינה, וביקרה בחריפות את העובדה **שלא בוצעו שינויים במדיניות רשויות התביעה ושלא עודכנה העמדה העקרונית לפיה אין להתחשב בשיקולי הצפיפות**

בגיבוש מדיניות התביעה, על אף משבר הכליאה המתמשך, ובפרט לנוכח החרפתו הדרמתית מאז פרוץ המלחמה. מפנייתו עלה כי העלייה במצבת הכלואים קשורה קשר הדוק לעובדה שמדיניות התביעה מאופיינת בכליאה עודפת בכל שלבי ההליך הפלילי – שיעורי מעצרים חריגים טרם הרשעה (כ-40% מאוכלוסיית הכלואים הפליליים הם עצורים, נתון גבוה ביותר ביחס לממוצע באירופה ובמדינות ה-OECD), מאסרים קצרים בהיקפים גבוהים ושחרורים מוקדמים בהיקפים נמוכים. הסניגורית הארצית עמדה על כך שצמצום שיעורי הכליאה מהווה אינטרס ציבורי מובהק, שמטרתו למזער את הפגיעה בחירותם של אסירים ועצורים ולקדם אינטרסים חברתיים ובראשם שיקום ומניעת עבריינות חוזרת, וקראה לבחון מחדש את עמדת רשויות התביעה בנושא שקילת הצפיפות במסגרת גיבוש המדיניות בצמתים שונים בהליך הפלילי.

העתק פניית הסניגורית הציבורית הארצית מיום 7.7.2025 מצ"ב ומסומן ע/14.

72. בדיון שנערך בוועדה ביום 21.7.2025 הסניגוריה הציבורית חזרה והדגישה את המשך מגמת ההחמרה במצב הכלואים, ובפרט את "ההחרפה המשמעותית" במצבם של הכלואים הפליליים, ושבה על עיקרי עמדתה מהדיונים הקודמים: קיומן של חלופות קונקרטיות שלא נידונו לעומק; הבעייתיות שבהסתמכות על מהלכי הבינוי; והספק בדבר חוקתיות הארכת ההסדר (הערות הסניגוריה הציבורית) מיום 17.7.2025, בחומרי הרקע באתר הוועדה; פרוטוקול מס' 449 משיבת הוועדה מיום 21.7.2025, עמ' 4-6).

73. עו"ד בן יצחק, היועץ המשפטי לוועדה, חזר גם בדיון זה על ביקורתו בסוגיית הפיקוח והדיווח, והעיר על האיחור השיטתי בהעברת הדיווחים לוועדה. עוד הסתייג ממשך ההארכה, וייעץ לקצוב את הארכת ההסדר עד מרץ בלבד (שם, עמ' 4).

74. נציגת הייעוץ המשפטי במשרד לביטחון לאומי, עו"ד ישראלי, חזרה בדיון מספר פעמים על כך שמצוקת הכליאה תימשך גם בסיום המלחמה, ואמרה כי "לכולנו ברור שביום שהמלחמה תיגמר היקפי הכלואים בשירות בתי הסוהר עדיין יהיו גדולים שנצטרך את הוראת השעה". בתגובה לדבריה, אמרה עו"ד איילת לוי נחום מהייעוץ המשפטי לוועדה, כי "כל ההצדקה היא מצב הלחימה ולכן אנחנו מתכנסים לעניין הזה". לכך השיבה עו"ד ישראלי את הדברים הבאים, המבטאים כי תכלית הצורך הביטחוני אינה התכלית העומדת בבסיס ההסדר, בניגוד לנטען על ידי המדינה מאז יום פרוץ המלחמה:

"ההצדקה היא לא בהכרח מצב הלחימה. בסופו של דבר, הוראת השעה הזאת נחקקה בשים לב לפעולות המשמעותיות שנעשות, וזה גם נכתב בהוראת השעה, אבל הוא לא מותנה, בניגוד להוראות חירום אחרות, באותו מצב מיוחד בעורף מתוך ההבנה שכשתגמר המלחמה אולי הוראות שעה אחרות לא יהיו רלוונטיות אבל ברור לכולנו שהאסירים יהיו עדיין במתקני הכליאה וכנראה גם לתקופות משמעותיות" (שם, עמ' 3).

75. כאמור, בסופו של דבר, וחרף ההתנגדויות שהובעו, הוארכה הוראת השעה החמישית בשנה שלמה.

העדר ההקלה בעומס חרף הפסקת האש ושחרור 4,000 כלואים

76. כך חלפה שנה עד שההסדר נדון שוב. בינתיים, חלו תמורות משמעותיות והשתנו "נסיבות התקופה החריוגות", שהוזכרו בהחלטת בית המשפט בעניין הצפיפות בבתי הסוהר מיום 6.4.2025. ביום 10.10.2025 נכנסה לתוקפה הפסקת האש שהביאה לסיום הלחימה, ובמסגרת ההסכם לשחרור החטופים שוחררו קרוב ל-2,000 כלואים פלסטינים (סעיף 17 להודעת המשיבים מיום 25.12.2025 בעניין הצפיפות בבתי הסוהר). בסך הכל, במסגרת שלוש העסקאות שבוצעו, השתחררו כ-4,000 כלואים פלסטינים מבתי הסוהר בישראל.

77. ניתן היה לצפות כי הפסקת האש והשחרור המסיבי של כלואים יביאו להקלה משמעותית במצוקת הכליאה. אלא שחרף האמור, מצבת הכלואים המשיכה לטפס לממדים מפלצתיים, ומדינות הכליאה מיום 10.12.2025, עולה כי נכון ליום 30.11.2025, קרוב לחודשיים לאחר שהשתחררו אלפי הכלואים הפלסטינים, הוחזקו כ-60% מכלל הכלואים – כ-92% מהכלואים הביטחוניים וכ-39% מהפליליים – בשטח מחייה שאינו עומד בפעימה הראשונה, כלומר קטן מ-3 מ"ר, ו-4,192 כלואים הולנו על הרצפה.

78. המדינה הצהירה, כי "חרף מתווה שחרור החטופים שבמהלכו שוחררו כלואים ביטחוניים, העלייה בהיקפי הכלואים נמשכת גם בעת הזו" (שם). כמו כן, ועל פי דיווחים בתקשורת, שב"ס פנה לממשלה והתריע כי "שחרור 3,908 האסירים במסגרת העסקאות 'נבלע', ומצבת הכלואים התאזנה לאחר כל עסקה בטווח זמנים קצר", וכי "כמות הקליטה המרובה והמצבה ההולכת והגדלה ילוו את שב"ס עוד הרבה זמן" (תומר גנון, "שב"ס: 'למרות שחרור אלפי אסירים בעסקאות חמאס, הצפיפות בבתי הכלא לא קטנה' כלכליסט 7.11.2025)).

79. את הדברים הסבירה בצורה ברורה ראשת מחלקת האסיר בשב"ס, גב' לוי בן משה, במהלך דיון שנערך בוועדה לביטחון לאומי ביום 16.12.2025, בהשתתפות נציב שב"ס: "טועים לחשוב אני מניחה גם שותפי התפקיד שלנו, שאר זרועות האכיפה והביטחון וגם אולי זו התפיסה שרווחת בציבור, שמאחר ושוחררו אלפי מחבלים, אז מצבת הכליאה התאזרה. זה לא המצב. המספרים מדברים בעד עצמם. זה פשוט תוצר ישיר של היקפי המעצרים המשמעותיים שמבצעים משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי וגם צה"ל" (פרוטוקול מס' 518 לשיבת הוועדה מיום 16.12.2025, עמ' 5).

80. מהנתונים שמסרה גב' בן משה לוועדה עלה, כי מספר העצורים שנקלטים מדי חודש הינו בלתי נתפס – כ-5,200 עצורים: "רק כדי לסבר את האוזן, מידי חודש נקלטים במשטרת ישראל כ-4,500 עצורים ועוד כ-200 על עבירות ביטחוניות, ומצה"ל משירות הביטחון הכללי אנחנו קולטים מידי חודש כ-500 עצורים, כאשר שני שליש מתוכם לערך הם מגזרת יו"ש. השחרורים לא עומדים בקצב הקליטות, לכן המצבה ממשיכה לעמוד על המספרים הללו. כמובן שהמשמעות של הדבר היא הצפפה משמעותית" (שם). מנתונים אלו ברור כי המשיבים נוקטים במדיניות מעצרי יתר – אשר אינה נובעת מן המצב הביטחוני, שהרי רובם המכריע של המעצרים שמתבצעים מדי חודש הינם מעצרים פליליים (וראו בהקשר זה גם את דברי הסניגורית הציבורית הארצית בפנייתה מיום 7.7.2025, שצורפה כ-ע/14 לעיל). הארכתו המתמשכת של הסדר החירום הכליאתי רק מאפשרת ומתמרצת את המשך מדיניות מעצרי היתר האמורה, שבתורה משמשת כהצדקה להמשך הארכת ההסדר, וחוזר חלילה.

81. ביום 18.1.2026 הגישו העותרים בעניין הצפיפות בבתי הסוהר – וביניהם העותרת – את תגובתם להודעת העדכון מטעם המשיבים מיום 25.12.2025. במסגרת התגובה עמדו העותרים על כך שלנוכח הפסקת האש, לא קיימת עוד הצדקה להאריך את ההסדר, שעתיד לפקוע ביום 31.7.2026, ולפיכך, לרשות המשיבים עומד פרק זמן של כחצי שנה על מנת להגיע למצב שבו שטח המחיה לכלוא עומד על 3 מ"ר לכל הפחות, על מנת לעמוד בקביעותיו של בית המשפט הנכבד בפסק דינו. ביום 5.3.2026 ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד. בהחלטתו המפורטת, סקר בית המשפט את התמודדותם הכושלת של המשיבים עם מצוקת הכליאה, תוך שהוא מבקר את אוזלת ידם ואת הפיקוח הפרלמנטרי והממשלתי הלוקה בחסר בנושא. בין היתר, ציין בית המשפט הנכבד כך:

"רשמנו לפנינו את הודעת המשיבים. אין לכחד כי תמונת המצב המצטיירת ממנה ממשיכה לעורר קושי לא מבוטל. מבלי להקל ראש באילוצי המלחמה ובמצב החירום הכליאתי, ובשים לב לכך שחלפו קרוב לשנתיים וחצי מאז פרוץ המלחמה, יש להצר על כך שהצעדים שנקטו

על ידי המשיבים לפתרון המשבר טרם הבשילו לכדי ההיקפים הרצויים, ושפעולות עליהן הוחלט טרם הושלמו. כמו כן, ניתן היה לצפות כי הפיקוח הפרלמנטרי יהיה צמוד יותר וכי צוות היישום וההיגוי הלאומי ילווה ויפקח אחר ההתקדמות לקראת פתרון המשבר הכליאתי לעיתים תכופות יותר.

לצד זאת, ברי הוא כי מלחמת 'חרבות ברזל' והמצב הביטחוני ששורר במדינתנו מאז שפרצה הציבו בפני מערכת הכליאה אתגרים חסרי תקדים במהותם ובהיקפם, בין השאר, בהיבטים ביטחוניים, תפעוליים וכלכליים. מצב משברי זה, אשר נכפה עלינו על-ידי אויבנו, הוסיף והערים קשיים ניכרים על מערכת הכליאה, אשר עוד קודם לכן היתה מצויה במצב מורכב עד-מאד. מטבע הדברים, נסיבות אלה הקשו, וממשיכות להקשות, על יישומו של פסק הדין. עם זאת, גם בעת הנוכחית ברי כי על המדינה לעמוד בחובותיה לפי כל דין, בפרט בשים לב לתמורות שחלו במצב המלחמה בשנתיים וחצי שחלפו מאז פרצה. אף המשיבים מכירים בחובתם לספק מרחב מחייה ראוי לאסירים ולעצורים – גם בעת הזו – וחזקה עליהם כי ימשיכו לפעול ולהשקיע משאבים הולמים על מנת לממש את החלטות הממשלה הרלוונטיות וכן את פסק הדין. יש לצפות כי פעולות אלה ייעשו במהירות הראויה ותוך מתן משקל הולם לכך שחלפו כמעט 9 שנים מאז שניתן פסק הדין ובהינתן כי עסקינן בסוגיות הנוגעות לזכויות יסוד."

נוכח האמור, "ובשים לב למועד פקיעתה של הוראת השעה (ככל שלא תוארך)", הקדים בית המשפט הנכבד את המועד להגשת הודעת העדכון השנתית מטעם המשיבים ליום 2.8.2026, והורה להם לפרט במסגרתה "כיצד פעלו לשיפור המצב הקיים וכיצד הם נערכים לקיום פסק הדין, בשים לב למסגרת הזמנים שנקבעה בהחלטה מיום 29.12.2022". מובן, שהודעת העדכון לא הוגשה ביום 2.8.2026, ותחת זאת התבקשה ארכה, עד ליום 5.10.2026.

82. ביום 20.4.2026, פנתה הסניגורית הציבורית הארצית, עו"ד מיסד-כנען, ליועצת המשפטית לממשלה בטענה כי הוראת השעה אינה חוקתית, ויש לפעול לביטולה (להלן: עמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026). לעמדתה, "נוכח הפגיעה הקשה והמתמשכת בזכויות היסוד של אלפי כלואים, ובשים לב לשינויים שחלו במצב הביטחוני מאז אוקטובר 2023 – ובכלל זה סיומה של מלחמת 'חרבות ברזל', אשר עמדה בבסיס ההסדר – עמדת הסניגוריה הציבורית היא כי הוראת השעה הפכה לבלתי חוקתית, וכי יש לנקוט צעדים חלופיים שבכוחם להביא להקלה מיידית במצוקת הצפיפות בבתי הסוהר" (פסקה 3 לעמדת הסניגורית הארצית מיום 20.4.2026, ההדגשות במקור).

הסניגורית הציבורית הארצית הבהירה בפנייתה כי הנסיבות שבגינן אישר בזמנו בית המשפט את תוקף ההסדר בעניין הוראת השעה הראשונה – הצורך הביטחוני, זמניות ההסדר וקיומם של מנגנוני פיקוח ובקרה – אינן מתקיימות עוד, ולפיכך, מתחייבת בחינה מחודשת של נקודת האיזון שהצדיקה בשעתו את הוראת השעה הראשונה, המובילה למסקנה כי אין כל הצדקה להאריך את ההסדר ויש לפעול לביטולו (שם, פסקאות 23 ו-29). כן נכתב, כי "הארכות החוזרות של הוראת השעה, מבלי שנערכו בה שינויים כלשהם (למעט פרק זמן תחולתה), ובהיעדר אופק ממשי לפתרון בעיית הצפיפות, יוצרות מציאות שלפיה אין מדובר עוד בהסדר זמני, אלא בהסדר אשר הלכה למעשה מקבל אופי של הסדר קבע, אשר במובן מסוים תורם להנצחת המצב ואף להחרפתו" (פסקה 26).

העתק עמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026 מצ"ב ומסומן ע/15.

83. הייעוץ המשפטי לוועדה, [במסמך](#) מיום 12.5.2026 שריכז את הוראות הדין וההנחיות שהועברו בדיווחי המשרד לביטחון לאומי ושב"ס מאז יום 30.10.2023 ועד יום 30.4.2026, סיכם את מצב הדברים כך: **"מנתוני שב"ס עולה כי הצפיפות בבתי הסוהר דומה לרמתה בעת מתן פסיקת בג"ץ ב-2017, ומשמעות הדבר היא שהעלייה החדה במספר הכלואים איננה את כל הצעדים שננקטו מאז כדי לפתור את בעיית הצפיפות"**. יוזכר בהקשר זה, כי 59% מכלל הכלואים מוחזקים כיום בשטח מחייה הקטן מ-3 מ"ר, כך שהמצב בבתי הסוהר למעשה חמור משהיה בעת מתן פסק הדין בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, אז הוחזקו 40.5% מהם בשטח מחייה הקטן מ-3 מ"ר.

הוראת השעה השישית (הנוכחית)

84. החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הארכת הוראות שעה) (תיקוני חקיקה), תשפ"ו-2026 (להלן: **הוראת השעה הנוכחית**) – קרי, הוראת השעה השישית במספר – עבר בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ביום 28.7.2026.

85. מלבד הארכת ההסדר בשישה חודשים נוספים (עד 31.1.2027, ובפועל, בשל פגרת הבחירות, עד פברואר 2027), הארכת ההכרזה על מצב חירום ביטחוני עד ליום 15.9.2026 (בינתיים הוארכה כאמור ההכרזה עד ליום 15.11.2026), והסדרת סמכויות הוועדה בתקופת פגרת הבחירות, בהוראת השעה הוכנס שינוי מהותי ביותר – **ניתוק הזיקה בין ההכרזה לבין המצב הביטחוני שהיווה את ההצדקה שבבסיס חקיקת הוראת השעה (להלן: ניתוק הזיקה)**. כלומר, להבדיל מהתיקונים הקודמים, אשר התירו לשר להכריז על מצב חירום כליאתי על רקע "המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו ננקטו הפעולות הצבאיות המשמעותיות", ההסדר הנוכחי מתיר לשר להאריך את ההכרזה בשל "העלייה המשמעותית במספר האסירים שנובעת מהפעולות הצבאיות המשמעותיות שננקטו בשל המצב הביטחוני במדינה". זאת, במטרה ש"ההכרזה על מצב חירום כליאתי ויישום ההסדר לא יהיו תלויים במצב הביטחוני השורר במדינה" (דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הארכת הוראות שעה) (תיקוני חקיקה), תשפ"ו-2026 מיום 29.6.2026, עמ' 6).

העתק הצעת הוראת השעה השישית מיום 29.6.2026 מצ"ב ומסומן ע/16.

86. על כך עמדה גם עו"ד ישראלי מהייעוץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי: **"אנחנו מבינים שהכלואים האלה יישארו כנראה הרבה עוד אחרי שהמלחמה תסתיים, ולכן אנחנו בעצם מבקשים לעשות את הניתוק ממצב המלחמה"** (הקלטת הדיון בוועדה מיום 28.07.2026 – חלק א', דקה 19:09:00, זמין באתר הכנסת).

87. העותרת, בפנייתה מיום 11.6.2026 בעניין תזכיר החוק, עמדה על הפגיעה הקשה בזכויות הכלואים, חלוף הזמן, שינוי הנסיבות הביטחוניות והיעדר נקיטה באמצעים חלופיים משמעותיים. העותרת ציינה, כי ניתוק הזיקה בין ההכרזה על מצב חירום כליאתי לבין המצב הביטחוני מעמיק את הפגיעה בזכויות יסוד ואת אי-המידתיות, וחותר תחת פסיקת בית המשפט.

העתק פניית העותרת מיום 11.6.2026 מצ"ב ומסומן ע/17.

88. גם עו"ד שרון הביע את התנגדותו הסניגוריה הציבורית לניתוק הזיקה בדיון, וטען כי **"אין קונטקסט היום במדינת ישראל שיש בו פגיעה כל כך חריפה וממוסדת בזכויות אדם במדינה, מבחינת ההיקף של הפגיעה"** (שם, דקה 20:28:00). עו"ד שרון עמד על כך שההבטחות שניתנו בדיונים הקודמים בנוגע לאופן שבו הבינוי יקל על הצפיפות לא התממשו ("נאמר לנו, הבנייה בצלמון, הבנייה פה, אתם תראו את השיפור המשמעותי בקרב הפליליים, הדבר הזה לא קרה ואפילו החמיר" (שם, דקה 30:50:00)). עוד אמר: **"יש כאן בעצם**

דינמיקה של הסדר שמנציח את מצוקת הצפיפות ומחריף אותה. במובן מסוים יש כאן סכנה שההסדר בעצם הופך לסיבה של בעיית הצפיפות ולא לתוצאה שלה" (שם, דקה 35: 28: 00).

89. חה"כ גלעד קריב הזהיר גם הוא בדיון כי הארכת הוראת השעה ללא סוף נראה לעין, וניתוק זיקתה מהמצב הביטחוני, מייצרים בפועל הסדר קבע, והזהיר כי בקצב הזה "פשוט נעבור מהוראת שעה להוראת שעה להוראת שעה" (הקלטת הדיון בוועדה מיום 28.07.2026 – חלק ג', דקה 10: 08: 00, זמין באתר הכנסת).

90. הוראת השעה עברה במליאת הכנסת בקריאה שנייה ושלישית בפעם השישית, ובכך נחתם המהלך שהעותרת ורבים אחרים התריעו מפניו לאורך כל ההליך – **שהוראת השעה הראשונה שנחקקה בראשית המלחמה כהסדר חירום קצוב לשלושה חודשים, תיוותר על כנה גם בחלוף כשלוש שנים, כאשר כעת היא ניתנת להמשך יישום גם ללא הצדקה הראשונית שעמדה בבסיס חקיקתה – המצב הביטחוני.**

91. למען הסדר הטוב, יובהר כי ההסדר עומד כעת בתוקף עד יום 31.1.2027, אך בפועל, מועד זה יוארך באופן אוטומטי ויפוג רק במהלך חודש פברואר; זאת, מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, הקובע כי חיקוק שתוקפו עומד לפקוע בתוך שלושת החודשים הראשונים לכהונת הכנסת יעמוד בתוקפו עד תום אותם שלושה חודשים. מאחר שמועד הבחירות לכנסת ה-26 נקבע ליום 27.10.2026, והכנסת הנכנסת מחויבת להתכנס לראשונה תוך 14 ימים מיום הבחירות או במועד סמוך לכך (סעיף 12 לחוק יסוד: הכנסת), יש לצפות כי שלושת החודשים הראשונים לכהונתה יסתיימו באמצע פברואר 2027.

92. ביום 16.9.2026 הוארכה ההכרזה על מצב חירום כלילתי מכוח ההסדר, והיא בתוקף עד ליום 15.11.2026.

ג. עיקרי ההסדר הנוכחי

93. הוראת השעה הראשונה, שעברה מספר תיקונים בהוראות השעה שבאו אחריה, מתקנת את פקודת בתי הסוהר ומוסיפה לה את סימן ב'3: מצב חירום כלילתי (סעיפים 19 ו-19א לפקודה). בנוסחו המתוקן, לאחר הוראת השעה הנוכחית, **המנתקת כאמור את הזיקה בין ההסדר לבין המצב הביטחוני**, סעיף 19א לפקודה מסמך את השר להכריז על מצב חירום כלילתי, אם שוכנע כי "לנוכח העלייה המשמעותית במספר האסירים שנובעת מהפעולות הצבאיות המשמעותיות שנקטו בשל המצב הביטחוני המדינה" יש צורך מידי במקומות כלילתי, או שבהתבסס על חוות דעת גורמי הביטחון, "יש סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור", וכי לא ניתן לקיים את הוראות הדין לעניין שטח מחייה, זכאות למיטה או החזקה בנפרד. ההכרזה על מצב חירום כלילתי תיעשה בהמלצת נציב שירות בתי הסוהר ובכפוף להסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון.

94. **"ההוראות לעניין שטח מחיה"** מוגדרות כהוראות הדין, לרבות ההלכה הפסוקה, לגבי שטח מחייה מזערי. כלומר, שטח מחייה מינימלי של 3 מ"ר לכלוא ללא שירותים ומקלחת, או 4.5 מ"ר לכלוא ללא שירותים ומקלחת, כפי שנקבע בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**. לגבי מקומות מעצר ומאסר שתכנונם החל לאחר כניסתם לתוקף של תקנה 3(ה) (3) לתקנות המעצרים ותקנה 2(ח) לתקנות בתי הסוהר, חלה כבר היום החובה לספק שטח מחייה של 4.5 מ"ר לכלוא כולל שירותים ומקלחת; **"ההוראות לעניין זכאות למיטה"** מוגדרות כמיטה, מזון ושימוכות לשימוש האישי של האסיר, לפי סעיף 11ב(ג) (2) לפקודה או לפי סעיף 9(ב) (2) לחוק המעצרים; ו**"ההוראות לעניין החזקה בנפרד"** מוגדרות כהוראות שעניינן הפרדה בין סוגי כלואים, החלות על כלואים המוחזקים מכוח צו כלילתי או מכוח הוראת כלילתי זמנית שהוצאו לפי הוראות חוק הלב"חים ועל עצורים מינהליים מכוח סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום. הכוונה להוראות הקובעות כי סוגי כלואים אלו יוחזקו בנפרד מאסירים שפוטים ועצורים הממתינים למשפטם (תקנה 2 לתקנות הלב"חים ותקנה 2 לתקנות המעצרים המינהליים).

95. ההסדר קובע, כי תוקפה של ההכרזה לא יעלה על חמישה ימים (סעיף 19כ(ב) לפקודה), ושהממשלה רשאית להאריכה לתקופה אחת נוספת שתוקפה לא יעלה על חמישה ימים (סעיף 19כ(ג) לפקודה); אולם כאמור, לאחר מכן, תוכל הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי, להאריך את ההכרזה לתקופות נוספות שלא יעלו על חודשיים כל אחת, **ללא כל הגבלה** (סעיף 19כ(ד) לפקודה). הוועדה רשאית לאשר את ההכרזה, לאשרה בשינויים או לא לאשרה (סעיף 19כ(ד)(3) לפקודה). הוראת השעה הנוכחית מסדירה כאמור את סמכויות הוועדה בתקופת בחירות, וקובעת כי ככל שלא הוקמה הוועדה לביטחון לאומי, תבוא במקומה ועדת החוץ והביטחון של הכנסת או ועדה אחרת שוועדת הכנסת קבעה לעניין זה (סעיף 19כ(ד)(ה) לפקודה). סעיף 19כ(ה) לפקודה קובע, כי משחדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את ההכרזה, יבטלו השר או הממשלה את ההכרזה.

96. בכפוף להכרזה על מצב חירום כליאתי, סעיף 19כא(א) לפקודה מסמיך את מנהל בית הסוהר לחרוג מהדין ולצופף את שטח המחיה של אסירים ועצורים, וככל הנדרש גם להלינם שלא על מיטות אלא על מזרנים כפולים – רק בנסיבות שבהן לא ניתן לספק להם מיטות, ולתקופה קצרה ככל האפשר (סעיף 19כא(א)(1-2) לפקודה). הן ההחזקה בצפיפות, הן ההלנה ללא מיטה, תעשנה תוך התחשבות בגודל התא ובמאפייניו (סעיף 19כא(א)(3) לפקודה).

97. סעיף 19כא(ב)(1) לפקודה מגדיר את אוכלוסיית האסירים שניתן לשלול את זכויותיהם לעניין ההחזקה בצפיפות, ההלנה ללא מיטה וההחזקה בנפרד; נקבע, כי מנהלי בתי הסוהר מוסמכים להפעיל הוראות אלו על האסירים והעצורים המנויים בסעיף 19כא(ב)(1)(א-ג) לפקודה, קרי, כלואים ביטחוניים:

א. חשודים, נאשמים או מורשעים בשורת עבירות ביטחון המנויות בסעיף 68ג(ב) לפקודת בתי הסוהר, כנוסחו בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה), תשפ"ב-2021;

ב. עצורים מינהליים לפי חוק סמכויות שעת חירום או לפי החלטת מפקד צבאי בהתאם להוראות פרק ט' לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), תש"ע-2009.

ג. כלואים המוחזקים מכוח צו כליאה או מכוח הוראת כליאה זמנית שהוצאו לפי הוראות חוק הלב"חים.

98. עוד נקבע בסעיף 19כא(ב)(2) לפקודה, כי הוראות אלו יחולו על כלואים שאינם כלואים ביטחוניים רק במקרים שבהם שוכנע מנהל בית הסוהר, "כי החריגה מההוראות לעניין שטח מחיה, מההוראות לעניין זכאות למיטה או מההוראות לעניין החזקה בנפרד נדרשת, במישרין, נוכח העלייה המשמעותית במספר האסירים שנובעת מהפעולות הצבאיות שנקטו בשל המצב הביטחוני במדינה כאמור בסעיף 19כ(א), ולאחר שלא נמצאו חלופות". כלומר, **פגיעה בתנאי הכליאה של כלואים פליליים תיעשה כמוצא אחרון בלבד, להבדיל מהפגיעה בתנאי כליאתם של כלואים ביטחוניים, שתיעשה בקלות רבה יותר.**

99. סעיף 19כא(ג) מטיל חובת דיווח לוועדה, אחת לחודש. על השר לדווח בנוגע לצעדים נוספים שנקטים לטיפול במצב החירום הכליאתי, ועל נציב בתי הסוהר – לספק נתונים הנוגעים ליישום הסמכויות לחריגה מהוראות הדין.

100. כאמור, תוקף ההסדר הנוכחי הינו עד 31.1.2027, ובפועל, בשל פגרת הבחירות, עד אמצעו של חודש פברואר 2027.

ד. תמונת מצב: הצפיפות בבתי הסוהר והשלכותיה

101. כאמור, ביום 6.10.2023, ערב פרוץ המלחמה, עמדה מצבת הכלואים על 16,353 כלואים, באופן החורג בקרוב ל-2,000 כלואים מתקן הכליאה. קרוב לשלוש שנים מאוחר יותר, נכון ליום 31.8.2026, **מצבת הכלואים עומדת על 23,045 כלואים – קרי, עלייה של 6,692 במצבה מאז תחילת המלחמה** (דיווח לפי סעיף 19כא(ג) לפקודה מיום 6.9.2026 (להלן: **הדיווח לוועדה**)). כל זאת, כאשר תקן הכליאה עומד כיום על 16,300 כלואים, וכמות הכלואים חורגת ממנו ב-6,745.

העתק הדיווח לוועדה מיום 6.9.2026 מצ"ב ומסומן ע/18.

102. מן הדיווח לוועדה עולה כי **13,653 כלואים, המהווים כ-59% מכלל הכלואים**, מוחזקים, נכון ליום 31.8.2026, בשטח מחייה הנמוך מ-3 מ"ר לכלוא, אשר אינו עומד בתנאי הפעימה הראשונה. מתוכם, כ-90% מהכלואים הביטחוניים – **8,422 כלואים, וכ-39% מכלואים הפליליים – 5,231 כלואים**.

103. עוד נכון ליום 31.8.2026, **4,311 מסך הכלואים – כ-19% מהם – מולנים על הרצפה באמצעות מיטות נפתחות או מזרנים – מתוכם 2,497 כלואים ביטחוניים ו-1,814 כלואים פליליים**. לפי הדיווח לוועדה, אין נתונים מדויקים בנוגע לתמהיל מיטות נפתחות-מזרנים, אך ההערכה היא כי כ-200-250 מולנים באמצעות מיטות נפתחות, ואילו השאר – **למעלה מ-4,000 כלואים – מולנים על גבי מזרנים שנפרשים על הרצפה**.

104. באשר לחריגה מן ההוראות לעניין ההחזקה בנפרד, מהדיווח לוועדה עולה כי 3,179 עצורים מינהליים לפי סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום מוחזקים שלא בנפרד אלא באגפים עם אוכלוסיית כלואים אחרת.

105. נתונים אלו משקפים **"תנאי כליאה שאינם ראויים למחייתו של אדם"** (פסקה קכ"א לפסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**): תנאי כליאה מכאיבים ומשפילים שגוררים אף מניעת שינה וגרימת מצוקה, ויש בהם לפגוע בבריאות הנפשית והפיזית של הכלוא.

106. בשנת 2025 פרסמה הסניגוריה הציבורית דוח אודות תנאי הכליאה במתקני שב"ס. הדוח מרכז ממצאים שעלו מביקורי הסניגוריה שנערכו בשנים 2023-2024 ב-43 מתקני כליאה, מתוכם 27 מתקנים המצויים באחריות שב"ס, ומשרטט תמונת מצב קשה מאין כמוה – ביחס לתנאי הכליאה והמעצר ככלל, וביחס לבעיית הצפיפות בפרט (**דוח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025** לעיל)). כאמור, דוח הסניגוריה הצביע על כך שכבר בשנת 2023, עוד בטרם פרצה המלחמה, כלואים רבים – **לרבות קטינים** – הוחזקו בשטח מחייה הקטן מ-3 מ"ר לאדם, והולנו ללא מיטה, בניגוד לפסיקת בג"ץ. עם פרוץ המלחמה נסקה כמות הכלואים. בתחילת שנת 2024, עמדה מצבת הכליאה על כ-20,000 אסירים ועצורים – עלייה של 3,000 כלואים מערב המלחמה; ובסוף שנת 2024 – על כ-23,000 כלואים – עלייה של קרוב ל-7,000 איש (שם, עמ' 6).

107. להמחשת הצפיפות הקשה במתקני הכליאה עוד טרם אוקטובר 2023 וההחמרה בה מאז, תובא להלן טעימה מממצאי ביקורי הסניגוריה במספר בתי סוהר ומתקני מעצר (שם, עמ' 7-9):

"בית מעצר ניצן: בביקור שנערך ביולי 2023 המתקן היה בתפוסה מלאה ובאגף 7 ניתן אישור לחריגה מתקן הכליאה (**66 כלואים במקום 52**). באגף זה נמצאו 14 עצורים ואסירים שהולנו על מיטות דרגשים (מיטות ניידות) או על מזרונים על הרצפה.

- בשל הוספת המיטות בתאים, לאסירים לא הייתה אפשרות לזוז בתוך התא באופן מינימאלי, ולחלק מהתאים המבקרים הרשמיים כלל לא הצליחו להיכנס בשל הצפיפות.

- באחד התאים הונח המזרון במקום היחיד שהיה פנוי בתא – **מתחת לכיור, ליד השירותים.**

- באחד התאים באגף (תא מונגש לנכים) הוחזק **עצור קטוע רגל ששכב על מיטת דרגש נמוכה כשעצור אחר נאלץ לשבת על כיסא הגלגלים מפאת חוסר מקום.** הכלואים באגף זה הוחזקו סגורים בתאיהם רוב שעות היממה כשבכל התאים שרר מחנק כבד וריח חריף של לכלוך וסיגריות.

בביקור שנערך בבית המעצר ניצן ביוני 2024, הורגשה בבירור ההחמרה בצפיפות במתקן לעומת הביקור הקודם, כשב-4 מתוך 9 האגפים בבית המעצר הוחזקו עצורים מעל לתפוסה המקסימאלית ורבים הולנו ללא מיטה.

- המבקרים התרשמו כי **הצפיפות בתאים לא הותירה שטח רצפה פנוי כלל**, כך שבחלק ניכר מהתאים לא נותר לעצורים מקום להתנייד בתא. בהיעדר שטח פנוי בתוך התא, העצורים נאלצו לשהות במיטה ללא תזוזה לאורך רוב שעות הימים.

- הצפיפות בתאים גם הגבילה את יכולתם של העצורים להגיע לשירותים ולמקלחת. כדי להגיע לשם, הם נאלצו לדלג מעל מזרונים, ולפעמים אף מעל עצורים הישנים על הרצפה (אגפים 7, 71, 21).

- בתא 7 באגף 21 (עצורים עד תום ההליכים) הונחו הסירים בהם משתמשים העצורים בשירותים שבתא בהעדר מקום פנוי.

בית המעצר אבו כביר: בביקור שנערך ביולי 2023 מצבת הכליאה היתה גבוהה יותר מהתקן ב-3 מתוך 7 אגפים. בחלק מהתאים עמד שטח המחיה על 2 מ"ר לעצור והמבקרים התרשמו מתאים קטנים וצפופים. בביקור שנערך בנובמבר 2024, דיווחו העצורים בתא 28 שבאגף 4 כי באותה לילה שהו בתא 12 עצורים, בעוד שבתא רק שש מיטות.

כלא אופק (קטינים): בביקור שנערך ביולי 2024 נמצא, כי באגפי השב"חים ישנה צפיפות רבה, המתבטאת בכך ש**כמעט בכל תא יש קטין שישן על מזרון דק** שנפרס בשעות הלילה על הרצפה.

בית כלא רימונים ב': בביקור שנערך בספטמבר 2023 נמצא כי מספר משמעותי של אסירים הולנו שלא על מיטות. כך למשל, באגף 14 היו שני תאים שבהם חמש מיטות לששה אסירים, כשאחד האסירים באגף דיווח כי נאלץ לישון על הרצפה **למשך חודש.**

בית כלא מעשיהו: בביקור שנערך במאי 2024 התרשמו המבקרים מצפיפות קיצונית שמייצרת סכנה בריאותית של ממש וזאת בשל השילוב בין העומס בתאים לבין החום והמחנק השוררים בתאים והעדר מקורות אוויר נקי.

- באגף 12 בתא 9 שהו 7 כלואים (6 עצורים ו-1 שפוט) בתא מחניק וצפוף שבו 6 מיטות. אחד מהכלואים ישן על הרצפה בהעדר מיטה ושניים נוספים ישנו על הרצפה כדי להתגבר על החום הקשה. העצורים התלוננו על פשפשי מיטה והציגו למבקרים עקיצות.

- במועד הביקור בתא 27 באגף 6 שהו 6 אסירים, כשאחד מהם לן על מיטת שדה שמוקמה מתחת לכיור וחסמה את הגישה אליו.

- באגף 4 סיפר אחד האסירים, בן 72, כי בשל הצפיפות בתא ובשל גילו הוא נפל בחדר על אסיר אחר שישן על מזרן על הרצפה".

108. דוח הסניגוריה ייחד פרק נפרד עבור הכלואים הביטחוניים, אשר כאמור, סובלים ממצוקת צפיפות חמורה במיוחד. לפי הדוח, השלכות הצפיפות מורגשות ביתר שאת באגפי הכליאה של הכלואים הביטחוניים – ובהם קטינים – שכן אלו מוחזקים 23 שעות ביממה סגורים בתאיהם (שם, עמ' 9). כך נכתב בדוח הסניגוריה על מצב הצפיפות במתקנים הביטחוניים (עמ' 30-31):

"נתוני הצפיפות הקשים במתקנים הביטחוניים (90% מהאסירים הביטחוניים הוחזקו בשטח מחייה נמוך מ-3 מ"ר) ניכרו היטב בביקורים הרשמיים. כך, לדוגמה, בבית כלא רמון הוחזקו 387 כלואים מעל התקן בביקור שנערך במאי 2024. בכל תא הוחזקו 11 כלואים כש-3 עד 5 מהם ישנו על הרצפה ושטח המחיה הממוצע לאסיר עמד על כ-2 מ"ר בלבד. המבקרים התרשמו מתנאי חום ומחנק קשים בתאים אלה.

בבית כלא מגידו נרשמה חריגה של 520 אסירים מעל התקן בביקור שנערך בנובמבר 2024. באגף 2 הוחזקו 12 כלואים בתא, כששישה מהם ישנו על מזרונים על הרצפה ושטח המחיה עמד על כ-2 מ"ר לאסיר (גודל התא 23 מ"ר כולל מקלחת ושירותים). המבקרים התרשמו כי הצפיפות הקשה שבה שוהים האסירים במשך 23 שעות ביממה פוגעת בהיגיינה שלהם ומגבירה את הסיכויים לתחלואה והדבקה במחלות.

בבית כלא קציעות עמדה מצבת האסירים בביקור במאי 2024 על 200% מתקן הכליאה ובכל תא הוחזקו בין 9 ל-12 אסירים כשמחציתם ישנו על מזרון על הרצפה. המבקרים התרשמו, כי הצפיפות החריפה יחד עם הגבלות שונות על אמצעי היגיינה ותנאי סניטציה קשים הובילה לפגיעה בתנאי התברואה הבסיסיים ותרמו להתפשטות מחלת הגרדת (סקביאס)".

109. תמונה דומה ומחרידה עולה מעדויותיהם של כלואים ביטחוניים. כלוא אחד סיפר כי: "ב-27.11.23 העבירו אותי לבית סוהר הנגב (קציעות) ושם התחיל הסבל האמיתי. [...] העבירו אותי לתא שבו היו 3 מיטות קומתיים ומיטת יחיד אחת, כלומר הוא התאים ל-7 עצורים. בפועל היינו 12 עצורים בתא הזה. הצפיפות הייתה יותר גרועה מבמקומות הקודמים, לא היה איפה לדרוך" (דוח עדויות כלואים של ארגון "בצלם" מיום 5.8.2024, "[ברוכים הבאים לגיהנום](#)", עמ' 24 (להלן: [בצלם](#))).

110. כלוא אחר סיפר על כלא נפחא כי "שטח התאים היה 7x3.5 מטרים רבועים. לא היה שם חשמל, ולא היה מענה לצרכים בסיסיים. היו רק 4 מיטות קומתיים, שיכולות להכיל 8 אנשים, אבל הכניסו לכל תא 10, 12 ולפעמים 14 אסירים. [...] לא הייתה יציאה לטיול או הפסקה בחצר והרגליים שלנו כמעט התנוונו מרוב ישיבה. בתא היה צפוף מאוד ולא הייתה אפשרות ללכת כמעט" (שם, עמ' 24).

111. השילוב בין הלנת כלואים ללא מיטה לבין הפחתת שטח המחיה בתא מתחת ל-3 מ"ר – הסטנדרט המינימלי שנקבע בעניין הצפיפות בבתי הסוהר כפעימה ראשונה – משמעו תנאי דוחק, מחנק, אלימות ומצוקה. בתנאים אלה החיכוך בין הכלואים הוא עצום, לא נותר מקום לתנועה בתא ולא ניתן אפילו להסב לשולחן לאכול. כלואים נאלצים לשבת על מיטותיהם או על הרצפה כדי לאכול.

112. לתנאי הצפיפות הקשים בבתי הסוהר ולפרקטיקה של הלנת כלואים על הרצפה ללא מיטה יש השלכות בריאותיות, נפשיות והתנהגותיות חמורות ביותר. לא מדובר רק בנוחיות השינה. ברגע שהשטח הצר על הרצפה שבין המיטות מכוסה במזרני הכלואים הנוספים, נוצר מצב שהשוהים בתא כמעט שאינם יכולים לזוז. כל ניסיון לתנועה מוגבל, גם כאשר משתדלים לא לדרוך אחד על השני. המצב טומן בחובו פוטנציאל להתנגשות ולאלימות מילולית ופיזית בין הכלואים. כמו כן, המתח התמידי והמחסור במרווח מחייה אישי מינימלי פועלים להחמרת המצוקות הנפשיות של השוהים בתא.
113. משמעות הדבר, כי כלואים שמבקשים ללכת מהמיטה לשירותים או לכיור נאלצים לדרוך על כלואים אחרים ששוכבים על הרצפה. זאת במיוחד בלילה כשכלואים שוכבים על המזרנים שבין המיטות, וירידה מהמיטה מחייבת דריכה על הכלואים האחרים או הקמתם משינה כדי לעבור.
114. על פי חוות הדעת של ד"ר זאב וינר, מומחה בפסיכיאטריה וברפואת משפחה, שצורפו לעתירות העותרת הן בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** והן בעניין **מיטה לכל אסיר** לפני שני עשורים ולפני עשור בהתאמה, אוכלוסיית האסירים מצויה בדרגת סיכון גבוהה לתחלואה נפשית. תנאי כליאה קשים במיוחד, לרבות צפיפות והיעדר פרטיות, הם גורמי מתח שעלולים לגרום החמרה משמעותית עד כדי סכנה להתאבדות אצל אותם אלה הסובלים מהפרעות נפשיות השכיחות בקרב אסירים. בנוסף, כך לפי ד"ר וינר, יכולים תנאי כליאה קשים במיוחד ליצור מצב מצוקה משמעותי שיגרום להתפתחות תסמונות נפשיות חדשות, בחלקן כרוניות, הגורמות הפרעה תפקודית קשה.
- העתק חוות הדעת של ד"ר וינר מצ"ב ומסומן ע/19.
115. בנוסף, לינה ללא מיטה פוגעת ביכולתו של הכלוא לשמור על תנאי היגיינה ותברואה מינימליים ומביאה לעלייה בתפוצת מחלות ולהתפרצות מגיפות כגון מגיפת הגרדת (סקביאס) (ראו: בג"ץ 64054-06-25 **רופאים לזכויות אדם – ישראל נ' שירות בתי הסוהר** (5.11.2025)). תאי האסירים כמעט בכל מתקני הכליאה סובלים מתשתיות ישנות, מהיעדר אוורור מספק וממצב תברואתי לקוי. במתקנים רבים שורצים על הרצפה תיקנים ופשפשים כך שהלינה על מזרון על הרצפה מסכנת באופן ברור את בריאותם של הכלואים.
116. דוח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025 מתאר כיצד הצפיפות הרבה במתקני הכליאה החריפה את תנאי הכליאה הקיימים: כך למשל, ביחס לתנאי האוורור – בהיעדרו המוחלט של מיזוג אוויר, ומשום שמרבית החלונות הם קטנים למדי ואינם מאווררים דיים את התאים, "האוויר בתאים טחוב ומחניק והשהייה בתאים סגורים אלה בצפיפות רבה במיוחד בחודשי הקיץ, הופכת לעינוי של ממש" (שם, עמ' 14).
117. הצפיפות והדוחק הקשים במתקני הכליאה אף מביאים להגבלת נגישות הכלואים לשירותים שונים בבתי הסוהר והיקף זמינותם, ולצמצום המרחב הציבורי הנתון להם (ראו עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, בפסקה מ' לפסק הדין). בעמדת הסניגוריה הציבורית הארצית מיום 20.4.2026 (**נספח ע/15** לעיל) צוין, כי מספר האסירים הרב בבתי הסוהר מונע את שילובם בהליכי שיקום וטיפול, ומשפיע לרעה על אפשרותם לצאת לחופשות ועל סיכוייהם לשחרור מוקדם (פסקה 25 לפנייה). בפנייה מיום 7.7.2026 (**נספח ע/14** לעיל) עמדה הסניגוריה על כך שמאז פרוץ המלחמה צומצמו המרחבים שיועדו לטיפול, שיקום וחינוך בבתי הסוהר ונוצרו רשימות המתנה ארוכות לקבוצות טיפול רבות. בנסיבות אלו, לא זו בלבד שקיימת פגיעה בסיכויי השיקום של אסירים, אלא ששיעורי הרצידיביזם צפויים לעלות (פסקה 6 לפנייה). כן ציינה הסניגוריה כי תנאי ההחזקה הקשים משפיעים באופן ישיר על התמודדותם של עצורים עם חקירה משטרתית, לגבש קו הגנה ולהיערך לדיונים בבתי המשפט, באופן הפוגע בזכותם להליך הוגן (עמדתה מיום 20.4.2026, פסקה 25).

118. כפי שיתואר בהמשך, הצפיפות בבתי הסוהר מצטרפת להחמרת תנאי הכליאה בהיבטים נוספים, כמו גם לתופעות מחרידות נוספות המתרחשות בבתי הסוהר, כגון יחס מתעלל כלפי הכלואים, אלימות שגרתית, הרעבה, מניעת גישה לטיפול רפואי ועוד. אולם בטרם נפנה לתיאור זה, נבקש לעמוד על כישלונם של המשיבים בהתמודדות עם משבר הכליאה.

ה. התמודדותם הכושלת של המשיבים עם משבר הכליאה

119. חרף העלייה הדרמטית במצבת הכליאה והצפיפות והדחוק הקשים בבתי הסוהר, המשיבים נכשלים כישלון חרוץ בהתמודדות עם מצוקת הכליאה. כפי שיפורט להלן, הם אינם נוקטים בפתרונות משמעותיים ואפקטיביים שידביקו את הגידול המהיר במצבת הכלואים ויתנו מענה מספק למצב הקיצוני, ומתייחסים לגידול זה כאל גזירת גורל שיש להשלים עימה, אף על פי שמדובר בתוצר הכרחי של מדיניות המעצרים, התביעה והאכיפה, המצוי בשליטתם.

העלייה במצבת הכלואים נובעת ממדיניות המעצרים ואינה גזירת גורל

120. כאמור, העלייה במצבת הכלואים נמשכה ונמשכת גם לאחר הפסקת האש ושחרורם של 4,000 כלואים פלסטינים. כפי שהבהירה ראשת מחלקת האסיר בשב"ס, גב' לוי בן משה, במהלך דיון בוועדה לביטחון לאומי מיום 16.12.2025, "זה פשוט תוצר ישיר של היקפי המעצרים המשמעותיים שמבצעים משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי וגם צה"ל", כאשר הנתונים שהובאו לעיל הצביעו על מספר חריג ביותר של כ-5,200 עצורים מדי חודש, רובם המכריע פליליים (ראו לעיל).

121. כאמור, גם הסניגורית הציבורית הארצית עמדה על כך שהעלייה במצבת הכלואים קשורה קשר הדוק לעובדה שמדיניות התביעה מאופיינת בכליאה עודפת בכל שלבי ההליך הפלילי – שיעורי מעצרים חריגים טרם הרשעה, מאסרים קצרים בהיקפים גבוהים ושחרורים מוקדמים בהיקפים נמוכים. הסניגורית קראה לנקיטה בצעדים הכרחיים להתמודדות עם מצוקת הכליאה, בין היתר, באמצעות התאמת מדיניות התביעה למצב הכליאה (ראו פנייתה מיום 7.7.2026 שצורפה כנספח ע/14 לעיל).

122. יודגש, כי כבר בשנת 2015 עמד מבקר המדינה על מדיניות מעצרי היתר של המשטרה, וקרא למשרד לביטחון פנים "לבחון את העלייה בכמות המעצרים נוכח העובדה שאחוז לא מבוטל מהעצורים משוחרר לאחר פרק זמן קצר מבלי שהוגש נגדם כתב אישום". כן קרא המבקר למשטרה לבחון את הטעמים לעליה במספר העצורים, "כדי להבטיח שהמעצרים בעתיד יהיו הכרחיים ונחוצים, על פי הוראות חוק המעצרים ובהתאם לעקרונות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו" (דוח המבקר 2015, בעמ' 376-378). קריאה דומה הפנה המבקר לגורמי התביעה בשנת 2020, כאשר קבע כי "לנוכח העלייה בשיעור הגשתן של בקשות למעצר עד תום ההליכים, ונוכח העובדה שבישראל מספר העצורים ל-100 אלף איש גבוה לעומת שאר מדינות ה-OECD, על גורמי התביעה לבחון את מדיניות המעצרים עד תום ההליכים [...]" (מבקר המדינה התנהלות מייצגי המדינה בערכאות בתיקי מעצר, עמ' 1965-1966 (2020)).

123. גם נתוני המשטרה מן השנים 2023 ו-2024 מלמדים על מעצרי שווא מרובים, כאשר מרביתם הגדולה של המעצרים לא מובילה לכתב אישום, ומרבית המעצרים נעשים בעבירות במדרג הנמוך, ולא נגד מי שעולה חשש כי הם מסכנים את הביטחון. נתוני המשטרה מעלים, כי בשנת 2023 נעצרו כ-52 אלף איש וכתבי אישום הוגשו נגד 45.1% מתוכם בלבד, ואילו בשנת 2024 נעצרו למעלה מ-58 אלף איש, אך הוגשו כתבי אישום רק נגד 43.2% מתוכם. כמו כן, במהלך השנים 2023 ו-2024, חלה עלייה בשיעור המעצרים שבוצעו בגין חשד לעבירות סדר ציבורי, שהיה גם כך גבוה מאד: 73.2% מכלל המעצרים שבוצעו בשנת 2023 היו מעצרים בגין עבירות סדר ציבורי, ושיעור זה עלה ל-75.6% בשנת 2024! לשם השוואה, שיעור המעצרים בעבירות

גוף ורכוש דווקא ירד במהלך שנים אלו, מ-26.3% ל-25.8% לעבירות גוף, ומ-28.8% ל-26.2% בעבירות רכוש (משטרה, שנתון סטטיסטי 2023, עמ' 31-32; משטרה, שנתון סטטיסטי 2024, עמ' 43-45).

124. יוזכר בהקשר זה כי גם בית המשפט הנכבד, בפסק דינו בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, הבהיר כי הפחתת מספר הכלואים הוא פתרון רצוי, הן לצורך מימוש תכליתו של חוק המעצרים, שהינה "להפחית למעשה את היקף המעצרים" (סעיף קכ"ה לפסק הדין), והן לצורך מימוש מסקנות דו"ח ועדת דורנר, אליהן הצטרף בית המשפט, בדבר ההכרח לפעול "לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה [...] (סעיף קכ"ו לפסק הדין).

125. על אף האמור, המשיבים מתייחסים לעלייה במצבת הכלואים כאל גזירת גורל שיש להשלים עמה, ומסרבים לנקוט בצעדים אקטיביים אשר יפחיתו את מדיניות מעצרי היתר ויובילו לירידה במצבת הכלואים. כך, למשל, מציינים המשיבים בהודעת העדכון מטעמם מיום 25.12.2025 בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, כי "העלייה בהיקפי הכלואים נמשכת גם בעת הזו", וכי "מטבע הדברים, ועל אף פעולות המשיבים [...], מגמות אלה פוגעות באפקטיביות המאמצים ומציבות אתגר של ממש אל מול קביעות פסק הדין [...]" (סעיף 18 להודעת המשיבים). מהדברים משתמע כאילו נמשכת העלייה במצבת הכלואים עוד ועוד, כך מעצמה וללא כל שליטה, גורם אנושי או מדיניות העומדים מאחוריה, תוך שהיא פוגעת מעצמה ביכולתם של המשיבים לקיים את פסיקתו של בית משפט נכבד זה ככתבה וכלשונה.

126. גם בתשובתה לצו על תנאי שהוצא בעתירת העותרת בעניין **ההלנות בתחנות המשטרה**, שהורה למדינה לנמק "מדוע מספר מקומות המעצר הפנויים לא יילקח בחשבון על ידי גורמי האכיפה כשיקול נוסף בקביעת היקף המעצרים", טענה המדינה כי אין מקום לכרוך את מצוקת הכליאה בשיקולי המעצר ([כתב התשובה](#) מיום 20.2.2025). לאחר הדיון בעתירה, הורה בית המשפט הנכבד למדינה, בהחלטתו מיום 20.10.2025, להגיש הודעת עדכון נוספת במסגרתה תתייחס, בין היתר, "לאפשרות כי הנתון בדבר מספר מקומות המעצר יובא בחשבון על-ידם במסגרת קביעת מדיניות המעצרים". ואולם, גם בהודעת העדכון הנוספת מיום 20.5.2026, לא שינתה המדינה מעמדתה.

127. יוזכר בהקשר זה, כי בתקופת הקורונה ננקטו פתרונות להפחתת השימוש במעצרים, לצורך צמצום מניין האסירים והעצורים לשם הגנה על בריאותם ועל בריאות הציבור. תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), תש"ף-2020, חייבו אישור דרג בכיר לשם הגשת בקשת מעצר (הן מעצר ימים והן מעצר עד תום ההליכים). "הצבת תנאי חריג זה בדמות החובה לקבל אישור מאת דרג בכיר בטרם הגשת כל בקשת מעצר לבית המשפט נועדה לאפשר סינון מיטבי של מערכות אכיפת החוק **ולצמצם מעצרים שאינם חיוניים בתקופת החירום** [...]" (כריסטינה חילו-אסעד "מעצרים (וגם שחרורים) בעידן הקורונה" **הסיניגור** 278 (מאי 2020) (להלן: **חילו-אסעד**)). בנוסף, בתקופת הקורונה נחקקה הוראת שעה אשר חייבה שופט, בבואו לצוות על מעצרו של אדם, **לשקול את חיוניות המעצר, בהתחשב, בין היתר, במצב הכליאה באותה העת** (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), תש"ף-2020). צעדים אלה הובילו **לירידה של כ-45% במספר העצורים** שנקלטו במתקני הכליאה (הודעת עדכון מטעם המדינה מיום 28.4.2020 בעניין **הצפיפות בתי הסוהר**). כניסת הוראות אלה לתוקף הובילה את בתי המשפט לעשות שימוש נרחב הרבה יותר בחלופות מעצר ובפיקוח באמצעות איזוק אלקטרוני (חילו-אסעד, בעמ' 278). אכן, איננו מתמודדים כיום עם סיכון להידבקות בנגיף הקורונה, אולם הסיכון להיכלא בתנאי מחייה קשים ביותר שפוגעים בגרעין הזכות לכבוד ומדרדרים את בריאותם הנפשית והפיזית של הכלואים, מצדיק גם הוא נקיטה בצעדים קיצוניים בעת הזו.

הפתרונות המוצעים על ידי המשיבים רחוקים מלהיות מספקים

128. אם כן, עסקינן בגידול שנמצא, לפחות בחלקו הגדול, בשליטתם של המשיבים. אך תחת בחינה נחוצה של מדיניות התביעה והתאמתה לשיקולי הצפיפות, אלו עסוקים, כמעט באופן בלעדי, בפתרונות בינוי. זאת, על אף שידוע כי הוספת תאי כליאה אינה פותרת את בעיות הצפיפות בטווח הארוך ועלולה דווקא להוביל להרחבת הכליאה, בדומה לכך שסלילת כבישים נוספים אינו פותרת את בעיית העומס התחבורתי (ראו: הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות שנתי 2024**, בעמ' 74 (להלן: **דוח הסניגוריה לשנת 2024**)). ויוזכר, כי גם בית המשפט הנכבד הבהיר בפסק דינו בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** כי פתרונות הבינוי אינם "האפשרות הבלעדית העומדת בפני הרשות המבצעת והמחוקקת" (סעיף קכד לפסק הדין).

129. אלא שגם **פתרונות הבינוי שמציגים המשיבים רחוקים מלתת מענה למצב הקיצוני**. בהודעות העדכון השנתיות המוגשות על ידי המשיבים בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, מעדכנים המשיבים בעיקר אודות השלמת בניית אגפים באיחור ניכר, עיכובים נוספים בלוחות הזמנים, תקציבים חסרים, והבטחות עתידיות. כדוגמה, יצוין כי בהודעת העדכון האחרונה מטעמם, שהוגשה ביום 25.12.2025, עדכנו המשיבים אודות אכלוס שלושה מתוך שישה אגפים הכוללים 400 מקומות כליאה במתקן "מעשיהו", תכנית שהייתה צפויה להסתיים בשנת 2024, ובנוגע להרחבה הנוספת של מתקן הכליאה מסרו כי התברר שהתקציב שהוקצה לא תואם את אומדני העלויות של הפרויקט (סעיף 21 להודעת המשיבים). באותה הודעה עדכנו המשיבים שתכנון והקמת אשכול הכליאה "מגידו", שצפוי להכיל 2,600 מקומות כליאה, מצויים עדיין באותו השלב הראשוני שהיו שנה קודם לכן, בעת הגשת ההודעה הקודמת מטעם המשיבים, ושמועד השלמתם יידחה לשנים 2031-2032 (סעיף 22 להודעת המשיבים). כן עדכנו המשיבים כי השלמתם של 528 מקומות כליאה במתקן "עופר", שהייתה אמורה להסתיים בשנת 2024, טרם הושלמה (סעיף 29 להודעת המשיבים). וראו עדכונים דומים גם בהודעות עדכון קודמות.

130. מעבר לפתרונות הבינוי שמציגים המשיבים, הפתרונות הנוספים עליהם מדווחים המשיבים, הן בהודעות העדכון השנתיות שלהם בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, הן בדיווחי הכליאה לוועדה מכוח סעיף 19(א) לפקודה, הינם **מזעריים ובלתי מספקים**.

131. כך, למשל, מדיווח הכליאה העדכני מיום 6.9.2026 עלה כי במהלך כשנתיים ומחצה, בתקופת הוראת יישום הוראת השעה ועד ליום 31.8.2026, 1,005 אסירים בלבד הוצאו ל"חופשה מיוחדת", כלומר, שחרורם הוקדם ב-45 יום לכל היותר, בהתאם לחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר).

132. בנוסף, חרף הרחבת מכסת הפיקוח האלקטרוני מ-1,250 תקנים ל-1,750 תקנים כבר בחודש פברואר 2024, בהתאם לצו סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני) (תיקון), תשפ"ד-2024, על פי נתוני הודעת העדכון האחרונה מטעם המשיבים בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני עומד על כ-1,201 מפוקחים בלבד, ועדיין לא מגיע לרף המקסימלי טרם הרחבת המכסה (סעיף 25 להודעת המשיבים).

133. מן הדיווח לוועדה מיום 6.9.2026 אף עולה, כי נעשים ניסיונות לקדם חלופה של העברת אסיר להמשך ריצוי מאסרו בבית (מאסר בית בפיקוח אלקטרוני). אלא שמן הדיווח עולה עוד, כי ניסיונות אלו מתנהלים בעצלתיים לפחות מאז חודש נובמבר 2023 וכי טרם התקבלו הכרעות כלשהן בנושא. בדיון דיווח הכליאה שנערך בוועדה ביום 7.9.2026 ציינה בהקשר זה עו"ד שמרית גולדנברג ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים, כי גם לאחר שימצא פתרון לכלל הסוגיות שבמחלוקת, המשרד מעריך כי פתרון זה

יתאים לקבוצה מצומצמת של אסירים בלבד – "מצומצמת משמעותית מכפי שהוערך" – "ולכן חשוב לנו לציין שלא זה יהיה הפתרון המהותי המרכזי למצוקת הכליאה" (הקלטת הדיון בוועדה מיום 7.9.2026, דקה 54: 14: 00, זמין באתר הכנסת). גם מפניית הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026 (ע/15 לעיל) עולה כי הסדר זה צפוי לתת מענה למאות בודדות של אסירים בלבד (פסקה 18 לפניה).

134. גם צוות היישום וההיגוי הלאומי, אשר הוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 1903 מיום 23.10.2022, ואשר היה אמור לבצע דיוני הערכת מצב כליאה לאומיים אחת לחצי שנה ולתכלול את פעולות הממשלה בעניין פתרון מצוקת הכליאה, התכנס בסך הכל שלוש פעמים במהלך למעלה משלוש שנים (סעיף 24 להודעת המשיבים בעניין הצפיפות בבתי הסוהר מיום 25.12.2025). זאת, בניגוד להתחייבות המשיבים לבית המשפט הנכבד (ראו סעיף 10 להחלטה מיום 29.12.2022: "כפי שנמסר לנו, הצוותים הרלוונטיים נפגשים לעיתים מזומנות לשם מעקב אחר התקדמות יישום ההחלטה"). הדבר מעיד על החשיבות המועטה שמייחסים המשיבים למצב. בית המשפט הנכבד אף הביע ביקורת על המשיבים ביחס להתנהלותם בסוגיה זו, בהחלטתו בעניין הצפיפות בבתי הסוהר מיום 5.3.2026, בה צוין כי "ניתן היה לצפות כי [...] צוות היישום וההיגוי הלאומי ילווה ויפקח אחר ההתקדמות לקראת פתרון המשבר הכליאתי לעיתים תכופות יותר".

135. כאמור לעיל, נראה כי המשיבים הרימו ידיים, ובמקום למצוא פתרונות אמיתיים, הם מבקשים להפחית את העיסוק במצב. כפי שהזכיר אף בית המשפט הנכבד בהחלטותיו בעניין הצפיפות בבתי הסוהר מהימים 6.4.2025 ו-5.3.2026, הפיקוח הפרלמנטרי על משבר הכליאה הופחת, משתדירות הדיווחים לכנסת צומצמה מאחת לשבועיים לאחת לחודש, והאפשרות להאריך את ההכרזה על מצב חירום כליאתי הורחבה לתקופות של עד חודשיים, במקום עד חודש, בכל פעם. חרף התקווה שבית המשפט הביע בהחלטותיו שהפיקוח יהיה הדוק יותר, לא חל שינוי בנושא.

136. יוזכר בהקשר זה, כי אחד הטעמים לדחיית העתירה בעניין הוראת השעה הראשונה היה מנגנוני הפיקוח והבקרה הקבועים בה. אולם, חרף העובדה שהוועדה לביטחון לאומי נדרשת להצביע על הארכת הוראת השעה ורשאית שלא לאשר את ההכרזה או לאשרה בשינויים (סעיף 19כ(ד)(3) לפקודה), באף אחד מהדיונים שקיימה, מעולם לא סירבה הוועדה לאשר את הארכת ההכרזה או הוראת השעה או להתנות את ההארכה בתנאים או בשינויים. ההפך הוא הנכון – ביוזמת הוועדה דווקא הוארכה הוראת השעה החמישית בשנה שלמה, במקום בשמונה חודשים כפי שהיה מנוסח בהצעת החוק, כדי לתת "לעצמנו קצת מנוחה" (ראו דבריו של יו"ר הוועדה, שהובאו לעיל, בדיון מיום 21.07.2025). כלומר, במהלך שלוש השנים בהן עומדים בתוקף ההסדר וההכרזה, הפיקוח הפרלמנטרי של הוועדה היה לא מספק, בלשון המעטה (וראו בהקשר זה גם את דבריה של הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026, ע/15 לעיל, בפסקאות 30-31).

137. אולם, לא זו בלבד שהמשיבים עושים מאמץ מזערי ביותר על מנת להתמודד עם מצוקת הכליאה, מסרבים לשנות את מדיניות המעצרים שלהם, כך שתיקח בחשבון את הצפיפות בבתי הסוהר, ומקיימים פיקוח פרלמנטרי מינימלי ביותר; הם אף מקדמים מהלכים המחרפים, או עתידים להחריף, את מצוקת הכליאה, כגון החמרת הענישה והחרפת מדיניות המעצרים. כך, למשל, נקבעו עונשי מינימום בעבירות שונות כגון עבירות נשק (סעיף 144(ז) לחוק העונשין, תשל"ז-1977, ראו חוק העונשין (תיקון מס' 140 – הוראת שעה) (תיקון), תשפ"ה-2025), הפרת צו הגבלה מכוח חוק הגנה על הציבור מפני ארגוני פשיעה, תשפ"ה-2024 (סעיף 12(ב)), ועוד. כמו כן, המשיבים החלו לבקש, כעניין של מדיניות, מעצר נגד חשודים בשורה של עבירות כגון עבירות של גניבת רכב (מ"י 23-08-6410 תחנת משטרה – בני ברק נ' ביצ'וץ' (3.8.2023)), עבירות ביטוי (דברי עו"ד שלומי אברמזון, ראש תחום – בטחון ותפקידים מיוחדים, פרקליטות המדינה, פרוטוקול ישיבה מס' 425 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, בעמ' 15 (8.9.2024)), ועבירה ראשונה של הפרת פסילת

רשיון הנהיגה (בשה"ת 1778-06-25 מד"י נ' פלוני (5.6.2025)) (לפירוט נוסף, ראו [עיקרי הטיעון מטעם העותרת](#) בעניין ההלנות בתחנת המשטרה מיום 28.8.2025). המשיבים אף צמצמו את השימוש בשחרור המנהלי – מנגנון ששימש במשך שלושה עשורים לפחות להפחתת הצפיפות.

138. גם הסניגוריה הציבורית, בדוח המסכם את פעילותה לשנת 2024, שהתפרסם ביום 18.8.2025, עמדה על כך ש"מגמת ההחמרה בענישה נמצאת במתח מובהק מול משבר הכליאה החמור והמתעצם השורר במדינת ישראל ולמעשה מאיינת לחלוטין את מאמצי המערכת בקידום פתרונות לבעיית הצפיפות הקשה במתקני המעצר ובבתי הסוהר בישראל" (דוח הסניגוריה לשנת 2024, בעמ' 23). בדוח צוין כי –

"לעמדת הסניגוריה הציבורית, במצב הנוכחי בו אסירים ועצורים מוחזקים בתנאים בלתי אנושיים הפוגעים בזכויותיהם הבסיסיות ביותר – קשה להשלים עם הפתרונות בהם נוקטת המדינה. המשבר הקשה מחייב פתרונות המוכוונים להפחתה משמעותית, ובטווח הזמן המידי, הן במספר העצורים והאסירים והן בתקופות שהייה במעצר ובמאסר. פתרונות אפשריים שכאלה ראוי שיכללו פעולות לצמצום שיעור המעצרים וגירוש מדיניות מעצרים על ידי רשויות האכיפה באופן התואם את מצב החירום הכליאתי בו אנו מצויים, לצד נקיטה באמצעים נוספים כגון: הפחתת השימוש בעונשי מאסר לתקופות קצרות; הגברת שיעור השחרורים על-תנאי של אסירים; הימנעות מקידום חקיקה המעודדת שימוש מואץ במאסרים; וכן נקיטה בצעדים מיוחדים בטווח הקצר – דוגמת הרחבת הסדר חופשות מיוחדות לאסירים המצויים לקראת תום תקופת מאסרם, הרחבת הסדר השחרור המנהלי וקידום ענישה בדרך של מאסרי בית בפיקוח אלקטרוני" (שם, בעמ' 74).

139. בפניית הסניגוריה הציבורית הארצית מיום 20.4.2026 (ע/15 לעיל), צוין כי הסניגוריה הציבורית מציעה מזה זמן רב, בפני כלל הגורמים הרלוונטיים (ובכלל זה במסגרת דיוני הוועדה), הצעות קונקרטיות רבות להתמודדות עם מצוקת הכליאה, דוגמת אלו המובאות בציטוט לעיל. לפירוט נוסף ראו פסקה 33 לפניית הסניגורית.

140. אם כן, מכל האמור עולה, כי המשיבים נכשלים כישלון חרוץ בהתמודדות עם מצוקת הכליאה הקשה בבתי הסוהר.

ו. היבטים נוספים של תנאי הכליאה המחרידים וההתעללות בכלואים במתקני שב"ס

141. בטרם נעבור לחלק המשפטי, הרי שלצורך השלמת התמונה, נבקש להציג בקצרה היבטים נוספים של תנאי הכליאה במתקני שב"ס, מאז תחילת המלחמה. זאת, משום שהצפיפות והדוחק הקשים בבתי סוהר, כאשר הם נלווים לתנאי הכליאה המחרידים שיפורטו להלן, הופכים את הפגיעה בכלואים לחמורה לאין שיעור. בפרט, יתמקד חלק זה בעיקר בכלואים הביטחוניים, החשופים במיוחד להשלכות ההסדר לנוכח נוסחו, המאפשר את החרגה מהוראות הדין בעניינם בקלות יתרה, ולאור יישומו בפועל.

142. מאז 7.10.2023 חלה החמרה קיצונית בתנאי הכליאה של הכלואים, ובפרט הכלואים הביטחוניים: עם פרוץ המלחמה, הצהיר שב"ס על נקיטה במדיניות הגבלת תנאים ותנועה כלפי כלואים 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 הכלואים, אך תוך זמן קצר, היא בוטלה ביחס לאוכלוסיית הכלואים הפליליים, ונוותרה בעינה אך ביחס לאוכלוסיית הכלואים הביטחוניים. כחלק ממדיניות זו, הוגבלו תנאי הכליאה ותנועתם של כלואים אלו 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 בכמויות מספקות ולעיתים מסופק מזון שאינו ראוי למאכל או בכמויות מזעריות של ממש; גישתם למי שתייה נקיים מוגבלת; נמנעת יציאתם למרפאה או לטיפולים רפואיים מחוץ לכלא; הם לא זכאים לרכוש מוצרים בקנטינה; כל הציוד שלהם מהתאים הוחרם ובכלל זה ספרים, עיתונים ובגדים (דוח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, עמ' 29-33).

143. ניתוקם של הכלואים הביטחוניים מהעולם החיצון, והפגיעה במנגנוני הפיקוח והבקרה שנועדו להבטיח את שלומם של הכלואים ואת תפקודם התקין של בתי הסוהר, מתבטאים 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. ביחס לקבוצות כלואים מסוימות ישנה סמכות להאריך תקופות אלו 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 הלב"חים)). השר אף נמנע ממינוי מבקרים רשמיים מטעם הסניגוריה הציבורית וגורמים אחרים במשרד המשפטים, כך שנבצר מהם לבקר במתקני הכליאה, וזאת בניגוד למקובל מזה שנים. רק לאחרונה, לאחר פניית העותרת, מונו מספר מבקרים רשמיים בודדים, זאת לעומת סיכום העבר בין מנכ"לי משרדי הממשלה לפיו ימונו מאה מבקרים רשמיים מטעם משרד המשפטים (ראו [פניית העותרת לשר בנושא](#) מיום 25.5.2026; עוד ראו: פרוטוקול מס' 614 משיבת הוועדה מיום 15.6.2026 שעניינה דיווחו החודשי השר לפי סעיף 19כא(ג) לפקודה, 7-8).

144. בנוסף, נאסרו ביקוריו 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. ביום 9.7.2026 אף פרסם שב"ס הוראת שעה בעניין ביקורי הצלב האדום בבתי הסוהר, המבטלת ומחליפה את פקודה 03.12.00 המסדירה את ביקורי הצלב האדום הבינלאומי בבתי הסוהר, ומונה שורה של מגבלות על עצם האפשרות לקיים ביקורים, תדירותם, זהות האסירים שניתן להיפגש עמם, ועוד. על רקע הוראה חדשה זו הגישה העותרת בקשה לפי פקודת בזיון בית המשפט ביום 19.8.2026. גם ביקורי בני משפחות האסירים בבתי הכליאה נמנעים באופן גורף (ראו בג"ץ 50338-11-25 [קצראוי נ' השר לביטחון לאומי](#) (25.11.2025)).

145. בפברואר 2026 אף נחקק הסדר הכופה את קיומם של מרבית הדיונים המתקיימים בעניינם של כלואים ביטחוניים באמצעות היוועדות חזותית, במקום בנוכחותם הפיזית באולם בית המשפט. האגודה עתרה ביום 2.7.2026 לביטול ההסדר (בג"ץ 5586-07-26 [האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת](#) (תלוי ועומד)). קיומם של הדיונים בעניינם בדרך של היוועדות חזותית, ללא הוצאת הכלואים ממתקן הכליאה וללא קיום דיון פרונטלי בבית המשפט במהלכו יוכלו לפגוש את בני משפחותיהם והשופט יוכל להתרשם ממצבם באופן בלתי אמצעי – פוגע בחומרה בזכותם להליך הוגן ומהווה 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 ואת השלכותיהם הקיצוניות של תנאי הכליאה על האסירים, ולאפשר את המשכן.

146. בנוסף לאמור, מאז תחילת המלחמה ועד היום מפורסמות עדויות זוועה אודות מעשים מחרידים המתרחשים בבתי הסוהר, ואודות תנאי כליאתם הקשים של הכלואים המוגדרים ביטחוניים: **עניינים**,

התעללות, אלימות פיזית ומינית, מוות, פציעה, כבילה, שימוש באלות, בגז מדמיע ובכלבים, תנאי כליאה בלתי אנושיים ומשפילים נוסף על הצפיפות הקשה (היגיינה 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.

147. 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 בצלם](#) והמשך של ארגון בצלם "גיהנום עלי אדמות – מתקני הכליאה הישראליים כרשת של מחנות עינויים" (ינואר 2026); ע'אזי אבו ג'יאב "השתיקה מול ההתעללות בעצורים פלסטינים מעידה על שינוי שחל בחברה הישראלית" [מכון ון ליר](#) 20.2.2025; רופאים לזכויות אדם "מותם של פלסטינים המוחזקים במשמורת ישראל: העלמה, הרג שיטתי וטיח" (נובמבר 2025).

148. ביום 28.11.2025 התפרסם [הדוח התקופתי השישי בעניין ישראל](#) של ועדת המומחים של האו"ם לעניין האמנה נגד עינויים, הגורם המוסמך האמון על פרשנות האמנה (להלן: [דוח הוועדה נגד עינויים](#)). מדובר בדוח הקשה והחרף ביותר שפרסמה הוועדה אי פעם אודות המצב בבתי הסוהר בישראל, ובפרט באשר לכלואים הפלסטינים המוחזקים בהם. הוועדה מנתה שורה ארוכה של זוויות 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 הגינוסיד. בין היתר, עמד הדוח על כך שמאז פרוץ המלחמה, תועדו לפחות 75 מקרי מוות של כלואים פלסטינים במשמורת ישראל, 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). לפי דיווחים עדכניים יותר, ונכון לפברואר 2026, **115 פלסטינים מתו עת שהוחזקו במשמורת שב"ס** (ראו: עומר שרביט "עשרות פלסטינים מתו במאסר במהלך המלחמה. רק מקרה אחד הועבר לחקירה" [הארץ](#) 16.2.2026).

149. 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 כך" [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; יהושע (ג'וש) בריינר "התעייפנו מהמכות, אז המפקד הוריד את החגורה ופירק אותם": הודעות הסוהרים חשפו שגרת התעללות בכלא קציעות" [הארץ](#) 6.9.2026.

150. הדברים פורסמו גם בדוחות הסניגוריה הציבורית. בדוח 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 קשה ללא כל צורך, על נקיטתה 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 ביטחוניים, זלגה גם לאגפים

הפליליים והפכה גם שם לדפוס פעולה שגרתית. אלימות זו, המופנית גם כלפי כלואים המשתייכים לאוכלוסיות פגיעות כגון אנשים עם מוגבלות ומתמודדי נפש, 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); עוד ראו [פניית העותרת](#) בעניין שימוש בלתי חוקי ברימוני הלם על ידי סוהרים בתוך מתקני שב"ס מיום 13.7.2026).

151. דוח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025 מצא, כי **גם אסירים פליליים מוחזקים בתנאים קשים:** למשל, בתחום התברואה וההיגיינה נמצאו תאים מוזנחים ללא חלונות או תאורה, נוכחות פשפשים, חרקים ועכברים, מחסור באמצעי ניקיון והיעדר אוורור מספק, שיצר תנאי חום ומחנק קיצוניים (שם, בעמ' 16-10); בתחום הרפואי בלטו היעדר מענה יעיל ואפקטיבי לתלונות רפואיות מצד האסירים, מחסור ברופאים ובפרט בפסיכיאטרים ועיכובים משמעותיים בקבלת טיפול (שם, בעמ' 16-19); בתחום המזון נמצא כי האוכל המסופק אינו מספק בכמותו ובאיכותו ואינו מאפשר קיום תזונתי בסיסי ללא רכישות בקנטנה (שם, בעמ' 19-21); בתחום השיקומי נמצא מחסור ניכר במסגרות שיקום, חינוך וטיפול (שם, בעמ' 21-25). "המבקרים התרשמו כי היכולת לספק סיוע ושירותים עבור האסירים, לפעול למען שיקומם ואפילו לנהל שיחה בתנאים שכאלו הינה קשה" (שם, בעמ' 16).

152. על רקע ההרעבה המתמשכת של הכלואים הביטחוניים, 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 בדעת רוב, 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 ונציב 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 **ההרעבה**, החלטה מיום 26.3.2026).

153. הדברים פורסמו אף במכתבו של ראש השב"כ הקודם, מר רונן בר, מיום 26.6.2024, בו ציין כי התנהלותה של ישראל במתקני הכליאה הביטחוניים **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) (ראו: כרמלה מנשה **"המכתב של ראשי ובכירי שב"כ לשעבר: יש מתקפה חסרת תקדים מסביבת רה"מ נגד רונן בר – וזיני שותק"** *כאן* 11 (14.2.2026)).

154. 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. הזוועות שהתרחשו ביום 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, הייתה הזדמנות, וצר לי שזה המצב, זה טרגי שזה המצב, אבל יש בזה, והייתה בזה הזדמנות לשנות מדיניות".

155. בישיבת 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 מס' 305 מישיבת הוועדה מיום 27.11.2024, עמ' 48). 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.

156. 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 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 – מלווים סוהרים עם אפודים, אלות וקסדות, שעה שהסוהרים משליכים רימוני הלם לתוך התאים, משפילים את האסירים ומענים אותם (ראו, למשל, דיווחים מלווים בווידאו ב-[ynet](#) וכן [בערוץ 7](#). וגם כאן, קיימות דוגמאות רבות נוספות.

157. אם כך, מכל האמור עולה כי הצפיפות והדחוק הקשים בבתי הסוהר מהווים נדבך אחד בהחמרה המשמעותית בתנאי הכליאה וביחס לכלואים מאז פרוץ המלחמה. על רקע הדברים שהובאו, ברי כי הוראת השעה והארכתה המתמשכת מזה כשלוש שנים מביאה לפגיעה אנושה בזכויותיהם של הכלואים, ובפרט הכלואים הביטחוניים.

הטיעון המשפטי

א. הסדר מצב החירות הכליאתי אינו חוקתי

158. על מנת לקבוע כי הסדר מצב החירות הכליאתי אינו חוקתי, יש להצביע על פגיעות 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 החוק פוגע אנושות בזכויות אדם באופן רציף ומתמשך מזה קרוב לשלוש שנים, אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, תכליותיו אינן ראויות ופגיעתו עולה על הנדרש.

(1) הפגיעה בזכויות אדם

159. כפי שיפורט להלן, ההסדר פוגע בצורה אנושה בשורת זכויות חוקתיות, ובהן הזכות לשטח מחייה מינימלי ולמיטה לישון בה – זכויות הנגזרות מהזכויות החוקתיות לכבוד, לקיום בכבוד ולבריאות. עוד ההסדר פוגע בזכויות לשוויון ולהחזקה בנפרד.

הפגיעה בזכות לכבוד ובנותיה

160. מזה קרוב לשלוש שנים, וללא כל סימן לסיומו באופן, מתיר ההסדר לשלול מכלואים זכויות אדם בסיסיות ביותר, המוגנות במסגרת הזכויות החוקתיות לכבוד, לקיום בכבוד ולבריאות – ואלו הזכויות לשטח מחייה מינימלי בתא ולמיטה לישון עליה. שתי זכויות אלו, כאמור, נדונו ביחס לכלואים והוכרו זה מכבר על ידי בית המשפט הנכבד (ראו לעיל פרק א' לחלק העובדתי, אשר עסק בפסיקת בג"ץ בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** ובעניין **מיטה לכל אסיר**).

161. כאמור, כבר נפסק כי הזכות לשטח מחייה מינימלי לכלוא מצויה "בליבת כבוד האדם, בגרעין הזכות" (עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, פסקה ל"ט), וכי הזכות למיטה לישון בה "מצויה בגרעין הקשה של זכויות היסוד לקיום בתנאים מינימאליים, הנתונה לאדם כחלק מההגנה על כבודו" (עניין **מיטה לכל אסיר**, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

162. משכך, ההסדר פוגע פגיעה חמורה ביותר בזכותם החוקתית של הכלואים לכבוד, המעוגנת בסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד, ובהוראות נוספות (ראו: סעיף 11ב(ב) לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי "אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו" והוראות זהות המעוגנות בסעיף 9(א) לחוק המעצרים ביחס לעצורים פליליים ובסעיף 10(א) לחוק הלב"חיס. בכל הנוגע לעצורים מינהליים, ראו תקנות המעצרים המינהליים הקובעות תנאי כליאה שעניינם שמירה על בריאותו וכבודו של עצור מינהלי, וכן בג"ץ 5591/02 **יאסין נ' מפקד מחנה צבאי קציעות**, פ"ד נז(1) 403, 412 (2002) (להלן: עניין **יאסין**)).

163. כפי שידוע היטב ומעוגן זה מכבר בפסיקה ענפה, כבוד האדם אינו נשלל מהעבריינין גם לאחר ביצוע פשע, ושליטת חירותו אינה מתירה פגיעה בכבודו כאדם: "חומות הכלא אינן מפרידות בין העצור לבין כבוד האדם" (בג"ץ 355/79 **קטלן נ' שירות בתי הסוהר**, פ"ד לד(3) 294, פסקה 5 לפסק דינו של השופט ברק (1980); ראו גם: בג"ץ 2245/06 **דוברין נ' שירות בתי הסוהר**, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (13.6.2006) (להלן: עניין **דוברין**)). כן נפסק, כי "בהיכנסו אל כלא מקפח אדם את חירותו. את חירותו מקפח אדם – את כבודו אין הוא מקפח. כבודו של אדם יהיה עמו באשר יילך ויבוא, וכבודו בכלל ככבודו אל מחוץ לכלא [...] ובמקום שבעל סמכות יפגע ללא הצדק בכבודו של אסיר – בכבודו כאדם – יאמר בית המשפט את דברו צלול וברור" (ע"א 4463/94 **גולן נ' שירות בתי הסוהר**, פ"ד נ(4) 136, 172 (1996) (להלן: עניין **גולן**);

ראו גם: בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545, 595 (2009) (להלן: עניין הפרטת בתי הסוהר)).

164. כבוד האדם נתון לכלל המוחזקים במשמורת, ואינו פוסח על מבצעי הפשעים החמורים ביותר. כפי שנפסק לא אחת, השמירה על כבוד האדם שלהם שומרת אף על "כבודה של החברה כחברה תרבותית המגינה לא רק על זכויות אזרחיה מן השורה, אלא גם על מי שפשע נגדה, ואף בפשע החמור מכל – רצח אדם [...] מדינה נאורה נבחנת לא רק ביחס שהיא נותנת לאזרחיה הנאמנים, אלא גם בהתייחסותה לפושעים החיים בקרבה, ובהם הפושעים הניקלים ביותר, המבקשים לערער את יסודותיה הערכיים" (עניין **דוברין**, פסקה 23 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

165. דברים אלו נכונים ביתר שאת כאשר עסקין בהסדר מושא עתירה זו, שמתפרש גם על כלואים שלא הורשעו וחזקת החפות נתונה להם, המוחזקים במתקני הכליאה ללא שהוגש נגדם כתב אישום, וללא שיש כוונה לעשות כן. ויש לזכור, כי כליאתם של עצורים ונאשמים נעשית על רקע שיקולי חקירה או מניעה, ולא משיקולי ענישה.

166. ההסדר מבזה את כבודם של הכלואים, אשר ממילא נאלצים להעביר זמן לא מבוטל – ולעיתים שנים רבות – בתא כלא קטן, בלי אפשרות לנוע בחופשיות. החזקה בצפיפות, ובוודאי בצפיפות כה קשה כמו בענייננו, מגבילה בכבדות את יכולתו של אדם לנוע במרחב המחיה המועט שהוקצה לו ולהשתמש במתקני ושירותי בית הסוהר שאמורים להיות זמינים עבורו – שירותים ומקלחות, חצר, מרפאה ושירותי שיקום. עוד ההסדר כופה על הכלואים לבלות את רוב שעות היום – ובמקרה של הכלואים הביטחוניים, **23 שעות ביממה** – בתא שמכיל יותר אנשים ממה שנועד לו, כאשר במרביתם המוחלט של המקרים, מדובר בגברים בוגרים שמצטופפים יחדיו. כך, מרחב המחיה העיקרי של כלוא הופך למחניק, חם, מצחין, רועש ובלתי פרטי בעליל; תנאי כליאתו הופכים להיות מכאיבים ומשפילים. כאמור בחלק העובדתי, צפיפות כזו הוכחה כגורם סיכון משמעותי למתח ותחלואה נפשיים, התפרצות מחלות, חיכוכים בין כלואים, ועוד.

167. **הדברים נכונים בוודאי בעניינם של כלואים קטינים המוחזקים בצפיפות.** הפיקוח על תנאי הכליאה של קטינים ומצבם הגופני והנפשי הוא קריטי: כפי שעולה מדו"ח הסניגוריה על תנאי הכליאה משנת 2025, השלכות מדיניות שב"ס כלפי כלואים הינן בלתי הפיכות והרסניות במיוחד ביחס לאוכלוסיית הכלואים הקטינים (שם, עמ' 30-31, ו-33). החזקתם באופן זה עומדת בניגוד להוראות הדין, **הקובעות כי יש לתת בכורה לשיקומו של קטין, להחזיקו בתנאים ההולמים את גילו וצרכיו ולשמור ביתר שאת על כבודו** (סעיפים 1א(א) ו-34ג) לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971).

168. לא יכול להיות ספק, כי מדובר בפגיעה קיצונית ביותר בזכויות האדם של הכלוא. החזקת אדם בשטח מחייה מצומצם כל כך, לתקופה ממושכת, ללא הגנות מספקות, והעמדתו בפני סיכונים בריאותיים ונפשיים כתוצאה מכך, עולה כדי **ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה**, האסורה לפי הדין הבינלאומי. נפרט:

169. כזכור, פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין **הצפיפות בבית הסוהר התבסס**, בין היתר, גם על הוראות הדין הבינלאומי. המשנה לנשיאה רובינשטיין הזכיר, כי על פי חזקת ההתאמה הפרשנית, יש לפרש את הוראות המשפט הישראלי בהתאם להוראות הדין הבינלאומי שקיבלה על עצמה ישראל (שם, פסקה קי"ד).

170. המשנה לנשיאה רובינשטיין ציטט את סעיף 10(1) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, אשר מעגן את החובה להבטיח את כבודם של אנשים שנשללה חירותם. בהקשר זה, הזכיר כי עיון בדו"חות ועדת האו"ם לזכויות אדם, המפקחת על יישום האמנה, מלמד כי אספקתו של שטח מחייה הולם אכן כלול בגדר החובה להבטיח את כבודם של כלואים. עוד הזכיר, כי תקנות האו"ם שעניינן הסטנדרט המינימלי

לטיפול באסירים משנת 2015 ("כללי מנדלה") מגדירות שטח מחייה מינימלי כאחד מהתנאים הבסיסיים שלהם זכאי כל אסיר (פסקאות מ"ט-נ' לפסק הדין; United Nations, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)*, Rule 13, G.A. Res. 70/175, annex, U.N. Doc. A/RES/70/175 (Dec. 17, 2015) (להלן: **כללי מנדלה**)).

171. באשר לאיסור על עינויים ועל ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה, התייחס המשנה לנשיאה רובינשטיין לסעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, האוסר על עינויים ועל ענישה או יחס אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (להרחבה, ראו פסקאות מ"א ו-נ"א בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**). עוד נזכיר כי סעיף 4 לאותה האמנה קובע, כי אין להפר את הסעיף האוסר על עינויים או על ענישה או יחס אכזריים אף שעה שהוכרז מצב חירום בשל איום על חיי המדינה ("The life of the nation").

172. האיסורים על עינויים ועל ענישה או יחס אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, הם בעל מעמד מינהגי, ואף קוגנטי (*jus cogens*) (רובי סיבל "מקורות המשפט הבינלאומי" 49, 54 **משפט בינלאומי** (רובי סיבל ויעל רונן עורכים, 2023)).

173. המשנה לנשיאה רובינשטיין עוד הצביע על סעיף 16 לאמנה נגד עינויים כמקור לאיסור המוחלט על יחס אכזרי, בלתי אנושי ומשפיל (עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, פסקה נ"א; עוד ראו לעניין זה: U.N. Comm. Against Torture, *General Comment No. 2*, U.N. Doc. CAT/C/GC/2, para. 3 (Jan. 24, 2008)). עוד נזכיר את האיסור המוחלט על עינויים, הקבוע בסעיפים 1 ו-2 לאמנה נגד עינויים, שעוד קובעים כי חובות אלו עומדות גם בנסיבות חריגות, כמו "**מצב מלחמה או איום במלחמה, אי-יציבות פוליטית פנימית או מצב חירום אחר**".

174. המשנה לנשיאה רובינשטיין התייחס בפסק דינו גם לדו"חות ועדת האו"ם נגד עינויים (CAT), אשר הוקמה מכוח האמנה ומשמשת לה פרשנית מוסמכת בעלת מעמד מחייב, וזאת כתימוכין לטענת העותרים כי אספקת שטח מחייה הקטן מ-4 מ"ר לאסיר **מפר** את האיסור על יחס וענישה אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים. זאת, משום שדו"חות אלו קובעים כי **הסטנדרט המינימלי הבינלאומי שנדרש כדי לעמוד בהוראות האמנה** עומד על **4 מ"ר לכלוא**, מבלי לכלול את שטחי השירותים (עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, פסקה נ"ב; לעיון בדו"חות ועדת האו"ם, ראו למשל, מבין רבים: U.N. Comm. Against Torture, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Poland*, U.N. Doc. CAT/C/POL/CO/5-6, para. 19(b) (Dec. 23, 2013)). בהקשר זה, הזכיר המשנה לנשיאה רובינשטיין את קביעתה של הוועדה האירופית למניעת עינויים וענישה בלתי אנושית או משפילה (CPT), המופקדת על יישומה של האמנה האירופית למניעת עינויים, יחס בלתי אנושי וענישה אכזרית משנת 1950, לפיה שטח המחיה המינימלי הראוי הינו 4 מ"ר בעבור כל אסיר ללא שטח השירותים והמקלחת, ו-6 מ"ר כולל שטחים אלו: "ניכר, כי בעוד שועדת האו"ם מתיחסת לשטח של 4 מ"ר כאמת מידה ראויה, על פי הוועדה האירופית מדובר **בדרישת מינימום קשיחה**, אשר אין בה כשלעצמה כדי להבטיח תנאי מחיה הולמים" (שם, פסקה נ"ג, וכן: European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment of Punishment, *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards*, CPT/Inf, para. 15 (Dec. 13, 2015)).

175. כמו כן, המשנה לנשיאה רובינשטיין סקר את ההלכה הפסוקה של בית הדין האירופי לזכויות אדם – הפועל מכוח האמנה האירופית – הקובעת כי "מקום בו שטח המחיה המוקצה לאסיר קטן מ-3 מ"ר, יראה בית הדין את **הצפיפות עצמה כעילה להפרת האיסור בדבר ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה**". עוד הוסיף, ביחס להלכותיו של בית הדין האירופי, כי אף מקום בו שטח המחיה המוקצה לאסירים גדול מ-3

מ"ר אך קטן מ-4 מ"ר, עלולים גורמים נוספים – כמו אוורור התא, תנאי ההיגיינה בו ומידת הפרטיות המוענקת למשתמש בשירותים – להטות את הכף לטובת "קביעה לפיה מדובר בענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה" (שם, פסקה נ"ד). כן עמד על פסיקה אמריקאית שהכירה בעצם הצפיפות כעילה לפגיעה חוקתית וכחפרה של האיסור בדבר ענישה אכזרית (שם, פסקאות ס"ב-ס"ד), ופסיקה קנדית שהכירה בהחזקתם המשותפת של כלואים בתאים שנועדו לאדם אחד כענישה אכזרית: זאת, בפרט על רקע העובדה שהכלואים מבליים את מרבית יומם בתא צפוף, ללא גישה לפעילויות פנאי וללא פרטיות (שם, פסקאות ס"ה-ס"ז).

176. בעניין **מיטה לכל אסיר** שאב בית המשפט הנכבד את קיומה של זכות הכלוא למיטה משלו מתוך האיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה הקבועה באמנות האו"ם והאיחוד האירופי, על אף שזכות זו לא אוזכרה במפורש. בשנים מאז הכיר בית המשפט הנכבד בזכות למיטה כזכות יסוד לכל אסיר ועצור, התרחבה ההכרה בחובה זו בדין הבינלאומי כחובת מינימום שאין לחרוג ממנה. בשנת 2015, למשל, נקבעה זכותו של כל אסיר למיטה נפרדת בסעיף 21 לכללי מנדלה (שם, פסקה 16).

177. מכל האמור עולה, כי תנאי הכלואים בישראל נמוכים מהרף הבינלאומי הדרוש כדי להימנע מיחס אכזרי, בלתי אנושי ומשפיל. זאת, בחלוף כשלוש שנים מהתקנת הסדר החירות הכליאתי, וקרוב לעשור ולשני עשורים בהתאמה מפסקי בדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר ומיטה לכל אסיר** – ולאחר שהמדינה לא הצליחה לעמוד מעולם בתנאי הפעימה השנייה ומוזה זמן רב היא אף רחוקה מלעמוד בתנאי הפעימה הראשונה. ברור מאליו, אם כך, כי ההסדר פוגע פגיעה אנושה בזכות הכלואים לכבוד ובזכויות הנגזרות ממנה. חלוף הזמן והארכותיו החוזרות והנשנות של ההסדר, שהחל כהוראת שעה מוגבלת לשלושה חודשים, אך מחריפות ומעמיקות את הפגיעה (ראו והשוו: בג"ץ 466/07 **גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סה(2) 1, 190 (2012) (להלן: **עניין גלאון**)).

178. עוד משליך ההסדר על זכויותיהם של עצורים להליך הוגן, זכות חוקתית הנגזרת מכבוד האדם ומזכותו לחירות (בש"פ 8823/07 **פלוני נ' מדינת ישראל**, פ"ד סג(3) 500, פסקה 17 לפסק דינו של המשנה לנשיאה ריבלין (2010)), משום השפעתם של תנאי הכליאה הקשים על התמודדותם עם הליכי החקירה והמשפט (ראו פסקה 25 לעמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026).

הפגיעה בזכות לשוויון

179. ההסדר קובע כי עת מוכרז מצב חירום כליאתי, מנהל בית הסוהר יהיה רשאי לצמצם את שטח המחיה של כלואים ביטחוניים, לשלול את זכותם למיטה ולחרוג מההוראות בעניין החזקה בנפרד, וזאת אף בהיעדר צורך הנובע במישרין מהמצב הביטחוני. על אף פוגעניות ההסדר, הוראותיו מטילות מגבלות מעטות ביותר על מנהל בית הסוהר בבואו להורות על החזקתם של כלואים ביטחוניים בצפיפות וללא מיטה: החובה "להתחשב בגודל התא ובמאפייניו", והגבלת ההלנה ללא מיטה רק למקרים שבהם לא ניתן לספק מיטה ו"לתקופה קצרה ככל האפשר", ובכפוף לאספקת מזון כפול (סעיף 19כא(א) לפקודה).

180. לעומת זאת, מנהל בית הסוהר רשאי לשלול את הזכויות הרלוונטיות של יתר הכלואים – קרי, הכלואים הפליליים – רק ככל ששוכנע כי החזקתם בצפיפות והלנתם ללא מיטה "נדרשת, **במישרין**, נוכח העלייה המשמעותית במספר האסירים שנובעת מהפעולות הצבאיות שנקטו בשל המצב הביטחוני במדינה כאמור בסעיף 19כא(א), ולאחר שלא נמצאו חלופות" (סעיף 19כא(ב)(2) לפקודה). יתרה מכך, ההסדר אינו מתיר למנהל בית הסוהר לחרוג מההוראות בעניין החזקה בנפרד ביחס לכלואים פליליים, בדומה להסדר ביחס לעצורים מינהליים או לכלואים מכוח חוק הלב"חים.

181. משמע, הסדר החירום הכליאתי מנחה את מנהל בית הסוהר לשלול את זכויותיהם של כלואים ביטחוניים תחילה, טרם שלילת זכויותיהם של הכלואים הפליליים, וקובע כי ניתן לעשות כן בתנאים מקלים מאלו הנדרשים ביחס ליתר הכלואים. כך, הוא מבחין בין כלואים ביטחוניים לפליליים ומגדיר את זכויות האדם של הכלואים הביטחוניים כנחותות יותר ומותרות יותר לפגיעה מאשר אלו של הכלואים הפליליים, וזאת בלא שמתקיים כל שוני רלוונטי ביניהם. בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** נקבע:

"פסק דין זה ממוקד בנושא שטח המחיה, ללא זיקה, שאין לה עיגון בדין, לחומרת העבירות שעליהן מרצים האסירים את עונשיהם, העשויות להיות חמורות ומתועבות; **כמו כן אין אנו נדרשים להבחנה בין אסירים פליליים לפליליים-ביטחוניים** (על כל המורכבות לגבי האחרונים) **שבמובן הדין הבסיסי אין ביניהם הבחנה**" (שם, פסקה ק"ב).

182. סיווג כלוא כביטחוני נועד לשרת צרכים אדמיניסטרטיביים וביטחוניים של שב"ס, ולאפשר התאמה של תנאי הכליאה לצרכים הייחודיים ולעבירות הייחודיות של המוחזקים. בהתאם, נפסק כי לצורך החלת מדיניות או נורמה המבחינה בין סוגי הכלואים "לא די בסיווגם של אסירים ביטחוניים ככאלה, או בחומרת העבירות שביצעו, על-מנת לנקוט כלפיהם ביחס שונה בכל דבר ועניין" (דנג"ץ 204/13 **צלאח נ' שירות בתי הסוהר**, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת נאור (14.4.2015) (להלן: **עניין צלאח**)). בעניין דומה נקבע:

"לא כל **אבחנה בין סוגי האסירים היא מותרת**, ויש לבחון האם החמרת תנאי המאסר לגבי אסירים ביטחוניים נעשית מתוך **שיקולים ענייניים הנוגעים למאפיינים הייחודיים של העבירות שביצעו, או מצרכי סדר וביטחון**, וכן האם הסדרים אלה אינם **חורגים מהנדרש** להגשמת צרכים אלו" (רע"ב 4779/17 **אבו-צעלוק נ' שירות בתי הסוהר**, פסקה 50 לפסק-דינו של השופט מלצר (22.3.2020)).

183. בעניין **צלאח**, הדגיש השופט הנדל את קיומן של זכויות המצויות ב"ליבת זכויות האסיר", שנתונות לכל אסיר ללא הבחנה:

"[...] יש ליבת זכויות לאסיר – פלילי או ביטחוני. ליבה זו נובעת מכבוד האדם, ומהעובדה כי חרותו של האסיר הוגבלה. **דוגמאות ברורות ופשוטות לכך הן למשל אוכל וטיפול רפואי**" (עניין **צלאח**, פסקאות 3-4 לפסק דינו של השופט הנדל).

184. ברי, כי גם הזכויות הנפגעות מהסדר החירום הכליאתי מצויות בליבת זכויותיו של כלוא, וסיווגו של פלוני כביטחוני או פלילי אינו אמור להשליך על יכולתו לממש זכויות אלו.

185. עוד יש לומר: רובם ככולם של הכלואים הביטחוניים, הם פלסטינים – פלסטינים אזרחי ישראל ותושביה, ופלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה. אי לכך, תוצאתו המעשית של ההסדר הוא הפליה פסולה בין כלואים על בסיס לאומי-אתני, וכן על בסיס קריטריון מתייג – העבירות שבהן הם נחשדים, נאשמים או מורשעים (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)). "הליבה של עקרון השוויון היא איסור הפליה בשל השתייכות קבוצתית" (בג"ץ 5555/18 **חסון נ' כנסת ישראל**, פסקה 26 לפסק דינה של השופטת ברון (8.7.2021)). לפיכך, ההפליה בבסיס הסדר זה קשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם, ומהווה פגיעה בזכות החוקתית לשוויון.

186. עוד נזכיר, כי עמדת היועץ המשפטי לממשלה מיום 15.10.2018 (אשר צורפה כ-ע/8 לעתירה בעניין **הוראת השעה הראשונה**) בנוגע להחרגתם של האסירים הביטחוניים מההוראה בדבר השחרור המנהלי המורחב (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), תשע"ט-2018) הייתה, כי חוקתיות החוק מותנית

בכך שלא תהיה כל הפליה של האסירים הביטחוניים ביחס למימוש פסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** (להלן: **עמדת היועץ המשפטי לממשלה**). באותו עניין ביקש המחוקק להרחיב את הסדר השחרור המינהלי "לשם מתן מענה זמני שיבטיח פינוי מיידי של מקומות כליאה והפחתת הצפיפות בבתי הסוהר" (סעיף 1 לעמדת היועץ המשפטי לממשלה), תוך שהוא מחריג ממנו את אוכלוסיית הכלואים הביטחוניים. היועץ המשפטי הבהיר, כי "לא ניתן להחריג אוכלוסיות אסירים מתחולת הצעת החוק, מבלי להבטיח קיומו של מענה חלופי מספק למקומות הכליאה שייגרעו מההסדר [...] ההבחנה המוצעת אינה חפה מקשיים, והיא ניתנת להצדקה רק במצב בו המדינה אכן עומדת בדרישות פסק הדין באשר לשטח המחיה הנתון לכל אסיר ועצור, ובפרט עמידה בשטח מחיה כאמור ביחס לאסירים הביטחוניים [...]".

187. יצוין, כי האפשרות לחרוג בקלות יתרה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה ביחס לאסירים הביטחוניים, מנוגדת אף לתכלית ההבחנה בין כלואים ביטחוניים ופליליים, לשיטתם של המשיבים עצמם. נסביר. תכלית ההחלטה אודות סיווג כלוא כאסיר ביטחוני, הינה, בין היתר, "לאפשר את ניהולם של בתי הסוהר, תוך שמירה על הסדר, המשמעת והביטחון, בהתחשב במאפיינים המיוחדים של אסירים אלו" (סעיף 1.א. לפקודת נציבות שב"ס מספר 04.05.00, "תהליך הגדרת אסיר ביטחוני"). סעיף 1.ב. לפקודת נציבות שב"ס מספר 03.02.00, "כללים ביחס לאסירים ביטחוניים", מרחיב ומפרט אודות מאפייני האסירים הביטחוניים וקובע, כי "ככלל, באסירים השפוטים או עצורים בגין עבירות נגד ביטחון המדינה, **קיים פוטנציאל ממשי לסיכון ביטחון המדינה בכלל וסיכון הסדר והמשמעת בבתי הסוהר בפרט**, וזאת לאור טיבה, מהותה ונסיבותיה של העבירה שביצעו או שבביצועה הם חשודים; עברם, מניעיהם ומעורבותם בפעולות נגד ביטחון המדינה". הסעיף אף מציין, כי מרבית האסירים הביטחוניים הינם "בעלי זיקה לארגוני טרור", וכי מאפיין זה יוצר סכנות מיוחדות לסדר והמשמעת בבית הסוהר ולביטחון המדינה (ראו גם: רעב"ס 53379-01-25 אבו מריחל נגד מדינת ישראל, פסקה 20 לפסק הדין (26.2.2025)). אם אלו הם פני הדברים באשר לכלואים הביטחוניים, לשיטת המשיבים, הרי שקשה להלום כיצד החזקתם של כ-90% מכלואים אלו בתנאי צפיפות ודוחק קיצוניים, הגורמת כאמור לחיכוכים, אלימות והפרות משמעת, וודאי מקשה על היכולת להשליט סדר ומשמעת בעת הצורך, משרתת תכלית זו. אילו המשיבים היו פועלים בעקביות בהתאם לטענתם לפיה מן הכלואים הביטחוניים נשקף סיכון לסדר ולמשמעת בבתי הסוהר, העולה על זה הנשקף מהכלואים הפליליים, מסקנתם המתבקשת היתה צריכה להיות כי יש לעשות כל מאמץ שלא לפגוע דווקא בשטח המחיה בו מוחזקים הכלואים הביטחוניים, ולא להפך. במילים אחרות, אימוץ עמדת שב"ס בדבר השוני הרלוונטי בין כלואים ביטחוניים ופליליים (וכזכור, בעניין הצפיפות בבתי הסוהר נפסק כי אין שוני רלוונטי בין כלואים ביטחוניים ופליליים לעניין שטח מחיה ולעניין הדין הבסיסי, ולעמדת העותרת אין ביניהם שוני רלוונטי כלל), היתה אמורה להביא דווקא להקפדה יתרה על כך ששטח המחיה של כלואים ביטחוניים לא יחרוג מהוראות הדין לעניין זה.

188. לא ניתן לנתק את ההסדר המוחל על הכלואים הביטחוניים מהמדיניות המונהגת נגד אסירים ועצורים פלסטינים מפרוץ המלחמה ועד היום (ראו לעיל פרק ו' בחלק העובדתי: "היבטים נוספים של תנאי הכליאה המחרידים וההתעללות בכלואים במתקני שב"ס"). תנאי הכליאה המחרידים וההתעללות השיטתית, הכוללים אלימות פיזית ומינית, הרעבה, מניעת גישה לטיפול רפואי ולאוויר צח, כבילה, היגיינה ירודה ומגפת גרדת – אך מחמירים את הצפיפות וההלנה ללא מיטה, מקצינים את התופעות הנלוות להם, ויחדיו – מהווים עינוי של ממש. אין לכחד: פגיעה כה קיצונית בזכויות אדם של אוכלוסייה מובחנת, מלמדת כי ההסדר התגבש על רקע אותו סנטימנט נקמני ואכזרי המופנה נגד הכלואים הפלסטינים, אשר תואר בהרחבה לעיל.

הזכות להחזקה בנפרד

189. כאמור, ההסדר מתיר למנהל בית הסוהר לחרוג מההוראות בדבר החזקה בנפרד, החלות על כלואים המוחזקים מכוח חוק הלב"חים ועל עצורים מינהליים מכוח סעיף 3 לחוק סמכויות שעת חירום. לפי ההוראות, יש להחזיק כלואים אלו בנפרד מאסירים שפוטם ועצירים הממתינים למשפטם (תקנה 2 לתקנות הלב"חים ותקנה 2 לתקנות המעצרים המינהליים). מדיווח הכליאה לוועדה מיום 6.9.2026 עולה, כי המשיבים מיישמים את האפשרות הזו, ומחזיקים 3,179 עצורים מינהליים – קרי, את כלל העצורים המינהליים – יחד עם אוכלוסיית כלואים אחרת.
190. להוראות שעניינן החזקה בנפרד יש השלכות משמעותיות על זכויותיהם של כלואים ועל תנאי כליאתם: לעצורים, להבדיל מאסירים שכבר נשפטו והורשעו, עומדת חזקת החפות, ולפיכך יש להעניק להם יחס מיוחד ההולם חזקה זו. לפיכך, החריגה מההוראות אלו הוגדרה על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה בתור "פגיעה קשה בעצורים" אשר לא ניתנת להצדקה (פסקה 18 לעמדת הייעוץ המשפטי לוועדה מיום 22.12.2024).
191. למען הסר ספק, חזקת החפות נתונה גם לעצורים מינהליים (עניין יאסין, עמ' 411), ולה מעמד חשוב במיוחד מאחר שמעצרים של עצורים מינהליים מתבסס על ראיות חסויות בהליך מינהלי. בעניין זה נפסק כי "עם כל הבנתנו לצרכים הביטחוניים, אשר בגינם מתבצעים מעצרים אלה, אסור לנו לשכוח, כי המדובר בעצירים, שחירותם נשללה מהם בלי שהורשעו בהליך משפטי תקין בעבירות פליליות כלשהן. משום כך אין להשלים עם המצב, אשר בו נופלים תנאי מעצרים של עצירים כאלה במידה כה ניכרת מתנאי כליאתם של אסירים אשר נידונו למאסר אחרי הרשעתם בדין" (בג"ץ 253/88 סג'דיה נ' שר הביטחון, פ"ד מב(3) 801, 831 (1988) (להלן: עניין סג'דיה)).
192. בהתאם, בעניין יאסין נפסק, כי "לא רק שתנאי כליאתם של עצורים מינהליים לא צריכים ליפול מאלה של אסירים, אלא יש לעשות הכול כדי שתנאיהם יהיו טובים יותר – כפי שאכן נקבע בתקנות סמכויות שעת-חירום (מעצרים) (תנאי החזקה במעצר מינהלי), תשמ"א-1981, שהרי חזקת החפות עומדת להם [...] שיקולי הביטחון אשר הביאו למעצרים של העצורים אינם מצדיקים קביעתם של תנאי מעצר בלתי ראויים" (שם, עמ' 411; עוד ראו: עניין סג'דיה, עמ' 821). ואכן, תקנות המעצרים המינהליים קובעות תנאי כליאה לעצורים מינהליים, השונים מתנאי כליאתם של סוגי כלואים אחרים, לרבות בעניינים הנוגעים ללבוש, מזון ועוד. כליאתם יחד עם אסירים ביטחוניים שפוטם, אם כך, מדרדרת את זכויותיהם.
193. להקפדה על תנאי מעצרים של עצורים מינהליים ישנה חשיבות מיוחדת גם משום שמעצרים ארוך במיוחד. להמחשה, ונכון ליום 25.7.2025, 216 פלסטינים, כולל תושבי ישראל, מוחזקים במעצר מינהלי שנתיים ומעלה; 1,519 מוחזקים במעצר מינהלי תקופה שאורכה בין שנה לשנתיים; 769 מוחזקים בין חצי שנה לשנה; ו-1,009 מוחזקים פחות מחצי שנה. יצוין, כי מתוכם, מוחזקים במעצר מינהלי 11 קטינים לתקופה שבין שנה לשנתיים, 53 קטינים מוחזקים לתקופה שבין חצי שנה לשנה, ו-96 קטינים – לתקופה של עד חצי שנה. ראו: [מענה שב"ס](#) לפניית המוקד להגנת הפרט בנושא עצורים מינהליים ולב"חים פלסטינים מיום 31.8.2025.
194. היעדר ההפרדה בין סוגי כלואים, ובמיוחד כשהדבר מלווה בצפיפות ההולכת וגוברת, עלול אף להגביר את המתח ולהחמיר את החיכוכים ואירועי האלימות בין הכלואים. כאמור, בפסק דינו בעניין הצפיפות בבתי הסוהר עמד בית המשפט על כך, שמחקרים מלמדים כי הצפיפות מובילה להגברת החיכוך בין האסירים, אשר בתורה מובילה לאלימות ולהפרות משמעת (סעיף מ' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין). ברי, כי ערבוב בין סוגי כלואים שונים אין בו כדי לתרום להפחתת המתח והחיכוך, אלא להיפך.

195. כמו כן, עצורים – ובמיוחד כאלו שנעצרים בפעם הראשונה – מצויים בחרדה ובחוסר ודאות גדולים, והפגיעה בהם עלולה להיות בלתי הפיכה. להמחשה, דו"ח של לשכת עורכי הדין משנת 2007 מצא כי בקרב עצורים קיים חשש מוגבר לאובדנות (ראו: מיכל טמיר וגרשון גונטובניק "החובה ליתן לעצורים יחס מיוחד ההולם את חזקת החפות – מבט נוסף על תנאי המעצר בישראל על רקע המשפט הבין-לאומי" **משפט ועסקים** כה 249, בעמ' 252 ו-258-259 (2019)).

196. ההפרדה בין סוגי כלואים מתחייבת גם מהוראות הדין הבינלאומי. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת, בין היתר, כי "אנשים שהאשמו יובדלו למעט בנסיבות חורגות מן הרגיל, מבני אדם שהורשעו, ויהיו נתונים ליחס מיוחד המתאים למעמדם כאנשים שלא הורשעו" (סעיף 10.2 (א) לאמנה).

197. גם הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי קובעות, כי יש להפריד בין סוגי כלואים. בסעיף 84 לאמנת ג'נבה הרביעית, המתייחס למוגנים עצורים (ובהם עצורים ואסירים פלסטינים, ומי שעל פי הדין הישראלי הם עצורים מינהליים ולוחמים בלתי חוקיים), נקבע כי עצירים ישוכנו וינוהלו בנפרד משבויי מלחמה ומאנשים שניטלה מהם חירותם מכל סיבה אחרת. לפי הפרשנות הרשמית של הצלב האדום לאמנת ג'נבה הרביעית, הוראות סעיף 84 נועדו על מנת להגן על עצורים – שנסיונות מעצרים אינן עונשיות – מפני התנאים בהם מוחזקים אסירים מורשעים (International Committee of the Red Cross, *Commentary on Geneva Convention IV of 1949*, art. 84, paras. 4429–4451 (2025)). גם בעניין **סג'דיה** נפסק, כי ההתייחסות השונה לעצור מינהלי מזו החלה על אדם שהורשע בדין ומרצה את עונשו, מתחייבת גם מסעיף 84 לאמנת ג'נבה הרביעית (שם, עמ' 823).

198. נזכיר, כי אף על פי שישאל אישררה את אמנת ג'נבה הרביעית, והחלטת האו"ם קבעה כי היא חלה במלואה על השטח הכבוש (החלטת עצרת האו"ם 43/58 מיום 6.9.1988), העמדה המסורתית של הממשלה גורסת כי היא אינה חלה על פעולותיה בשטח הכבוש. עם זאת, ישראל הצהירה כי היא מקבלת על עצמה לקיים את הוראותיה ההומניטריות של אמנת ג'נבה הרביעית, ובהתאם, בית המשפט הקפיד לבחון את חוקיות הפעולות הנעשות בגדה לפי כללי האמנה (ראו למשל: בג"ץ 2690/09 **יש דין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית** פסקאות 6-7 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (28.3.2010)). ממילא כיום יש הסכמה רחבה בקרב הקהילה הבין-לאומית כי רוב הוראות אמנת ג'נבה הרביעית הן חלק מהוראות המשפט הבין-לאומי המינהלי, וככאלו, הן מחייבות גם את ישראל (ראו למשל: *Advisory Opinion on The Legal Consequences arising from the policies and Practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem*, ICJ (19 July 2024) para. 96).

199. עוד נזכיר, כי המעצמה הכובשת, היא ישראל, מחויבת להגן על התושבים המוגנים המצויים תחת משטר כיבוש, הם הפלסטינים, ובפרט על אלו המוחזקים במשמורת (סעיפים 27 ו-64 לאמנת ג'נבה הרביעית; תקנה 43 לתקנות האג משנת 1907; הילה אדלר "דיני כיבוש" 403, 407, 412-413 **משפט בינלאומי** (רובי סיבל ויעל רונן עורכים, 2023)). זאת, על מנת לשרת את מטרת העל העומדת בבסיס דיני הכיבוש – הגנה על פרטים שנקלעו שלא בטובתם לשטח הסכסוך (ארנה בן-נפתלי ויובל שני **המשפט הבינלאומי בין מלחמה לשלום** 130 (2006)).

200. באשר לכלואים מכוח חוק הלב"חים, יוזכר כי לפי סעיף 1 לחוק זה, מטרת החוק הינה להסדיר את כליאתם של אלו שישאל מגדירה כנתיני אויב, ולשיטתה אינם זכאים למעמד של שבויי מלחמה, "בדרך העולה בקנה אחד עם מחויבויותיה של מדינת ישראל לפי הוראות המשפט הבין-לאומי ההומניטרי". אם כך, החרیגה מההוראות בדבר ההחזקה בנפרד בעניינם של עצורים מינהליים וכלואים לפי חוק הלב"חים, פוגעת בזכויותיהם ונוגדת את הדין הישראלי והבינלאומי כאחד.

(2) ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית

201. התנאי כי חוק יהלום את ערכיה של מדינת ישראל הוא חלק מן הצידוק לחקיקה הפוגעת בזכויות חוקתיות :

"במסגרת חוקי היסוד בדבר זכויות האדם ממלאת ההוראה בעניין 'ערכיה של מדינת ישראל' שני תפקידים עיקריים: התפקיד האחד הוא לשמש אמת מידה פרשנית שעל פיה מתפרשות ההוראות של שני חוקי היסוד בדבר זכויות האדם; התפקיד האחר הוא להיות חלק מפסקת ההגבלה, שעל פיה נקבעת חוקתיותה של פגיעה בזכות חוקתית. זהו ההקשר שבו אנו דנים בהוראה זו במסגרת יסוד הלגיטימיות שבפסקת ההגבלה. אכן, אם פגיעתו של החוק אינה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל, יש בקביעה זו כלשעצמה כדי לבסס את המסקנה כי אין לפגיעה צידוק, היא מהווה הפרה ויש לבחון את הסעדים החוקתיים". (אהרן ברק **חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק** כרך ד 1831-1830 (2023) (להלן: **ברק**)).

202. כדברי השופט (בדימ') לוי בעניין **גלאון** :

"חוק שאינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינה יהודית ודמוקרטית הוא אמנם חוק שניתן בסמכות, אך הוא לוקה בפגם חמור שאינו מאפשר לו לדור בצל קורתה של שיטתנו המשפטית. פגיעתו של חוק כזה במושכלות היסוד שלנו היא קשה, וכמוהו כעצם זר שלא ניתן להשלים עם קיומו. הוא יעצר בתחנת הביניים השנייה, לא הרחק מן הנקודה בה החל במסע הבדיקה החוקתית". (שם, פסקה 21).

203. על פי פרופ' אהרן ברק, פגיעה חמורה בזכויות אדם שומטת את הקרקע תחת אופייה הדמוקרטי של המדינה :

"משטר השולל את הפרדת הרשויות, את שלטון החוק, את עצמאות מערכת המשפט, את זכויות האדם ואת ערכי היסוד המשקפים ערכים אתיים, מטרות חברתיות ודרכי התנהגות ראויות, אינו משטר דמוקרטי. אכן, משטר שבו הרוב שולל את זכויות האדם מהמיעוט אינו משטר דמוקרטי". (**ברק** כרך א 591).

ועוד :

"זכויות האדם הן רכיב מרכזי של הדמוקרטיה המודרנית, זו שנבנתה על חורבותיהן של מלחמת העולם השנייה ושל השואה של עמנו. בלעדיהן אין קיום לדמוקרטיה. דמוקרטיה מבוססת על כך שכל פרט נהנה מזכויות שגם הרוב אינו יכול לשלול ממנו רק משום שבידו כוח הרוב. נטלת מהדמוקרטיה את זכויות האדם, והדמוקרטיה איבדה את נשמתה. אכן, זכויות האדם הן היהלום שבכתרה של הדמוקרטיה. דמוקרטיה ללא זכויות אדם כמוה ככלי ללא תוכן". (**ברק** כרך ד 1725-1726).

204. ההסדר שולל את הזכויות לשטח מחייה מינימלי ומיטה לכל כלוא; מייצר הבחנה פסולה בין כלואים פלסטינים לכלואים אחרים; פוגע בליבת הזכות לכבוד, לקיום בכבוד ולבריאות. משמעותו בפועל היא ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, הנמשכת כבר שלוש שנים, ואסורה מכל וכל. מכאן, שההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית (ראו והשוו: בג"ץ 7444/03 **דקה נ' שר הפנים**, פסקה 18 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (22.2.2010); 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)).

205. בחתימת פסק דינו בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** ציין בית המשפט :

"נאמר כך בפשטות – היעלה על הדעת כי אסיר או עצור אשר שוכבים לישון ומתעוררים בבוקר יום יום, שבוע שבוע, חודש חודש ושנה שנה, בתא אשר גודלו 2.2 מ"ר (מחנה עופר) 2.3 מ"ר (בית סוהר מגידו) 2.4 מ"ר (מתקני כליאה ניצן, רמון וקציעות) וכדומה, חיים את חייהם 'בכבוד ובבריאות', כנדרש על-פי החוק? היכולים אנו, שופטי ישראל, להתעלם מן המציאות בשטח ולהמשיך לשלוח את המורשעים בפלילים – קל וחומר החשודים או הנאשמים בפלילים – חמורים פשעיהם ככל שיהיו, ואשוב ואמר כי רבים מהם מעוררים סלידה ושאת נפש לאין קץ הן במישור הפלילי והן במישור הפלילי-בטחוני, לתנאי כליאה שאינם ראויים למחייתו של אדם, וכפי שציין חברי השופט (בדימ') זילברטל באחד הדיונים בתיק זה – 'למקום שאף אחד מאתנו לא היה מחזיק בו מעמד יומיים' (פרוטוקול הדיון מיום 13.7.15, בעמ' 5)? ונציין כאן, כי לפי נתוני השב"ס, נמצאת ישראל הרבה מתחת לרף הממוצע באירופה הנוגע לשטח המחיה המוקצה לאסיר (שהוא 8.8 מ"ר שם), ולפי נתוני הצלב האדום אף מתחת לנהוג במאוריציוס (4.08 מ"ר), בקניה (3.7 מ"ר) ובסנגל (3.55 מ"ר) [...] סבורני, כי אין להשיב לשאלות הללו אלא באופן אחד, קרי, שלא בחיוב". (עניין הצפיפות בבתי הסוהר, פסקה קכ"א לפסק הדין)

206. ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית גם משום שהוא חותר תחת הוראות הדין ופסיקות בית המשפט הנכבד בעניין הצפיפות בבתי הסוהר ועניין מיטה לכל אסיר. בעשותו זאת, הוא מחבל בעקרונות יסוד חיוניים לכינון משטר דמוקרטי, ובהם עקרון הפרדת הרשויות ושלטון החוק. עקרונות אלו חיוניים ביתר שאת לשם שמירה על הפרט מפני כוחה האימתני של המדינה, ונועדו להבטיח שיזכה לטיפול והליך הוגנים, שוויוניים וחוקיים (ראו למשל: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 213 לפסק הדין של הנשיאה חיות (1.1.2024); עניין הפרטת בתי הסוהר, בעמ' 597; בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619, 719 (2006) (להלן: עניין התנועה לאיכות השלטון)).

207. משמעות הדברים כי ההסדר אינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, ודי בכך על מנת לקבוע כי הוא בטל.

(3) תכליות ההסדר אינן ראויות

208. אפילו היה ההסדר הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, הרי שתכליותיו אינן ראויות. דרישת התכלית הראויה "מבקשת ליתן תשובה לשאלה אם תכלית של החקיקה מעניקה צידוק מספיק לפגיעה בזכות אדם" (עניין התנועה לאיכות השלטון בישראל, עמ' 626). כאשר חקיקה מובילה לפגיעה כה חמורה בזכויות יסוד כבענייננו, נדרש כי תכליתה תגשים "מטרה חברתית מהותית, או צורך חברתי לוחץ" (בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הביטחון, פ"ד סב(1) 1, 25-26 (2006)). תכלית שאינה מגשימה זאת כלל – אינה יכולה להיחשב תכלית ראויה.

209. עד שנחקקה הוראת השעה הנוכחית, ההסדר נטען כבעל תכלית ביטחונית, שכן נחקק על רקע המצב הביטחוני והעלייה החדה, החריגה והקיצונית במספר המעצרים ובמצבת הכלואים כתוצאה ממנו. לעומת קודמותיה, הוראת השעה הנוכחית נחקקה על רקע משבר הכליאה עצמו, וניתקה את הזיקה בין המצב הביטחוני לבין ההכרזה על מצב חירום כליאתי. כאמור בדברי ההסבר לה:

"ואולם, בעת הזו, אין בפעולות המקודמות [הכוונה לפעולות המשיבים שנועדו להקל על משבר כליאה – הח"מ] בכדי לתת מענה לגידול הניכר, המהיר והחד במספר הכלואים לנוכח המעצרים הרבים בתקופת המלחמה. גידול ניכר זה במספר הכלואים בתקופה כה קצרה הביא

למצב חירום כליאתי חריף, המצריך כאמור את המשך הארכת הוראת השעה ואת התאמת הדין לצורכי הכליאה הלאומיים בעת הזו. כדי לאפשר את המשך כליאתם של הכלואים הרבים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר וקליטת עצורים נוספים מגורמי הביטחון, עד להבשלתם של הפעולות והצעדים הנוספים האמורים [...] לנוכח העלייה המשמעותית שחלה במספר הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה בעקבות המלחמה, מוצע לתקן את סעיפים 19 ו-19א(ב)(2) כך שההכרזה על מצב חירום כליאתי ויישום ההסדר לא יהיו תלויים במצב הביטחוני השורר במדינה אלא יאפשרו מתן מענה הכרחי למצבת הכלואים הנוכחית בשב"ס שעלתה משמעותית בעקבות המלחמה" (דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראות שעה), תשפ"ו-2026 מיום 29.6.2026, ראו לעיל ע/15).

210. כלומר, בעוד הוראת השעה בגלגוליה הראשונים נועדה, לטענת מנסחיה, לספק מענה זמני וחירומי לעלייה במספר הכלואים כתוצאה מהמצב הביטחוני, הוראת השעה הנוכחית נחקקה **במטרה מוצהרת לעקוף את הוראות הדין** בעניין החזקה בצפיפות, הלנה ללא מיטה והחזקה בנפרד, על רקע משבר הכליאה, שכן המדינה אינה מסוגלת להתמודד עמו בשעה זו, לשיטתה.

211. ודוק: המענה שמספק ההסדר לעלייה במספר הכלואים – הן בהוראות השעה הקודמות, והן בהוראת השעה הנוכחית – **אינו מתיימר להוות מענה למשבר הכליאה עצמו, אלא רק למשבר של המשיבים, הניצבים בפני הפרת הוראות הדין בשל טיפולם הלוקה בחסר במשבר הכליאה, שהחל זמן רב לפני פרוץ המלחמה.** תכליתו של ההסדר, אפוא, היא אינה התמודדות עם משבר הכליאה, כי אם **מתן היתר למשיבים לעקוף את פסיקת בג"ץ והוראות החוק ולחרוג מהן לתקופה ממושכת.** זאת, על אף שביחס לזכויות לשטח מחייה מינימלי ולמיטה לישון בה, בית משפט נכבד זה פסק כי אין בקשייה של המדינה להבטיח זכויות אלו על מנת לפטור אותה ממימושן ומן הדאגה לרווחת הכלוא (עניין **מיטה לכל אסיר**, פסקאות 26 ו-29 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה; עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, פסקה מ"ז). מכאן, שתכלית זו אינה ראויה.

212. כך, כישלונם של המשיבים במתן מענה למשבר הכליאה, הופך לעילה להמשך קיומו של ההסדר המנציח אותו. ההארכה החוזרת והנשנית של ההסדר, בתורה, מאפשרת למשיבים לבצע עוד ועוד מעצרים (שמדברי נציגת שב"ס בוועדה מיום 16.12.2025 עולה כי רובם המכריע של העצורים הם פליליים) ולכלוא עוד ועוד כלואים, באופן המחריף אף יותר את משבר הכליאה (וראו בהקשר זה גם עמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026, בפסקה 26, לפיה התמשכות ההסדר תורמת להנצחת המצב ואף להחרפתו). **כך נוצר מעגל שוטף, אשר לא נראה כי יבוא אל פתורו עד שלא יבוטל ההסדר.**

213. תכלית ההסדר אינה ראויה גם לאור הפסיקה בעניין **הוראת השעה הראשונה**. כזכור, **המצב הביטחוני וזמניות ההסדר, לצד מנגנוני הפיקוח והבקרה הקבועים בו, עמדו בבסיס הכשרת הוראת השעה על ידי בית המשפט (שם, פסקאות 5 ו-7 לפסק דינו של השופט כבוב).** נסיבות אלו אינן מתקיימות עוד.

214. על הדברים עמדה גם הסניגורית הציבורית הארצית בעמדתה מיום 20.4.2026. באשר **למצב הביטחוני**, ציינה הסניגורית הארצית כי המציאות השתנתה באופן דרסטי מאז פרוץ המלחמה:

"אירועי אוקטובר 2023 התאפיינו בחריגותם ובעוצמת ההפתעה שבה נתפסה המדינה כולה, ובכלל זאת שירות בתי הסוהר. במהלך חודשי המלחמה הראשונים ניתן היה להיווכח, על יסוד הנתונים שדווחו לכנסת, בתוספת של אלפי עצורים למצבת הכלואים. **ואולם, נכון לאמצע שנת 2026, התמונה הביטחונית שונה באופן מהותי. מלחמת 'חרבות ברזל' הגיעה לסיומה (לכל הפחות שלב הלחימה העצימה).** אמנם ניתן לטעון כי הצורך בהחזקת כלואים שנעצרו בתקופת

המלחמה מוסיף לעמוד, אך יש לזכור כי **ההסדר נועד מלכתחילה לתת מענה זמני לנסיבות חירום ביטחוניות חריגות שנוצרו באחת**. בחלוף קרוב לשלוש שנים, **אין עוד מדובר בצורך פתאומי, אלא במציאות מתמשכת, המצריכה גיבוש פתרונות מותאמים**" (עמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026, פסקה 24).

215. אף אם ייטען כי ישראל עודנה מצויה במצב חירום ביטחוני, יש להדגיש כי לא כל מצב חירום דומה למשנהו, חמור באותה המידה, ומצדיק את אותם האמצעים: כפי שנפסק ביחס לפגיעה בזכויות אסירים במצבי חירום חריגים, ובפרט ביחס ליישום העיקרון של "מיטה לכל אסיר", כי "כאשר מדובר בפגיעה בזכות אדם הנוגעת לרף המינימאלי של תנאי קיום וחיים בכבוד, **רק אינטרס נוגד בעל עוצמה יתירה ומשקל מיוחד יצדיק את הפגיעה בזכות**. בגדר האיזון בין האינטרסים הנוגדים, יינתן משקל משמעותי מיוחד לחובת המדינה לדאוג לחיים בכבוד של מי שמוחזק במשמורתה [...] נדרש ערך נוגד בעל חשיבות מיוחדת כדי להצדיק פגיעה בזכות יסוד" (עניין **מיטה לכל אסיר**, פסקה 28 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). אינטרסים כבדי משקל, העולים כדי "**מצבים חריגים באופיים, שאינם בגדר ציפייה טבעית המצריכה באופן סביר היערכות מוקדמת**" (שם), אשר יכולים להתיר פגיעה כה קשה בכלואים, אינם מתקיימים במקרה זה. מכל מקום, בהינתן ניתוק הזיקה בין ההכרזה על מצב חירום כליאתי לבין המצב הביטחוני, ניכר כי גם המשיבים מסכימים כי אין המצב הביטחוני יכול לשמש כעילה לחריגה מהוראות הדין.

216. באשר ל**זמניות ההסדר**, יפים לענייננו דבריה של הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026:

"אשר לאופייה הזמני של הוראת השעה – כמפורט לעיל, מאז נחקקה באוקטובר 2023, היא מוארכת שוב ושוב לפרקי זמן שונים. נכון למועד כתיבת פניה זו, היא תעמוד בתוקף כ-30 חודשים. **הארכותיה החוזרות של הוראת השעה, מבלי שנערכו בה שינויים כלשהם** (למעט פרק זמן תחולתה), **ובהיעדר אופק ממשי לפתרון בעיית הצפיפות, יוצרות מציאות שלפיה אין מדובר עוד בהסדר זמני**, אלא בהסדר אשר הלכה למעשה מקבל אופי של **הסדר קבע**, אשר במובן מסוים תורם להנצחת המצב ואף להחרפתו" (שם, פסקה 26).

217. ממילא, אין לומר כי "בעצם הגבלת תוקפו של מעשה חקיקה כלשהו – או בהגדרתו כ'הוראת שעה' – יש כדי לחסן את מעשה החקיקה מפני ביקורת חוקתית" (בג"ץ 24/01 **רסלר נ' כנסת ישראל**, פ"ד נו(2) 699, 714-713 (2002) (להלן: **עניין רסלר**); בג"ץ 41953-07-26 **ישראל חופשית נ' הכנסת**, פסקה 29 לפסק דינו של המשנה לנשיא סולברג והמובאות שם (3.9.2026) (להלן: **עניין ישראל חופשית**)).

218. אף **מנגנוני הפיקוח והבקרה** שבהסדר התבררו כחסרי תועלת להגנה על זכויות הכלואים, ואף צומצמו: כך למשל, הדיווח לוועדה נחתך בחצי – מדיווח דו-שבועי לדיווח חודשי; הארכותיו של ההסדר, ואפילו אלו הארוכות במיוחד – **לרבות לשנה שלמה** – אושרו בנקל; והוועדה לא ניצלה את סמכותה הקבועה בסעיף 19כ(ד)(3) לפקודה לקביעת תנאים לחידוש ההכרזה, על אף המצב הקשה.

219. גם הסניגורית הציבורית הארצית עמדה בעמדתה מיום 20.4.2026 על כך ש"הוועדה אשר נועדה לשמש מנגנון בקרה שיבטיח בין היתר פגיעה מינימלית בזכויות, נותרת במידה רבה כגורם הצופה מן הצד, מבלי להניע שינוי ממשי", ו**"אין בפיקוח זה כדי להוות מענה מספק, בלשון המעטה"** (פסקאות 30-31; ההדגשה במקור). הסניגורית הארצית הדגישה, כי מרבית הדיונים שהתקיימו בוועדה היו קצרים, התמקדו פעמים רבות בהשפעת הצפיפות על הסוהרים, יותר מאשר בזכויות הכלואים, הוגבלו בעיקר לפתרונות בינוי ולא התעמקו בפתרונות מהותיים כגון חלופות כליאה. כן ציינה הסניגורית הארצית כי לא נקבע כל מנגנון לבחינת שיקול דעתם של מנהלי בית הסוהר בבואם להחיל את ההסדר במתקניהם (שם, פסקה 30).

220. מן האמור עולה, כי הטעמים שבגינם הכשיר בית המשפט הנכבד את הוראת השעה הראשונה אינם מתקיימים – הן בשל התארכות ההסדר ושינוי הנסיבות הביטחוניות, הן משום שהוכח כי מנגנוני הפיקוח והבקרה הקבועים בו אינם מספקים. על כן, משטעמים אלו אינם מתקיימים כיום, תכלית ההסדר אינה מציגה כנדרש "צידוק מספיק לפגיעה בזכות אדם" (עניין **התנועה למען איכות השלטון**, עמ' 626), ביחס לפגיעה הקיימת והמתמשכת באוכלוסיית הכלואים זה שלוש שנים.

221. השופט (בדימ') לוי הציע בעניין **גלאון** את "מבחן הרגישות לזכות" כדי לבחון את תכליתו של חוק, ולפיו תכלית שעיוורת לפגיעה בזכויות אדם, אינה תכלית ראויה:

"כדי שייחשב ראוי מבחינת מטרתו, על החוק הפוגע לגלות דעתו כי אין הוא מבקש לפגוע בזכות המוגנת באורח כה אנוש, עד כי הוא נעשה אדיש לחלוטין למשקלה ולחשיבות ההגנה עליה. **חוק, שאינו מכיר כלל ועיקר בחשיבותה של זכות היסוד הנפגעת, הוא חוק שתכליתו אינה ראויה.** לא ניתן להולמו בגדרו של סדר חברתי ששיח הזכויות הוא מאושיותו [...]. כדי לצלוח את מבחן הרגישות לזכות יש להראות, אפוא, כי החוק מותיר – ככל שהדבר ניתן – מרווח אמיתי לקיומה, ולו הגרעיני, של הזכות – רחב יותר או פחות, כעת או לעתיד לבוא, במגבלות כאלו או אחרות – ובלבד שקריאתו מובילה למסקנה כי אין הוא מתכחש לזכות זו" (שם, פסקה 23).

222. מנסחי החוק לא הפגינו אלא עיוורון וחוסר אכפתיות ביחס לפגיעה בזכויות אדם ליבתיות, בכל אחת משש הוראות השעה שנחקקו. אף לא אחת מהן נוצלה כדי לכלול הוראות שיש בהן כדי להגן על הכלואים הנפגעים מהוראות השעה, על אף הפתרונות הרבים שהובאו בפניהם (ראו למשל, הערות הסניגוריה מיום 15.1.2024 שהובאו לעיל, במסגרתן עמדה הסניגוריה על הצורך בהגדרה ברורה של שטח מחייה מינימלי מחייב גם במצב חירום כליאתי, וכן בסייגים למעצר ולמאסר בתקופה זו, דוגמת הדרישה לתנאי של "חיוניות המעצר", בדומה לזה שנקבע בתקופת הקורונה). בכל שלוש השנים האחרונות, לא ננקטו צעדים מהותיים להקלה בצפיפות (וראו פרק ה' שלעיל: "התמודדותם הכושלת של המשיבים עם משבר הכליאה"). ודווקא בתקופות של צפיפות קשה ביותר, הפיקוח הפרלמנטרי צומצם וההסדר הוארך לתקופות ארוכות במיוחד. לפיכך, גם בשל חומרת הפגיעה של ההסדר, שמעביר רבבות כלואים תחת עינויים של ממש, ולכל הפחות ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, ומהווה חסם מתמשך בפני שיפור המצב – תכליתו אינה ראויה.

223. התמקדות באמצעי הפוגעני שנבחר עשוי לחשוף כי ביסודו תכלית אחרת ובלתי ראויה, שכן חקיקה הבוחרת באמצעים פוגעניים במיוחד לפגיעה בזכויות אדם, מעידה על עצמה שתכליתה אינה ראויה:

"יכול הטוען לטעון כי כאשר התכלית המוצהרת היא ראויה, יש לעבור ולבחון את האמצעים שננקטו להגשמתה במסגרת רכיב המידתיות. [...] איני סבור כך. לדידי, מתוך האמצעי הבלתי מידתי שנקט בו המחוקק ניתן לעיתים לזהות את התכלית הבלתי ראויה" (בג"ץ 2293/17 **גרסגור נ' הכנסת**, פסקה 6 לפסק דינו של השופט עמית (23.4.2020)).

224. העובדה שההסדר מקל במיוחד על פגיעה באוכלוסיית הכלואים הביטחוניים, מצביעה ביתר שאת על התכלית הבלתי ראויה של ההסדר. כאמור לעיל, לשיטת המשיבים, הסיכון הנשקף מקבוצה זו לסדר ולמשמעת בבתי הסוהר עולה על זה הנשקף מהכלואים הפליליים. העותרת חולקת על הנחת מסוכנות גורפת זו, המתייחסת לכלל הכלואים הביטחוניים כאל מקשה אחת, על אף שמדובר בקבוצה מגוונת, הכוללת עצורים, נאשמים ומורשעים בגין מגוון עבירות ברף חומרה משתנה, הנעות בין עבירות ביטוי בעקבות פרסום פוסט ברשתות החברתיות לעבירות חמורות ומסוכנות. אולם, אילו היינו מקבלים הנחה זו כפשוטה, הרי

שהשכל הישר היה מורנו כי יש לעשות כל מאמץ על מנת לשמור על מרחב מחייה גדול ככל האפשר דווקא אצל אוכלוסייה שהסיכון הנשקף ממנה גדול, שכן הצפיפות מביאה לחיכוכים, אלימות והפרות משמעת (כאמור בפסקה מ' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**). אלא שההסדר שנבחר מאפשר לצופף בקלות יתרה דווקא את קבוצת הכלואים המסוכנת ביותר, לשיטת המשיבים. גם חוסר היגיון וחוסר עקביות אלו מצביעים על תכלית נוספת של ההסדר, שהינה בלתי ראויה: **הפלייה פסולה של הכלואים הביטחוניים**. מעיון במסכת ההתעללות והזוועות שכוונה כלפי כלואים ביטחוניים בשלוש השנים האחרונות, לא ניתן אלא להסיק כי מקורה של הפלייה זו בטעמי נקמנות ושנאה.

(4) החוק אינו מידתי

225. חוק שאינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית – אינו חוקתי. היה הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, ותכליותיו אינן ראויות – הוא אינו חוקתי. ואולם, גם אם נניח כי ההסדר הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, וכי תכליותיו ראויות, הרי שהוא אינו צולח את מבחני המידתיות: מבחן הקשר הרציונלי, מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות במובנה הצר.

מבחן הקשר הרציונלי

226. היה ונניח כי תכליתו הראויה של ההסדר היא לאפשר למשיבים לקבל פרק זמן קצוב ומוגבל להתמודדות עם משבר הכליאה, הרי שהוראותיו, כמו גם הארכותיו החוזרות ונשנות מזה כשלוש שנים, אינן מקיימות קשר רציונלי לתכלית החקיקה: "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)).

227. העמסת המערכת בעוד ועוד כלואים – בעבר, בהווה ובעתיד הנראה לעין – ללא שנקטים מהלכים משמעותיים ומידיים להפחתת הצפיפות, מעוררת ספקות לעניין זמניותו של ההסדר, וכן לעניין ייעודו להעניק למדינה תקופת חסד לצורך ייצוב המשבר. משכך, ההסדר שנבחר אינו מקיים קשר רציונלי עם התכלית. הדבר נלמד גם מכישלונם של המשיבים למגר את משבר הכליאה בשלוש השנים האחרונות ואף לפני כן, וכן מהוראות ההסדר עצמו, שאין בו כל הוראה מהותית שתחייב את המשיבים לחתור לסיומו. ולמרות זאת, המשיבים ממשיכים לחוקק הוראות שעה שלא יכולות להביא לפתרון המשבר. ובלשון פשוטה: שיגעון הוא לעשות את אותו המעשה שוב ושוב ולצפות לתוצאה שונה.

228. בנוסף, וגם לאחר ניתוק הזיקה, ההכרזה עודנה מותנית בכך שהצורך במקומות הכליאה הוא תוצר של העלייה במספר הכלואים שמוחזקים כתוצאה "מהפעולות הצבאיות המשמעותיות שננקטו בשל המצב הביטחוני במדינה". עם זאת, יש לזכור כי משבר הכליאה קדם ל-7.10.2023 ולפרוץ המלחמה. מתקני שב"ס מצויים במשבר צפיפות חריף זה שנים רבות. מספר הכלואים שהתווספו למצבת הכליאה מאז פרוץ המלחמה בוודאי שהחריף את המשבר, אבל לא הוא זה שחולל אותו; לו היה עומד שב"ס בתקן הכליאה ערב המלחמה, לא היה צורך בהוראת השעה, וניתן היה לעשות שימוש ברזרבות הקיימות כדי להתמודד עם העומס שנוצר. מן האמור עולה כי האמצעי שנבחר משמש בפועל להכשרת כשל מערכתי מתמשך שקדם למלחמה, יותר מאשר מקדם באופן רציונלי את התכלית המוצהרת של התמודדות עם מצב חירום זמני.

229. שנית, העלייה במספר הכלואים מאז 7.10.2023 קשורה גם בעלייה הניכרת בהיקף הכלואים הפליליים, על אף שנסיבות כליאתם אינן קשורות ל"פעולות הצבאיות המשמעותיות" או למצב הביטחוני. כאמור, מדברי ראשת מחלקת האסיר בשב"ס מיום 16.12.2025, גב' ליז בן משה, אשר הובאו לעיל, משתמע כי מדי חודש

נקלטת כמות עצומה של כ-4,500 **עצורים פליליים** (ראו גם: עמדת הסיניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026, פסקה 25).

230. גם העלייה במספר הכלואים הביטחוניים אינה קשורה בהכרח ל"פעולות הצבאיות המשמעותיות" שננקטו בשל מצב הביטחוני, על רקע המלחמה בעזה: כך למשל, לדברי גבי בן משה, מאות פלסטינים מהגדה המערבית נעצרים מדי חודש ונקלטים במתקני שב"ס. ברי, כי לא כולם נעצרו על רקע נסיבות הקשורות במלחמה. ועוד יש לזכור, כי תושבי עזה מהווים מיעוט קטן בלבד מבין הכלואים הביטחוניים המוחזקים בבתי הסוהר – 1,554 כלואים נכון לחודש יוני 2026, מתוך 9,361 כלואים באותו חודש, קרי כ-16.6% מן הכלואים הביטחוניים (מספר זה כולל גם אסירים שהורשעו לפני 7.10.2023) (ראו: שב"ס, [דוח כלואים רבעון 2 לשנת 2026](#)).

231. לצד זאת, אין ההבחנה הפסולה בין כלואים ביטחוניים לכלואים פליליים מקדמת את תכלית החקיקה, שהרי מנסחי ההסדר מצדיקים את הארכתה האחרונה של הוראת השעה על רקע מספר הכלואים הרב, ולא על רקע מעצרים ביטחוניים הנחוצים בהווה או שיהיו נחוצים בעתיד. ממילא, מרבית הכלואים הם פליליים, וכך גם מרבית העצורים מדי חודש. ועוד: כפי שנטען על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה בסקירה הכתובה מיום 22.12.2024 אשר הוזכרה לעיל, החריגה מההוראות שעניין החזקה בנפרד אינה מגשימה במידת הסתברות מספקת את תכלית ההסדר: "[...] ברור שהוראות הדין בעניין הפרדה מקשות על שירות בתי הסוהר, שכן מיעוט המקומות הפנויים מקשה על הניהול הלוגיסטי, אך קושי זה אינו מצדיק את הפגיעה הקשה בעצורים. לעמדתנו, אין לאפשר את החריגה מהוראות הדין לעניין ההפרדה בין סוגי כלואים" (שם, פסקה 18). זאת, בייחוד כשהחריגה מהוראות אלו נעשית אך ורק ביחס לכלואים ביטחוניים, קרי, פלסטינים. בנוסף, ההסדר שנבחר מאפשר כאמור לצופף בקלות יתרה דווקא את קבוצת הכלואים שהמשיבים סבורים שהיא המסוכנת ביותר, ובכך להגביר את החיכוכים, האלימות והפרות המשמעת שלה. מכאן, שההוראות המקנות למנהל בית הסוהר את הסמכות לפגוע תחילה בכלואים ביטחוניים ביחס להחזקה בצפיפות ולהלנה ללא מיטה, וכן את הסמכות לחרוג מההוראות הנוגעות להחזקה בנפרד רק ביחס לכלואים ביטחוניים מסוימים, עולה כדי אמצעי "שרירותי, בלתי סביר או בלתי הוגן", שאינו מקיים את מבחן המידתיות הראשון (ראו: עניין התנועה לאיכות השלטון, עמ' 59).

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

232. ההסדר כושל כישלון חרוץ במבחן זה. נקיטה בצעדים קיצוניים וגורפים כל כך, אשר פוגעים בזכויות האדם המוגנות של הכלואים, היא בלתי מידתית במובהק, שכן לא נעשה כל ניסיון לאמץ צעדים חלופיים משמעותיים ואפקטיביים להפחתת היקף הכלואים (ושוב ראו להרחבה, פרק ה' שלעיל: "התמודדותם הכושלת של המשיבים עם משבר הכליאה").

233. במקום לנקוט באמצעי הדרסטי שנחקק במסגרת הוראת השעה הראשונה – ואז לחזור ולחוקק אותו שוב ושוב ושוב – היה על המשיבים לנקוט צעדים אחרים לשם הפחתת מספר הכלואים ויצירת מקום להחזקת עצורים. כפי שהובא לעיל בהרחבה, העלייה במצבת הכלואים אינה גזירת גורל. בתמצית יוזכר כי למשיבים נתונים כלים רבים שבאמצעותם הם יכולים להקל על משבר הצפיפות באופן משמעותי: למשל, לשנות את מדיניות המעצרים שלהם, לצמצם מעצרים שאינם חיוניים, ולחייב גורמים שיפוטניים להתחשב במצב הכליאה שעה שהם בוחנים את חיוניות המעצר, בדומה לצעדים שננקטו בתקופת הקורונה, והובילו לירידה משמעותית במספר העצורים שנקלטו במתקני הכליאה וכן עודדו את בתי המשפט לעשות שימוש נרחב יותר בחלופות מעצר ובאיזוק אלקטרוני.

234. במקום זאת, מתמקדים המשיבים בפתרונות בינוי, על אף שידוע כי פתרונות אלו אינם פותרים את בעיות הצפיפות בטווח הארוך, ועל אף שכבר בפסק הדין בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר** הובהר, כי אלו רחוקים להיות הפתרונות היחידים הנתונים לרשותם (שם, פסקאות קכ"ד-קכ"ו). לצד פתרונות הבינוי, אשר כשלעצמם, מתבצעים בחסר מובהק ובעיכובים רבים, מציגים המשיבים מענים חלקיים ולא מספקים: הן בשל הניצול המועט של הפתרונות הקיימים – כגון האיזוק האלקטרוני והחופשה המיוחדת – והן בשל יצירתם של מגננונים לקויים, שבבסיסם שיקולים מפלים; למשל, הסדרי השחרור המינהלי, המורחב והרגיל, המחריגים מתוכם את אוכלוסיית הכלואים הביטחוניים (ראו: חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 70 והוראת שעה), תשפ"ו-2026; להרחבה, ראו [פנייה](#) מיום 26.11.2026 באתר העותרת). בפועל, לא רק שהמשיבים לא מספקים פתרונות יעילים להקלה בצפיפות, הם אף מחמירים את המשבר באופן אקטיבי, על ידי החמרה במדיניות המעצרים והענישה.

235. אי-המידתיות מעמיקה גם נוכח חקיקתו החוזרת והנשנית של ההסדר, המאריכה ומעצימה את הפגיעה היסודית בזכויות הכלואים, אשר נועדה להימשך זמן קצר בלבד. הארכה לא מבוקרת של הוראות שעה אף עשויה ללמד על שימוש לרעה באמצעי זה של החקיקה (ראו למשל: עניין **גלאון**, עמ' 190). וכדברי הסניגורית הציבורית הארצית, בעמדתה מיום 20.4.2026: "לא דומה מצב של ציפוף תאים והלנה על רצפת התא לפרק זמן מוגבל של שלושה חודשים, למציאות מתמשכת הנפרסת על פני קרוב לשלוש שנים" (שם, פסקה 27).

מבחן המידתיות במובנה הצר

236. גם מבחן זה, הבוחן את התועלת למול הנזק לזכויות האדם המוגנות, מוביל למסקנה כי ההסדר אינו חוקתי. זה שלוש שנים, ועד פברואר 2027 לפחות, ההסדר מתיר לצופף בתא קטן עוד ועוד כלואים, ולהחזיקם בצפיפות לא אנושית, ללא רף תחתון, לפי שיקול דעתו של מנהל בית הסוהר. אם זה סבור כי אין קושי בציפוף הכלואים בתאיהם, בהכנסת עוד מיטות ובפיזור מזרנים על הארץ, הרי שביכולתו לחדוס ללא הגבלה, ואגב כך להשפיל את הכלואים, לסכן את בריאותם, לפגוע בפרטיותם ובסיכווייהם להליך הוגן, ולהגביר את החיכוך בינם לבין עצמם. וכפי שפורט בהרחבה לעיל: מצב דברים זה אינו תיאורטי בלבד. מדובר בהתרחשות הקורית ברגעים אלו ממש, לאלפי כלואים, מתוכם כ-90% מכלל הכלואים הביטחוניים וקרוב ל-40% מכלל הכלואים הפליליים. לא נלאה מלומר: ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, האסורה מכל וכל, גם בעיתות חירום.

237. ועוד: סיכויו של כלוא להשתקם בתנאים כאלה של מאבק יומיומי על משאבים הינם אפסי. המחקרים שעוסקים בתנאי כליאת אסירים מלמדים על הקשר הישיר בין צפיפות קשה לבין אלימות ורצידיביזם (ראו לעניין זה עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, פסקאות מ"מ-מ"ה). אם כן, לא זו בלבד שההסדר יוצר פגיעה קשה בזכויותיהם של הכלואים, אלא שהוא גם גורם לנזק קשה לחברה ולאינטרס הציבורי בשיקום עבריינים ומניעת רצידיביזם.

238. הנזק שנגרם לאינטרס הציבורי אינו מתמצה רק בחזרתם של עבריינים לחברה מבלי שעברו תהליך שיקום. שמירה על צלם האנוש של הכלואים על ידי החזקתם בתנאי מחייה הולמים מהווה אינטרס ציבורי ראשון במעלה, ואילו ההסדר פוגע קשות באינטרס זה. כפי שנאמר בעניין **גולן**: "**פגיעה בכבוד האדם של אסיר פוגעת לא רק באסיר, אלא גם בדמותה של החברה**. יחס אנושי לאסירים מהווה חלק מנורמה מוסרית-אנושית שמדינה דמוקרטית מצווה לקיימה. ומדינה הפוגעת בכבוד אסירה, מפרה את חובתה, המוטלת עליה כלפי כלל אזרחיה ותושביה, לכבד את זכויות היסוד של האדם" (שם, בעמ' 156).

239. ועוד כאמור, אין בזמניותה של הוראת השעה כדי להפחית מעוצמת הפגיעה האנושה ולחסנה. "חקיקה זמנית איננה חסינה מהתערבות שיפוטית" (בג"ץ 1548/07 **לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים**, פסקה 20 לפסק הדין (14.7.2008); עניין **רסלר**; עניין **ישראל חופשית**).

240. נזק איום זה נעשה לטובת תועלת מדומינת, ואחיזה עיקשת ברעיון עוועים, לפיו ההסדר עשוי לאפשר למשיבים למצוא פתרונות קבע ולחדול מחידושו. פגיעה אנושה בזכויות אדם למול תועלת ספקולטיבית אינה יכולה לעמוד: "הסדר זה רחוק מלהביא לתוצאות שלהגשמתן הוא מכוון. משכך, אותה 'תועלת' הצומחת מן הפגיעה שוב אינה אלא תועלת 'ספקולטיבית ובלתי-מוכחת'. [...] ואולם גם אם לא אלה היו פני הדברים [...] ספק רב בעיני אם הפגיעה הקשה שפוגע הסדר זה בזכויות-יסוד, תוכל להיחזות כעומדת ביחס ראוי לתועלת – כל תועלת – שניתן להפיק ממנו" (בג"ץ 4542/02 **עמותת קו לעובד נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 346, 390 (2006); כן ראו: בג"ץ 2355/98 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 783 (1999)). אף אם התועלת שבחוק זה לא הייתה ספקולטיבית בלבד, הפגיעה האנושה בזכויות האדם של הכלואים, בכבודם, בריאותם וברוחותם, וכן הנצחת והארכת משבר הכליאה והצפיפות – גורמות נזק נורא ובלתי הפיך.

241. ויש לומר את הדברים ביושר: התועלת שבהסדר נתונה למשיבים בלבד; ההסדר מזכה אותם בהתחמקות מתמשכת ממימוש הוראות הדין בעניין החזקה בצפיפות, הלנה במיטה והחזקה בנפרד – עת מתקיימת פגיעה בלתי נתפסת בזכויות כלואים, בעקבות כישלון המשיבים עצמם למגר את המשבר, ובאופן שמבטיח כי יהא צורך לחוקק הוראת שעה נוספת שוב ושוב.

(5) ההסדר אינו חוקתי ויש לבטלו ולא להסתפק בביטול ההכרזה

242. לאור כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד יתבקש לקבוע כי ההסדר אינו חוקתי, ומשכך יש להורות על בטלותו. עם זאת, למען הזהירות בלבד, התבקש הסעד החלופי, הדורש לבטל את ההכרזה על מצב חירום כליאתי. זאת, על רקע הערת האגב של בית המשפט בעניין **הוראת השעה הראשונה**, לפיה "יכול לצוין גם כי בענייננו הפגיעה הנטענת בזכויות, לא נובעת במישרין מהתיקון גופו, אלא לכל היותר, מעצם הפעלת הסמכויות שהוענקו בגדרו; משכך, ספק אם יש בכלל מקום לבחינה חוקתית בנדון" (שם, פסקה 7).

243. בטרם יובא הטיעון לעניין הסעד החלופי, נבקש להדגיש, כי הבחינה החוקתית היא המסגרת המשפטית המתאימה לבחינת ההסדר, ולא בחינת ההכרזה במישור המינהלי. תחילה, ההסדר שנבחן ואושר בעניין **הוראת השעה הראשונה** אינו אותו ההסדר מושא עתירה זו. בית המשפט הנכבד עמד אז על כך שחקיקתו של ההסדר כמנגנון זמני להתמודדות עם מצב חירום, ועיגונם של מנגנוני הפיקוח הבקרה בו, "עשויים ליתן מרפא, ככל שיש בו צורך, לטענות העותרות" (שם, פסקה 7). כפי שהובא בהרחבה לעיל, המציאות הביטחונית השתנתה; ההסדר אינו מהווה עוד מענה זמני וחירומי; ומנגנוני הפיקוח והבקרה צומצמו או הוכחו כבלתי יעילים להגנה על זכויות הכלואים ולהצבת תנאים קריטיים לחידושו ולחידוש ההכרזה מכוחו. כך, גם עצם חקיקתו החוזרת של ההסדר, אשר לוותה בהחלשת מנגנוניו, אפשרה את החרפתו של משבר הכליאה.

244. לכן, מקור הפגם בהסדר נטוע לא רק ביישומו המינהלי, אלא בנורמה החקיקתית עצמה, הנחזית כהוראת שעה אך מהווה למעשה הסדר קבע, המחייב את בחינתו המחודשת (ראו והשוו: עניין **גלאון**, עמ' 190).

245. היבטים נוספים המובנים בנוסח ההסדר מלמדים על אי-חוקקיותו האנהרנטית, אף ללא בחינת יישומו: ההפליה המובנית בו בין סוגי כלואים, ובמסגרת זאת, בין כלואים פלסטינים לכאלו שאינם, ללא הצדקה; ההיתר הממושך לפגיעה קשה ואיומה בזכויות כלואים; קביעתם של מנגנוני פיקוח ובקרה חלשים ובלתי מספקים; ועוד.

246. נפסק, כי ניתן ללמוד על אי-החוקתיות שבדבר חקיקה מסוים גם באמצעות בחינת אופן יישומו: "אופן הפעלת החוק עשוי להדגים ולחשוף את עצם ומידת הפגיעה בזכות [...] לעיתים, היישום עשוי לחשוף פגם גנטי בעצם ההסדרים הקבועים בחקיקה; זהו פגם במישור החוקתי" (בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 77 לפסק דינו של מ"מ הנשיא (בדימ') פוגלמן (2.1.2025)). על היקף ועוצמת רמיסת זכויותיהם החוקתיות של הכלואים כתוצאה מההסדר, עמדנו בהרחבה בחלק העובדתי.

247. מכאן, שלצורך מתן סעד אפקטיבי, לא ניתן להסתפק רק בבחינת הפעלת הסמכויות שהוענקו בגדר ההסדר, וממילא, ביטולה של ההכרזה אינו מספק. זאת, בייחוד משום שהתנאים להכרזה על מצב חירום כליאתי – עלייה משמעותית במספר הכלואים, צורך מיידי במקומות כליאה נוספים וחוסר מסוגלות לעמוד בהוראות לעניין שטח מחייה, הלנה במיטה והחזקה בנפרד – צפויים להמשיך ולהתקיים. כך גם לפי שלל הגורמים המעורבים, שתפקידם הוא לפעול לצמצום המשבר, אשר דבריהם הובאו בהרחבה בחלק העובדתי. סעד אפקטיבי בענייננו יהא סעד חוקתי, שנועד לרפא את הפגיעה בזכויות החוקתיות, לאשש את חוקי היסוד ולהרתיע את הרשויות השלטוניות מפני פגיעות נוספות בעתיד (ראו: אהרן ברק "על תורת הסעדים החוקתיים" משפט ועסקים כ' 301, 322-325 (2017)).

248. בחינת ההסדר ממבט-על מתחייבת גם מאופיו של משבר הכליאה, אשר לא נולד ב-7.10.2023 – לא מבחינה עובדתית, ולא מבחינה משפטית. משבר זה, מטבעו, מהווה תופעה מערכתית, המתרחשת בכל המתקנים והאגפים ברחבי הארץ זה שנים, ומשפיעה על כוח האדם, המשאבים הזמינים ותנאי הכליאה. בהתאם, הפתרונות לו, כמו אלו הנידונים בוועדה, הם פתרונות רוחביים. למשבר הכליאה היבטים רבים ומהותיים הנוגעים לזכויות אדם, ודיון מעמיק בו – שיש בו כדי לאפשר סעד אפקטיבי שיעצור את העינוי המתמשך שעוברים כלואים מדי יום – לא יכול להיות תחום לשאלות צרות ומצומצמות בדבר סמכות השר להכריז על מצב חירום כליאתי או סבירות ההכרזה.

249. וכעת נעבור, למען הזהירות בלבד, לבחינת יישום ההסדר במישור המינהלי.

ב. ההכרזה על מצב חירום כליאתי חורגת ממושכלות יסוד מינהליים

250. לחלופין, וככל שבית המשפט הנכבד לא יורה כמבוקש על בטלות ההסדר, יש להורות על ביטול ההכרזה על מצב חירום כליאתי לגופה, העומדת לעתה עתה, בתוקף עד יום 15.11.2026, ולהוסיף ולקבוע כי לא תוארך עוד.

251. ראשית, יובהר כי המשיבים אינם מחזיקים בסמכות להאריך את ההכרזה ככל שחפצה נפשם, ובהתבסס על מצבת הכליאה בלבד. סעיף 19(ה) מסמך את הממשלה ואת השר לביטחון לאומי לבטל את ההכרזה מש"חדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את ההכרזה". כפי שנקבע בעניין הוראת השעה הראשונה, הנסיבות שהצדיקו את ההכרזה בזמנו היו המצב הביטחוני; זמניות ההסדר; ומנגנוני הפיקוח והבקרה הקבועים בהסדר. בהינתן שנסיבות אלו אינן עומדות עוד (וראו הרחבה בפרק שעניינו תכלית ההסדר), נדרשים המשיבים לבטל את ההכרזה, לא כל שכן, להימנע מהארכתה. ידוע, כי "סמכות מוקנית לרשות מינהלית על מנת שהרשות תפעיל אותה, לפי נסיבות העניין, כדי לשרת את תכלית הסמכות" (יצחק זמיר הסמכות המינהלית א' 691 (תשנ"ו)). עוד ידוע, כי חזקה שתכליתו של כל דבר חקיקה היא לקיים ולהגן על זכויות האדם (ראו למשל: ע"פ 5121/98 יששכרוב נ' התובע הצבאי, פ"ד סא(1) 461, 515-516 (2006); בש"פ 537/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(3) 355, 418 (1995)).

252. מכאן, שעל פי כללי הפרשנות, המשיבים מחזיקים בסמכות חובה לבטל את ההכרזה, נוכח הפגיעה המובנית בזכויות הכרוכה בהכרזה, חלוף הזמן ושינוי הנסיבות הביטחוניות. "כלל ידוע הוא שחוק השולל מהאזרח

זכויות או מצמצמן צריך לפרשו פירוש דווקני" (ע"א 165/50 **עפשטיין נ' זילברשטיין**, פ"ד ו 1201, 1220 (1952)). אף הייתה זו סמכות רשות, היו המשיבים חייבים להתבסס על שיקולים רלוונטיים, ללא שרירות והפליה (בג"ץ 297/82 **ברגר נ' שר הפנים**, פ"ד לו(3) 29, 36 (1983)); אף שיקולים אלו היו אמורים להביא אותם למסקנה כי דין ההכרזה – בטלות.

253. חלף זאת, האריכו המשיבים את ההכרזה האמורה, כפי שהאריכו עד כה, וימשיכו להאריך. זאת, מבלי לתת את דעתם על שינוי הנסיבות, תוך התעלמות מהפגיעה אדירת הממדים בזכויות האדם של הכלואים, והכלואים הביטחוניים בפרט – כפי שהובא בהרחבה – ובלי לתת להן כל משקל. שיקולי הגנה על זכויות אדם נמנים על השיקולים שרשות מינהלית מחויבת לשקול בבואה להפעיל סמכות שלטונית (בג"ץ 11437/05 **קו לעובד נ' משרד הפנים**, פ"ד סד(3) 122, 155 (2011) (להלן: **עניין קו לעובד**)). בענייננו, ניכר כי עוצמת ומשך הפגיעה בזכויות יסוד של **אלפי בני אדם**, המצויים תחת משמורתה של המדינה, הייתה רחוקה מלהיכלל במכלול השיקולים שהביאו להכרזה, ובייחוד נוכח שינוי הנסיבות, שאף הוא לא הובא בחשבון. לכן, ואף הייתה ההכרזה בסמכות, משום שאינה מבוססת על נתונים רלוונטיים אלו, ובייחוד כשעסקין בהחלטה מינהלית בעלת השלכות דרמטיות על זכויות אדם, **היא עולה כדי החלטה בלתי סבירה באופן קיצוני** (בג"ץ 8647/22 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הרווחה והביטחון החברתי** פסקאות 81 - 82 לפסק דינו של השופט אלרון (18.9.2025)).

254. גם לפי עמדת הסניגורית הציבורית הארצית מיום 20.4.2026, שינוי הנסיבות וחלופי הזמן מחייבים בחינה מחודשת של נקודת האיזון שהצדיקה בשעתו את הוראת השעה הראשונה, המובילה למסקנה כי אין כל הצדקה להאריך את ההסדר ויש לפעול לביטולו (שם, פסקאות 23 ו-29). גם משום כך, ההכרזה אינה סבירה, ואף שרירותית: "בהתחשב בכך שהשיקול הביטחוני שהוצג לאורך הדרך איבד מתוקפו עם חזרתו של החלל החטוף האחרון – **נשמטה הקרקע תחת ליבת ההנמקה שניתנה, והמדינה לא הציגה טעמים אחרים תחתיה. במובן זה, בשלב הנוכחי ניתן אף לומר כי מדובר במדיניות שמעוררת חשד לשרירותיות**" (עניין **הצלב האדום**, פסקה 142 לפסק דינה של השופטת ברז-ארז).

255. לעניין אי עמידת ההכרזה במבחני התכלית הראויה והמידתיות נפנה לטענות בפרק החוקתי. מבחני המידתיות במשפט החוקתי ובמשפט המינהלי זהים במהותם (אהרן ברק **מידתיות במשפט – הפגיעה בזכות החוקתית והגבלותיה** 456 (2010); בג"ץ 5016/96 **חורב נ' שר התחבורה**, פ"ד נא(4) 1, 53-54 (1997); עניין **קו לעובד**, בעמ' 190). בקצרה יוטעם, כי בפסיקה נקבע שהמבחן לקביעת קיומה של הפליה הוא מבחן תוצאתי. תוצאה המפלה קבוצה המובחנת באופן "חשוד", על בסיס לאום, גזע או דת, מעלה חשש כבד להפליה על רקע קבוצתי. לפיכך, גם לפי המשפט המינהלי, עולה כי הכרזה זו – המנחה את מנהלי בתי הסוהר לפגוע בכלואים ביטחוניים פלסטינים תחילה, כפי שאכן נעשה גם בפועל – מפלה את אוכלוסייה זו על רקע קבוצתי (להרחבה ראו: בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 1, 39-41 (2006)). משכך, השרירות שבהכרזה נלמדת גם מההפליה המובנית בה (בג"ץ 953/87 **פורז נ' עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 309, 333 (1988)).

דברי סיכום

256. כפי שתואר לעיל, הסדר מצב החירום הכליאתי הינו הסדר בלתי חוקתי, הפוגע בצורה אנושה בליבת כבוד האדם ובזכות לשוויון. זהו הסדר שאינו הולם את ערכיה של מדינה דמוקרטית, אשר תכליתו – לעקוף, לתקופה ממושכת, את הוראות החוק ופסיקת בג"ץ בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר ומיטה לכל אסיר**,

ולמשך כלוא עוד ועוד כלואים ללא הגבלה, בתנאים בלתי אנושיים – בלתי ראויים. אפילו היתה תכליתו ראוי, הרי שפגיעתו של ההסדר אינה מידתית. אשר על כן, יש לבטל את ההסדר.

257. על אף שהעותרת סבורה, כי בחינה חוקתית היא המסגרת המתאימה לבירור העתירה, למען הזהירות מתבקש בית המשפט הנכבד, לחלופין, להורות על ביטול ההכרזה על מצב חירום כליאתי.

24 בספטמבר 2026

ניצן אילני, עו"ד

אלזה בונייה, עו"ד