



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

כליאה ושחרור של אסירים ביטחוניים

סיון התשפ"ו
יוני 2026

דוח 77א
חלק שני

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2026-A-004

0334-9713 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה

WWW.MEVAKER.GOV.IL

תוכן העניינים

כליאה ושחרור של אסירים ביטחוניים

תקציר

הדוח המלא

7
21	מבוא
27	פעולות הביקורת
28	היערכות לאומית לכליאה באירוע מלחמתי
38	מצב החירום בתחום הכליאה בעקבות מלחמת חרבות ברזל
42	המענה למצוקת הכליאה בשב"ס נוכח הגידול במספר האסירים הביטחוניים בעת מלחמת חרבות ברזל
50	השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת סגל שב"ס למלא את תפקידו
55	השפעת מצוקת הכליאה על פעילות סיכול הטרור של שב"כ
56	תגבור מערך האבטחה ההיקפית של מתקן שב"ס על ידי כוחות צה"ל
60	שירות חיילי חובה בשב"ס
61	הליך שחרור 19 לוחמים בלתי חוקיים (לב"חים), ובהם מנהל בית החולים שיפא, ביוני 2024 - מקרה בוחן
68	שיתוף פעולה בין שב"ס ובין שב"כ וצה"ל בתחום המודיעין
68	מיצוי הדין עם מחבלים שביצעו עבירות במלחמת חרבות ברזל
78	סיכום

כליאה, שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

בבוקר שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, נפתחה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. אלפי מחבלים חדרו מרצועת עזה לישראל מהיבשה, מהאוויר ומהים ותקפו באכזריות אזרחים וחיילים, בד בבד עם שיגור אלפי רקטות. במתקפת הטרור נרצחו ונפלו כ-1,200 אזרחים ישראלים וזרים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה, ונפצעו אלפים. 251 אזרחים וחיילים, ובכלל זה אזרחים זרים, נחטפו לרצועת עזה. בעקבות המתקפה נפתחה מלחמת חרבות ברזל. ב-19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ביצעו המחבלים המרצחים פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ומעשי זוועה ובהם מעשי טבח המוניים, רצח - ובכלל זה של הורים וילדים אלו בפני אלו, מעשי אונס ואלימות מינית¹ כחלק מדפוס אלימות רחב, אשר כלל גם רצח של קורבנות האונס והאלימות המינית, התעללות, עינויים, פגיעה חמורה בילדים ובקשישים, חטיפת אזרחים וחיילים וחטיפת גופות, שריפת בתים ובכלל זה על יושביהם ומעשי ביזה המוניים. המחבלים המרצחים תיעדו חלק ממעשי ההרג, החטיפה והאלימות, ובכלל זה באמצעות מצלמות גוף וטלפונים ניידים, לרבות אלה של הקורבנות עצמם, והפיצו חומרים המתעדים את מעשי הזוועה ברשתות חברתיות ובאפליקציות מסרים.

שירות בתי הסוהר (שב"ס), הכפוף למשרד לביטחון לאומי² (המשרד לבל"ם), הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל, והוא אמון על כליאתם של כלל האסירים³ בישראל. סעיף 76(א) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (פקודת בתי הסוהר), קובע כי שב"ס "יעסוק בניהול בתי הסוהר, בהבטחת אסירים ובכל הכרוך בכך"⁴.

¹ "פרויקט דינה", שנוסד בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023, על ידי צוות מומחיות בתחום המשפט והמגדר בישראל, הוא גוף החותר להשגת צדק עבור נפגעות ונפגעים של אלימות מינית שבוצעו במהלך מלחמת חרבות ברזל. הפרויקט "מציג עדויות על האלימות המינית שהפעילו המחבלים" וקורא להעמדתם לדין בגין פשעים נגד האנושות. בינואר 2023 שונה שם המשרד לביטחון הפנים למשרד לביטחון לאומי (החלטת ממשלה מספר 22 מ-8.1.23).

² "אסיר" - הנתון כדין במשמורת בתי הסוהר. על פי פקודת בתי הסוהר, סעיף 1.

³ פקודת בתי הסוהר, סעיף 76.

⁴

בראשית אוקטובר 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, מדינת ישראל הייתה שרויה במשבר כליאה לאומי ומספר הכלואים בישראל היה כ-16,200, כ-12% יותר מתקן הכליאה, בהם כ-5,200 אסירים ביטחוניים⁵. בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר האסירים הביטחוניים, ובראשית שנת 2025 היה מספרם כ-10,000 (גידול של כ-92% לעומת אוקטובר 2023); מספרם של כלל האסירים באותו זמן היה כ-23,400. באחריות שב"ס מצויים 30 מתקני כליאה בפריסה ארצית. בתי הסוהר העיקריים שבהם כלואים אסירים ביטחוניים הם אלה: במחוז צפון - כלא גלבוע וכלא מגידו; במחוז מרכז - כלא עופר; ובמחוז דרום - כלא קציעות וכלא גנות.

על אסירים ביטחוניים הכלואים במתקני שב"ס חלות הוראות דין שונות, בין היתר בהתאם לסיבת כליאתם, למקום תפיסתם ולתשתית הראייתית הקיימת לצורך העמדתם לדין. להלן פירוט סוגי האסירים הביטחוניים: אסירים ביטחוניים שפוטים; עצורים מינהליים שנעצרו בשטחי מדינת ישראל; עצורים מינהליים שנעצרו בשטחי יהודה ושומרון (איו"ש); לוחמים בלתי חוקיים (לב"ח)⁶; ועצורים שמתקיימת בעניינם חקירה פלילית ועומד להיות מוגש נגדם כתב אישום.

בפקודת בתי הסוהר הוגדר "תקן כליאה" כ"סך כל מקומות הכליאה בכלל בתי הסוהר". על פי סעיף 68 לפקודה. בפברואר 2023 תוקנה הפקודה, ונקבע בה כי תקן הכליאה של שב"ס בכלל בתי הסוהר יכול ל-14,500 מקומות כליאה. זהו התקן שהיה בתוקף גם בתקופת הביקורת.

⁵ בפקודה מס' 04.05.00 של שב"ס בנושא "תהליך הגדרת אסיר ביטחוני" מוגדר כי אסיר ביטחוני הוא "אסיר אשר נחשד, הואשם או הורשע בגין ביצוע עבירה שעל פי טיבה או נסיבותיה היא עבירה ביטחונית ו/או הוגדרה כעבירה ביטחונית מובהקת... או אסיר שניתנה לגביו חוות דעת של השב"כ [שירות הביטחון הכללי], המעידה על מסוכנות ביטחונית הנשקפת מהמעשים שבגינם נעצר, הואשם או הורשע וכן, מי שהורשע או נאשם במעשה שהיה בו או שהייתה אפשרות ממשית שיהיה בו משום מתן שירות לארגון טרור או לאדם שרצה לפגוע בביטחון המדינה, כשהמעשה נעשה מתוך מודעות או מתוך עצימת עיניים או אדישות לסיכון שהמעשה יצר או יכול היה ליצור לביטחון המדינה". אסיר שאינו מוגדר אסיר ביטחוני מטופל בשב"ס כאסיר פלילי.

⁶ לוחמים בלתי חוקיים כהגדרתם בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (חוק הלב"ח).

נחוני מפתח

23,400
אסירים
(בהם 10,000
ביטחוניים)

מספר הכלואים במתקני
שב"ס נכון לינואר 2025

כ-4,800
אסירים
ביטחוניים

נוספו מאז פרוץ מלחמת
חרבות ברזל עד ינואר
2025 ונכלאו במתקני
שב"ס

16,200

אסירים

(בהם 5,200
אסירים
ביטחוניים)

מספר הכלואים
במתקני שב"ס, ערב
פרוץ מלחמת חרבות
ברזל. חריגה של 12%
מהתקן

14,500
מקומות כליאה

תקן מקומות הכליאה
במתקני שב"ס, ערב
פרוץ מלחמת חרבות
ברזל

תת-ביצוע
של
מעצרים באיו"ש

בשל מצוקת הכליאה
במתקני שב"ס, יש פער
של מעצרים בין מספר
המעצרים המתוכננים
על ידי שירות הביטחון
הכללי (שב"כ) באיו"ש
לבין מספר המעצרים
שבוצעו בפועל

איש סגל אחד
מול מספר מסוים
של אסירים
ביטחוניים

"יחסי העוצמה" בין אנשי
סגל שב"ס לאסירים
הביטחוניים בבתי כלא
מסוימים

2,366
אסירים
ביטחוניים

היו כלואים במתקני
צה"ל בפברואר 2025

חוסר של
3,502 מקומות
כליאה לאסירים
ביטחוניים

מספר מקומות הכליאה
החסרים בשב"ס יחסית
למספר מקומות הכליאה
האפשריים במצב חירום
כליאתי, נכון לפברואר
2025

0 כתבי אישום

הוגשו נגד המחבלים
שהיו מעורבים בטבח
שבעה באוקטובר, נכון
לפברואר 2026

מאות אסירים
ביטחוניים

נגדם היו צפויים להיות
מוגשים כתבי אישום,
נכון לפברואר 2026

19 לב"חים

שחררו ביולי 2024, ללא עדכון ראש
הממשלה (רה"ם) וקבלת אישורו ואף שלפי
התבחינים שבחוק הלב"חים היו אמורים
להישאר במעצר, שכן היה יסוד סביר להניח
כי שחרורם יפגע בביטחון המדינה ובפרט
בשעה שהוחזקו חטופים ברצועת עזה

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2024 - מרץ 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא כליאה, שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים; בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2026. בביקורת נבחנו הסוגיות האלה: היערכות שב"ס וצה"ל לכליאת אסירים ביטחוניים במצב מלחמה; דרכי התמודדות של שב"ס עם פערי הכליאה בעת מלחמת חרבות ברזל; השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת סגל שב"ס למלא את תפקידו; ההשפעות של מצוקת הכליאה על הפעילות לסיכול טרור, בהיבטי חקירות ומעצרים; תגבור שב"ס בכוחות מילואים של צה"ל; והליכי שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים. הביקורת נעשתה במשרד לבל"ם, בשב"ס, בפרקליטות המדינה, בשב"כ ובמטה לביטחון לאומי (מל"ל). השלמת הביקורת נעשתה בצה"ל. יצוין כי הביקורת לא עסקה בכליאה במתקנים שבאחריות צה"ל שבהם כלואים אסירים ביטחוניים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

תמונת המצב העולה מן הביקורת



היערכות לאומית לכליאה באירוע מלחמתי



תמונת המצב לגבי מקומות הכליאה בשב"ס לפני מלחמת חרבות ברזל

ביולי 2022 קבע מנכ"ל המשרד לבל"ם כי "מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר כליאה לאומי"; וכי ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל כבר חרג מספר הכלואים במתקני שב"ס בכ-1,700 כלואים (כ-12%) מתקן הכליאה - 16,200 כלואים בפועל לעומת 14,500 על פי התקן. כמו כן עלה כי מועד מימושה של החלטת בג"ץ בנוגע להרחבת שטח המחיה של הכלואים במתקני שב"ס⁷, שנקבע תחילה לדצמבר 2018, נדחה עד 31.12.27. יודגש, כי בג"ץ התנה הארכה זו בכך שבית המשפט יתרשם מיישומה בשטח של החלטת ממשלה 1903, שבמסגרתה אושרה תוכנית לאומית ארוכת טווח ליעול ולהרחבה של מערך הכליאה.

⁷ בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים (2017).

היערכות שב"ס וצה"ל לתרחיש מלחמה

- בשנים 2021 - 2023 עמד תקן הכליאה של כלל האסירים בשב"ס על 14,000 - 14,500. במסגרת תקן הכליאה לא נעשתה הפרדה בין תקנים המיועדים לאסירים פליליים לבין אלו המיועדים לאסירים ביטחוניים. מספר האסירים שהיו כלואים בשב"ס בשנים האמורות היה 13,800-16,200, בהם 9,500 - 11,000 היו אסירים פליליים; והיתר, 4,300 - 5,200, היו אסירים ביטחוניים. בהתחשב במספר האסירים הפליליים שהיו כלואים במתקני הכליאה של שב"ס באותן שנים, מספר מקומות הכליאה שנותרו לאסירים ביטחוניים על פי תקן הכליאה היה 3,500 - 4,500. טווח זה היה נמוך באחוזים ניכרים ממספר מקומות הכליאה שיועדו בנוהל המשותף לשב"ס ולצה"ל משנת 2006 לאסירים ביטחוניים, שעמד על כמה אלפים.
- עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ביצעו צה"ל ושב"ס עבודת מטה לתיאום קליטת אסירים ביטחוניים באירועים חריגים, אף שהדבר נדרש על פי הנוהל המשותף משנת 2006 שנועד להתוות את שיתוף הפעולה בין שני הגופים.
- תוכנית החירום של נציבות שב"ס משנת 2021, המגדירה עקרונות וסדר עדיפויות למיצוי משאבי הכליאה, בין היתר בתרחיש ייחוס של מלחמה, התבססה בעיקר על "הצפפה", כלומר על הגברת האכלוס במתקני הכליאה הקיימים ולא על הכשרת מקומות כליאה נוספים, בלי שבוצע תהליך של הערכת צורכי הכליאה בתרחישי הייחוס השונים, ובכלל זה באירוע של מלחמה, ובלי שגובשה תוכנית להכשרת מקומות כליאה נוספים, ונוסף על כך לא הוקצה תקציב להכשרת מקומות אלו. זאת אף שמשרד לבל"ם ובשב"ס היו ערים לכך שבהתממש תרחיש של אירוע מלחמתי עלול לחול גידול ניכר במצבת הכלואים.
- אף שבהוראת אגף המבצעים (אמ"ץ) במטה הכללי של צה"ל נקבע כי בכל תוכנית מבצעית יש לקבוע מראש את המדיניות לגבי המעצרים ובכלל זה לגבי היקפם, תוכניות מבצעיות של צה"ל מהתקופה שקדמה לפרוץ מלחמת חרבות ברזל לא כללו מידע על היקף המעצרים הצפוי במערכה. כמו כן, אף שבהוראות אמ"ץ נקבע כי ייתכן מצב שבו לא ניתן יהיה להעביר לב"חיים לשב"ס והם ייכלאו במתקן שבאחריות צה"ל; ואף שבהוראת אמ"ץ נקבע כי צה"ל יכול להקים מתקן כליאה פיקודי עורפי לצורך כליאה לתקופה ארוכת טווח, נושא זה לא הוסדר בתוכניות אלו; והדבר עלול לפגוע במענה על הצורך בכליאת לוחמי אויב בעיתות חירום ובמלחמה.
- תוכניותיו המבצעיות של צה"ל התבססו על יכולות שב"ס לקלוט אסירים ביטחוניים לטווח ארוך. בביקורת עלה כי לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הכין צה"ל אומדן של היקף המעצרים הצפויים להתבצע, וכי באוקטובר 2024 טרם הוכן אומדן זה. מתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת עולה כי היעדר האומדן הקשה על שב"ס לקלוט אסירים ביטחוניים בהיקפים גדולים במהלך מלחמת חרבות ברזל; והוא אף פגע במוכנות צה"ל לקלוט לתקופות ארוכות אסירים ביטחוניים, ששב"ס לא יכול היה לקלוט.
- צה"ל לא התכונן למצב שבו הוא יידרש להקים בעצמו מתקני כליאה לתקופה ארוכת טווח, ואף לא שמר על כשירות מבצעית בנושא זה. זאת אף שהוראות אמ"ץ מביאות בחשבון מקרה כזה

ומאפשרות זאת. בפועל, בפברואר 2025 היו כלואים במתקנים שבאחריות צה"ל 2,366 אסירים ביטחוניים.

- משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס ולצה"ל על היעדר עבודת מטה מקדימה לתיאום קליטת אסירים ביטחוניים בהיקף נרחב באירועים חריגים.

מצב החירום בתחום הכליאה בעקבות מלחמת חרבות ברזל



- נכון לפברואר 2025 היו כלואים במתקני שב"ס 10,147 אסירים ביטחוניים - חריגה של 1,136 מהמספר המרבי של אסירים שניתן לכלוא לפי התקן מאז הוכרז מצב החירום הכליאתי, ובאותה עת גם לא היה ביכולתו של שב"ס לקלוט 2,366 אסירים ביטחוניים נוספים שהיו מוחזקים במתקני צה"ל. עקב מספרם הגדול של האסירים הביטחוניים שנכלאו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שב"ס לא היה יכול לממש במלואו את ייעודו כארגון הכליאה הלאומי של ישראל, האמון על כליאתם של כלל האסירים בישראל.

המענה על מצוקת הכליאה בשב"ס נוכח הגידול במספר האסירים הביטחוניים בעת מלחמת חרבות ברזל



- **הוספת מקומות כליאה** - הוספת אלפי מקומות הכליאה בשב"ס לאחר פרוץ המלחמה נבעה מאילוץ המלחמה, ולא בוצעה על בסיס אומדנים שגובשו במסגרת תרחישי ייחוס תוך ראייה ארוכת טווח. עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התמודדות שב"ס עם הצורך בהוספת מקומות כליאה תוך כדי מלחמה ואת ההוספה של מקומות כליאה לשם מתן מענה בטווח המיידי.
- **הצגת חלופות כליאה לזמן ממושך בעבודת המטה של המל"ל** - צה"ל הקים תוך כדי מלחמת חרבות ברזל ארבעה מתקני כליאה, שמתחמיהם מאפשרים כליאה לזמן ממושך; ומתקן המאפשר כליאה לזמן קצר בלבד. בביקורת עלה כי במסגרת עבודת מטה שהוביל המל"ל בשנת 2024 בעניין מצוקת הכליאה לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא נשקלה חלופה של כליאת לוחמי אויב במתקן כליאה פיקודי עורפי בצה"ל המאפשר כליאה לזמן ממושך, זאת על אף האמור בהוראת אמ"ץ.
- **חלופות מאסר לאסירים פליליים שעשויות לפנות מקומות לכליאת לאסירים ביטחוניים** - לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוסף על הגידול במספרם של האסירים הביטחוניים, חל גידול גם במספרם של האסירים הפליליים, מכ-11,000 אסירים פליליים בפרוץ המלחמה לכ-13,400 אסירים בינואר 2025 (גידול של כ-22%). במרץ 2025, כשלוש שנים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה 1476, "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר" (22.5.22); עדיין לא הסתיים גיבושו של תזכיר חוק מוסכם בנושא, למרות הנחיית רה"ם מספטמבר 2024 לקדם את החקיקה בנושא חלופת המאסר בקהילה בתוך חצי שנה. משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים בהסדרת מתכונת הענישה של משמורת בקהילה מונעים משב"ס את האפשרות להשתמש בחלופת מאסר זו כדי להקל את העומס במתקני הכליאה.

השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת סגל שב"ס למלא את תפקידו - הגידול במספר האסירים הביטחוניים בבתי סוהר מסוימים, הביא להגדלת היקף המשימות של אנשי סגל שב"ס. כמו כן, השינוי לרעה ביחסי העוצמה בין אנשי הסגל לאסירים הביטחוניים לצד אתגרים נוספים הגבירו את הסיכון לפגיעה פיזית ומילולית באנשי הסגל.



השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת שב"ס לממש מעצרים באיו"ש - המחסור במקומות הכליאה בבתי הכלא של שב"ס גרם לפגיעה ניכרת ביכולתו של שב"ס לבצע מעצרים. שב"ס העלה נושא זה לפני המשרד לבל"ם ושב"ס. המחסור האמור גרם לצמצום מספר המעצרים המתוכנן באיו"ש; וכן לאי-ביצועם של מעצרים מתוכננים.



השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת שב"ס לבצע חקירות אפקטיביות - המחסור במקומות הכליאה במתקני שב"ס גרם לפגיעה ניכרת ביכולתו של שב"ס לבצע חקירות אפקטיביות.



שחרור 19 לוחמים בלתי חוקיים (לב"חים), ובהם מנהל בית החולים שיפא, ביולי 2024



- בשל הצורך לפנות כלואים ממתקן הכליאה של צה"ל "שדה תימן", שב"ס "נרתם לבקשת המל"ל [נ]בחן חלופות, בראי הסיכון הביטחוני, ובהתאם לכך גיבש המלצה לשחרור מספר לב"חים. ב-1.7.24 שחרר צה"ל, בהתאם להמלצת שב"ס, 19 מהם. גורם מסוים בשב"ס ציין קודם לשחרורם של הלב"חים כי הרשימה כוללת "אנשים מהם נשקף סיכון". כמו כן יודגש כי בתגובתו של צה"ל על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי "שחררו ל[רצועת עזה] מעורבים בפעילות טרור העומדים בקריטריונים של חוק הלב"חים", כלומר שוחררו מי שעל פי התבחינים שבחוק הלב"חים היו אמורים להישאר במעצר, עקב היותם מעורבים בפעילות טרור ושנשקפה בגינם סכנה לביטחון המדינה.
- המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי הועבר לראש המל"ל סיכום של דיון שהתקיים ב-27.6.24, בראשות סגן ראש המל"ל למדיניות פנים לשעבר, בנושא מתן מענה על הצורך לקלוט את 120 הלב"חים שנותרו ב"שדה תימן" במתקני כליאה אחרים; וכי "לא מוכר שראש המל"ל... העביר את סיכום הדיון לראש הממשלה". כמו כן מסר המל"ל כי "שחרור הלב"חים לא אושר ע"י המל"ל או ראש הממשלה". לדעת משרד מבקר המדינה היה ראוי שהמל"ל, שב"ס וצה"ל יודאו, כי שחרור כזה, מובא לידיעת רה"ם וכי ניתן אישורו לכך.
- חוק הלב"חים קובע את התנאים לכליאתם ולשחרורם של לב"חים. בהתאם לחוק נכלא מי שיש יסוד סביר להניח כי הוא לוחם בלתי חוקי ששחררו יפגע בביטחון המדינה. שחרור לב"חים כאמור הוא חריג. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי הלב"חים שנשקף מהם סיכון שוחררו בלא שרה"ם עודכן בכך ואישר את שחרורם.

• שחרורו של מנהל בית החולים שיפא, שנכלל בין 19 הלב"חים ששחררו כמתואר לעיל, עורר סערה ציבורית רחבה בישראל. משפחות חטופים המוחזקים בשבי חמאס הביעו זעם על השחרור וטענו כי הוא פוגע במאמצים להשבת יקיריהם. השחרור גרם לפגיעה תודעתית עמוקה בציבור בישראל, וחמאס אף ניצל אותו לצורכי תעמולה, שכן מנהל בית החולים שיפא זכה לתשומת לב תקשורתית רבה עם שחרורו. בחוות דעת של שב"כ בעניין שחרורו של מנהל בית החולים שיפא הובאו בחשבון תמיכתו בחמאס וכן העובדה שלא השתתף בפעילות צבאית או בפשיטה לתוך שטח ישראל. עם זאת, בחוות הדעת לא הובאו בחשבון ההשפעה התודעתית של שחרורו על הציבור בישראל ועל פעילי חמאס. עוד עלה בביקורת, כי לא בוצעה כל בקרה, במטה שב"כ או מחוץ לארגון, על המלצת יחידה מסוימת בשב"כ לשחרר את מנהל בית החולים.

שיתוף פעולה בין שב"ס ובין שב"כ וצה"ל בתחום המודיעין - עלו פערים מסוימים בנושא. 

העמדתם לדין של לב"חים שביצעו עבירות במלחמת חרבות ברזל - תמונת מצב

נכון לפברואר 2026 עדיין לא הועמד לדין על פשעיו שום מחבל שחשוד שביצע פשעים חמורים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל. זאת למרות מעשי הזוועה הקשים שביצעו המחבלים. הרקע לכך היה החלטה משותפת של רה"ם ושר המשפטים שלא לקדם את העמדתם לדין של המחבלים בעת שבה חטופים מוחזקים ברצועת עזה, נוכח החשש כי הדבר עלול היה לסכן את שלום החטופים שהוחזקו עד אוקטובר 2025 ברצועת עזה.

נכון לספטמבר 2025 גובשו בפרקליטות חוות דעת בנוגע לחלק ניכר מהחשודים במעורבות בביצוע פשעים במהלך המלחמה ובנוגע ליתר החשודים טרם גובשו חוות דעת. בנוגע לחלק מהחשודים נכתבו גם טיוטות של כתבי אישום. מנתונים עדכניים שמסרו היועצת המשפטית לממשלה וסגן רה"ם ושר המשפטים עולה כי נכון לפברואר 2026 מספר המחבלים שצפוי כי יגובשו כתבי אישום בעניינם הוא כמה מאות.

כדי לייעל את התהליך המשפטי בעניין המחבלים ולהגיע להכרעת דינם בהקדם האפשרי, נדרשים תיקוני חקיקה בתחומים של סדרי הדיון, ייצוג הנאשמים והראיות.

לאחר יישום הסכם הפסקת האש בין ישראל לחמאס באוקטובר 2025 ושחרור החטופים שהוחזקו עד אותה עת ברצועת עזה, אושר בכנסת בקריאה ראשונה בינואר 2026 "חוק להעמדה לדין של משתתפי אירועי טבח 7 באוקטובר, התשפ"ו-2026". היועצת המשפטית לממשלה מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי על פי הצעת החוק "המשפטים נגד המחבלים המעורבים באירועי השבעה באוקטובר יתנהלו בבית משפט צבאי שיכונן לפי תקנה 12 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945". היועצת המשפטית לממשלה מסרה עוד כי בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת "מתקיימים בימים אלו דיוני הכנה של הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, בהם נדונות סוגיות הטעונות הסדרה במסגרת החוק, ובהן סדרי הדין, ראיות, זכויות נפגעי עבירה, מעצרים ועוד"; וכי "צוותים משותפים של נציגי היעוץ המשפטי של ועדת החוקה, פרקליטות המדינה, [מערך] ייעוץ וחקיקה והפרקליטות הצבאית, דנים בסוגיות אלה על מנת לגבש נוסח מוסכם".

מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל הוא בעל חשיבות מכרעת, מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית. מיצוי הדין עם מחבלים אלה יעשה צדק עם קורבנות הטבח הנורא שהתרחש בעוטף עזה ויהיה סגירת מעגל עבור הקורבנות ובני משפחותיהם שחוו ועדיין חווים סבל קשה מנשוא. כמו כן, הרשעה בדין תשמש אמצעי להרתעת אלו שיתכננו לבצע מעשי זוועה דומים בעתיד ותעביר מסר ברור שמעשי האלימות לא יישארו ללא מענה ושהאשמים יישאו באחריות למעשיהם. נוסף על כך, הליך משפטי סדור ישמש כלי לתיעוד רשמי, מפורט ונצחי של הזוועות שהתרחשו, וכן ישמש כלי חשוב להנצחת זכרם של הקורבנות. זאת ועוד, העמדת המחבלים לדין בהליך שקוף וסדור תהיה הוכחה משפטית ברורה, כלפי כל אומות העולם, לגבי כל שהתרחש בשבעה באוקטובר ולגבי קיומו של משפט צדק בישראל. התמשכות התהליך המשפטי פוגעת באפקט ההרתעה שבהעמדה לדין, ודחיית מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו את הפשעים מעכבת את עשיית הצדק עם קורבנות הטבח הנורא ובני משפחותיהם.

עיקרי המלצות הביקורת

על הממשלה לראות בפרויקט להגדלת מספר מקומות הכליאה של אסירים המוחזקים בידי שב"ס ולהגדלת מרחב המחיה לאסירים בהתאם להחלטת בג"ץ - פרויקט לאומי, ועליה להתגייס לסייע לשב"ס לעמוד ביעד זה. ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה במדינה ייעשו על ידי שב"ס, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, הן לצורך השלמת פערי התשתית בהתאם לפסיקת בג"ץ והן נוכח מגמת הגידול במספר הכלואים.

מומלץ כי שב"ס וצה"ל ישובו ויבחנו, בשיתוף פעולה, בשים לב ללקחי מלחמת חרבות ברזל וגם נוכח חלוף כ-20 שנה ממועד גיבוש הנוהל המשותף, לאיזה תקן כליאה המיועד לאסירים ביטחוניים ברגיעה יתחייב שב"ס. כמו כן, מומלץ כי שב"ס יבחן אם יש מקום לקבוע תקני כליאה נפרדים לאסירים ביטחוניים ולאסירים פליליים. עוד מומלץ כי שב"ס יעלה עניין זה לדיון בישיבתה של ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, שבה משתתפים מנכ"ל משרד רה"ם וכן נציגים בכירים ממשרד המשפטים, משב"ס, ממשטרת ישראל, מצה"ל ומשב"כ, וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וכי הוועדה תבחן אם יש מקום להמליץ לשר לבל"ם על עדכון תקן הכליאה.

על המשרד לבל"ם, באמצעות ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, לבחון דרכי התמודדות עם כליאה של אסירים ביטחוניים בהיקף נרחב בעת חירום ובכלל זה באירועים חריגים. במסגרת זאת ניתן אף לשקול שימוש במתקנים שונים במדינת ישראל (ובכלל זה שאינם מתקני שב"ס, למשל מתקנים בצה"ל) ואף הסתייעות בכוחות מילואים ייעודיים לנושא. כמו כן עליהם לגבש, בשיתוף צה"ל, אומדן לאומי ארוך טווח לגבי מקומות הכליאה הנדרשים בשב"ס, ולתקפו מפעם לפעם. זאת, בין היתר, תוך הבאה בחשבון של תרחיש הייחוס למעצר לב"חים בכלל הזירות שהוצג במל"ל בנובמבר 2024. על פי אומדן זה יש לקבוע את תוכניות העבודה להוספת מקומות כליאה ולקבוע את מקורות התקציב שיש להקצות לכך.

מומלץ כי צה"ל יתאם עם שב"ס, בהתאם לאומדן צה"ל לגבי היקף מקומות כליאה נדרשים לשנים הקרובות בתרחיש מלחמה רב-זירתית, את מספר מקומות הכליאה לטווח ארוך לאסירים ביטחוניים שהוא יידרש לתת להם מענה, כסיוע לשב"ס. בהתאם לכך על צה"ל להבטיח כי ביכולתו לעמוד במשימה. זאת, בין היתר, על בסיס לקחים ממלחמת חרבות ברזל. במידת הצורך מומלץ כי צה"ל יביא עניין זה לבחינתו של שר הביטחון כדי לקדם עבודת מטה בין-משרדית בנושא ובה ייבחן אם צה"ל מתאים לבצע משימה זו. אין בכך כדי להפחית מאחריותו של שב"ס לכליאת אסירים ביטחוניים, כפי שמתחייב מהיותו ארגון הכליאה הלאומי, ואין בכך להעביר את האחריות לכך משב"ס לצה"ל.

בהתאם להנחיית רה"ם מספטמבר 2024 "להאיץ את קידום חלופת המאסר בקהילה", על שר המשפטים והשר לבל"ם, באמצעות משרד המשפטים, ובפרט מערך ייעוץ וחקיקה, והמשרד לבל"ם, לבחון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובכפוף לכך להשלים את גיבוש תזכיר החוק בעניין מתכונת ענישה חדשה של משמורת בקהילה.

על שב"ס לחזק את יכולות הגיוס, הרחבת הסד"כ ושימור אנשי הסגל שלו, וכן עליו לחזק את היכולת לשמור על רמת המשילות הנדרשת כלפי האסירים הביטחוניים.

על שב"ס ושב"כ להיערך לתרחישים שבהם נדרשת הגדלה ניכרת של מספר מקומות הכליאה עבור אסירים ביטחוניים. זאת כדי ששב"כ וצה"ל יוכלו לבצע מעצרים בהתאם לצורכי הביטחון. מומלץ כי תרחישים אלו ייכללו במסגרת תוכנית כליאה לאומית.

על שב"ס ושב"כ לפעול להסדרת ההיערכות שתאפשר חקירות אפקטיביות של אסירים ביטחוניים גם בתרחישים שבהם מספר האסירים הביטחוניים יגדל. תרחישים כאלה הם סבירים בעת הסלמה ביטחונית או אירוע מלחמתי, ודווקא בהם נדרשות יכולות חקירה אפקטיביות של אסירים ביטחוניים.

על שב"כ וצה"ל לקבוע את הקריטריונים שיש להביא בחשבון בעת גיבוש המלצה לשחרור לב"חים שיש יסוד סביר להניח כי שחרורם יפגע בביטחון המדינה; וכן עליהם לשתף במסגרת קביעת קריטריונים אלה גורמים חיצוניים, כמו המל"ל, והיועמ"ש לממשלה. בכלל זה מומלץ לבחון את הנזקים שעלולים להיגרם משחרורם, נוכח הרגישות המיוחדת שיש לכך בהיבט התודעתי. זאת כדי למנוע את הישנותם של מקרים שבהם משוחררים מי שיש יסוד סביר להניח כי הם לב"חים ששחרורם יפגע בביטחון המדינה; או מי ששחרורם עלול לגרום לנזק תודעתי.

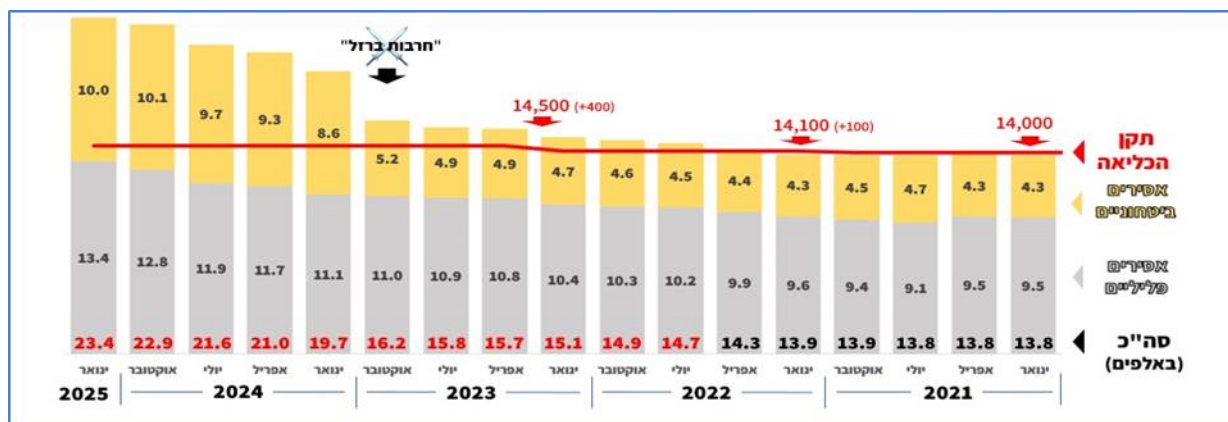
יש להביא להכרעת שר הביטחון, רה"ם ואף הקבינט המדיני-ביטחוני עניינים הנוגעים לשחרור מטעמים מדיניים או ביטחוניים של אסירים ביטחוניים, ובהם לב"חים, בייחוד כאשר נשקף בגינם סיכון לביטחון המדינה, או כאשר שחרורם עלול לגרום נזק בהיבט התודעתי. לאחר קבלת הכרעה בעניין זה, מומלץ לשקול להביאה, במקרים המתאימים, לידיעת הציבור לפני ביצוע השחרור בפועל.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בשיתוף פעולה מודיעיני בין אגף המודיעין בשב"ס ובין גופי קהילת המודיעין. תוך הגנה, בין היתר, על היבטים בפעילות שב"כ הנוגעים לשמירה על צנעת הפרט ועל שיטות הפעולה החשאיות של ארגוני המודיעין.

נוכח החשיבות המכרעת - מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית - של מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, ובהתחשב בכך שבאוקטובר 2025 הוחזרו לישראל כל החטופים החיים, מומלץ כי רה"ם, שר המשפטים וכלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה והפרקליט הצבאי הראשי, יקדמו ללא שיהיו נוסף את הליכי העמדתם לדין כדי למצות את הדין עימם.

על שר המשפטים, היועצת המשפטית לממשלה ומערך הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים להביא לידי גמר את עבודת המטה בנושא, ולהשלים במסגרתה את הסדרת התשתית המשפטית הנדרשת לצורך העמדתם לדין של המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל.

מספר הכלואים במתקני שב"ס, לעומת תקן הכליאה בשב"ס (באלפים)



על פי נתוני שב"ס מפרברואר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בבוקר שבעה באוקטובר 2023, שמחת תורה התשפ"ד, נפתחה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. המחבלים המרצחים ביצעו במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ומעשי זוועה ובהם מעשי טבח המוניים, רצח ובכלל זה של הורים וילדים אלו בפני אלו, מעשי אונס ואליומות מינית.

שב"ס הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל, והוא אמון על כליאתם של כלל האסירים בישראל. לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל הייתה מדינת ישראל שרויה במשבר כליאה לאומי. החל בשבעה באוקטובר נתפסו ונכלאו במתקני שב"ס מחבלים רבים שהיו מעורבים במתקפת הטרור ובלחימה ברצועת עזה. עקב ההיערכות הלא מספקת של המשרד לבל"ם ושב"ס ליצירת מקומות כליאה בשעת חירום, חסרו במועד סיום הביקורת כ- 3,500 מקומות לכליאתם של האסירים הביטחוניים שנתפסו במהלך המלחמה. זאת ועוד, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד אוקטובר 2024 צה"ל לא הכין אומדן של היקף המעצרים הצפויים להתבצע בעת הפעלת תוכניותיו המבצעיות, ולמותר לציין כי הוא לא שיקף עד אז אומדן כזה לפני שב"ס. לפי עמדת שב"ס, היעדר האומדן הקשה עליו לקלוט אסירים ביטחוניים בהיקפים גדולים במהלך מלחמת חרבות ברזל. מצוקת הכליאה במתקני שב"ס פגעה גם ביכולת שב"ס לבצע מעצרים וחקירות בהתאם לצרכיו המבצעיים.

צה"ל, שבמתקנים שבאחריותו היו כלואים בפברואר 2025, במהלך מלחמת חרבות ברזל, כ-2,400 אסירים ביטחוניים, לא התכונן לפני פרוץ המלחמה למצב שבו הוא יידרש להקים בעצמו מתקני כליאה לתקופה ארוכה

טווח ואף לא שמר על כשירות מבצעית בנושא זה. זאת אף שהוראות אמ"ץ מביאות בחשבון מקרה כזה ומאפשרות זאת.

בשל הצורך לפנות כלואים ממתקן הכליאה של צה"ל "שדה תימן", שב"כ "נרתם לבקשת המל"ל [נ]בחן חלופות, בראי הסיכון הביטחוני, ובהתאם לכך גיבש המלצה לשחרור מספר לב"חים ממתקן הכליאה. ב-1.7.24 שחרר צה"ל, בהתאם להמלצת שב"כ, 19 מהם, ובהם מנהל בית החולים שיפא. קודם לשחרורם של הלב"חים, גורם מסוים בשב"כ ציין, כי הרשימה כוללת "אנשים מהם נשקף סיכון". כמו כן יודגש כי צה"ל, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת, ציין כי "שחררו ל[רצועת עזה] מעורבים בפעילות טרור העומדים בקריטריונים של חוק הלב"חים", כלומר שוחררו מי שעל פי התבחינים שבחוק הלב"חים לא היו אמורים להשתחרר, משום שהיה יסוד סביר להניח כי הם לוחמים בלתי חוקיים ששחרורם יפגע בביטחון המדינה. אף שהיה יסוד סביר להניח כי שחרור הלב"חים יפגע בביטחון המדינה, הם שוחררו ללא עדכון רה"ם וקבלת אישור.

למחסור במקומות הכליאה בבתי הסוהר של שב"ס השפעות רבות וניכרות, לא רק על מרחב המחיה של האסירים, אלא גם על מרכיבי הביטחון הלאומי, ובייחוד בתקופות מלחמה שבהן מספר הכלואים גדל במידה ניכרת. על הממשלה לראות בהגדלת מספר מקומות הכליאה לאסירים המוחזקים בידי שב"ס - פרויקט לאומי ולהתגייס לסייע לשב"ס ביישומו. ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה במדינה ייעשו על ידי שב"ס, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, הן לצורך השלמת פערי התשתית, הן נוכח מגמת הגידול במספר הכלואים, הן כדי לתת מענה על הגידול במספר הכלואים בתרחישי מלחמה והן כדי לתת מענה על מצוקת מרחב המחיה של הכלואים. נכון לפברואר 2026 עדיין לא הועמד לדין על פשעיו שום מחבל שחשוד שביצע פשעים חמורים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל. זאת למרות מעשי הזוועה הקשים שביצעו המחבלים. הרקע לכך היה החלטה משותפת של ראש הממשלה ושר המשפטים שלא לקדם את העמדתם לדין של המחבלים בעת שבה חטופים מוחזקים ברצועת עזה, נוכח החשש כי הדבר עלול היה לסכן את שלום החטופים שהוחזקו עד אוקטובר 2025 ברצועת עזה.

מנתונים עדכניים שמסרו היועצת המשפטית לממשלה וסגן רה"ם ושר המשפטים עולה כי נכון לפברואר 2026, מספר המחבלים שצפוי כי יגובשו כתבי אישום בעניינם הוא כמה מאות. מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו פשעים חמורים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל הוא בעל חשיבות מכרעת, מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית. מיצוי הדין עם מחבלים אלה יעשה צדק עם קורבנות הטבח הנורא שהתרחש בעוטף עזה ויהיה סגירת מעגל עבור הקורבנות ועבור בני משפחותיהם שחוו ועדיין חווים סבל קשה מנשוא. כמו כן, הרשעה בדין תשמש אמצעי להרתעת אלו שיתכננו לבצע מעשי זוועה דומים בעתיד ותעביר מסר ברור שמעשי האלימות לא יישארו ללא מענה ושהאשמים יישאו באחריות למעשיהם.

נוסף על כך, הליך משפטי סדור ישמש כלי לתיעוד רשמי, מפורט ונצחי של הזוועות שהתרחשו, וכן ישמש כלי חשוב להנצחת זכרם של הקורבנות. זאת ועוד, העמדת המחבלים לדין בהליך שקוף וסדור תהיה הוכחה משפטית ברורה, כלפי כל אומות העולם, לגבי כל שהתרחש בשבעה באוקטובר ולגבי קיומו של משפט צדק בישראל. התמשכות התהליך המשפטי פוגעת באפקט ההרתעה שבהעמדה לדין, ודחיית מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו את הפשעים מעכבת את עשיית הצדק עם קורבנות הטבח הנורא ובני משפחותיהם.

כליאה, שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים בעקבות מלחמת חרבות ברזל

מבוא

בבוקר שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023 (להלן - שבעה באוקטובר), נפתחה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה (להלן - רצ"ע) על מדינת ישראל. אלפי מחבלים חדרו מרצ"ע לישראל מהיבשה, מהאוויר ומהים ותקפו באכזריות אזרחים וחיילים, ובד בבד שיגרו אלפי רקטות. במתקפת הטרור נרצחו ונפלו כ-1,200 אזרחים ישראלים וזרים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה ונפצעו אלפים. 251 אזרחים וחיילים, ובכלל זה אזרחים זרים, נחטפו לרצ"ע. בעקבות המתקפה נפתחה מלחמת חרבות ברזל (ב-19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה").

במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ביצעו המחבלים המרצחים פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ומעשי זוועה ובהם מעשי טבח המוניים, רצח - ובכלל זה של הורים וילדים אלו בפני אלו, מעשי אונס ואללימות מינית¹ כחלק מדפוס אלימות רחב, אשר כלל גם רצח של קורבנות האונס והאלימות המינית, התעללות, עינויים, פגיעה חמורה בילדים ובקשישים, חטיפת אזרחים וחיילים וחטיפת גופות, שריפת בתים ובכלל זה על יושביהם ומעשי ביזה המוניים. המחבלים המרצחים תיעדו חלק ממעשי ההרג, החטיפה ואללימות, ובכלל זה באמצעות מצלמות גוף וטלפונים ניידים, לרבות אלה של הקורבנות עצמם, והפיצו חומרים המתעדים את מעשי הזוועה ברשתות חברתיות ובאפליקציות מסרים.

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הכפוף למשרד לביטחון לאומי² (להלן - המשרד לבל"ס), הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל, והוא אמון על כליאתם של כלל האסירים³ בישראל. בסעיף 76(א) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן - פקודת בתי הסוהר), נקבע כי שב"ס "יעסוק בניהול בתי הסוהר, בהבטחת אסירים ובכל הכרוך בכך"⁴. בפקודת בתי הסוהר הוגדר "תקן כליאה" - כ"סך כל מקומות הכליאה בכלל בתי הסוהר".

שב"ס מסווג את האסירים שבהחזקתו לשתי קבוצות עיקריות: אסירים פליליים ואסירים ביטחוניים. סיווג אסיר כפלילי או ביטחוני נקבע לפי החלטה מינהלית של שב"ס ונועד, בין היתר, להקל על שב"ס את הניהול התקין של מתקני הכליאה באמצעות החזקתם של אסירים פליליים בנפרד מאסירים ביטחוניים.

¹ "פרויקט דינה", שנוסד בעקבות מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023, על ידי צוות מומחיות בתחום המשפט והמגדר בישראל, הוא גוף החותר להשגת צדק עבור נפגעות ונפגעים של אלימות מינית שבוצעו במהלך מלחמת חרבות ברזל. הפרויקט הציג עדויות על האלימות המינית שהפעילו המחבלים וקורא להעמדתם לדין בגין פשעים נגד האנושות.

² בינואר 2023 שונה שם המשרד לביטחון הפנים למשרד לביטחון לאומי (החלטת ממשלה מספר 22 מ-8.1.23).

³ "אסיר" - הנתון כדין במשמורת בתי הסוהר. על פי פקודת בתי הסוהר, סעיף 1.

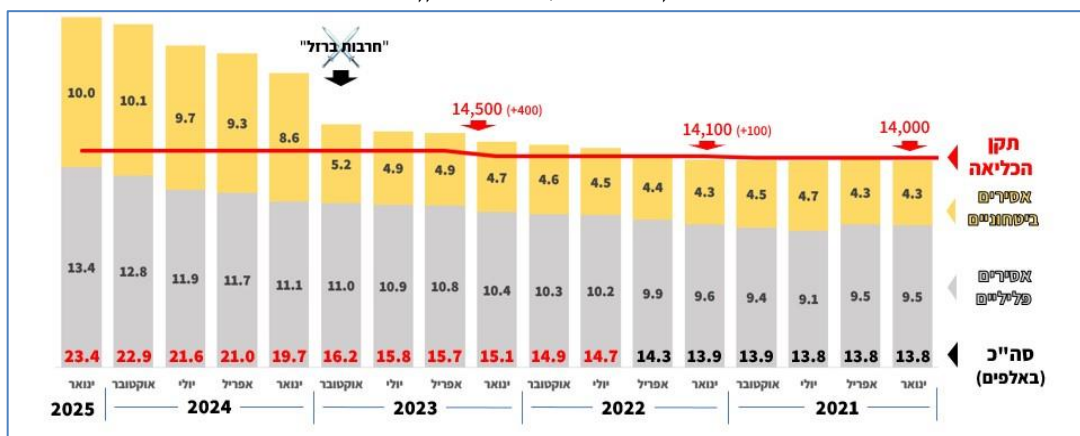
⁴ פקודת בתי הסוהר, סעיף 76.

עד שנת 2006 אסירים ביטחוניים היו כלואים הן בבתי סוהר (להלן - ביס"ר) של שב"ס והן במתקני כליאה שניהל צה"ל. בשנים 2005 - 2006 הועברה האחריות לכליאתם של אסירים ביטחוניים מצה"ל לשב"ס. במסגרת זאת הועברו לניהול שב"ס מתקני כליאה של צה"ל, ובהם ביס"ר קציעות⁵ וביס"ר עופר⁶, שבהם היו כלואים אסירים ביטחוניים.

בפקודה מס' 04.05.00 של שב"ס בנושא "תהליך הגדרת אסיר ביטחוני" מוגדר כי אסיר ביטחוני הוא "אסיר אשר נחשד, הואשם או הורשע בגין ביצוע עבירה שעל פי טיבה או נסיבותיה היא עבירה ביטחונית ו/או הוגדרה כעבירה ביטחונית מובהקת... או אסיר שניתנה לגביו חוות דעת של השב"כ [שירות הביטחון הכללי - להלן שב"כ], המעידה על מסוכנות ביטחונית הנשקפת מהמעשים שבגינם נעצר, הואשם או הורשע וכן, מי שהורשע או נאשם במעשה שהיה בו או שהייתה אפשרות ממשית שיהיה בו משום מתן שירות לארגון טרור או לאדם שרצה לפגוע בביטחון המדינה, כשהמעשה נעשה מתוך מודעות או מתוך עצימת עיניים או אדישות לסיכון שהמעשה יצר או יכול היה ליצור לביטחון המדינה". אסיר שאינו מוגדר אסיר ביטחוני מטופל בשב"ס כאסיר פלילי.

במהלך המלחמה גדל מספרם של האסירים הביטחוניים מרצ"ע ומאזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) המוחזקים במתקני שב"ס בכ-4,800 והגיע לכ-10,000. להלן נתונים על מספר הכלואים (אסירים פליליים וביטחוניים) במתקני שב"ס מינואר 2020 ועד ינואר 2025:

תרשים 1: מספר הכלואים במתקני שב"ס, לעומת תקן הכליאה בשב"ס (באלפים)



על פי נתוני שב"ס מפברואר 2025, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי החל מהמחצית השנייה של שנת 2022 מספר הכלואים במתקני שב"ס חרג מתקן הכליאה. בראשית אוקטובר 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הגיע מספר הכלואים לכ-16,200 כלואים; חריגה של כ-1,700 כלואים (כ-12%) מתקן הכליאה (שעמד באותה עת על 14,500 כלואים).

⁵ הנמצא דרומית לניצנה.

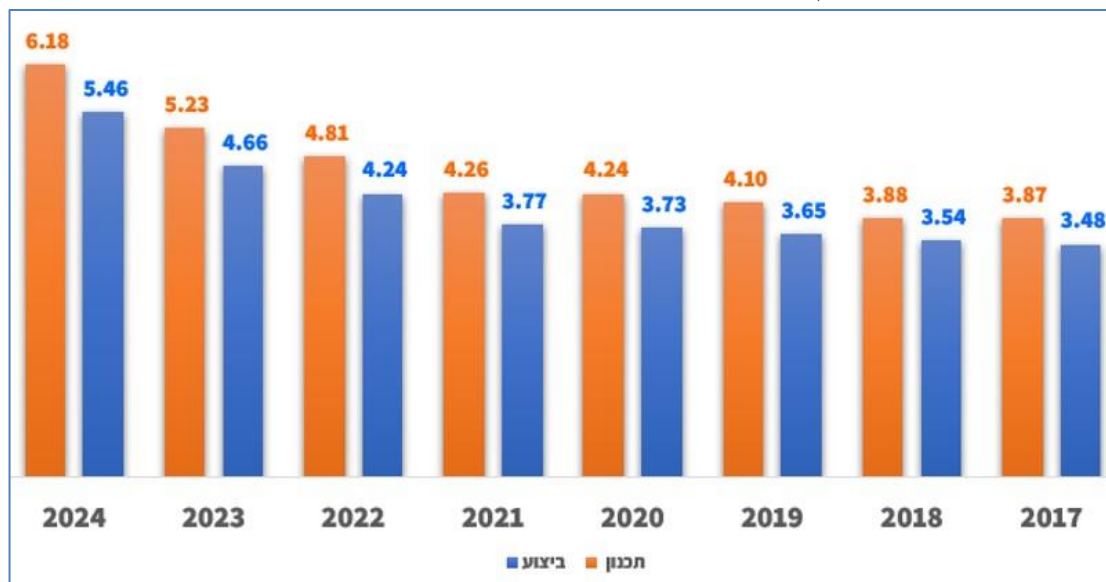
⁶ הנמצא בסמוך לצומת גבעת זאב.

עוד עולה מהתרשים כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל מספרם של האסירים הביטחוניים גדל מכ-5,200 לפני המלחמה לכ-10,000 בינואר 2025 - גידול של כ-4,800 במספר האסירים (כ-92%). כמו כן, הסתמן גידול גם במספרם של האסירים הפליליים, מכ-11,000 בפרוץ המלחמה לכ-13,400 בינואר 2025 - גידול של כ-2,400 במספר האסירים (כ-22%). בשל הגידול הניכר במספר האסירים הביטחוניים והפליליים הכלואים בבתי הכלא של שב"ס, שממילא שרר בהם מחסור במקומות כליאה עוד לפני המלחמה, הגיע בינואר 2025 המספר הכולל של הכלואים בבתי כלא אלה לכ-23,400, חריגה של כ-8,900 כלואים (כ-61%) מתקן הכליאה.

על פי נתוני משרד האוצר, בסוף שנת 2024 תקן כוח האדם בארגון כלל כ-10,807 משרות, ונכון לאוגוסט 2025 תקן כוח האדם כלל כ-11,981 משרות ובהן 10,305 מאוישות - פער איוש של כ-14%.

תקציב שב"ס לשנת 2024 היה כ-6.2 מיליארד ש"ח. להלן יוצגו מגמות השינוי בתקציב בשנים 2017 - 2024:

תרשים 2: תקציב שב"ס וביצועו בשנים 2017 - 2024 (במיליארדי ש"ח)



המקור: משרד האוצר.

מהתרשים עולה כי תקציב שב"ס לשנת 2024, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היה כ-6.18 מיליארד ש"ח, והוא היה גדול בכ-948 מיליון ש"ח מתקציב שנת 2023 (גידול של כ-18%). כמו כן עולה כי ביצוע תקציב שב"ס לשנת 2024 היה כ-5.46 מיליארד ש"ח - גדול בכ-800 מיליון ש"ח מביצוע התקציב בשנת 2023 (גידול של כ-17%). שיעור ביצוע תקציב שב"ס בשנת 2024 היה כ-88%.

על אסירים ביטחוניים הכלואים במתקני שב"ס חלות הוראות דין שונות, בין היתר בהתאם לסיבת כליאתם, למקום תפיסתם ולתשתית הראייתית הקיימת לצורך העמדתם לדין. להלן פירוט סוגי האסירים הביטחוניים:

1. אסירים ביטחוניים שפוטים: אסירים ביטחוניים שהורשעו בדין ונגזר דינם למאסר.

2. **עצורים מינהליים שנעצרו בשטחי מדינת ישראל:** על פי חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), התשל"ט-1979 (להלן - חוק המעצרים המינהליים), בשטחי מדינת ישראל שר הביטחון (להלן - שהב"ט) רשאי להורות על מעצרו של אדם מטעמים של ביטחון המדינה או ביטחון הציבור, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים (להלן - מעצר מינהלי). על פי חוק המעצרים המינהליים, שהב"ט רשאי להאריך את צו המעצר מפעם לפעם, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים. את העצור יש להביא בתוך 48 שעות לפני נשיא בית המשפט המחוזי, ונשיא בית המשפט רשאי לאשר את הצו, לבטלו או לקצר את תקופת המעצר המצוינת בו.

3. **עצורים מינהליים שנעצרו בשטחי איו"ש:** על פי צו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, בשטחי איו"ש הגורם המוסמך להוציא צו מעצר מינהלי הוא מפקד האזור - מפקד פיקוד המרכז. אם למפקד האזור היה יסוד סביר להניח שטעמי ביטחון האזור או ביטחון הציבור מחייבים הוצאת צו מעצר מינהלי, הוא רשאי להורות על מעצרו של אדם לתקופה של עד שישה חודשים וכן להורות מפעם לפעם על הארכת תוקפו של צו המעצר לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים. שב"כ מבצע מעצרים מינהליים באופן תדיר תוך הסתמכות על חוק זה, במסגרת פעילותו הסיכולית. בשל המצב הביטחוני המתוח באיו"ש לאחר אירועי שבעה באוקטובר ביצע שב"כ אלפי מעצרים מינהליים.

4. לוחמים בלתי חוקיים (להלן - לב"חים)

א. חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (להלן - חוק הלב"חים), נועד להסדיר את כליאתם של לב"חים⁷. בהתאם לחוק הלב"חים, לוחם בלתי חוקי הוא אדם שנטל חלק בפעולות איבה נגד מדינת ישראל, בין במישרין בין בעקיפין, או נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל, שלא מתקיימים לגביו התנאים המקנים מעמד של שבוי מלחמה. חוק הלב"חים חל על כליאתם של לוחמים הנמנים עם שורותיהם של כוחות בלתי סדירים אשר אינם מכבדים את הוראות המשפט הבין-לאומי.

ב. הסמכות לכלוא אדם מכוח חוק הלב"חים נתונה בידי קצין צה"ל בדרגת סרן ומעלה ובתפקיד שקבע הרמטכ"ל, תחילה בהוראת כליאה זמנית שתוקפה עד 96 שעות (פרק זמן זה הוארך

⁷ החוק נחקק בעקבות קביעת בית המשפט העליון (פס"ד "קלפי המיקוח" שניתן בשנת 2002) כי לא ניתן להחזיק אדם במעצר מכוח חוק המעצרים המינהליים אם הסיבה היחידה למעצר היא לצורכי שחרור שבויים ונעדרים. החוק נועד להסדיר את הבסיס המשפטי להחזקתם במעצר של אנשים שאינם בגדר שבויים מצד אחד, ואינם מתאימים למעצר מינהלי מצד אחר.

בהוראת שעה לאחר פרוץ המלחמה ל-30 ימים לבגיר ול-20 ימים לקטין בן מתחת ל-18⁸). לאחר פרק זמן זה כליאת לב"ח מותנית בחתימה של הרמטכ"ל או קצין בדרגת אלוף שהוסמך לכך (בהוראת שעה שהתקבלה לאחר פרוץ המלחמה נקבע כי ניתן להסמיך לכך קצין בדרגת תא"ל⁹) על צו כליאה קבוע, ובו מצוין כי הכלוא הוא לב"ח, וכי שחרורו יפגע בביטחון המדינה. על צו הכליאה מתקיימת ביקורת שיפוטית של שופט בית המשפט המחוזי בתוך 14 יום מיום הכליאה (בהוראת שעה שהתקבלה לאחר פרוץ המלחמה הוארך פרק הזמן לקיום ביקורת שיפוטית ל-45 יום¹⁰). לאחר מכן תתקיים ביקורת שיפוטית אחת לשישה חודשים מיום הוצאת הצו. ככלל, יש למצות הליך חקירה פלילי לפני נקיטת הליך מינהלי, ואפשר לנקוט נגד לב"ח הליכים פליליים.

ג. מאז נחקק חוק הלב"חים יישם אותו שבי"כ למגוון מטרות: הרחקה מהשטח של גורמי סיכון בעת מבצעים צבאיים רחבי היקף ברצ"ע; הרחקה מהשטח של פעילי טרור שחקירתם הפלילית לא הניבה ראיות מספקות לצורך העמדתם לדין במישור הפלילי; כליאת אסירים שהתקבל לגביהם מידע מודיעיני במהלך תקופת מאסרם ולפיו בכוונתם לשוב לפעילות; כליאת אסירים שיש לגביהם מידע מודיעיני קודם למעצר שבגינו לא נשפטו ואשר מעיד על מסוכנות יתרה שלהם אם יחזרו לשטח; וכליאת אנשים שלא ניתן להביאם לחקירה מסיבות אופרטיביות.

ד. מחבלים מרצ"ע, וכן מלבנון, שנתפסו באזורי הלחימה בעת מלחמת חרבות ברזל נכלאו בישראל ברוב המקרים מתוקפו של חוק הלב"חים.

5. עצורים שמתקיימת בעניינם חקירה פלילית ושעומד להיות מוגש נגדם כתב אישום (להלן - עצורים פליליים)

א. חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המעצרים), קובע את ההסדרים למעצרים של חשודים¹¹ ואת פרקי הזמן שבהם ניתן להשאירם במעצר ולהביאם לפני שופט להארכת מעצר (נהוג לכנות מעצר זה בשם "מעצר ימים"). החזקתם במעצר של עצירים ביטחוניים ולב"חים שנמצא כי יש תשתית ראייתית להעמדתם לדין ולהגשת כתב אישום נגדם נעשית מכוח חוק המעצרים.

ב. בהתאם לחוק המעצרים, בשלב החקירה הפלילית ולפני הגשת כתב האישום מעצר אדם יתבצע על פי צו מעצר הניתן על ידי שופט. תוקפו הראשוני של הצו הוא עד 24 שעות, ולאחריהן יש להביא את החשוד לפני שופט, לשם הארכת המעצר. על פי סעיף 17 לחוק המעצרים, כל עוד לא הוגש כתב אישום בית המשפט מוסמך להורות על הארכת מעצרו של חשוד לתקופות של עד 15 ימים מפעם לפעם, ולתקופה מצטברת של עד 75 ימים. שופט בית המשפט העליון רשאי להאריך את המעצר לתקופות של 90 יום. נאשם שלאחר הגשת כתב אישום נגדו היה נתון במעצר בשל אותו

8 חוק הלב"חים, סעיף 10א(א)(3).

9 חוק הלב"חים, סעיף 10א(א)(1).

10 חוק הלב"חים, סעיף 10א(א)(4).

11 בין בצו שופט, בין בצו שוטר, בין במקרים נוספים המנויים בחוק.

כתב אישום במשך יותר מתשעה חודשים¹², ומשפטו בערכאה הראשונה לא הוכרע, ישוחרר מן המעצר.

ג. **נוכח אי-התאמתם של סדרי הדין הקבועים בחוק המעצרים לנסיבות הייחודיות של מלחמת חרבות ברזל¹³, הותקנו ב-7.11.23 תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (הארכת מעצר לחשוד בעבירת ביטחון), התשפ"ד-2023 (להלן - תקנות שעת חירום). הכנסת מאריכה מפעם לפעם את תוקפן של תקנות אלו.**

ד. בתקנות שעת חירום נכלל תיקון לסעיף 17 האמור הקובע הסדרים ייחודיים לגבי חשוד בעבירת ביטחון שנעצר במסגרת מלחמת חרבות ברזל¹⁴. לפי תקנות שעת חירום, חשוד בעבירת ביטחון במסגרת פעולות הטרור שבוצעו מ-7.10.23 עד 13.12.23 שהסתיימו הליכי חקירתו ישוחרר מהמעצר. ואולם אם הצהיר התובע כי עומדים להגיש נגדו כתב אישום ושוכנע בית המשפט כי יש עילה לכאורה לבקש את מעצרו עד תום ההליכים, "יארך שופט את מעצרו עד תום תקופת תוקפן של תקנות שעת החירום האמורות".

ה. **יצוין כי נכון לפברואר 2026 לא הוגשו כתבי אישום נגד מבצעי פעולות הטרור בתקופה האמורה.**

כאמור, בפקודת בתי הסוהר הוגדר "תקן כליאה" - כ"סך כל מקומות הכליאה בכלל בתי הסוהר". על פי סעיף 68 לפקודה, השר לביטחון לאומי (להלן - השר לבל"ם) רשאי לקבוע בצו מפעם לפעם, באישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, את תקן הכליאה לתקופה של לא יותר משנה. בפברואר 2023 תוקנה הפקודה, ונקבע בה כי תקן הכליאה של שב"ס בכלל בתי הסוהר יכלול 14,500 מקומות כליאה. זהו התקן שהיה בתוקף גם בתקופת הביקורת¹⁵. שב"ס מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026, כי בפברואר 2026 תקן הכליאה עודכן ל-16,300 מקומות כליאה, וזאת עד ל-31.12.26. בסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר נקבע כאשר עולה תפוסת האסירים על תקן הכליאה מוסמך נציב שב"ס לשחרר אסירים לפני שריצו את מלוא עונשם, על פי התנאים הקבועים בפקודה.

בראשית אוקטובר 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היה מספר הכלואים בישראל כ-16,200, כ-12% יותר מתקן הכליאה, בהם כ-5,200 אסירים ביטחוניים. בעקבות מלחמת חרבות ברזל גדל מספר האסירים הביטחוניים, ובראשית שנת 2025 היה מספרם כ-10,000 (גידול של כ-92% לעומת אוקטובר 2023); מספרם של כלל האסירים באותו זמן היה כ-23,400.

¹² אם היה נתון במעצר בביקוח אלקטרוני - תקופה המצטברת כדי 18 חודשים.

¹³ בתזכיר חוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (הארכת מעצר לחשוד בעבירת ביטחון) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024, צוין כי: "חקירת המחבלים שלקחו חלק במתקפת הטרור היא מורכבת וחריגה, ולה מאפיינים ייחודיים שטרם נודע כמותם בישראל... היא נסובה סביב עשרות זירות שבהן התחוללו הפשעים; היקף גדול של מחבלים שביניהם קשרים מגוונים; מספר הקורבנות והעדים הוא עצום...; היקף הראיות הוא עצום" ועוד.

¹⁴ תקופת המעצר הראשונית של חשוד בעבירת ביטחון נקבעה ל-45 ימים, ושופט רשאי להאריך מפעם לפעם את מעצרו של החשוד לתקופות נוספות של 45 ימים כל אחת; החזקת חשוד במעצר ברצף בגין אותו אירוע לתקופה של יותר מ-90 ימים טעונה אישור של היועץ המשפטי לממשלה.

¹⁵ חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 67 והוראת שעה), התשפ"ה-2024.

שב"ס אחראי ל-30 מתקני כליאה בפריסה ארצית. בתי הסוהר העיקריים שבהם כלואים אסירים ביטחוניים הם אלה: במחוז צפון - כלא גלבווע וכלא מגידו¹⁶; במחוז מרכז - כלא עופר; ובמחוז דרום - כלא קציעות וכלא גנות¹⁷.

ב-8.10.23, יום לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הכריזו שהב"ט על מחנות צה"ל ובהם "שדה תימן", "עופר" כמתקני כליאה של לב"חים, בהתאם לסעיף 3א(ב) לחוק הלב"חים. המתקנים נועדו לשמש לקליטה, לחקירה ולמיון ראשוני של עצורים שנתפסו במלחמה, לזמן קצר, לפני העברתם למתקני שב"ס. במענה צה"ל מיולי 2025 למשרד מבקר המדינה נכתב כי צה"ל הקים במהלך מלחמת חרבות ברזל מתקני כליאה, שבהם כ-1,800 מקומות כליאה ובהם: "שדה תימן" ו"עופר", שמתחמיהם מאפשרים כליאה לזמן ממושך; וכן את מתקן "ענתות" המאפשר כליאה לזמן קצר בלבד.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 - מרץ 2025 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא כליאה, שחרור והעמדה לדין של אסירים ביטחוניים; בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2026. בביקורת נבחנו הסוגיות האלה: היערכות שב"ס וצה"ל לכליאת אסירים ביטחוניים בעת מלחמה; דרכי התמודדות של שב"ס עם פערי הכליאה בעת מלחמת חרבות ברזל; השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולתו של סגל שב"ס למלא את תפקידו; ההשפעות של מצוקת הכליאה על הפעילות לסיכול טרור, בהיבטי חקירות ומעצרים; תגבור שב"ס בכוחות מילואים של צה"ל; והליכי השחרור וההעמדה לדין של אסירים ביטחוניים. הביקורת נעשתה במשרד לבל"ס, בשב"ס, בפרקליטות המדינה, בשב"כ ובמטה לביטחון לאומי (להלן - מ"ל). השלמת הביקורת בוצעה בצה"ל. יצוין כי הביקורת לא עסקה בכליאה במתקנים שבאחריות צה"ל שבהם כלואים אסירים ביטחוניים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת ולפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

¹⁶ במסגרת הוספת מקומות כליאה על ידי שב"ס, מוקם בסביבת כלא מגידו "אשכול כליאה מגידו" (ראו להלן).

¹⁷ באוגוסט 2024 אוחדו מתקני הכליאה רמון ונפחא במסגרת ביט"ר גנות.

היערכות לאומית לכליאה באירוע מלחמת

תמונת מצב לגבי מקומות הכליאה בשב"ס לפני מלחמת חרבות ברזל

בפקודת בתי הסוהר נקבע כי "אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו". תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997, קובעות בין היתר, כי השטח הממוצע לעצור בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת (להלן - תקן המינימום).

ביוני 2017 פסק בג"ץ כי תקן המינימום יוחל בהדרגה על כל הכלואים בכלל הביס"ר של שב"ס (להלן - בג"ץ שטח המחיה¹⁸). בג"ץ קבע כי על שטח המחיה המזערי לכלוא¹⁹ להיות 3 מ"ר החל ממרץ 2018 (להלן - הפעימה הראשונה), וכי החל מדצמבר 2018 שטח המחיה המזערי צריך להיות, בהתאם לתקן המינימום, 4.5 מ"ר לכלוא (הפעימה השנייה)²⁰.

בעקבות פסיקת בג"ץ שטח המחיה התקבלה בפברואר 2018 החלטת הממשלה בנושא "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה"²¹. בהחלטה נקבע כי יש לבנות, לשפץ ולהתאים מקומות כליאה לכ-4,000 כלואים. זאת באמצעות הוספת מקומות כליאה בביס"ר קיימים, הרחבת מתקני כליאה והקמת מתחם כליאה חדש. במאי 2019 הודיעה המדינה לבג"ץ כי הפעימה הראשונה של פסק הדין בוצעה במלואה.

בהודעת עדכון מטעם המדינה בעניין בג"ץ שטח המחיה מדצמבר 2019 צוין כי "מספר מקומות הכליאה הדרוש לשירות בתי הסוהר מושפע מהצורך בשמירת הגמישות התפעולית הנדרשת לשם ניהול מתקני הכליאה והמעצר המוכתבת כידוע מאילוצים רבים שניתן לחלקם לשלוש קבוצות עיקריות... אילוצים הקבועים בדין כגון הפרדת אוכלוסיות... אילוצים מובנים בניהול מערך הכליאה, כגון: הפרדה בין אסירים מסוכסכים... [ו]אילוצים מבצעיים הנובעים מהיערכות של שירות בתי הסוהר למצבי חירום המצריכים שמירת מקומות כליאה כעתודה לנסיבות של ביצוע מעצרים משמעותיים בהיקפם"²².

בדוח מבקר המדינה בנושא "תנאי המעצר בשירות בתי הסוהר" משנת 2020 (להלן - דוח מבקר המדינה בעניין תנאי המעצר) צוין כי "הואיל ופסק הדין בבג"ץ תנאי מחיה נועד להבטיח עמידה בתקן המינימלי המאפשר לשמור על כבודם הבסיסי של הכלואים, על הממשלה לראות ביישום פרויקט לאומי, ולהתגייס לסייע לשב"ס לעמוד ביעד זה. יש לתת מענה לקשיים הכרוכים במימוש הפרויקט באמצעות בחינת פתרונות זמניים מידיים. זאת בהלימה לתכנון כולל, הבא לידי ביטוי בין היתר בתמ"א 24 [תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר], המביאה בחשבון את צורכי הכליאה בישראל בטווח הארוך". בדוח צוין כי ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה במדינה ייעשו על ידי שב"ס, בשיתוף

18 בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נגד השר לביטחון פנים (2017).

19 על פי החלטת בג"ץ האמורה, יותר מ-50% מהאסירים הוחזקו בתאים שבהם שטח המחיה היה פחות מ-3 מ"ר לאסיר.

20 תקן הכליאה בשנת 2017 היה 15,500 עצורים.

21 החלטת הממשלה 3595 (25.2.18).

22 הודעת עדכון מטעם המדינה, בג"ץ 1892/14, האגודה לזכויות האזרח נגד השר לביטחון פנים (2019).

כלל הגורמים הרלוונטיים, הן לצורך השלמת הטיפול בפערי התשתית בהתאם לפסיקת בג"ץ והן נוכח מגמת הגידול במספר הכלואים.

במשך השנים התקבלו החלטות ממשלה נוספות שעסקו בסוגיית מקומות הכליאה. למשל, באוגוסט 2020 התקבלה החלטת הממשלה 291 בנושא "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה" (להלן - החלטת הממשלה 291)²³. בהחלטה נקבע בין היתר כי יש להמשיך בביצוע התכנון להגדלת שטחי הכליאה ולבחון הקמת מתקני כליאה חדשים.

כדי למצוא פתרונות כליאה ולעמוד בהחלטות בג"ץ בנושא קיים המשרד לבל"ם בינואר 2022 דיון בנושא "מיצוי מקומות הכליאה שאינם אפקטיביים בשב"ס". בסיכום הדיון ציין ראש ענף (להלן - רע"ן) תכנון וכליאה בשב"ס כי בסוף שנת 2023 צפוי להיות מחסור של מאות מקומות כליאה, וזאת בהנחה שמספר הכלואים יהיה 14,400. עוד ציין ראש ענף תכנון וכליאה כי "יש לקחת בחשבון מצבים בהם מצבת הכלואים גדלה בצורה משמעותית לדוגמת מבצע 'שומר החומות'²⁴ ולהיערך אליהם".

בדיונים שהתקיימו ביולי 2022 במשרד לבל"ם בראשותם של מנכ"ל המשרד וראש אגף מדיניות במשרד, בנושא "משבר הכליאה - סטטוס פעולות הגופים בטווח המידי", צוינה ביתר שאת מצוקת הכליאה. בדיונים ציין מנכ"ל המשרד כי "מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר כליאה לאומי" ונציג שב"ס הבהיר כי "הארגון מיצה את כל התמרונים האפשריים למיצוי מקומות הכליאה".

במצגת שהציג המשרד לבל"ם למנכ"לית משרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) באוגוסט 2022 בנושא "מתווה להיערכות מיטבית עבור צרכי הכליאה העתידיים של מדינת ישראל" צוין כי "**משבר הכליאה מציב אתגר מורכב במיוחד להיבטי תכנון וניהול בראייה צופה פני עתיד... [וכי] מרכיבים רבים בתוכנית האסטרטגית הינם מרכיבים בעלי יכולת חיזוי נמוכה**" (ההדגשה במקור). במצגת צוין גם כי במסגרת יישום החלטת הממשלה 291 גיבשו המשרד לבל"ם ושב"ס תוכנית עבודה הכוללת, בין היתר, יעד של קביעת צרכי הכליאה לטווח הארוך.

באוקטובר 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1903 בנושא "תוכנית לאומית ליעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה". ההחלטה כללה תוכנית משולבת ומדורגת לבינוי מואץ של מקומות כליאה נוספים בטווח הקצר, הבינוני והארוך, לצד כמה פעולות וצעדים נוספים שיש בהם כדי לסייע בצמצום מספר הכלואים בביס"ר של שב"ס. בהחלטה נקבע כי יוקם צוות היגוי ויישום לאומי לניהול ולוויסות של מקומות הכליאה (להלן - ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה), בראשות מנכ"ל המשרד לבל"ם ובהשתתפות מנכ"ל משרד רה"ם ונציגים בכירים ממשרד המשפטים, משב"ס, ממשטרת ישראל, משב"כ, וכן בהשתתפות הממונה על התקציבים במשרד האוצר. בהתאם להחלטת הממשלה, על ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה לבצע, בין היתר, הערכת מצב חצי-שנתית לגבי היצע

²³ החלטת הממשלה 291 (2.8.20).

²⁴ מבצע צבאי של צה"ל שהתקיים מ-10.5.21 ועד 21.5.21. המבצע החל לאחר שארגון חמאס שיגר רקטות לעבר ירושלים. בעת המבצע התרחשו מהומות בישראל, בעיקר בערים מעורבות שבהן מתגוררים יהודים לצד ערבים, ביישובים ערביים ובכבישים ברחבי הארץ.

מקומות הכליאה לעומת מספר הכלואים ולגבש תוכנית רב-שנתית להקמת מתקני כליאה נוספים בהתאם לצורך.²⁵

בתגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת מנובמבר 2025 צוין כי לצורך יישום החלטה 1903 במתקני הכליאה עופר, נפחא, מעשיהו, צלמון ואלה, הוקצו תקציבים חד-פעמיים בהיקף של 64 מיליוני ש"ח בשנת 2023 וכן 105 מיליוני ש"ח בשנת 2024.

בהחלטת בג"ץ מדצמבר 2022 נקבע כי בג"ץ נעתר לבקשת המדינה ונותן בפעם השלישית ארכה לגבי מימוש הפעימה השנייה שנקבעה בפסק הדין משנת 2017 בנוגע להרחבת שטח המחיה של הכלואים בשב"ס עד 31.12.27. בג"ץ ציין כי "הארכה זו מותנית בכך שביהמ"ש יתרשם מביצועה בשטח של החלטת ממשלה 1903"²⁶.

בפברואר 2023 תוקנה פקודת בתי הסוהר ונקבע בה כי תקן הכליאה של שב"ס בכלל בתי הסוהר יהיה 14,500 כלואים²⁷, לעומת תקן של 14,100 כלואים שהיה בתוקף עד לאותה עת. לפי נתוני שב"ס, ב-6.10.23, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הסתכם מספר הכלואים בשב"ס בכ-16,200, חריגה של כ-1,700 כלואים (כ-12%) מתקן הכליאה.

בביקורת עלה כי ביולי 2022 קבע מנכ"ל המשרד לבל"ם כי "מדינת ישראל נמצאת בעיצומו של משבר כליאה לאומי"; וכי ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל כבר חרג מספר הכלואים במתקני שב"ס בכ-1,700 כלואים (כ-12%) מתקן הכליאה: 16,200 כלואים בפועל לעומת 14,500 על פי התקן.

כמו כן עלה כי מועד מימושה של הפעימה השנייה בנוגע להרחבת שטח המחיה של הכלואים במתקני שב"ס, שנקבע תחילה לדצמבר 2018, נדחה עד 31.12.27. יודגש כי בג"ץ התנה את הארכה זו בכך שבית המשפט יתרשם כי בוצעה בשטח החלטת הממשלה 1903, שבמסגרתה אושרה תוכנית לאומית ארוכת טווח לייעול ולהרחבה של מערך הכליאה.

כפי שכבר ציין משרד מבקר המדינה בדוח בעניין תנאי המעצר משנת 2020, על הממשלה לראות בפרויקט להגדלת מספר מקומות הכליאה של אסירים המוחזקים בידי שב"ס ולהגדלת מרחב המחיה לאסירים בהתאם להחלטת בג"ץ - פרויקט לאומי, ולפיכך עליה להתגייס לסייע לשב"ס לעמוד ביעד זה. ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה במדינה יתבצעו על ידי שב"ס, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, הן לצורך השלמת פערי התשתית בהתאם לפסיקת בג"ץ והן נוכח מגמת הגידול במספר הכלואים.

²⁵ החלטת הממשלה 1903 (23.10.22).

²⁶ בג"ץ 1892/14 (2022).

²⁷ חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 61 והוראת שעה), התשפ"ג-2023.

היערכות שב"ס וצה"ל לתרחיש מלחמה

העברת האחריות לכליאת אסירים ביטחוניים מצה"ל לשב"ס כארגון כליאה לאומי

כאמור, חוק הלב"חים מסדיר את כליאתם של לב"חים. על פי החוק, לב"חים ייכלאו במקומות כליאה, ובהם ביס"ר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר - בית סוהר צבאי ומקום שקבע שהב"ט בצו. שהב"ט הוא הממונה על ביצוע החוק.

בחוק המעצרים נקבע כי עצור יוחזק במקום מעצר באחריות המשטרה או שב"ס שהשר לבל"ם הכריז עליו במקום מעצר.

כאמור לעיל, בשנים 2005 - 2006, בד בבד עם ההכרזה על שב"ס כארגון הכליאה הלאומי, הועברה האחריות לכליאתם של אסירים ביטחוניים מצה"ל לשב"ס. במסגרת זאת הועברו לניהול שב"ס מתקני כליאה שבהם כלואים אסירים ביטחוניים.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת מינואר 2026 (להלן - תגובת צה"ל לטיטת דוח הביקורת) נכתב כי "בשנת 2006, על פי החלטת הדרג המדיני ובהמשך לפסיקת בג"ץ^[28], הועברה האחריות לכליאת עצורים ביטחוניים מידי צה"ל לשב"ס באופן מלא"; כי "חריג יחיד לכך, היו מתקני שהייה קצרי טווח לעצורים ביטחוניים באיו"ש, שתכליתם החזקה זמנית של עצורים לימים בודדים עד להעברתם לכליאה בשב"ס". צה"ל הוסיף וציין, כי בעקבות זאת הועברו מתקני כליאה מצה"ל לאחריות שב"ס "וצה"ל לא החזיק עוד במתקני כליאה דומים"; ו"כל זאת מתוך הבנה כי צה"ל אינו ארגון כליאה ושירות בתי הסוהר הוא הגוף המקצועי והרשות המוסמכת לכליאה במדינת ישראל". עוד הוסיף צה"ל כי "גם במבצעים ובמערכות קודמות בגזרת רצ"ע, נדרש צה"ל להחזיק עצורים רק למשך זמן קצר לטובת סינון וחקירה ראשונית, טרם העברה לשב"ס".

כמו כן, צה"ל ציין בתגובתו כי "בהתאם לכך, שב"ס הוכר על ידי הדרג המדיני בשנת 2006 כארגון הכליאה הלאומי"; כי "כדי לאפשר לשב"ס לממש את אחריותו לכליאת אסירים ביטחוניים התחייב צה"ל להציב לשירות בשב"ס 975 חיילים וחיילות"; וכן להעביר לשב"ס תקציב של כ-100 מיליון ש"ח בכל שנה; ו"בכך האחריות לקליטת עצורים ביטחוניים הועברה במלואה לשב"ס"; וכי "משנת 2006, עת הועברה האחריות הכוללת לשב"ס, ועד ליום ה-7 באוקטובר 2023 בו נפתחה מלחמת 'חרבות ברזל', צה"ל לא נדרש להחזיק בעצורים ביטחוניים במשמורת לתקופות ממושכות, ולא החזיק מתקני כליאה לצורך זה", למעט החריגים המוזכרים לעיל.

בשנת 2006 נקבע נוהל עבודה משותף לשב"ס ולצה"ל (להלן - הנוהל המשותף), שנועד להתוות את שיתוף הפעולה בין שני הגופים. בנוהל המשותף נקבעו מתקני הכליאה שהועברו מאחריות צה"ל לאחריות שב"ס.

²⁸ בג"ץ 5591/02 יאסין נ' מפקד מחנה צבאי קציעות (18.12.02), ובו נקבע: "יש מקום לשקול אם ראוי הוא שהאחריות על תנאי כליאתם של עצורים מנהליים מהאזור תהא מופקדת בידי הצבא. לדעתנו, ראוי הוא לשקול הטלת אחריות על כך בידי שב"ס".

בנוהל נקבע כי תקן הכליאה יעמוד על כמה אלפים של אסירים ביטחוניים, וכי "כל שינוי בארגון בתי הכלא שבאחריות השב"ס לא יגרע מתקינת כליאת העצורים הביטחוניים".

נמצא כי תקן הכליאה של שב"ס לכלל האסירים עמד בשנים 2021 עד 2023 על 14,000-14,500 אסירים, וכי במסגרת תקן הכליאה לא נעשתה הפרדה בין תקנים המיועדים לאסירים פליליים לבין אלו המיועדים לאסירים ביטחוניים.

בביקורת נמצא כי מספר האסירים שהיו כלואים בשב"ס בשנים האמורות היה 13,800 - 16,200, ובהם 9,500 - 11,000 אסירים פליליים; והיתר, 4,300 - 5,200, היו אסירים ביטחוניים. בהתחשב במספר האסירים הפליליים שהיו כלואים במתקני הכליאה של שב"ס באותן שנים, מספר מקומות הכליאה שנותרו לאסירים ביטחוניים על פי תקן הכליאה היה 3,500 - 4,500. טווח זה היה נמוך באחוזים ניכרים ממספר מקומות הכליאה שיועדו בנוהל המשותף לשב"ס ולצה"ל משנת 2006 לאסירים ביטחוניים, שעמד על כמה אלפים.

השר לבל"ס מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 כי תקן הכליאה "לא מלמד דבר על כמות הכלואים, כמות המיטות, כמות הבינוי ועל המצב הכללי של הכליאה בישראל"; כי "תקן הכליאה אינו אומר דבר על היחס בין [מספר] המחבלים לבין [מספר] האסירים הפליליים"; והוא "לא רלוונטי להיערכות לחירום". השר ציין עוד כי "כל תפקידו של תקן הכליאה הוא לעניין מנגנון השחרור המינהלי" כמוזכר בסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר. השר הוסיף וציין כי "אמנם שב"ס נקלע לאירוע חסר תקדים ונדרש לקלוט כמות עצומה של מחבלים" אך עמד במשימה.

שב"ס מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026 (להלן - תגובת שב"ס ממרץ 2026), כי בשנים 2021 - 2023 מצבת האסירים הביטחוניים בשב"ס הייתה נמוכה ממספר מקומות הכליאה שיועדו בנוהל המשותף האמור לשב"ס ולצה"ל לאסירים ביטחוניים, היות ולא היה פוטנציאל קליטה נוסף מצה"ל באותה עת; וכי "תקן הכליאה הרשמי [לכלל האסירים הפליליים והביטחוניים] לא השפיע על קליטות [אסירים] ביטחוניים בשום שלב". שב"ס הוסיף וציין, כי הוא עורך "עבודת מטה, אשר תבחן, בין היתר, את הצורך לביצוע הפרדה בין התקנים [לאסירים] הפליליים והביטחוניים".

משרד מבקר המדינה מציין כי קיימת חשיבות רבה לתקן הכליאה הקובע את סך כל מקומות הכליאה בכלל בתי הסוהר, וממנו אמורים להיגזר התכנון והקצאת המשאבים הנדרשים לפעילות שב"ס. עם זאת, כאמור, בתקן הכליאה לא קיימת הפרדה בין אסירים ביטחוניים לאסירים פליליים. מומלץ כי שב"ס וצה"ל ישבו ויבחנו, בשיתוף פעולה, בשים לב ללקחי מלחמת חרבות ברזל וגם נוכח חלופ כ-20 שנה ממועד גיבוש הנוהל המשותף, לאיזה תקן כליאה לאסירים ביטחוניים ברגיעה יתחייב שב"ס. כמו כן, מומלץ כי שב"ס יבחן אם יש מקום לקבוע תקני כליאה נפרדים לאסירים ביטחוניים ולאסירים פליליים. עוד מומלץ כי שב"ס יעלה עניין זה לדיון בישיבת ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, וכי הוועדה תבחן אם יש מקום להמליץ לשר לבל"ס על עדכון תקן הכליאה.

כמו כן נקבע בנוהל המשותף כי מלבד קבלת האחריות למתקני כליאה אלה, "שב"ס מתחייב לקלוט מספר מסויים של עצורים ביטחוניים נוספים, בשל אירועים חריגים בתיאום בין צה"ל לשב"ס", וכי "אופי התאום יוגדר בעמ"ט [עבודת מטה, להלן - עמ"ט] נפרדת".

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס ולצה"ל כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל הם לא ערכו עבודת מטה לתיאום קליטת מספר מסוים של אסירים ביטחוניים באירועים חריגים כאמור, אף שהדבר נדרש על פי הנוהל המשותף שנועד להתוות את שיתוף הפעולה בין שני הגופים. כמו כן משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס ולצה"ל על היעדר עבודה מטה מקדימה לתיאום קליטת אסירים ביטחוניים בהיקף נרחב באירועים חריגים.

באי-ביצוע עמ"ט מסודרת היה בכדי לפגוע ביכולת להבטיח את המענה הנדרש לקליטת האסירים, והדבר בא לידי ביטוי במלחמת חרבות ברזל.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת מאוגוסט 2025 (להלן - תגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת) נכתב כי "בתקופת מלחמת 'חרבות ברזל' לא נערכה עבודת מטה בין צה"ל לשב"ס לסוגיית קליטת עצורים ביטחוניים". יחד עם זאת שב"ס ביקש להדגיש כי "בעת מלחמת 'חרבות ברזל', שב"ס קלט למתקניו כ- 5,000 אסירים ביטחוניים מתחילת המלחמה כך שתהליכי העבודה מול צה"ל התקיימו כשורה בהתאם לצורך ולנדרש ואף הרבה מעבר".

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "הסכמת הגופים במסגרת האמנה [הנוהל המשותף] לערוך עמ"ט נפרדת בעניין אופי התיאום, מצאה ביטוי בהסדרת הנושא במסגרת ההוראות של כל גוף". עוד צוין בתגובה כי "אי מימוש ההסכמה לקיום עמ"ט נפרדת באשר לאופי התיאום בהתאם לאמנה משנת 2006, לא הייתה הסיבה לפגיעה ביכולת המימוש של אחריות שב"ס לקליטת עצורים ביטחוניים בחלוף כמעט שני עשורים, גם בנסיבות החריגות של מלחמת 'חרבות ברזל'".

על שב"ס בשיתוף צה"ל לבצע את העמ"ט בעניין תיאום קליטת אסירים ביטחוניים באירועים חריגים. מומלץ כי במסגרת זאת יביאו שב"ס וצה"ל לידי ביטוי תובנות שעלו אצלם מתהליכי קליטת האסירים הביטחוניים במלחמת חרבות ברזל, כדי להיות ערוכים טוב יותר לקליטתם של אסירים ביטחוניים באירועים חריגים בעתיד.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "צה"ל מקבל את ההמלצה לקיים שיח משותף עם שב"ס להיערכות מתאימה בעתיד, בראי מלחמת 'חרבות ברזל'".

שב"ס מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2026, כי הוא מבצע עבודה לתיקוף הנוהל המשותף מול צה"ל בעניין התנהלות בעת חירום.

היערכות שב"ס לקליטת אסירים ביטחוניים לפני מלחמת חרבות ברזל

תוכנית חירום של נציבות שב"ס מיולי 2021 מגדירה עקרונות וסדרי עדיפויות למיצוי משאבי הכליאה של שב"ס בתרחישי ייחוס שונים - אירוע מלחמה, אסון המוני וכו' - שייתכן שיחייבו קליטת כלואים בהיקפים גדולים במתקני שב"ס. מטרת התוכנית היא להבטיח את החזקת הכלואים במשמורת בטוחה. שב"ס בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי הפקודה היא "פקודת הפעלה אופרטיבית המתבססת על רעיון מרכזי של מיצוי המקומות הקיימים באמצעות הצפפה"; וכי היא אינה רלוונטית לתהליכי בינוי תשתיות.

התוכנית נוגעת הן לאסירים פליליים והן לאסירים ביטחוניים, ומוסדרת בה השיטה למיצוי משאבי הכליאה על פי שלבים.

בדיון שהתקיים במשרד לבל"ס בינואר 2022 בנושא "מיצוי מקומות הכליאה שאינם אפקטיביים בשב"ס" ציין רע"ן תכנון וכליאה בשב"ס כי "יש לקחת בחשבון מצבים בהם מצבת הכלואים גדלה בצורה משמעותית לדוגמת 'מבצע שומר החומות' ולהיערך אליהם".

בתוכנית החירום של נציבות שב"ס מיולי 2021, המגדירה עקרונות וסדרי עדיפויות למיצוי משאבי הכליאה בתרחישי ייחוס של אירוע מלחמה, אסון המוני וכו', שייתכן שיחייבו קליטת כלואים בהיקפים גדולים במתקני שב"ס, נקבעה הוספת מקומות כליאה בעת חירום, בעיקר על בסיס הצפפה.

בביקורת עלה כי תוכנית החירום גובשה בעיקרה על בסיס הצפפה, כלומר על הגברת האכלוס במתקני הכליאה הקיימים ולא על הכשרת מקומות כליאה נוספים, בלי שבוצע תהליך של הערכת צורכי הכליאה בתרחישי הייחוס השונים, ובכלל זה באירוע של מלחמה, ובלי שגובשה תוכנית להכשרת מקומות כליאה נוספים, ונוסף על כך לא הוקצה תקציב להכשרת מקומות אלו. זאת אף שהמשרד לבל"ס ושב"ס היו ערים לכך שבהתממש תרחיש של אירוע מלחמתי, עלול לחול גידול ניכר במצבת הכלואים.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "שב"ס החלה עבודת מטה לגיבוש תחזית אמפירית לביקוש לכליאה ועל בסיסה ייקבע תרחיש ייחוס כליאתי ומסגרת היערכות מומלצת להיצע מקומות לאסירים ביטחוניים ופליליים, בשגרה ובמלחמה" (להלן - עמ"ט לתכנון כליאת לוחמי אויב במתקני שב"ס). שב"ס ציין כי יציג לאישור משרד הבל"ס ומשרד האוצר "תוכנית בינוי להגדלת היצע המקומות, טיוב הפריסה וחידוש המערך".

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי צה"ל יסייע למשרד לבל"ס ולשב"ס ככל שיידרש.

בתגובת אגף התקציבים במשרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת מספטמבר 2025 (להלן - תגובת משרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת) נכתב כי "במשרד האוצר לא התקבלה דרישה לתקצוב תוכנית הכשרת מקומות כליאה במצבי מלחמה".

על המשרד לבל"ס והשב"ס, בשיתוף צה"ל, להשלים את העמ"ט לתכנון כליאת לוחמי אויב במתקני שב"ס ולהביא את מסקנותיה והמלצותיה לפני ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה. עליהם לוודא כי העמ"ט תתבסס על אומדנים מספריים לגבי הגידול שאפשר שיידרש במקומות הכליאה בתרחישי הייחוס השונים, ובכלל זה בתרחיש של מלחמה, ולא להסתפק בתוכניות למיצוי מקומות הכליאה הקיימים. מומלץ כי במסגרת זאת יביאו שב"ס וצה"ל לידי ביטוי תובנות לגבי היקף קליטת האסירים הביטחוניים במלחמת חרבות ברזל; לקחים מכליאת אסירים ביטחוניים לתקופת כליאה ארוכה על ידי צה"ל; וכן את הצורך בהקצאת משאבים ובתקצוב המענה הנדרש.

מומלץ כי שב"ס והמשרד לבל"ס יגבשו, לנוכח העמ"ט לתכנון כליאת לוחמי אויב במתקני שב"ס, את ההיבטים התקציביים המתחייבים מההגדלה האפשרית הנדרשת של היצע מקומות הכליאה, וכי הם

יעבירו את הפרטים הנוגעים לכך לוועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה ולמשרד האוצר, לצורך הסדרת ההקצאה של המשאבים הנדרשים.

היערכות צה"ל לקליטת אסירים ביטחוניים לפני מלחמת חרבות ברזל

עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל צה"ל לא נדרש להחזיק באסירים ביטחוניים לתקופות ממושכות ולא החזיק מתקני כליאה למטרה זו; חוץ מאשר מתקני שהייה קצרת טווח המיועדים לאסירים ביטחוניים באיו"ש לצורך קליטה וחקירה ראשונית במסגרת מבצעים קודמים בגזרת רצ"ע²⁹.

הוראת אמ"ץ-חטיבת המבצעים³⁰ בנושא "הטיפול בלוחמים בלתי חוקיים" מנובמבר 2016 (להלן - הוראת אמ"ץ בנושא לב"ח) מטמיעה את הוראות חוק הלב"חים בפקודות צה"ל. בהוראה נקבע כי נוכח המומחיות הנדרשת בטיפול באסירים ביטחוניים יש לתת עדיפות לכליאתם של לב"חים במתקני שב"ס. עם זאת, בהוראה צוין כי ייתכן מצב שבו לא ניתן יהיה להעביר לב"חים לשב"ס, והם ייכלאו במתקן שבאחריות צה"ל. הוראת אמ"ץ-חטיבת המבצעים בנושא "מעצר אזרחי ולוחמי אויב בלחימה" מיולי 2016 (להלן - הוראת אמ"ץ בנושא כליאת לוחמי אויב) עוסקת בטיפול באסירים ביטחוניים הנתפסים על ידי צה"ל במסגרת תמרון קרקעי.

בהוראה נקבע כי צה"ל יכול להקים שלושה סוגי מתקנים לכליאת אסירים ביטחוניים:

1. מתקן שהייה (מתקה"ש) להחזקת כלואים בשטח אויב לתקופה קצרת טווח, הפועל בפיקודו של המפקד בגזרת הלחימה.
 2. מתקן כליאה פיקודי קדמי בשטח מדינת ישראל לצורך כליאה לתקופה קצרת טווח (דוגמת "שדה תימן"), המופעל על ידי כוח של חיל המשטרה הצבאית בהתאם לקביעת מפקד המשטרה הצבאית הפיקודי.
 3. מתקן כליאה פיקודי עורפי בשטח מדינת ישראל לצורך כליאה לתקופה ארוכת טווח, המופעל על ידי יחידת שיטור פיקודית. בהוראה נקבע כי המתקן מיועד בין היתר ל"החזקה ארוכת טווח של לב"חים (אם לא ניתן להעבירם לשב"ס עקב עומס במתקניו)".
- בהוראה נקבע גם כי ככלל, פעילי טרור שנתפסו על ידי צה"ל יועברו במהירות האפשרית לידי שב"ס "אלא אם החזקתם מתעכבת במשך תקופה ארוכה או שנגמר המקום בשב"ס, ואז יועברו למתקן הכליאה הפיקודי כתחליף".

29 מענה צה"ל מיולי 2025.

30 אגף המבצעים בצה"ל (להלן - אמ"ץ) נושא באחריות מטה לתכנון ולהפעלת כוחו של צה"ל. חטיבת המבצעים באמ"ץ מנחה, באמצעות פקודות, הוראות, תוכניות ותפיסות בתחום הפעלת הכוח והתיאום המבצעי המחייבות את כלל צה"ל, הן בשגרה הן בחירום ובמלחמה (מתוך הוראת אמ"ץ-חטיבת המבצעים "מורה נבוכים" ינואר 2025).

בהוראה נקבע עוד כי בכל תוכנית מבצעית "יש לקבוע מראש את מדיניות והיקף המעצרים" (ההדגשה במקור), וכי יש להיערך מהבחינה הלוגיסטית לכליאה בהתאם להיקף הכלואים המתוכנן (המתבסס על המדיניות שנקבעה והערכה מבצעית).

התייחסויות לעקרונות מערך השיטור, ובכלל זה לנושא כליאת לוחמי אויב, נכללות גם בתוכניות אופרטיביות שונות של צה"ל.

בביקורת עלה כי אף שבהוראת אמ"ץ בנושא כליאת לוחמי אויב נקבע כי בכל תוכנית מבצעית יש לקבוע מראש את מדיניות המעצרים ואת היקפם, לא כללו התוכניות מבצעיות של צה"ל מהתקופה שקדמה לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ושנסקרו על ידי הביקורת, את היקף המעצרים הצפוי במערכה. כמו כן, אף שבהוראות אמ"ץ בנושא לב"ח נקבע כי ייתכן מצב שבו לא תתאפשר העברת לב"חים לשב"ס, והם ייכלאו במתקן שבאחריות צה"ל; ועל אף שבהוראת אמ"ץ בנושא כליאת לוחמי אויב נקבע כי צה"ל יכול להקים מתקן כליאה פיקודי עורפי לצורך כליאה לתקופה ארוכת טווח נושא זה לא הוסדר בתוכניות אלו. מה שעלול לפגוע במענה לצורך בכליאת לוחמי אויב בחירום ובמלחמה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי היערכותו לפני מלחמת חרבות ברזל התמקדה בכליאת אסירים ביטחוניים לימים בודדים לצורך סינון ראשוני וחקירה, עד להעברתם לשב"ס. צה"ל ציין עוד כי המשטרה הצבאית נערכה לכליאה בחירום על פי דרישות הפיקודים המרחביים והתוכניות האופרטיביות של צה"ל. כך, בשנת 2021 החל תהליך לשיפור מוכנות המשטרה הצבאית לכליאת אויב; ביולי 2022 תוקפה תורת הלחימה (תו"ל); ובשנת 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בוצע תהליך של "דיוק איום הייחוס" בדבר היקף העצורים שנדרש לתת להם מענה כליאתי במתקני הכליאה הפיקודיים. בהתאם לכך הוחל באותה עת בביצוע עמ"ט להקמת מתקן שהייה נוסף בגזרת פיקוד המרכז ("סאלס"). עוד מסר צה"ל כי באוקטובר 2024 גיבש אמ"ץ, לבקשת המל"ל, אומדן לגבי "היקף מקומות כליאה נדרשים לשנים הקרובות" בהתממש תרחיש מלחמה רב-זירתית, וכי הוא הוצג במל"ל בנובמבר 2024 ומתוקף באופן עיתי.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "היעדר תרחיש ייחוס... ואומדן כמויות עצורים מקשה על היערכות שב"ס לקליטת עצורים ביטחוניים בעת מלחמה".

צה"ל התבסס בתוכניותיו המבצעיות על יכולות שב"ס לקלוט אסירים ביטחוניים לטווח ארוך. בביקורת עלה כי לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הכין צה"ל אומדן של היקף המעצרים הצפויים להתבצע, וכי באוקטובר 2024 טרם הוכן אומדן זה. בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת עולה כי היעדר האומדן הקשה על שב"ס לקלוט אסירים ביטחוניים בהיקפים גדולים במהלך מלחמת חרבות ברזל; והוא אף פגע במוכנות צה"ל לקלוט לתקופות ארוכות אסירים ביטחוניים ששב"ס לא יכול היה לקלוט.

במכתב של ראש חטיבת המבצעים באמ"ץ ממרץ 2024 בנושא העברת כלואים מצה"ל לרשות שב"ס צוין כי "צה"ל אינו עוסק בקליטת עצורים ביטחוניים מזה כשני עשורים ואינו בעל כשירות מקצועית להחזיק בעצורים ביטחוניים לטווח ארוך" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי צה"ל לא התכונן למצב שבו הוא יידרש להקים בעצמו מתקני כליאה לתקופה ארוכה טווח, ואף לא שמר על כשירות מבצעית בנושא זה. זאת אף שהוראות אמ"ץ מביאות בחשבון מקרה כזה ומאפשרות זאת. בפועל בפברואר 2025 היו כלואים במתקנים שבאחריות צה"ל 2,366 אסירים ביטחוניים.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי שב"ס נושא באחריות הכוללת בתחום הכליאה, לרבות כליאת אסירים ביטחוניים, וכי "אין כל בסיס נורמטיבי להטלת אחריות על צה"ל" בנושא זה. צה"ל ציין כי הוראות אמ"ץ-חטיבת המבצעים הן מטבען הוראות "תורתיות-עקרוניות הקובעות מדיניות". לעניין ההוראות האמורות ציין צה"ל כי הן קובעות "את האופן שבו יש להתנהל עם עצורים בתרחישים מסויימים, לצד אמירות עקרוניות וכלליות המנחות את צה"ל להיערך באופן עקרוני לעיסוק בעצורים במסגרת תוכניות מבצעיות". צה"ל ציין כי ההוראות האמורות עוסקות במגוון אפשרי של תרחישים אך אינן מתיימרות לקבוע לאיזה תרחיש יש להיערך בכל נקודת זמן נתונה; כי "החלטה להיערך לתרחיש קונקרטי צריכה להיגזר מהערכה מבצעית עדכנית המחוברת לזמן ולהקשר מסויימים, מהסתברות מימוש התרחיש ומחומרתו"; וכי "מדובר בהחלטת מדיניות שלוקחת בחשבון מגוון שיקולים שכן היא כרוכה במשאבים וביתור על אלטרנטיבות".

צה"ל הוסיף וציין כי העובדה שהוא "מכיר בכך שיייתכן מצב זמני בו לנוכח היותו של הצבא גוף לוחם, הנדרש לבצע מעצרים בשטח בעת לחימה מול אויב, יידרש ליתן מענה כליאתי, אין משמעותה שצה"ל הוא גוף שלו אחריות בתחום הכליאה"; וכי "מצב בו גוף מכיר באפשרות כי בתרחיש קצה מסוים יאלץ לסייע לגוף אחר לממש את אחריותו החוקית - אינה מעבירה את אחריות אותו גוף אליו ואינה יוצרת אחריות נורמטיבית לאותו גוף לבצע זאת מלכתחילה". כמו כן ציין צה"ל כי "תרחישי הייחוס אליהם צה"ל נערך, ואליהם היה עליו להיערך, לא צפו באופן כלשהו את שהתממש במלחמת 'חרבות ברזל' חסרת התקדים. דרישה מצה"ל להיערך לכל תרחיש, קיצוני ככל שיהיה... אינה ישימה, ותוביל להשקעת משאבים עצומים והסבת הקשב הפיקודי מהמשימות עליהן צה"ל אמון".

עוד הוסיף צה"ל עוד כי "כליאה לטווח ארוך מצריכה מומחיות ייעודית והקצאת משאבים, שני אלה מצויים בשב"ס מתוקף סמכותו ואחריותו. העברת אחריות בנושא זה לצה"ל תצריך קבלת החלטה בנושא על ידי הגורמים המוסמכים והשקעת משאבים מתאימה".

לצד זאת צה"ל ציין כי היערכותו עד לפרוץ מלחמת "חרבות ברזל" לתרחיש כליאת אויב במלחמה התמקדה "במימוש האחריות המוטלת עליו כגוף המבצע מעצרים של מעורבים אפשריים בפעילות טרור, כלומר - בכליאה זמנית לימים בודדים במתקנים ארעיים לטובת סינון ראשוני"; ובהתאם לכך, ערב המלחמה הוא היה ערוך כפי שנדרש ממנו במצב שגרה, עם מתקני כליאה המותאמים לקליטה ראשונית, חקירה וסינון; ולא היו בידיו "מתקני כליאה המתאימים לביצוע המשימות המוטלות על השב"ס של כליאה לזמן ארוך".

משרד מבקר המדינה מציין כי הוראת אמ"ץ בנושא כליאת לוחמי אויב, שנחתמה בשנת 2016, כעשר שנים לאחר הגדרת שב"ס כארגון הכליאה הלאומי, משקפת את ההכרה בכך שבמקרים שבהם שב"ס לא יוכל לקלוט אסירים ביטחוניים עקב מצוקת מקום, צה"ל יידרש לקלוט אותם במתקניו.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם להוראת אמ"ץ, לפני פרוץ המלחמה לא הכין צה"ל אומדן של היקף המעצרים הצפויים להתבצע בעת הפעלת תוכניותיו המבצעיות ולא נערך לתרחיש של כליאת לוחמי אויב לטווח ארוך. רק באוקטובר 2024, כשנה לאחר פרוץ המלחמה, גיבש צה"ל אומדן לגבי היקף מקומות הכליאה הנדרשים בתרחיש של מלחמה רב-זירתית.

מומלץ כי צה"ל יתאם עם שב"ס, בהתאם לאומדן צה"ל לגבי "היקף מקומות כליאה נדרשים לשנים הקרובות" בתרחיש מלחמה רב-זירתית, את מספר מקומות הכליאה לטווח הארוך לאסירים ביטחוניים שהוא יידרש לתת מענה להם, כסיוע לשב"ס. בהתאם לכך, על צה"ל להבטיח את יכולתו לעמוד במשימה. זאת, בין היתר, על בסיס לקחים ממלחמת חרבות ברזל. במידת הצורך מומלץ כי צה"ל יביא עניין זה לבחינתו של שהב"ט כדי לקדם עמ"ט בין-משרדית בנושא ובה ייבחנו אם צה"ל מתאים לבצע משימה זו. אין בכך כדי להפחית מאחריותו של שב"ס לכליאת אסירים ביטחוניים, כפי שמתחייב מהיותו ארגון הכליאה הלאומי, ואין בכך כדי להעביר את האחריות לעניין זה משב"ס לצה"ל.

מצב החירום בתחום הכליאה בעקבות מלחמת חרבות ברזל

כאמור, עם פרוץ המלחמה חלה עלייה חדה במצבת האסירים הביטחוניים בשב"ס (ראו תרשים 1 לעיל). בעקבות כך באוקטובר 2023 חוקק החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר³¹, המאפשר לשר לבל"ים להכריז על מצב חירום כליאתי, שבו ניתן לכלוא עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח המחיה (שטח מחיה מזערי של 3 מ"ר לאסיר). יצוין כי מצב חירום כליאתי במתקני הכליאה של שב"ס הוכרז באופן רציף מ-22.10.23 עד 31.7.25.³²

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת צוין כי באוקטובר 2023 התקיימו שיחות בין צה"ל ובין שב"ס כדי לתאם בין הגופים את אופן קליטת העצורים ממתקני הכליאה הצבאיים ואת אופן העברתם לידי שב"ס. בעקבות שיחות אלה, העצורים שנעצרו בשטח ישראל בשבעה באוקטובר ובימים שלאחר מכן, אשר נמצא כי היו מעורבים בפעילות טרור בשבעה באוקטובר, הועברו לכליאה בשב"ס בשבועות הראשונים למלחמה. על רקע היקף המעצרים הנרחב במלחמה צה"ל נדרש להקים מתקני כליאה צבאיים שנועדו "לכליאה 'ראשונית' ולצרכי מיון וחקירת מודיעין".

בדצמבר 2023 פנה מפקד המשטרה הצבאית לראש אגף האסיר בשב"ס וציין כי תקן הכליאה שנקבע הוא כמה אלפי מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים, וכן כי ניתנה התחייבות לקלוט כמות נוספת בשל אירועים חריגים. מפקד המשטרה הצבאית הוסיף כי "לאי עמידה בהיקף האמור, השלכות משמעותיות על מאמץ המלחמה בצה"ל".

מדיון של ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה בראשות ממלא מקום מנכ"ל המשרד לבל"ים, שהתקיים בדצמבר 2023, בעת מלחמת חרבות ברזל, עלה כי לאחר פרוץ המלחמה החריפה מצוקת הכליאה בישראל.

31 חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראות שעה), התשפ"ג-2023.

32 עדכון אחרון למצב החירום הכליאתי: "חוק תיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2024, סעיף 1 (1), 25.12.24.

ב-1.24.24 הודיע שב"ס לצה"ל כי בשל מצוקת הכליאה הוא מיצה את יכולתו לקלוט אסירים ביטחוניים ו"לאור זאת... על פי הנחיית נציב [שירות] בתי הסוהר התקבלה החלטה על עצירת הקליטות בבסיס"ר מגידו, ופנר וקציעות".

במענה צה"ל מיולי 2025 למשרד מבקר המדינה נמסר כי "בתחילת חודש פברואר 2024 שב"ס הפסיק באופן חד צדדי וללא תיאום [עם צה"ל] את הקליטה הסדורה של עצורים ביטחוניים במתקניו בכל הגזרות... עקב כך צה"ל מצא עצמו מחזיק אלפי כלואים זאת תוך ששב"ס אינו מציע מענה על בסיס מקורותיו; כשהתחורר לו כי שב"ס אינו קולט למתקניו כלואים בהיקף הנדרש וצה"ל יידרש להחזיק כלואים לתקופות ממושכות מהמתוכנן, הוא החל בהקמת מתקני כליאה המאפשרים שהות של כלואים לתקופות ארוכות.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי בפברואר 2024 קלט שב"ס כ-300 כלואים, כ-200 מהם מצה"ל, ועל כן "לא הייתה החלטת עצירת קליטות גורפת". עוד ציין שב"ס כי "המשיך לקלוט עצורים לאורך כל ימי הלחימה בהתאם למקומות הכליאה המצויים ברשותו ואף מעבר לכך, ופעל לייצר מקומות כליאה נוספים". בתגובתו של שב"ס ממרץ 2026 הדגיש, כי מאז תחילת מלחמת "חרבות ברזל" ועד אוקטובר 2025 נקלטו בשב"ס כ-17,600 אסירים ביטחוניים מכלל גופי האכיפה והביטחון".

בדיון שהתקיים ביוני 2024 ציין נציג צה"ל פער מסוים בתחום הכליאה.

בדיון שהתקיים במשרד לבל"ס בספטמבר 2024 בנושא ההיערכות לדיוני התקציב לשנת 2025 הדגיש ראש חטיבת תכנון בשב"ס כי "גם אם בסופו של דבר תהיה עסקה [לשחרור חטופים], שבמסגרתה ישוחררו אסירים ותחול ירידה במצבת הכלואים, עדין יהיה פער גדול מאוד במקומות הכליאה שנדרש להשלים". כמו כן הוא ציין כי "לאור חוסר הוודאות... ובהיעדר תרחיש ייחוס, לא ניתן לייצר מצבה חזויה עבור האסירים הביטחוניים".

במצגת שב"ס מאוקטובר 2024 שעניינה תוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2025 נכתב כי "הימנעות מבניית מקומות נוספים ל[אסירים] ביטחוניים משמעותה השארת עתודה מצומצמת ביותר לטובת המשך הלחימה בזירות המלחמה והפנים" (ההדגשה במקור).

כאמור, באוקטובר 2024 גיבש אמ"ץ, לבקשת המל"ל, אומדן לגבי "היקף מקומות כליאה נדרשים לשנים הקרובות".

בפברואר 2025 מסר שב"ס למשרד מבקר המדינה כי באותה עת היו כלואים בישראל 12,513 אסירים ביטחוניים - 10,147 הכלואים במתקני שב"ס ו-2,366 הכלואים במתקני צה"ל וממתנינים לקליטה במתקני שב"ס. שב"ס ציין כי בעקבות ההכרזה על מצב חירום כליאתי, המאפשר הצפפה, ניתן היה לכלוא לפי התקן במתקני שב"ס 9,011 אסירים ביטחוניים. מכאן שלשב"ס היו חסרים 3,502 מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים [נכון ל-30.1.25].

תרשים 3 : הפער במקומות כליאה לאסירים ביטחוניים במתקני שב"ס, פברואר 2025



על פי נתוני שב"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נכון לפברואר 2025 היו כלואים במתקני שב"ס 10,147 אסירים ביטחוניים - חריגה של 1,136 מהמספר המרבי של אסירים שניתן לכלוא לפי התקן מאז הוכרז מצב החירום הכליאתי, ובאותה עת גם לא היה ביכולתו של שב"ס לקלוט 2,366 אסירים ביטחוניים נוספים שהיו מוחזקים במתקני צה"ל. עקב מספרם הגדול של האסירים הביטחוניים שנכלאו לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שב"ס לא היה יכול לממש באופן מלא את ייעודו כארגון הכליאה הלאומי של ישראל, האמון על כליאתם של כלל האסירים בישראל.

בביקורת עלה כי מכיוון שצה"ל לא הכין לפני המלחמה אומדן המשמש תרחיש ייחוס לגבי מספר הכלואים הצפוי בתרחיש מלחמה ולא צפה את התרחיש שהתממש במלחמת חרבות ברזל; ומכיוון שבמסגרת תקן הכליאה של שב"ס לא נעשתה הפרדה בין תקנים המיועדים לאסירים פליליים לבין אלו המיועדים לאסירים ביטחוניים ולא הוקצו לאסירים ביטחוניים מקומות כליאה כפי שהוגדר בנוהל המשותף; ובהתחשב בכך שמדינת ישראל הייתה שרויה במצוקת כליאה מתמשכת, עוד לפני פרוץ המלחמה; היערכותם של המשרד לבל"ם ושב"ס לקליטת לוחמי אויב בהיקפים גדולים לא הייתה מספקת, ועם פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא היה בשב"ס די מקום לכליאתם של כלל האסירים הביטחוניים שנתפסו במהלך המלחמה.

במצב דברים זה מדינת ישראל, שעוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל כבר הייתה במצב של משבר כליאה לאומי, נקלעה לאחר פרוץ המלחמה למשבר כליאה חריף שהעצים עוד יותר את המצב המשברי שהיה קיים עוד קודם לכן בתחום הכליאה, מה שפגע במענה הכליאתי הנדרש אל מול מחבלים רבים שנתפסו.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת מינואר 2026 צוין כי עקב המחסור במקומות הכליאה בשב"ס צה"ל החל בתהליכי בניין כוח והשקיע משאבים רבים בסד"כ ייעודי לכליאה ובהקמת תשתיות כליאה; וכי השקיע יותר מ-150 מיליון ש"ח בפיתוח מתקני כליאה. עוד צוין כי הוא נדרש לכלוא במתקניו "מאות רבות של עצורים גם למעלה משנה וחצי מתחילת המלחמה". צה"ל הבהיר כי גם בחלוף שנתיים מסיום המלחמה הוא נאלץ להפעיל מתקני כליאה ללב"חיים, וכי בסוף נובמבר 2025, לאחר שחרור כלואים רבים והשבתם לרצ"ע במסגרת המתווה להשבת החטופים, היו כלואים במתקני צה"ל יותר מ-100 לב"חיים.

שב"ס מסר בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי הוא ראה בנוהל המשותף את תרחיש הייחוס המחייב; וכי גורמי צה"ל לא פנו אליו בבקשה לעדכן את הנוהל. עוד צוין כי "העדר תרחיש ייחוס... ואומדן כמויות עצורים מקשה על הערכות שב"ס לקליטת עצורים ביטחוניים בעת מלחמה". כמו כן ציין שב"ס, כי הוא "עמד באופן מלא (ואף יותר מכך) בחובתו כלפי צה"ל לקלוט ולהחזיק... אסירים ביטחוניים" כפי שנקבע בנוהל המשותף.

בתגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת מנובמבר 2025 (להלן - תגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת) צוין כי "אין זה נכון להסיק כי לא הייתה היערכות מספקת של המשרד לבל"מ ושב"ס, מאחר ולא ניתן, בוודאי לא בנסיבות אלה, להיערך מראש להכפלת היקף המענה הנדרש בטווח זמן קצר".

על המשרד לבל"ם והשב"ס לגבש, בשיתוף משרד האוצר, ובסיוע צה"ל, תוכנית כליאה לאומית לקליטת מספר גדול של אסירים ביטחוניים עקב אירוע מלחמתי. זאת, על בסיס אומדן צה"ל לגבי "היקף מקומות כליאה נדרשים לשנים הקרובות" שאותו הציג למל"ל בנובמבר 2024, וכמו כן עליהם לתקף את האומדן מפעם לפעם. צורך זה מתחדד נוכח הסיכון לחידוש הלחימה בגזרות השונות ונוכח תרחיש של הסלמה ביטחונית באיו"ש, שצפויים להביא להגדלת מספרם של האסירים הביטחוניים שיהיה צורך לכלוא בישראל.

על המשרד לבל"ם, באמצעות ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, הכוללת את מנכ"ל משרד רה"ם וכן נציגים בכירים ממשרד המשפטים, משב"ס, מהמשטרה, משב"כ, מצה"ל וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, בשיתוף צה"ל, לבחון דרכי פעולה להתמודדות עם כליאה של אסירים ביטחוניים בהיקף נרחב בעת חירום. במסגרת זאת ניתן אף לשקול שימוש במתקנים שונים במדינת ישראל (ובכלל זה מתקני שב"ס ומתקנים בצה"ל) ואף הסתייעות בכוחות מילואים ייעודיים לנושא.

שב"ס בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי הוא מקבל את ההמלצה ולפיה יש לסכם בראייה כוללת את סוגיית ההיערכות הלאומית לכליאת אסירים ביטחוניים.

המענה למצוקת הכליאה בשב"ס נוכח הגידול במספר האסירים הביטחוניים בעת מלחמת חרבות ברזל

הוספת מקומות כליאה

כאמור, במשך השנים התקבלו החלטות ממשלה שעסקו בסוגיית מקומות הכליאה. למשל, בפברואר 2018 התקבלה החלטת הממשלה 3595 בנושא "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה"; באוגוסט 2020 התקבלה החלטת הממשלה 291 בנושא "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה"; ובאוקטובר 2022 התקבלה החלטת הממשלה 1903 בנושא "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה".

בדיון של ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, בראשות ממלא מקום מנכ"ל המשרד לבל"ם, שהתקיים בדצמבר 2023, בעת מלחמת חרבות ברזל, צוין כי יש צורך בהסדרת מקומות כליאה נוספים בדחיפות, מאחר שצורכי הביטחון אינם צפויים, לפחות בתקופה הקרובה. בדיון העריך נציג שב"ס כי הפעילות בשטח תביא בשנת 2024 למעצרים של אלפי אסירים ביטחוניים (מרצ"ע ומאיו"ש). בדיון בחנה הוועדה דרכים שונות להוספת מקומות כליאה בטווח הקצר, הבינוני והארוך. ממלא מקום מנכ"ל המשרד לבל"ם ציין בדיון: "בטווח הנראה לעין, בעוד 3 שנים שב"ס לא יוכל לתפקד בהיעדר בינוי מהיר נוסף. חייבים ליצור פתרון בניה בטווח הזמן המידי, במקביל לקידום פרויקטים ארוכי טווח" (ההדגשה במקור).

בסיכום ביקור של הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת שהתקיים בדצמבר 2023 בבסיס קציעות ובבסיס י"ר אלה, לשם בחינת תנאי הכליאה והאפשרויות להגדלת מספר מקומות הכליאה, ציינה העוזרת ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) של המשרד לבל"ם כי "המשרד נמצא בתהליך תכנון ארוך טווח. יש הבנה שהאסירים הביטחוניים שהגיעו לבתי הכלא בישראל מאז שהמלחמה התחילה, יישארו לזמן ארוך. הקו האדום ששב"ס הציב למספר האסירים המקסימלי שהוא יכול להכיל, קרוב מאוד. צריך לגבש תוכנית אסטרטגית ראויה להתמודדות עם מצוקת הכליאה בישראל".

בסיכום הביקור שהתקיים בדצמבר 2023 בבסיס י"ר קציעות ו"אלה" התייחס יו"ר הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת לסוגיית הצפיפות בבתי הכלא וציין כי "הפחד הכי גדול הוא שנאבד שליטה על כמות האסירים בבתי הסוהר... הפתרונות שאנחנו צריכים לספק הם מול האיומים והסיכונים. חשוב מאוד לספק פתרונות יצירתיים, במגבלות החוק, על מנת לאפשר להגדיל את יכולת קליטת האסירים בבתי הסוהר. האסירים הביטחוניים מספקים מידע מבצעי רב ויש אינטרס לאומי של כלל המשרדים לאפשר כליאת אסירים אלה בבתי הסוהר של ישראל"³³.

33 הכנסת/הוועדה לביטחון לאומי, "סיור בבתי הכלא 'קציעות' ו'אלה'", סימוכין: 2023-097728 (28.12.23).

בשל המחסור במקומות כליאה החל המל"ל בעמ"ט, בשיתוף המשרד לבל"ם, שב"ס וצה"ל, שבה נבחנו פתרונות למצוקת הכליאה בשב"ס (להלן - עמ"ט המל"ל בעניין מצוקת הכליאה). במסגרת העמ"ט התקיימו ארבעה דיונים, ובהם נדונו פתרונות מידיים למחסור במקומות הכליאה, כדלהלן: הסבת שטחים ציבוריים לתאי כליאה; הקמת אגפי אוהלים; השמשת אגפים קיימים; ובניית אגפי כליאה קבועים חדשים.

בדיון בנושא הצפיפות בביס"ר שהתקיים במשרד לבל"ם במרץ 2024, בראשות השר לבל"ם ובהשתתפות נציגים של המשרד לבל"ם ושב"ס, ציין השר כי "אנו מחוייבים לגבש פתרונות למצוקת הכליאה בכוחות עצמנו, ככל הניתן. עם זאת, על כלל הגופים, לרבות צה"ל והאוצר, להירתם לנושא". השר הוסיף כי "הדיון במצוקת הכליאה חשוב ביותר, ומהווה משימה לאומית שיש להידרש אליה ולגבש פתרונות בהקדם האפשרי".

ב-10.3.24 התקיים במשרד רה"ם דיון בראשות רה"ם, בריכוז המל"ל ובהשתתפות השר לבל"ם, ראש המל"ל, ראש שב"כ, נציב שב"ס ואחרים בנושא מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים במתקני שב"ס. ראש המל"ל הציג בדיון את המלצותיו לפתרון מצוקת הכליאה בשב"ס בטווח המידי והבינוני, שגובשו במסגרת עמ"ט המל"ל בעניין מצוקת הכליאה, כדלהלן:

1. בטווח המידי: הקמת אגפי אוהלים בביס"ר קציעות וביצוע בינוי מהיר והתאמות פנימיות במתקני שב"ס.

2. בטווח הבינוני: בינוי אגפים חדשים בביס"ר קציעות ובביס"ר עופר.

רה"ם סיכם כי יישמר "העיקרון של כליאת אסירים ועצורים ע"י שב"ס" (ההדגשה במקור), והוא קיבל את ההמלצות שהוצגו והנחה להתחיל ביישומן באופן מידי.

בעקבות כך, באפריל 2024 התקבלה החלטת הממשלה 1712 בנושא "שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הקמת מקומות כליאה לאור מלחמת 'חרבות ברזל'³⁴. בהחלטה הוטל על השר לבל"ם לפעול להוספת מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים, בין היתר בביס"ר קציעות ובביס"ר עופר (ראו פירוט להלן).

בדיון שהתקיים במשרד רה"ם בספטמבר 2024, בראשות רה"ם, בריכוז המל"ל ובהשתתפות שר האוצר, מנכ"ל המשרד לבל"ם וכן נציגים ממל"ל, משב"ס, משב"כ, ממשד המשפטים ועוד, צוין: "נדרשים באופן מידי קרוב ל-1,000 מקומות כליאה לטובת קליטת הלב"חים המוחזקים במתקני צה"ל ושב"כ וכי צרכי המציאות הביטחונית מחייבים בינוי נוסף של אלפי מקומות כליאה בשנים הקרובות... וכי שב"ס יצטרך להמשיך במדיניות הציפוף הנוכחית במצב החירום בו אנו נתונים שכן כל הקלה בכך תדרוש מקומות כליאה רבים נוספים" (ההדגשות במקור). רה"ם קבע בדיון כי נדרש להוסיף מקומות כליאה על חשבון שטחים ציבוריים בבתי הכלא; וכן נדרש לקדם באופן מידי בינוי אגפי כליאה חדשים בביס"ר קציעות.

בדיון בראשות רה"ם שהתקיים במשרד רה"ם בריכוז המל"ל בדצמבר 2024 אישר רה"ם להקים אגפי כליאה נוספים לאסירים ביטחוניים בביס"ר קציעות ובמתקן סהרונים³⁵. רה"ם גם הנחה את המשרד לבל"ם ואת שב"ס "להכין תוכנית לבניית מקומות כליאה נוספים" (ההדגשה במקור).

בביקורת עלה כי הוספת מקומות הכליאה בשב"ס לאחר פרוץ המלחמה נבעה מאילוץ המלחמה, ולא בוצעה על בסיס אומדנים שגובשו במסגרת תרחישי ייחוס תוך ראייה ארוכת טווח. עם זאת, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התמודדות שב"ס עם הצורך בהוספת מקומות כליאה תוך כדי מלחמה ואת ההוספה של אלפי מקומות כליאה לשם מתן מענה בטווח המיידי.

בתגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת מנובמבר 2025 (להלן - תגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת) צוין כי בשנים 2023 - 2025 נוספו לשב"ס אלפי מקומות כליאה, וכי "התקציב שהושקע בבינוי מקומות כליאה בשנים 2023-2025 גדל באופן משמעותי ביחס לשנים קודמות. כך, התקציב שהושקע בבינוי מקומות כליאה בשנים 2021 - 2017 שווה לכ-144 מיליוני ש"ח, לעומת 973 מיליוני ש"ח בשנים 2025-2023". עוד ציין השר כי במסגרת תקציב 2025 הוקצה "תקציב של כ-1.4 מיליארד ש"ח להמשך בינוי פרויקט קציעות סהרונים והמשך בינוי במסגרת החלטת ממשלה 1903".

בתגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת צוין כי המשרד, "ייחד עם הגורמים הרלוונטיים, פעל ופועל כל העת להגדלת היצע מקומות הכליאה באמצעות קידום תהליכי בינוי וכן לצמצום היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה באמצעות קידום פעולות שונות".

יצוין כי, כאמור לעיל, במענה צה"ל מיולי 2025 למשרד מבקר המדינה נכתב כי צה"ל הקים תוך כדי מלחמת חרבות ברזל מתקני כליאה שמאפשרים כליאה לזמן ממושך; ומתקן המאפשר כליאה לזמן קצר בלבד. כמו כן נמסר כי "בימים אלה" מתבצעות במתקן הכליאה לזמן קצר עבודות לשדרוג תשתיותיו "וזאת לאחר ששב"ס הודיע על היעדר יכולתו לקלוט עצורים בהיקפים הנדרשים".

בביקורת עלה כי במסגרת העמ"ט שהמל"ל הוביל לא נשקלה חלופה של כליאת לוחמי אויב במתקן כליאה פיקודי עורפי בצה"ל המאפשר כליאה לזמן ממושך, זאת על אף האמור בהוראת אמ"ץ.

בתגובת המל"ל על טיוטת דוח הביקורת מאוגוסט 2025 (להלן - תגובת המל"ל על טיוטת דוח הביקורת) נכתב כי "בכל הדיונים במסגרת עבודת המטה שקיים המל"ל עם כלל הגופים הרלוונטיים, לא העלה נציג אמ"ץ או כל נציג אחר של צה"ל, את האפשרות לכליאה ב'מתקן כליאה פיקודי עורפי' ואף לא את ההוראה הקיימת בצה"ל בנושא שלא היתה מוכרת למל"ל".

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "האפשרות לקבוע כי על צה"ל לכלוא בכליאה ממושכת במתקני כליאה עורפיים נשקלה בדיונים בהובלת המל"ל שנערכו בחודש ינואר 2024. צה"ל התנגד לכך,

³⁵ מתקן סהרונים השוכן בצמוד לביס"ר קציעות. מדובר בביס"ר שנפתח ביולי 2007 כדי לתת מענה לאוכלוסיית המסתננים לשטח מדינת ישראל דרך גבול מצרים. מסוף שנת 2018 היו כלואים בו גם שוהים בלתי חוקיים תושבי הרשות הפלסטינית (מתוך: אתר gov.il, שב"ס).

ובסיכום רה"ם מחדש מרץ 2024 אכן לא הוטלה אחריות על צה"ל להחזיק עצורים ביטחוניים לתקופה ממושכת, אלא אושררה אחריות שב"ס לעשות כן".

על המשרד לבל"ס, באמצעות ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה, הכוללת את מנכ"ל משרד רה"ם וכן נציגים בכירים ממשרד המשפטים, משב"ס, מהמשטרה ומשב"כ וכן הממונה על התקציבים במשרד האוצר, לגבש, בשיתוף צה"ל, אומדן לאומי ארוך טווח לגבי מקומות הכליאה הנדרשים בשב"ס ולתקפו מפעם לפעם. זאת בין היתר בהתחשב בתרחיש הייחוס למעצר לב"חיס בכלל הזירות שהוצג במל"ל בנובמבר 2024. אומדן זה אמור לשמש בסיס להכנת תוכניות העבודה להוספת מקומות כליאה ולקביעת מקורות התקציב שיש להקצות לכך. מומלץ כי במסגרת העמ"ט יישקל שימוש במתקנים שונים במדינת ישראל (ובכלל זה שאינם מתקני שב"ס) ובכללם מתקנים בצה"ל ואף הסתייעות בכוחות מילואים ייעודיים לנושא.

בתגובת משרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "יש לקדם את ההמלצה בדבר השימוש במתקנים זמניים (שאינם מתקני שב"ס) על מנת לתת פתרונות כליאה זמניים במצבים שהם מטבעם חד פעמיים וזמניים (כמו מלחמה)".

חלופת מאסר לאסירים פליליים - מתכונת ענישה חדשה של משמורת בקהילה

באוקטובר 2011 החליטה הממשלה ה-32 להקים ועדה ציבורית בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, לבחינת הטיפול בעבריינים וענישתם כדי להביא לניצול המיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות. בשנת 2015 הגישה הוועדה דוח, ובו נכתב כי "הוועדה סבורה כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, והרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא".

בהחלטת הממשלה 1840 מאוגוסט 2016 הוחלט בין היתר להקים צוות בין-משרדי בראשות המשנה ליועמ"ש לממשלה (משפט פלילי), לצורך בחינת חלופות לעונש המאסר. בדוח הצוות הבין-משרדי צוין בין היתר כי "צמצום השימוש בכליאה עשוי גם לסייע בהמשך הדרך בהתמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הכלא", וכי "במקרים שבהם ניתן להגשים את תכליות הענישה באמצעות ענישה הולמת מחוץ לכתלי בית הסוהר - יש להעדיף מסלול ענישה זה על פני הטלת עונשי מאסר"³⁶ (ההדגשה במקור).

ביולי 2021 הגיש הצוות הבין-משרדי את המלצותיו. בין היתר הומלץ למצות את האפשרות של חלופות למעצר עד תום ההליכים המתאימות לצרכים השונים של הנאשמים ולמאפייניהם המגוונים; ולקדם מתכונת ענישה חדשה של משמורת בקהילה כתחליף לעונש מאסר.

³⁶ "הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר - דין וחשבון" (יולי 2021).

סעיף 22א בחוק המעצרים קובע כי "פיקוח אלקטרוני הוא פיקוח באמצעים אלקטרוניים על עמידתו של עציר הנמצא במעצר במקום פיקוח או של משוחרר על תנאי ממאסר, בתנאי המגביל את יציאתו ממקום מסויים או את כניסתו למקום מסויים"³⁷.

לפי סעיף 22ב בחוק המעצרים השר לבל"ם, מוסמך, בהסכמת שר האוצר, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדה משותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, לקבוע בצו את מספר המפוקחים המרבי בפיקוח אלקטרוני.

בהחלטת הממשלה 1903 מאוקטובר 2022 נקבעה כאמור תוכנית מדורגת ומשולבת לייעול ולהרחבה של מרחב המחיה בבתי הסוהר. ההחלטה עסקה, בין היתר, בחלופות מעצר, למשל מיצוי והרחבה של המכסה לצורך שחרור על תנאי של כלואים בפיקוח אלקטרוני באמצעות אזיק אלקטרוני. בהקשר זה צוין בהחלטת הממשלה כי יש לפעול לקידום הוצאתו של צו שיקבע כי מספרם הכולל של המפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני יהיה 1,750. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי מיצוי והרחבה של המכסה לצורך שחרור על תנאי של כלואים בפיקוח אלקטרוני באמצעות אזיק אלקטרוני, יאפשרו לשחרר אסירים מבתי הכלא שבהם מספר האסירים גדול מהנקבע בתקן הכליאה.

במצגת של המשרד לבל"ם מספטמבר 2023 צוין כי בכינוס של הוועדה המשותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שהתקיים באוגוסט 2023, צוין כי נכון לספטמבר 2023 היו כ-1,050 מפוקחים בפיקוח אלקטרוני.

בפברואר 2024 קבע השר לבל"ם בצו סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020, כי "המספר המירבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני הוא 1,750 מפוקחים"³⁸.

בתגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי מאז כניסתו לתפקיד, בדצמבר 2022, הוא פעל להרחבת השימוש בפיקוח אלקטרוני כחלופת מעצר; וכי בזמן כהונתו גדל מספר המפוקחים מכ-1,050 לכ-1,300.

ב-22.5.22 התקבלה החלטת הממשלה 1476 שעניינה "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר". בסעיף 2 להחלטת הממשלה הוטל על שר המשפטים לפרסם בתוך שלושה חודשים תזכיר לתיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977, להוספת עונש של משמורת בקהילה, ואף נקבע כי תזכיר החוק יגובש בהתייעצות עם המשרד לבל"ם.

בנובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פנה השר לבל"ם לשר המשפטים בבקשה לקדם תיקון לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ולהסדיר בו ענישה במשמורת בקהילה. השר לבל"ם ציין כי הוא "רואה

³⁷ אמצעי לפיקוח אלקטרוני - "אמצעי המנטר באמצעים אלקטרוניים ובאופן רציף את נוכחותו של מפוקח במקום הפיקוח", חוק המעצרים, סעיף 22א.

³⁸ צו סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני) (תיקון), התשפ"ד-2024, 8.2.24.

חשיבות רבה בקידום חלופות כליאה נוספות וסבור שיש בהן כדי לסייע רבות בהתמודדות עם משבר הכליאה והיקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר".

במסגרת עמ"ט המל"ל בעניין המחסור במקומות כליאה הציע משרד האוצר בינואר 2024 לשחרר יותר מ-1,000 אסירים פליליים מהכלא המשך ריצוי מאסרם בביתם באמצעות פיקוח אלקטרוני, כדי לפנות מקומות כליאה של אסירים פליליים לצורך כליאת אסירים ביטחוניים במקומם. בהצעה נכתב כי "באמצעות קידום של חלופות כליאה ושינוי במדיניות הכליאה ניתן להביא להפחתה משמעותית, בטווח הזמן הקרוב, במספרי העצורים והשפוטים, באופן שיאפשר הקלה על העומס ומתן מענה נוסף לאוכלוסיית הכלואים הביטחוניים". עוד צוין בהצעה כי "גם בטווח הזמן הארוך, וכחלק מראיה כוללת ואסטרטגית... הניסיון הבינלאומי הקשור בפתרון משברי כליאה, צפיפות ועומס בבתי הסוהר מלמד כי לבינוי ערך מוגבל כמענה לבעיות אלו. מלבד היותו היקר והאיטי ביותר, בניה מסיבית ללא השקעה בחלופות כליאה מביאה לכך שמקומות הכליאה החדשים עוברים בעצמם תהליך של 'הצפפה' ועד מהרה 'נבלעים' בשטף הביקוש (If you build it, they will fill it)".

במסמך סיכום עמ"ט המל"ל בעניין מצוקת הכליאה מ-30.1.24 צוין כי ההצעה לשחרור אסירים לחלופת מאסר לשם הסבת ביס"ר פלילי לביס"ר ביטחוני "אינה ניתנת ליישום מידי ולא תניב מקומות כליאה בטווח הזמן הקצר מאחר שדורשת חקיקה מורכבת... [ו]עבודת ועדת שחרורים פרטנית בראשות שופט". עוד צוין במסמך זה כי "חוו"ד [חוות דעת] שגיבש משרד המשפטים לגבי ההצעה קובעת כי היא מעוררת קשיים מהותיים בהיבטים רבים, חולקת על פוטנציאל השחרורים האפשרי ועל היכולת לתרגם את השחרור של אסירים פליליים לפינוי מקומות עבור [אסירים] ביטחוניים ועומדת בניגוד לחלופות מאסר אחרות שהמדינה מקדמת בשנים האחרונות". המל"ל המליץ במסמך כי "המשרד לבל"ם ומשרד המשפטים ימשיכו לבחון את הצעה זו ורעיונות דומים העשויים לספק פתרונות שאינם כרוכים בבינוי נוסף כמענה לטווח הבינוני-ארוך" (ההדגשות במקור).

בדיון שהתקיים במרץ 2024 בראשות רה"ם בנושא "מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים במתקני שב"ס", הנחה רה"ם "להאיץ את קידום חלופת המאסר בקהילה על מנת לאפשר פינוי מקומות כליאה של אסירים פליליים לטובת כליאת [אסירים] ביטחוניים" (ההדגשה במקור).

בדיון מעקב שהתקיים במל"ל באפריל 2024 בדבר יישום החלטות רה"ם בנושא מצוקת הכליאה, צוין כי סוגיית הקידום המהיר של חלופת המאסר בקהילה מחייבת עדכוני חקיקה. נציגת משרד המשפטים ציינה כי בעניינה של סוגיה זו מתקיים שיח בין שר המשפטים לבין היועצת המשפטית לממשלה, וכי בתקופה הקרובה צפויות להתקבל החלטות בנושא.

באפריל 2024 התקיים במשרד לבל"ם דיון בראשות סמנכ"לית בכירה אשכול תכנון, תקצוב ובקרה, בנושא חלופת משמורת בקהילה. בדיון סיכמה הסמנכ"לית כי "נדרש לגבש סימולציות הכוללות מספרים ונתונים אשר מציגים את הפוטנציאל של השימוש בחלופת משמורת בקהילה... כיום לשב"ס אין את היכולת להעניק את הקשב הארגוני הנדרש לטובת הנושא" (ההדגשה במקור).

בדיון של ועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה שהתקיים ביוני 2024 בראשות מנכ"ל המשרד לבל"ם ציינו נציגי משרד האוצר כי מקומות הכליאה בשב"ס הם בגדר משאב מוגבל, ונדרש לשנות כיווני חשיבה לצורך מציאת פתרונות חלופיים. בהקשר זה ציין מנהל אגף התקציבים במשרד לבל"ם כי "חלופות הכליאה מספקות מענה חלקי בעיקר בטווח הזמן הקצר", וכי "ברור לכל, כי המענה האסטרטגי הוא בינוי לטווח ארוך".

בדיון שהתקיים באוגוסט 2024 בראשות ראש האגף למדיניות פנים במל"ל, בנושא מצוקת הכליאה בשב"ס, צוין כי משרד האוצר ומשרד המשפטים דורשים כבר זמן מה לקדם את פתרון חלופות המאסר לאסירים פליליים, אולם הסוגיה אינה מקודמת. עוד צוין בדיון כי השר לבל"ם רואה בחיוב פתרון זה, בכפוף לאופי העבירות שביצעו האסירים, וכי משרד האוצר ושב"ס מכינים בימים אלה בסיס נתונים עדכני שישמש לקידום הסוגיה. בסיכום הדיון קבע ראש האגף למדיניות פנים במל"ל כי על משרד האוצר ושב"ס לסיים את בחינת הפוטנציאל של חלופות המאסר, וכי בתוך חודש (עד ספטמבר 2024) יתקיים דיון ייעודי במל"ל לבחינת הפתרונות האפשריים ולגיבוש המלצות.

בספטמבר 2024 התקיים במשרד רה"ם דיון, בראשות רה"ם ובריכוז המל"ל, בנושא מצוקת הכליאה. בדיון הנחה רה"ם את שר המשפטים ואת השר לבל"ם לקדם את החקיקה בנושא חלופות המאסר בהקדם האפשרי ולהשלימה בתוך חצי שנה.

בתגובת סגן רה"ם ושר המשפטים על טיוטת דוח הביקורת מאוגוסט 2025 (להלן - תגובת סגן רה"ם ושר המשפטים על טיוטת הדוח) נכתב כי "כבר בסמוך לכניסתי לתפקיד, ועוד טרם שפרצה מלחמת חרבות ברזל, התברר לי כי פרויקט המאסר בקהילה תקוע זה שנים. סברתי כי הפרויקט חיוני, הן למערך הכליאה והן לטובת סיכויי השיקום של אסירים רבים, בדרך שתאפשר להם להסתגל לחיים נורמטיביים מחוץ לכותלי הכלא ולהשתלב בשוק העבודה". השר הוסיף כי "למרות פניותי החוזרות ונשנות, הליכי הטיפול בחקיקה על ידי היעוץ המשפטי לממשלה לא התקדמו בקצב ההולם את הצורך הדחוף נוכח ההחמרה המתמשכת במצב הכליאה. כך שעד היום טרם הועברה אלי טיוטת תזכיר חוק".

בתגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת בסוגיית חלופות הכליאה הוא ציין כי "היועצת המשפטית לממשלה התנגדה לקידום חקיקה כזו".

בתגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "בהמשך ובהתאם להחלטת הממשלה, קודמה עבודת מטה על ידי משרד המשפטים - ייעוץ וחקיקה לצורך קידום תזכיר החוק. על אף העבודה הממושכת שבוצעה בנושא, הופסקה העבודה על תזכיר החוק על ידי ייעוץ וחקיקה לאור עמדת היועצת המשפטית לממשלה כי אין לקדם את הנושא בשלב זה. יצוין כי המשרד לביטחון לאומי תומך בקידום תיקון חקיקה זה והשר לביטחון לאומי אף פנה בנושא לשר המשפטים לצורך חידוש העבודה על התזכיר, אך התזכיר לא קודם. למעשה, מחלקת ייעוץ וחקיקה מסרבת לקדם את חוק משמורת בקהילה". בתגובת המנכ"ל נכתב עוד כי בחודשים האחרונים מבצעת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים עמ"ט לקידום חלופה שתאפשר העברת אסירים להמשך ריצוי מאסרם בבית. בתגובה צוין כי המשרד לבל"ם, שירות בתי הסוהר והמשטרה משתתפים בביצוע העמ"ט האמורה.

בתגובת מערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מספטמבר 2025 על טיוטת דוח הביקורת (להלן - תגובת מערך ייעוץ וחקיקה על טיוטת דוח הביקורת) נכתב כי "המחלקה למשפט פלילי בייעוץ וחקיקה מלווה את הטיפול החקיקתי והייעוצי בעומס הכבד בבתי הסוהר, שהחל עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, והחריף בעקבותיה". בתגובה נכתב כי משנת 2018, וביתר שאת לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היה משרד המשפטים שותף לקידום תיקוני חקיקה שיש בהם כדי לתרום לפינוי מקומות כליאה. המחלקה למשפט פלילי במערך ייעוץ וחקיקה "ליוותה את חקיקתם ואת הארכתם של הסדרים ייעודיים [על מנת] לאפשר גמישות תפעולית למערך הכליאה תוך שמירה על עקרונות המינהל התקין והגנה על זכויות הפרט"³⁹. בתגובה צוין כי מערך ייעוץ וחקיקה עוסק בעמ"ט לגיבוש תזכיר חוק שיאפשר העברת אסירים למאסר בית; כי הופצה טיוטה ראשונית של תזכיר חוק להתייחסויות; וכי בתקופה הקרובה אמורות להתקבל הכרעות מדיניות שיאפשרו את השלמתו של התזכיר. עוד צוין בתגובה כי "אין מדובר בפתרון מיידי [וכי]... הסדר זה מתאים לאוכלוסייה מצומצמת של אסירים שלא נשקפת מהן מסוכנות ועומדים בתנאים הנדרשים. על פי הערכת גורמי המקצוע אין מדובר בהיקף משמעותי של מקומות כליאה, לפיכך אין בו משום מענה למצוקת הכליאה הנוכחית".

מערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי באוגוסט 2024 הנחה שר המשפטים "לבחון הסדר חדש ושונה שעניינו שחרור אסירים לריצוי יתרת מאסרם בבית, בכפוף לכך שלא נשקפת מהם מסוכנות. המתווה לא נבחן קודם לכן על ידי גורמי משרד המשפטים או גורמים רלוונטיים אחרים" (ההדגשה במקור). בעקבות הנחיית השר, הוביל המערך בחינה של המתווה המוצע עם כלל הגורמים הרלוונטיים; וציין כי "ההסדר אשר על גיבושו אנו עמלים הוא העברת אסירים, לאחר בחינה פרטנית, לנשיאת יתרת עונשם במאסר בית, וזאת לאחר שריצו תקופה מסוימת מעונש המאסר שהוטל עליהם מאחורי סורג ובריח". מערך ייעוץ וחקיקה ציין כי "מדובר בנושא מורכב המצריך גיבוש מתווה שיאפשר מחד גיסא פינוי מקומות כליאה בהיקף משמעותי, ומאידך גיסא, ישמור על שלום הציבור וביטחונו ועל אמון הציבור במערכת אכיפת החוק, ותוך הימנעות מפגיעה במאבק בפשיעה החמורה".

עוד ציין מערך ייעוץ וחקיקה כי במסגרת בחינת הנושא "התגלו חילוקי דעות מהותיים ועמוקים בין כלל הגורמים הנוגעים בדבר, הן בנוגע לסוגיות היסוד שעליהן נשען ההסדר, והן בנוגע לאיזונים הנדרשים בין השגת תכליותיו לבין הבטחת האינטרסים הציבוריים האמורים. בשלב זה, נעשה מאמץ להכריע בין העמדות השונות ולגבש תזכיר מוסכם, ככל הניתן, שיובא לאישור הדרג המיניסטרילי". עוד ציין מערך ייעוץ וחקיקה כי "גיבוש חלופות מאסר הוא מענה חשוב שקידומו נבחן בדרכים מגוונות. עם זאת, בסופו של דבר, מצוקת הכליאה תחייב בינוי ותשתיות משמעותיות, ויש להאיץ תהליכים אלה" (ההדגשות במקור).

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת צוין כי באוגוסט 2024 הורה נציב שב"ס על הקמת "היחידה למאסר בית" במסגרת חטיבת חלופות הכליאה והפיקוח בשב"ס. עוד צוין כי אף שבשיתוף המשרד לבל"ם כבר

³⁹ בתגובת מערך ייעוץ וחקיקה פורטו עיקרי פעולות החקיקה שבוצעו לגבי החוקים שלהלן: חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2024; חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 - הוראת שעה - חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2024; חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראת שעה), התשפ"ד-2024, חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 67 והוראת שעה), התשפ"ה-2024; חוק שחרור על תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 - הוראת שעה) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025; חוק העונשין (תיקון מס' 133 - הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025.

גובשה ליחידה זו מסגרת ותפיסת הפעלה, נדרש כי משרד המשפטים יקדם הליך חקיקה שיאפשר את הפעלתה.

בתגובת משרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "ניתן לצמצם את מספר האסירים הפליליים בין היתר על-ידי הרחבת מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני כפי שנקבע בהחלטה מס' 1903 מיום 23 באוקטובר 2022 וכן על-ידי השלמת החקיקה שתאפשר מאסר בית בהיקף משמעותי".

בביקורת עלה כי למרות שחלפו כשלוש שנים מאז החלטת הממשלה מס' 1476 שעניינה "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר"; ולמרות הנחיית רה"ם מספטמבר 2024 לקדם את החקיקה בנושא חלופת המאסר בקהילה בתוך חצי שנה, עד מרץ 2025, לא הסתיים גיבושו של תזכיר חוק מוסכם בנושא.

כאמור, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוסף על הגידול במספרם של האסירים הביטחוניים, חל גידול גם במספרם של האסירים הפליליים, מכ-11,000 בפרוץ המלחמה לכ-13,400 בינואר 2025 (גידול של כ-22%). אף על פי כן, בביקורת נמצא כי לא הושלמה הסדרת מתכונת ענישה חדשה של משמורת בקהילה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העיכובים בהסדרת מתכונת הענישה של משמורת בקהילה מונעים משב"ס את האפשרות להשתמש בחלופת מאסר זו כדי להקל את העומס במתקני הכליאה.

בהתאם להנחיית רה"ם מספטמבר 2024 "להאיץ את קידום חלופת המאסר בקהילה", על שר המשפטים והשר לבל"ם, באמצעות משרד המשפטים, בפרט מערך יעוץ וחקיקה, והמשרד לבל"ם, לבחון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ובכפוף לכך להשלים את גיבוש תזכיר החוק בעניין מתכונת ענישה חדשה של משמורת בקהילה.

השפעת הגידול במספר הכלואים על יכולת סגל שב"ס למלא את תפקידו

היחס המספרי בין מספר אנשי הסגל בשב"ס לבין מספר האסירים מכונה בשב"ס "יחסי עוצמה".

כאמור, בעקבות מלחמת חרבות ברזל מספרם של האסירים הביטחוניים במתקני שב"ס זינק מכ-5,200 לפני המלחמה לכ-10,000 בינואר 2025, גידול של כ-92% במספר האסירים.

כדי להתמודד עם הגידול הניכר במספר האסירים הביטחוניים ולצורך הגברת המשילות בבתי הכלא שינה שב"ס את מדיניותו כלפיהם, ובכלל זה קידם פירוק מוקדדי כוח וביטול מעמדות בקרב האסירים וכן ביטול טובות הנאה (קנטינות), בישול עצמי, הכנסת מכשירי חשמל ועוד). כמו כן הרחיב שב"ס את סמכויות המפקדים בביס"ר.

בתגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי בתקופת כהונתו הוא הוביל רפורמה שגרמה, בין היתר, לפגיעה משמעותית בתנאי הכליאה של המחבלים; וכי רפורמה זו איפשרה (נוכח ההצפפה של

האסירים) הוספת מקומות כליאה. כמו כן, ובמשתמע מתגובת השר, עולה כי הרפורמה הובילה גם לפגיעה באוטונומיה של המחבלים בבתי הכלא.

בחודשים ינואר-פברואר 2025 נפגש צוות הביקורת עם אנשי הסגל בביס"ר גנות, עופר ומגידו, שבהם כלואים אסירים ביטחוניים. הפגישה נועדה לבחון את השפעת הגידול במספר האסירים הביטחוניים והצפיפות בבתי הכלא על ביטחונם האישי ועל יכולתם של אנשי הסגל למלא את תפקידם. במפגשים השתתפו, בין היתר, לוחמי כליאה, עובדים בתחומי הרפואה והמודיעין (להלן - מפגשי צוות הביקורת).

כוח אדם ו"יחסי עוצמה"

במצגת "תוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2025" מאוקטובר 2024 צוין הצורך בחיזוק היכולות לגיוס ולשימור של הסגל, לשם איוש האגפים החדשים וצמצום הנשירה. זאת, בין היתר, על ידי הגדלת גוף המיון והגיוס ומימוש תוכנית מענקים, רווחה וחוסן.

במפגשי צוות הביקורת מסרו אנשי סגל שב"ס כי מצוקת כוח האדם בשב"ס נותנת את אותותיה בקרב אנשי הסגל בתחומי העיסוק השונים.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי נוכח השחיקה המתוארת ביחסי העוצמה המבצעיים הוא יזם "את הקמתן של יחידות טקטיות אשר כוללות הקמת צוותי כת"ר [כוח תגובה ראשוני] בכלל בתי הסוהר הביטחוניים. צוותים אלו יתאפיינו בכשירות ומקצועיות גבוהה, יציודו באמצעים ייעודיים ושוברי שיויון וישהו בכוננות... [ו]יהו מכפיל כוח".

אנשי סגל שב"ס ציינו כי אף ששב"ס משקיע מאמצים בגיוס כוח אדם לשורותיו, ניסיונות הגיוס אינם אפקטיביים, שכן מרבית המועמדים מעדיפים להצטרף לשורותיהם של ארגוני ביטחון אחרים. אנשי סגל שב"ס הביעו את תסכולם מהיעדר תגמול הולם על עבודתם, דבר המעיד לדעתם על חוסר הערכה לפועלם ומקשה לגייס כוח אדם לארגון. הם הוסיפו בהקשר זה כי משבעה באוקטובר חל גידול במספר עובדי שב"ס המבקשים לעזוב את הארגון.

בתגובת השר לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי אמירות אנשי סגל תמוהות ו"אינן תואמות את העובדות". השר ציין כי עם כניסתו לתפקיד הוא התעקש על הוספת תקנים והגדלת השכר של לוחמי הכליאה, וכי מאז התווספו למצבת עובדי שב"ס 2,048 לוחמי כליאה.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי מספר המתגייסים לשב"ס ממשיך לגדול, כי נוספו תקנים, וכי שיעור איוש התקנים בארגון בשנים האחרונות הוא 87% - 90%, והדבר מאפשר לקיים את שגרת העבודה התקינה - יציאה לחופשות והימנעות מביצוע משמרות נוספות; כי הורחבו מחלקות הגיוס ומערך מדעי ההתנהגות לצורך ייעול וקיצור של משך הליך המיון והגיוס; וכי הארגון שואף להיטיב ולשפר את תנאי שכרם של אנשי הסגל. עוד צוין כי "בממוצע הארגוני אין עדות לעליה משמעותית במספר המתפטרים ואפילו להיפך, בזמן שבשנת 2022 ושנת 2023 היה שיא שלילי בהתפטרות דווקא בשנים 2024 ו-2025, המגמה היא אחרת". שב"ס ציין כי נכון לתחילת אוגוסט 2025, מסתמנת מגמת הפחתה ניכרת במספר

המתפטרים יחסית לשנה שעברה: מינואר עד אוגוסט 2024 התפטרו 251 אנשי שב"ס, ואילו בתקופה המקבילה בשנת 2025 התפטרו 197 בלבד (צמצום של כ-22%).

עוד צוין בתגובת שב"ס, כי "רמת החוסן הארגונית טובה ביחס למצב בו אנו נתונים מזה שנתיים" וכי לצורך תמיכה ברציפות התפקוד ושימור אורך הנשימה של אנשי הסגל, הארגון נערך למתן מענה רגשי לאנשי הסגל באמצעות נקיטת פעולות יזומות, והתקציב המוקצה לסוגיית בריאות הנפש בשב"ס גדל באופן ניכר.

בתגובת משרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "בהתאם להחלטת ממשלה מספר 397 (ש/33) מיום 18 בינואר 1993, אשר קבעה הצמדה בין שכר הסוהרים לשכר משרתי הקבע בצה"ל, מבנה שכר הסוהרים מבוסס על שלושה רבדים: הסכמי השכר הממשלתיים הכלליים, הסכמי השכר הייעודיים לצה"ל, והסכמי השכר הייעודיים לגופי הביטחון הלאומי. החלטת ממשלה זו הביאה לכך שסוהרים הם מבין קבוצות המועסקים שנהנים מתוספות השכר הגבוהות במגזר הציבורי. כך לדוגמא, בשנת 2025 צפוי השכר הממוצע בשב"ס לעלות ביותר מ-8%. לעניין גיוסי הסוהרים, נכון לחודש אוגוסט 2025 גויסו בשנה האחרונה מעל 1,000 סוהרים, כאשר לאחר ניכוי עוזבים ופורשים, מדובר בכ-830 סוהרים נטו, עלייה משמעותית ביותר של כמעט 200% ביחס לשנת 2024. למעשה, מאז שנת 2022 מספר הסוהרים (בניכוי סוהרים בשירות חובה) גדל בכ-25%, אחוז המגלם גידול שנתי ממוצע של כמעט פי 4 משיעור גידול האוכלוסייה".

משרד מבקר המדינה מציין כי על אף הצעדים שנקטו המשרד לבל"ס ושב"ס כדי לשפר את תנאי הסגל - הוספת תקנים, הגדלת היקף הגיוס, קידום החוסן הארגוני ועוד - הביעו אנשי סגל שב"ס אי שביעות רצון ממעמד הארגון ומהתגמול שניתן להם על עבודתם. מומלץ כי המשרד לבל"ס ושב"ס יבחנו את הנושא.

ריבוי משימות

במפגשי צוות הביקורת ציינו אנשי סגל שב"ס כי הגידול במספרם של האסירים הביטחוניים וכן העלייה ברמת מסוכנותם גרם לגידול ניכר בהיקף המשימות של אנשי הסגל: ליווי אסירים רבים לדיונים משפטיים באמצעות היוועדות חזותית, המתקיימים במקום ייעודי בביס"ר (להלן - דיוני VC); חלוקת מזון; ביצוע ספירות באגפי הכליאה ועוד. במפגשים הודגש לפני צוות הביקורת כי נדרש לבצע את המשימות תוך שמירה על יחסי העוצמה. כלומר, בכל מגע עם אסירים ביטחוניים צריכה להתקיים עליונות מספרית של אנשי שב"ס. משום כך המשימות מחייבות את השתתפותם של אנשי סגל שב"ס רבים.

אנשי סגל שב"ס ציינו לפני צוות הביקורת כי ריבוי המשימות משפיע על לוחמי הכליאה בהיבטים מסוימים. בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת צוין כי "ריבוי המשימות הינו תולדה של ביטול מוסד 'דובר' האגף [הכוונה לאחד האסירים הביטחוניים] שהיה איש הקשר בין הסגל לבין כלל אסירי האגף לכל פעולת שגרה, ובעקבות ביטול תפקיד זה, פועל הסגל באופן פרטני מול כל אסיר ואסיר בכל אגף".

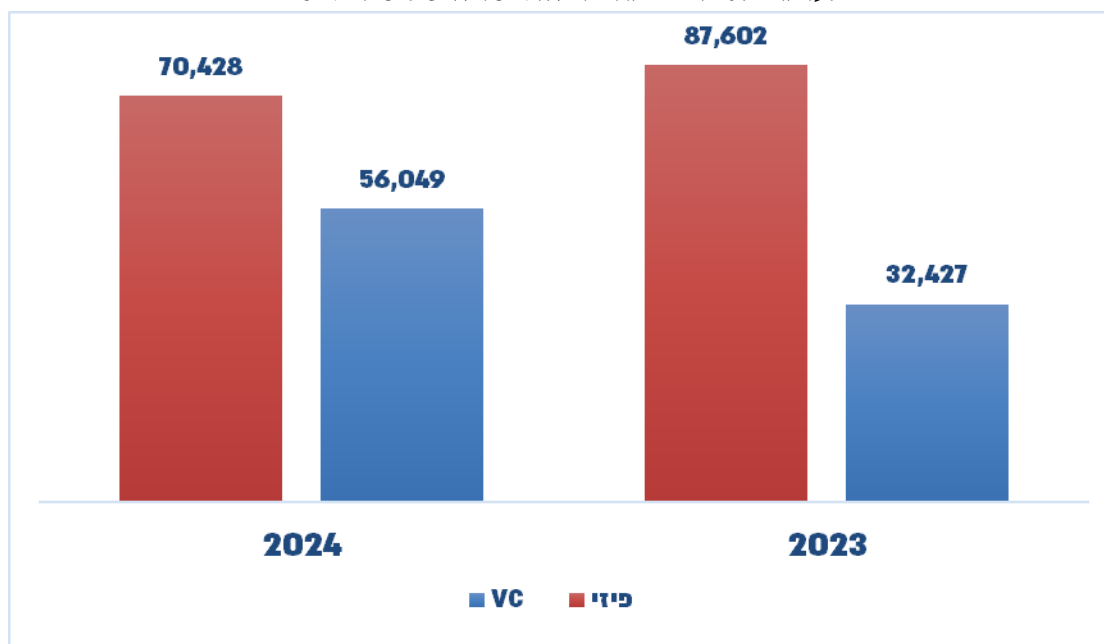
כמו כן ציין שב"ס בתגובתו כי "האימונים הנדרשים מלוחמי הכליאה נועדו לשמירת כשירותם המבצעית בהתאם לאיומי הייחוס המשתנים ובהתאם לאוכלוסיית האסירים המהווה סיכון". בתגובתו ציין שב"ס כי ביצע פעולות שמטרתן להקל את העומס המוטל על לוחמי הכליאה בשל האימונים.

יצוין בהקשר של ריבוי המשימות של סגל שב"ס, כי בדיון שהתקיים בנובמבר 2023 בראשות השר לבל"ס ציינה נציבת שב"ס לשעבר כי עיקר העומס המוטל על סגל שב"ס מקורו בצורך להעביר את האסירים בין חדרים לצורך קיום דיוני VC ודיונים פיזיים.

בתגובת משרד האוצר על טיוטת דוח הביקורת צוין כי הגידול במספרם של דיוני ה-VC גרם לא רק להיווצרות אתגרים נוספים אלא גם להפחתת העומס המוטל על יחידת שב"ס האמונה על ליווי אסירים אל מחוץ לכותלי מתקני הכליאה ולצמצום הסיכונים הנובעים מכך, וכן איפשר חיסכון במשאבים כלכליים רבים.

להלן תרשים המשווה את מספר הדיונים המשפטיים הפיזיים ודיוני ה-VC שבהם השתתפו אסירי שב"ס במחצית הראשונה של שנת 2023 (לפני פרוץ המלחמה) ובמחצית הראשונה של שנת 2024:

תרשים 4: מספר הדיונים המשפטיים (דיונים פיזיים ודיוני ה-VC) במחצית הראשונה של שנת 2023 לעומת מספרם במחצית הראשונה של שנת 2024



על פי תגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי חל גידול של 23,622 (כ-73%) במספר דיוני ה-VC במחצית הראשונה של שנת 2024, לעומת התקופה המקבילה בשנת 2023; זאת לעומת הפחתה של 17,174 (כ-20%) במספר הדיונים המשפטיים הפיזיים. נתונים אלה משקפים גידול שנתי של כ-47,000 במספר דיוני ה-VC, לעומת הפחתה שנתית של כ-34,000 במספר הדיונים הפיזיים; ומשקפים גידול של כ-6,400 במספר הדיונים במחצית הראשונה של שנת 2024, לעומת מספרם במחצית הראשונה של שנת 2023, גידול של כ-5%. ריבוי משימות זה גורם לשחיקה מתמשכת בקרב אנשי סגל שב"ס.

סיכון לאנשי הסגל

בישיבת ועדת הכנסת לביטחון לאומי שהתקיימה בינואר 2024 ציינה נציגת שב"ס: "המצב הוא מתוח עד כדי כך שביחידות מסוימות כמו קציעות למשל אנחנו עם הצפפה של מעל 200%. אז מטבע הדברים הסוהר שבקצה... הוא כזה שצריך לשמור על החיים הרבה יותר, עם הרבה יותר סכנות וסיכונים אינהרנטיים שגם ככה טמונים בתוך הסיטואציה הקיימת". בסיכום הישיבה ביקש יו"ר הוועדה מנציגי המשרד לבל"ם ושב"ס להתריע בפני הוועדה אם "מתקרבים לקווים אדומים" והדגיש כי סדר העדיפויות צריך לכלול לא רק את נושא מרחב המחיה לאסירים, אלא גם את הבטחת ביטחונם ויכולתם המבצעית של לוחמי הכליאה לבצע את משימתם ואף ציין: "אסור לנו להעמיד אותם בסיכון, יהיה המחיר אשר יהיה"⁴⁰.

בסיכום פגישה שקיים נציב שב"ס עם מפקדי בתי הסוהר ביולי 2024 הוא הדגיש כי יש חשיבות והכרח לוודא קשב פיקודי ומבצעי מוגבר, לנתח את נקודות התורפה ואת כלל התרחישים הרלוונטיים מולם, וכי על המפקדים לחדד את הסיכונים בפני כלל לוחמי הכליאה, לתרגל את כלל המערכים ולהשקיע בנושא קשב רב.

במצגת "תוכנית העבודה של שב"ס לשנת 2025" מאוקטובר 2024 פורטו אתגרי הארגון עקב מלחמת חרבות ברזל והמלחמה בטרור. בהקשר זה צוין כי בבתי הכלא כולאים "יותר אסירים עם 'דם על הידיים' שיכלאו לזמן ממושך; אלפי נוחיבות לב"חים בעלי הכשרה, ניסיון קרבי וידע בהכנת אמל"ח". עוד צוין במצגת כי נדרשת "עליונות מודיעינית" לשם סיכול ומניעה של איומים בתוך בתי הסוהר ומחוצה להם, וכן לשם צמצום האיומים והבטחת ביטחון לוחמי הכליאה.

במפגשים עם צוות הביקורת ציינו קצינים מבתי הכלא סיכון מסוים. אחת מלוחמות הכליאה בכלא גנות ציינה בהקשר זה כי נחשפה להטרדה מילולית מצד אחד האסירים הביטחוניים, וכי האירוע טופל מייד.

במפגשים, אנשי סגל שב"ס הוסיפו כי נדרש לשמר את רמת המשילות הגבוהה בבתי הכלא, המאפשרת ללוחמי הכליאה, בניגוד לעבר, להגיב על אירועים חריגים בכלא ביד קשה ובאופן מייד.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "נרכשו אמצעים רבים להגברת בטחון אנשי הסגל בהתאם לרמת החיכוך המבצעי", וכי אגף המבצעים בשב"ס פועל ככל יכולתו כדי להגביר את רמת המשילות כלפי האסירים הביטחוניים על פי הנחיית נציב שב"ס, ובכלל זאת, מקיים באופן תדיר בקרות ותרגילים כדי

40 הכנסת, "פרוטוקול מס' 121 מישיבת הוועדה לביטחון לאומי" (ינואר 2024).

למנוע פגיעה פיזית באנשי הסגל. שב"ס ציין בתגובתו כי "בשנתיים האחרונות נעשו שינויים והתאמות בתהליכי העבודה (ספירות, א.א.פ. [אמצעי אבטחה פיזיים] ועוד) במטרה, כאמור, לשמור על ביטחון אנשי הסגל".

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות עליונה בשמירה על שלומם וביטחונם של אנשי סגל שב"ס.

בביקורת עלה כי הגידול במספר האסירים הביטחוניים בבתי הסוהר מסוימים, הביא להגדלת מספר המשימות של אנשי סגל שב"ס. כמו כן, שינוי לרעה ביחסי העוצמה בין אנשי הסגל לאסירים הביטחוניים לצד אתגרים נוספים הגבירו את הסיכון לפגיעה פיזית ומילולית באנשי הסגל.

על שב"ס להגביר את יכולות הגיוס, הרחבת הסד"כ ושימור אנשי הסגל שלו, כדי להביא לשיפור ביחסי העוצמה בין הסוהרים לאסירים באופן שיבטיח את ביטחונם, וכן כדי לקדם את יכולתם של הסוהרים לשמור על רמת המשילות הנדרשת כלפי האסירים הביטחוניים.

השפעת מצוקת הכליאה על פעילות סיכול הטרור של שב"כ

על פי חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002 (להלן - חוק שב"כ), שב"כ מופקד בין היתר על שמירת ביטחון המדינה מפני איומי טרור.

על פי חוק שב"כ, לצורך מילוי תפקידיו מוסמך שב"כ לחקור באמצעות עובדיו חשודים וְחֻשְׁדוֹת בקשר לביצוע עבירות או לבצע חקירות לשם מניעת עבירות בתחומים שבסמכותו.

המחסור במקומות הכליאה בבתי הכלא של שב"ס גרם לפגיעה ניכרת ביכולתו של שב"כ לבצע מעצרים. שב"כ העלה נושא זה לפני המשרד לבל"ם ושב"ס.

בביקורת עלה כי מצוקת הכליאה במתקני שב"ס פגעה ביכולת שב"כ לבצע מעצרים וחקירות בהתאם לצרכיו המבצעיים: היא הביאה לצמצום מספר המעצרים המתוכנן וכן גרמה לאי-ביצועם של מעצרים מתוכננים. כמו כן מצוקת הכליאה גרמה לפגיעה ניכרת ביכולתו של שב"כ לבצע חקירות אפקטיביות.

על שב"ס ושב"כ להסדיר את היערכותם לביצוע חקירות אפקטיביות של אסירים ביטחוניים גם בתרחישים שבהם מספר האסירים הביטחוניים יגדל. תרחישים כאלה הם סבירים בעת הסלמה ביטחונית או אירוע מלחמתי, ונדרשות דווקא בהם יכולות חקירה אפקטיביות של אסירים ביטחוניים.

תגבור מערך האבטחה ההיקפית של מתקן שב"ס על ידי כוחות צה"ל

בדיון שהתקיים ב-10.3.24 בראשות רה"ם בנושא "מקומות כליאה לאסירים ביטחוניים במתקני שב"ס", הוצגו המלצות המל"ל לפתרון מצוקת הכליאה בשב"ס בטווח המייד, ובהן "הקמת אגפי אוהלים נוספים". זאת בסיוע צה"ל, שנדרש להקצות חיילים לאבטחה היקפית של הכלא (ההדגשה במקור).

כאמור, רה"ם סיכם במרץ 2024 כי יישמר "העיקרון של כליאת אסירים ועצורים ע"י שב"ס" והנחה להתחיל ביישומן של המלצות המל"ל "באופן מידי תוך שיתוף פעולה בין המשרד לבל"ס, שב"ס וצה"ל" (ההדגשות במקור). בהחלטה לא נקבע מועד לסיום הקצאת חיילי צה"ל לאבטחת מתקן שב"ס.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת צוין כי בשים לב למרכיבי תשתיות מסוימים ניתן מענה מבצעי נדרש.

בדיון שהתקיים במרץ 2024 בהשתתפות נציגי אמ"ץ בצה"ל ושב"ס נדונה הקצאת כוח מילואים לתגבור האבטחה במתקן (להלן - כוח המילואים). בדיון ציין נציג צה"ל כי "מדובר על סיוע תחום בזמן", וכי אם יהיה צורך בסיוע מתמשך, הדבר עלול לגרום לבעיה בטווח הארוך.

לצורך קליטת כוח המילואים גיבש שב"ס במרץ 2024 מסמך בנושא "הפעלת כוח צה"ל תחת פיקוד שב"ס (יחברות ברזל) - עקרונות משפטיים", ובו פורטו הדרישות המשפטיות הנוגעות למתווה הפעילות של חיילי צה"ל במתקני שב"ס.

במסמך שהפיץ ראש מחלקת המבצעים (להלן - רמ"ח מבצעים) באמ"ץ בצה"ל במאי 2024 צוין כי "החל מה-19 במאי 2024 יועמדו חיילים על מנת להתחיל בקליטת [האסירים הביטחוניים], בהתאם להנחיית רה"ם. כאשר במקביל צה"ל פועל להקמה מהירה של יחידת מילואים במשטרה הצבאית בטווח הזמן של החודשיים הקרובים, אשר יתנו מענה למשימה" (ההדגשה במקור). בפועל כוח המילואים התייצב במתקן שב"ס ב-2.6.24 והחל לבצע את משימת האבטחה ב-4.6.24.

באוגוסט 2024 שלח רמ"ח מבצעים באמ"ץ בצה"ל לשב"ס מכתב בנושא סיום תגבור כוחות צה"ל במכתב צוין כי "בהתאם להחלטת רה"ם מ-10.3.24 תגבר צה"ל את [המתקן] בסד"כ [סדר כוחות] אבטחה היקפית בכפוף להעברת כמות מסוימת של לבי"חים לשב"ס... צה"ל עמד עד כה בהסכם כפי שנחתם ועתיד לסיים את תקופת התגבור ב-02.12.2024" (ההדגשה במקור).

בתגובה על מכתב זה פנה רמ"ח מבצעים וחירום בשב"ס לאמ"ץ בצה"ל בבקשה להמשיך את התגבור של כוח המילואים של צה"ל, שהיה צפוי להסתיים בינואר 2025. זאת, כדי לאפשר את סיום הבנייה של אגפי כליאה קבועים במקום אגפי האוהלים שבהם מוחזקים הכלואים ואת השלמת תהליכי הגיוס וההכשרה של לוחמי כליאה.

בדיון שהתקיים בשב"ס באוגוסט 2024 בנושא קליטת חיילי מילואים לאבטחת המתקן ציין רמ"ח מבצעים וחירום בשב"ס כי "שב"ס מבצע במקביל את משימות הבינוי, הגיוס וההכשרה, משימות שבכל הערכה

ריאלית לא יהיו מוכנים עד ינואר", וכי **"קיימת חובה בהמשך גיוס והקצאת כוח המילואים"** (ההדגשה במקור).

בביקור שקיים צוות הביקורת באוגוסט 2024 במתקן הדגיש מפקד המתקן כי עזיבת כוח המילואים עלולה ליצור בעיה, משום שחלק מסד"כ הסוהרים, שהוא חסר ממילא, ייאלץ לבצע נוסף על משימות הכליאה גם את משימת האבטחה ההיקפית. מנהל המתקן הדגיש את חשיבות האבטחה ההיקפית של המתקן.

בספטמבר 2024 הודיע אמ"ץ בצה"ל למשרד לבל"ם כי הכוח הצבאי המוקצה למתקן מתוכנן "לבצע משימות הגנה בישובים ובמתקני כליאה צבאיים בשנת 2025 ועל כן בקשת שב"ס להמשך מתן הסיוע נענית בשלילה".

באוקטובר 2024 התקיים דיון התייעצות בראשות ראש האגף למדיניות פנים במל"ל, נוכח כוונת צה"ל להפסיק את תגבור כוח המילואים במתקן ב-6.1.25. בדיון ציין נציג שב"ס כי במתקן מבוצעים כיום פרויקטים רבים הדורשים הקצאה נוספת של כוח אדם, ובכללם בניית מרכיבי תשתית וכליאה. נציג צה"ל עדכן בדיון כי במתקני הכליאה הצבאיים מוחזקות כמות מסוימת של לבי"חים, ציינו את הקושי הכרוך בהמשך הקצאתו של כוח התגבור הצה"לי לאבטחת המתקן והדגישו כי קיים צורך חיוני **"להגדיר לוח זמנים לסיום משימת הסיוע לשב"ס כדי שצה"ל יוכל להיערך כראוי למשימותיו"** (ההדגשה אינה במקור).

בהקשר זה הבהיר ראש מטה השר לבל"ם בדיון שהתקיים ב-9.10.24 כי תקני כוח האדם שהובטחו לשב"ס במרץ 2024 אושרו רק שלושה ימים לפני מועד הדיון, והדבר מעכב הכשרת כוח אדם נוסף לביצוע המשימות במתקן.

בתגובת מנכ"ל המשרד לבל"ם על טיוטת דוח הביקורת הודגש כי משרד האוצר אישר את תקני כוח האדם רק שלושה ימים לפני מועד הדיון.

ראש האגף למדיניות פנים במל"ל ציין בדיון כי הפסקת הסיוע באופן חד-צדדי על ידי צה"ל **"תפגע ביכולת לתת מענה מערכתית בתחום הכליאה וסיכול הטרור"** (ההדגשה במקור). בדיון סוכם כי לאור התקדמות פרויקט הבינוי במתקן והעובדה כי התגבור הצה"לי לשב"ס לא הוגבל בזמן, הוא יימשך לפחות עד לסוף המחצית הראשונה של שנת 2025, וכי על שב"ס למסור למל"ל את לוחות הזמנים של הפרויקט ואת המועד שבו צפויה להסתיים הכשרתם של לוחמי הכליאה.

בסיכום דיון בנושא המחסור במקומות הכליאה שהתקיים בראשות רה"ם בדצמבר 2024 עדכן ראש אמ"ץ בצה"ל כי **"הושגה הסכמה עם שב"ס לגבי המשך תגבור חיילי המילואים לאבטחה... בהתאם לצורך שהוצג ע"י שב"ס"** (ההדגשה במקור). ראש אמ"ץ הוסיף כי המשימה תסתיים בסוף אפריל 2025.

החלטת רה"ם ממרץ 2024 להקצות חיילי מילואים לאבטחת המתקן נבעה מצורך מיידי של שב"ס להתמודד עם תוספת ניכרת של כוח אדם לביצוע משימותיו, בעקבות הגידול במספר האסירים הביטחוניים במתקן וכליאתם באגפים מסוימים.

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת צוין כי מתקיים שיתוף פעולה מיטבי של שב"ס עם אמ"ץ בצה"ל, וכי "גורמי שב"ס נמצאים במגעים מתקדמים מול אמ"ץ צה"ל להארכת התגבור עד סוף פברואר 2026". עוד נכתב כי נכון לעת הזו אגפים מסוימים לא צפויים להיסגר, "בשל ריבוי הקליטות ומספר העצורים הרב שנמשך ביתר שאת ובאופן שוטף... כתוצאה מהמאמץ המלחמתי".

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת צוין כי הוסכם בין צה"ל לשב"ס כי סיוע צה"ל באבטחת המתקן הופסק ב-11.1.26.

על המשרד לבל"ס, שב"ס וצה"ל לקיים עמ"ט שבמסגרתה יופקו לקחים מהקצאת כוח האבטחה הצה"ל למתקני שב"ס, כפי שהתקיימה במהלך מלחמת חרבות ברזל, ובה ייבחנו, בין היתר, הנסיבות שבהן עשוי צה"ל להידרש להקצות כוחות סיוע לשב"ס בעתיד וכן משך הזמן הנחוץ לו לשם כך. בכפוף לכך, עליהם להסדיר את תהליכי בניין הכוח והתיאומים הדרושים לשם כך.

כשירות כוח האבטחה הצה"ל

בדיון שהתקיים במרץ 2024 בראשות סגן נציב שב"ס ובהשתתפות רמ"ח מבצעים באמ"ץ בצה"ל וראש חטיבת המבצעים (להלן - רח"ט מבצעים) בשב"ס, בנושא בחינת הקצאת 100 חיילים לאבטחה היקפית של המתקן, נדונה סוגיית כשירות כוח המילואים המיועד להיות מוצב במתקן. רח"ט מבצעים בשב"ס ציין בדיון כי הוא סבור כי הצבת חיילים בעלי כשירות של רובאי 02 (שהוא כושר לחימה אישי עורפי) בכוח המילואים אינה מספיקה, "לאור האיומים ותרחישי הייחוס". רמ"ח מבצעים באמ"ץ בצה"ל ציין בעניין זה כי "רובאי 03 ומעלה מושקע כיום בלחימה", וכי במצב הנוכחי יש קושי להקצות שתי פלוגות של רובאי 03 למשימת האבטחה של המתקן.

בדיון שהתקיים במרץ 2024 בנושא הקצאת כוח המילואים עבור המתקן, בהשתתפות נציגי שב"ס וצה"ל, המליץ צה"ל כי כוח המילואים יהיה בעל הכשרה בסיסית של רובאי 02, אשר כוללת בין היתר היבטי רובאות, לימוד המשימה והוראות פתיחה באש.

שב"ס הציג לחטיבת המבצעים באמ"ץ בצה"ל את עמדתו בעניין כשירות כוח המילואים המוקצה למתקן. לפי עמדה זו שב"ס ציין כי נדרש להקצות לאבטחת המתקן חיילים בעלי הכשרת רובאי 02 עם הכשרות מתאימות לאבטחת מתקנים רגישים אשר יש סיכוי גבוה כי יהיו יעד לתקיפה, ובכלל זה יכולות פרט; שימוש ברובה סער, ביצוע ירי וזריקת רימון ומיומנות בשימוש בעזרים שונים (משקפת, אמצעי לראיית לילה, מכשירי קשר ועוד). עוד ציין שב"ס כי נדרש "לדייק עד כמה שניתן את [כשירות] הסד"כ [סדר כוחות] המבצעי אשר ישובץ למשימה רגישה זו".

בדיון שהתקיים במאי 2024 בנושא היערכות למשימת האבטחה במתקן ציין עוזר קצין המשטרה הצבאית הראשי (קמצ"ר) במילואים כי כוח המילואים שיוכשר לאבטחת המתקן יכול הן חיילים ברמת רובאי 02, בתוספת הכשרה מוגברת של ירי וקרב מגע, והן חיילים ברמת רובאי 03 ראש ענף כשירות מבצעית בשב"ס הדגיש כי שב"ס "מחויב לקחת חלק בתוכנית ההכשרה של החיילים על מנת לתאם ציפיות לביצוע

המשימה", ביקש לקבל את תוכנית ההכשרה הצה"לית וציין כי שב"ס זקוק גם הוא לשלושה ימי הכשרה לפחות לצורכי השלמות. כאמור, בפועל כוח המילואים החל לבצע את משימת אבטחת המתקן ב-4.6.24.

במסמך של חטיבת ההדרכה בשב"ס מיוני 2024 בנושא אימון כוח המילואים למשימת אבטחת המתקן צוין כי כוח המילואים הוא בעל מוטיבציה רבה לביצוע המשימה, אולם יש פער בכשירותו המבצעית, מאחר שאינה נשמרת באופן רציף וקבוע. לפיכך יש חשיבות רבה לאימונים שמבצע כוח המילואים בהובלת שב"ס. שב"ס מסר למשרד מבקר המדינה ב-4.2.25 כי האחריות לכשירות כוח המילואים מוטלת על חטיבת ההדרכה בשב"ס, וכי "נכתבה פקודת היערכות ותוכנית הכשרה אך [היא] אינה מעוגנת בפקודות ונהלי שב"ס".

בתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי "כוחות צה"ל מבצעים אימונים והדרכות בהתאם למפרט מדוייק של חטיבת ההדרכה בשב"ס", וכי "מתחילת שנת 2024, כח המילואים שהוקצה לטובת משימת האבטחה, החל לעבור אימונים להגברת הכשירות המבצעית החסרה. בתגובת שב"ס נכתב עוד כי "הפערים בהכשרה של חיילי המילואים... מוכרים ונעשה ניסיון ליתן להם את הכלים הדרושים למימוש ייעודם... איכות ביצוע המשימות במתקן על-ידי כוח המילואים הינה טובה, הכוחות מתואמים אל מול היחידה, מקבלים מעטפת הדרכתית ואישית בכל הקשור לאימון ושמירת כשירות". עוד נכתב בתגובת שב"ס כי "נעשים ניסיונות לגישור על הפערים במסגרת היכולות בשב"ס ובהתאם ללוחות הזמנים... נכון להיום כוח המילואים במתקן נותן מענה מבצעי... לכוח ניתנת הדרכה ואימון טרם כניסתם לתפקיד וכן נערכת שמירת כשירות תוך כדי שירות המילואים שלהם".

עוד צוין בתגובת שב"ס כי תיבחן כתיבת תוכנית אבטחה סדורה ומתואמת הדרושה לביצוע הפעלת כוח המילואים בחירום.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי הוסכם בין צה"ל ובין שב"ס כי כוח האדם שיעבור מצה"ל להתנדבות בשורות שב"ס יוסמך כרובאי 02. זאת, בהתאם למשימה הנדרשת ולאיומים הנשקפים מביצוע משימת אבטחה במתקן (אבטחה במעגל חיזוני). עוד נכתב בתגובה כי בהתאם להכשרה הנדרשת לא נפל פגם בהחלטת צה"ל לשבץ כוח אדם בעל הסמכת רובאי 02. צה"ל ציין בתגובתו כי האימון שבוצע עבור המשימה היה באחריות המשטרה הצבאית, ואילו התאמת מודל האימונים, פיתוח תוכנית הכשירות וההסמכה היו באחריות שב"ס.

משרד מבקר המדינה מציין כי האמור מתבסס על הנוהל המשותף המסדיר הקצאת כוח אדם בשירות סדיר לשב"ס ואינו עוסק בהקצאת כוחות מילואים לצורכי אבטחה.

בביקורת עלה כי לכוח המילואים שאבטח את המתקן הייתה כשירות של רובאי 02, שהיא כשירות בסיסית עורפית למי שאינם לוחמים. לדעת גורמים בשב"ס, רמ"ח מבצעים וחירום, רע"ן כשירות מבצעית, קצין האג"ם של המחוז המסוים, ומפקדת מרכז האימונים של המחוז, היה פער ברמת כשירותו וביכולתו המבצעית של כוח המילואים במתקן לתת מענה בעת חירום, ובכלל זאת היו חיילים שלא היו מיומנים דיים בתפעול כלי נשק ולא היו מוכשרים בלחימה בצוות או בירי מתוך רכב. במצב דברים זה היה סיכון כי בהתרחש אירוע חירום במתקן לא היה ביכולתו של כוח המילואים לתת מענה הולם על כך.

אם יידרש צה"ל בעתיד להקצות כוחות כסיוע לאבטחת מתקני כליאה בשב"ס שבהם כלואים אסירים ביטחוניים, על צה"ל ושב"ס לפעול לכך שכשירותו של כוח האבטחה תהיה מותאמת למשימה ולהסדיר לו תוכנית הכשרה ואימונים. זאת, כדי לוודא כי בעת חירום כוח המילואים יהיה כוח לוחם אפקטיבי שיש בכוחו להתמודד עם האיומים הנשקפים למתקני שב"ס האמורים. צורך זה מתעצם נוכח מאפייני האיומים כפי שבאו לידי ביטוי במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר.

שירות חיילי חובה בשב"ס⁴¹

כאמור, בשנת 2005 הועברה האחריות לניהול בתי הסוהר שבהם כלואים אסירים ביטחוניים מצה"ל לשב"ס, ובמסגרת זו נקבע בשנת 2006 נוהל עבודה שנועד להתוות את שיתוף הפעולה בין שני הגופים.

בעקבות כך נוסף סעיף 24ב לחוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, כהוראת שעה; תוקף ההוראה הוארך כמה פעמים במשך השנים. סעיף זה מאפשר לשהב"ט, בהתייעצות עם השר לבל"ס, להורות בצו על הצבתם של חיילי חובה (להלן גם - סוהרי חובה) ביחידות ביטחוניות של שב"ס בתפקידי אבטחה וליווי של אסירים ביטחוניים וכן בתפקידי מינהלה הנוגעים לארגון כוח האדם ולטיפול בפרט.

בשני העשורים האחרונים עסקו כמה צוותים בשאלה העקרונית של הצבת חיילים בשירות חובה בשב"ס. למשל, בשנת 2022 הוקם צוות לבחינת הנושא, והוא קבע בין היתר כי "בעולם נטול מגבלות משאביות ותקציביות נכון היה שמשמיות בבתי הכלא הביטחוניים יבוצעו ע"י סוהרי קבע". הצוות המליץ לבטל את הסדר שירות החובה בשב"ס בהדרגה בתוך שלוש שנים ולבצע בתוך שנה עמ"ט, בשיתוף משרד האוצר, לקידום מתווה של הקצאת תקנים לסוהרי קבע והפחתת מספר חיילי החובה בשב"ס.

בשנת 2022 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביניים מיוחד⁴², ובו הועלו ממצאים כבדי משקל בכל הנוגע למוגנות סוהרי החובה. בדוח הועלה בין היתר יחס מטריד בעל אופי מיני מצד האסירים הביטחוניים כלפי סוהרי החובה וסוהרות החובה וכן היעדר גיבוי של הדרג הפיקודי לסוהרים ולסוהרות בנוגע לעבודה מול אסירים ביטחוניים. משרד מבקר המדינה המליץ כי ממצאי דוח הביניים יעמדו לנגד עיניו של הצוות שהוקם באוגוסט 2022, בהנחיית שהב"ט, לבחינה מחודשת של הצבת חיילי חובה בשב"ס.

בדוח מבקר המדינה מינואר 2024 בעניין "שירות חיילי חובה ביחידות המשרד לביטחון לאומי", נכתב כי "בפברואר 2023 גיבש שב"ס תוכנית ל'איתור וגיוס סוהרים - שחלוף חיילי חובה', הכוללת אבני דרך, יעדים ותקצוב נדרש לצורך המרת תקני סוהרי החובה בסוהרי קבע. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת יישומה של

41 פרק זה נכתב במסגרת ביקורת מעקב בעקבות דוח ביניים מיוחד של מבקר המדינה בנושא מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשרד לביטחון הפנים (2022).

42 מבקר המדינה, מוגנות משרתי החובה (חיילות וחיילים) ביחידות המשרד לביטחון הפנים - דוח ביניים מיוחד (2022).

תוכנית זו טרם הושלם⁴³. בתגובת שב"ס על דוח הביקורת נכתב כי "הוא נערך ליישום ההחלטה על הפסקת שירות החובה בארגון", וכי "גובשה תוכנית לגיוס סוהרי קבע ויישומה יושלם בכפוף לתקינה ולתקצוב".

בפברואר 2025 מסר שב"ס למשרד מבקר המדינה כי בסוף שנת 2024 נותרו בשב"ס 76 סוהרי חובה, והם טופלו כדלהלן: 35 גויסו לשירות קבע בשב"ס; 17 גויסו לשב"ס במעמד "סוהר מוסף זמני"⁴⁴; 22 הוחזרו לשירות בצה"ל; ו-2 שוחררו בתום שירות חובה מלא. במענה צה"ל מיולי 2025 למשרד מבקר המדינה נכתב כי הצבתם של חיילי חובה בשב"ס נפסקה לפני תום שנת 2024.

בביקורת נמצא כי מ-1.1.25 לא משרתים בשב"ס סוהרים שהם חיילי חובה.

הליך שחרור 19 לוחמים בלתי חוקיים (לב"חיים), ובהם מנהל בית החולים שיפא, ביוני 2024 - מקרה בוחן

חוק הלב"חיים קובע את המסגרת הכללית לכליאה של מי שהשתתף בפעולות איבה נגד מדינת ישראל, בין במישרין ובין בעקיפין, או נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל, שלא מתקיימים לגביו התנאים המקנים מעמד של שבוי מלחמה. בהתאם לסעיף 3(ב)(1) לחוק, "היה לרמטכ"ל יסוד סביר להניח כי כלוא הוא לוחם בלתי חוקי, וכי שחרורו יפגע בביטחון המדינה" הוא רשאי להורות על כליאתו. לעניין שחרור לב"חיים נקבע בסעיף 4 לחוק כי "ככל שסבר הרמטכ"ל, בכל עת לאחר מתן צו הכליאה, כי לא מתקיימים התנאים [הקבועים בחוק לכליאת לב"ח]... או שישנם טעמים מיוחדים המצדיקים את שחרורו של הכלוא, יורה על ביטול צו הכליאה"⁴⁵.

מעמדו של לב"ח נקבע בהתאם למידע שעולה בהליך חקירתי שמבצעים גורמי המודיעין כדי לבחון אם הכלוא הוא אדם שהשתתף בפעולות איבה נגד מדינת ישראל, בין במישרין ובין בעקיפין, או נמנה עם כוח המבצע פעולות איבה נגד מדינת ישראל. עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל יושם חוק הלב"חיים בהיקף מצומצם ביותר.

⁴³ חוק שירות ביטחון (הוראת שעה) (הצבת יוצאי צבא בשירות בתי הסוהר) (תיקון מס' 11), התשפ"ג-2023, מאפשר לסוהרי החובה שהוצבו בשב"ס עד 15.8.23 להמשיך בשירותם בשב"ס עד לתום תקופת שירות החובה או עד 31.12.24, לפי המוקדם מביניהם.

⁴⁴ סוהר מוסף זמני - "גיוס במעמד זמני בהתאם לצורכי ושיקולי הארגון, בין היתר כאשר הסוהר אמור למלא תפקיד בתקן קבוע, אך טרם הסתיימו כל הבדיקות המאפשרות את גיוסו כסוהר מן המניין".

⁴⁵ בהתאם לסעיף 10א(1) הסמכויות הנתונות לרמטכ"ל לפי סעיף 4 לחוק הלב"חיים יהיו נתונות לקצין בדרגת תא"ל שהרמטכ"ל הסמיכו לכך.

תהליך קבלת ההחלטות לשחרור הלב"חים

פעילות צה"ל ושב"כ ברצ"ע במלחמת חרבות ברזל הביאה לתפיסתם של פעילי חמאס רבים.

כאמור, ב-8.10.23, יום לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הכריזו שהב"ט על מחנה "שדה תימן" כמתקן כליאה, בהתאם לסעיף 3א(ב) לחוק הלב"חים. המתקן נועד לשמש לקליטה, לחקירה ולמיון ראשוני של כלואים שנתפסו במלחמה, והם היו אמורים לשהות בו זמן קצר, לפני העברתם למתקני שב"ס.

במענה על עתירה שהוגשה לבג"ץ ב-23.5.24 "להפסקת החזקתם של כלואים מכוח חוק הלב"חים במחנה 'שדה תימן'⁴⁶ הודיעה המדינה לבג"ץ כי עד סוף יוני 2024 בכוונתה לפנות ממתקן "שדה תימן" את הכלואים שהיו מוחזקים בו באותה עת⁴⁷.

נוכח העתירה והרצון לתת מענה לבג"ץ, ולהימנע מכך שהפתרון יוכתב בצו על ידי בית המשפט, התקיימו ביוני 2024 כמה דיונים דחופים, ובכלל זה במל"ל ושב"כ, אשר עסקו בפינוי 120 הלב"חים שהיו כלואים באותה עת במתקן הכליאה "שדה תימן":

ב-24.6.24 התקיים דיון במל"ל, בראשות ראש האגף למדיניות פנים במל"ל, שמטרתו הייתה לתת מענה לקליטתם של 120 הלב"חים שנותרו ב"שדה תימן" במתקני כליאה אחרים. בסיכום הדיון נכתב כי יוקם צוות ובו נציגים משב"ס, משב"כ ומצה"ל, אשר יבחן כמה סוגיות וחלופות "במטרה לאפשר קליטה של 120 לב"חים במתקני שב"ס בהמשך לתעדוף שיבצע שב"כ לגבי החזקת עצורים מינהליים" הכלואים במתקני שב"ס.

ב-25.6.24 התקיים במל"ל דיון נוסף בנושא, בראשות ראש האגף למדיניות פנים במל"ל. ראש האגף סיכם כי "יוקם לאלתר צוות מקצועי בהובלת שב"ס ובהשתתפות נציגים רלוונטיים משב"כ ומצה"ל לשם תכנון פרטני של קליטת 120 לב"חים ממתקני צה"ל באגפי העצורים המינהליים בשב"ס במקביל ליישום התעדוף שיבצע שב"כ לגבי 120 העצורים בהם כעת".

שב"כ מסר למשרד מבקר המדינה כי תחילה נבחנה האפשרות לשחרר עצורים מינהליים מאיו"ש המוחזקים במתקני מעצר שונים, כדי שיהיה אפשר להעביר למתקנים אלה כלואים מהמתקן ב"שדה תימן".

ב-25.6.24 התקיימה בשב"כ התייעצות בראשות סגן ראש השב"כ (להלן - סרה"ש). בסיכום התייעצות קבע סרה"ש כי שב"כ מתנגד לשחרור 120 עצורים מינהליים, שכן משתמע מכך שמחבלים יחזרו לשטחי איו"ש לפני סיום תקופת מעצרם, וכי יש לבחון שחרור לב"חים במקומם. בדיון הורה סרה"ש: "עלינו לבדוק בטווח הזמן המיידית את פוטנציאל שחרור הלב"חים... [ולגבש] רשימה עד... [למחרת] בבוקר". סרה"ש הנחה על "מימוש בדיקה מהירה מי מתוך עצורי רצ"ע אפשר לשחרר לאלתר בכדי לפנות מקומות לעצורי שדה תימן", וכי "לא נשחרר עצורים המסומנים לחקירה, פעילים צבאיים, ולא מחבלים הקשורים

בג"ץ, 4268/24, האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' שר הביטחון ואח'. ט"ו באלול התשפ"ד (18.9.24).

46

הודעת המדינה כפי שצוטטה במסמך שב"כ.

47

לאירוועי ה-7.10. עוד הנחה סרה"ש לגבש עד ליום המוחרת רשימה של עצורים מינהליים "שישחררו עד סוף החודש".

שב"כ הבהיר בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי בדיון האמור סרה"ש הורה "לבחון מענה משולב של שחרורים מדודים משתי האוכלוסיות (לבי"חים ו[עצורים] מנהליים), תוך ניהול מושכל של הסיכונים".

ב-26.6.24 גיבש שב"כ רשימה של לבי"חים שניתן לשחררם. במענה צה"ל מיולי 2025 למשרד מבקר המדינה נכתב כי בסופו של דבר ב-1.7.24 שוחררו 19 מהלבי"חים שנכללו ברשימה.

אחד מ-19 הלבי"חים ששוחררו היה מנהל בית החולים שיפא, בית החולים המרכזי ברצ"ע שהפך למוקד לחימה במלחמת חרבות ברזל, ובתחילת המלחמה אף הוחזקו בו חטופים (להלן - בית החולים שיפא או בית החולים). הרחבה בעניין שחרורו של מנהל בית החולים ראו בתת-הפרק הבא.

ב-26.6.24 התקיים במל"ל דיון נוסף בנושא מתקן הכליאה של צה"ל בשדה תימן. בדיון הבהיר שב"כ את עמדתו כי אין לשחרר עצורים מינהליים, אלא לבי"חים בלבד.

בסיכום הדיון שהפיץ המל"ל נכתב כי "יש שינוי בעמדת שירות הביטחון הכללי לאחר שהתברר בעקבות הערכות מצב עדכניות, כי לא ניתן לשחרר 120 עצורים מינהליים מאיו"ש ממתקני שב"ס"; וכי "תחת זאת סימן שב"כ מספר לבי"חים רצועתיים המוחזקים בישראל אשר על פי חוות דעת עדכנית ניתן לשחררם"; וכי "עמדה מעודכנת זו עברה בשעות האחרונות לידיעת צה"ל". ראש אגף מדיניות פנים במל"ל סיכם כי נוכח השינוי בעמדת שב"כ הפתרונות הקודמים אינם רלוונטיים עוד ולפיכך צה"ל "מתבקש לבחון באופן מיידי בתיאום עם שב"כ אם מוחזקים ברשותו לבי"חים [נוספים] שניתן לשחררם". כמו כן סיכם ראש האגף כי רשימת הלבי"חים המיועדים לשחרור לפי המלצת שב"כ תועבר מייד לצה"ל ולשב"ס. יצוין כי על פי חוק הלבי"חים, הגורם המוסמך לשחרר לבי"חים הוא צה"ל, ולעניין זה שב"כ הוא בפועל גורם ממליץ.

בסיכום הדיון הדגיש ראש אגף מדיניות פנים במל"ל כי "המדינה נמצאת במצב בו לא ניתן יהיה להגיע לדיון [שנקבע בבג"ץ ב-30.6.24]... ללא מענה ראוי לבית המשפט בנוגע לפינוי לבי"חים המוחזקים בשדה תימן; על מנת שלא נגיע למצב שהפיתרון יוכתב בצו על ידי בית המשפט".

בדיון נוסף בנושא שהתקיים במל"ל ב-27.6.24 בראשות ראש אגף מדיניות פנים נכתב כי דיון זה התקיים לנוכח השינוי בעמדת שב"כ ולפיה "לא ניתן לשחרר 120 עצורים מינהליים מאיו"ש ממתקני שב"ס". כמו כן נכתב בסיכום הדיון כי "תחת זאת סימן שב"כ מספר לבי"חים רצועתיים המוחזקים בישראל אשר על פי חוות דעת עדכנית ניתן לשחררם".

בדיון ציינו נציגי צה"ל כי בדיקתם העלתה ש"כ כ-2,000 הלבי"חים המוחזקים באחריות צה"ל מוגדרים כ'פעילי חמאס' וכי נדרשת הנחייה כתובה של הדרג המדיני על מנת לבצע תעדוף שיאפשר שחרור חלק מהם". נציגת משרד הבל"ם בדיון הציגה את עמדת השר לבל"ם ולפיה "אין לשחרר כלל מחבלים ללא אישור [ה]קבינט [המדיני-ביטחוני]". נציגי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה "שבו והבהירו" בדיון כי "ללא פינוי 120 הלבי"חים המוחזקים בשדה תימן עד ... 30.6.24, צפויה להתקבל בסבירות גבוהה החלטה של בג"ץ שתאסור להמשיך ולהחזיק שם כלואים".

בסיכום הדיון קבע ראש אגף מדיניות פנים במל"ל כי "תמונת המצב לעיל תועבר לעדכונו של ראש המל"ל".

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי סיכום הדיון שהתקיים ב-27.6.24 בראשות סגן ראש המל"ל למדיניות פנים לשעבר הועבר לראש המל"ל; וכי "לא מוכר שראש המל"ל... העביר את סיכום הדיון לראש הממשלה". כמו כן מסר המל"ל כי "שחרור הלב"חים לא אושר ע"י המל"ל או ראש הממשלה".

במסמך של שב"כ שבו צוינו עמדותיהם של בעלי תפקיד שונים בשב"כ לגבי הצורך לפנות את מתקן הכליאה "שדה תימן", נכתב, כי אחד מבעלי התפקידים ציין, כי הרשימה כוללת אנשים שנשקף מהם סיכון, אך "על מנת להגיע לפתרון הבעיה, ולהימנע מצו שיפוטי ביחס למתקן שדה תימן, השירות מוכן לקחת סיכון ביחס לרשימה זו". יודגש כי דברים אלו לא באו לידי ביטוי בסיכום הדיון של מל"ל.

שב"כ מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי במהלך גיבוש עמדת המדינה בעניינה של העתירה לבג"ץ בבקשה לסגירת מתקן הכליאה בשדה תימן בשל אי-עמידה בהוראות החוק לעניין אופן החזקת כלואים, העלו גורמים במל"ל ובמשרד המשפטים את הצורך לצמצם ככל האפשר את מספר הכלואים במתקן. עקב כך ביקש המל"ל את סיוע שב"כ בפינוי כלואים מהמתקן, כדי לפנות בו מקומות כליאה. שב"כ ציין כי בתחילה בחן את האפשרות לשחרור עצורים מינהליים מאיו"ש המוחזקים במתקני מעצר שונים, כדי שיהיה ניתן להעביר למתקנים אלה כלואים מהמתקן בשדה תימן, אולם לאחר בחינת הנושא הוחלט כי בדרך פעולה זו גלום סיכון ביטחוני ניכר. לפיכך נבחנה האפשרות לשחרר לב"חים. שב"כ הוסיף כי ההחלטה לשחרר לב"חים הסתמכה על העובדה שממילא משוחררים בכל שבוע עשרות מהם.

בתגובת שב"כ על טיוטת דוח הביקורת צוין כי "מל"ל האיץ... בשב"כ, בצה"ל ובשב"כ למצוא פתרון מהיר, עד 30 ביוני 2024, לעתירה שהוגשה בעניין מצוקת הכליאה בשדה תימן". עוד צוין בתגובה כי "שב"כ נרתם לבקשת המל"ל, בחן חלופות, בראי הסיכון הביטחוני, והמליץ על שחרור מספר לב"חים רצועתיים, על פני חלופה של שחרור עצורים מנהליים מאיו"ש. שב"כ עדכן [ב-26 ביוני 2024] את צה"ל, שב"כ והמל"ל בהמלצתו".

ראש שב"כ לשעבר⁴⁸, בתגובתו ממרץ 2026 לטיטת דוח הביקורת (להלן - תגובת ראש שב"כ לשעבר לטיטת דוח הביקורת), ציין, כי שב"כ "התריע בפני הדרג המדיני, לא פעם ולא פעמיים, על מחסור חמור במקומות כליאה עוד לפני יום ה-7 באוקטובר והצביע על הפער הקיים בנושא זה"; כי שב"כ נענה לבקשת המל"ל לשחרור הלב"חים וכי לא הוא יזם את השחרור; וכי הליך הבדיקה שערך שב"כ בנושא שחרור לב"חים הביא להפחתה של כ-80% ממספר המשוחררים המבוקש.

בתגובת צה"ל על טיוטת דוח הביקורת צוין כי בעבר אלה שנמצא שאינם מעורבים בפעילות טרור שוחררו בהתאם לדין. צה"ל הוסיף "שחרור הלב"חים, במסגרתו שוחרר מנהל בית החולים שיפא, היה האירוע היחיד במהלך המלחמה (למעט הסכמים לשחרור חטופים) [בו] שוחררו לרצ"ע מעורבים בפעילות טרור העומדים בקריטריונים של חוק הלב"חים".

הכוונה לראש שב"כ שיהיה בתפקיד במועד שחרורו של מנהל ביה"ח שיפא.

בשל הצורך לפנות כלואים ממתקן הכליאה של צה"ל "שדה תימן", שב"כ "נרתם לבקשת המל"ל [ו]בחן חלופות, בראי הסיכון הביטחוני, ובהתאם לכך גיבש המלצה לשחרור מספר לב"חים.

ב-1.7.24 שחרר צה"ל, בהתאם להמלצת שב"כ, 19 מהם.

נמצא כי עוד לפני שחרורם של הלב"חים גורם מסוים בשב"כ ציין כי הרשימה כוללת "אנשים מהם נשקף סיכון". כמו כן יודגש כי צה"ל ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי "שחררו לרצ"ע מעורבים בפעילות טרור העומדים בקריטריונים של חוק הלב"חים", כלומר שוחררו מי שעל פי התבחינים שבחוק הלב"חים היו אמורים להישאר במעצר, מאחר שהיה יסוד סביר להניח כי שחרורם יפגע בביטחון המדינה.

בתגובתו של צה"ל על טיוטת דוח הביקורת הוא הדגיש שכאשר הוא נדרש לסמן לב"חים המועמדים לשחרור הוא ציין כי נדרש אישור הדרג המדיני לתיעודף. לצד זאת, צה"ל ציין בתגובתו כי אין כל מקור נורמטיבי המצביע על חובה בקבלת אישור הדרג המדיני לשחרור כלואים שנעשה בידי הגורמים המוסמכים, בהתאם לחוות דעת מודיעינית של הגוף המודיעיני הרלוונטי.

בנוסף, צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026, כי הוא הסדיר את הליך שחרור לב"חים מרצ"ע בהוראות שעה הכוללות הוראות בדבר "העברת חוות דעת כתובה של גופי המודיעין שאין ערך ביטחוני עבור אותו עצור שהצו שלו בוטל", ובדבר "תיקוף האחריות והתהליך בין הגופים החוקרים (שב"כ, אמ"ן)".

שב"כ ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי "שחרור לב"חים התקיים כעניין שבשגרה על פי תהליכים הקבועים בדין, מהם נגזרים גם לחות זמנים, וספק אם יש מקום לייצר תהליך ארוך ומורכב בעניינו של כל לב"ח המיועד לשחרור".

ראש שב"כ לשעבר, בתגובתו ממרץ 2026 לטיוטת דוח הביקורת ציין, כי שחרור לב"חים מהם נשקף סיכון, "ללא עדכון וקבלת אישור ראש הממשלה" אינו מעשי "בהתחשב בהיקף היומיומי של שחרור הלב"חים והעצורים המנהליים"; וכי "ציפיה לקיום פרקטיקה תקדימית שכזו, עלולה להוביל לפגיעה ממשית בתפקודו התקין של ראש הממשלה, בפרט שעה ששחרור עצירים מנהליים, המתקיים באופן תכוף, עלול להיות מסוכן אף משחרור לב"חים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיימת חשיבות יתרה לעדכון הדרג המדיני על כוונה לשחרור לב"חים ועצירים מנהליים בשעת לחימה, בפרט בסיטואציה רגישה ומורכבת שעה שחטופים ישראלים מוחזקים בשבי.

חוק הלב"חים קובע את התנאים לכליאתם ולשחרורם של לב"חים. בהתאם לחוק נכלא מי שיש יסוד סביר להניח כי הוא לב"ח, וכי שחררו יפגע בביטחון המדינה. שחרור לב"חים שנשקף מהם סיכון הוא חריג. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה כי הלב"חים שנשקף מהם סיכון שוחררו בלא שרה"ם עודכן בכך ואישר את שחרורם.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שהמל"ל, שב"כ וצה"ל יוודאו, כי שחרור כזה מובא לידיעת רה"ם וכי ניתן אישורו לשחרור.

שחרור מנהל בית החולים שיפא

ב-23.11.23 נתפס בידי כוחות הביטחון מנהל בית החולים שיפא (להלן - מנהל שיפא). עם תפיסתו, נכלא מנהל שיפא במתקן שב"ס כעציר פלילי.

מדוח החקירה של מנהל שיפא בשב"כ, עולה כי הוא שימש מנהל בית החולים ומוכר כפעיל חמאס. בדוח צוין כי נוכח המידע בדבר התפקיד המרכזי שממלא בית החולים בפעילות הצבאית של החמאס, המודיעין הרב על הגעת חטופים לטיפול בבית החולים והסתרתם שם, והממצאים שהתגלו בבית החולים לאחר כניסת צה"ל למקום - מנהל שיפא נחקר כדי לעמוד מקרוב על מעורבותו בפעילות חמאס בבית החולים ועל מידת מודעותו לפעילות זו.

ב-25.2.24 הועבר מנהל שיפא, לבקשת שב"כ, ממעמד עציר פלילי למעמד לב"ח (יצוין כי הוא נותר במשמורת שב"ס). ב-9.5.24 הוא הובא לבית המשפט המחוזי בבאר שבע, לשם הארכת צו כליאתו. בדיון ציין בא כוחה של המדינה, בין היתר, כי קצין בדרגת תת-אלוף הוא שהוציא את צו הכליאה מכוח החוק, בעקבות שימוע שבו השתתף מנהל שיפא. עוד ציין כי הצו הוצא לאחר שנמצא, בהסתמך על עמדת הגורמים הביטחוניים, כי יש יסוד סביר להניח כי מדובר בלב"ח; וכי שחרור לב"חים באותה עת, בשים לב למצב הביטחוני ולמלחמה חסרת התקדים שמדינת ישראל נמצאת בעיצומה, יביא לפגיעה בביטחון המדינה מאחר שההערכה היא כי עם שובם של לב"חים לשטח הם ישוּבו ויסייעו לאויב. בית המשפט בחן אם מתקיימים לגבי מנהל שיפא התנאים הנקובים בסעיף 3(ב)(1) לחוק הלב"חים - קיום יסוד סביר להניח כי הכלוא הוא לב"ח, כהגדרתו בחוק, וכי שחרורו יפגע בביטחון המדינה - וקבע כי "בעניינו של המשיב בוסס, במידה הנדרשת, כי התקיימו לגביו תנאי סעיף 3(ב)(1) [לחוק הלב"חים] ולפיכך, אין מקום להורות על ביטול צו הכליאה שהוצא עליו".

כאמור, מנהל שיפא נכלל ברשימת הלב"חים שגיבש שב"כ, כמתואר לעיל. חוות דעת של היחידה בשב"כ הנוגעת בדבר, מ-30.6.24, שמוענה למשטרה הצבאית, עסקה באפשרות שחרורו של מנהל שיפא. בחוות הדעת צוין כי בשל היותו של מנהל שיפא תומך חמאס הוא נחקר, אולם לא זוהתה לגביו "אינדיקציה לפעילות צבאית עדכנית"; וכי "הוזמה מעורבותו בפע"צ (פעילות צבאית) [או ב]פשיטה". עוד צוין בחוות הדעת: "לאור בחינת עניינו של הנדון, אין לנו התנגדות לאזורו [הכוונה - שחרורו] של הנדון, כך שישוחרר לשטח הרצועה". בחוות הדעת הובהר: "בקשתנו זו, לשחרור הנדון, לקחה בחשבון את העובדה כי הנדון נתון בימים אלה תחת צו כליאה, מכוח חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים".

בעקבות מתן חוות הדעת שוחרר מנהל שיפא, ועימו שוחררו באותו היום (1.7.24) 18 לב"חים אחרים.

שב"כ הבהיר למשרד מבקר המדינה כיצד התקבלה ההחלטה לשחרר את מנהל שיפא ואת הלב"חים הנוספים כמתואר לעיל: היחידה הרלוונטית בשב"כ החליטה לשחררם והמליצה לגורם בצה"ל המוסמך

לכך לפי החוק להוציא צו לביטולו של צו הכליאה. בביקורת לא נמצאה אסמכתה לכך שמטה שב"כ ביצע בקרה על ההחלטה של היחידה הרלוונטית בשב"כ לשחרר את מנהל שיפא.

בעקבות המקרה בחנה היחידה הרלוונטית בשב"כ את תהליכי העבודה שלה וביצעה בהם התאמות. במסגרת זאת נכתבה הנחיה בנושא תהליך אזור (שחרור) בדוקאים⁴⁹. מטרת ההנחיה הייתה לקבוע את העקרונות הנדרשים לבחינת תהליך בקשת האזור ואת לוח הסמכויות⁵⁰ המתאים לאישור הבקשה. בין היתר צוין בהנחיה כי תהליך האזור יבוצע לאחר שיובאו בחשבון קריטריונים שונים, ובהם מסוכנות המועמדים לשחרור, המסוכנות התודעתית שלהם או הרגישות הציבורית שעלולה להיות כרוכה בשחרורם, וכן היותו של המועמד לשחרור נכס לעניין שחרור השבויים והנעדרים.

שחרורו של מנהל בית החולים שיפא עורר סערה ציבורית רחבה בישראל. משפחות חטופים המוחזקים בשבי חמאס הביעו זעם על השחרור וטענו כי הוא פוגע במאמצים להשבת יקיריהם. השחרור גרם לפגיעה תודעתית עמוקה בציבור בישראל, וחמאס אף ניצל אותו לצורכי תעמולה, שכן מנהל בית החולים שיפא זכה לתשומת לב תקשורתית רבה עם שחרורו.

בביקורת עלה כי במסגרת חוות הדעת של שב"כ בעניין שחרורו של מנהל בית החולים שיפא הובאו בחשבון תמיכתו בחמאס ואי-השתתפותו בפעילות צבאית או בפשיטה לתוך שטח ישראל. עם זאת, במסגרת חוות הדעת לא הובאו בחשבון ההשפעה התודעתית של שחרורו על הציבור בישראל ועל פעילי חמאס. עוד עלה בביקורת, כי לא בוצעה כל בקרה, במטה שב"כ או מחוץ לארגון, על ההמלצה של היחידה הרלוונטית בשב"כ על שחרור מנהל בית החולים.

בתגובתו של שב"כ על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי "גם בדיעבד לא ידוע לנו על סיכון ביטחוני שנוצר כתוצאה משחרורו" של מנהל בית החולים שיפא.

ראש שב"כ לשעבר בתגובתו ממרץ 2026 לטיוטת לדוח הביקורת ציין, כי "העמדה המקצועית והחד משמעית" של שב"כ הייתה שלא היה לשחרורו של מנהל ביה"ח שיפא כל השפעה על המו"מ לשחרור החטופים; כי "בשים לב הן לאפיון המשוחרר והן לסביבה שאליה הוא שוחרר... השחרור לא היה כרוך בסיכון חריג"; וכי נושא שחרורו של מנהל ביה"ח שיפא תוחקר באופן יסודי על ידי שב"כ.

על שב"כ וצה"ל לקבוע, בשיתוף גורמים חיצוניים כמו המל"ל והיועצת המשפטית לממשלה, את הקריטריונים שיש להביא בחשבון בעת גיבוש המלצה לשחרור לב"חים שיש יסוד סביר להניח ששחרורם יפגע בביטחון המדינה. בכלל זה, מומלץ לבחון את הנזקים שעלולים להיגרם משחרורם נוכח הרגישות המיוחדת לתחום התודעתי, כדי למנוע את הישנותם של מקרים כמתואר לעיל.

המל"ל מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי בעקבות שחרור מנהל בית החולים שיפא ולנוכח הנחיית רה"ם מ-1.7.24 הוקם ב-3.7.24 "צוות אשר יבחן וייתן את המלצתו לגורם המוסמך לפי כל דין באשר לשחרורם של כלואים אשר מוחזקים כלוחמים בלתי חוקיים או כעצורים מינהליים, לפי העילות

49 אדם שיש חשד ביטחוני נגדו ולכן הוא נתון בבדיקה ביטחונית או בפיקוח המודיעין המסכל (מילון מונחי צה"ל).

50 רשימת הגורמים המוסמכים.

הקבועות בחקיקה הרלוונטית, אך נשקל לשחררם מטעמים מדיניים-ביטחוניים". במסגרת זו נקבע כי ב"אחריות גורמי הביטחון הרלוונטיים להביא לבחינת הצוות את שמות המועמדים להשתחרר מטעמים מדיניים-ביטחוניים"; כי הצוות ירוכז על-ידי המל"ל ויכלול נציגים של משהב"ט, צה"ל השב"כ והמל"ל; וכי מחלוקות שיעלו בצוות "יובאו להכרעת ראש הממשלה".

משרד מבקר המדינה ממליץ להביא להכרעת שהב"ט, רה"ם ואף הקבינט המדיני-ביטחוני עניינים הנוגעים לשחרור מטעמים מדיניים או ביטחוניים של אסירים ביטחוניים, ובהם לב"חיס, בייחוד כאשר נשקף מהם סיכון לביטחון המדינה, או כאשר שחרורם עלול לגרום נזק בתחום התודעתי. לאחר קבלת הכרעה כזאת, מומלץ לבחון להביאה, במקרים המתאימים, לידיעת הציבור לפני ביצוע השחרור.

שיתוף פעולה בין שב"ס ובין שב"כ וצה"ל בתחום המודיעין

בביקורת עלו פערים מסוימים בנושא.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בשיתוף פעולה מודיעיני בין אגף המודיעין בשב"ס ובין גופי קהילת המודיעין תוך הגנה על מקורות המודיעין ושיטות הפעולה שלהם.

מיצוי הדין עם מחבלים שביצעו עבירות במלחמת חרבות ברזל

מאז פרצה מלחמת חרבות ברזל נכלאו בישראל כ-3,000 אסירים ביטחוניים, אשר נתפסו במהלך הלחימה באזור עוטף עזה או בשטח רצ"ע. כליאתם של מי שנתפסו בעוטף עזה או בשטח רצ"ע בוצעה כאמור בתחילה על פי חוק הלב"חיס, ומכוחו של חוק זה הם כלואים בישראל כל עוד שחרורם עלול לפגוע בביטחון המדינה (להלן - המסלול המינהלי).

אם אפשר לבסס חשד במעורבות של לב"ח בביצוע פשעים במהלך המלחמה, ניתן לו מעמד של עציר פלילי והוא נכלא מכוח חוק המעצרים, על תיקונו (להלן - המסלול הפלילי).

העמדתם לדין של מחבלים שביצעו עבירות במלחמת חרבות ברזל

המחבלים המרצחים ביצעו במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר מעשי זוועה קשים ובכללם רצח, אונס, חטיפה, עינויים, התעללות וביזה.

העמדתם לדין של המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל היא בעלת חשיבות מכרעת מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית. מיצוי הדין עם מחבלים אלה

יעשה צדק עם קורבנות הטבח הנורא שהתרחש בעוטף עזה ויהיה סגירת מעגל עבור הקורבנות ובני משפחותיהם שחוו וחווים סבל קשה מנשוא. כמו כן, הרשעה בדין תשמש הרתעה לאלו שיתכננו לבצע מעשי זוועה דומים בעתיד ותעביר מסר ברור שאלו לא יישארו ללא מענה ושהאשמים יישאו באחריות למעשיהם. נוסף על כך, קיומו של הליך משפטי סדור ישמש כלי לתיעוד רשמי, מפורט ונצחי של מעשי הזוועה שהתרחשו ולהנצחת זכרם של הקורבנות. זאת ועוד, העמדת מחבלי חמאס לדין בהליך שקוף וסדור תשמש הוכחה משפטית ברורה, כלפי כל אומות העולם, לגבי כל אשר התרחש בשבעה באוקטובר ולגבי קיומו של משפט צדק בישראל.

למרות מעשי הזוועה הקשים, נכון לפברואר 2026 לא מוצה הדין ולא הועמד לדין שום מחבל חמאס שהשתתף במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל.

סגן רה"ם ושר המשפטים, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת ציין כי "הסיבה שמשפטיהם של המחבלים שהיו שותפים ישירים לטבח ב-7.10 טרם החלו, איננה קשורה כלל בהכנות הנדרשות לצורך כך. הסיבה נעוצה בהנחיה מפורשת, ולטעמי מוצדקת מאין כמוה, שניתנה על ידי רה"ם, ואשר ניתנה גם ליועצת המשפטית לממשלה, שאין לקבל בשלב זה החלטות בדבר העמדתם לדין של המחבלים, ואין לצאת בהצהרות בעניין זה", וכי "כל האצה של תהליכי החקיקה... וכל פעולה שתקדם את העמדתם לדין של המחבלים... עלולה להקרין באופן ישיר על שלום החטופים". מזכיר הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2026 כי מדובר בהחלטה משותפת של רה"ם ושר המשפטים.

יצוין כי לאחר קבלת תגובת שר המשפטים באוקטובר 2025 נחתם הסכם הפסקת אש, ובעקבות כך שוחררו 20 החטופים החיים שהוחזקו באותה עת ברצ"ע, וכן הושבו לישראל 27 חללים חטופים. גופת החטוף החלל האחרון, לוחם היס"ם רב סמל ראשון רן גואילי ז"ל הושבה לישראל ב-26.1.26.

בתגובת היועצת המשפטית לממשלה על טיוטת דוח הביקורת מספטמבר 2025 (להלן - תגובת היועצת המשפטית לממשלה על טיוטת דוח הביקורת), שהתקבלה גם היא לפני חתימת הסכם הפסקת האש, נכתב כי "ההנחיה שהתקבלה מהדרג המדיני... היא כי בשל ההשלכות במישור הביטחוני - מדיני, ובשים לב למציאות השו"נ [שבויים ונעדרים] הנמשכת מזה תקופה ארוכה, טרם בשלה העת לקבלת החלטות סופיות בדבר מתווה הטיפול במחבלים".

בתגובת היועצת המשפטית לממשלה על טיוטת דוח הביקורת נכתב עוד כי "בהתאם להנחיה זו, פעלנו ואנו פועלים לקדם את האופציה של קיום משפטים פליליים, על אדמת ישראל, על-פי הדין הנוהג במדינת ישראל, כדי לשמר בידי המדינה את כלל האפשרויות. הדרג המדיני עודכן לאורך הדרך בהתפתחות החקירה. ניתן יהיה להגיש כתבי אישום בפרק זמן קצר, לכשהנסיבות המדיניות והביטחוניות יאפשרו זאת. עד לקבלת הנחיה אחרת מהדרג המדיני, מערכת אכיפת החוק ממשיכה להיערך לניהול משפטים נגד המחבלים בהקדם האפשרי, ולשם כך נערכה, כאמור, חקירה אינטנסיבית, מקיפה ויסודית שמלווה על ידי פרקליטות המדינה, גובשו חוות דעת ואף טיוטות מסגרת של כתבי אישום ביחס לחלק ניכר מהמחבלים השייכים למדרגים החמורים שיש נגדם ראיות שנטלו חלק במתקפה בפועל".

עוד צוין בתגובת היועצת המשפטית לממשלה כי "התקיימו דיוניים עיתיים בראשות שר המשפטים ואף בשיתוף יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט, לשם הצגת תמונת המצב של החקירה; דיון בסוגיות מהותיות הנוגעות להיערכות המדינה להעמדה לדין של המחבלים; וקידום תיקוני חקיקה רבים הנדרשים לטיפול בנושא. בתוך כך הוצפו גם ההשלכות המשאביות והמינהליות המשמעותיות של הדברים". כמו כן ציינה היועצת המשפטית לממשלה בתגובתה כי "בהמשך לסדרת פגישות עבודה שקיימתי עם שר המשפטים ובהתאם לסיכום עמו, בעת הקרובה בכוונתנו להציג בפניו את תוצרי העבודה שנעשתה, חלופות שונות להעמדה לדין, תיקוני חקיקה נדרשים הנגזרים מכל אחת מהחלופות, השלכות משאביות ומנהליות הנובעות מכך והמלצות".

בתגובת פרקליטות מחוז דרום (פלילי) (להלן - הפרקליטות) על טיוטת דוח הביקורת מספטמבר 2025 (להלן - תגובת הפרקליטות לטיטות דוח הביקורת), שהתקבלה גם היא לפני חתימת הסכם הפסקת האש, הובהר כי להחלטה בדבר עיתוי הגשת כתבי אישום השלכות ומורכבויות רבות, הנוגעות להמשך מעצרים של חשודים בעזה, שמביא ליצירת חומרי חקירה רבים נוספים, וכן לסוגיית החטופים ברצ"ע.

נוכח החשיבות המכרעת, מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית, של מיצוי הדין עם מחבלי חמאס שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, מומלץ כי רה"ם, שר המשפטים וכלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם היועמ"ש לממשלה ופרקליט המדינה, יקדמו ללא שיהיו נוסף את הליכי העמדתם לדין של המרצחים כדי למצות את הדין עימם. אי-העמדתם לדין, גם בחלוף למעלה משנתיים מביצוע המעשים, עלולה לפגוע בהרתעה של מדינת ישראל כלפי מחבלים ומרצחים. לצד זאת, התמשכות התהליך המשפטי מעכבת את עשיית הצדק עם קורבנות הטבח הנורא ובני משפחותיהם.

תהליכי החקירה של המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור של שבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, לצורך העמדתם לדין

בדברי ההסבר לתזכיר החוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (חרבות ברזל) (הארכת מעצר לחשוד בעבירת ביטחון) (תיקון מס' 4), התשפ"ד-2024, ממאי 2024, שנועד לאפשר את הארכת מעצרים של האסירים המטופלים במסלול הפלילי, פורטו הקשיים המשפטיים בטיפול בעצורים במסלול זה.

בתזכיר צוין כי "במהלך הלחימה נתפסו בשטחה של מדינת ישראל מספר רב של מחבלים, אשר בנוגע לרובם מתקיים הליך חקירה פלילי בחשד לעבירות ביטחון, כפי שאלה מוגדרות בסעיף 35(ב) לחוק סדר הדין הפלילי. חקירת המחבלים שלקחו חלק במתקפת הטרור היא מורכבת וחריגה, ולה מאפיינים ייחודיים שטרם נודע כמותם בישראל. החקירה מתייחסת לפשעים האכזריים שביצעו המחבלים, אך תכליתה גם להפיק מידע רב ערך להמשך המלחמה; היא נסובה סביב עשרות זירות שבהן התחוללו הפשעים; היקף גדול של מחבלים שביניהם קשרים מגוונים; מספר הקורבנות והעדים הוא עצום; פצועים המצויים במצב פיזי או נפשי קשה, שמקשה על גביית העדויות; היקף הראיות הוא עצום; החקירה התנהלה בתחילתה תוך כדי לחימה קשה באזורים שבהם בוצעו הפשעים, כאשר חלק מהזירות הוכרוזו כשטח צבאי סגור וקשה היה להגיע אליהן לאיסוף ראיות, ומאז מתנהלת החקירה במקביל ללחימה ולקרבות עזים בשטח עזה".

עוד צוין בתזכיר כי "בהינתן היקף העצורים ומורכבות החקירה כמפורט לעיל, צפויה החקירה הפלילית לארוך עוד פרק זמן ממושך. כמו כן, התווסף מספר לא מבוטל של מעצרים במסגרת אירועי הלחימה בחבל עזה הנמשכים גם בימים אלו. הלחימה המורכבת בכללותה, וכן הצורך הברור בהבטחת האינטרס הלאומי שבשמירה על חיי אדם כמו גם בקידום החקירה, מציבים בפני גופי החקירה אתגרים חסרי תקדים".

בתגובת היועצת המשפטית לממשלה על טיוטת דוח הביקורת נכתב כי ימים מועטים לאחר המתקפה הרצחנית מעזה כלל גורמי מערכת אכיפת החוק על זרועותיה - פרקליטות המדינה, המשטרה, שב"כ, הפרקליטות הצבאיות ומערך הייעוץ והחקיקה במשרד המשפטים, פעלו בתיאום לפתיחה בחקירת אירועי מתקפת הטרור של שבעה באוקטובר. מדובר בחקירה הגדולה, רחבת ההיקף והמורכבת ביותר שניהלו אי פעם רשויות האכיפה במדינת ישראל, וכלל הרשויות השקיעו בה משאבים עצומים בהיקפם.

בתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת הודגש כי מיצוי הדין עם כלל משתתפי המתקפה הוא אינטרס ראשון במעלה, הן מהבחינה המשפטית, הן מהבחינה המוסרית והן מהבחינה הציבורית.

ממצגת הפרקליטות בעניין חקירת פשעי החמאס ושותפיו בעוטף עזה באירועי שבעה באוקטובר; ומתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת עולה כי ימים מועטים לאחר מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר החלה הפרקליטות, בתיאום עם היועצת המשפטית לממשלה ובשיתוף פעולה מלא עם שב"כ והמשטרה, לפעול לקידום מיצוי הדין עם כלל המשתתפים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, תוך שהיא רואה לנגד עיניה ארבע תכליות מרכזיות:

1. גיבוש תיק ראיות שיאפשר את העמדתם לדין, הרשעתם וענישתם של המחבלים המוחזקים והנחקרים בישראל אשר השתתפו באירועי 7.10.23.
2. גיבוש תיק ראיות על פשעי החמאס ברף הנדרש בהליך פלילי שישרת צרכים משפטיים של מדינת ישראל בזירה הבין-לאומית ובערכאות בין-לאומיות.
3. גיבוש תיק ראיות שימשם בסיס למעצרים, להסגרתם ולהעמדתם לדין של מחבלי חמאס ושל אחרים שהשתתפו באירועי 7.10.23 ויאותרו בעתיד במקומות שונים בעולם.
4. איסוף ראיות ותיעוד שיטתי, סדור ומקיף של הפשעים ומעשי הזוועה שבוצעו בהובלת חמאס בעוטף עזה באירועי 7.10.23 במסגרת שימור הזיכרון הלאומי.

פרקליטות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2025 כי פעולות החקירה הפלילית של אירועי 7.10.23 נחלקות בין כמה גופי חקירה: על חקירות החשודים בביצוע פשעי חמאס אמונים שב"כ והיחידה הארצית לחקירות בין-לאומיות (יאחב"ל); על חקירת הזירות אמונים יחידת להב 433, היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה), היחידה הארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (יאל"כ), יחידת אתג"ר⁵¹, מוקד 105

⁵¹ היחידה הארצית לטיפול בתופעת גניבות רכב.

ויחידת הסייבר הארצית. כל אחת מ-44 הזירות שבהן בוצעו פשעי חמאס נחקרת בנפרד, זאת נוסף על חקירת החשודים בביצוע הפשעים. חקירת כל זירה בנפרד נדרשת לצורך הפיענוח של סדר האירועים ומהלכם בכל זירה וזירה. החקירה נועדה לקשור בין החשודים בביצוע הפשעים ובין קורבנותיהם לזירה הרלוונטית.

בתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת צוין עוד כי מדובר בחקירה חסרת תקדים בהיקפה שלא נוהלה כמותה על ידי רשויות האכיפה במדינת ישראל. עוד צוין בתגובה כי "בסמוך מאוד לפתיחה בחקירה הוקמו בהנחיית פרקליט המדינה צוותי עבודה נושאים ייעודיים לצורך התמודדות עם האתגרים העצומים הכרוכים בטיפול המשפטי-פלילי של המתקפה: הוקמה ועדת היגוי בראשות פרקליט המדינה; הוקמו צוותים משפטיים שמינה פרקליט המדינה לצורך גיבוש עמדות והמלצות בשאלות ליבה... לצד אלה הוקם צוות פרקליטים בהובלת פרקליטות מחוז דרום אליו צורפו פרקליטים מכלל המחוזות שמשימתו ליווי החקירה תוך הכרות מעמיקה ולימוד חומר הראיות תוך כדי איסופו על ידי שב"כ ויחידות להב 433 השונות [להלן - צוות הפרקליטים]". בתגובת הפרקליטות צוין עוד כי "המשימה המרכזית המוטלת על צוות הפרקליטים המלווה את החקירה היא הכנת חוות דעת^[52] ביחס לכל אחד מהנחקרים וביחס לכל אחת מהזירות בהן התרחשה המתקפה, והכנת טיוטות מסגרת של כתבי אישום".

מתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת עולה עוד כי היא השקיעה מאמצים בביצוע עבודה אינטנסיבית בהיקף עצום במסגרת פעולות החקירה, ובכלל זה בפעולות ליווי, ייעוץ והכוונה של כלל הגורמים המעורבים בחקירת המחבלים והזירות. צוות הפרקליטים עיבד וסיכם את כלל חומרי החקירה, עסק בכתיבת חוות דעת בהיקף כולל של אלפי עמודים, וכן ניסח מסמכים משפטיים רבים המתמודדים עם שאלות וסוגיות שהצריכו פתרונות יצירתיים וקביעת דרכי פעולה ייחודיות. כל זאת כדי לאפשר את העמדתם לדין של המחבלים ברגע שהפרקליטות תונחה להגיש כתבי אישום. עוד צוין בתגובה כי כלל הפעולות בוצעו בלי שהוקצתה לפרקליטות תוספת משאבים משמעותית.

מתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת עולה כי במסגרת החקירה בוצעו יותר מ-2,000 חקירות חשודים. כמו כן נגבו כ-1,900 הודעות מניצולים; יותר מ-1,020 הודעות מאנשי כוחות הביטחון; וכ-420 הודעות מאנשי כוחות הצלה (מד"א, כב"ה, זק"א). נוסף על כך נתפסה ונאספה מדיה דיגיטלית בהיקף של כ-70 טרה-בייט הכוללת מאות אלפי פרטי מידע.

מתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת עולה עוד כי נכון לספטמבר 2025 ליוותה הפרקליטות חקירות של מאות נחקרים. הפרקליטות ציינה כי חלק מהנחקרים נעצרו בשטח מדינת ישראל ב-7.10.23 ובימים שלאחר מכן; וחלקם נעצרו במהלך התמרון הקרקעי ברצ"ע, ובשל חשד למעורבותם במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר הועברו לחקירה פלילית במתקני החקירות.

⁵² בסיום חקירה בעבירות מסוג פשע, לאחר שנאספו לדעת יחידת החקירות מספיק ראיות, מועבר התיק לתביעה המשטרתית או לפרקליטות המדינה לצורך הערכת התובע או הפרקליט אם יש להגיש כתב אישום בתיק או לסגור אותו. החלטת התובע אם להעמיד את החשוד לדין תלויה בקיומן של ראיות מספיקות לאישום בתיק; בעניין הציבורי שבהגשת כתב אישום; ובסיכום, בהתאם לראיות המצויות בתיק, שאם יוגש כתב האישום, ההליך יסתיים בהרשעה. מבקר המדינה, טיפול המשטרה והפרקליטות בסגירת תיקים פליליים, מאי 2022.

העצורים במסלול הפלילי נחלקים לכמה מדרגים, כדלהלן:

1. נחקרים שהשתתפו במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר, בחלוקה למדרגים:

א. מדרג 5: השתייך לארגון טרור והשתתף באימונים ובהכנות, נכנס חמוש כחלק מכוח מאורגן שיש לו תפקיד במסגרת התוכנית המבצעית וביצע פעולות טרור ואליםות נגד כוחות צבא או נגד אזרחים.

ב. מדרג 4: נמנה עם חברי ארגון טרור, והשתתף באימונים ובהכנות, נכנס חמוש, אך הצטרף למעשי האלימות שלא כחלק מהכוח המאורגן, אלא ביוזמתו כמצטרף ספונטני.

ג. מדרג 3: פעל שלא במסגרת חברות בארגון טרור, נכנס לישראל בחסות המתקפה, בשטח ישראל נשא נשק קר או חם או הצטייד בו או ביצע בפועל מעשה אלימות.

2. נחקרים שנכנסו לישראל ב-7.10.23 אולם לא נמצאו ראיות כי השתתפו במתקפה, בחלוקה למדרגים:

א. מדרג 2: לא פעל במסגרת חברותו בארגון טרור ונכנס לישראל בחסות המתקפה וביצע מעשי ביזה או היזק לרכוש בקורבנות או בזירות של יישובים, בסיסים או מתחם הנובה שבהן היו קורבנות (היה חלק מ"גל הבוזזים").

ב. מדרג 1: לא פעל במסגרת חברותו בארגון טרור ונכנס לישראל ב-7.10.23 בחסות המתקפה לצורכי עבודה בישראל או לביצוע גניבות חקלאיות, אך לא נכנס לזירות שבהן היו קורבנות.

3. נחקרים שפעלו מתוך רצ"ע ב-7.10.23.

4. נחקרים שעסקו בחטופים בתוך רצ"ע.

5. נחקרים שטרם דורגו.

מתגובת הפרקליטות על טיוטת דוח הביקורת עולה עוד כי אסירים ביטחוניים במדרגים 3 - 5 שיש ראיות מספיקות למעורבותם במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר מוחזקים כעצורים פליליים מכוח חוק המעצרים על תיקונו הייחודיים למלחמת חרבות ברזל; ואילו שאר האסירים הביטחוניים מרצ"ע, שאין ראיות למעורבותם במתקפה העומדות ברף הנדרש לקיום הליך פלילי בעניינם, מוחזקים מכוח ראיות מינהליות, כעצורים מינהליים על בסיס חוק הלב"חים.

עוד ציינה הפרקליטות בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת כי היא הכינה חוות דעת בנוגע לכמה מאות נחקרים. עוד ציינה הפרקליטות כי כנגד חלק מהנחקרים היא הכינה טיוטות מסגרת לכתבי אישום עתידיים, אשר לאחר הכרעת הגורמים המוסמכים בסוגיות השונות, יהפכו לטיטוטות כתבי אישום. עוד צוין כי ניתנה עדיפות לטיפול בנחקרים שיש ראיות המעידות כי הם השתתפו במתקפה בפועל, כלומר נחקרים במדרגים 3 - 5. בהתאם לכך, ביחס למרבית הנחקרים במדרגים אלו נערכו חוות דעת, ובנוגע ליותר ממחציתם גובשו טיוטות מסגרת של כתבי אישום. בתגובה צוין עוד כי נכתבו חוות דעת לגבי 17 זירות

מרכזיות שבהן פעלו נחקרים העצורים בישראל. חוות דעת אלה מפרטות את מהלך המתקפה, בין היתר בהיבט הזמן, המקום המדויק, זהות הקורבנות והחטופים.

כמו כן הפרקליטות ציינה כי המתקפה אינה אוסף של פיגועי טרור פרטניים אלא מיזם עברייני אחד; וכי הגשת כתבי אישום נפרדים רבים בעניינו לא תשקף את מהותו האמיתית של האירוע. לפי עמדת הפרקליטות נכון לחתור להשלמת החקירה לפני ההעמדה לדין של כל הנחקרים. הפרקליטות ציינה עוד בתגובתה כי הגשת כתבי אישום נפרדים רבים תגרום להטלת עומס קיצוני על מערכת בתי המשפט.

עוד ציינה הפרקליטות בתגובתה כי הפרקליטות היא רק אחד הגורמים המעורבים בשלב החקירה וההעמדה לדין, וכי מעורבים בכך גורמים נוספים כמו שב"כ והמשטרה, ולפיכך קצב החקירה והתקדמותה תלויים במגוון גורמים.

סגן רה"ם ושר המשפטים ציין בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת כי בהנחייתו בוצעה עבודה חסרת תקדים בהיקפה לצורך ההיערכות המיטבית להעמדתם לדין של מחבלי חמאס.

בביקורת עלה כי נכון לספטמבר 2025 גובשו בפרקליטות חוות דעת בנוגע לחלק ניכר מהחשודים במעורבות בביצוע פשעים במהלך המלחמה ובנוגע לחלקם טרם גובשו חוות דעת. בעניינם של חלק מהחשודים נכתבו גם טיוטות מסגרת לכתבי אישום.

בפברואר 2026 מסרה היועצת המשפטית לממשלה למשרד מבקר המדינה כי "בתחילת חודש נובמבר האחרון נמסר לנו ולמשטרת ישראל על ידי נציגי שב"כ, כי אותרו על ידם בקרב [הלב"חים] הכלואים כיום בישראל... כלואים נוספים שיש לגביהם אינדיקציות בקשר למעורבות במתקפת הטרור של השבעה באוקטובר ויש פוטנציאל לחקירתם".

בפברואר 2026 מסר סגן רה"ם ושר המשפטים בפגישה עם מבקר המדינה כי בחודשים האחרונים הוכפל מספר המחבלים שבעניינם יגובשו כתבי אישום, והוא מסתכם במאות מחבלים; וכי הוחלט לעסוק בשלוש עד ארבע זירות טבח מרכזיות ולהעמיד לדין את המחבלים הקשורים לאותה הזירה באותו בית משפט.

מנתונים עדכניים שמסרו היועצת המשפטית לממשלה וסגן רה"ם ושר המשפטים עולה כי נכון לפברואר 2026 ישנם מאות מחבלים שצפויים להיות מגובשים כתבי אישום בעניינם.

חקירת המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, לצורך העמדתם לדין, מורכבת ורחבת היקף. על הפרקליטות להמשיך לפעול להשלמת הליכי הכנת כתבי האישום לגבי כלל החשודים במעורבות בביצוע פשעים במהלך המלחמה, כדי שיהיה אפשר להעמידם לדין באופן מהיר, יעיל ותכליתי.

תיקוני חקיקה לצורך ניהול ההליכים המשפטיים נגד המחבלים

בעקבות התקפת הטרור ב-11.9.01⁵³ נקטה ארה"ב, בתוך פרק זמן קצר, בצעדים תקיפים למאבק בטרור באמצעות חקיקתם של דברי חקיקה חדשים ותיקונים של חוקים קיימים. החוק העיקרי שהתקבל הוא ה-USA Patriot Act. חוק זה, שהתקבל בקונגרס האמריקאי ב-26.10.01 חולל שינויים ניכרים בעשרות חוקים קיימים כדי לאפשר לרשויות הביטחון בארה"ב לנקוט את הצעדים הנדרשים ללוחמה בטרור. למשל, ה-Immigration and Nationality Act תוקן ונוספה לו הוראה העוסקת בהחזקתם במעצר מינהלי של חשודים במערבות בטרור. נוסף על כך פעל הממשל האמריקאי לקבלתם של דברי חקיקה חדשים המאפשרים החזקה במעצר של מאות לוחמי הטליבאן וחברי ארגון אל-קאעידה שנתפסו במהלך הלחימה באפגניסטן ועל העמדתם לדין בגין ביצוע פשעי מלחמה. ב-13.11.01 פורסם צו נשיאותי (Military Order no. 1) המסמיך את נשיא ארה"ב להורות על מעצרו של חברי ארגון אל-קאעידה וכן להורות על העמדתם לדין בבתי דין צבאיים מיוחדים שיוקמו לשם כך⁵⁴.

פרקליטות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2025 מסמך המפרט את האתגרים המשפטיים ואת כיווני החשיבה לגבי תיקוני החקיקה הנדרשים לצורך ניהול ההליכים המשפטיים נגד מחבלי חמאס המטופלים בהליך הפלילי, כדי לייעל התהליך ולהגיע להכרעת דין בעניינם בהקדם האפשרי⁵⁵ בהיבטים הנוגעים להעדת שותפים; עדויות של קורבנות ונפגעי עבירה; דיונים ב-VC; קיום דיון בהיעדר נאשם או סניגור; חזקת התקינות לגבי חומרי חקירה; גילוי ראייה חסויה; ייצוג נאשמים; ומתן שיקול דעת רחב לבית המשפט בתחום הראיות.

הפרקליטות בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי היא העבירה ליועצת המשפטית לממשלה המלצות פרטניות בכל הנוגע לתיקוני החקיקה הנדרשים להבנתה לצורך ניהול התיק והיא שותפה בצוות עבודה ייעודי בהובלת מערך ייעוץ וחקיקה, שהוקם כדי להביא לפני היועצת המשפטית לממשלה המלצה מגובשת בנושא מורכב ורגיש זה.

בתגובת מערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לטיוטת דוח הביקורת צוין, כי כבר בסמוך לאחר פרוץ המלחמה ותחילת החקירות של מעשי הטרור האכזריים על ידי רשויות אכיפת החוק, החלה בשיתוף הפרקליטות, לבחון ולקדם המלצות לתיקוני חקיקה הנדרשים לטובת קידום החקירה, מעצר המחבלים וסדרי כליאתם. עוד צוין בתגובה, שניתנה בטרם הושלם המשא ומתן לקידומה של עסקת החזרת החטופים האחרונה, כי בתיאום עם הדרג המדיני ועל בסיס הערכות ביטחוניות, משרד המשפטים נמנע מקידום חקיקה ייעודית בשל החשש מהשלכות אפשריות על סוגיית החטופים.

עוד צוין בתגובה כי "בהמשך לסיכום של שר המשפטים עם היועצת המשפטית לממשלה, בעת הקרובה נבקש להציג בפניו חלופות שונות למתווה העמדה לדין והצעות לתיקוני חקיקה לפי כל חלופה. תיקוני

⁵³ אירוע טרור שבוצע על ידי ארגון הטרור אל-קאעידה, שבמהלכו נחטפו ארבעה מטוסים של חברות תעופה אמריקאיות, שניים מהם רוסקו לתוך מגדלי התאומים בניו יורק, השלישי לבניין הפנטגון והרביעי התרסק על הקרקע.

⁵⁴ יוגב תובל, המכון הישראלי לדמוקרטיה, **חקיקה נגד טרור בבריטניה ובארה"ב לאחר אירועי 11 בספטמבר** (2.9.08).

⁵⁵ תיקוני חקיקה אלו יהיו ייעודיים לנאשמי מלחמת חרבות ברזל בלבד.

החקיקה הנדרשים הם ככלל בעיקר בתחום סדר הדין והראיות". מערך ייעוץ וחקיקה הדגיש כי המלצות החקיקה המוצעות המוזכרות לעיל הן "המלצות שהועלו על ידי הפרקליטות, נשקלו, אך טרם התקבלה החלטה סופית באשר למתווה העמדה לדין וכנגזר מכך אילו תיקוני חקיקה נכון ונדרש לקדם".

היועצת המשפטית לממשלה בתגובתה על טיוטת דוח הביקורת ציינה כי "לצורך ניהול ההליכים (בנוסף לתקנות שעת חירום והוראות שעה ייחודיות שנחקקו והותקנו לשם מתן מענה לאתגרי החקירה), המחלקה הפלילית בייעוץ וחקיקה גיבשה, בתיאום עם הפרקליטות, הצעה לתיקוני חקיקה נדרשים על מנת לתת מענה, בין היתר, לאתגרים ולמאפיינים הייחודיים של התיק שצפויים לעורר קושי בקרב כלל המערכות - משטרה, גופי ביטחון, הפרקליטות ובתי המשפט - בעת ניהול ההליכים המשפטיים. מתוך רצון שלא לפגוע בלגיטימציה של המשפטים שיתנהלו, במישור הפנימי והבינלאומי, העקרון המנחה הוא להתבסס, ככל הניתן, על הדין הקיים ולערוך מינימום שינויים בדין הראייתי וסדרי הדין, על מנת להבטיח את קבילות הראיות ומשקלן. תיקוני החקיקה הנדרשים נגזרים כמובן מההכרעה שתתקבל ביחס לחלופות השונות של מתווי העמדה לדין (העמדה לדין במערכת בתי המשפט האזרחית, העמדה לדין במערכת בתי המשפט הצבאית או שילוב ביניהן)".

בתגובת סגן רה"ם ושר המשפטים על טיוטת דוח הביקורת הוא ציין כי "כל האצה של תהליכי החקיקה מעבר למה שנעשה, וכל פעולה שתקדם את העמדתם לדין של המחבלים במצב הנוכחי^[56], טומנת בחובה שלוש סכנות מיידיקות: א. הדבר עלול להקרין באופן ישיר על שלום החטופים; ב. הדבר עלול לגרור דרישה אולטימטיבית כתנאי לעיסקת חילופין, לפיה האישומים כלפי המחבלים יבוטלו או יתוקנו, באופן שיגרום נזק עצום הן להליך המשפטי עצמו והן לעשיית הצדק; ג. הדבר עלול לגרור דרישה לשחרור המידי של אותם מחבלים כחלק מעסקה, דבר שעד היום לא קרה בעסקאות קודמות. הצבת הזרקור על ההליך עשויה להביא באופן מידי לתוצאה החמורה הזו".

עוד ציין השר כי בד בבד עם עבודת הייעוץ המשפטי לממשלה בגיבוש הצעות החקיקה הנדרשות, הוא אישר בוועדת השרים לחקיקה, הצעת חוק פרטית "שנועדה להסדיר סוגיות מהותיות הנוגעות להעמדתם לדין של המחבלים, זאת על מנת לאפשר מסלול נוסף לקידום החקיקה שיוכל להיות מושלם ברגע שהדבר יתאפשר בשים לב לסוגית החטופים".

יצוין כי ב-5.1.26, לאחר יישום הסכם הפסקת האש מאוקטובר 2025 ושחרור החטופים כאמור לעיל, הונחה על שולחן הכנסת הצעת "חוק להעמדה לדין של משתתפי אירועי טבח 7 באוקטובר, התשפ"ו-2026"⁵⁷. מטרת החוק היא להסדיר את ההעמדה לדין של מבצעי פעולות האיבה, הרצח, האונס, החטיפה והביזה שביצעו ארגוני הטרור במסגרת מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר. ב-12.1.26 אושרה הצעת החוק בקריאה ראשונה והועברה לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת להכנה לקריאה שנייה ושלישית.

מזכיר הממשלה מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2026 כי לאחר ששבו כל החטופים החיים מרצ"ע קודם הליך החקיקה בכנסת, והוא מצוי בשלב של הכנה לקריאה שנייה ושלישית.

⁵⁶ במועד זה הוחזקו ברצ"ע 48 חטופים: 20 חיים, שניים שהיה חשש חמור לחייהם ו-26 חללים.

⁵⁷ הצעת חוק 1170, ט"ז בטבת התשפ"ו, 5.1.26.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר המשפטים, ליועצת המשפטית לממשלה ולמערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לפעול להשלמת הסדרת התשתית המשפטית הנדרשת לצורך העמדתם לדין של המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל.



מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל הוא בעל חשיבות מכרעת, משפטית, מוסרית וציבורית. מיצוי הדין עם מחבלים אלה יעשה צדק עם קורבנות הטבח הנורא שהתרחש בעוטף עזה ויהיה סגירת מעגל עבור הקורבנות ובני משפחותיהם שחוו ועדיין חווים סבל בלתי רגיל. כמו כן, הרשעה בדין תשמש הרתעה לאלו שיתכננו לבצע מעשי זוועה דומים בעתיד ותעביר מסר ברור שמעשי האלימות לא יישארו ללא מענה ושהאשמים יישאו באחריות למעשיהם. נוסף על כך, קיומו של הליך משפטי סדור ישמש כלי לתיעוד רשמי, מפורט ונצחי של מעשי הזוועה שהתרחשו, וכן יהיה כלי חשוב להנצחת זכרם של הקורבנות. זאת ועוד, העמדת מחבלי חמאס לדין בהליך שקוף וסדור תהיה הוכחה משפטית ברורה, כלפי כל אומות העולם, לגבי מה שהתרחש בשבעה באוקטובר ולגבי קיומו של משפט צדק בישראל. התמשכות התהליך המשפטי פוגעת באפקט ההרתעה שבהעמדה לדין, ודחיית מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו את הפשעים דוחה את עשיית הצדק עם קורבנות הטבח הנורא ובני משפחותיהם.

בביקורת עלה כי עד פברואר 2026 לא הועמד לדין על פשעיו שום מחבל שנתפס ב-7.10.23 או לאחר מכן ואשר חשוד בביצוע פשעים חמורים. ברקע לכך, עמדה הנחיית רה"ם ושר המשפטים שלא לקדם את העמדתם לדין של המחבלים נוכח החשש כי הדבר עלול היה לסכן את שלום החטופים שהוחזקו עד אוקטובר 2025 בידי ארגוני הטרור ברצ"ע.

הליך העמדתם לדין של המחבלים החשודים במעורבות בביצוע פשעים בשבעה באוקטובר 2023 או במהלך המלחמה מורכב מהבחינה המשפטית, ממושך ביותר ודורש משאבי חקירה רבים. בביקורת עלה כאמור, כי נכון לספטמבר 2025 גובשו בפרקליטות חוות דעת בנוגע לחלק ניכר מהחשודים במעורבות בביצוע פשעים במהלך המלחמה; וכי נכתבו גם טיוטות מסגרת לכתבי אישום בעניינם של חלקם. סגן רה"ם ושר המשפטים וכן היועצת המשפטית לממשלה מסרו למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי מספר המחבלים שבעניינם עלה צורך לגבש כתבי אישום הוכפל, וכעת מספרם מסתכם במאות מחבלים.

כדי לייעל את התהליך המשפטי בעניין המחבלים ולהגיע להכרעת דין בהקדם האפשרי, נדרשים תיקוני חקיקה בהיבטים של סדרי הדיון, ייצוג הנאשמים והראיות. קידומם של אלה התעכב, כאמור לעיל, בהוראת רה"ם ושר המשפטים, אף הוא נוכח החשש לשלום החטופים. לאחר יישום הסכם הפסקת האש ושחרור החטופים כמפורט לעיל, אושר בכנסת בקריאה ראשונה בינואר 2026 "חוק להעמדה לדין של משתתפי אירועי טבח 7 באוקטובר, התשפ"ו-2026".

היועצת המשפטית לממשלה מסרה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2026 כי על פי הצעת החוק "המשפטים נגד המחבלים המעורבים באירועי השבעה באוקטובר יתנהלו בבית משפט צבאי שיכונן לפי תקנה 12 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, בפני הרכב בראשות קצין שהוא שופט בית משפט מחוזי

בדימוס, ולצידו שני חברים נוספים שיהיו קצינים הכשירים להתמנות לשופטי בית משפט מחוזי, בעלי ניסיון ומומחיות בתחום הפלילי". היועצת המשפטית לממשלה מסרה עוד כי בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת "מתקיימים בימים אלו דיוני הכנה של הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, בהם נדונות סוגיות הטעונות הסדרה במסגרת החוק, ובהן סדרי הדין, ראיות, זכויות נפגעי עבירה, מעצרים ועוד. צוותים משותפים של נציגי הייעוץ המשפטי של ועדת החוקה, פרקליטות המדינה, ייעוץ וחקיקה והפרקליטות הצבאית, דנים בסוגיות אלה על מנת לגבש נוסח מוסכם".

היועצת המשפטית לממשלה ציינה כי "נוכח החשיבות הלאומית בקידום העמדתם לדין של מחבלי השבעה באוקטובר" התקיימה ב-10.2.26 ישיבה בראשותה, ובהשתתפות פרקליט המדינה, הפרקליט הצבאי הראשי ובעלי תפקיד נוספים, "לצורך תיאום ו'העברת המקל' לפרקליטות הצבאית שתנהל את התיק בבית המשפט הצבאי". היא הוסיפה כי "בישיבה סוכם כי הצבא ימשיך לפעול, בסיוע גורמי משרד המשפטים, לקידום כלל ההיבטים הנדרשים, לרבות גיוס כוח אדם הולם, לשם ניהול התיק. כן צוין כי מימוש המשימה ידרוש הקצאת משאבים משמעותיים, לרבות תוספת של עורכי דין מנוסים שישימו כותובעים מטעם התביעה הצבאית. כלל הגורמים ימשיכו לשתף פעולה לצורך המשך טיפול מיטבי בתיק וקידום מיצוי הדין עם מחבלי השבעה באוקטובר".

נוכח החשיבות המכרעת, משפטית, מוסרית וציבורית, של מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל, ובהתחשב בכך שבאוקטובר 2025 הוחזרו לישראל כל החטופים החיים, מומלץ כי רה"ם, שר המשפטים וכלל הגורמים הרלוונטיים, ובהם היועצת המשפטית לממשלה פרקליט המדינה והפרקליט הצבאי הראשי, יקדמו ללא שיהוי נוסף את הליכי העמדתם לדין כדי למצות את הדין עימם.

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר המשפטים, ליועצת המשפטית לממשלה ולמערך ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים להשלים עבודת מטה, ובמסגרתה להשלים את הסדרת התשתית המשפטית הנדרשת לצורך העמדתם לדין של המחבלים שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל.

סיכום

בבוקר שבעה באוקטובר 2023, שמחת תורה התשפ"ד, נפתחה מתקפת טרור רצחנית מרצועת עזה על מדינת ישראל. המחבלים המרצחים ביצעו במהלך מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר פשעי מלחמה, פשעים נגד האנושות ומעשי זוועה ובהם מעשי טבח המוניים, רצח ובכלל זה של הורים וילדים אלו בפני אלו, מעשי אונס ואלימות מינית.

שב"ס הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל, והוא אמון על כליאתם של כלל האסירים בישראל. לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל מדינת ישראל הייתה שרויה במשבר כליאה לאומי. החל בשבעה באוקטובר 2023 נתפסו ונכלאו במתקני שב"ס מחבלים רבים שהיו מעורבים במתקפת הטרור ובלחימה ברצועת עזה. מספרם של האסירים הביטחוניים גדל מכ-5,200 לפני המלחמה לכ-10,000 בינואר 2025, גידול של כ-4,800 (כ-92%). בינואר 2025 הגיעה מצבת הכלואים

לכ-23,400, חריגה של כ-8,900 כלואים (כ-61%) מתקן הכליאה של שב"ס, שממילא סבל ממצוקת מקומות כליאה עוד לפני המלחמה.

בביקורת עלה כי בעקבות היערכות לא מספקת של המשרד לבל"ם ושב"ס ליצירת מקומות כליאה בשעת חירום, חסרו במועד סיום הביקורת כ-3,500 מקומות לכליאתם של האסירים הביטחוניים שנתפסו במהלך המלחמה. לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ועד אוקטובר 2024 צה"ל לא הכין אומדן של היקף המעצרים הצפויים להתבצע בעת הפעלת תוכניותיו המבצעיות, ולמותר לציין כי הוא לא שיקף עד אז אומדן כזה לפני שב"ס. מתגובת שב"ס על טיוטת דוח הביקורת עולה כי היעדר האומדן הקשה על שב"ס לקלוט אסירים ביטחוניים בהיקפים גדולים במהלך מלחמת חרבות ברזל.

צה"ל, שבמתקנים שבאחריותו היו כלואים בפברואר 2025 כ-2,400 אסירים ביטחוניים, לא התכונן לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל למצב שבו הוא יידרש להקים בעצמו מתקני כליאה לתקופה ארוכת טווח; ואף לא שמר על כשירות מבצעית בנושא זה. זאת אף שהוראות אמ"ץ מביאות בחשבון מקרה כזה ומאפשרות זאת.

הגידול במספר האסירים הביטחוניים, הגידול במספר משימות אנשי סגל שב"ס, השינוי לרעה ביחסי העוצמה בין אנשי סגל שב"ס לאסירים הביטחוניים והעלייה ברמת מסוכנותם של האסירים הביטחוניים - כל אלה הגבירו את הסיכון לפגיעה באנשי הסגל.

המחסור במקומות הכליאה במתקני שב"ס פגע גם ביכולת שב"ס לבצע מעצרים וחקירות בהתאם לצרכיו המבצעיים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי המשרד לבל"ם והשב"ס, בשיתוף צה"ל, ישלימו את עבודת המטה לתכנון כליאת לוחמי אויב במתקני שב"ס ויביאו את מסקנותיה והמלצותיה לפני וועדת ההיגוי והיישום למשבר הכליאה. יש לוודא כי העמ"ט תתבסס על אומדנים מספריים לגבי הגידול שאפשר שיידרש במקומות הכליאה בתרחישי הייחוס השונים, ובכלל זה בתרחיש של מלחמה, ואין להסתפק בתוכניות למיצוי מקומות הכליאה הקיימים. מומלץ כי במסגרת זאת יביאו שב"ס וצה"ל לידי ביטוי תובנות שהופקו לנוכח היקף קליטת האסירים הביטחוניים במלחמת חרבות ברזל ולקחים מכליאת אסירים ביטחוניים לתקופה ארוכה על ידי צה"ל; וכן מומלץ כי הם יביאו בחשבון את הצורך בהקצאת משאבים ותקציב. בד בבד, על המשרד לבל"ם ועל שב"ס להמשיך לפעול להגדלת מספר מקומות הכליאה. צורך זה מקבל משנה תוקף נוכח הגידול הניכר במספר הכלואים עקב מלחמת חרבות ברזל.

בשל הצורך לפנות כלואים ממתקן הכליאה של צה"ל "שדה תימן" שב"כ "נרתם לבקשת המל"ל [ו]בחן חלופות, בראי הסיכון הביטחוני", ובהתאם לכך גיבש המלצה לשחרור מספר לב"חים.

ב-1.7.24 צה"ל שחרר, בהתאם להמלצת שב"כ, 19 מהם. קודם לשחרורם של הלב"חים, גורם מסוים בשב"כ ציין, כי הרשימה כוללת "אנשים מהם נשקף סיכון". כמו כן יודגש, כי צה"ל, בתגובתו על טיוטת דוח הביקורת, ציין כי "שחררו לרצ"ע מעורבים בפעילות טרור העומדים בקריטריונים של חוק הלב"חים", כלומר שוחררו מי שעל פי התבחינים שבחוק הלב"חים לא היו אמורים להשתחרר. אף שהיה

יסוד סביר להניח כי שחרור הלב"חים יפגע בביטחון המדינה, הם שוחררו ללא עדכון רה"ם וללא קבלת אישורו לכך.

על שב"כ וצה"ל לקבוע, בשיתוף גורמים חיצוניים כמו המל"ל והיועמ"ש לממשלה, את הקריטריונים שיש להביא בחשבון בעת גיבוש המלצה לשחרור לב"חים שקיים יסוד סביר להניח כי שחרורם יפגע בביטחון המדינה. בכלל זה מומלץ לבחון אם לכלול במסגרת הקריטריונים את הנזקים שעלולים להיגרם משחרורם של הלב"חים, נוכח הרגישות המיוחדת של הנושא בהיבט התודעתי. זאת כדי למנוע את הישנותם של מקרים כמתואר לעיל. יש להביא להכרעת שהב"ט, רה"ם ואף הקבינט המדיני-ביטחוני עניינים הנוגעים לשחרור, מטעמים מדיניים או ביטחוניים, של אסירים ביטחוניים ובהם לב"חים, קל וחומר כאשר נשקף מהם סיכון לביטחון המדינה או כאשר שחרורם עלול לגרום נזק בתחום התודעתי. לאחר קבלת הכרעה כזאת מומלץ לשקול להביאה, במקרים המתאימים, לידיעת הציבור לפני ביצוע השחרור.

למצוקת מקומות הכליאה בבתי הסוהר של שב"ס יש השפעות רבות וניכרות, לא רק על מרחב המחיה של האסירים, אלא גם על מרכיבי הביטחון הלאומי, ובייחוד בתקופות מלחמה שבהן מספר הכלואים גדל במידה ניכרת. על הממשלה לראות בהגדלת מספר מקומות הכליאה לאסירים המוחזקים בידי שב"ס - פרויקט לאומי, ועליה להתגייס לסייע לשב"ס ביישומו. ראוי שהליכי התכנון וההיערכות לגיבוש המענה בתחום תשתיות הכליאה במדינה ייעשו על ידי שב"ס, בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, הן לצורך הדבקת פערי התשתית, הן נוכח מגמת הגידול במספר הכלואים, הן כדי לתת מענה על הגידול במספר הכלואים בתרחישי מלחמה והן כדי לתת מענה על מצוקת מרחב המחיה של הכלואים.

נכון לפברואר 2026 לא הועמד לדין על פשעיו שום מחבל שהשתתף במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ואשר חשוד בביצוע פשעים חמורים, למרות מעשי הזוועה הקשים שביצעו המחבלים. הרקע לכך היה החלטה משותפת של רה"ם ושר המשפטים שלא לקדם את העמדתם לדין של המחבלים נוכח החשש כי הדבר עלול היה לסכן את שלום החטופים שהוחזקו עד אוקטובר 2025 בידי ארגוני הטרור ברצ"ע. נכון לספטמבר 2025 בפרקליטות גובשו חוות דעת בנוגע לחלק מהחשודים במעורבות בביצוע פשעים במהלך המלחמה ובנוגע לחלק מהחשודים, טרם גובשו חוות דעת. לגבי חלק מהחשודים נכתבו גם טיוטות מסגרת לכתבי אישום. מנתונים עדכניים שמסרו היועצת המשפטית לממשלה וסגן רה"ם ושר המשפטים עולה כי נכון לפברואר 2026 ישנם מאות מחבלים שלגביהם צפויים להיות מגובשים כתבי אישום.

מיצוי הדין עם מחבלי חמאס שביצעו פשעים במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר ובמהלך מלחמת חרבות ברזל הוא בעל חשיבות מכרעת, מהבחינה המשפטית, המוסרית והציבורית. מיצוי הדין עם מחבלים אלה יעשה צדק עם קורבנות הטבח הנורא שהתרחש בעוטף עזה ויהיה סגירת מעגל עבור הקורבנות ובני משפחותיהם שחוו ועדיין חווים סבל קשה מנשוא. כמו כן, הרשעה בדין תשמש אמצעי הרתעה כלפי אלו שיתכננו לבצע מעשי זוועה דומים בעתיד ותעביר מסר ברור שמעשי האלימות לא יישארו ללא מענה ושהאשמים יישאו באחריות למעשיהם. נוסף על כך, הליך משפטי סדור ישמש כלי לתיעוד רשמי, מפורט ונצחי של מעשי הזוועה שהתרחשו, וכן יהיה כלי חשוב להנצחת זכרם של הקורבנות. זאת ועוד, העמדת מחבלי חמאס לדין בהליך שקוף וסדור תהיה הוכחה משפטית ברורה, כלפי כל אומות העולם, לגבי כל שהתרחש בשבעה באוקטובר ולגבי קיומו של משפט צדק בישראל. התמשכות התהליך המשפטי פוגעת

באפקט ההרתעה שבהעמדה לדין, ודחיית מיצוי הדין עם המחבלים שביצעו את הפשעים מעכבת את עשיית הצדק עם קורבנות הטבח הנורא ובני משפחותיהם.

