



מבקר המדינה

---

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

---

▪ סיוון התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪





# 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 מינית<sup>1</sup> 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 לאומי<sup>2</sup> (המשרד לבל"ם), הוא ארגון הכליאה הלאומי של מדינת ישראל, והוא אמון על כליאתם של כלל האסירים<sup>3</sup> 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"<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> "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).

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

<sup>3</sup> פקודת בתי הסוהר, סעיף 76.

<sup>4</sup>

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 ביטחוניים<sup>5</sup>. 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"חיים)<sup>6</sup>; 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 יכלול 14,500 מקומות כליאה. זהו התקן שהיה בתוקף גם בתקופת הביקורת.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> לוחמים בלתי חוקיים כהגדרתם בחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002 (חוק הלב"חיים).

## 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"ס<sup>7</sup>, 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.

<sup>7</sup> 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"חים לשב"ס והם ייכלאו במתקן שבאחריות צה"ל; ואף שבהוראות 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 מאילוצי 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.

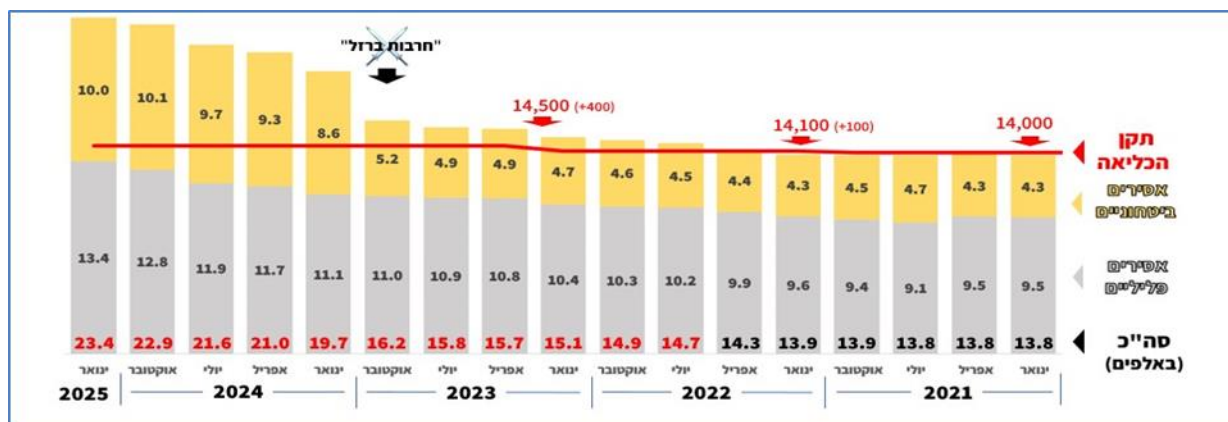
יש להביא להכרעת שר הביטחון, רה"ם ואף הקבינט המדיני-ביטחוני עניינים הנוגעים לשחרור מטעמים מדיניים או ביטחוניים של אסירים ביטחוניים, ובהם לב"חים, בייחוד כאשר נשקף בגינם סיכון לביטחון המדינה, או כאשר שחרורם עלול לגרום נזק בהיבט התודעתי. לאחר קבלת הכרעה בעניין זה, מומלץ לשקול להביאה, במקרים המתאימים, לידיעת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

