

## הכנסת השמונה-עשרה

הצעת חוק של חברי הכנסת

יריב לוין

יואל חסון

משה (מוץ) מטלון

פניה קירשנבאום

דוד אזולאי

מיכאל בן-ארי

דניאל הרשקוביץ

אורי אורבך

משה כחלון

פ/758/18

### הצעת חוק כליאתם של אסירים נדרשים, התשס"ט–2009

מטרה 1. חוק זה נועד ליצור זיקה בין גורלו של אדם המוחזק בידי ארגוני טרור או גורמים עוינים אחרים, לבין תנאי החזקתם של אסירים או עצירים, ששחרורם נדרש כתנאי לשחרורו של אדם כאמור.

הגדרות 2. בחוק זה –

"אזור" – כמשמעותו בחוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשס"ז–2007<sup>1</sup>;

"אסיר נדרש" – כל אחד מאלה:

(1) אסיר או עציר, ששחרורו נדרש על ידי מדינת אויב, ארגון טרוריסטי או גורם אחר, כתנאי לשחרורו של אדם, המוחזק בידיהם או בידי אחרים הפועלים, בין במישרין ובין בעקיפין, בשמם או תחת השפעתם, שלא כדיון, בין בישראל ובין מחוץ לישראל;

(2) אסיר שהורשע בעבירה לפי סעיף 3 לפקודת מניעת טרור, לפי סעיפים 8 או 9 לחוק איסור מימון טרור, התשס"ה–2005<sup>2</sup>, לפי סעיף 85 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945<sup>3</sup>, או שהורשע בעבירה דומה על ידי בית משפט צבאי הפועל באזור;

(3) אסיר או עציר שלדעת ראש השירות הוא חבר בארגון טרוריסטי או שהוא ידוע כמי שתומך בארגון טרוריסטי, מדינת אויב או גורם אחר כאמור בפסקת משנה (1).

<sup>1</sup> ס"ח התשס"ז, עמ' 364

<sup>2</sup> ס"ח התשס"ה, עמ' 76.

<sup>3</sup> ע"ר 1442, תוס' 2, עמ' (ע) 855, (א) 1055, עמ' 1195 (א);

"ארגון טרוריסטי" – כמשמעותו בפקודת מניעת טרור<sup>4</sup> ;

"חוק סמכויות שעת-חירום" – חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים),  
התשל"ט-1979<sup>5</sup> ;

"עציר" – כמשמעותו בחוק סמכויות שעת חירום ;

"הפקודה" – פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971<sup>6</sup> ;

"ראש השירות" – ראש שירות הביטחון הכללי או עובד השירות שראש שירות  
הביטחון הכללי הסמיכו לכך.

קביעת אדם כאסיר 3. (א) תעודה חתומה בידי ראש השירות (בחוק זה – תעודה) תהיה ראייה, בכל  
הליך משפטי, כי אדם הוא אסיר נדרש.

(ב) הומצאה תעודה למנהל בית-סוהר כמשמעותו בפקודה יפעל לאלתר,  
לגבי האסיר הנדרש, לפי הוראות חוק זה, ואלה יגברו על הוראות כל דין.

מעצר אסיר נדרש 4. הוצגה תעודה בפני שוטר, סוהר או חייל, שלפיה עציר המצוי במשמורתם לפי  
כל דין הוא אסיר נדרש – יפעלו לאלתר כאילו הוצא נגדו צו מעצר, כמשמעותו  
בסעיף 2 לחוק סמכויות שעת-חירום.

התליית זכויות 5. (א) כל זכות שזכאי לה אסיר או עציר ואשר ניתן, לפי הוראות הפקודה, לפי  
הוראות חוק סמכויות שעת-חירום, ולפי כל דין, להגבילה, להתלותה,  
להתנותה או לבטלה, מטעמים שבביטחון המדינה, וכן כל זכות לביקור של  
אסיר או עציר, יראו אותה כבטלה מעיקרה לגבי אסיר נדרש.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי מנהל בית-סוהר, אם הוא סבור כי  
הדבר נחוץ לשם מניעת שיבוש חמור בסדרי בית הסוהר וניהולו או כדי להגן  
על ביטחון בית הסוהר, ולאחר שהתייעץ עם ראש השירות, להעניק לאסיר  
נדרש זכויות שזכאים להן אסירים או עצירים, לתקופה מוגבלת.

החזקה בהפרדה 6. (א) על אף האמור בסעיף 19ה לפקודה, יוחזק אסיר נדרש בהפרדה, ללא  
הגבלת זמן.

(ב) מנהל בית-סוהר, לאחר שהתייעץ עם ראש השירות, יקבע, מעת לעת,  
אם יוחזק האסיר הנדרש בתא כשהוא לבדו או עם אסירים נדרשים אחרים.

(ג) בדיון בבית המשפט לפי הוראות סעיפים 19ה עד 19ח לפקודה, תהיה  
התעודה ראייה חלוטה, ולעניין סעיף 19ב לפקודה תהיה זו חזקה חלוטה, כי  
הפרדת האסיר הנדרש נדרשת מטעמים של ביטחון המדינה.

<sup>4</sup> ע"ר 24, תוס' אי עמ' 73.

<sup>5</sup> ס"ח התשל"ט, עמ' 76.

<sup>6</sup> דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459.

7. מניעת שחרור מוקדם  
 על אסיר נדרש לא יחולו הוראות חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001,<sup>7</sup> ואם הוא תושב האזור – לא יחולו עליו הוראות סעיפים 6(א1) ו-15 בתוספת לחוק לתיקון ולהארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשס"ז-2007, או כל הוראה לפי כל דין, בדבר שחרור מוקדם ממאסר.
8. מעצר בתום תקופת המאסר  
 (א) הוראות סימן ט' ו-ט"ו בפרק ב' לפקודה לא יחולו על אסיר נדרש.  
 (ב) הסתיימה תקופת המאסר שנגזרה על אסיר נדרש – רואים אותו, כל עוד לא בוטלה התעודה, כאילו הוצא נגדו צו מעצר, כמשמעותו בסעיף 2 לחוק סמכויות שעת-חירום.  
 (ג) בדיון בבית המשפט לפי הוראות סעיפים 4 עד 10 לחוק סמכויות שעת-חירום, תהיה התעודה ראייה חלוטה לכך שטעמים שבביטחון המדינה מחייבים את המשך החזקתו של האסיר הנדרש במעצר.
9. החזקה בתנאים חמורים  
 (א) סבר ראש השירות, לאחר שהתייעץ עם ראש המטה הכללי של צבא ההגנה לישראל, כי עשוי הדבר להועיל לשחרורו או לשלמו של אדם המוחזק בידי ארגון, מדינה או אדם, כאמור בסעיף 12(1), רשאי הוא, באישור שר הביטחון, להורות למנהל בית-סוהר כי יחזיק אסיר נדרש בבידוד, או כי יחמיר את תנאי החזקתו של אסיר נדרש במידה שלא תגרום נזק ממשי לבריאותו, לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים, ורשאי הוא להורות על הארכת תקופה זו בתקופות נוספות כאמור.  
 (ב) שר הביטחון רשאי להתקין כללים לביצוע סעיף זה.
10. שמירת דינים  
 (א) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002.<sup>8</sup>  
 (ב) אין בהוראות חוק זה כדי לגרוע מהוראות כל דין בדבר הטיפול בשבויי מלחמה כמשמעותם באמנת ג'נבה מ-12 באוגוסט 1949 בדבר טיפול בשבויי מלחמה.<sup>9</sup>
11. תחולה  
 הוראות חוק זה יחולו אף על אסירים ועצירים שהיו נתונים במשמורת טרם תחילתו.
12. תחילה  
 תחילתו של חוק זה – ביום פרסומו.

<sup>7</sup> ס"ח התשס"א, עמ' 410.

<sup>8</sup> ס"ח התשס"ב, עמ' 192.

<sup>9</sup> כתבי אמנה מס' 30, כרך 1, עמ' 453.

## דברי הסבר

מטרת החוק המוצע היא לתת בידי המדינה מנוף לחץ על ארגוני הטרור כדי לאלצם לקדם במהירות רבה יותר עסקאות לשחרור חיילים ואזרחים ישראלים חטופים, ולשפר בדרך זו גם את יכולת המיקוח של המדינה במשא ומתן בעניינין של עסקאות כאמור. כן נועדה הצעת החוק לשים סוף למצב הבלתי סביר והבלתי נסבל בו חיילים ואזרחים ישראלים הנחטפים על ידי ארגוני טרור מוחזקים בתנאים בלתי אנושיים, כאשר באותה שעה נהנים אסירים ביטחוניים חברי אותם ארגונים, אשר היו שותפים לפגיעה רצחנית באזרחים חפים מפשע, מתנאי כליאה משופרים.

הנסיבות המיוחדות שעמן נאלצת המדינה להתמודד במלחמתה בטרור מצריכות מערך מורכב של דברי חקיקה מיוחדים, המתעדכנים מעת לעת כדי לתת בידי המדינה ורשויותיה את הכלים המתאימים למלחמתן של חברה דמוקרטית ומדינת חוק בטרור חסר מעצורים. כלים אלו – הכל מביניים – אינם דומים, ואינם יכולים להיות דומים, לכלים המשמשים למאבק בפשיעה פלילית.

כיום מחייבות הנסיבות, למרבה הצער, התייחסות מיוחדת גם למצב שבו נחטף ומוחזק אדם בידי ארגוני הטרור (להלן – החוטפים), במטרה להביא לשחרורם של אסירים ביטחוניים, בהם כאלו שהורשעו בעבירות רצח מרובות ובעבירות חמורות נוספות, ואשר נגזרו עליהם עונשי מאסר כבדים.

המציאות מלמדת, כי בעוד החוטפים מצליחים למצוא ולשכלל מנופי לחץ המופעלים כנגד המדינה ורשויותיה וכנגד הציבור, הרי שהמדינה איננה מצליחה להפעיל כנגד החוטפים, ארגוני הטרור ודעת הקהל התומכת במעשיהם – מנופי לחץ נגדיים.

על פי המוצע, אסיר או עציר, הנתון במשמורת על פי דין, ואשר שחרורו נדרש על ידי ארגון טרור, מדינת אויב או גורם עוין אחר, או שהוא ידוע כמי שמזוהה עם החוטפים – יוחזק בתנאי כליאה מחמירים, כמפורט בחוק המוצע. לאחר שנשתיימה תקופת המאסר שנגזרה עליו, יוחזק במעצר מינהלי, כל עוד דורשים החוטפים את שחרורו.

מוצע, כי ראש שירות הביטחון הכללי (להלן – ראש השירות) יוסמך לקבוע כי אסיר או עציר, ששחרורו נדרש על ידי החוטפים, הוא "אסיר נדרש", וכי כל עוד תעמוד קביעה זו בתוקף, יוחזק האסיר הנדרש בתנאי כליאה מחמירים, תוך שלילת זכויות המגיעות בדין לאסירים ולעצירים אחרים – מחד גיסא, ותוך הימנעות מפגיעה ממשית בבריאותו של האסיר הנדרש – מאידך גיסא.

זאת, מתוך תפיסה שלפיה על אסיר נדרש לשאת באחריות לעובדה שהחוטפים (הרואים בו גיבור ובעבירות שביצע – מעשי גבורה), סימנו אותו כמי שראוי לשחרור באמצעות חטיפתו של אדם אחר. בנוסף, גם על מי שהורשע ונאסר בגין היותו חבר בארגונים של החוטפים או שבעודו נתון במשמורת בוחר להזדהות עם החוטפים – ניתן יהיה, על פי המוצע, להטיל אחריות לזיקה שיצרו החוטפים בין גורלו של האדם החטוף לבין שחרורם של אסירים. לאמור, קביעתו של אסיר או עציר כ"אסיר נדרש" תהיה תלויה, במידה רבה, בהתנהגותו שלו – זו שבעטיה הוא נעצר או נאסר, וזו שהוא מפגין תוך כדי היותו במאסר או במעצר – או בהתנהגותם של החוטפים. כך נקבע בסעיף 2 לחוק המוצע.

ככל שמכות אחרת, גם סמכותו המוצעת של ראש השירות תהיה כפופה לביקורת שיפוטית, ועל כן אסיר או עציר, הסבורים כי אינם נופלים בגדריו של החוק המוצע, יוכלו לתקוף את קביעתו של ראש השירות בבית המשפט. האיזון בין תכליתו של החוק המוצע, המפורשת בסעיף 1, לבין החובה להימנע מפגיעה העולה על הנדרש בזכויות המגיעות אפילו לאסירים ועצירים דנן, יושג באמצעות ביקורת שיפוטית זו. קביעתו של ראש השירות, בתעודה רשמית, כי פלוני הוא "אסיר נדרש", משנה את מעמדו של אותו אדם, ומכפיפה אותו להוראות החוק המוצע: אם הוא אסיר – ישתנו תנאי כליאתו לרעה, תישלל ממנו אפשרות השחרור המוקדם, ובתום תקופת מאסרו – וכל עוד לא בוטלה קביעתו של ראש השירות – הוא יישאר במעצר מינהלי. אם הוא עצור מסיבה כלשהי – הוא ייעצר מעצר מינהלי (שכמובן איננו שולל את האפשרות להעמידו למשפט בגין עבירות ביטחון או עבירות אחרות).

סעיף שמירת הדינים בחוק המוצע קובע, כי הוראות החוק לא תגרענה מהוראות החוק לכליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב–2002, שכן עיקרו של החוק האמור הוא בסמכות לכלוא לוחמים בלתי חוקיים, בעוד שעיקרו של החוק המוצע הוא הטלת אחריות על אסירים ועצירים המצויים כבר במשמורת, בגין אותה זיקה, שיוצרים החוטפים, בין שחרורם לבין גורלו של החטוף.

כן קובע הסעיף, כי הוראות החוק לא יחולו על הטיפול בשבויים, המוסדר באמנות הבינלאומיות שישאל צד להן או שהיא מחויבת להן. זאת, משום שמטבע הדברים קיימת זיקה "לגיטימית" יותר, בין גורלם של שבויים המוחזקים בידי צדדים יריבים, וזיקה זו אינה מעניינה של החוק המוצע.

הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת השבע-עשרה על ידי חבר הכנסת אריה אלדד (פ/2904/17) ואושרה בדיון מוקדם ביום ט"ז בשבת התשס"ח (23 בינואר 2008); הצעות חוק דומות בעיקרן הונחו על שולחן הכנסת השמונה-עשרה על ידי חבר הכנסת אריה אלדד (פ/683/18) ועל ידי חבר הכנסת דני דנון (פ/735/18).

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
ז' בניסן התשס"ט – 1.4.09