

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 -

הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, המצ"ב.
- ב. להסמך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת לבקש מוועדת הכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

בחודש יוני 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' (להלן – פסיקת בג"ץ או פסק הדין). בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי שטח המחיה לכל אסיר ועצור במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר יועמד תחילה על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), ולאחר מכן, יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה), תוך שקבע מועדים למימוש הפעימות.

ביום כ"ט בחשוון התשע"ט (7 בנובמבר 2018) פורסם החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018 (להלן – תיקון מס' 54). תיקון זה נחקק כחלק ממכלול צעדים שעליהם החליטה ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מס' 3595 מיום י' באדר התשע"ח (25 בפברואר 2018) לצורך יישום פסיקת בג"ץ.

במסגרת תיקון מס' 54 נחקק בהוראת שעה הסדר אשר הרחיב את הסדר השחרור המינהלי הקבוע בסימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר, אשר מסמיך את נציב בתי הסוהר להורות על שחרורם של אסירים בטרם מועד ריצוי מלוא גזר הדין בעניינם, במקרה שבו עלתה תפוסת האסירים על תקן הכליאה ובהתאם לתנאים המפורטים באותו סימן. בהסדר השחרור המינהלי המורחב האמור, שנקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים מיום י"ב בטבת התשע"ט (20 בדצמבר 2018), הורחבו באופן ניכר, לתקופת הוראת השעה, התקופות לשחרור מינהלי של אסירים הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר (להלן – שחרור מינהלי מורחב). כמו כן, נקבע בסעיף 3(ב) כי לעניין אסיר שהורשע בעבירות ביטחון כמפורט בסעיף האמור, יחולו בתקופת הוראת השעה תקופות השחרור המינהלי הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר כנוסחה ערב תחילתה של תקופת הוראת השעה כאמור, קרי – לא תחול לגביהם תקופת השחרור המורחבת.

לאור העובדה כי הסדר השחרור המינהלי המורחב שנקבע בתיקון מס' 54 הוא הסדר אשר הביא לקיצור מאסר משמעותי, גורף ואוטומטי, בלא קביעת קריטריונים (למעט כאלה הקשורים במשך תקופת המאסר) ואשר לא התחשב במידת המסוכנות של האסירים או במאפיינים אחרים שלהם (למעט ההסדר שנקבע לעניין אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון), הוחלט בס' 5 להחלטת הממשלה מס' 291 מיום י"ב באב התש"ף (2 באוגוסט 2020) לפעול לשינוי מנגנון השחרור המינהלי.

בהתאם ובהמשך לכך, ביום י"ז בטבת התשפ"ב (12 בדצמבר 2021) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021, במסגרתו הוארכה הוראת השעה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב ונכנסו שינויים מסוימים בהסדר, שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המורחב כך שלא ייכללו בהסדר זה אסירים שהורשעו בעבירות שהוגדרו ככאלו המתאפיינות במסוכנות גבוהה, כגון אסירים שהורשעו בעבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות אלימות חמורה (בנוסף להחרגת האסירים הביטחוניים שנקבעה בתיקון מס' 54), ובכך להקטין את הסיכון הנשקף לציבור משחרור אסירים אלה ונקבע כי בעניינם יחולו התקופות הקצרות של השחרור המינהלי כפי שנקבעו בפקודת בתי הסוהר קודם לחקיקת

הוראת השעה בדבר הרחבת השחרור המינהלי, אלא אם ועדת השחרורים החליטה לשחררם על-תנאי מריצוי יתרת מאסרם

תיקון מס' 57 אושר על ידי הכנסת כהוראת שעה עד ליום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022). בעקבות התפזרות הכנסת ה-24 ביום 30.6.2022, נותרה הוראת השעה בתוקפה בהתאם להוראת ס' 38 לחוק יסוד: הכנסת עד ליום כ"ד בשבט תשפ"ג (15 בפברואר 2023). ביום כ"ח בתשרי התשפ"ג (23 באוקטובר 2022) קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1903 שעניינה "תוכנית לאומית לייעול ולהרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה" (להלן - החלטה מס' 1903). החלטה זו כוללת תכנית משולבת ומדורגת, אשר גובשה לאחר עבודת מטה נרחבת בין כלל גורמי הממשלה הנוגעים בדבר. התכנית נועדה לייעל ולהרחיב את מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולהביא לעמידה בפסיקת בג"ץ בהקדם האפשרי, ובהתאם להערכות גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר ובמשרד לביטחון לאומי- לכל המאוחר בסוף שנת 2027.

התכנית המשולבת לייעול ולהרחבה של מתקני הכליאה, אשר באה לידי ביטוי במסגרת החלטה מס' 1903, שימשה כבסיס לבקשת המדינה לדחיית מועד מימוש הפעימה השנייה של פסיקת בג"ץ. בית המשפט קיבל את בקשת המדינה במלואה וקבע בהחלטתו מיום 29.12.2022 כי: "אנו נעתרים אפוא לבקשה ומאריכים את המועד לקיום הפעימה השנייה עד ליום 31.12.2027. הארכה זו מותנית בכך שבית המשפט יתרשם מהביצוע בשטח של החלטה 1903 ומעלייה באחוז המימוש של הפעימה השנייה במהלך השנים. לשם כך, תוגש הודעת עדכון עד ליום 1.12.2023, וכל עוד לא נאמר ולא הוחלט אחרת, הודעות עדכון מדי ה-1.12 בשנים שלאחר מכן. ככל שהודעות העדכון לא יניחו דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש."

תכנית זו גובשה, בין השאר, נוכח העלייה החדה שחלה בשנת 2022 בהיקפי הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר הושפעה, בין השאר, מהמאמץ הממשלתי לטיפול בתופעות הפשיעה בחברה הערבית ומהמצב הביטחוני ואירועי הטרור הפוקדים את המדינה.

בהמשך ובהתאם לכך, ביום כ"א בשבט התשפ"ג (12 בפברואר 2023) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 61 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, במסגרתו הוארכה הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי שנקבעה בתיקון מס' 57 עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) וכן בוצעו מס' תיקונים נוספים בהסדר. כמו כן, נקבע כי עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר יהיה 14,500 מקומות כליאה.

במסגרת הצעת החוק הנוכחית מוצע להאריך את הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי בשנה וכן לפעול לקידום מס' תיקונים נוספים בהסדר השחרור המינהלי. במסגרת זו, מוצע לקבוע, בין השאר, כי אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון שנקבעו לא ישוחררו כלל בשחרור מינהלי. כמו כן, בהתאם לסמכות השר לביטחון לאומי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר, מוצע לקבוע כי תקן הכליאה יוסיף לעמוד על 14,500 מקומות כליאה לתקופה של חצי שנה.

העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים הובילה לעלייה בצפיפות במתקני הכליאה, באופן המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה בהתאם להוראות הדין ופסיקת בית המשפט העליון.

בהתאם לנתוני שירות בתי הסוהר, מגמת העלייה במצבת הכלואים נמשכת גם בשנת 2023. כך, במהלך החודשים ינואר – מאי 2023 חלה עלייה של 750 במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר, כך שמצבת הכלואים העדכנית עומדת על כ- 15,950, בעוד שתקן הכליאה שנקבע על ידי השר לביטחון לאומי עומד על 14,500 מקומות כליאה.

לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, הפסקת הפעלתו של מנגנון השחרור המינהלי המורחב בעת הזו תוביל לעלייה נוספת במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר ולהגברת הצפיפות. על כן, במצב הדברים הנוכחי, בו מצבת הכלואים גבוהה באופן משמעותי מתקן הכליאה, דבר המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה, נדרש להמשיך בהפעלת מנגנון השחרור המינהלי המורחב, תוך החרגת אסירים שהורשעו בעבירות המתאפיינות במסוכנות גבוהה, על אף הקשיים שמעורר מנגנון זה. זאת, לצד המשך קידום פעולות וצעדים שונים, לרבות הצעדים המפורטים בהחלטת ממשלה מס' 1903.

לאור כל האמור לעיל, וכיוון שתוקפה של הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי צפוי לפוג ביום 31.7.2023 ובשל החשיבות שבשמירה על רציפות בהפעלת מנגנון השחרור המינהלי, בין השאר, נוכח העלייה המשמעותית שחלה במצבת הכלואים במתקני הכליאה בשירות בתי הסוהר, ועל מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה טרם פקיעת תוקפה של הוראת השעה הקיימת בנושא, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את טיוטת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 ותסמיך את וועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. עוד מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, כך שהדיון בהצעת החוק יוקדם. כמו כן, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

מצ"ב תזכיר החוק אשר הופץ להערות הציבור עד יום 08.07.23 בשעה 23:59.
נוסח סופי של טיוטת החוק יונח על שולחן הממשלה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 3595 מיום 25.8.2018 שעניינה "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר";
החלטת ממשלה מס' 291 מיום 2.8.2020 שעניינה "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה";
החלטת ממשלה 1903 מיום 23.10.2022 שעניינה "תוכנית לאומית ליעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה".

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעתה של הסגנית הבכירה ליועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי, אשר הוסמכה על ידו לעניין זה.

סיווגים

סיווג ראשי: 07חקיקה ממשלתית;
תחום פעולה עיקרי: 09אחר

מגיש: השר לביטחון לאומי

י"ז בתמוז התשפ"ג
06 ביולי 2023

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

הצעת החוק מבקשת להאריך את הוראת השעה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב הקבוע בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021 (להלן – תיקון מס' 57), בשינויים מסוימים שיפורטו להלן, וכן לקבוע תקן כליאה.

ביום י"ז בטבת התשפ"ב (12 בדצמבר 2021) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021, במסגרתו הוראת השעה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב אשר עוגנה לראשונה בחוק תיקון לפקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018, ונכנסו שינויים מסוימים בהסדר.

ביום כ"א בשבט התשפ"ג (12 בפברואר 2023) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 61 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 (להלן – תיקון מס' 61), במסגרתו הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי שנקבעה בתיקון מס' 57 עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) וכן בוצעו מס' שינויים נוספים. כמו כן, נקבע כי עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר יהיה 14,500 מקומות כליאה.

נוכח העלייה המשמעותית שחלה במצבת הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר והצורך בהמשך קידום פעולות וצעדים שיביאו ליעול ולהרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, מוצע במסגרת הצעת החוק לפעול להארכת הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי המורחב הקבוע בתיקון מס' 57 לתקופה של שנה נוספת, עד ליום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024), ולבצע מס' שינויים נוספים בהסדר השחרור המינהלי.

כמו כן, בהתאם לסמכות השר לביטחון לאומי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן – פקודת בתי הסוהר או הפקודה), מוצע לקבוע במסגרת הצעת החוק כי תקן הכליאה יוסיף לעמוד על 14,500 מקומות כליאה לתקופה של חצי שנה, עד ליום כ"א בשבט התשפ"ד (31 בינואר 2024).

ג. עיקרי החוק המוצע

בחוּדש יוני 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' (להלן – פסיקת בג"ץ או פסק הדין). בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי שטח המחיה לכל אסיר ועצור במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר יועמד תחילה על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), ולאחר מכן, יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה), תוך שקבע מועדים למימוש הפעימות.

ביום כ"ט בחשוון התשע"ט (7 בנובמבר 2018) פורסם החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018 (להלן – תיקון מס' 54). תיקון זה נחקק כחלק ממכלול צעדים שעליהם החליטה ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מס' 3595 מיום י' באדר התשע"ח (25 בפברואר 2018) לצורך יישום פסיקת בג"ץ.

במסגרת תיקון מס' 54 נחקק בהוראת שעה הסדר אשר הרחיב את הסדר השחרור המינהלי הקבוע בסימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר, המסמך את נציב בתי הסוהר להורות על שחרורם של אסירים בטרם מועד שחרורם במקרה שבו עלתה תפוסת האסירים על תקן הכליאה ובהתאם לתנאים המפורטים באותו סימן. בהסדר השחרור המינהלי המורחב האמור, שנקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים מיום י"ב בטבת התשע"ט (20 בדצמבר 2018), הורחבו באופן ניכר, לתקופת הוראת השעה, התקופות לשחרור מינהלי של אסירים הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר (להלן – שחרור מינהלי מורחב). כמו כן, נקבע בסעיף 3(ב) כי לעניין אסיר שהורשע בעבירות ביטחון כמפורט בסעיף האמור, יחולו בתקופת הוראת השעה תקופות השחרור המינהלי הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר כנוסחה ערב תחילתה של תקופת הוראת השעה כאמור, קרי – לא תחול לגביהם תקופת השחרור המורחבת.

לאור העובדה כי הסדר השחרור המינהלי המורחב שנקבע בתיקון מס' 54 הוא הסדר אשר הביא לקיצור מאסר משמעותי, גורף ואוטומטי, בלא קביעת קריטריונים (למעט כאלה הקשורים במשך תקופת המאסר) ואשר לא התחשב במידת המסוכנות של האסירים או במאפיינים אחרים שלהם, למעט ההסדר שנקבע לעניין אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון, הוחלט בס' 5 להחלטת הממשלה מס' 291 מיום י"ב באב התש"ף (2 באוגוסט 2020) לפעול לשינוי מנגנון השחרור המינהלי. בהתאם ובהמשך לכך, ביום י"ז בטבת התשפ"ב (12 בדצמבר 2021) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021, במסגרתו הוארכה הוראת השעה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב ונכנסו שינויים מסוימים בהסדר, שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המורחב כך שלא ייכללו בהסדר זה אסירים שהורשעו בעבירות שהוגדרו ככאלו המתאפיינות במסוכנות גבוהה, כגון אסירים שהורשעו בעבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות אלימות חמורה, ובכך להקטין את הסיכון הנשקף לציבור משחרור אסירים אלה.

תיקון מס' 57 אושר על ידי הכנסת כהוראת שעה עד ליום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022). בעקבות התפזרות הכנסת ה-24 ביום 30.6.2022, נותרה הוראת השעה בתוקפה בהתאם להוראת ס' 38 לחוק יסוד: הכנסת עד ליום כ"ד בשבט תשפ"ג (15 בפברואר 2023). ביום כ"ח בתשרי התשפ"ג (23 באוקטובר 2022) קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1903 שעניינה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – החלטה מס' 1903). החלטה זו כוללת תכנית משולבת ומדורגת, אשר גובשה לאחר עבודת מטה נרחבת בין כלל גורמי הממשלה הנוגעים בדבר. התכנית נועדה לייעל ולהרחיב את מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולהביא לעמידה בפסיקת בג"ץ בהקדם האפשרי, ובהתאם להערכות גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר ובמשרד לביטחון לאומי – לכל המאוחר בסוף שנת 2027.

בסעיף 10 להחלטה מס' 1903 הוטל על השר לביטחון לאומי לגבש בתיאום עם שר המשפטים ובהסכמת היועצת המשפטית לממשלה, תזכיר חוק להארכת הוראת השעה הקבועה בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר, לתקופה של שנה מיום ההחלטה.

התכנית המשולבת ליעול ולהרחבה של מתקני הכליאה, אשר באה לידי ביטוי במסגרת החלטה מס' 1903, שימשה כבסיס לבקשת המדינה לדחיית מועד מימוש הפעימה השנייה של פסיקת בג"ץ. בית המשפט קיבל את בקשת המדינה במלואה וקבע בהחלטתו מיום 29.12.2022 כי:

"אנו נעתרים אפוא לבקשה ומאריכים את המועד לקיום הפעימה השנייה עד ליום 31.12.2027. הארכה זו מותנית בכך שבית המשפט יתרשם מהביצוע בשטח של החלטה 1903 ומעלייה באחוז המימוש של הפעימה השנייה במהלך השנים. לשם כך, תוגש הודעת עדכון עד ליום 1.12.2023, וכל עוד לא נאמר ולא הוחלט אחרת, הודעות עדכון מדי ה-1.12 בשנים שלאחר מכן. ככל שהודעות העדכון לא יניחו דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש."

בהמשך ובהתאם לכך, ביום כ"א בשבט התשפ"ג (12 בפברואר 2023) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 61 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, במסגרתו הוארכה הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי שנקבעה בתיקון מס' 57 עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) וכן בוצעו מס' תיקונים נוספים בהסדר.

כמו כן, נקבע כי עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר יהיה 14,500 מקומות כליאה.

נוכח העלייה המשמעותית שחלה במצבת הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר והצורך בהמשך קידום פעולות וצעדים שיביאו ליעול ולהרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולעמידה בפסיקת בג"ץ בהקדם האפשרי, ובשים לב לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר לפיה הפסקת הפעלתו של מנגנון השחרור המינהלי המורחב בעת הזו תוביל לעלייה נוספת במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר ולהגברת הצפיפות, מוצע לפעול להארכת הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי המורחב לתקופה של שנה ולקידום מס' שינויים נוספים בהסדר השחרור המינהלי המורחב וכן לקבוע תקן כליאה, והכל כמפורט להלן.

סעיף 1

פסקה (א)

כאמור לעיל, ביום 23.10.2022 קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1903, הכוללת תכנית משולבת ומדורגת, אשר גובשה לאחר עבודת מטה נרחבת בין כלל גורמי הממשלה הנוגעים בדבר. התכנית נועדה ליעול ולהרחיב את מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולהביא לעמידה בפסיקת בג"ץ בהקדם האפשרי, ובהתאם להערכות גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר ובמשרד לביטחון לאומי- לכל המאוחר בסוף שנת 2027.

תכנית זו גובשה, בין השאר, נוכח העלייה החדה שחלה בשנת 2022 בהיקפי הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר הושפעה, בין השאר, מהמאמץ הממשלתי לטיפול בתופעות הפשיעה בחברה הערבית ומהמצב הביטחוני ואירועי הטרור הפוקדים את המדינה.

העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים הובילה לעלייה בצפיפות במתקני הכליאה, באופן המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה בהתאם להוראות הדין ופסיקת בית המשפט העליון.

בהתאם לנתוני שירות בתי הסוהר, מגמת העלייה במצבת הכלואים נמשכת גם בשנת 2023. כך, במהלך החודשים ינואר – מאי 2023 חלה עלייה של 750 במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר, כך שמצבת הכלואים העדכנית עומדת על כ-15,950, בעוד שתקן הכליאה שנקבע על ידי השר לביטחון לאומי עומד על 14,500 מקומות כליאה.

לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, הפסקת הפעלתו של מנגנון השחרור המינהלי המורחב בעת

הזו תוביל לעלייה נוספת במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר ולהגברת הצפיפות. על כן, במצב הדברים הנוכחי, בו מצבת הכלואים גבוהה באופן משמעותי מתקן הכליאה, דבר המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה, נדרש להמשיך בהפעלת מנגנון השחרור המינהלי המורחב, על אף הקשיים הברורים שמנגנון זה מעורר. זאת, לצד המשך קידום פעולות וצעדים שונים, לרבות הצעדים המפורטים בהחלטת ממשלה מס' 1903. בהתאם, בסעיף זה מוצע להאריך את תוקפה של הוראת השעה לעניין השחרור המינהלי המורחב הקבועה בתיקון מס' 57 לתקופה של שנה נוספת, עד ליום כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024).

פסקה (ב)

כפי שיפורט בהמשך, במסגרת סעיף 3(ו) המוצע, מוצע כי ביחס לאסירים שתקופת המאסר שהוטלה עליהם היא בין 36-18 חודשים ישונו תקופות השחרור המינהלי, כך שיוחזרו התקופות שחלו בעניינם במסגרת תיקון מס' 54. על כן, למעשה, אין עוד צורך ביצירת הבחנה בין אסירים ששוחררו ללא החלטה של ועדת השחרורים (טור ב' בחלק א' לתוספת הראשונה) לבין אסירים שהתקבלה בעניינם החלטה של ועדת השחרורים (טור ג' בחלק א' לתוספת הראשונה).

פסקה (ג)

מנגנון השחרור המינהלי נחקק לראשונה בשנת 1990, כהוראת שעה, ולאחר מכן, בשנת 1992, כהוראת קבע בפקודת בתי הסוהר, במטרה להתמודד עם מצוקת המקום במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. שחרור מינהלי הוא שחרור מטעמים מינהליים הנוגעים לתפוסת האסירים במתקני הכליאה, כאשר מצבת האסירים עולה על תקן הכליאה במתקני שב"ס. לאסירים אין זכות לשחרור מינהלי, אלא הוא נועד לתת מענה לצורך מערכתי, באמצעות קיצור תקופות המאסר שמרצים האסירים בהתאם לגזר דינם.

כך, שחרור מינהלי כרוך מטיבו בפגיעה בגזרי הדין ובתכליות הענישה, שכן, הוא מקצר את תקופת המאסר שנגזרה על האסיר, מטעמים שאינם קשורים באסיר או בתכליות הענישה, אלא רק בשל מחסור מערכתי במקומות כליאה.

על כן, כחלק מהאיזון הנדרש בין ההכרח להעמיד מענה להקטנת הצפיפות במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לבין הצורך להגן על אינטרסים משמעותיים, כגון שלום הציבור והבטחת הגשמתן של תכליות הענישה, הגביל המחוקק לאורך השנים את מנגנון השחרור המינהלי, כך, שבצד צמצום תפוסת האסירים והקלת הצפיפות, יישמרו ערכים מוגנים ויצומצם הסיכון הנשקף לציבור בשל שחרור המינהלי המוקדם של אסירים בטרם סיימו את ריצוי מלוא עונשם, ככל שניתן.

כך, במסגרת הוראת השעה שנחקקה בשנת 1990¹, נקבעה החרגה מהשחרור המינהלי לאסירים שהורשעו בעבירות מסוימות, ובהן עבירות ביטחוניות שונות, כמפורט בהוראת השעה.

בשנת 2012 נחקק תיקון מס' 41 לפקודת בתי הסוהר², במסגרתו התחשב המחוקק בחומרת מעשיו של אסיר ובמסוכנותו לציבור, באמצעות קביעת קריטריון של משך תקופת המאסר. במסגרת זו, ביחס לאסירים שנדונו לתקופת מאסר העולה על 4 שנות מאסר, נקודת המוצא היא כי ככלל, אסירים אלה הורשעו בעבירות חמורות יותר, ולכן נקבע בחוק כי השחרור המנהלי אינו "אוטומטי", אלא ניתן רק לאסירים שוועדת השחרורים החליטה לשחרר אותם גם בשחרור על תנאי.

בשנת 2018 נחקק תיקון מס' 54 לפקודת בתי הסוהר³, אשר כאמור נחקק כחלק מהצעדים שקודמו ליישום פסק הדין, במסגרתו הורחבו באופן ניכר, לתקופת הוראת השעה, התקופות לשחרור מינהלי של אסירים הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר (להלן - שחרור מינהלי מורחב). במסגרת תיקון זה הוחרגו מהשחרור המינהלי המורחב אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון ונקבע בסעיף 3(ב) כי לעניין אסיר שהורשע בעבירות ביטחון כמפורט בסעיף האמור, יחולו בתקופת הוראת השעה תקופות

¹ חוק שחרור מינהלי (הוראת שעה), תש"ן-1990.

² חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41), התשע"ב-2012.

³ חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018.

השחרור המינהלי הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר כנוסחה ערב תחילתה של תקופת הוראת השעה כאמור, קרי – התקופות הקצרות יותר, שקדמו להרחבה.

בהמשך לכך, במסגרת תיקון מס' 57 לפקודת בתי הסוהר⁴, לאור העובדה כי מנגנון השחרור המינהלי הינו מנגנון "אוטומטי" אשר אינו מבחין בין סוגי העבירות בהן הורשעו אסירים, הוחלט לבצע מספר שינויים בהסדר השחרור המינהלי שהיה קיים בהוראת שעה מס' 54 שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המוגבר כך שלא יכללו בהסדר זה אסירים שהורשעו בעבירות שנשקפת מהן רמת מסוכנות גבוהה, כגון אסירים שהורשעו בעבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות אלימות חמורה, ועל ידי כך להקטין את הסיכון הנשקף לציבור משחרור אסירים אלה. אסירים אלה למעשה הוחרגו מהשחרור המינהלי המורחב תוך שנקבע כי יחולו לגביהם תקופות השחרור המינהלי הרגילות הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר (בדומה לאסירים שהורשעו בעבירות ביטחון). אולם לגבי אסירים אלה נקבע כי ככל שוועדת השחרורים תחליט לשחררם בשחרור על תנאי, יחולו בעניינם התקופות המורחבות של השחרור המינהלי. זאת, מאחר שאחד התנאים לשחרור על תנאי של אסיר הוא שהוועדה שוכנעה כי שחרורו של האסיר אינו מסכן את שלום הציבור, ועל כן יש בבחינה פרטנית זו כדי להבטיח כי שחרור האסיר בשחרור המינהלי המורחב אינו מסכן את הציבור. בנוסף, על מנת להפחית את הסיכון לציבור כתוצאה משחרורם המינהלי של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר שאינן קצרות הוחלט להפחית את הרף לשחרור מינהלי "אוטומטי" שנקבע במסגרת תיקון מס' 41 המוזכר לעיל, כך שבמקום 4 שנים, שחרור מינהלי "אוטומטי" יחול רק ביחס לאסירים שנשפטו לתקופות מאסר שאינה עולה על שלוש שנים.

כאמור לעיל, בהתאם להסדר העומד בתוקפו כיום, ביחס לאסירים שהורשעו בעבירות ביטחון שיפורטו להלן חלות תקופות השחרור המינהלי הרגילות הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר, המפורטות בחלק ב' לתוספת הראשונה לתיקון מס' 57:

- (1) עבירת טרור כהגדרתה בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016;
- (2) עבירה לפי פקודת מניעת טרור, התש"ח-1948, לפי חוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005, או לפי תקנה 84 או 85 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, כנוסחם ערב ביטולם בחוק המאבק בטרור, או בעבירת ביטחון כהגדרתה בחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון) (הוראת שעה), התשס"ו-2006, כנוסחו ערב ביטולו בחוק המאבק בטרור;
- (3) הרשעה בידי בית משפט צבאי כהגדרתו בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, בעבירה לפי חלק ג' לתקנות האמורות;
- (4) הרשעה בידי בית משפט צבאי כהגדרתו בתקנות שעת חירום (יהודה והשומרון – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשכ"ז-1967, כפי שהוארך תוקפן ותוקן נוסחן בחוק, מעת לעת, בעבירה נגד ביטחון המדינה שנקבעה בצו בדבר הוראות ביטחון (נוסח משולב) (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, בצו אחר שהוציא המפקד הצבאי באזור או בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, כתוקפן באזור.

בהצעת החוק הנוכחית מוצע לקבוע, כהוראת שעה לשנה, כי אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון, המפורטות לעיל, לא ישוחררו כלל בשחרור מינהלי, מהטעמים שיפורטו להלן.

עבירות הביטחון מהוות סוג ייחודי של עבריינות, השונות מעבירות פליליות אחרות. בנוסף לפגיעה בערכים החברתיים המוגנים בדומה לעבירות פליליות אחרות ולעבירות אלימות בפרט, לעבירות על רקע בטחוני נוסף מימד חומרה מיוחד. כך, בנוסף לכוונת העברייין לפגוע באדם מסוים או בקבוצה של אנשים, פעילות טרור טומנת בחובה כוונה לפגוע בחברה כולה. עבריינות הטרור אינה מכוונת רק לנזקים הישירים הנגרמים ממעשה העבירה, אלא היא מכוונת לפגיעה במדינה עצמה, ולשיבוש שגרת החיים בה, בין היתר על ידי זריעת פחד ובהלה בציבור, ויצירת תודעה לפיה אף אדם אינו מוגן בפניה. בנוסף, תופעת הטרור רחבת היקף, ובעלת מאפיינים ייחודיים רבים נוספים המלמדים על הסיכון

⁴ חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה), התשפ"ב-2021.

הייחודי הטמון בה. כך, מדובר בעבריינות ממניעים אידיאולוגיים, ואשר צומחת בין היתר על רקע תהליכים מתמשכים של הסתה והכוונה; עבריינות הטרור נתמכת ומובלת לרוב על ידי ארגוני טרור הפועלים בדרכים מתוחכמות ומגוונות לשם התמודדות עם רשויות אכיפת החוק והיערכות להתמודדות עם הליכי חקירה ומעצר; חלק מרכזי בפעילותם ומטרתם היא גיוס חברים חדשים בדרכים שונות; ועוד. תפיסה זו בדבר ייחודה של תופעת הטרור הוכרה בדין הישראלי מימים ימימה, הן בספר החוקים והן בפסיקת בית המשפט.

כך למשל, במסגרת חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016, נקבעו הסדרים מיוחדים ביחס לעבירות טרור, אשר נועדו לאפשר אכיפה אפקטיבית נגד פעולות טרור, ובכלל זה הוראות בעניין החמרת ענישה למבצעי מעשי טרור, לרבות הכפלת עונשי מקסימום לעבירה המהווה מעשה טרור (סימן ב' לפרק ג' לחוק); העלאת תקופת המינימום לקציבת עונשי מאסר עולם עליה רשאית ועדת השחרורים המיוחדת להמליץ (בסעיף 40 לחוק); ועוד. כמו כן בסעיף 40 לחוק המאבק בטרור נקבע כי מי שהורשע בעבירת רצח או ניסיון רצח שהם מעשה טרור לא ישוחרר על תנאי מיתרת מאסרו. בדברי ההסבר שנלוו להצעת החוק נכללה התייחסות נרחבת להיבטים הייחודיים של תופעת הטרור המצדיקים נקיטת פעולות שונות כדי להילחם בתופעה זו, כדלקמן:

"מטרת החוק המוצע לתת בידי רשויות המדינה כלים מתאימים בתחום המשפט הפלילי והציבורי, לשם התמודדות עם איומי הטרור שבפניהם ניצבת מדינת ישראל, וזאת לאור ייחודה של תופעת פשיעה זו, הבא לידי ביטוי בעוצמת הפגיעה שלה, מחד גיסא, ובקושי להיאבק בה בשל היקפה ומורכבותה, מאידך גיסא. עוצמת הפגיעה של הטרור באה לידי ביטוי בכך שמלבד הפגיעה הישירה שהוא מסב לחיי אדם ולשלמות הגוף, יוצר הטרור אפקט פסיכולוגי של פחד ותחושת איום בקרב הציבור כולו ומערער את שגרת חייו של הציבור לאורך זמן.

....

לצורך התמודדות עם תופעת פשיעה חמורה ומורכבת זו, מוצע לתת בידי רשויות החוק מגוון כלים בתחום המשפט הפלילי והציבורי, שתכליתם היא מניעת התקיימותם ופעילותם של ארגוני הטרור, מניעה וסיכול של פעולות טרור, פגיעה בתשתית הארגונית והפיננסית המזינה אותה, וכמובן – תפיסת העבריינים והבאתם לדין, והכל בשים לב למאפיינים המיוחדים של פעילות הטרור, כמתואר לעיל, לקשיים בהתמודדות עם תופעות פשיעה מיוחדת זו ולסיכון שהיא טומנת בחובה לביטחון מדינת ישראל ותושביה ולסדרי השלטון בה."

בהתאם, קבוצת האסירים הביטחוניים היא בעלת מאפיינים ייחודיים, אשר מצדיקים, בהיבטים מסויימים, התייחסות נפרדת. כך, בית המשפט עמד במס' פסקי דין⁵ על הסכנה המיוחדת הטמונה באסירים אלה אשר עשויה להצדיק כליאתם של אסירים ביטחוניים בנפרד והטלת מגבלות מיוחדות עליהם.

לאור האמור, בהינתן המאפיינים הייחודיים של עבירת הטרור ובפרט היקפה הרחב של תופעת הטרור, האנטי-חברתיות הטמונה ביסודן של עבירות אלו ופגיעתן הקשה והרחבה בחברה כולה, קיים אינטרס ציבורי מוגבר לשמירה על האינטרסים המוגנים העומדים בבסיס עבירות אלו, להגשמת תכליות הענישה תוך מיצוי העונש שנגזר על האסירים שהורשעו בעבירות אלו ולשמירה על ההרתעה הנדרשת כלפי ארגוני הטרור ועבריינים פוטנציאלים על רקע זה.

קביעה לפיה אסיר שהורשע בעבירות ביטחון לא יהיה רשאי להשתחרר בשחרור מינהלי עולה בקנה אחד עם האיזון הנדרש בהסדר השחרור המינהלי בין הקלת הצפיפות במתקני הכליאה לבין שמירה על אינטרסים מוגנים אחרים ובראשם הגנה על שלום הציבור.

כתיקון משלים, מוצע במסגרת פסקה (ד) לתיקון המוצע לבטל את חובת הדיווח החלה ביחס לסעיף

⁵ ר' למשל ע"א 1076/95 מדינת ישראל נ' סמיר קונטאר, (4) 492 (1996).

פסקה (ה)

לעניין פסקאות משנה (1) ו-(3) - במסגרת תיקון 57 לפקודת בתי הסוהר נקבע ביחס לאסירים שתקופת המאסר שהוטלה עליהם היא בין 18-36 חודשים כי תקופות השחרור המינהלי של אסירים כאמור ששחררו על ידי ועדת השחרורים יהיו ארוכות יותר, לצד הפחתת תקופות השחרור המינהלי "האוטומטי". זאת, במטרה להגביר את המוטיבציה של אסירים אלה להשתלב במסגרות טיפוליות ובכך להגדיל את סיכוייהם לזכות בשחרור על תנאי ממאסר.

כעת, מוצע כי ביחס לאסירים שתקופת המאסר שהוטלה עליהם היא בין 18-36 חודשים ישונו תקופות השחרור המינהלי, כך שיוחזרו לתקופות שחלו בעניינם במסגרת תיקון מס' 54. לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, גם לאחר תיקון זה לאסירים המרצים תקופת מאסר של 24-36 חודשים תהיה יתרת מאסר המאפשרת השתלבות בטיפול ועל כן אין בשינוי המוצע כדי לפגוע ביכולתם להשתלב במסגרות טיפול.

ביחס לאסירים המרצים תקופת מאסר של 18-24 חודשים – שירות בתי הסוהר יפעל לתגבור קבוצות טיפוליות אגפיות, על מנת לאפשר לאסירים כאמור להשתלב במסגרות, על אף הרחבת השחרור המינהלי בעניינם.

בשים לב להיקפי הכלואים המוחזקים כיום בשירות בתי הסוהר ולעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, במסגרת האיזון בין הקלת הצפיפות במתקני הכליאה לבין שמירה על אינטרסים מוגנים אחרים, נמצא כי נוכח היקפי הכלואים יש מקום לחזור לתקופות השחרור המינהלי שנקבעו במסגרת תיקון מס' 54 ביחס לאסירים שתקופת המאסר שהוטלה עליהם היא בין 18-36 חודשים, על מנת לאפשר את מיצוי מקומות הכליאה כתוצאה מהפעלת מנגנון השחרור המינהלי המורחב בהתאם להסדר זה.

כמו כן, מוצעים מס' תיקונים טכניים בחלק א' לתוספת הראשונה.

לעניין פסקת משנה (2) – חלק ב' לתוספת מפרט את תקופות השחרור המינהלי של אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון. בהמשך לתיקון המוצע בפסקה (ג), במסגרתו מוצע לקבוע כי אסירים כאמור לא ישוחררו כלל בשחרור מינהלי, מוצע למחוק את חלק ב' לתוספת. מדובר בתיקון משלים לתיקון המוצע המפורט במסגרת פסקה (ג).

פסקה (ו)

כאמור בחלק הכללי של דברי ההסבר לעיל, במסגרת הצעת החוק מוצע, בין השאר, לבצע מס' שינויים נוספים בהסדר השחרור המינהלי. לשירות בתי הסוהר נדרשת שהות על מנת להשלים את היערכותו. לפיכך, מוצע לקבוע כי הסעיפים בהצעת החוק שעניינם שינוי הסדרים קיימים במנגנון השחרור המינהלי יחלו ביום ט"ו באלול התשפ"ג (1 בספטמבר 2023).

סעיף 4

סעיף 68 לפקודה קובע כי "השר רשאי לקבוע בצו, מעת לעת באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, את תקן הכליאה, לתקופה שלא תעלה על שנה".

תקן הכליאה הנוכחי, כפי שנקבע בתיקון מס' 61 עומד על 14,500 מקומות כליאה עד ליום 31.7.2023. מוצע לקבוע כי תקן הכליאה יוסיף לעמוד על 14,500 מקומות כליאה לתקופה של חצי שנה, עד ליום כ"א בשבט התשפ"ד (31 בינואר 2024). במהלך תקופה זו בכוונת המשרד לביטחון לאומי לבצע עבודת מטה לעניין תקן הכליאה, לרבות בשים לב לצעדים ולפעולות המקודמים מכוח החלטת ממשלה מס' 1903, ובהם קידום חלופות כליאה, לרבות קידום עונש של משמורת בקהילה, קידום תיקוני חקיקה שונים וכן קידום צעדים ופתרונות נוספים שיסייעו בהפחתת היקפי הכלואים המוחזקים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר.

ד. השפעת תזכיר החוק המוצע על החוק הקיים

הארכת הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי המורחב תוך ביצוע שינויים נוספים בהסדר וכן קביעת תקן כליאה.

ה. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקציב המדינה

אין השפעה

ו. השפעת תזכיר החוק המוצע על תקנים במשרדי הממשלה וההיבט המינהלי

אין השפעה

ז. להלן נוסח החוק המוצע:

תזכיר חוק מטעם המשרד לביטחון לאומי:

תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023

1. תיקון חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה), התשפ"ב-2021 (להלן – תיקון מס' 57), בסעיף 4 -
- (א) במקום "יום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022)" יבוא "כ"ה בתמוז התשפ"ד (31 ביולי 2024)";
- (ב) בפסקה (2), בסעיף 68ג(א) לפקודה המובא בה, המילים "ולעניין אסירים שניתנה לגביהם החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר – שיתרת מאסרם ביום הקובע אינה עולה על יתרת המאסר המרבית הקבועה בטור ג' באותו חלק לקבוצת האסירים שעימה הם נמנים" יימחקו
- (ג) בפסקה (2), בסעיף 68ג(ב) לפקודה המובא בה, במקום "יתרת המאסר המרבית לעניין אותו סעיף קטן, לגבי אסיר שמתקיים לגביו תנאי מהתנאים כמפורט להלן, תהיה יתרת המאסר הקבועה בטור ב' בחלק ב' לתוספת הראשונה לקבוצת האסירים שעימה נמנה אותו אסיר לפי טור א' באותו חלק, ולעניין אסיר כאמור שניתנה לגביו החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר – יתרת המאסר המרבית הקבועה בטור ג' באותו חלק לקבוצת האסירים שעימה הוא נמנה": יבוא "הוראות סעיף קטן (א) לא יחולו לגבי אסיר שמתקיים לגביו תנאי מהתנאים, כמפורט להלן:".
- (ד) בפסקה (4) בסעיף 68 לפקודה המובא בה, פסקת משנה (1) תימחק.
- (ה) בתוספת הראשונה -

(1) בחלק א' לתוספת-

(א) טור ב' יימחק;

(ב) בטור ג'-

(1) בכותרת, במקום "טור ג'" יבוא "טור ב'";

(2) בכותרת, המילים "לגבי אסיר שניתנה לגביו החלטה

על-תנאי לשחרור" יימחקו;

(3) בשורה (4), במקום "16", יבוא "20";

(4) בשורה (5), במקום "18", יבוא "20";

(5) בשורה (6), במקום "20", יבוא "21".

(2) חלק ב' לתוספת יימחק;

(3) בחלק ג', בטור ג' יבוא:

(א) בשורה (4), במקום "16", יבוא "20";

(ב) בשורה (5), במקום "18", יבוא "20";

(ג) בשורה (6), במקום "20", יבוא "21".

(ו) תחילתם של סעיפים (ב) – (ה) ביום ט"ו באלול התשפ"ג 1 בספטמבר
2023.

על אף האמור בסעיף 68 לפקודה, בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד יום
כ"א בשבט התשפ"ד (31 בינואר 2024) יהיה תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר
14,500 מקומות כליאה.

2. הוראת שעה
לעניין תקן
הכליאה

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

טיוטת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 - הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

בחודש יוני 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' (להלן – פסיקת בג"ץ או פסק הדין). בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי שטח המחיה לכל אסיר ועצור במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר יועמד תחילה על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), ולאחר מכן, יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה), תוך שקבע מועדים למימוש הפעימות.

ביום כ"ט בחשוון התשע"ט (7 בנובמבר 2018) פורסם החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018 (להלן – תיקון מס' 54). תיקון זה נחקק כחלק ממכלול צעדים שעליהם החליטה ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מס' 3595 מיום י' באדר התשע"ח (25 בפברואר 2018) לצורך יישום פסיקת בג"ץ.

במסגרת תיקון מס' 54 נחקק בהוראת שעה הסדר אשר הרחיב את הסדר השחרור המינהלי הקבוע בסימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר, אשר מסמיק את נציב בתי הסוהר להורות על שחרורם של אסירים בטרם מועד ריצוי מלוא גזר הדין בעניינם, במקרה שבו עלתה תפוסת האסירים על תקן הכליאה ובהתאם לתנאים המפורטים באותו סימן. בהסדר השחרור המינהלי המורחב האמור, שנקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים מיום י"ב בטבת התשע"ט (20 בדצמבר 2018), הורחבו באופן ניכר, לתקופת הוראת השעה, התקופות לשחרור מינהלי של אסירים הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר (להלן – שחרור מינהלי מורחב). כמו כן, נקבע בסעיף 3(ב) כי לעניין אסיר שהורשע בעבירות ביטחון כמפורט בסעיף האמור, יחולו בתקופת הוראת השעה תקופות השחרור המינהלי הקבועות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר כנוסחה ערב תחילתה של תקופת הוראת השעה כאמור, קרי – לא תחול לגביהם תקופת השחרור המורחבת.

מכיוון שהסדר השחרור המינהלי המורחב שנקבע בתיקון מס' 54 הוא הסדר אשר הביא לקיצור מאסר משמעותי, גורף ואוטומטי, בלא קביעת קריטריונים (למעט כאלה הקשורים במשך תקופת המאסר) ואשר לא התחשב במידת המסוכנות של האסירים או במאפיינים אחרים שלהם (למעט ההסדר שנקבע לעניין אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון), הוחלט בס' 5 להחלטת הממשלה מס' 291 מיום י"ב באב התש"ף (2 באוגוסט 2020) לפעול לשינוי מנגנון השחרור המינהלי.

בהתאם ובהמשך לכך, ביום י"ז בטבת התשפ"ב (12 בדצמבר 2021) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראת שעה), התשפ"ב-2021, במסגרתו הוארכה הוראת השעה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב ונכנסו שינויים מסוימים בהסדר, שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המורחב כך שלא ייכללו בהסדר זה אסירים שהורשעו בעבירות שהוגדרו ככאלו המתאפיינות במסוכנות גבוהה, כגון אסירים שהורשעו בעבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות אלימות חמורה (בנוסף להחרגת האסירים הביטחוניים שנקבעה בתיקון מס' 54), ובכך להקטין את הסיכון הנשקף לציבור משחרור אסירים אלה ונקבע כי בעניינם יחולו התקופות הקצרות של השחרור המינהלי כפי שנקבעו בפקודת בתי הסוהר קודם לחקיקת הוראת השעה בדבר הרחבת השחרור המינהלי, אלא אם ועדת השחרורים החליטה לשחררם על-תנאי מריצוי יתרת מאסרם.

תיקון מס' 57 אושר על ידי הכנסת כהוראת שעה עד ליום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022).

בעקבות התפזרות הכנסת ה-24 ביום 30.6.2022, נותרה הוראת השעה בתוקפה בהתאם להוראת ס' 38 לחוק יסוד: הכנסת עד ליום כ"ד בשבט תשפ"ג (15 בפברואר 2023).

ביום כ"ח בתשרי התשפ"ג (23 באוקטובר 2022) קיבלה הממשלה את החלטה מס' 1903 שעניינה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה" (להלן - החלטה מס' 1903). החלטה זו כוללת תכנית משולבת ומדורגת, אשר גובשה לאחר עבודת מטה נרחבת בין כלל גורמי הממשלה הנוגעים בדבר. התכנית נועדה לייעל ולהרחיב את מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולהביא לעמידה בפסיקת בג"ץ בהקדם האפשרי, ובהתאם להערכות גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר ובמשרד לביטחון לאומי- לכל המאוחר בסוף שנת 2027.

התכנית המשולבת לייעול ולהרחבה של מתקני הכליאה, אשר באה לידי ביטוי במסגרת החלטה מס' 1903, שימשה כבסיס לבקשת המדינה לדחיית מועד מימוש הפעימה השנייה של פסיקת בג"ץ. בית המשפט קיבל את בקשת המדינה במלואה וקבע בהחלטתו מיום 29.12.2022 כי:

"אנו נעתרים אפוא לבקשה ומאריכים את המועד לקיום הפעימה השנייה עד ליום 31.12.2027. הארכה זו מותנית בכך שבית המשפט יתרשם מהביצוע בשטח של החלטה 1903 ומעלייה באחוזי המימוש של הפעימה השנייה במהלך השנים. לשם כך, תוגש הודעת עדכון עד ליום 1.12.2023, וכל עוד לא נאמר ולא הוחלט אחרת, הודעות עדכון מדי ה-1.12. בשנים שלאחר מכן. ככל שהודעות העדכון לא יניחו דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש."

תכנית זו גובשה, בין השאר, נוכח העלייה החדה שחלה בשנת 2022 בהיקפי הכלואים במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, אשר הושפעה, בין השאר, מהמאמץ הממשלתי לטיפול בתופעות הפשיעה בחברה הערבית ומהמצב הביטחוני ואירועי הטרור הפוקדים את המדינה.

בהמשך ובהתאם לכך, ביום כ"א בשבט התשפ"ג (12 בפברואר 2023) פורסם חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 61 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, במסגרתו הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי שנקבעה בתיקון מס' 57 עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) וכן בוצעו מס' תיקונים נוספים בהסדר. כמו כן, נקבע כי עד ליום י"ג באב התשפ"ג (31 ביולי 2023) תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר יהיה 14,500 מקומות כליאה.

במסגרת הצעת החוק מוצע להאריך את הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי בשנה וכן לפעול לקידום מס' תיקונים נוספים בהסדר השחרור המינהלי. במסגרת זו, מוצע לקבוע, בין השאר, כי אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון שנקבעו לא ישוחררו כלל בשחרור מינהלי. כמו כן, בהתאם לסמכות השר לביטחון לאומי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר, מוצע לקבוע כי תקן הכליאה יוסיף לעמוד על 14,500 מקומות כליאה לתקופה של חצי שנה.

העלייה המשמעותית בהיקפי הכלואים הובילה לעלייה בצפיפות במתקני הכליאה, באופן המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה בהתאם להוראות הדין ופסיקת בית המשפט העליון. בהתאם לנתוני שירות בתי הסוהר, מגמת העלייה במצבת הכלואים נמשכת גם בשנת 2023. כך, במהלך החודשים ינואר – מאי 2023 חלה עלייה של 750 במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר, כך שמצבת הכלואים העדכנית עומדת על כ- 15,950, בעוד שתקן הכליאה שנקבע על ידי השר לביטחון לאומי עומד על 14,500 מקומות כליאה.

לעמדת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, הפסקת הפעלתו של מנגנון השחרור המינהלי המורחב בעת הזו תוביל לעלייה נוספת במצבת הכלואים בשירות בתי הסוהר ולהגברת הצפיפות.

על כן, במצב הדברים הנוכחי, בו מצבת הכלואים גבוהה באופן משמעותי מתקן הכליאה, דבר המקשה על קליטת עצורים ואסירים ושיבוצם במתקני הכליאה, נדרש להמשיך בהפעלת מנגנון השחרור המינהלי המורחב, תוך החרגת אסירים שהורשעו בעבירות המתאפיינות במסוכנות גבוהה, על אף הקשיים שמעורר מנגנון זה. זאת, לצד המשך קידום פעולות וצעדים שונים, לרבות הצעדים המפורטים בהחלטת ממשלה מס' 1903.

לאור כל האמור לעיל, וכיוון שתוקפה של הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי צפוי לפוג ביום 31.7.2023 ובשל החשיבות שבשמירה על רציפות בהפעלת מנגנון השחרור המינהלי, בין השאר, נוכח העליה המשמעותית שחלה במצבת הכלואים במתקני הכליאה בשירות בתי הסוהר, ועל מנת לאפשר את השלמת הליכי החקיקה טרם פקיעת תוקפה של הוראת השעה הקיימת בנושא, מוצע כי הממשלה תאשר עקרונית את טיוטת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 62 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 ותסמיך את וועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. עוד מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת לקצר את תקופות ההנחה בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, כך שהדיון בהצעת החוק יוקדם. כמו כן, בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת מוצע כי הממשלה תבקש מהכנסת להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור לעיל, כבר עם יצירת מנגנון השחרור המינהלי המורחב במסגרת תיקון מס' 54, הוחרגו ממנו אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון ונקבע כי לא תחול לגביהם תקופת השחרור המורחבת. בהמשך לכך, במסגרת תיקון מס' 57, הוכנסו שינויים מסוימים בהסדר השחרור המינהלי המורחב, שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המורחב והוחרגו ממנו אסירים שהורשעו בעבירות נוספות המתאפיינות במסוכנות גבוהה.

כעת, במסגרת הוראת השעה, מוצע לקבוע כי אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון המפורטות בהוראת השעה, לא ישוחררו כלל בשחרור מינהלי, מהטעמים שפורטו בדברי ההסבר להצעת החוק. הסדר זה יוצר הבחנה בין האסירים שהורשעו בעבירות ביטחון לבין אסירים אחרים לעניין תחולת הסדר השחרור המינהלי בעניינם, וזאת מעבר להבחנה הקיימת כבר כיום בשל אי תחולת הסדר השחרור המינהלי המורחב בעניינם. כמפורט לעיל ובכך מעורר קושי משפטי מסוים הנובע מקביעת הסדרים שונים לגבי אסירים מסוגים שונים.

עם זאת, לאחר בחינת מכלול הדברים, אנו סבורים כי אין מניעה משפטית באישור ההסדר המוצע במסגרת הצעת החוק, והכל כמפורט להלן:

שחרור מינהלי הוא שחרור מטעמים מינהליים הנוגעים לתפוסת האסירים במתקני הכליאה. לאסירים אין זכות קנויה לשחרור מינהלי. שחרור מינהלי כרוך מטיבו בפגיעה בגזרי הדין ובתכליות הענישה, שכן, הוא מקצר את תקופת המאסר שנגזרה על האסיר, מטעמים שאינם קשורים באסיר או בתכליות הענישה, אלא רק בשל מחסור מערכתי במקומות כליאה.

כחלק מהאיזון הנדרש בין ההכרח להעמיד מענה להקטנת הצפיפות במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, לבין הצורך להגן על אינטרסים משמעותיים, כגון שלום הציבור והבטחת הגשמתן של תכליות הענישה, הגביל המחוקק לאורך השנים את מנגנון השחרור המינהלי, כך, שבצד צמצום תפוסת האסירים והקלת הצפיפות, יישמרו ערכים מוגנים ויצומצם הסיכון הנשקף לציבור בשל שחרורם המוקדם של אסירים מטעמים מינהליים ובטרם סיימו את ריצוי מלוא עונשם, ככל שניתן.

קבוצת האסירים שהורשעו בעבירות ביטחון היא בעלת מאפיינים ייחודיים, אשר מצדיקים, בהיבטים שונים, התייחסות נפרדת. כך, בית המשפט עמד במספר פסקי דין על הסכנה המיוחדת הטמונה באסירים אלה אשר עשויה להצדיק כליאתם של אסירים ביטחוניים בנפרד והטלת מגבלות מיוחדות עליהם.

בהינתן המאפיינים הייחודיים של עבירת הטרור ובפרט היקפה הרחב של תופעת הטרור, האנטי-חברתיות הטמונה ביסודן של עבירות אלו ופגיעתן הקשה והרחבה בחברה כולה, קיים אינטרס ציבורי מוגבר לשמירה על האינטרסים המוגנים העומדים בבסיס עבירות אלו, להגשמת תכליות הענישה תוך מיצוי העונש שנגזר על האסירים שהורשעו בעבירות אלו ולשמירה על ההרתעה הנדרשת כלפי ארגוני הטרור ועבריינים פוטנציאליים על רקע זה.

המתווה המוצע בהצעת החוק לעניין החרגת האסירים שהורשעו בעבירות ביטחון עולה בקנה אחד עם התכליות והאינטרסים שהוצגו ביחס להחרגת האסירים הביטחוניים במסגרת תיקון מס' 54, כמפורט לעיל, ובעיקר האינטרס הציבורי החשוב של מיצוי העונש שנגזר על אסירים אלה, במסגרת מאבקה של המדינה בפעילותם של ארגוני הטרור וחשיבות שימור ההרתעה כלפי ארגוני הטרור ועבריינים פוטנציאליים על רקע

אידיאולוגי-לאומני מהמשך מאבקם האלים במדינת ישראל ובחברה הישראלית. אינטרס אשר נראה כי נוכח היקף וחומרת אירועי הטרור הפוקדים את מדינת ישראל בתקופה האחרונה מקבל משנה תוקף.

עוד יצוין, כי גם במסגרת חוק המאבק בטרור, תשע"ו-2016, נקבעו הסדרים מיוחדים ביחס לעבירות טרור, אשר נועדו לאפשר אכיפה אפקטיבית נגד פעולות טרור, ובכלל זה הוראות בעניין החמרת ענישה למבצעי מעשי טרור, לרבות הכפלת עונשי מקסימום לעבירה המהווה מעשה טרור.

לעניין השלכות התיקון המוצע על שטח המחיה יצוין כי אף שההסדר מקודם בתקופה בה ישנה עליה מתמדת בתפוסת הכלואים במתקני הכליאה ובעת שמצבת הכלואים גבוהה משמעותית מתקן הכליאה, הרי שבהתאם להערכת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, החרגת האסירים הביטחוניים ממגנן השחרור המינהלי אינה צפויה להשליך באופן משמעותי על הצפיפות באגפי האסירים הביטחוניים. בנוסף, להערכתם, צעד זה אינו צפוי להביא לחרیגה מעמידה בהוראות הדין הנוגעות לשטח המחיה באגפים בהם מוחזקים אסירים ביטחוניים והוא מקודם לצד פתיחת אגפים נוספים בהם יוחזקו אסירים ביטחוניים במתקני הכליאה "עופר" ו"נפתא", ולקידום צעדים נוספים שנועדו להביא להרחבת מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר.


לעמדת המשרד לביטחון לאומי, באיזון הנדרש בהסדר השחרור המינהלי בין הקלת הצפיפות במתקני הכליאה לבין שמירה על אינטרסים מוגנים אחרים ובראשם הגנה על שלום הציבור, ובשים לב למאפיינים הייחודיים של עבירת הטרור ובפרט היקפה הרחב של תופעת הטרור בתקופה האחרונה ובימים אלה, הכף נוטה לשמירה על האינטרסים המוגנים העומדים בבסיס עבירות אלו, להגשמת תכליות הענישה תוך מיצוי העונש שנגזר על האסירים שהורשעו בעבירות אלו ולשמירה על ההרתעה הנדרשת כלפי ארגוני הטרור ועבריינים פוטנציאליים על רקע זה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

לעמדת המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומנהל מערך ייעוץ וחקיקה, על אף הקשיים שמעוררת הצעת החוק, הרי שבהמשך לחוות הדעת המשפטית כמפורט לעיל, אין מניעה חוקתית לאישור ההצעה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי סבור כי אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.


חתימה

סגנית בכירה ליועץ המשפטי

תפקיד

גלי קרן

שם