

שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מס' 1840 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", ובמטרה ליתן מענה לצפיפות הקיימת בבתי הסוהר בהתחשב בפסיקת בית המשפט העליון בעניין, לבצע את הפעולות הבאות:

1. שחרור על-תנאי ממאסר

- א. על מנת להבטיח הליך מקצועי, מהיר ויעיל לבחינת שחרור על-תנאי של אסירים השפויים למאסר העולה על שלושה חודשים ושאינו עולה על שנה, וכן במטרה להגדיל את אוכלוסיית האסירים המופנית להליך מקוצר זה, להטיל על שרת המשפטים לפרסם עד ליום 1 באפריל 2018 תזכיר לתיקון לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן – **חוק שחרור על תנאי ממאסר**) בעניין שחרור על-תנאי שבסמכות נציב בתי הסוהר לפי סעיף 2 לחוק זה.
- ב. התזכיר יציע כי הסמכות שהייתה נתונה לנציב תופקד בידי ועדה מקצועית בשירות בתי הסוהר, בראשות משפטן הכשיר לשמש, לכל הפחות, כשופט של בית משפט שלום, ותורחב כך שהיא תוחל גם על אסירים שנשפטו למאסרים לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על שנים עשר חודשים. אוכלוסיית האסירים שעניינם יידון בפני הוועדה המקצועית תהיה בהתאם לתבחינים שיקבעו.
- ג. דיוני הוועדה המקצועית בבקשות אסירים לשחרור על-תנאי יתקיימו ככלל, על יסוד מסמכים בכתב.
- ד. לצורך כך יוקצו המשאבים הבאים: לשב"ס 1 מלש"ח בבסיס התקציב ו-7 מלש"ח בהקצאה חד פעמית לשנת 2019. בנוסף יוקצו לשב"ס 16 תקנים ו-3 תקנים למשטרה.

2. שחרור מנהלי

להטיל על השר לביטחון הפנים לפרסם עד ליום 1 במרץ 2018 תזכיר חקיקה, שבו יעוגן בהוראת שעה לשלוש שנים תיקון לתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב – 1971, באופן שתקופות יתרת המאסר הנקובות בה תוכפלנה, כדלקמן:

טור א' – קבוצת אסירים	טור ב' – יתרת מאסר בשבועות
1. העולה על חודש ואינה עולה על חצי שנה	4
2. העולה על חצי שנה ואינה עולה על שנה	6
3. העולה על שנה ואינה עולה על 18 חודשים	8
4. העולה על 18 חודשים ואינה עולה על 24 חודשים	10
5. העולה על 24 חודשים ואינה עולה על 30 חודשים	12
6. העולה על 30 חודשים ואינה עולה על 36 חודשים	14
7. העולה על 36 חודשים ואינה עולה על 42 חודשים	16

18	8. העולה על 42 חודשים ואינה עולה על 48 חודשים
20	9. העולה על 48 חודשים ואינה עולה על 54 חודשים
22	10. העולה על 54 חודשים ואינה עולה על 60 חודשים
24	11. העולה על 60 חודשים ואינה עולה על 66 חודשים
26	12. העולה על 66 חודשים ואינה עולה על 72 חודשים
28	13. העולה על 72 חודשים ואינה עולה על 78 חודשים
30	14. העולה על 78 חודשים ואינה עולה על 84 חודשים
32	15. העולה על 84 חודשים ואינה עולה על 90 חודשים
34	16. העולה על 90 חודשים ואינה עולה על 96 חודשים
36	17. העולה על 96 חודשים ואינה עולה על 102 חודשים
38	18. העולה על 102 חודשים ואינה עולה על 108 חודשים
40	19. העולה על 108 חודשים ואינה עולה על 114 חודשים
42	20. העולה על 114 חודשים ואינה עולה על 120 חודשים
44	21. העולה על 120 חודשים ואינה עולה על 126 חודשים
46	22. העולה על 126 חודשים ואינה עולה על 132 חודשים
48	23. העולה על 132 חודשים

3. **אימוץ המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן – "הצוות ליישום דוח דורנר")**

- א. הממשלה רושמת בפניה את הודעת היועץ המשפטי לממשלה כי אימץ את המלצות הצוות ליישום דו"ח דורנר. עיקר המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר הוא, כי במקום בו שיקולי ההלימה ומסוכנות אינם מחייבים מאסר או מעצר בין כותלי הכלא, וכשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי המותאם לצרכיו, מחוץ לכותלי הכלא, כי אז יש להעדיף את ההליך השיקומי על פני מעצר או מאסר.
- ב. על פי הודעת היועץ המשפטי לממשלה יישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר מחייב תגבור משמעותי של כלל מערכי הטיפול והשיקום.
- ג. יוקם צוות בהשתתפות נציג משרד המשפטים, נציג משרד הרווחה, נציג הרשות לשיקום האסיר נציג שירות בתי הסוהר, נציג משטרת ישראל ונציגי אגף התקציבים לצורך הצגת הצרכים הנדרשים מכל גוף ליישום מלא של המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר. על בסיס הצרכים שהוצגו אגף התקציבים במשרד האוצר יכין תכנית יישום (להלן - **תכנית יישום**) ויקצה לתכנית היישום סך של 50 מיליון ₪ בבסיס תקציב 2019. סכום זה כולל גם התקנים הנדרשים ליישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר.
- ד. יישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר מותנה באישור היועץ המשפטי לממשלה כי תכנית היישום נותנת את המענה הנדרש ליישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר.

להרחיב את פריסת בתי המשפט הקהילתיים כך שיעמדו על שישה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11 באוגוסט 2016, שעניינה ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל. בהתאם, יוקצה תקן שוטר לכל בית משפט קהילתי, ובסך הכול שישה תקנים.

5. הארכת תקופת עבודות השירות משישה לתשעה חדשים

א. להטיל על שרת המשפטים לפעול להשלמת הליכי החקיקה של הצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודות שירות), התשע"ח-2018, במהלך מושב החורף וזאת מבלי שתיכלל בה האפשרות לקיצור עבודות השירות.

ב. לאחר השלמת הליך החקיקה –

1. במהלך תקופת הוראת השעה בה ייושם התיקון בפועל, תיבחן האפשרות להוספת סמכות לקיצור עבודות השירות.

2. יוקצו לשירות המבחן תקציב קבוע בסך 1.5 מיליון ש"ח החל משנת 2019 וכן 34 תקני כוח אדם.

3. יוקצו לשב"ס תקציב קבוע בסך 4.1 מיליון ש"ח החל משנת 2019,

4. יוקצה לשב"ס סכום חד פעמי בסך 28 מיליון ש"ח וכן 74 תקני כוח אדם באופן שיאפשר להתחיל ביישום מידי של החוק.

6. לבנות, לשפץ ולהתאים מקומות כליאה לכ-4,000 אסירים (להלן – מכסת מקומות הכליאה) עד לשנת 2027 לפי הפירוט הבא:

1. הוספת 823 מקומות כליאה עד לשנת 2019 על-ידי שיפוץ והתאמה של מתקנים קיימים.

2. הרחבת מתקן הכליאה "אלה" בכ-400 מקומות עד לשנת 2021.

3. הרחבת מתקן הכליאה "מעשיהו" בכ-400 מקומות עד לשנת 2025.

4. בניית מתחם כליאה "מגידו" שיעמוד על כ-2,800 מקומות כליאה עד לשנת 2027.

5. סגירת בית הסוהר "מגידו" עד לשנת 2021.

7.

א. המקורות התקציביים אשר ישמשו לביצוע סעיף 6 לעיל יהיו כדלקמן:

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018		
128	128	128	128	128	128	128	128	108	50	אצר	מקורות
50	50	50	50	50	50	50	50	30	10	שב"ס - התייעלות + קרן בינוי	
67	67	67	67	67	67	67	-	-	-	שב"ס - סגירת כלא מגידו	
245	245	245	245	245	245	245	178	138	60	סה"כ מקורות לבינוי והפעלת בתי סוהר	
-	-	-	-	-	-	-	-	64	57	תקציב שיפוץ	שימושים
32	32	32	32	32	32	32	32	32	3	תפעול שיפוץ	
90	92	92	92	80	145	145	18	-	-	הקמת מגידו א	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	תפעול מגידו א	
-	-	-	32	32	32	32	32	-	-	הקמת מעשיהו	
32	32	32	-	-	-	-	-	-	-	תפעול מעשיהו	
-	-	-	-	-	-	-	96	42	-	הקמת אלה	
36	36	36	36	36	36	36	-	-	-	תפעול אלה	
55	53	53	53	65	-	-	-	-	-	הקמת מגידו ב	
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	תפעול מגידו ב	
245	245	245	245	245	245	245	178	138	60	סה"כ שימושים לבינוי והפעלת בתי סוהר	

ב. עם סיום הבנייה, המקורות המנויים בטבלה ישמשו לתפעול בתי הסוהר מגידו א', מגידו ב', מעשיהו ואלה ויכללו בבסיס תקציב שב"ס משנת 2028 ואילך. תפעול מגידו א' ומגידו ב' ידרוש תוספת תקציבית מעבר למקורות המופיעים בטבלה. תוספת זו תוקצה על ידי משרד האוצר בהתאם לצורך ועד לסכום של 105 מלש"ח בבסיס התקציב.

ג. לצורך תפעול מגידו א' ומגידו ב' תינתן תוספת של עד 582 תקני כוח אדם. יובהר כי

לא תינתן תוספת תקציבית למימון תקני כוח האדם הללו ואלו ימומנו מהמקורות הנקובים בסעיף קטן (ב).

8. המשאבים המופיעים בסעיפים 1, ו- 3 עד 5 יוקצו על ידי משרד האוצר. יובהר כי הקצאת התקנים לפי סעיפים אלו כוללת את תשלום השכר בגינם. המשאבים הנדרשים לצורך סעיף 6 יוקצו בהתאם למקורות המופיעים בטבלה בסעיף 7.
9. לרשום את הודעת השר לביטחון פנים כי יפחית את מספר המיטות בכלל מתקני הכליאה החל ממועד החלטת ממשלה זו באופן שעד שנת 2027 יופחת מספר המיטות לפי הוראת הדין בכ-2000 מיטות ביחס למספר המיטות כיום.
10. להקים מנהלת הקמה לצורך יישום האמור בסעיף 6 להחלטה זו בראשות סגן בכיר לחשב הכללי ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד לביטחון פנים, נציג שירות בתי הסוהר.
11. הממשלה רושמת לפניה את הודעת היועץ המשפטי לממשלה כי עם קבלת החלטת הממשלה בכוונתו לפנות לבית המשפט בבקשה לדחות את מועד כניסתו לתוקף של פסק הדין, ולבקש כי יישומו יעשה בהתאם להחלטת ממשלה זו.
12. להטיל על השר לביטחון פנים, שר האוצר ושר המשפטים, לדווח למנכ"ל משרד ראש הממשלה ב- 1 לינואר בכל שנה על התקדמות ביצוע החלטה זו והצעדים שננקטו לצורך יישומה בשנה שחלפה.
13. לרשום את הודעת שר הפנים כי בכוונתו להוסיף לסמכות הוועדה הגיאוגרפית חיפה, את סוגיית בחינת חלוקת הכנסות מהשטח שבו יוקם בית הכלא באזור מגידו בהתאם לסעיף 6 לעיל.

דברי הסבר

רקע כללי

ביום 13 ביוני 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח' (להלן - **פסק הדין**) בנוגע לתנאי הכליאה של אסירים ועצורים בישראל, ובפרט לשטח המחיה המוקצה לכל אסיר ועצור. פסק הדין קבע כי שטח המחיה לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 3 מ"ר לפחות, החל מיום 13.3.18 (לא כולל שטח השירותים והמקלחת) וכי החל מחודש דצמבר 2018 שטח המחיה לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 4.5 מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם), לפחות.

במסגרת פסק הדין, ציין בג"צ כי אפשרות אחת, "דרך המלך" לקיום פסק דינו, היא שיפוץ והרחבה של מקומות כליאה. לצד זאת ציין בג"צ כי חלק מבעיית הצפיפות בבתי הסוהר יכול להיפתר גם בדרך של קידום חלופות מעצר ומאסר. בחינה מקצועית שערך שב"ס העלתה כי לקיום אבן הדרך הראשונה של פסק הדין חסרים כ-3,000 מקומות כליאה ולקיום מלא של פסק הדין חסרים כ-6,000 מקומות כליאה.

בחדשים האחרונים נערכה עבודת מטה במשרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך יישום פסק הדין. במסגרת עבודה זו נבחנו המתווים האפשריים ליישום פסק הדין. מהבחינה שנערכה עלה כי האמצעי היחיד שיאפשר ליישם את פסק הדין במועדו הוא שחרור המוני של אלפי אסירים לקהילה, בתוך זמן קצר.

בחינת אפשרות זו העלתה כי שחרור כאמור, עלול לסכן את שלום הציבור בטווח המידי ויש בו פגיעה קשה בגזרי הדין ובתכליות הענישה. כמו כן, הוברר כי שחרור חד פעמי של אלפי אסירים לא יאפשר לתת מענה מספק לטווח ארוך לפסק הדין, שכן שחרור כזה יפחית את הצפיפות בבתי הסוהר לזמן קצר בלבד, ועד לכניסתם לבית הסוהר של עצורים ואסירים נוספים.

נוכח האמור, עמדת כלל הגורמים היא כי על מנת לתת מענה ראוי לפסק הדין שיאפשר ליישמו לטווח ארוך, נדרש מענה יסודי שיאפשר הן להרחיב את מקומות הכליאה באמצעות בניה וריווח והן לצמצם את אוכלוסיית העצורים והאסורים.

הצעת החלטה זו מבקשת לקדם מענה שורשי ורחב היקף, שיכלול לצד הרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר גם שדרוג משמעותי של מערך הכליאה בישראל, לראשונה מזה שנים רבות, כמו גם קידום פתרונות רחבים יותר בתחום מדיניות הענישה.

מהלך משולב זה כולל בניה משמעותית של מתקני כליאה חדשים וכן קידום מהלכים מגוונים בתחום מדיניות הענישה, אשר נמצאו ראויים כשלעצמם ותואמים את תכליות הענישה ועקרונות הדין הפלילי, ואשר השלמתם צפויה להביא לצמצום התפוסה בבתי הסוהר. מדובר במהלכים תשתיתיים הדורשים הקצאת משאבים משמעותית, היערכות של כלל גופי הממשלה ותיקוני חקיקה ומשכך מימוש אורך זמן רב יחסית.

נוכח האמור, ומכיוון שלא ניתן יהיה לעמוד בפסק הדין במועדו ללא שחרור המוני של אסירים שיסכן את שלום הציבור ויפגע במדיניות הענישה, נמצא כי יש צורך להגיש בקשה לבית המשפט לדחיית מועד כניסתו לתוקף של פסק הדין.

החלטת הממשלה נועדה ליצור תכנית רב שנתית ובת קיימא ליישום המלא של פסק הדין בדרך של יצירת פתרונות קבועים וארוכי טווח. אם תאושר ההחלטה, מתכוונת הממשלה להגיש בקשה לבית המשפט לדחיית מועד קיומו של פסק הדין, בהתאם למתווה לקיום פסק הדין ועל-פי המועדים שבהחלטה זו.

התכנית לקיום פסק הדין מבוססת על שני מהלכים משלימים עיקריים :

המהלך הראשון הוא בנייה, שיפוץ וריווח של מתקני כליאה, בהתאם לתכנית המפורטת להלן. מהלך זה עתיד להביא בתוך תשע שנים להוספתם של כ-4000 מקומות כליאה חדשים.

המהלך השני הוא שינוי במדיניות הענישה בדרך של צמצום השימוש בעונשי מאסר וצמצום זמן השהיה של אסירים או עצורים מאחורי סורג וברית, במצבים שנמצא שאין הכרח בכך על מנת להשיג את תכליות הדין הפלילי. מענים אלה כוללים הן תיקוני חקיקה והן שינויים במדיניות התביעה. מדובר בפתרונות שנמצאו ראויים ותואמים את מדיניות הענישה הראויה, ואשר קידומם אינו נובע מהצורך לעמוד בדרישות פסק הדין. עם זאת נראה כי

קידומם יתרום לצמצום היקפי הכליאה ובכך יסייע להרחיב את שטח המחיה לאסיר.

האמצעים שיפורטו להלן כוללים את קידום הצעת החוק הממשלתית המציעה להאריך את תקופת המאסר אותה רשאי בית המשפט להמיר למאסר שירוצה בעבודות שירות ובכך לאפשר להרחיב את השימוש באמצעי ענישה זה, שיפור מנגנון בחינת בקשות לשחרור על-תנאי של אסירים לאחר ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר באמצעות תיקון חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א – 2001. כמו כן, מוצע להרחיב את מערך בתי המשפט הקהילתיים אשר אליהם ככלל מופנים נאשמים אשר התביעה הייתה מבקשת מאסר בעניינם ללא הליך זה. עוד כוללת ההחלטה צעדים שיאפשרו את יישום המלצות צוות התביעה לבחינת יישום "דו"ח דורנר" - דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים.

ניתן להעריך כי יישומם המלא והטמעתם של כלל מהלכים אלו עתיד להביא להפחתה של כ- 2000 אסירים.

קידומן של ההצעות העוסקות בשינוי מדיניות הענישה כפוף לתמיכה תקציבית מלווה שתאפשר את יישומן. לשם כך כוללת החלטת הממשלה הקצאת משאבים לכל אחת מההצעות.

ככל שבג"ץ יקבל את הבקשה לדחיית המועד לקיום פסק הדין, השלמתם של שני המהלכים האמורים צפויה להביא להפחתת הצפיפות בבתי הכלא בהתאם להוראות פסק הדין.

בנוסף למענים אלו, ונוכח העובדה שיישומם המלא של פסק הדין צפוי לקחת כעשר שנים, מוצע לתת מענה מסוים בטווח המידי לצמצום הצפיפות בבתי הכלא באמצעות הרחבת השחרור המנהלי. הרחבה זו תיקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, אשר בתומן ייבחנו האם הפתרונות האחרים שנקטו נותנים מענה מספק, או שיש צורך להאריך את הוראת השעה. יודגש כי מענה זה איננו כלי רצוי כשלעצמו שכן הוא מקצר את תקופת המאסר שנקבעה בידי בית המשפט.

להלן פירוט כלל המענים המוצעים:

1. שחרור על-תנאי ממאסר:

מנגנון מקצועי ויעיל לבחינת שחרור על-תנאי של אסירים צפוי לתרום להפחתת הצפיפות בבתי הסוהר. כפי שפורט מעלה, מנתוני שירות בתי הסוהר עולה כי חלק ניכר של האסירים שפוטים לתקופות מאסר של חצי שנה עד שנה. כיום, סמכות השחרור על-תנאי של אסירים השפוטים למאסר העולה על 3 חודשים ואינו עולה על 6 חודשים נתונה לנציב בתי הסוהר, בעוד סמכות השחרור על-תנאי של אסירים השפוטים למאסר העולה על 6 חודשים נתונה לוועדת השחרורים. יחד עם זאת, הלכה למעשה בחינת שחרור על תנאי של אסירים השפוטים למאסר של 6 חודשי מאסר ומעלה מתעכבת לא אחת הן בשל העומס הניכר על ועדות השחרורים, הן בשל הקושי באיסוף חוות הדעת של גורמי המקצוע השונים והבאתן במועד בפני ועדת השחרורים לצורך קבלת החלטה בענייניו של אסיר. קושי נוסף נוצר בשל מועד הבאתו של האסיר בפני ועדת השחרורים, נוכח גזרי דין אשר הורו על ניכוי ימי המעצר, דבר אשר לא אחת מותיר יתרת מאסר קצרה לריצוי לאחר גזירת הדין. כתוצאה מכך, לא אחת נבחן שחרורו על-תנאי של אסיר לאחר שסיים לרצות שני שלישים מעונשו. לצד זאת, היקפי השחרור על תנאי של אסירים השפוטים לתקופות שאינן עולות על 6 חודשי מאסר הם מצומצמים, בין היתר מאחר שהמידע הדרוש לנציב בתי הסוהר לצורך גיבוש עמדתו בשאלת הסיכון הנשקף מן האסיר, אינו מובא בפניו, נוכח מגבלות החוק בעניין זה.

על כן מוצע לקבוע מנגנון שחרור על-תנאי מקצועי, יעיל ומהיר שידון בשחרור על-תנאי של אסירים השפוטים לעונשי מאסר העולים על שלושה חודשים ואינם עולים על 12 חודשים, בהתאם לתבחינים שייקבעו. מוצע לתקן את חוק שחרור על תנאי ממאסר,

התשס"א-2001 באופן שסמכות השחרור על-תנאי שבסמכות נציבת בתי הסוהר, לפי סעיף 2 לחוק זה, תופקד בידי ועדה מקצועית בשירות בתי הסוהר, בראשות משפטן בעל כשירות להתמנות כשופט של בית משפט שלום ולהרחיבה כך שהיא תוכל גם על אסירים שנשפטו למאסרים לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על שנים עשר חודשים. במסגרת תיקון החוק ייקבעו תבחינים לפיהם תוגדר אוכלוסיית האסירים שעניינם יובא בפני הוועדה המקצועית האמורה. על מנת להבטיח דיון יעיל ומהיר, דיוני הוועדה המקצועית בבקשות אסירים לשחרור על-תנאי יתקיימו ככלל, על יסוד מסמכים בכתב, שלא בפני האסיר או בא כוחו, וללא מעורבות של נציג היועץ המשפטי לממשלה. שינוי הסדר השחרור על תנאי ופעולת הוועדה המקצועית יצריכו היערכות תקציבית מתאימה של הגורמים הרלוונטיים. ההסדר לפרטיו מגובש בימים אלה בשיתוף עם הגורמים הרלוונטיים ותזכיר יופץ עד ליום 1.4.18.

2. שחרור מנהלי:

לשם צמצום מצבת האסירים, וכאמצעי זמני עד להשלמת כלל הפעולות לקיום פסק הדין, תתוקן בהוראת שעה התוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר, בה נקבעו התקופות לשחרור מנהלי, כך שהן יוכפלו ביחס לכלל האסירים היכולים לזכות בשחרור מנהלי לפי הגדרת "אסיר" בסעיף 68א לפקודת בתי הסוהר.

הצעה זו נועדה לתת מענה מסוים לבעיית הצפיפות עד להשלמת תכניות הבנייה ויישומן המלא של ההצעות לשינוי מדיניות הענישה. ההחלטה שלא להרחיב מעבר לכך את השחרור המנהלי מבוססת על איזון בין הצורך להפחית את הצפיפות בבתי הכלא באופן המהיר ביותר האפשרי, לבין הצורך להגן על שלום הציבור, כמו-גם על שלטון החוק ומדיניות הענישה.

3. פעולות שיאפשרו את יישום המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר (דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים):

ביום 4.1.2018 אימץ היועץ המשפטי לממשלה את המלצות צוות התביעה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מר שלמה למברגר, לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר). עיקר מסקנות הצוות הוא, כי במקום בו שיקולי ההלימה ואיון המסוכנות אינם מחייבים מאסר בין כותלי הכלא, וכשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי המותאם לצרכיו, מחוץ לכותלי הכלא, כי אז יש להעדיף את ההליך השיקומי על פני מאסר. לגבי מעצר לאחר הגשת כתב האישום, כאשר חלופת המעצר כוללת פיקוח הדוק שיש בו כדי לאין את מסוכנותו של הנאשם וליתן מענה ראוי ליתר עילות המעצר הקבועות בחוק המעצרים, יש לשקול העדפת חלופה שיקומית על פני מעצר בבית הסוהר. על פי הדו"ח, נכונות זו להליכים שיקומיים ממשיים המותאמים לצרכי העבריין, כשהליכים אלה מפוקחים ומבוקרים על ידי הגופים האמונים לכך, תבוא לידי ביטוי במדיניות התביעה בכל שלב ושלב של ההליך הפלילי: לאחר הגשת כתב האישום, ובמקרים המתאימים אף בהימנעות מהגשת כתב אישום ופנייה למסלול של הסדר מותנה; במדיניות המעצרים לאחר כתב אישום; בניתוב התיקים לבית המשפט הקהילתי; בשלב גזירת הדין - במדיניות הענישה של התביעה; ובשלב השחרור מהמאסר - במדיניות התביעה לגבי ועדת השחרורים.

המלצות אלה מחייבות שיפור וטיוב משמעותי של עבודת כלל הגופים העוסקים במלאכה, (ובכלל זה - שירות המבחן; שב"ס - מערך עבודות השירות; רשות לשיקום האסיר וגופי התביעה), ויישומן מותנה בקיומו של הליך כזה. חלק מן ההמלצות מחייבות שינויים משמעותיים בעבודת הגופים, על מנת שניתן יהיה לממשן ולפעול על פיהן. כל זאת, לצד הקצאת משאבים ותקנון הגופים באופן מתאים, הכול על מנת שניתן יהיה לפעול למימוש ההמלצות הכלולות בדו"ח צוות התביעה.

ניתן להעריך כי יישום המלצות הדו"ח על כל חלקיו, בדגש על הקצאת התקציבים המתאימים, עשוי להביא להפחתה ניכרת ומשמעותית של מספר האסירים והעצורים הכלואים בבתי הסוהר במדינת ישראל. יישום המלצות הדו"ח כפוף לליווי מחקרי לבחינת השפעותיו.

כדי ליצור את התשתית התקציבית ליישום מסקנות הצוות מוצע להקצות סכום של 50 מיליון ש"ח בבסיס התקציב לשם היישום כאמור. בשלב זה טרם הושלמה עבודת המטה לקביעת הדרך הנכונה לחלוקת התקציב העומד לשם כך. לכן מוצע כי יוקם צוות בהשתתפות נציג משרד המשפטים, נציג משרד הרווחה, נציג הרשות לשיקום האסיר נציג שירות בתי הסוהר, נציג משטרת ישראל ונציגי אגף התקציבים לצורך מיפוי הצרכים הנדרשים ליישום מלא של מסקנות הצוות. אגף התקציבים במשרד האוצר, יבחן את המיפוי האמור ויקבע את אופן ההקצאה של התקציב שהוקצה לעניין זה, וזאת באישור היועץ המשפטי לממשלה כי אופן ההקצאה נותן את המענה הנדרש ליישום מסקנות הצוות. המלצות צוות התביעה לא ייושמו עד למתן אישור זה.

4. בתי משפט קהילתיים:

בנובמבר 2014 החלה לפעול "תוכנית ניסיונית" (פיילוט) של בתי משפט קהילתיים בישראל. עד עתה הוקמו שלושה בתי משפט קהילתיים בבתי משפט שלום בבאר שבע, ברמלה ובתל אביב. ביום 11.8.2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1840 שעניינה "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", בה הוחלט, בין היתר, להרחיב את המודל של בתי המשפט הקהילתיים במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר באמצעות הקמת ארבעה בתי משפט קהילתיים נוספים (שלושה נוספים על אלו הקיימים היום, שכן מאז שהתקבלה ההחלטה הוקם בית משפט קהילתי נוסף בתל אביב).

בית משפט קהילתי הוא סוג של "בית משפט לפתרון בעיות". הוא נועד ככלל לדון בעניינם של נאשמים הצפויים לעונשי מאסר קצרים, ואשר מודים בביצוע העבירה. תכלית ההפניה של נאשמים לבית משפט קהילתי היא לשקם, למנוע הישנות ביצוע עבירות ולמנוע את תופעת "הדלת המסתובבת" הבאה לידי ביטוי במאסרים חוזרים ונשנים. לכל נאשם בבית המשפט הקהילתי נבנית תוכנית אשר ממוקדת בפתרון הבעיות אשר הביאו אותו לבצע עבירות. בית המשפט מפקח על התקדמות הנאשם בתוכנית שגובשה לו, על שלביה השונים. אם הנאשם יעמוד בתוכנית שגובשה לו, ככלל לא יוטל עליו עונש מאסר בפועל במסגרת גזר הדין שיוטל עליו.

מוצע להרחיב את פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים כאמור בהחלטת הממשלה מס' 1840, ובכך להרחיב את מספר הנאשמים אשר ייטלו חלק בתוכניות השיקום המוצעות בבתי משפט אלו. בהתאם, יוקצה תקן שוטר לכל בית משפט קהילתי.

5. הארכת תקופת עבודות השירות משישה לתשעה חדשים

הצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודות שירות), התשע"ז – 2017 עברה בקריאה ראשונה בכנסת והועברה לדיון בוועדת חוקה חוק ומשפט לצורך הכנתה לקריאה שניה ושלישית ביום 28.11.2016. הצעת החוק עניינה הארכת תקופת המאסר אותה רשאי הבית המשפט להמיר למאסר שירותה בעבודות שירות, משישה חודשים לתשעה חודשים. מוצע כי תיקון החוק יקבע כהוראת שעה לתקופה של שנתיים וילווה במחקר לבחינת השפעתו.

מטרת הצעה זו היא להרחיב את הכלים הנתונים לבית המשפט כאשר הוא גוזר את הדין, ובכך לאפשר לבית המשפט להמיר במקרים רבים יותר עונשי מאסר בפועל למאסר המרוצה בדרך של עבודות שירות, אם הוא מוצא שיש מקום לכך.

הצעת חוק זו היא פרי המלצת ועדת דורנר לייעול מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בעניין זה. המלצת הוועדה כללה גם המלצה לכלול בתיקון מנגנון לקיצור עבודות השירות. זאת, על מנת לתת מענה לחשש לפיו כלי זה לא ייושם בכל המקרים באופן שיאפשר הרחבה של אוכלוסיית האסירים שמרצים את עונשם בדרך של עבודות שירות

מחוץ לבית הסוהר, אלא יוביל לכך שבחלק מהמקרים יגזרו עבודות שירות לתקופה ארוכה יותר במקרים בהם כבר כיום בית המשפט גוזר עונש של עבודות שירות. החלטת ועדת שרים מיום 13.9.2016 אישרה את הצעת החוק המבקשת להאריך את תקופת עבודות השירות לתשעה חודשים וקבעה כי משרדי הממשלה הרלוונטיים יגבשו בהסכמה הסדר לעניין קיצור תקופת עבודות השירות במהלך הדיונים בכנסת. לאחר דיונים נוספים שנערכו בעניין הוחלט כי בשלב זה ההצעה תקודם ללא מנגנון לקיצור עבודות השירות ובמהלך תקופת הוראת השעה בה ייושם התיקון בפועל, תיבחן, בתיאום עם גורמי הממשלה הרלוונטיים, האפשרות להוספת סמכות לקיצור עבודות השירות.

6. הוספת מקומות כליאה

כאמור, על מנת שניתן יהיה ליישם את פסק הדין מעבר לצעדים המוצעים לצמצום מספר האסירים מוצע להוסיף כ-4,000 מקומות כליאה לפי החלוקה הבאה:

1. שיפוץ מתקני כליאה קיימים באופן שיוסיף 823 מקומות כליאה עד לשנת 2019 ;
2. הרחבת מתקן "אלה" באופן שיוסיף 400 מקומות עד לשנת 2021 ; הרחבת מתקן "מעשיהו באופן שיוסיף 400 מקומות עד לשנת 2025 ;
3. בניית מתקן כליאה חדש ב"מגידו" באופן שיוסיף כ-2,800 מקומות כליאה עד לשנת 2027, תוך סגירת בית סוהר מגידו הקיים בשנת 2021.

בהמשך למפורט לעיל, מוצע להפחית 2,000 מקומות בכלל הכליאה עם תום שלב הבינוי של בתי הסוהר. 2,000 מקומות אלו יופחתו בשל יישום המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר כמפורט בסעיף 3 להצעת ההחלטה.

חלוקת הכנסות מוניציפלית

בהתאם לסעיף 6 להצעת ההחלטה, במקום בית הכלא הקיים במגידו יוקם מתקן כליאה חדש ששטחו יהיה גדול באופן משמעותי ביחס למתקן הקיים. מטבע הדברים, הרחבת שטחו של בית הכלא תגדיל בהתאמה את חבות תשלומי הארנונה שלו. כחלק ממאמצי הממשלה לשיפור חלוקת המשאבים בין הרשויות המקומיות, שר הפנים מוסר את הודעתו כי בכוונתו להוסיף לסמכות הוועדה הגיאוגרפית חיפה, את סוגיית בחינת חלוקת הכנסות מהשטח שבו יוקם בית הכלא האמור. הוספת הסמכות, תאפשר את חלוקת תשלומי הארנונה אשר יוטלו על בית הכלא בין הרשויות המקומיות השונות.

תקציב

במסגרת החלטה זו מוקצה תקציב ממקורות משרדי הממשלה השונים וממסגרת התקציב המאושרת של הממשלה לשנים 2018-2022. סך התקציב המוקצה במסגרת החלטה זו בשנים 2018-2027 עומד על 2,831 מיליוני ₪.

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

במסגרת החלטה זו מוקצים 133 שיאי כוח אדם ממקורות משרדי הממשלה השונים וממסגרת התקציב המאושרת של הממשלה לשנים 2018-2022.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 1840 מיום 11 באוגוסט 2016 שעניינה "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל"

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי למשרד האוצר

**מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי שרת המשפטים**

**ז' באדר התשע"ח
22 בפברואר 2018**

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

ראו בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, בהתאם לפסק הדין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח' (פורסם בנבו) (להלן – פסק הדין), שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 3 מ"ר לפחות החל מיום 13 במרץ 2018 (לא כולל שטח השירותים והמקלחת) וכי החל מחודש דצמבר 2018 שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 4.5 מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם), לפחות.

כאמור בדברי ההסבר להצעת ההחלטה, לא ניתן לעמוד במועדים שנקבעו בפסק הדין ללא שחרור המוני של אסירים שיסכן את שלום הציבור ויפגע במדיניות הענישה. לכן, עמדת כלל הגורמים המקצועיים, לאחר שהוצגה לכל השרים הרלוונטיים, היא כי על מנת לתת מענה ראוי לפסק הדין שיאפשר ליישמו לטווח ארוך, יש צורך במהלך תשתיתי משולב להרחבת וריווח מקומות הכליאה וצמצום אוכלוסיית העצורים והאסורים.

בהתאם, מוצע לבצע את הצעדים המפורטים בהצעת ההחלטה שעניינם בנייה, שיפוץ וריווח של מתקני כליאה וכן שינוי במדיניות הענישה, תוך מתן מענה תקציבי מתאים לצעדים אלו. המדובר במהלכים תשתיתיים חדורשים הקצאת משאבים משמעותית, היערכות של כלל גופי הממשלה ותיקוני חקיקה. מימושם של תהליכים אלו אורך זמן רב יחסית.

לכן, בהמשך להחלטה זו, וכמפורט בדברי ההסבר וככל שהיא תתקבל, בכוונת הממשלה להגיש בקשה לבית המשפט העליון לדחיית מועד קיומו של פסק הדין, ולבקש מבית המשפט לאשר מתווה לקיום פסק הדין, על-פי המועדים שבהחלטה זו. כאמור בדברי ההסבר, ככל שבית המשפט העליון יקבל את הבקשה לדחיית המועד לקיום פסק הדין, השלמתם של שני המהלכים האמורים צפויה להביא להקטנת הצפיפות בבתי הכלא בהתאם להוראות פסק הדין.

אם בית המשפט העליון לא יקבל את הבקשה לדחיית המועד לקיום פסק הדין, כולה או חלקה, יהיה צורך להביא את הנושא לדיון מחודש בממשלה באופן מידי כדי לדון בחלופות האפשריות לקיום פסק הדין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון הפנים לא התקבלה עד מועד הפצת חוות דעת זו.

הצעת ההחלטה היא על דעת היועצת המשפטית של משרד המשפטים.

ליועץ המשפטי של משרד הפנים אין הערות משפטיות ביחס לסעיף 13 להצעת ההחלטה.

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

לנוכח כל האמור אין מניעה משפטית בקבלת הצעת ההחלטה.



חתימה

היועץ המשפטי למשרד האוצר

אסי מסינג

תפקיד

שם