

הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה ושיקום

אסירים

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטה מס' 3595 מיום 25 בפברואר 2018 (להלן – **החלטה מס' 3595**), ולאור פסיקת בית המשפט הגבוה לצדק בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח'**, ובמטרה להביא לכך שכל מקומות הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר יעמדו בתנאים שנקבעו בפסיקה האמורה לכל המאוחר עד לתום שנת 2023:

1. הגדלת היצע מקומות הכליאה עד לשנת 2023

לעדכן את החלטה מס' 3595 ולשנות את סעיף 6 (2)-(5) בהחלטה, ובמקומם לקבוע מתווה לבינוי מואץ לפיו יוגדל היצע מקומות הכליאה הבנויים העומדים בתנאים שנקבעו בפסיקה האמורה לעיל ב-1,281 מקומות עד לתום שנת 2023 בחלוקה הבאה:

480 מקומות במתקן כליאה "עופר" עד לתום שנת 2022;

385 מקומות במתקן כליאה "נפחא" עד לתום שנת 2022;

416 מקומות במתקן כליאה "אלה" עד לתום שנת 2023.

להטיל על משרד הביטחון, משרד ביטחון הפנים ומשרד האוצר להסדיר הקצאת קרקע להגדלת היצע מקומות הכליאה במתקן כליאה "עופר" על ידי גריעת השטח ממחנה עופר הסמוך, באמצעות העברת תקציב ייעודי למשרד הביטחון לצורך זה, בתוך 90 ימים מיום קבלת החלטה זו.

2. המשך הליכי תכנון להגדלת היצע מקומות הכליאה לאחר שנת 2023

להטיל על המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי הסוהר, בתיאום עם אגף התקציבים במשרד האוצר, להמשיך את הליכי התכנון להרחבת מתקן כליאה "מעשיהו" ולהעתיק מתקן כליאה "מגידו", בהתבסס על החלטה מס' 3595, ותכנון של מתקני כליאה אחרים.

3. הקמת מתקני כליאה נוספים

החלטה בדבר בניית מתקנים נוספים מעבר לאמור בסעיף 1 לעיל תעשה בהתאם לצורך בהגדלת היצע מקומות הכליאה, בין היתר בשל הצורך להבטיח עמידה בפסיקה האמורה, אשר ייבחן בראשית שנת 2023 על ידי המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר ואגף התקציבים במשרד האוצר. הבחינה תיעשה, בין היתר, בהיוועצות עם גופי הביטחון.

4. בחינת הקמת מתקני כליאה יעילים

להקים צוות לבחינת הקמת מתקני כליאה חדשים אשר יחליפו מתקני כליאה קיימים במטרה לשפר את תנאי הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר ולהביא להתייעלות בהפעלתם. הצוות יבחן את הכדאיות הכלכלית הישירה בהקמת מתקנים שכאלו לאור יישום אפשרי של צעדי התייעלות, תוך התחשבות במדיניות הכליאה ובצרכים תפעוליים של שירות בתי הסוהר ותמיכה בפעילות טיפול ושיקום כלואים. הצוות יגיש את המלצותיו בתוך תשעה חודשים מיום קבלת החלטה זו לשר האוצר ולשר לביטחון הפנים. בצוות יהיו חברים נציגי המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר ואגף התקציבים במשרד האוצר.

5. שינוי מנגנון השחרור המנהלי וקביעת תקן כליאה

לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים כי בתוך 60 ימים מיום קבלת החלטה זו, יפרסם להערות הציבור תזכיר חוק אשר יבוא במקום הוראת השעה שבחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מספר 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018. במסגרת התזכיר שייקבע כהוראת שעה, יוצע מתווה חדש להסדרי השחרור המנהלי; זאת לצד הבאת צו לקביעת תקן כליאה עדכני, בהתאם לסעיף 268 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, שייקבע בשים לב לדרישת שטח המחיה המינימלי לאסיר ולעצור בתא.

6. הגדלת מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני

לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר האוצר ולאחר שיוועץ עם שר המשפטים, כי בהתאם לסעיף 22 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – **חוק סדר הדין הפלילי-מעצרים**), יפנה לוועדה המשותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה ולוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, בבקשה לאשר לקבוע בצו שהמספר המרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת יהיה 1,250. תוספת מכסות זו תתקצב בהתאם לניצול המכסות בפועל, תוך הגדלת יחידת הפיקוח בהתאם. הכל בכפוף להתוויה, כפי שהיא מפורטת בחוק סדר הדין הפלילי-מעצרים, אודות האוכלוסייה המתאימה לכלי זה. החל ממועד החלטה זו יציג שירות בתי הסוהר מידי שלושה חודשים את היקף ניצול המכסות האמורות לשר לביטחון הפנים וליועץ המשפטי לממשלה.

7. חלופות כליאה

להמשיך לקדם ולפתח את השימוש בחלופות כליאה, באמצעות גיבוש חלופות ענישה נוספות, לצד קידום והרחבת מענים טיפוליים ושיקומיים המותאמים למגוון של אוכלוסיות עצורים ואסירים, על מנת להביא לצמצום העבריינות החוזרת, ולצמצום את השימוש בעונשי מאסר כאשר אפשר להגשים את תכליות הענישה באמצעות עונשים אחרים, ברוח מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר).

לרשום את הודעת היועץ המשפטי לממשלה כי אישר את תכנית היישום של המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים כאמור בסעיף 3 להחלטה מס' 3595. הצפי, להערכת גורמי התביעה, הוא כי שיעור התיקים אשר יופנו למסלול של ענישה שאינה כוללת מאסר בפועל, יגדל בהתאמה לקצב יישום התכנית כך שיישומה יביא לכך שלפחות 50% מהמקרים בהם הנאשם היה צפוי לעונש שאינו עולה על שנתיים מאסר בפועל, יטופלו על ידי פרקליטות המדינה וחטיבת התביעות במשטרת ישראל במסלול של ענישה שאינה כוללת מאסר בפועל. לרשום כי לצד צעדים אלה, המלצות הצוות לבחינת חלופות מאסר, אשר הוקם בהתאם להחלטה מס' 1840 מיום 11 באוגוסט 2016, יוגשו עד ליום 31 בדצמבר 2020. יישום המסקנות, ככל שיאומצו, צפוי לתרום בעקיפין להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה.

8. תכנית אסטרטגית לשיקום אסירים וחיזוק הרצף הטיפולי

להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בו ישתתפו, בין היתר, הגורמים הבאים: משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, הרשות לשיקום האסיר, שירות המבחן למבוגרים, המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר, מחלקת יעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה והסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים ואגף התקציבים במשרד

האוצר, שיגבש תכנית אסטרטגית לשיקום אסירות ואסירים משוחררים, תוך התייחסות לכל הגופים המעורבים בשיקום ולחשיבות ביצירת רצף שיקומי ותיאום ביניהם, בהתאם להמלצות הצוות לבחינת חלופות מאסר המוזכר בסעיף 7 להחלטה זו. הצוות יציג לממשלה את התכנית בתוך שנה מיום קבלת החלטה זו. לוחות הזמנים לעבודת הצוות, המטרות והנושאים בהם הצוות יעסוק יוסכמו ויתואמו בין כלל השותפים בצוות תוך התחשבות בעבודתם של צוותים נוספים העוסקים בהיבטים השונים של נושא שיקום אסירים, ובתיאום עמם. הנושאים שבהם הצוות ידון יכללו, בין היתר, יצירת מסד נתונים ממשלתי לתמיכה בפעילות שיקום אסירים; אפקטיביות של הפעילות הקיימת לשיקום האסירים, בין היתר, תוך השוואה לפעולות הנהוגות בעולם בנושא; מדדים ויעדים להפחתת "פשיעה חוזרת", לליווי ושיקום אסירים משוחררים, לשילובם בשוק העבודה, כמו גם לשילובם מחדש בחברה ובקהילה, ולהסרת חסמים לשיקומם.

9. משאבים ליישום החלטה זו

לשם יישום החלטה זו, ובמקום סעיפים 7 ו-8 (בחלק הנוגע לסעיף 6) בהחלטה מס' 3595, יוקצו לשירות בתי הסוהר התקציבים כמפורט להלן:

א. הגדלת היצע מקומות כליאה

לשם בינוי מתקן כליאה "אלה" יגדל בשנת 2020 תקציב הרשאה להתחייב ב-137 מיליוני ש"ח.

לשם בינוי מתקני כליאה "עופר" ו-"נפחא" יגדל בשנת 2021 תקציב הרשאה להתחייב ב-220 מיליוני ש"ח.

ב. תפעול מקומות כליאה

בהתאם לתחילת פעילות מתקני הכליאה ב-"עופר", "נפחא" ו-"אלה" יגדל בבסיס תקציב מזומן ושיא כ"א לצרכי תפעול כפי שיוסכם בין המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר ואגף התקציבים במשרד האוצר.

ג. המשך הליכי תכנון להגדלת היצע ובחינת הקמת מתקני כליאה חדשים

בשנת 2021 יגדל בסיס תקציב מזומן ב-1.5 מיליוני ש"ח, אשר יופחת בבסיס התקציב בשנת 2024.

ד. הגדלת מכסות העצורים בפיקוח אלקטרוני

בהתאם למועד הגדלת מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני יגדל בבסיס תקציב מזומן ושיא כ"א כפי שיוסכם בין המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי הסוהר ואגף התקציבים במשרד האוצר.

10. המשך יישום החלטה מס' 3595

יתר רכיבי החלטה מס' 3595, ובפרט סעיפים 3-5, יעמדו בעינם.

דברי הסבר

רקע כללי

במרץ 2014 הוגשה עתירה בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח'. העתירה ביקשה לקבוע מהו שטח המחיה ההולם לכלוא, מהן דרכי הפעולה להבטחת שטח שכזה ומהו טווח זמן סביר למימוש של דרכי הפעולה. בפסק דינו מיום 13 ביוני 2017 קבע בג"ץ כי תוך 9 חודשים מיום מתן פסק הדין (קרי, חודש מרץ 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), וכי תוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין (קרי, חודש דצמבר 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה).

בפסק הדין ציין המשנה לנשיאה דאז, כב' השופט א' רובינשטיין, כי "השלכות הכרעתנו ברורות. כפי שציינה המדינה, הגדלת שטח המחיה באופן מידי, יהא בה כדי להטיל נטל משמעותי על אוצר המדינה ואכן, אפשרות אחת – "דרך המלך" – היא כי המדינה תפעל לשיפוץ והרחבה, בלוח הזמנים האמור, של מתקני המאסר והמעצר". לצד זאת, ציין כב' השופט א' רובינשטיין, כי חלק מבעיית הצפיפות בבתי הסוהר יכול להיפתר גם בדרך של קידום חלופות מעצר ומאסר. כך, צוין כי למדינה דרכים שונות לפעול ליישום פסיקת בית המשפט, בין היתר באמצעות בחינה של מדיניות המעצרים עד תום ההליכים, וכן על ידי קידום של חלופות מאסר. וכך נכתב בפסק הדין: "כך למשל, בהתאם להצעות הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן – ועדת דורנר) ולהחלטת הממשלה שאימצה את עיקריה (החלטה 1840 מיום 11 באוגוסט 2016), ניתן להסמיך את ועדת השחרורים להעביר אסירים מסוימים להמשך ריצוי מאסרם בבתי מעבר, חלף בית המאסר; ניתן לקבוע כי האפשרות לבצע עבודות שירות חלף מאסר בפועל תורחב עד 9 חודשי מאסר בפועל ולא אך חלף 6, כמצב כיום, ובכך להביא להפחתת כמות האסירים...". עוד ציין כב' השופט א' רובינשטיין, כי "ניתן גם להאריך את תקופות התנאי המוטלות בחלק מן העבירות, להעלות את גובה הקנסות בעבירות הכלכליות ובמקרים המתאימים לשקול הרחבת השחרורים המוקדמים תוך יצירת מערכי פיקוח הולמים מחוץ לחומות הכלא".

בחודש פברואר 2018 התקבלה על ידי הממשלה החלטה מס' 3595 שעניינה "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר". ההחלטה קבעה כי במטרה לתת מענה לצפיפות הקיימת בבתי הסוהר, בהתחשב בפסיקת בג"ץ בעניין, יבוצעו הפעולות הבאות: יוגדל היצע מקומות הכליאה בכ-4,000 מקומות עד לשנת 2027 בהתאם למתווה שנקבע בהחלטה; תקודם חקיקה להארכת משך עבודות השירות ל-9 חודשים; יורחבו תקופות השחרור המינהלי; תוקם יחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר לשם ייעול מנגנון בחינת הבקשות לשחרור על תנאי של אסירים השפוטים לעונשי מאסר של עד שנה; יורחב היקף פעילות בית המשפט הקהילתיים ועוד. החלטה זו היוותה את הבסיס לבקשת המדינה מבג"ץ לדחות את יישום פסק הדין עד לשנת 2027.

בעקבות הגשת בקשת המדינה בראשית חודש מרץ 2018, התקיימו שני דיונים בבג"ץ והוגשו מספר הודעות עדכון משלימות, אשר חידדו את תוכנית המדינה ביחס למועד ולאופן מימוש "הפעימה הראשונה". בעקבות בקשת המדינה לשינוי המועד לקיום פסק הדין כאמור, קבע

בג"ץ בהחלטה מיום 1 בנובמבר 2018 מועדים חדשים לקיום פסק הדין, כך שהפעימה הראשונה תתבצע עד ליום 30 באפריל 2019, והפעימה השנייה תתבצע עד ליום 2 במאי 2020.

בתקופה שחלפה מאז שהתקבלה החלטה מס' 3595 הוקמה היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר בהתאם לסעיף 1 להחלטה; תוקנה פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 בעניין הסדר השחרור המינהלי לאור סעיף 2 להחלטה; בוצעו סעיפים 3(ג)-3(ד) להחלטה בעניין אימוץ המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, והנושא נמצא בשלב היישום; נפתחו שני בתי משפט קהילתיים נוספים, בהתאם לסעיף 4 להחלטה, וכיום פועלים בישראל שישה בתי משפט קהילתיים; הושלמו הליכי החקיקה שלפיהם הוארכו עבודות השירות מ-6 ל-9 חודשים בהתאם לסעיף 5 להחלטה. בהתייחס לרכיבי הבינוי, ההתאמה והשיפוץ נוספו כ-1,680 מקומות כליאה במונחי 3 מ"ר, מתוכם כ-600 מקומות באגפי אוהלים לאסירים ביטחוניים, וזאת לצד מרכיבי הבינוי ההתאמה והשיפוץ שנקבעו בהחלטה מס' 3595. בהודעה לבג"ץ מיום 12 במאי 2019 עדכנה המדינה כי נכון ליום 30 באפריל 2019 שטח המחיה של כל המוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר עומד על 3 מ"ר לכל הפחות, וכי בכך הושלמה הפעימה הראשונה בהתאם ללוחות הזמנים שקבע בית המשפט.

ב"ר, מאחר שלוחות הזמנים שנקבעו על ידי בג"ץ לקיום הפעימה השנייה של פסק הדין קצרים באופן משמעותי מאלה שעליהם התבססה החלטה מס' 3595, ובהינתן הירידה המשמעותית במצבת הכלואים, בין היתר בשל הפעולות השונות שנקטו ליישום החלטה מס' 3595, מוצע לאמץ במסגרת החלטה זו מתווה בינוי מואץ אשר יגדל את מספר מקומות הכליאה שיבנו עד לתום שנת 2023. הצעה זו מתבססת על עבודת מטה מאומצת ונמשכת, שהתנהלה לאורך כל התקופה בראשות מזכיר הממשלה, כפי שהנחה ראש הממשלה, ובהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים. נציין, כי בסמוך לקבלת החלטה זו מצבת הכלואים במתקני שירות בתי הסוהר היא כ-13,900.

נוכח הגדלת היצע מקומות הכליאה כמוצע בהחלטה זו, מעריך שירות בתי הסוהר כי יהיה ניתן לקבוע שכלל מקומות הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר יעמדו בפסיקה האמורה עד תום שנת 2023, בעוד שכיום כ-45% ממקומות הכליאה עומדים בתנאי הפסיקה. עד תום שנת 2022, שיעור מקומות הכליאה שיעמוד בפסיקה האמורה, צפוי לעמוד על כ-65% עד 70%. על פי המתווה המוצע יגדל היצע מקומות הכליאה ב-1,281 מקומות כליאה, כך שבתום שנת 2023 יעמדו לרשות שירות בתי הסוהר כ-16,650 מקומות כליאה אשר מקיימים את פסיקת בג"ץ. הערכה זו מבוססת על בינוי מקומות כליאה בהיקף המוצע בסעיף 1 להחלטה זו במועדים הנקובים בה; על הסבת מקומות הכליאה הקיימים כיום במתקני שירות בתי הסוהר כך שיקיימו את פסיקת בג"ץ ועל מקומות הכליאה שעתידיים להתווסף מהשלמת בינוי בית המעצר באילת.

יודגש, כי נדרשת לשירות בתי הסוהר "גמישות תפעולית" הנובעת מהוראות הדין החולשות על אופן החזקתם של אסירים ועצורים במשמורת שירות בתי הסוהר; ממדיניות שירות בתי הסוהר בעניין השמת אסירים וצרכיו התפעוליים. לכן, בפועל מספר מקומות הכליאה האפקטיביים שיעמוד לרשות שירות בתי הסוהר בתום שנת 2023 יהיה נמוך מ-16,650 מקומות כליאה. היקף מקומות הכליאה הזה איננו כולל את מקומות הכליאה באגפי המעבר, באגפי ההמתנה, באגפי הבידוד ואגפים המיועדים לשימוש שירות הביטחון הכללי.

יצוין, כי יתכן שימוש באגפי האוהלים אשר נבנו כחלק מהמענה לפסיקת בג"ץ (כ-440 מקומות כליאה במונחי 4.5 מ"ר) גם לאחר תום שנת 2023, אך בטווח הארוך עתידיים אגפי האוהלים לשמש את שירות בתי הסוהר במקרים חריגים בלבד.

נוסף לכך, מוצע בהחלטה זו להמשיך את הליכי התכנון להגדלת היצע מקומות הכליאה החל משנת 2023 ולבחון את צורכי הכליאה בתחילת שנת 2023. כמו כן, מוצע להקים צוות לבחינה של הקמת מתקני כליאה חדשים תוך בחינת שיקולי כדאיות כלכלית לאור יישום אפשרי של צעדי התייעלות.

מלבד זאת, מוצע לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים כי בתוך 60 ימים מיום קבלת החלטה זו יפרסם להערות הציבור תזכיר חוק אשר יבוא במקום הוראת השעה שבחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מספר 54 והוראת שעה), התשע"ט-2018. במסגרת התזכיר שייקבע כהוראת שעה, יוצע מתווה חדש להסדרי השחרור המנהלי. כן מוצע לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים כי הוא עתיד לקבוע את תקן הכליאה בשים לב לדרישת שטח המחיה המינימלי לאסיר ולעצור בתא. עם סיום הבינוי בהתאם למוצע בהחלטה זו, צפוי תקן הכליאה להתבסס על מספר מקומות הכליאה העומדים בפסיקת בג"ץ, בניכוי "גמישות תפעולית".

עוד מוצע להגדיל את מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני ב-500, כך שיעמדו על 1,250. הגדלת השימוש בפיקוח אלקטרוני עשויה לתרום להחשת מועד העמידה בפסיקת בג"ץ. הגדלת המכסות ב-250 התבצעה לאחרונה כחלק מההתמודדות עם נגיף הקורונה, באמצעות תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני), התש"ף-2020, אשר עתידות לפוג בראשית חודש אוגוסט 2020. יודגש, כי מאז חקיקת חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ה-2014, נרשמת ירידה משמעותית בהפרות של תנאי המעצר בפיקוח אלקטרוני. יובהר, כי הגדלת המכסה נועדה לאפשר שימוש בפיקוח אלקטרוני כל עוד זה נעשה בכפוף להוראות החוק אודות האוכלוסיה המתאימה לכלי זה. כן מוצע כי תוספת המכסות תתוקצב בהתאם לניצול המכסות בפועל, וכן תוגדל יחידת הפיקוח בהתאם, זאת על מנת שניתן יהיה לוודא שאמינות הכלי והמעקב אחר הפרות נמשכים כסדרם ולא נפגעים כתוצאה מהגדלת המכסה. עוד מוצע כי שירות בתי הסוהר, האמון על מעצר בפיקוח אלקטרוני, ידווח לגורמים הרלוונטיים בדבר היקף ניצול המכסות.

מלבד זאת, נרשמת הודעת היועץ המשפטי לממשלה לעניין אישור תכנית היישום של המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים כאמור בסעיף 3 להחלטה מס' 3595, צעד אשר ניתן להניח כי יתרום, עם השלמת תהליך היישום, להפחתת מצבת הכלואים בטווח הזמן הקצר והארוך.

עוד מוצע להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שיגבש תכנית אסטרטגית לשיקום אסירים משוחררים, ולשילובם בשוק העבודה, תוך התייחסות לחשיבות ביצירת רצף טיפולי ותיאום בין הגופים העוסקים בשיקום אסירים ויצירת מסד נתונים ממשלתי לתמיכה בפעילות שיקום אסירים.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

בהתאם לאמור בהחלטה.

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

בהתאם לאמור בהחלטה.

תקציב

המקורות התקציביים המופעים בהחלטה מס' 3595 מיום 25 בפברואר 2018 ישמשו ליישום

החלטה זו.

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 5036 מיום 5 במאי 2020 ;
החלטה מס' 4346 מיום 9 בדצמבר 2018 ;
החלטה מס' 3595 מיום 25 בפברואר 2018 ;
החלטה מס' 1840 מיום 11 באוגוסט 2016.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

הצעת ההחלטה מוגשת במשותף על ידי שר האוצר והשר לביטחון הפנים.
שר המשפטים – תומך.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועצים המשפטיים של משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים (בפועל), היא כי אין
מניעה משפטית לתמוך בהצעה (ראו חוות דעת מצורפת).

סיווגים

סיווג ראשי : ביצועי
סיווג משני : הצהרתי
סיווג משני : תהליך
תחום פעולה ראשי : אכיפת חוק

מוגש על ידי שר האוצר
ועל ידי השר לביטחון הפנים

ט' באב התש"ף
30 ביולי 2020

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה ושיקום אסירים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בפסק הדין בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון פנים ואח'** (להלן – **פסק הדין בעניין שטח מחיה**), מיום 13 ביוני 2017, שבו נדונו טענות בדבר שטח המחיה ההולם לכלוא, מהן דרכי הפעולה להבטחת שטח שכזה ומהו טווח זמן סביר למימוש של דרכי הפעולה, קבע בית המשפט העליון כי תוך 9 חודשים מיום מתן פסק הדין (היינו: חודש מרץ 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – **הפעילה הראשונה**). עוד נקבע בפסק הדין כי תוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין (היינו: חודש דצמבר 2018) יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – **הפעילה השנייה**).

בחודש פברואר 2018 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3595, שעניינה "**שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר**" (להלן – **החלטה 3595**). ההחלטה קבעה כי במטרה לתת מענה לצפיפות הקיימת בבתי הסוהר, בהתחשב בפסק הדין בעניין, יבוצעו הפעולות הבאות: יוגדל היצע מקומות הכליאה בכ-4,000 מקומות עד לשנת 2027 בהתאם למתווה שנקבע בהחלטה; תקודם חקיקה להארכת משך עבודות השירות ל-9 חודשים; יורחבו תקופות השחרור המינהלי; תוקם יחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר לשם ייעול מנגנון בחינת הבקשות לשחרור על תנאי של אסירים השפוטים למאסר של עד שנה; יורחב היקף פעילות בית המשפט הקהילתיים ועוד. החלטה זו היוותה את הבסיס לבקשת המדינה מבית המשפט העליון לדחות את יישום פסק הדין עד לשנת 2027.

בעקבות הגשת בקשת המדינה בראשית חודש מרץ 2018, התקיימו שני דיונים בבית המשפט העליון והוגשו מספר הודעות עדכון משלימות, אשר חידדו את תוכנית המדינה ביחס למועד ולאופן מימוש הפעילה הראשונה. בעקבות בקשת המדינה לשינוי המועד לקיום פסק הדין כאמור, קבע בית המשפט העליון בהחלטה מיום 1 בנובמבר 2018 מועדים חדשים לקיום פסק הדין, כך שהפעילה הראשונה תתבצע עד ליום 30 באפריל 2019, והפעילה השנייה תתבצע עד ליום 2 במאי 2020.

בהודעה שהוגשה לבית המשפט העליון ביום 12 במאי 2019 עדכנה המדינה כי נכון ליום 30 באפריל 2019 שטח המחיה של כל המוחזקים במשמורת שירות בתי הסוהר עומד על 3 מ"ר לכל הפחות, וכי בכך הושלמה הפעילה הראשונה מושא פסק הדין.

בתקופה שחלפה מאז שהתקבלה החלטה 3595 הוקמה היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות

בתי הסוהר בהתאם לסעיף 1 להחלטה; תוקנה פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 בעניין הסדר השחרור המינהלי לאור סעיף 2 בהחלטה; בוצעו סעיפים 3(ג)-3(ד) להחלטה בעניין אימוץ המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, והנושא נמצא בשלב היישום; נפתחו שני בתי משפט קהילתיים נוספים, בהתאם לסעיף 4 להחלטה, וכיום פועלים בישראל שישה בתי משפט קהילתיים; הושלמו הליכי החקיקה שלפיהם הוארכו עבודות השירות מ-6 ל-9 חודשים בהתאם לסעיף 5 להחלטה. בהתייחס לרכיבי הבינוי, ההתאמה והשיפוץ נוספו כ-1,680 מקומות כליאה במונחי 3 מ"ר, מתוכם כ-600 מקומות באגפי אוהלים לאסירים ביטחוניים, וזאת לצד מרכיבי הבינוי ההתאמה והשיפוץ שנקבעו בהחלטה 3595.

מאחר שלוחות הזמנים שנקבעו על ידי בית המשפט העליון לקיום הפעימה השנייה של פסק הדין בעניין שטח מחיה קצרים באופן משמעותי מאלה שעליהם התבססה החלטה 3595, ובהינתן הירידה המשמעותית במצבת הכלואים, בין היתר, בשל הפעולות השונות שנקטו ליישום החלטה 3595, מוצע לאמץ במסגרת החלטה זו מתווה בינוי מואץ אשר יגדיל את מספר מקומות הכליאה שייבנו עד לתום שנת 2023. הצעה זו מתבססת על עבודת מטה מאומצת ונמשכת, שהתנהלה לאורך כל התקופה בראשות מזכיר הממשלה, כפי שהנחה ראש הממשלה, ובהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים. נציין, כי בסמוך לקבלת החלטה זו מצבת הכלואים במתקני שירות בתי הסוהר היא כ-13,900.

נוכח הגדלת היצע מקומות הכליאה כמוצע בהחלטה זו, מעריך שירות בתי הסוהר כי יהיה ניתן לקבוע **שכלל מקומות הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר יעמדו בפסיקה האמורה עד תום שנת 2023**, בעוד שכיום כ-45% ממקומות הכליאה עומדים בתנאי הפסיקה. עד תום שנת 2022, שיעור מקומות הכליאה שיעמוד בפסיקה האמורה, צפוי לעמוד על כ-65% עד 70%.

על פי המתווה המוצע, יגדל היצע מקומות הכליאה ב-1,281 מקומות כליאה באמצעות בינוי חדש, כך שבתום שנת 2023 יעמדו לרשות שירות בתי הסוהר כ-16,650 מקומות כליאה (כולל "גמישות תפעולית"), אשר מקיימים את פסק הדין בעניין שטח מחיה. הערכה זו מבוססת על בינוי מקומות כליאה בהיקף המוצע בסעיף 1 להצעת ההחלטה במועדים הנקובים בה; על הסבת מקומות הכליאה הקיימים כיום במתקני שירות בתי הסוהר כך שיקיימו את פסק הדין בעניין שטח מחיה ועל מקומות הכליאה שעתידיים להתווסף מהשלמת בינוי בית המעצר באילת.

יודגש, כי נדרשת לשירות בתי הסוהר **"גמישות תפעולית"** הנובעת מהוראות הדין החולשות על אופן החזקתם של אסירים ועצורים במשמורת שירות בתי הסוהר, ממדיניות שירות בתי הסוהר בעניין השמת אסירים וצרכיו התפעוליים. לכן, בפועל מספר מקומות הכליאה האפקטיביים שיעמוד לרשות שירות בתי הסוהר בתום שנת 2023 יהיה נמוך מ-16,650 מקומות כליאה. היקף מקומות הכליאה הזה איננו כולל את מקומות הכליאה באגפי המעבר, באגפי ההמתנה, באגפי הבידוד ואגפים המיועדים לשימוש שירות הביטחון הכללי.

עוד יצוין כי ייתכן שימוש באגפי האוהלים אשר נבנו כחלק מהמענה לפסק הדין בעניין שטח מחיה (כ- 440 מקומות כליאה במונחי 4.5 מ"ר) גם לאחר תום שנת 2023, אך בטווח הארוך עתידים אגפי האוהלים לשמש את שירות בתי הסוהר במקרים חריגים בלבד.

נוסף לכך, מוצע להמשיך את הליכי התכנון להגדלת היצע מקומות הכליאה החל משנת 2023 ולבחון את צורכי הכליאה בתחילת שנת 2023. כמו כן, מוצע להקים צוות לבחינה של הקמת מתקני כליאה חדשים תוך בחינת שיקולי כדאיות כלכלית לאור יישום אפשרי של צעדי התייעלות.

מלבד זאת, מוצע בהחלטה לקדם תיקון להוראת השעה בנוגע להסדר השחרור המנהלי; להגדיל את מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני כך שתעמוד על 1,250; וכן לקדם חלופות כליאה ושיקום אסירים.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

עד חודש מאי 2020, המדינה הייתה צריכה לעמוד בקיום הפעימה השנייה של פסק הדין בעניין שטח מחיה. מועד זה קצר באופן משמעותי מהמועד שעליו התבססה החלטה 3595 (שנת 2027). בהינתן ירידה במצבת הכלואים, בין היתר, בשל הפעולות השונות שננקטו ליישום החלטה 3595 כפי שפורט לעיל, מוצע לעדכן את החלטה 3959 ולאמץ במסגרת החלטה זו מתווה בינוי מואץ, שלפיו עד לשנת 2023 יגדל היצע מקומות הכליאה ב-1,281 מקומות באמצעות בינוי חדש, **כך שכלל מקומות הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר יעמדו בתנאי פסק הדין בעניין שטח מחיה עד תום שנת 2023**. חישוב זה כולל את מקומות הכליאה בבית הסוהר צלמון, שעל ייחודיותם עמדה המדינה בסעיף 14 להודעת העדכון מטעם המדינה מיום 22 בדצמבר 2019.

נוסף לכך, כפי שפורט לעיל, ייתכן שימוש באגפי האוהלים אשר נבנו כחלק מהמענה לפסק הדין בעניין שטח מחיה (כ-440 מקומות כליאה במונחי 4.5 מ"ר) גם לאחר תום שנת 2023, אך בטווח הארוך עתידים אגפי האוהלים לשמש את שירות בתי הסוהר במקרים חריגים בלבד.

יצוין, כי בעקבות בקשות המדינה מיום 22 בדצמבר 2019 ומיום 28 באפריל 2020, לקיום דיון בפני בית המשפט העליון באשר ליישום הפעימה השנייה ולדחיית מועדה עד למתן החלטה אחרת, החליט בית המשפט העליון ביום 30 באפריל 2020 כי **"בהיאסף החומר הנ"ל נחליט בדבר המשך הטיפול בבקשות שבכותרת ועד ובכפוף לאמור בהחלטה אחרת – מועד מימוש הפעימה השנייה (שהיה אמור להתבצע עד 3.5.2020) ידחה"**.

בהתאם להחלטת בית המשפט העליון מיום 2 ביולי 2020, על המדינה להגיש הודעת עדכון מטעמה עד ליום **5 באוגוסט 2020**.

הצעת מחליטים זו, אשר מפרטת מתווה מעודכן ליישום הפעימה השנייה עד תום שנת 2023, לרבות לוחות זמנים ומשאבים ליישום ההחלטה, תהווה את הבסיס לבקשת המדינה לבית המשפט העליון

לדחיית מועד הפעימה השנייה עד תום שנת 2023. מאליו יובן, כי ככל שבית המשפט העליון לא יאשר את בקשת המדינה יהיה על הממשלה לבחון חלופות אחרות לצורך קיום פסק הדין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

היועצת המשפטית של משרד המשפטים – אין מניעה משפטית להעלאת הצעת ההחלטה.

היועץ המשפטי של משרד הביטחון – אין מניעה משפטית להעלאת הצעת ההחלטה.

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

בכפוף לאמור לעיל, עמדת היועצים המשפטיים של המשרד לביטחון הפנים ושל משרד האוצר, היא כי אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

10.05.20

היועץ המשפטי של משרד האוצר

אסי מסינג

חתימה

תפקיד

שם

היועץ המשפטי (בפועל) של המשרד לביטחון הפנים

אריאל סיזל

חתימה

תפקיד

שם