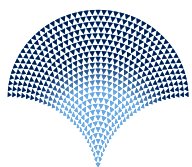


דו"ח מעקב

הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה
בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים
ותיקון החלטת ממשלה

על בסיס החלטת ממשלה 291 מיום 2 באוגוסט 2020

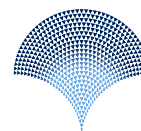
יולי 2021



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

**הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה
בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים
ותיקון החלטת ממשלה**

על בסיס החלטת ממשלה 291 מיום 2 באוגוסט 2020

יולי 2021

הדוח נכתב על ידי תחקירן המוניטור דורון אנגל ובהנחיית אוריה גפן קליין, מנהלת תכנית המוניטור במרכז להעצמת האזרח

תוכן העניינים

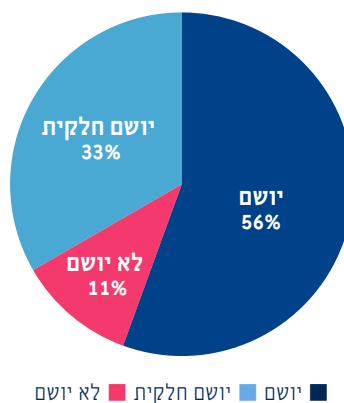
3	תקציר מנהלות
5	טבלה מסכמת
6	רקע
7	פירוט מרכיבי החלטה וסטטוס יישומם
11	תובנות ומסקנות

תקציר מנהלות

החלטת ממשלה 291 שעניינה "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה" קבעה מספר יעדים, כלליים ומוגדרים, לצורך עמידה בפסיקת בג"ץ בעניין בגץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים. בהחלטה הוחלט לקדם מתווה בינוי מואץ שיגדיל את היצע מקומות הכליאה, לקדם חלופות כליאה באמצעות אמצעי ענישה נוספים ולהגדיל את מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני.

הדו"ח מראה כי באופן כללי, נעשית עבודה במישורים שונים על מנת לעמוד בפסיקת בג"ץ ולהגדיל את היצע מקומות הכליאה. מרבית סעיפי ההחלטה צופים פני עתיד ומגדירים יעדים ארוכי טווח. נראה שהממשלה יישמה את הסעיפים "קצרי הטווח" ונעשות פעולות גם בסעיפים ה"רחוקים" יותר.

ממצאי דוח המעקב עולה תמונה מעורבת. כך, מתוך 9 הסעיפים שהיו מיועדים לביצוע עד כה, 5 יושמו (56%), 3 יושמו חלקית (33%) ו-1 לא יושם כלל (11%). 3 סעיפים נוספים ממתנינים ליישום עתידי.



מבחינת ממצאי היישום עולים המאפשרים הבאים:

מנגנון דיווח ובקרה: ההחלטה נולדה כתוצאה מפסיקה מחייבת של בג"ץ בעתירה שהוגשה מטעם ארגון אזרחי. בעקבות כך, המשרד לביטחון הפנים, המשיבים בעתירה, כפוף לפסיקה של בהמ"ש העליון ולכן הוא נדרש לספק הסברים תקופתיים לבג"ץ ולעמוד בלוח זמנים מוגדר. בג"ץ משמש כאן כגוף מוסמך שמבקר את הממשלה ואליו הממשלה צריכה לדווח על הפעולות הנעשות לצורך יישום ההחלטה. מנגנון זה מייעל את עבודת הממשלה, שלמעשה מחויבת לעמוד בדרישות בג"ץ.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: בחלק מסעיפי ההחלטה, הוטל על השר לביטחון הפנים לבצע פעולות מוגדרות תוך זמן קצוב. למשל, בסעיף 5 ההחלטה הוטל על השר לפרסם תזכיר חוק בנושא השחרור המינהלי. בסעיף 6 הוטל על השר לפנות לגורמים המוסמכים בבקשה לאשר את הגדלת מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני. ראינו שסעיפים אלה, בהם הייתה חלוקת עבודה ברורה שהגדירה גורם שאמון על יישומם, יושמו במהירות וביעילות.



מבחינת ממצאי היישום עולים החסמים הבאים:

פורס מזיז: רבים מסעיפי ההחלטה עסקו בהעברות תקציבים. כידוע, מדינת ישראל נמצאת במשבר פוליטי מתמשך, שאחת ההשלכות המרכזיות שלו היא אי העברת תקציב מדינה. משום שלא עבר תקציב מדינה



בשנים 2020 ו־2021 (נכון לכתיבת שורות אלו) לא ניתן היה להעביר תקציבים נקודתיים לצורך הגדלת היצע מקומות הכליאה. לכן, לא היה ניתן ליישם חלקים רחבים מההחלטה.

חוסר בהירות במטרות: בחלק מסעיפי ההחלטה הוצבו מטרות אשר נוסחו בצורה מעורפלת. למשל, בסעיף 4 להחלטה, דובר על "להקים צוות לבחינת מתקני כליאה חדשים". בנוסף, בסעיף 7 להחלטה דובר על "גיבוש חלופות כליאה נוספות". אמנם, סעיפים אלו נתנו את הכוח לידי גופים מקצועיים שיכולים להיכנס לעובי הקורה בכל סוגיה וסוגיה, דבר שהממשלה תתקשה לעשות. למרות זאת, יתכן והיה נכון יותר להציב מטרות ברורות יותר.



טבלה מסכמת

מס'	מה הוחלט?	מה קורה עם זה?	סטטוס
1	להגדיל את היצע מקומות הכליאה עד שנת 2023	הוקצה תקציב לתחילת בניית מתקן "אלה". החלו בעבודות תכנון לקראת תחילת בניית מתקנים "נפחא" ו"עופר".	ליישום עתידי
2	להמשיך את הליכי התכנון להגדלת היצע מקומות הכליאה לאחר שנת 2023.	נעשית בשלב זה עבודת מטה לקראת הרחבת מתקן הכליאה "מעשיהו" והעתקת מתקן הכליאה "מגידו".	יושם
3	הקמת מתקני כליאה נוספים	בראשית שנת 2023 ייבחן הצורך להקים מתקנים חדשים.	ליישום עתידי
4	לבחון הקמת מתקני כליאה יעילים	הוקמו שני צוותים לבחינת כדאיות הקמת מתקנים חדשים ותפעול בית הסוהר "מגידו".	יושם חלקית
5	לשנות את מנגנון השחרור ולקבוע תקן כליאה חדש	פורסם תזכיר חוק שצמצם את תקן הכליאה וכעת הצעת החוק מונחת על שולחן וועדת הפנים.	יושם
6	להגדיל את מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני	מספר המפוקחים המרבי הוגדל ל-1,250. ניכר כי יש גידול של כ-60% במספר המפוקחים בשנת 2020 לעומת 2019.	יושם
7	לקדם חלופות כליאה ולגבש חלופות ענישה נוספות לצד הרחבת מענים טיפוליים לאסירים	צוות לבחינת חלופות המאסר מצוי בשלבים סופיים של גיבוש המלצותיו. חוק העונשין תוקן כך שהוארכה תקופת עבודות השירות המירבית. פורסם דו"ח של פרקליטות המדינה שהנחה להעדיף הליך שיקומי על פני מאסר, במקרים המתאימים.	יושם חלקית
8	להקים צוות בין-משרדי שיגבש תכנית אסטרטגית לשיקום אסירים משוחררים	הצוות הוקם והתכנס לראשונה בינואר 2021. הוא צפוי להגיש את המלצותיו עד לחודש אוגוסט 2021.	יושם
9. א	להקצות תקציב לצורך בינוי מתקני כליאה	הועבר תקציב לצורך בינוי מתקן "אלה". תקציבים לצורך בינוי מתקן "עופר" ו-"נפחא" אמורים לעבור עד סוף שנת 2021.	יושם חלקית
9. ב	להגדיל את תקציבי הבסיס של מתקני הכליאה	התקציבים יוסדרו עם הפעלת מתקני הכליאה.	ליישום עתידי
9. ג	להגדיל את בסיס התקציב המזומן בשנת 2021 לצורך המשך הליכי תכנון להגדלת היצע	מחכים לאישור תקציב 2021.	לא יושם
9. ד	להגדיל את התקציב בהתאם להגדלת מכסות העצורים בפיקוח אלקטרוני	נוספו מכסות מפוקחים בפיקוח אלקטרוני תוך כדי תיאום תקציבי.	יושם

רקע

סטנדרט הכליאה בבתי הסוהר בישראל

ב־13.06.2017 התקבל פסק הדין בהליך בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים¹ ובו קבע בג"ץ כי סטנדרט הכליאה הקיים בבתי הסוהר בישראל מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וכן לפקודת בתי הסוהר, לחוק המעצרים ולתקנות בתי הסוהר. נמצא כי שטח התא הממוצע לאדם האסיר בישראל עומד על 3.16 מ"ר בלבד וכי 40.5% מכלל האסירים מוחזקים בתאים שבהם התא הממוצע לאסיר קטן מ־3 מ"ר. בג"ץ פסק כי נדרשת התערבות שיפוטית וקבע כי שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יעמוד על 4 מ"ר ללא שירותים ומקלחת (או 4.5 מ"ר, כולל שירותים ומקלחת). הוטל על הממשלה לעמוד ביעד זה תוך 18 חודשים מיום מתן פסק הדין.

פסיקה זו של בג"ץ הצטרפה לתהליך מקביל בנושא. בשנים 2011-2015 פעלה בעניין זה ועדה בראשותה של השופטת דליה דורנר ("ועדת דורנר") והגישה דו"ח עם המלצות לשינויים במדיניות הענישה והטיפול בעוברי החוק.² בין היתר, הועדה המליצה להגדיל את המשאבים לשיקום האסירים, לא לנסות להשיג הרתעה או שיקום באמצעות ענישה, להרחיב פעילות בתי משפט קהילתיים ועוד. המלצות ועדת דורנר אומצו בהחלטת ממשלה מס' 1840 מיום 11.08.2016 ובהחלטת ממשלה מס' 3595 מיום 25.02.2018.

החלטות ממשלה קודמות

כאמור, ביום 11.08.2016 התקבלה החלטת ממשלה מס' 1840 שעניינה ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל.³ הוחלט "לייעל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל, מתוך ראייה כוללת וכדי להביא לניצול מיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות, הפחתת היקפי תופעת הפשיעה והפחתת העלויות הנובעות כתוצאה מפשיעה. בכלל זה, לקבוע כלים על מנת לסייע בטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם כדי להביא לצמצום העבריינות וזאת בהתחשב, בין היתר, בהיבטים חברתיים וכלכליים". למעשה, החלטה זו מאמצת את מסקנות ועדת דורנר.

ביום 25.02.2018 התקבלה החלטת ממשלה מס' 3595 שעניינה שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר. החלטה זו התקבלה בהמשך להחלטה מס' 1840 ובעקבות החלטת בג"ץ בנושא ובה הוחלט, בין היתר, על שינוי בתנאי השחרור על־תנאי של אסירים ועל בניית מתקני כליאה נוספים.

ביום 03.06.2020 פורסם דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שעסק בסוגיות בכליאה בישראל. הדו"ח סקר את החלטות הממשלה המפורטות לעיל ואת נתוני הכליאה בישראל.⁵

החלטת ממשלה 291

ביום 02.08.2020 התקבלה החלטת ממשלה מס' 291.⁶ בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3595, ולאור פסיקת בג"ץ הוחלט לפעול במספר מישורים על מנת לעמוד בתנאי הפסיקה. הוחלט לתקן את החלטה מס' 3595 ולקבוע מתווה בינוי מואץ שלפיו יוגדל היצע מקומות הכליאה במקומות הבנויים ובנוסף ייבנו מתקני כליאה חדשים. הוחלט לקדם חלופות כליאה חדשות באמצעות אמצעי ענישה נוספים (כפי שהומלץ בדו"ח ועדת דורנר) ולהגדיל את מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני. בנוסף, הוחלט על הקמת צוות אסטרטגי שיגבש תכנית לשיקום אסירים. כל ההחלטות הנ"ל נועדו להגדיל את היצע מקומות כליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר בצורה שתעמוד בדרישות שנפסקו בבג"ץ עד לתום שנת 2023, לכל היותר.

1. בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים.
2. דו"ח הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים מאוגוסט 2015.
3. החלטת ממשלה מספר 1840 לעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", 18.9.2017.
4. החלטת ממשלה מספר 3595 לעניין "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר", 25.2.2018.
5. דו"ח מרכז המחקר והמידע, סוגיות בכליאה בישראל, 3.6.2020.
6. החלטת ממשלה מספר 291 לעניין "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה", 2.8.2020.

פירוט מרכיבי החלטה וסטטוס יישומם

1. הגדלת היצע מקומות הכליאה עד שנת 2023

ההחלטה קבעה כי יש לגבש מתווה לבינוי מואץ שלפיו יוגדל היצע מקומות הכליאה הבנויים, העומדים בתנאים שנקבעו בפסיקת בג"ץ, ב-1,281 מקומות עד לתום שנת 2023 בחלוקה לפי מתקנים (מתקני הכליאה "עופר", "נפחא" ו"אלה"). בנוסף, הוטל על משרדי הביטחון, ביטחון הפנים והאוצר להסדיר הקצאת קרקע להגדלת היצע מקומות הכליאה במתקן הכליאה "עופר" על ידי גריעת שטח ממחנה "עופר", מחנה בטחוני סמוך.

סטטוס: ליישום עתידי

בהודעת עדכון מטעם הממשלה מיום 21.12.2020 במסגרת הליך בג"ץ 1892/14 (להלן: "הודעת עדכון מטעם הממשלה")⁷ פורט הסטטוס העדכני של יישום המתווה בנוגע לכל מתקן:

- מתקן "אלה": משרד האוצר הקצה 80 מלש"ח לטובת תחילת הבנייה. השלב הבא הוא חתימה על חוזה הקבלנות עם חברה פרטית שזכתה במכרז שלאחריו תחל הבנייה.
- מתקן "נפחא": גורמים בשב"ס החלו בעבודות תכנון לתחילת הבנייה. כעת נערכים דיונים בין המשרדים השונים לגבי מתכונת ההתקשרות והפיקוח התקציבי למימוש הפרויקט.
- מתקן "עופר": בדומה ל"נפחא", נערכים דיונים בקשר למתכונת ההתקשרות והפיקוח התקציבי. בנוסף, הוכנה שיוטת סיכום בין שב"ס למשרד הביטחון לצורך הסדרת הקצאת הקרקע ממחנה "עופר" לטובת הקמת אגפי הכליאה החדשים.

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

ההחלטה קבעה כי על המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי הסוהר מוטל להמשיך את הליכי התכנון להרחבת מתקן הכליאה "מעשיהו", להעתיק את מתקן הכליאה "מגידו" ולקדם תכנון של מתקני כליאה נוספים.

סטטוס: יושם

המשרד לביטחון פנים⁸ נמסר כי לעניין בתי הסוהר "מגידו" ו"מעשיהו" נעשית בשלב זה עבודת מטה שצפויה להסתיים תוך מספר חודשים.

3. הקמת מתקני כליאה נוספים

בראשית שנת 2023 ייבחן ע"י המשרד לביטחון פנים, שב"ס ומשרד האוצר, הצורך לבנות מתקנים נוספים, בין היתר כדי להבטיח עמידה בפסיקת בג"ץ.

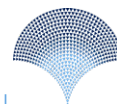
סטטוס: ליישום עתידי

4. בחינת הקמת מתקני כליאה יעילים

בסעיף זה נקבע כי יש להקים צוות לבחינת הקמת מתקני כליאה חדשים אשר ישפרו את תנאי הכליאה ויביאו להתייעלות בהפעלתם. הוחלט שבצוות יהיו חברים נציגים מהמשרד לביטחון פנים, שב"ס ומשרד האוצר. על הצוות לבחון כדאיות כלכלית בהקמת מתקנים חדשים, תוך התחשבות בצרכי שב"ס ובפעילות שיפול ושיקום כלואים. על הצוות להגיש המלצות בתוך 9 חודשים מיום קבלת ההחלטה (מאי 2021). על מזכיר הממשלה

7. הודעת עדכון מטעם הממשלה במסגרת בג"ץ 1892/14, 21.12.2020.

8. מענה מטעם המשרד לביטחון הפנים לפנייה המרכז להעצמת האזרח, 20.01.2021.



לדווח לממשלה בתוך 12 חודשים מיום קבלת ההחלטה בנוגע להתקדמות עבודת הצוות בעניין מתקני הכליאה "מגידו" ו-"מעשיהו".

סטטוס: יושם חלקית

במענה המשרד לביטחון הפנים לפניית המרכז להעצמת האזרח מיום 22.06.2021⁹ נמסר כי הוקם בשב"ס צוות לבדיקת הכדאיות הכלכלית של תחזוקת מתקני כליאה קיימים, וכן צוות נוסף לבחינת הכדאיות הכלכלית להקמת מתחם מגידו. נמסר כי הצוותים עובדים בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר. למרות שמועד הגשת ההמלצות שקבעה ההחלטה עבר, עבודת הצוותים טרם הסתיימה.

5. שינוי מנגנון השחרור וקביעת תקן כליאה

נקבע כי בתוך 60 ימים מיום פרסום ההחלטה, השר לביטחון הפנים יפרסם להערות הציבור תזכיר חוק שמציע מתווה חדש להסדר השחרור המנהלי.

סטטוס: יושם

ביום 01.10.2020 פורסם תזכיר חוק¹⁰ שצמצם את תקן הכליאה שהועמד על 13,750. בהמשך, הועברה שיוטת הצעת החוק ביום 24.12.2020 לידי מזכירות הממשלה לשם קביעתה לדיון בפני ועדת השרים לענייני חוקה. ביום 03.03.2021 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת ועברה בקריאה ראשונה,¹¹ וכעת נמצאת בוועדת הפנים בהכנה לקראת העלתה לקריאה שנייה ושלישית.

6. הגדלת מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני

בהחלטת הממשלה נרשמה הודעתו של השר לביטחון הפנים, לפיה, בהסכמת שר האוצר ולאחר שיוועץ עם שר המשפטים, הוא יפנה לוועדה המשותפת לוועדת המדע והטכנולוגיה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בבקשה לאשר בצו שהמספר המרבי של מפוקחים שניתן לפקח עליהם בו זמנית באמצעות אזיקים אלקטרוניים יהיה 1,250. נקבע כי תוספת המכסות תתקצב בהתאם לניצול המכסות בפועל, תוך הגדלת יחידת הפיקוח בהתאם. בנוסף, נקבע כי תוך 3 חודשים ממועד קבלת ההחלטה, יציג שב"ס מדי שלושה חודשים את היקף ניצול המכסות האמורות לשר הבט"פ וליועמ"ש.

סטטוס: יושם

בהודעת העדכון מטעם הממשלה¹² לבג"ץ נאמר כי פנה השר לביטחון הפנים לוועדה המשותפת בבקשה לקבוע בצו שהמספר המרבי של מפוקחים יהיה 1,250. ביום 24.8.2020 אישרה הוועדה המשותפת האמורה את בקשת השר לביטחון פנים. בהודעה זו נאמר כי נכון ליום 24.12.2020 מספר העצורים המפוקחים באמצעות אזיקים אלקטרוניים הוא 647. מבחינה השוואתית של נתוני השימוש במכסות בין השנים 2019 ל-2020 עלה כי יש גידול של כ-60% במספר המפוקחים בשנת 2020.

7. קידום חלופות כליאה

הוחלט להמשיך לקדם ולפתח את השימוש בחלופות כליאה, באמצעות גיבוש חלופות ענישה נוספות, לצד קידום והרחבת מענים טיפוליים ושיקומיים לעצורים ואסירים, ברוח מסקנות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים ("ועדת דורנר"). בנוסף, הממשלה רשמה לפנייה, כי המלצות הצוות לבחינת חלופות

9. מענה מטעם המשרד לביטחון הפנים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 22.06.2021.

10. תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר, התש"פ-2020.

11. הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 55 והוראות שעה), התשפ"א-2021.

12. הודעת עדכון מטעם הממשלה במסגרת בג"ץ 1892/14, 21.12.2020.

מאסר, אשר הוקם בהתאם להחלטת ממשלה 1840, יוגשו עד ליום 31.12.2020. יישום מסקנות הצוות צפוי לתרום להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה.

סטטוס: יושם חלקית

ממשרד המשפטים נמסר כי הוחלט להמשיך לקדם ולפתח את השימוש בחלופות כליאה. הצוות לבחינת חלופות המאסר שהוקם בעקבות החלטת ממשלה 1840 עדיין מצוי בשלבים סופיים של גיבוש המלצותיו ועריכת הדו"ח. לאחר פרסום הדו"ח יפעל משרד המשפטים, בשיתוף עם המשרד לביטחון הפנים, ליישום המלצות הצוות בתחומים השונים.¹³

במענה משרד המשפטים צוין גם כי בעקבות החלטת ממשלה 1840 קודמה חקיקת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 לפיו הוארכה התקופה המרבית לביצוע עבודות שירות מס' 6 ל-9 חודשים, ברוח המלצות דו"ח ועדת דורנר. בנוסף, קודמה חקיקת חוק שחרור על תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, לפיו הוקמה היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר. בנוסף, הורחבה פריסת בתי המשפט הקהילתיים וכיום יש שישה בתי משפט, אחד בכל מחוז. פעולות אלה הן חלק ממכלול היוזמות המקודמות במטרה לעודד חלופות ענישה בקהילה וצמצום תקופות המאסר במקרים המתאימים.¹⁴

בנוסף, לפי משרד המשפטים, נעשית עבודה גם בפרקליטות המדינה בנושא זה ופורסם דו"ח אשר גובש על ידי צוות בראשות המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), עו"ד שלמה למברגר, שקובע כי יש להעדיף הליך שיקומי על פני מעצר או מאסר, במקרים המתאימים.¹⁵

8. תוכנית אסטרטגית לשיקום אסירים וחיזוק הרצף הטיפולי

סעיף זה קובע כי יש להקים צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובו יהיו חברים גורמים ממשרד העבודה והרווחה, הרשות לשיקום האסיר, שירות המבחן למבוגרים, המשרד לביטחון הפנים, שב"ס, מחלקת ייעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה והסנגוריה הציבורית במשרד המשפטים ונציגי אגף התקציבים במשרד האוצר. הצוות יגבש תכנית אסטרטגית לשיקום אסירים משוחררים, בהתאם להמלצת הצוות לבחינת חלופות מאסר המוזכר בסעיף 7 להחלטה. צוות זה יציג לממשלה את התוכנית בתוך שנה מיום קבלת ההחלטה.

סטטוס: יושם

לפי משרד ראש הממשלה, עם קבלת החלטת הממשלה 291, החל המטה החברתי-הכלכלי במשרד ראש הממשלה בפגישות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים כהכנה לעבודת הצוות. הצוות הוקם והתכנס לראשונה ביום 28.01.2021. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 291, הצוות אמור להגיש את המלצותיו עד חודש אוגוסט 2021.¹⁶

9. משאבים ליישום ההחלטה

9.א. הגדלת היצע מקומות הכליאה

לשם בינוי מתקן הכליאה "אלה", יגדל בשנת 2020 תקציב הרשאה להתחייב ב-137 מלש"ח. לשם בינוי מתקני הכליאה "עופר" ו-"נפחא" יגדל בשנת 2021 תקציב הרשאה להתחייב בכ-220 מלש"ח.

13. מענה מטעם משרד המשפטים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 18.03.2021.

14. ש.ם.

15. ש.ם.

16. מענה מטעם משרד ראש הממשלה לפניית המרכז להעצמת האזרח, 15.02.2021.

סטטוס: יושם חלקית

לפי הודעת העדכון מטעם הממשלה לבג"ץ¹⁷ הועברו 80 מלש"ח לצורך בניית מתקן הכליאה "אלה". בנוגע למתקני הכליאה "עופר" ו-"נפחא" התקציב אמור לעבור עד סוף שנת 2021.

9.ב. תפעול מקומות כליאה

לפי סעיף זה הוחלט להגדיל את תקציבי הבסיס של מתקני הכליאה "עופר", "נפחא" ו-"אלה" כפי שיוסכם בין המשרד לביטחון הפנים, שב"ס ואגף התקציבים במשרד האוצר.

סטטוס: ליישום עתידי

במענה של המשרד לביטחון הפנים לפניית המרכז להעצמת האזרח¹⁸ נמסר כי הרחבת פעילותם של בתי הסוהר "עופר" ו-"נפחא" תתבצע בדצמבר 2022 ושל "אלה" בדצמבר 2023. לקראת הרחבת פעילות בתי הסוהר יסוכמו בין המשרד לביטחון הפנים, שב"ס ואגף התקציבים במשרד האוצר המשאבים שיוקצו להפעלה. בשלב זה, הוקצו מרבית המשאבים הנדרשים להקמת המתקנים אך סוגיית ההפעלה תוסדר לקראת שלב ההקמה.

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

לפי סעיף זה הוחלט להגדיל בשנת 2021 את בסיס התקציב המזומן ב-1.5 מלש"ח, אשר יופחת מהתקציב בשנת 2024.

סטטוס: לא יושם

9.ד. הגדלת מכסות העצורים בפיקוח אלקטרוני

לפי סעיף זה הוחלט להגדיל את תקציב המזומן והשיא כ"א כפי שיוסכם בין המשרד לביטחון הפנים, שב"ס ואגף התקציבים, בהתאם למועד הגדלת מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני.

סטטוס: יושם

לפי הודעת העדכון מטעם הממשלה לבג"ץ¹⁹ הוגדלו מכסות המפוקחים בשנת 2020, כמפורט לעיל בפירוט סטטוס יישום סעיף 6 להחלטה זו. במסגרת ההודעה נאמר כי הגדלת המכסות נעשו בתיאום תקציבי בין הגורמים הרלוונטיים.

17. הודעת עדכון מטעם הממשלה במסגרת בג"ץ 1892/14, 21.12.2020.

18. מענה המשרד לביטחון הפנים לפניית המרכז להעצמת האזרח, 22.06.2021.

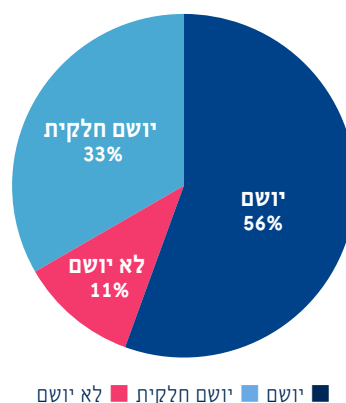
19. הודעת עדכון מטעם הממשלה במסגרת בג"ץ 1892/14, 21.12.2020.

תובנות ומסקנות

החלטת ממשלה 291 שעניינה "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה" קבעה מספר יעדים, כלליים ומוגדרים, לצורך עמידה בפסיקת בג"ץ בעניין בגץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לבטחון פנים, שקבעה שסטנדרט הכליאה בישראל מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ולפקודת בתי הסוהר. בהחלטה הוחלט לקדם מתווה בינוי מואץ שיגדיל את היצע מקומות הכליאה, לקדם חלופות כליאה באמצעות אמצעי ענישה נוספים ולהגדיל את מכסות המפוקחים בפיקוח אלקטרוני.

כמו בנושאים רבים אחרים במדינה בימים אלה, המשבר הפוליטי שבעקבותיו לא הועבר תקציב מדינה, פגע ביישום חלקים מההחלטה. מנגד, חלקים רבים מההחלטה מוגדרים ליישום עתידי. לכן, מוקדם לחרוץ את גורל ההחלטה ויתכן והממשלה תצליח לעמוד במטרותיה בעתיד, גם אם באיחור קל. כאמור, מדובר בהחלטה שנקבעה בעקבות פסיקה של בג"ץ. ממשלת ישראל היא צד להליך ולכן היא מחויבת בדיווח שוטף לבג"ץ באשר לפעולותיה לקידום הגדלת היצע מקומות הכליאה. עובדה זו מיעלת את הליך יישום ההחלטה וקידום הנושא.

ממצאי דוח המעקב עולה תמונה מעורבת. כך, מתוך 8 הסעיפים שהיו מיועדים לביצוע עד כה, 5 יושמו (56%), 3 יושמו חלקית (33%) ו-1 לא יושם כלל (11%). 3 סעיפים נוספים ממתינים ליישום עתידי.



מבחינת ממצאי היישום עולים המאפשרים הבאים:

מנגנון דיווח ובקרה: ההחלטה נולדה כתוצאה מפסיקה מחייבת של בג"ץ בעתירה שהוגשה מטעם ארגון אזרחי. בעקבות כך, המשרד לביטחון הפנים, המשיבים בעתירה, כפוף לפסיקה של בהמ"ש העליון ולכן הוא נדרש לספק הסברים תקופתיים לבג"ץ ולעמוד בלוח זמנים מוגדר. בג"ץ משמש כאן כגוף מוסמך שמבקר את הממשלה ואליו הממשלה צריכה לדווח על הפעולות הנעשות לצורך יישום ההחלטה. מנגנון זה מיעל את עבודת הממשלה, שלמעשה מחויבת לעמוד בדרישות בג"ץ.



מבנה הסעיפים, חלוקת עבודה ברורה: בחלק מסעיפי ההחלטה, הוטל על השר לביטחון הפנים לבצע פעולות מוגדרות תוך זמן קצוב. למשל, בסעיף 5 להחלטה הוטל על השר לפרסם תזכיר חוק בנושא השחרור המינהלי. בסעיף 6 הוטל על השר לפנות לגורמים המוסמכים בבקשה לאשר את הגדלת מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני. ראינו שסעיפים אלה, בהם הייתה חלוקת עבודה ברורה שהגדירה גורם שאמון על יישומם, יושמו במהירות וביעילות.



מבחינת ממצאי היישום עולים החסמים הבאים:

פורס מז'ור: רבים מסעיפי ההחלטה עסקו בהעברות תקציבים. כידוע, מדינת ישראל נמצאת במשבר פוליטי מתמשך, שאחת ההשלכות המרכזיות שלו היא אי העברת תקציב מדינה. משום שלא עבר תקציב מדינה בשנים 2020 ו-2021 (נכון לכתיבת שורות אלו) לא ניתן היה להעביר תקציבים נקודתיים לצורך הגדלת היצע מקומות הכליאה. לכן, לא היה ניתן ליישם חלקים רחבים מההחלטה.



חוסר בהירות במטרות: בחלק מסעיפי ההחלטה הוצבו מטרות אשר נוסחו בצורה מעורפלת. למשל, בסעיף 4 להחלטה, דובר על "להקים צוות לבחינת מתקני כליאה חדשים". בנוסף, בסעיף 7 להחלטה דובר על "גיבוש חלופות כליאה נוספות". אמנם, סעיפים אלו נתנו את הכוח לידי גופים מקצועיים שיכולים להיכנס לעובי הקורה בכל סוגיה וסוגיה, דבר שהממשלה תתקשה לעשות. למרות זאת, יתכן והיה נכון יותר להציב מטרות ברורות יותר.



