



רשומות

הצעות חוק

הממשלה

30 בינואר 2023

1595

ח' בשבט התשפ"ג

עמוד

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 60 והוראת שעה), התשפ"ג-2023 92

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 60 והוראת שעה), התשפ"ג-2023

תיקון סעיף 68א 1. בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971' (להלן – הפקודה), בסעיף 68א –

ד ב ר י ה ס ב ר

הממשלה מס' 291, מיום י"ב באב התשפ"ג (2 באוגוסט 2020), לפעול לשינוי מתווה מנגנון השחרור המינהלי.

בהתאם ובהמשך לכך, ביום י"ז בטבת התשפ"ב (12 בדצמבר 2021) פורסם החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה), התשפ"ב-2021 (להלן – תיקון מס' 57), ובו נקבעה הוראת שעה חדשה בעניין מנגנון השחרור המינהלי המורחב שתוקפה עד יום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022). הוראת שעה זו כוללת שינויים במנגנון השחרור המינהלי המורחב שהיה קיים בתיקון מס' 54, שמטרתם לצמצם במידה מסוימת את הסדר השחרור המינהלי המורחב כך שנוסף על האסירים שהורשעו בעבירות ביטחון לא ייכללו בהסדר זה אסירים שהורשעו בעבירות שהוגדרו כעבירות המתאפיינות במסוכנות גבוהה, ובכלל זה אסירים שהורשעו בעבירות מין, עבירות אלימות במשפחה ועבירות אלימות חמורה, ובכך להקטין את הסיכון הנשקף לציבור משחרור אסירים אלה. עם זאת, לעניין אסירים כאמור שניתנה לגביהם החלטה לשחרור על-תנאי ממאסר, יחול הסדר השחרור המינהלי המורחב.

בשל התפורות הכנסת ה-24 ביום א' בתמוז התשפ"ב (30 ביוני 2022), הוארך אוטומטית תוקפה של הוראת השעה מכוח סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, עד יום כ"ד בשבט התשפ"ג (15 בפברואר 2023).

ביום כ"ח בתשרי התשפ"ג (23 באוקטובר 2022) בהחלטת ממשלה מס' 1903 שעניינה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה" (להלן – החלטה מס' 1903), נקבעה תוכנית משולבת ומדרוגת אשר גובשה לאחר עבודת מטה נרחבת בין גורמי הממשלה הנוגעים בדבר התוכנית נועדה לייעל ולהרחיב את מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ולהביא לעמידה בפסיקת בג"ץ.

בסעיף 10 להחלטה מס' 1903 הוטל על השר לביטחון הפנים לגבש, בתיאום עם שר המשפטים ובהסכמת היועצת המשפטית לממשלה, תוכיר חוק להארכת הוראת השעה הקבועה בתיקון מס' 57, לתקופה של שנה מיום ההחלטה.

התוכנית המשולבת לייעול ולהרחבה של מיתקני הכליאה, אשר באה לידי ביטוי בהחלטה מס' 1903, שימשה כבסיס לבקשת המדינה לרחיית מועד מימוש הפעימה השנייה של פסיקת בג"ץ. בית המשפט קיבל את בקשת המדינה במלואה וקבע בהחלטתו מיום ה' בטבת התשפ"ג (19 בדצמבר 2022) כך:

כללי ביום י"ט בסיוון התשע"ז (13 ביוני 2017) ניתן פסק דין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח ואח' נ' השר לביטחון הפנים ואח' (פורסם נבנו 13.6.2017) (להלן – פסיקת בג"ץ או פסק הדין). בפסק הדין קבע בית המשפט העליון כי שטח המחיה לכל אסיר ועצור במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר יועמד בשלב הראשון על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן – הפעימה הראשונה), ובשלב השני יועמד שטח המחיה לכל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לפחות, כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם (להלן – הפעימה השנייה), וכן קבע 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.

בתיקון מס' 54 נכלל הסדר אשר מהווה הרחבה של הסדר השחרור המינהלי הקבוע בסימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן – פקודת בתי הסוהר). הסדר זה מסמיך את נציב בתי הסוהר להורות על שחרורם של אסירים בטרם הגיע מועד שחרורם, במקרה שבו עלתה תפוסת האסירים על תקן הכליאה, בהתאם 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) לתיקון מס' 54 כי לגבי אסירים שהורשעו 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, כלומר לא יחול לגביהם השחרור המינהלי המורחב.

מכיוון שהסדר השחרור המינהלי המורחב שנקבע בתיקון מס' 54 הביא לקיצור מאסר משמעותי, גורף ואוטומטי, בלא שהובאו בחשבון קריטריונים הנוגעים למידת המסוכנות של האסירים או למאפיינים אחרים שלהם מלבד הקריטריון הנוגע למשך תקופת המאסר של האסיר (למעט ההסדר שנקבע לעניין אסירים שהורשעו בעבירות ביטחון), החליטה הממשלה, בסעיף 5 להחלטת

¹ דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 21, עמ' 459; ס"ח התשפ"ב, עמ' 480.

(1) בהגדרה "אסיר", בפסקה (2), במקום הסיפה החל במילים "שוועדת השחרורים החליטה" יבוא "שניתנה לגביו החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר";

(2) אחרי ההגדרה אסיר יבוא:

"החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר" – החלטה על שחרור על-תנאי מנשיאת יתרת תקופת המאסר, שהתקבלה לפי סעיפים 2 עד 5 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001², או החלטה של הוועדה לעיון בעונש להמתיק עונש או להחליפו בעונש מאסר על-תנאי, לפי סעיף 510(א) או (ב) לחוק השיפוט הצבאי התשט"ו-1955³;

(3) בהגדרה "יתרת מאסר", במקום "החלטת ועדת השחרורים" יבוא "החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר".

ד ב ר י ה ס ב ר

זאת, במקרים הרלוונטיים והמתאימים, שוקלת הוועדה לעיון בעונש גם שיקולים צבאיים ייחודיים, הנגזרים מאופיו וממהותו של השירות הצבאי. ככלל, אסירים שנשפטו בבית דין צבאי ומרצים את עונשם במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, משתחררים בשחרור מינהלי בדומה לשאר האסירים. ואולם סימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר קובע הוראות מיוחדות לעניין סוגי אסירים שלגביהם עצם השחרור המינהלי או תקופת השחרור המינהלי, לפי העניין, מותנים בהחלטתה של ועדת השחרורים.

לנוכח האמור, נראה כי אין מקום להבחנה בעניין האפשרות לקבל שחרור מינהלי בין אסיר שנשפט למאסר במערכת המשפט הצבאית ואשר מרצה את עונשו במיתקן כליאה של שירות בתי הסוהר אשר התקבלה בעניינו החלטה להמתקה או להחלפה של העונש על ידי הוועדה לעיון בעונש, לבין אסיר שהתקבלה בעניינו החלטה על שחרור מוקדם על ידי ועדת השחרורים.

נוסף על האמור לעיל, בסעיף 68א הקיים לא מצויה התייחסות להחלטות של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים לפי סעיף 2 לחוק שחרור על תנאי ממאסר אשר בוחנת גם היא את עניינם הפרטני של אסירים בדומה לשיקולים הנשקלים על ידי ועדת השחרורים (כפי שיפורט בהרחבה בדברי ההסבר לסעיף 3).

על כן, מוצע בסעיף 1 להצעת החוק להוסיף בסעיף 68א לפקודת בתי הסוהר את ההגדרה "החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר", הכוללת בתוכה, לצד החלטות של ועדת השחרורים, גם החלטות של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, וכן את החלטות הוועדה לעיון בעונש להמתיק עונש או להחליפו בעונש מאסר על-תנאי, לפי סעיף 510(א) או (ב) לחוק השיפוט הצבאי התשט"ו-1955. כך בכל מקרה שבו קיימת התייחסות בסימן ט'1 לפרק ב' לפקודת בתי הסוהר להחלטה על שחרור על-תנאי ממאסר, ייכללו גם החלטות אלה.

בהתאם, מוצע לבצע תיקונים נדרשים בהגדרות "אסיר" ו"יתרת מאסר" שבסעיף 68א לפקודת בתי הסוהר,

"אנו נעתיים אפוא לבקשה ומארכים 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 ינחו דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש".

בהצעת חוק זו מוצע להאריך את תקופת הוראת השעה בעניין השחרור המינהלי המורחב הקבועה בתיקון מס' 57 עד יום כ"ט באב התשפ"ג (16 באוגוסט 2023), וכן מוצעים תיקונים נוספים בפקודת בתי הסוהר ומוצעת הוראת שעה לעניין תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר, הכול כפי שיפורט להלן.

סעיף 1 סימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר קובע הסדר בנוגע לשחרור מינהלי של אסירים. ההגדרה "אסיר" בסעיף 68א לפקודת בתי הסוהר, מתייחסת לשני סוגי אסירים: אסיר אשר שפוט לתקופת מאסר שאינה עולה על שלוש שנים ואסיר אשר שפוט לתקופת מאסר העולה על שלוש שנים, שוועדת השחרורים החליטה לגביו שישוחרר על-תנאי מנשיאת יתרת תקופת מאסרו לפי סעיפים 3, 4 ו-5 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן – חוק שחרור על-תנאי ממאסר).

נושא שחרורם המוקדם של אסירים שנידונו למאסר על ידי בית דין צבאי מוסדר בפרק שני שבחלק ח' לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן – חוק השיפוט הצבאי), שעניינו עיון בעונש. הוועדה לעיון בעונש מוסמכת לעיון בכל עונש מאסר שהוטל על ידי בית דין צבאי ולהמתיק או להחליפו, כולו או מקצתו, בעונש על-תנאי, ובלבד שלא תמתיק ולא תחליף כאמור יותר ממחצית העונש. בעת העיון בעונשו של אסיר שוקלת הוועדה שיקולים דומים בעיקרם לשיקולים אשר שוקלת ועדת השחרורים מכוח חוק שחרור על-תנאי ממאסר, ובהם הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר וסיכויי שיקומו. לצד

² ס"ח התשס"א, עמ' 410.

³ ס"ח התשט"ו, עמ' 171.

1ה68. (א) על אף האמור בסעיף 64א, רשאי הנציב לקבוע כי שחרור "עיכוב שחרורו של אסיר לצורך יידוע נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת" (א) על אף האמור בסעיף 64א, רשאי הנציב לקבוע כי שחרור אסיר לפי סימן זה יתבצע ביום שלאחר היום הקובע, אם סבר שהדבר דרוש לצורך יידוע נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת, בדבר מועד שחרורו של האסיר ממאסר, לפי הוראות סעיף 10 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001.⁴

(ב) הוראות לעניין אופן ביצוע האמור בסעיף זה ייקבעו בפקודות השירות.⁵

3. תיקון חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה) (מס' 57 והוראות שעה)
- (1) ברישה, במקום "יום ג' באב התשפ"ב (31 ביולי 2022)" יבוא "יום כ"ט באב התשפ"ג (16 באוגוסט 2023)";
- (2) בפסקה (2), בסעיף 68ג(א) לפקודה המובא בה, במקום "שוועדת השחרורים החליטה לגביהם שישוחררו על-תנאי מנשיאת יתרת תקופת מאסרם לפי סעיפים 3, 4 או 5 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר (בסעיף זה – החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר)" יבוא "שניתנה לגביהם החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר".

ד ב ר י ה ס ב ר

מתן ההוראה על שחרורו לפי סעיף 68ג(א), אם סבר נציב בתי הסוהר כי הדבר דרוש לצורך יידוע נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת, בדבר שחרורו של אסיר, לפי הוראת סעיף 10 לחוק זכויות נפגעי עבירה. למען הסר ספק, יצוין כי אסיר ששחרורו נדחה כאמור ליום שלאחר היום הקובע, יובא בחישוב תפוסת האסירים ביום זה.

עוד מוצע לקבוע כי הוראות לעניין אופן ביצוע האמור בסעיף זה ייקבעו בפקודות השירות – הוראות שירות בתי הסוהר ופקודות נציבות בתי הסוהר שמוציא נציב שירות בתי הסוהר לפי סעיף 8א לפקודת בתי הסוהר. סעיף 3 מוצעים תיקונים בסעיף 4 לתיקון מס' 57, כפי שיפורט להלן.

1 לפסקה

בפסקה זו מוצע להאריך את תקופה של הוראת השעה לעניין השחרור המינהלי המורחב הקבועה בסעיף 4 לתיקון מס' 57, ב-6 חודשים, עד יום כ"ט באב התשפ"ג (16 באוגוסט 2023), ובמהלכם ייבחנו ההסדרים הכלולים בה.

2 לפסקה

בהתאם לסעיף 68ג(ג) לפקודת בתי הסוהר המובא בסעיף 4(2) לתיקון מס' 57, אסירים שהורשעו בעבירות שהוגדרו כעבירות המתאפיינות במסוכנות גבוהה ומפורטות בסעיף זה, הוחרגו מהסדר השחרור המינהלי המורחב, כך שחלות בעניינם תקופת השחרור המינהלי המצומצמות. עם זאת, לעניין אסירי כאמור שניתנה לגבי החלטה לשחרור על-תנאי ממאסר לפי סעיפים 3 עד 5 לחוק

וכן מוצע בסעיף 3 להצעת החוק לבצע התאמות להגדרה המוצעת בסעיף 68ג(א) לפקודת בתי הסוהר כנוסחו בתיקון מס' 57 (ראו דברי ההסבר לסעיף 3 המוצע).

סעיף 2 סעיף 10 לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001 (להלן – חוק זכויות נפגעי עבירה), קובע כי "נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת, זכאי לכך שהגופים המפורטים בתוספת הרביעית יידעו אותו על מהלך מאסרו של הנידון, או על מהלך שהייתו של הנאשם או הנידון במשמורת חוקית אחרת בעקבות העבירה, לרבות לעניין זכותו לפי סעיפים 19 ו-20 כמפורט באותה תוספת".

בהתאם לפרט 6 לתוספת הרביעית לחוק זכויות נפגעי עבירה, שירות בתי הסוהר נדרש לעדכן נפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת, על מועד שחרור הנאשם ממאסר. בהתאם, לנפגע עבירה כאמור נמסר מועד שחרורו המלא ומועד שחרורו המינהלי המוקדם ביותר של האסיר, אם אכן יהיה שחרור כזה, בהתאם להוראות פקודת בתי הסוהר ומועדים נוספים. מידע כאמור נמסר באמצעות מערכת מידע ממוחשבת לנפגעי עבירה (להלן – מערכת מנ"ע). עם זאת, ייתכנו מקרים שבהם מועד שחרורו המינהלי הצפוי של האסיר, כפי שהוזן במערכת מנ"ע אינו מועד שחרורו של האסיר בפועל, מסיבות שונות. במקרים כאמור, כדי לאפשר לנפגע עבירת מין או אלימות שביקש זאת, לקבל הודעה על אודות השחרור הצפוי ולהיערך לכך מוצע בסעיף 2 להצעת החוק להוסיף בסעיף 68ה לפקודת בתי הסוהר הוראה ולפיה רשאי נציב בתי הסוהר לקבוע כי שחרור אסיר לפי סימן ט' לפקודה יתבצע ביום שלאחר היום הקובע (יום

⁴ ס"ח התשס"א, עמ' 183.

⁵ ס"ח התשפ"ב, עמ' 480.

4. על אף האמור בסעיף 68 לפקודה, בתקופה שמיום תחילתו של חוק זה עד יום כ"ט באב התשפ"ג (16 באוגוסט 2023) יהיה תקן הכליאה בכלל בתי הסוהר 14,500 מקומות כליאה.

ד ב ר י ה ס ב ר

קצרים בהתאם לסעיף 2 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר וגם לגבי החלטות של הוועדה לעיון בעונש לפי סעיף 510(א) או (ב) לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955. יצוין כי הוראת השעה הקובעת את ההסדר לעניין היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בסעיף 2 לפקודת בתי הסוהר, עומדת בתוקפה עד יום ל' בתשרי התשפ"ד (15 באוקטובר 2023).

סעיף 4 סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר מסמיך את השר לקבוע בצו, מומן לזמן, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, את תקן הכליאה, לתקופה שלא תעלה על שנה.

תקן הכליאה העדכני, כפי שנקבע בצו בתי הסוהר (שחרור מינהלי) (קביעת תקן כליאה) (הוראת שעה) (מס' 2), התשפ"ב-2022, עומד על 14,100 מקומות כליאה. בשל התפוזרות הכנסת ה-24 ובהתאם להוראת סעיף 38 לחוק-יסוד: הכנסת, תוקפו של הצו הוארך אוטומטית עד יום כ"ד בשבט התשפ"ג (15 בפברואר 2023).

לנוכח העלייה המשמעותית והמתמשכת במצבת הכלואים המוחזקים במיתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר וכדי לתת מענה לפעולות האכיפה המאומצות של המשטרה וגופי הביטחון השונים, וכן בשים לב לצעדים ולפעולות המקודמים בהתאם להחלטה מס' 291 אשר צפויים להסתיים בתקופה הקרובה, ובהם תהליכי הבינוי במיתקני הכליאה עופר ונפחא, מוצע לקבוע כי תקן הכליאה יעמוד על 14,500 מקומות כליאה לתקופה של חצי שנה, עד יום כ"ט באב התשפ"ג (16 באוגוסט 2023). במהלך תקופה זו ייבחן תקן הכליאה, בשים לב להתפתחויות בנושא.

שחרור על-תנאי ממאסר, יחול הסדר השחרור המינהלי המורחב ויתרות המאסר המרביות יהיו התקופות הארוכות יותר המפורטות בטור ג' בחלק ג' לתוספת הראשונה. הסדר זה נקבע בהתחשב בכך שהחלטת ועדת השחרורים בעניינו של האסיר ניתנה לאחר שבחנה באופן פרטני את מסוכנותו ומצאה כי הוא ראוי לשחרור על-תנאי ממאסר.

היחידה לשחרור ממאסרים קצרים המוסדרת בסעיף 2 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר שהוסף כהוראת שעה בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 הוראת שעה), התשע"ח-2018, דנה בעניינם של אסירים שנשפטו לתקופות קצרות. ככלל, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בוחנת את עניינם הפרטני של אסירים אלה, וזאת בדומה לשיקולים ששוקלת ועדת השחרורים. בהתאם, גם היחידה לשחרור ממאסרים קצרים לא תשחרר אסיר אלא אם כן שוכנעה כי הוא ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור.

על רקע האמור לעיל, החלטת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים ניתנת לאחר שבחנה באופן פרטני את מסוכנותו של האסיר, ולפיכך אין מקום להבחנה בין ועדת השחרורים והיחידה לשחרור ממאסרים קצרים בעניין זה.

על כן, ובהמשך לתיקון המוצע בסעיף 1 לעיל, מוצע לתקן את סעיף 68(א) לפקודה כנוסחו בסעיף 4(2) לתיקון מס' 57, כך שבמקום האמור בו לעניין החלטת ועדת השחרורים, תיוסף ההתייחסות להגדרה החדשה המוצעת "החלטה על שחרור על-תנאי ממאסר".

כך, האמור בסעיף 68(א) החל כיום לעניין ועדת השחרורים, יחול גם לגבי החלטות של היחידה למאסרים

