

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
  2. המרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת גן
  3. רופאים לזכויות אדם
- על ידי ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ואח'  
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל  
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154  
טלפון: 03-5608185; פקסי: 03-5608165

וכן על ידי עו"ד סיגל שהב  
מהקליניקות לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ועסקים  
ת"ד 852, בני ברק 51108  
טלפון: 03-6439911; פקסי: 03-6439966

### העותרים

#### נ ג ז

1. השר לביטחון פנים
  2. נציב בתי הסוהר
  3. שרת המשפטים
- על ידי פרקליטות המדינה,  
משרד המשפטים, ירושלים  
טלפון: 02-6466687; פקסי: 02-6467011

### המשיבים

## בקשה מטעם המדינה לשינוי מועד קיום פסק דין

### פתח דבר

1. בהתאם להחלטת ממשלת ישראל בדבר שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחייה בבתי הסוהר במדינת ישראל, ועל דעת היועץ המשפטי לממשלה, מתכבדת המדינה לפנות לבית המשפט הנכבד, בבקשה לשנות את מועד השלמת קיום פסק הדין במלואו ולהעמיד מועד זה על שנת 2027; כאשר במועד זה יעמוד מרחב המחייה לכל אסיר ועצור על 4.5 מטר מרובע, תוך שדרוג מערך הכליאה בישראל בהתאם להחלטת הממשלה האמורה.

כל זאת, חלף המועדים שנקבעו בפסק דינו של בית המשפט הנכבד, אשר מחייבים כי לכל אסיר ועצור יובטחו 3 מ"ר עד ליום 13.3.18; ו-4.5 מ"ר עד ליום 13.12.18.

צילום החלטת הממשלה מסי 3595, וכן הצעת ההחלטה עם דברי ההסבר, מצורף ומסומן מש/1.

2. ייאמר מיד, בקשה זו שמגישה המדינה לשינוי מועד קיום פסק הדין היא בקשה חריגה ביותר, יחידה בנסיבותיה, ויש בה כדי להוות – הלכה למעשה – שינוי של הצו המוחלט עליו הורה בית המשפט הנכבד. המדינה מודעת לכך, וזאת נקודת המוצא לדיוננו. בצד זאת, אם יש מקרה שמתאים להחלת אמת מידה חריגה, שהיא בבחינת Sui Generis – הרי שזהו המקרה דנן.

3. עסקינן בצו מוחלט חריג בהיקפו ובהשלכותיו, אשר כיוון עצמו לפתרונה של בעיה רב-קודקודית, המחייבת נקיטת מספר רב של פעולות, במספר מישורי פעולה שונים ומשלימים, ולאורך זמן ממושך.

4. כפי שנראה מיד, החלטת הממשלה שגובשה בעקבות פסק דינו של בית המשפט הנכבד עושה כך בדיוק, תוך שהיא מבקשת להעמיד פתרון ארוך טווח ובר-קיימא לבעיית הצפיפות בבתי הכלא, תוך הפנמה מלאה של העקרונות החוקתיים ששורטטו בפסק הדין. החלטת הממשלה שניצבת במוקד בקשה זו מוציאה, אפוא, מן הכוח אל הפועל מהלך חסר תקדים בהיקפו ובחשיבותו, היסטורי כמעט, עבור העצור והאסיר בישראל.

הדברים נכונים הם – הן ביחס לתקציבים הממשלתיים המוקצים לטובת שדרוג מערך הכליאה ולטובת הרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר (כ-2 מיליארד שקל על-פני תשע שנים, מתוך כלל התקציב ליישום החלטת הממשלה העומד על כ-2.8 מיליארד); והן ביחס להקצאת תקציבים ממשלתיים לתגבור, שיפור וטיוב מערכות השיקום וחלופות המאסר והמעצר, לרבות הקמת בתי משפט קהילתיים נוספים, אשר יאפשרו בתורם שינוי במדיניות התביעה, עליה עוד נעמוד בהרחבה בהמשך.

בנוסף, וכדי לתת מענה מסוים להורדת הצפיפות בטווח הזמן המידי הוחלט על חקיקת הוראת שעה ייעודית להרחבת מנגנון השחרורי המינהלי.

5. מטבע הדברים, פעולות אלו ידרשו מן המדינה השקעה משמעותית ומתמשכת של תקציבים; הקצאת תשומות תכנון ובינוי; קידום הליכי חקיקה ממשלתיים באופן מואץ; וכן שיפור וטיוב של מערכות השיקום וחלופות המאסר כך שניתן יהיה ליישם את השינוי המדובר במדיניות התביעה. ואכן, כל אלו עוגנו מפורשות בהחלטת הממשלה מס' 3595, שעניינה כאמור בשדרוג מערך הכליאה ובהרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר (להלן: החלטת הממשלה).

דא עקא, שפעולות אלה ותרגומן בפועל מחייב זמן רב – זמן שחורג במשכו באופן משמעותי מן המועדים עליהם הורה בית המשפט הנכבד לצורך מימוש הצו המוחלט מושא פסק הדין במלואו. פער זמנים זה – המצוי בתווך שבין הפסוק לבין האפשרי – הוא שעומד ביסוד בקשת המדינה. זאת תכליתה, זאת מהותה, ואלו הם גדריה.

6. משאמרנו זאת, יודגש כבר עתה כי על-פי הערכת גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, ובהירות המתבקשת, הרי שהשגת כשליש ממספר מקומות הכליאה הדרושים לשם קיומו המלא של פסק הדין<sup>1</sup> (כ-1,800 מתוך כ-6,000) צפויה להתממש כבר בתוך כשנה מעת יישום החלטת הממשלה הלכה למעשה, על מרכיביה השונים.

<sup>1</sup> על פי האומדן שנמצא בעבודת המטה שנערכה בשירות בתי הסוהר למיפוי מספר מקומות הכליאה החסרים לקיום פסק הדין, המדובר בכ-1,800 מקומות כליאה מתוך כ-6000; ראו פירוט בסעיף 15 בבקשה זו.

כל זאת, באמצעות הוספת כ-823 מקומות כליאה עד שנת 2019 והתאמה של מתקני כליאה קיימים; וכן באמצעות קידום תיקוני חקיקה שונים בתקופה הקרובה (בסוגיות של שחרור על תנאי; שחרור מנהלי ועבודות שירות), אשר צפויים להביא למצב דברים שבו קיימת סבירות כי יתפנו כ-1,800 מקומות כליאה בתוך כשנה ממועד יישום החלטת הממשלה על מרכיביה השונים, והכל כפי שיפורט בהמשך בקשה זו.

במובן זה, הבקשה דן לשינוי המועד להשלמת יישום פסק הדין במלואו מתבקשת, בין היתר, לאור הליכי הבנייה וההקמה של מתקני כליאה חדשים, על כל הכרוך בכך; ובכלל זה העמדת תקציב משמעותי והצורך בפריסת מימון הפרויקטים והמשאבים הדרושים להוצאתה לפועל של החלטת הממשלה.

להשלמת התמונה בעניין זה, יובהר כי ההערכה האמורה של גורמי המקצוע בשירות בתי הסוהר, נסמכת על מספר פרמטרים: ראשית, על כך שהיקף מספר הכניסות של אסירים ועצורים אל מתקני הכליאה ("זרם הנכנסים") יוותר כפי שהיה בשנים האחרונות; שנית, על כך שיתקיים שיתוף פעולה שהינו הכרחי, בנסיבות העניין, בין משטרת ישראל וגופי התביעה השונים במדינה; שלישית, על כך שקידום תיקוני החקיקה הנדרשים לשם הוצאתה אל הפועל של החלטת הממשלה יושלם בכנסת, ולאחר מכן שתיקוני חקיקה אלו יישמו על-ידי הערכאות המשפטיות.

7. ואף זאת חשוב להדגיש – ככל שבקשת המדינה תדחה, תידרש הממשלה בדחיפות להחלטת הדחייה של בית המשפט הנכבד, ותפעל לאורה לשם קיום הצו המוחלט, במועדים עליהם יורה בית המשפט הנכבד.

8. הצגת הדברים תעשה באופן הבא. תחילה, נעמוד על הצו המוחלט שיצא תחת ידי בית המשפט הנכבד ועל מתכונת המימוש שנדונה במסגרתו; לאחר מכן, נעמוד על מרכיביה השונים של החלטת הממשלה שנועדו לוודא את יישומו של הצו המוחלט; ולבסוף, נפנה לטעמי הבקשה גופה. כך בתמצית, וכעת ביתר הרחבה.

### פסק דינו של בית המשפט הנכבד

9. ביום 13.6.17 ניתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד בהליך שבכותרת, ובסופו צו מוחלט המורה את המדינה כדלקמן:

"קכח. [...] שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יועמד על 4 מ"ר ללא שירותים ומקלחת כמבוקש בעתירה (או 4.5 מ"ר, כולל שירותים ומקלחת). בתוך כך, המדינה תעשה את הנדרש לכך שתוך 9 חודשים, מיום מתן פסק הדין, יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 3 מ"ר לפחות, ללא שטח השירותים והמקלחת. תוך 18 חודשים החל מיום פסק הדין יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר לרבות שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם, לפחות".

10. בבואו אל הכרעה זו, עמד בית המשפט הנכבד על כיווני פעולה אפשריים למימוש פסק דינו תוך שהוא משרטט את קווי הפעולה העיקריים העומדים לרשות הממשלה והכנסת. נעמוד על עיקרי הדברים, תוך שנקדים אחרית לראשית ונאמר כי בכל נתיבים אלו פוסעת החלטת הממשלה.

11. בפסקה קכד לפסק דינו, נדרש כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) רובינשטיין להשלכות פסק הדין. מפאת חשיבות הדברים, נביא את עיקרם באריכות:

"קכד. טרם סיום אציין, כי השלכות הכרעתנו ברורות. כפי שציננה המדינה, הגדלת שטח המחיה באופן מידי, היא 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. ואולם, זו אינה האפשרות הבלעדית העומדת בפני הרשות המבצעת והמחוקקת לפתרון חלק מן הבעיה.

ככה. כידוע, מעיקרא ביקש חוק המעצרים, שנחקק בכני חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לשנות את התפישה הנוהגת עד לחקיקתו, "להתוות כללים לאכיפת החוק תוך שמירה על זכויות האדם", ולהפחית למעשה את היקף המעצרים (ר' קיטאי סנג'או המעצר: שלילת החירות בטרם הכרעת הדין 26 (2011)). אלא שכוונות לחוד ומציאות לתוד, משנמצא כי כמות המעצרים לא זו בלבד שלא פחתה, אלא אף גדלה באופן ניכר (שם, בעמ' 28-29; ח' זנדברג פירוש לחוק המעצרים 19-24 (2001)); ובתוך כך הגדלת המעצרים עד תום ההליכים [...].

ונדמה כי הטמעת מסר המחוקק לפיו מעצר הוא המוצא האחרון בשרשרת האפשרויות העומדות לרשות מערכת האכיפה, יכולה לסייע בהקטנת מספר העצורים ובהגדלת מרחב המחיה הנותר לאלה שאין מנוס אלא לעצורם.

ברי, כי לעניין המאסר המצב מורכב יותר, שכן משנמצא כי אדם הורשע בפלילים, חזקת החפות אינה עומדת לו עוד ובמקרים רבים אין מנוס ממאסר, ואף מאסר ממושך, עד מאסר עולם. ואולם גם כאן, עלינו לזכור כי המאסר אינו אלא אמצעי, ולא תכלית – אמצעי לגמול, להרתעה ולשיקום העבריין. כך למשל, בהתאם להצעות הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן ועדת דורנר) ולהחלטת הממשלה שאימצה את עיקריה (החלטה 1840 מיום 11.8.16), ניתן להסמין 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 (הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים – דין וחשבון 52-55 וכן 65-66 (אוגוסט 2015), להלן דר"ח ועדת דורנר); [...].

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.

[...]

כמובן, אין לראות באמור דיון ממצה בהשלכות המאסר על שיעור העבריינות בחברה; אולם המטרה היא להצביע על כיווני חשיבה נוספים מעבר לבניית מתקני מאסר ומעצר נוספים, וכאמור הממשלה למעשה כבר בחרה לילך בדרך זו כאשר אימצה את ד"ח ועדת דורנר; מסקנתה העיקרית של ועדה זו היתה כי "יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, והרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא" (שם, בעמ' ד'), ואין לי אלא להצטרף לאמור, גם בצו השכל הישר" [ההדגשות הוספו – הח"מ].

12. אחר כל זאת, הבהיר בית המשפט הנכבד כי ההכרעה בשאלה כיצד לפעול למימוש פסק הדין נתונה לשיקול דעתן של הממשלה והכנסת, בנתון לדברים הבאים:

"קכו. כמובן, המחוקק והממשלה יחליטו לפי שיקול דעתם כיצד עליהם לפעול כדי לקיים את האמור בפסק דיננו במהות ובלוח הזמנים ובנתון לצו המוחלט; כאמור, בידיהם אפשרויות שונות, ועליהם לפעול לפי שיקול דעתם, ובאופן שיעלה בקנה אחד עם החוק, הפסיקה וזכותו הבסיסית של כל אדם לכבוד".

13. מן המקובץ עד כה, עולה כי בהתאם לפסק דינו של בית המשפט הנכבד, הרחבת מרחב המחייה הנתון לאסירים בישראל יכול שתיעשה במספר אופנים, שניתן לחלקם לשתי קטגוריות עיקריות: **האחת** – הרחבת שטח המחיה לאסירים, בין אם על-ידי שיפוץ התאים הקיימים ובין אם על-ידי הוספת חדשים נוספים (וכן שילוב של השניים); **השניה** – התאמת אוכלוסיית העצורים והאסירים לתנאים שנקבעו בפסק הדין, בין אם על-ידי שחרור אסירים קיימים ובין אם על-ידי הקטנת "זרם הנכנסים" (ושילובם של השניים).

14. החלטת הממשלה העומדת ביסוד בקשה זו מאמצת כל אחת מדרכי פעולה אלו, ומבטיחה את כלל המשאבים והתקציבים הנדרשים לצורך מימושו, כמו-גם את שינוי המארג הנורמטיבי הנדרש להן.

על כך – להלן.

## החלטת הממשלה – קווים לדמותה

15. מיד עם מתן פסק דינו של בית המשפט הנכבד החלה עבודת מטה משותפת למשרד לביטחון פנים, שירות בתי הסוהר, משרד האוצר ומשרד המשפטים. מטרתה של עבודת מטה זו, אשר נערכה בהובלת ובליוי הדרגים המשפטיים והמיניסטריאליים הבכירים ביותר, לרבות היועץ המשפטי לממשלה, נועדה למפות את דרכי הפעולה האפשריות למימוש פסק דינו של בית המשפט הנכבד; לאמוד את העלויות הנדרשות לכך; לבחון את השלכות דרכי הפעולה על שלום הציבור וביטחונו ועל הסדר הציבורי; ובהמשך - לפרוט את כל שנדרש לעשות כדי לקדם דרכי פעולה אלו בלוחות הזמנים עליהם הורה בית המשפט הנכבד.
- בשלב הראשון של העבודה נערך מיפוי בבתי הכלא והמעצר כדי לבדוק את מספר מקומות הכליאה החסרים. עבודת המטה המקצועית שנערכה אם כן בשירות בתי הסוהר מצאה כי לצורך קיום אבן הדרך הראשונה של פסק הדין (3 מ"ר לכל אסיר בתוך תשעה חודשים) חסרים כ-3,000 מקומות כליאה; וכי לקיום מלא של פסק הדין בתום תשעה חודשים נוספים (4.5 מ"ר לכל אסיר בתום שנה וחצי מיום פסק הדין), חסרים כ-6,000 מקומות כליאה.
- נתונים אלו הביאו למסקנה כי שחרור אסירים בהיקף האמור עלול לסכן את שלום הציבור ולפגוע באופן קשה בתכליות הענישה. נכון להיום, כלואים בבתי הכלא בישראל כ-18,000 אסירים, אשר כ-6,000 מתוכם הם אסירים ביטחוניים. עמידה בפסק הדין באמצעות שחרור אסירים היתה מחייבת שחרור של כשליש מהאסירים.
16. לאור הבנה זו של הדברים, התמקדה עבודה המטה במהלכים לבניה ולהרחבת שטח המחיה במתקני הכליאה, לצד אפשרות לשימוש בחלופות מאסר ומעצר וקידום עבודת מטה לבחינת מדיניות הענישה הקיימת לאור מסקנות דו"ח ועדת דורנר (הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול). עבודת המטה התנהלה בצורה מקבילה בכל אחד ממשרדי הממשלה הרלוונטיים.
17. בתום שלב המיפוי הראשוני, התגבשה התובנה הברורה כי מימוש הצו המוחלט יחייב איגום משאבים וקבלת הכרעות בסדרי גודל לאומיים, שמקומן הראוי הוא בהחלטת ממשלה ייעודית לכך.
18. בשלב הבא, התמקדה עבודת המטה במשרדי הממשלה בתרגום כל אחד מן המהלכים המסתמנים לפרטי פרטים, תוך בחינת הטמעתם במסגרת דיוני התקציב שהחלו חודשים ספורים לאחר פסק הדין, לקראת שנת התקציב החדשה. בכך גלום יתרון ברור, אולם בכך גלומה אף מורכבות הנלווית תדיר לדיוני התקציב; כמו-גם הבנה כי נדרשת תקופת הבשלה לצורך השלמת השקלא וטריא על סדרי העדיפות הלאומיים, כפי שאלו נערכים בעת גיבוש תקציב המדינה.

עוד יצוין, כי סעיף 40 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985 קובע כי הממשלה לא תגיש הצעת חוק ולא תתמוך בהצעת חוק שבביצועה כרוכה עלות תקציבית, אם יהיה בעלות זו כדי להביא או לגרום לחריגה ממגבלת הגירעון המותר באותה שנת תקציב או מסכום ההוצאה הממשלתית המותרת באותה השנה. אלא אם כן, תינקט פעולה מאזנת כהגדרתה באותו סעיף. סעיף 40 מגביל אפוא מאוד את יכולתה של הממשלה לקבל החלטות הכרוכות בהוצאה משמעותית שלא במסגרת התקציב.

19. משהושלם מהלך ממשלתי זה, הובאה הצעת החלטת הממשלה מס' 3595 לדיון בפני מליאת הממשלה, וזאת ביום 25.2.18. כאן המקום להבהיר כי עבודת המטה היתה מורכבת עד מאד וכללה דיונים רבים. כן היה צורך לקבל החלטות תקציביות משמעותיות בסדר גודל לאומי. על כן, ארכה עבודת המטה זמן רב ומשכך מוגשת בקשת זו רק עתה.

20. אחר כל זאת, אימצה הממשלה את הצעת ההחלטה תוך שהיא מעמידה אותה על שישה אדנים מרכזיים, שבצדם הקצאת התקציבים והמשאבים להבטחת מימושה.

#### א. האדן הראשון - ייעול הליכי שחרור על תנאי ממאסר לאסירים השפוטים לתקופה

של פחות משנת מאסר. הממשלה באה לכלל הכרעה כי על מנת להבטיח הליך מקצועי, מהיר ויעיל לבחינת שחרורם על-תנאי של אסירים השפוטים למאסר העולה על שלושה חודשים ושאינו עולה על שנה; וכן במטרה להגדיל את אוכלוסיית האסירים המופנית להליך מקוצר זה; יש לקדם תיקון לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן: חוק שחרור על תנאי). משימה זו הוטלה על שרת המשפטים, ובהתאם להחלטת הממשלה, עליה לפרסם עד ליום 1.4.18 תזכיר לתיקון החקיקה.

תזכיר החוק יציע כי הסמכות שהייתה נתונה לנציב בתי הסוהר, על-פי סעיף 2 לחוק האמור, תופקד בידי ועדה מקצועית בשירות בתי הסוהר, בראשות משפטן הכשיר לשמש, לכל הפחות, כשופט של בית משפט שלום. עוד יוצע, כי הסמכות תורחב 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. כמו-כן, ומתוך מטרה לייעל את בירור הבקשות, נקבע כי דיוני הוועדה המקצועית בבקשות אסירים לשחרור על-תנאי יתקיימו ככלל, על יסוד מסמכים בכתב.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי לצורך מימוש פתרון זה, שתכליתו ייעול וזירוז בחינת הבקשות לשחרור על-תנאי ממאסר, יוקצו לשירות בתי הסוהר התקציבים הבאים: שבעה מיליון ₪ באופן חד-פעמי בתקציב שנת 2019, וכן מיליון ₪ נוסף בבסיס התקציב. בנוסף יוקצו לשירות בתי הסוהר 16 תקנים ולמטרה עוד שלושה תקנים נוספים.

לסיכום עניין זה, השינוי החקיקתי שמוצע, לצד עיגון המקורות התקציביים ליישומן, עתיד להפוך את ההליך הקיים לבירור בקשות השחרור המוקדם לעיל ולמהיר יותר, בין היתר, בשל הקמת ועדה מקצועית ייעודית רק לשם כך אשר תקבל את הכרעותיה, ככלל, על יסוד מסמכים בכתב.

לפי הצפי, הליך יעיל ומהיר זה יוביל לשחרור אסירים רבים יותר על תנאי, ובכך תצומצם כמות האסירים הכלואים. יודגש, כי כיום, 68% מסך האסירים הם אסירים הנשפטים לתקופות הקצרות משנת מאסר, ורק חלקם הקטן משוחרר בשחרור מוקדם. על כן, שינוי זה בהליך שחרורם על תנאי, יכול לפנות מאות מקומות כליאה בבתי הסוהר.

**ב. האדן השני – הרחבת השחרור המנהלי.** הממשלה הורתה לשר לביטחון פנים לפרסם עד ליום 1.3.18 תזכיר חקיקה, שבו תעוגן הוראת שעה לשלוש שנים, הכוללת תיקון לתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: **פקודת בתי הסוהר**), באופן שתקופות יתרת המאסר הנקובות בה תוכפלנה, בהתאם לנספח המצורף בזאת. תזכיר כאמור פורסם.

מהלך זה יבטיח שחרור קבוע של אסירים במהלך שלוש השנים הקרובות, כך שהוא נועד לתת מענה מסוים, כבר בטווח הזמן הקרוב, לבעיית הצפיפות בבתי הכלא. על-פי ההערכה, מהלך זה צפוי לפנות כ-400 מקומות כליאה שנתיים באופן קבוע כל זמן שהוראת השעה תעמוד על כנה. כל זאת, עד להשלמת תכניות הבנייה ועד להבשלת המהלכים לשינוי מדיניות התביעה.

צילום טבלת הכפלת תקופות יתרת המאסר, מצורף ומסומן **מש/2**.

**ג. אדן שלישי - אימוץ המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן – "הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר").**

הממשלה רשמה בפניה את הודעת היועץ המשפטי לממשלה, כי אימץ את המלצות הצוות ליישום דו"ח דורנר. מדובר בצוות שהוקם במהלך חודש אוגוסט 2017 בראשות מר שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים, בו היו חברים נציגים שונים של הפרקליטות, התביעה המשטרית ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, תוך שנשמעו בפניו גורמים מגוונים, לרבות נציגי משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציגי הרשות לשיקום האסיר, נציגים מטעם הסנגוריה הציבורית ועוד. הצוות הגיש המלצותיו ליועץ המשפטי לממשלה בראשית חודש ינואר 2018.

צילום נוסח אחרון, שטרם הודפס, של דו"ח הצוות לבחינת דו"ח דורנר, מצורף ומסומן

**מש/3**.



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.

על פי הודעת היועץ המשפטי לממשלה יישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר מחייב תגבור משמעותי של כלל מערכי הטיפול והשיקום. לצורך כך, יוקם בקרוב 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, משרד האוצר יכין באמצעות אגף התקציבים תכנית יישום (להלן - **תכנית יישום**) ויקצה לתכנית היישום סך של 50 מיליון ₪ בבסיס תקציב 2019. סכום זה כולל גם את מימון התקנים הנדרשים ליישום המלצות הצוות לבחינת יישום דו"ח דורנר.

לאחר השלמת תוכנית היישום, יבחן היועץ המשפטי לממשלה אם תוכנית היישום נותנת את המענה הנדרש לתחילת ביצוע המלצות צוות התביעה לשינוי מדיניות התביעה. לאחר מתן אישור היועץ המשפטי לממשלה, יחלו גופי התביעה ביישום המלצות בדבר שינוי מדיניות התביעה. יישום המלצות אלה צפוי להוביל להפחתה משמעותית של זרם האסירים והעצורים הנכנס לריצוי מאסר מאחורי סורג ובריא או מעצר, לפי העניין.

**ד. אדן רביעי - בתי משפט קהילתיים.** הממשלה החליטה להרחיב את פריסת בתי המשפט הקהילתיים כך שיעמדו על שישה, בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.16, שעניינה יעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל.

הרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים עתידה 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 לשקמם, למנוע הישנות ביצוע עבירות ולמנוע את תופעת "הדלת המסתובבת" הבאה לידי ביטוי במאסרים חוזרים ונשנים. 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.

הרחבת מודל זה עתידה כאמור להקטין את זרם האסירים הנכנס לריצוי מאסר מאחורי סורג ובריא.

**ה. אדן חמישי - הארכת תקופת עבודות השירות אותה ניתן להטיל על נאשם שהורשע משישה לתשעה חדשים.**

בהחלטת הממשלה נקבע כי הממשלה תפעל באמצעות שרת המשפטים להשלמת הליכי החקיקה של הצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודות שירות), התשע"ח-2018, במהלך מושב החורף של הכנסת, כך שתקופת המאסר המירבית שניתן יהיה להטיל על אסיר לריצוי בדרך של עבודות שירות תוארך מ- 6 ל-9 חודשים, וזאת מבלי שתכלול בה האפשרות לקיצור עבודות השירות.

עוד נקבע, כי לאחר השלמת הליך החקיקה, יוקצו המשאבים הבאים הנדרשים לצורך מימוש החקיקה בפועל: יוקצה לשירות המבחן תקציב קבוע בסך 1.5 מיליון ש"ח החל משנת 2019, וכן 34 תקני כוח אדם; יוקצה לשירות בתי הסוהר סכום חד פעמי בסך 28 מיליון ש"ח וכן 74 תקני כוח אדם באופן שיאפשר להתחיל ביישום מידי של החוק; כמו-גם תקציב קבוע בסך 4.1 מיליון ש"ח החל משנת 2019. ונזכיר, כי חלופה זו צוינה במסגרת פסק דינו של בית המשפט הנכבד כאחת מדרכי הפעולה האפשריות להקטנת אוכלוסיית האסירים המרצים את עונשם שלא מאחורי סורג ובריח.

**ו. אדן שישי ועיקרי - בינוי ושיפוץ מתקני כליאה ברחבי הארץ, לצד סגירת בית סוהר "מגידו" הישן.**

הממשלה החליטה 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 שנת 2019 על-ידי שיפוץ והתאמה של מתקנים קיימים; (2) הרחבת מתקן הכליאה "אלה" בכ-400 מקומות עד לשנת 2021; (ג) הרחבת מתקן הכליאה "מעשיהו" בכ-400 מקומות עד לשנת 2025; (ד) בניית מתחם כליאה "מגידו" שיעמוד על כ-2,800 מקומות כליאה עד לשנת 2027; (ה) סגירת בית הסוהר "מגידו" עד לשנת 2021.

כמו-כן, עיגנה הממשלה באופן ברור ומפורט את המקורות התקציביים הנדרשים לצורך פעולות הבינוי, השיפוץ, ההקמה והסגירה של מתקני הכליאה, כמפורט להלן:

2027	2026	2025	2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	
128	128	128	128	128	128	128	128	108	50	אוצר
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
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

מדובר בפעולות בינוי משמעותיות ביותר שסכומן הכולל עומד על כשני מיליארד שקל.  
בהקשר זה, יוער כי פעולות בינוי אורכות זמן משמעותי, וזאת ללא קשר בצורך להקצות להן סכומי כסף ניכרים כפי שפורט. המדובר בשורה של פעולות תכנוניות הכוללות ייעוד קרקע לשם כך, הכנת תכניות מפורטות וקבלת היתרים ולאחר מכן שורה של פעולות בינוי לצורך הקמה של בית הכלא.

בהמשך ההחלטה, נקבעו הוראות תקציביות נוספות המעגנות את המקורות התקציביים להפעלת בתי הכלא החדשים שייבנו. ראשית, נקבע כי כל המקורות שניתנו לבינוי – 245 מלש"ח לשנה – ישמשו מתום הבינוי ואילך כמקור תקציבי לתפעול המתקנים שייבנו. בנוסף, נקבע כי לצורך תפעול בית סוהר מגידו א' ובית סוהר מגידו ב' תינתן תוספת של עד 582 תקני כוח אדם (לצד הדגשת העובדה כי לא תינתן תוספת תקציבית למימון תקני כוח האדם הללו) וכן עד 105 מיליון ₪ בבסיס התקציב. לפירוט רכיבים אלו בהחלטת הממשלה, ראו סעיפים 7.7, 7.8 ו-8.

עוד רשמה הממשלה בהחלטתה במסגרת רכיב זה, 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-2,000 מיטות ביחס למספר המיטות כיום.

21. אחר כל זאת, ובהינתן ההיבטים היישומיים והתקציביים המורכבים שעוגנו בהחלטת הממשלה, כמו-גם בשים לב "לאורך חייהם" של המהלכים המפורטים מעלה, עוגנו מספר מנגנוני מעקב ובקרה להבטחת יישום ההחלטה.

ראשית, נקבע בסעיף 10 להחלטת הממשלה, כי תוקם מנהלת הקמה לצורך יישום רכיבי הבינוי שנמנו מעלה. בראש צוות זה יעמוד סגן בכיר לחשב הכללי ובהשתתפות נציג אגף התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד לביטחון פנים ונציג שירות בתי הסוהר.

שנית, נקבע בסעיף 12 להחלטת הממשלה, כי השר לביטחון פנים, שר האוצר ושר המשפטים, ידווחו למנכ"ל משרד ראש הממשלה, בראשית כל שנה (ה-1 לינואר) על התקדמות ביצוע החלטה זו, ועל הצעדים שנקטו לצורך יישומה בשנה שחלפה.

22. בנקודה זו של דיוננו, חשוב לשוב ולהדגיש כי בתום הבחינה המקצועית שנערכה במשרדי הממשלה הרלוונטיים, הובהר לממשלה 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 וכי יש בו פגיעה קשה בגזרי הדין ובתכליות הענישה. בהקשר זה, אף נשוב ונציין את שצוין בסעיף 35 להודעת העדכון מטעם המדינה מיום 2.4.17, באשר לשיעור האסירים הביטחוניים הכלואים בבתי הכלא בישראל.

צילום הודעת העדכון מיום 2.4.17, מצורף ומסומן מש/4.

בנוסף, וכפי שצוין בדברי ההסבר שנלוו להצעת ההחלטה, נמצא 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".

23. ואכן, החלטת הממשלה על מכלול רכיביה, מקדמת מענה שורשי ורחב היקף, שיכלול לצד הרחבת מרחב המתייה בבתי הסוהר גם שדרוג משמעותי של מערך הכליאה בישראל, לראשונה מזה שנים רבות. כל זאת, לצד קידום פתרונות רחבים יותר בתחום המעצרים, הענישה והשחרור המוקדם ממאסר.

בהקשר זה, יצוין כי הפתרונות הרחבים שעניינם במדיניות הענישה והתביעה נמצאו על-ידי הממשלה ראויים כשלעצמם, ואף נמצאו כתואמים את תכליות הענישה ועקרונות הדין הפלילי, כאשר השלמתם צפויה להביא לצמצום התפוסה בבתי הסוהר.

24. עינינו רואות, כי החלטת הממשלה מעמידה תכנית מדורגת ורב-שנתית ובת-קיימא ליישומה המלא של פסק הדין בדרך של יצירת פתרונות קבועים וארוכי טווח.

### Zoom In - החלטת הממשלה

25. כפי שראינו, המתווה עליו החליטה הממשלה מבוסס על שני מהלכים משלימים עיקריים.

**המהלך הראשון** הוא בנייה, שיפוץ וריווח של מתקני כליאה, בהתאם לתכנית שפורטה לעיל. מהלך זה, כך ראינו, עתיד להוסיף בתוך תשע שנים **כ-4,000** מקומות כליאה **חדשים** (למעשה, ייבנו 4,500 מקומות כליאה חדשים, אבל במקביל גם יסגרו 500 אחרים ישנים).

**המהלך השני** הוא תגבור, שיפור וטיוב של מערכות השיקום והחלופות הקיימות למעצר ומאסר, אשר יאפשרו את השינוי במדיניות הענישה על דרך צמצום השימוש בעונשי מאסר וצמצום זמן השהיה של אסירים או עצורים מאחורי סורג וברית. זאת, במצבים שנמצא כי אין הכרח במאסר או במעצר על מנת להשיג את תכליות הדין הפלילי.

מענים אלה כוללים הן תיקוני חקיקה והן שינויים במדיניות התביעה כמפורט לעיל. מדובר בפתרונות שנמצאו ראויים ותואמים את מדיניות הענישה הראויה, ואשר קידומם אינו נובע אך ורק מהצורך לעמוד בדרישות פסק הדין. עם זאת, נראה כי קידומם יתרום לצמצום היקפי הכליאה ובכך יסייע להרחיב את שטח המחיה לאסיר, כפי שאף בית המשפט הנכבד עמד על כך בפסק דינו. ונרחיב.

26. קידום הצעת החוק הממשלתית שמציעה להאריך את תקופת המאסר אותה רשאי בית המשפט לקבוע לריצוי בדרך של עבודות שירות, צפוי להרחיב את השימוש באמצעי ענישה זה. לפיכך, אמצעי זה עתיד להקטין את מספר האסירים שירצו את עונשם מאחורי סורג ובריח.

בנוסף הוחלט על קידום הצעת חוק שתישא עמה את שיפור וייעול מנגנון בחינת הבקשות לשחרור על-תנאי של אסירים הנדונים לריצוי עונש מאסר מעל 3 חודשים ועד שנת מאסר, לאחר ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר, באופן שעתיד להאיץ את קצב בחינת הבקשות ולפיכך גם את קצב השחרור של אסירים שנמצא כי הם עומדים בדרישות החוק לעניין שחרור על תנאי ממאסר. כל זאת, באמצעות תיקון סעיף 2 לחוק שחרור על תנאי ממאסר והקמת ועדה מקצועית ייעודית רק לשם כך, כמבואר לעיל.

כמו-כן, הוחלט להרחיב את מערך בתי המשפט הקהילתיים אשר אליהם מופנים, ככלל, 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.

27. כפי שעולה מדברי ההסבר שנלוו להחלטת הממשלה, יישומם המלא והטמעתם של המהלכים המפורטים בסעיף 26, יחד עם יישומו של הדו"ח ליישום המלצות ועדת דורנר, עתיד להביא בתום תקופת יישום החלטת הממשלה להפחתה של כ-2,000 אסירים.

28. בנוסף למענים אלו, ונוכח ההבנה כי יישומו המלא של פסק הדין צפוי לארוך תשע שנים, כללה הממשלה מענה נוסף – **בטוח הזמן הקרוב** – לצמצום הצפיפות בבתי הכלא וזאת באמצעות הרחבת מנגנון השחרור המנהלי בדרך של **הכפלת התקופות המנויות בתוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר**. כאמור לעיל, הוראה זו צפויה לפנות כ-400 מקומות כליאה שנתיים באופן קבוע כל זמן שהוראת השעה תעמוד על כנה.

הרחבה זו מחייבת תיקון חקיקה, וזה יעשה באמצעות הוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, אשר בתומן ייבחן האם הפתרונות האחרים שנקטו נותנים מענה מספק, או שיש צורך להאריך את הוראת השעה. ניכר, כי באופן האמור, ביקשה הממשלה לאזן נאמנה בין ההכרח להעמיד מענה מידי להקטנת צפיפות בתי הכלא כדרישת פסק הדין, לבין הצורך להגן על שלום הציבור, כמו-גם על שלטון החוק ומדיניות הענישה. בהקשר זה, יוער, כי בטוח הזמן שנקבע בפסק הדין לא היתה אפשרות מעשית להביא לצמצום כמות האסירים באלפי אסירים, כנדרש, למעט בדרך של שחרור המוני של אלפי אסירים, דבר שהיה מסכן את שלום הציבור ושם לאל באופן סיטוני גזרי דין של בית המשפט.

29. אשר לאימוץ המלצות הדו"ח שחובר ליישום המלצות ועדת דורנר, נציין כי על פי האמור בדו"ח, השינוי הגלום בו במדיניות התביעה ייושם **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 ב"כ היועץ המשפטי לממשלה לגבי ועדת השחרורים. כל זאת, לאחר תגבור, שיפור וטיוב הגופים הרלוונטיים כמפורט להלן.

על-פי הערכת העוסקים במלאכה, כאמור בדברי ההסבר, יישום המלצות הדו"ח על כל חלקיו, בדגש על הקצאת התקציבים המתאימים, עשוי להביא להפחתה ניכרת של זרם האסירים והעצורים הנכנסים לבתי הסוהר במדינת ישראל (אף שלא ניתן לכמת הערכה זו לנתונים אבסולוטיים).

מטבע הדברים, המלצות אלו שעוגנו בדו"ח מחייבות שיפור וטיוב משמעותי של עבודת כלל הגופים העוסקים במלאכה, ובכלל זה: שירות המבחן; שב"ס – מערך עבודות השירות; הרשות לשיקום האסיר וגופי התביעה. פעולות אלו זורשות משאבים כלכליים ניכרים. לשם כך קובעת החלטת הממשלה כי יוקצו לתכנית ליישום הדוח 50 מלש"ח. יודגש, כי אין מדובר בסכום חד פעמי אלא בסכום שנתי הנמצא בבסיס התקציב.

עוד יצוין, כי בשלב הנוכחי, טרם הושלמה עבודת המטה לקביעת הדרך הנכונה לחלוקת התקציב העומד לשם כך, ועל כן הוחלט על הקמת צוות שיידרש לכך – כמפורט לעיל.

### זמן הפרטים אל בקשת המדינה – גדריה וחריגותיה

30. בתמצית, ניתן לומר כי ה"שורה התחתונה" של פסק הדין מתכנסת לכדי חיוב המדינה להבטיח בתוך פרקי זמן מוגדרים וקצרים ביותר מרחב מחייה של 4.5 מ"ר רבוע לכל עצור ואסיר.

31. במובן זה של הדברים, בקשת המדינה לשינוי המועדים עליהם הורה בית המשפט הנכבד – מתקופה של שנה וחצי מיום פסק הדין (סוף שנת 2018) לתשע שנים מיום החלטת הממשלה (סוף שנת 2027) – משנה את המועד של היישום, אך שומרת על הצופן הגנטי של פסק הדין.

כלום הדבר אפשרי ומוצדק? לעמדת המדינה, על שאלה זו יש להשיב בחיוב.

הדברים מקבלים משנה תוקף, במיוחד שעה שיישום פסק הדין ביחס לכשליש ממקומות הכליאה הנדרשים - הכרוך בהשלמת חסר של כ-1,800 מקומות כליאה (בהתאם לעבודת המטה המקצועית שנערכה בשירות בתי הסוהר) - צפוי להתממש, כך יש לקוות, בתוך כשנה מיום השלמת הליכי החקיקה והתקצוב שפורטו לעיל.

ונפרט :

א. בהתאם להחלטת הממשלה, יוספו 823 מקומות כליאה עד שנת 2019, על ידי שיפוץ והתאמה של מתקני כליאה קיימים.

ב. תיקון חוק שחרור על תנאי יוביל על פי ההערכה שנעשתה לשחרור מוקדם ברישיון של מספר מאות אסירים (כ-400 אסירים), מכלל האסירים שעניינם יובא בפני הוועדה המקצועית הייעודית, חלף הבאתם בפני נציב בתי הסוהר על-פי המצב דהיום.

ג. תיקון התוספת הראשונה לפקודת בתי הסוהר, שעניינה בהכפלת יתרת תקופות המאסר הנוגעות לשחרור מנהלי של אסירים, יוביל על פי ההערכה שנעשתה בשירות בתי הסוהר, לפינוי של כ-400 מקומות כליאה שנתיים באופן קבוע, כל זמן שהוראת השעה תעמוד על כנה.

ד. תיקון חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודות שירות), בדרך של הארכת תקופת עבודות השירות משישה חודשים לתשעה חודשים, יוביל על פי ההערכה שנעשתה להפחתת 400 אסירים מזרם הנכנסים, וזאת כמובן ככל שבתי המשפט יעשו שימוש בתיקון החוק האמור.

**מן המקובץ עולה, כי צירוף ארבעת המרכיבים שפורטו לעיל, צפוי לתת מענה לכ-1,800 מקומות כליאה חסרים, בתוך כשנה מסיום הליכי החקיקה האמורים ותקצובם, וזאת בזהירות המתבקשת.**

32. כפי שתואר לעיל, למדנו כי בין הדרכים השונות עליהן עמד בית המשפט הנכבד לצורך מימוש פסק הדין – החל מבניית בתי כלא נוספים או הרחבת הקיימים וכלה בשינוי מדיניות התביעה והקטנת "זרם האסירים הנכנסים" – מצויה רק חלופה אפשרית אחת לקיום פסק הדין במועדים שנקבעו בצו המוחלט.

חלופה זו מחייבת שחרור המוני של אסירים, אשר עלול לסכן את שלום הציבור וביטחונו ולשים לאל גזרי דין של בתי המשפט. בזהירות המתבקשת, ייאמר כי מעיון בפסק דינו של בית המשפט הנכבד, דומה שלא זו היתה תכליתו ולא זו "דרך המלך" אותה העמיד בית המשפט הנכבד לנגד עיניו לצורך יישומו; אף לא ה"דרך המשנית".

33. דא עקא, שעבודת המטה שנערכה מלמדת כי בסופו של יום, שחרור המוני של אלפי אסירים היא הדרך היחידה הריאלית לצורך קיום פסק הדין, על המועדים הקצרים שנקבעו בו.

34. במצב דברים זה, ולאחר שהוצגה עבודת המטה בפני השרים הרלוונטיים, הובאו החלופות השונות בפני ממשלת ישראל. הממשלה בחנה בכובד ראש את החלופות השונות, ולנוכח השלכותיה כבדות המשקל של חלופת השחרור ההמוני על הסדר הציבורי, על שלום הציבור וביטחונו ועל שלטון החוק (במובן של קיום פסק הדין הפליליים של כל אותם אלפי אסירים), הכריעה כי יש להעדיף מתווה מורכב יותר ליישום פסק הדין.

החלטת הממשלה נותנת אם כן ביטוי גם לחלופה של שחרור אסירים, אולם בצד זאת היא כוללת גם מתן מענה רחב, מקיף ושורשי יותר לבעיית הצפיפות בבתי הכלא. המתווה הממשלתי עתיד להוות קו פרשת מים דרמטי בכל הקשור לשדרוג מערך הכליאה, כמו-גם למיתון השימוש באמצעי של מאסר בפועל מאחורי סורג ובריח.

35. המדינה מודעת היטב לחרך הצר שנקבע בפסיקה להגשת בקשות לדחיית מועד ביצוע פסק דין של בית המשפט הנכבד (ראו, למשל, בג"ץ 9949/08 **חמאד נ' משרד הביטחון** (פורסם בנבו, 14.11.16) (להלן: **עניין עמונה**), פסקאות 20-21 לפסק דינה של הנשיאה (בדימוס) נאור); ובפרט למבחן החולש על בקשות שעולות כדי שינוי פסק הדין, ועל-פיו נדרשת הצדקה מיוחדת כגון שינוי מהותי בנסיבות המקרה, גילוי עובדות חדשות או קיומם של טעמים חשובים אחרים (ראו למשל: בג"ץ 1019/06 **המועצה האזורית מטה בנימין נ' ממלא מקום ראש הממשלה** (1.2.2006)).

36. לעמדת המדינה, החלטת הממשלה שלפנינו, על **השינויים המהותיים** המקיפים הגלומים בה, כמו-גם **המחיר החברתי** הגלום בחלופה היחידה שלא נבחרה במלואה לקיום פסק הדין במועדו, מגבשים את אותן נסיבות חריגות שמצדיקות הגשת בקשה זו.

המדינה תטען אפוא כי עניין לנו ב"אירוע מיוחד במינו. אירוע מורכב בסדר גודל זה מחייב בחינה והכרעה שיפוטית מיוחדת שהיא בבחינת *sui generis*" (בג"ץ 7190/05 **לובל נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 18.1.06), סעיף 2 לפסק הדין של השופטת (כתוארה אז) נאור).

37. ואף זאת יש להדגיש. למקרא פסק הדין והחלופות שהעמיד אל מול החלטת הממשלה, ברור הוא שממשלת ישראל העמידה לנגד עיניה את הכרעתו העקרונית של בית המשפט הנכבד ואימצה את רוב דרכי הפעולה שהציב בפניה, כמו-גם את המסר החוקתי העולה מהכרעתו.

מראה נורמטיבית זו שהממשלה נדרשה להתבונן בה הובילה כאמור לשינוי חסר תקדים, ולא יהיה מוגזם לומר – היסטורי כמעט.



38. ללמדנו, כי אין לראות בבקשתה של המדינה משום ניסיון לעקוף את פסק דינו של בית המשפט הנכבד; אלא ניסיון כן, נוקב ורציני לקיימו; תוך צמצום הפגיעה בסדר הציבורי, בשלום הציבורי וביטחונו ובעקרון על-פיו אסיר נדרש לרצות את עונשו על-פי פסק דין חלוט שניתן בעניינו.
39. אשר על כל האמור לעיל, המדינה תבקש כי בית המשפט הנכבד ישנה את מועד קיום הצו המוחלט עליו הורה, בהתאם למועדים שנקבעו בהחלטת הממשלה.
40. אחר הדברים האמורים, נדגיש, כי ככל שבקשה זו תדחה, יהיה צורך לכנס את הממשלה בדחיפות על מנת לנקוט בפעולות הנדרשות לקיום פסק הדין במועדיו, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד בבקשה זו, ובשים לב לחלופות האחרות האפשריות לשם כך.
42. בקשה זו נתמכת בתצהירים של מזכיר הממשלה, מר צחי ברוורמן; הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר שאול מרידור; וכן בתצהירו של ראש אגף המטה בשירות בתי הסוהר, גונדר אילן מלכא.

היום, י"ז באדר תשע"ח  
04 במרץ 2018

רון רוזנברג, עו"ד  
סגן בכיר במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המזינה