

- העותרים : 1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן
3. רופאים לזכויות אדם

כולם ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או דן יקיר ו/או דנה אלכסנדר
ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עאוני בנא ו/או לילה מרגלית ו/או עודד
פלר ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או תמר פלדמן ו/או נסרין
עליאן ו/או קרן צפריר ו/או ראויה אבורביעה ו/או משכית
בנדל ו/או רגד ג'ראיסי ו/או שרונה אליהו חי

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טלפון : 03-5608185, פקס : 03-5608165, דוא"ל : anne@acri.org.il

וכן ע"י עו"ד סיגל שהב
מהקליניקות לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ולעסקים
רח' בן גוריון 26, רמת גן
מען למכתבים : ת"ד 852, בני ברק, מיקוד 51108
טלפון : 03-6439911, פקס : 03-6439966

- נ ג ד -

- המשיבים : 1. השר לביטחון פנים
2. נציב בתי הסוהר
3. שרת המשפטים

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון : 02-6466588, פקס : 02-6467011

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדיון דחוף

מוגשת בזה עתירה למתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם לבוא ליתן טעם :

א. מדוע לא יבטיחו בתוך זמן סביר לכל אסיר ועצור (להלן-"אסיר") שטח מחיה הולם בתא וינקטו את הצעדים הבאים לשם כך :

1. קביעת שטח המחיה ההולם לאסיר ;
 2. הכנת תוכנית שתקבע את דרכי הפעולה להשגת שטח מחיה הולם לאסיר ;
 3. קביעת לוח זמנים בטווח סביר למימוש התוכנית שתקבע.
- ב. מדוע לא ינקטו באופן מיידי בצעדים הדרושים על מנת להבטיח לכל אסיר שטח מחיה של 4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת) הדרוש למניעת ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה.
ואלו נימוקי העתירה :

בקשה לדיון דחוף

1. עניינה של עתירה זו הוא בהחזקתם של מרבית הכלואים בבתי הסוהר והמעצר בישראל בתנאי צפיפות קשים הפוגעים בצלם האנוש שלהם ובזכויותיהם לכבוד, לשלמות הגוף והנפש ולפרטיות, וכן פוגעים בחירותם במידה העולה על הנדרש. שטח המחיה הזעום המוקצב לאסירים ולעצורים [להלן-"אסיר או אסירים"], הנופל אצל מרבית האסירים משלושה מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת), יוצר מצב בו ריצוי המאסר הופך עבורם למלחמת הישרדות וקיום. כתוצאה משטח המחיה המצומצם המוקנה לו, האסיר נאלץ פעמים רבות לקיים את כל שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, ללא יכולת כמעט להתהלך בתא וללא אפשרות למספר אסירים לעמוד בו זמנית בחלל המצומצם שנוותר בתא. הצפיפות יוצרת דוחק ומחנק בתאים, פוגעת בבריאותם של האסירים וגורמת לחיכוך מוגבר בין האסירים.
2. מעבר לפגיעה הקשה בזכותם של אסירים לכבוד, לשלמות הגוף ולפרטיות, בעניינם של מרבית האסירים עולה הפגיעה כדי ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה. מספר מקורות בינלאומיים, ובכלל זה הוועדה נגד עינויים של האו"ם, מלמדים, כי על מנת להימנע מענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה, המהווה כלל מנהגי במשפט הבינלאומי, יש להבטיח לכל אסיר שטח מחיה של מינימום **ארבעה מ"ר** (ללא שטח השירותים והמקלחת).
3. בעתירה זו מתבקשים המשיבים לפתור את בעיית הצפיפות בבתי הסוהר באמצעות גיבוש תוכנית למימוש שטח מחיה הולם לאסיר וזאת בטווח זמן סביר. העותרים מכירים בכך שפתרון מקיף של הבעיה מחייב עבודת מטה, תכנון וביצוע. אלא שנוכח הפגיעה בזכויות החוקתיות של האסירים נדרש דיון דחוף שיחייב את המשיבים להתחיל בצעדים הדרושים למימוש הפתרון. בנוסף, נוכח הפגיעה הקריטית בזכויותיהם של אותם אסירים המוחזקים בתנאים המהווים ענישה אכזרית ובלתי אנושית, נדרשים המשיבים כסעד דחוף לנקוט באופן מיידי בצעדים, הדרושים כדי להבטיח לכל אסיר שטח מחיה של 4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת).
4. ידוע לעותרים, כי הדרישה לנקוט באופן מיידי בצעדים הדרושים כדי להבטיח לכל האסירים אפילו את שטח המחיה המינימאלי ביותר של 4 מ"ר – ולא להמתין לתכנון ארוך טווח יותר – אינה פשוטה. שכן, שטח המחיה בו מוחזקים האסירים כיום רחוק אף מדרישה ראשונית זו. אלא שאין בכך כדי להצדיק את המשכו של המצב הקיים שבו החזקת אסירים נעשית בתנאים בלתי אנושיים המפריים את חובות המשיבים להימנע מענישה אכזרית ובלתי אנושית. מלבד שיפוץ ובנייה הנמשכים זמן רב, יכולים המשיבים לנקוט במספר צעדים דחופים שיביאו **בטוח הקרוב** להעלאת שטח המחיה לכל אסיר ל- 4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת) וזאת, בין היתר, באמצעות: הרחבת השחרור המנהלי, עיכוב ביצוע עונשי מאסר במקרים מסוימים, הרחבת האפשרויות לחלופות מאסר ומעצר, התחשבות בצפיפות בגיבוש עמדת התביעה לגבי מאסר בפועל.
5. כפי שיפורט בפרק 3.ג לעתירה, גם במדינות אחרות שבהן נמצא כי הצפיפות מפרה את זכויות האסירים באופן חמור כל כך, דרש בית המשפט מהמדינה לבצע בטווח זמן של שנה-שנתיים שינויים מרחיקי לכת על מנת להפחית באופן ניכר את רמת הצפיפות במתקני הכליאה ולהבטיח לכל אסיר שטח מחיה מינימאלי.
6. הדיון הדחוף דרוש על מנת להביא את המשיבים לתת מענה אמיתי ומעשי לבעיה האקוטית של הצפיפות בבתי הסוהר העומדת לפתחם זה שנים ארוכות. למרות חומרת העניין והעובדה שהבעיה קיימת וידועה זה שנים רבות, אין בידי המשיבים כל תוכנית משמעותית להתמודדות עם הצפיפות

במתקני הכליאה אף בטווח הרחוק. בהעדר דיון דחוף, ימשיכו המשיבים להימנע מנקיטה בפעולות ממשיות לפתרון הבעיה, ונוכח העליה במספר המעצרים והמאסרים בשנים האחרונות, יש להניח, כי שטח המחיה לאסיר צפוי עוד לרדת.

7. נוכח הפגיעה החמורה בזכויות האסירים ובשים לב לכך שהמשיבים אינם מציעים כל פתרון, ולו פתרון בטווח הבינוני או הרחוק, לבעית הצפיפות הקשה, **יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע את העתירה לשמיעה בדחיפות.**

מבוא

8. שטח המחיה המסופק לאסירים ולעצורים על ידי המשיבים, העומד על כ- 3 מ"ר בממוצע לאסיר, פוגע קשות בזכויות יסוד חוקתיות של האסירים, לרבות בכבודם ובשלמות הגוף שלהם. מצב זה אינו מתיישב עם ההכרה המושרשת היטב בדיון הישראלי בעקרון לפיו שערי הכלא אינם מפרידים בין האדם לבין צלם האנוש שלו וזכויותיו. לאחרונה אף נחקק תיקון לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 הקובע, כי **"אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו"** (סעיף 11ב(ב) לפקודת בתי הסוהר, הוזהרה להוראה בעניינם של עצורים בסעיף 9(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו – 1996 (ההדגשה הוספה)).

9. מצב הצפיפות הקשה בבתי הכלא בישראל רחוק גם מהסטנדרטים הנהוגים במדינות דמוקרטיות אחרות ומהרף אשר אומץ על ידי ארגונים בינלאומיים להבטחת תנאי מחיה הולמים. הוא אף נמוך בכמחצית מהעמדה הרשמית המקצועית של המשיב 2, הקובעת כי משמורת הולמת מחייבת שטח מחיה של כשישה מ"ר לאסיר.

10. כתוצאה מצפיפות זו, הופכים בתי הסוהר לזירה שאינה מאפשרת תנאי בריאות והיגיינה מינימאליים, וכן לזירה של אלימות ומאבקי שליטה על מרחב ומשאבים מוגבלים. תנאים אלו פוגעים גם בסיכויי האסיר להשתקם ולהיקלט בחברה עם שחרורו.

11. תפקידו ואחריותו של המשיב 2 הם להחזיק אסירים ב"משמורת נאותה", לשמור על שלומם הנפשי והגופני ולפעול לשיקומם על מנת שיוכלו לחזור לקהילה כאנשים נורמטיביים ולהשתלב בחברה. תנאי הצפיפות חוטאים לכל אחת מהתכליות הללו, והם משליכים על ביטחונם ושלומם של הציבור בכללותו.

12. מעבר לפגיעה החוקתית בזכויות האסירים, כאשר שטח המחיה לאסיר יורד לרמה נמוכה כל כך, הקיימת במרבית מתקני הכליאה בישראל, הצפיפות מביאה לתנאי מחיה קשים ביותר המגיעים אף לכדי הפרה של החובה להימנע מענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה, המהווה עקרון של המשפט הבינלאומי המנהגי.

13. בעית הצפיפות הקשה במתקני הכליאה בישראל ידועה למשיבים מזה שנים רבות. מספר רב של ועדות הוקמו בעניין זה מאז שנות ה-70, מבקר המדינה פרסם דוח חריף על הבעיה בתחילת שנות ה-90, ומחקרים אקדמיים ממשיכים להראות שצפיפות מובילה לאלימות, פוגעת בבריאות האסירים ובסיכויי השיקום. למרות זאת, לא חל כמעט כל שינוי בשטח המחיה המוקצה לאסירים בשלושת העשורים האחרונים, ואין בידי המשיבים כל תוכנית לפתרון בעית הצפיפות ולהבטחת שטח מחיה הולם לאסיר.

14. עתירה זו דורשת מהמשיבים להימנע מלהחזיק אסירים בתנאי צפיפות קשים באמצעות קביעת שטח מחיה הולם לאסירים, ואימוץ תוכנית שתקבע את דרכי המימוש להשגתו בתוך פרק זמן סביר. ברי, כי קביעת השטח הראוי לאסיר בתא צריך להתחשב בתנאי כליאתו כגון: משך השהייה בתא, שטחים נוספים הנגישים לאסיר ומשך השהייה בהם ומספר האסירים בתא. אולם, אין בכך כדי לשנות מהחובה של המשיבים לספק לכל אסיר, ללא קשר לתנאי כליאתו, שטח ראוי בתוך התא, המשמש את האסיר כ"ביתו" במהלך מאסרו.
15. נוסף על כך, כצעד חירום חיוני, מתבקשים המשיבים לפעול באופן מיידי כדי להבטיח שטח של 4 מ"ר לכל אסיר (ללא שטח השירותים והמקלחת), הדרוש למניעת ענישה בלתי אנושית, אכזרית ומשפילה. יודגש, כי נתון זה מתייחס לשטח המינימאלי הדרוש לאסיר בתאו ללא קשר לתנאי הכליאה האחרים שלו או למשך השהייה שלו בתא.

רקע עובדתי

הצדדים לעתירה

16. העותרת 1, **האגודה לזכויות האזרח**, הינה עמותה רשומה הפועלת לקידום זכויות האדם בישראל, ובין היתר פועלת לשמירה על זכויות היסוד של ציבור העצירים והאסירים בישראל.
17. העותרת 2, **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים**, הנו מוסד מוכר להשכלה גבוהה, הפועל ללא מטרת רווח מאז 1995. המרכז האקדמי פועל לרתום את המחקר האקדמי לטובת עשייה משפטית וציבורית לשינוי חברתי. העותרת 2 היתה ממגישות העתירה נגד הפרטת בתי הסוהר והיא עוסקת רבות בתחום זכויות אסירים במסגרת הקליניקה לזכויות חשודים, נאשמים, אסירים ועצורים.
18. העותרת 3, **רופאים לזכויות אדם**, הינה עמותה רשומה המאגדת רופאים ואנשי רפואה להגנה על זכויות אדם. העותרת 3 שמה לה למטרה, בין היתר, לשפר את תנאי החזקתם של עצירים ואסירים במתקני הכליאה השונים בישראל.
19. המשיב 1, **השר לביטחון פנים**, הוא השר הממונה על שרות בתי הסוהר. המשיב 2, **נציב בתי הסוהר**, הוא העומד בראש השרות האחראי על החזקתם של אסירים ועצורים במשמורת בטוחה ונאותה ועל החזקתם בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותם ובכבודם.
20. המשיבה 3, **שרת המשפטים**, היא השרה האחראית על מערכת אכיפת החוק והמשפט.

הנתונים

21. על פי נתוני שב"ס, שנמסרו לעותרות במסגרת בקשת מידע לפי חוק חופש המידע, שטח מחיה ממוצע לאסיר בכלל מתקני הכליאה עומד כיום על **כ- 3.1 מ"ר בלבד**. שטח מחיה זה נמוך באופן משמעותי מהשטח המינימאלי הראוי על פי עמדת שב"ס העומד על **6.5 מ"ר** (על פי מצגת ענף תכנון אסטרגי- מינהל תכנון בשב"ס, "תנאי מחיית אסירים- שיפוץ אגפים ושטח מחיה" יוני 2010), הוא רחוק מהתקן לשטח מחיה מינימאלי שנקבע כבר בשנת 1982 בתוכנית המיתאר הארצית לבתי סוהר העומד על **5 מ"ר – 6.5 מ"ר**. כפי שיפורט בהמשך, שטח מחיה של 3.1 מ"ר רחוק גם מהסטנדרט הנהוג במדינות דמוקרטיות. נתון זה אף רחוק מהתקן הצנוע שנקבע

בתקנות כבר לפני 15 שנים לגבי מתקני כליאה חדשים לעצורים (4.5 מ"ר) (תקנה 3(ה)3 לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1997), ואשר אומץ לאחרונה אף לגבי אסירים שפוטים (תקנה 2(ח) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010).

תשובת המשיב 2 מיום 6.12.2012 לבקשת חופש המידע של העותרת 1 מצ"ב **כנספח ע/1**.

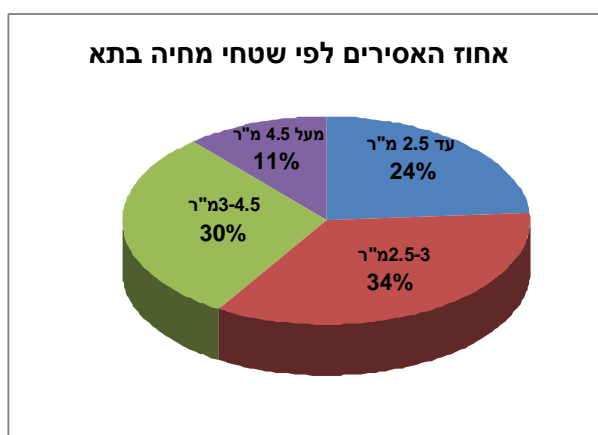
מצגת ענף תכנון אסטרטגי- מינהל תכנון בשב"ס, "תנאי מחיית אסירים-שיפוץ אגפים ושטח מחיה" יוני 2010 (להלן-"מצגת תנאי מחיית אסירים") מצ"ב **כנספח ע/2**.

עותק מתכנית מיתאר ארצית לבתי סוהר, מס' ת/מ/א/24 (להלן-"תמ"א 24") מצ"ב **כנספח ע/3**.

22. חישוב שטח המחיה לאסיר כולל את כל שטח התא ובכלל זה את המיטות, הארונות וכן שטחי השירותים והמקלחת, כאשר אלה נמצאים בתוך התא. במילים אחרות, השטח הממוצע הפנוי עבור כל אסיר, בניכוי החללים התפוסים על ידי רהיטים, שירותים ומקלחות, הינו נמוך ביותר, ובממוצע, פחות בהרבה מ- 3.1 מ"ר.

23. נציין כבר בראשית הדברים, כי המשיבים מחשבים את שטחו של התא כולל שטח השירותים והמקלחת, אשר נמצאים במרבית התאים. לעומת זאת, הגופים הבינלאומיים הרלוונטיים וכן במדינות אחרות מחשבים את שטח התא ללא שטח השירותים והמקלחת.

24. מהנתונים שנמסרו על ידי שב"ס עולה כי 58% מכלל האסירים, שהם כ- 11,000 אסירים, מוחזקים בתאים בהם שטח המחיה לאסיר נמוך מ- 3 מ"ר ומתוכם כ- 4000 אסירים (24% מכלל האסירים) מוחזקים בשטח מחיה הנמוך אף מ- 2.5 מ"ר.



25. להלן פירוט השטחים הממוצעים במתקני הכליאה השונים בישראל (**כנספח ע/1** לעיל):

מחוז דרום		מחוז צפון		מחוז מרכז	
5.7	אלה	4.0	חרמון	2.4	ניצן
3.1	אשל	3.6	צלמון	5.5	מג"ן-מר"ש

מחוז דרום		מחוז צפון		מחוז מרכז	
2.9	דקל	3.0	הכרמל	3.4	נוה תרצה
2.9	אוהלי קידר	2.4	דמון	3.1	איילון
2.8	רמון	2.7	שיטה	2.7	מעשיהו
2.6	נפחא	2.7	גלבוע	2.9	גבעון
2.6	שקמה	2.5	קישון	5.3	אופק
2.4	קציעות	2.3	מגידו	4.7	רימונים
				3.6	הדרים
				3.4	השרון
				3.7	תל אביב
				2.2	עופר
				3.0	ירושלים

26. מהנתונים שלעיל עולה, כי תנאי צפיפות קשים ניתן למצוא במרבית בתי הסוהר במחוזות השונים וכי לא מדובר בתופעה יוצאת דופן או מקומית במתקן כזה או אחר. **במחצית ממתקני הכליאה בישראל שטח המחיה הממוצע נמוך מ- 3 מ"ר**. ברובם של מתקני הכליאה במחוז הצפון ובמחוז הדרום מוחזקים אסירים בשטח מחיה הנע בין 2.3-3 מ"ר.

27. כמובן שלא ניתן להתייחס לשטח המחיה המוקצה לאסיר בתא כנתון מספרי אחיד. על מנת להבטיח תנאי מחיה ראויים לאסיר יש לבחון את שטח המחיה בתא יחד עם נתונים רלוונטיים אחרים הנוגעים לאפשרויות העומדות בפני האסיר בתוך התא ומחוצה לו: מספר השעות שבהן רשאי האסיר לשהות מחוץ לתא, מספר האסירים בתא, גודל השטח הנוסף אליו יש לאסיר גישה מחוץ לתא, משך המאסר וכו'. למרות שהשטח הראוי לאסיר צריך להתחשב במגוון שיקולים נוספים, על המשיבים חלה החובה לספק לכל אסיר שטח מינימאלי בתוך התא, וזאת ללא תלות בתנאים אחרים, כפי שיפורט בהמשך.

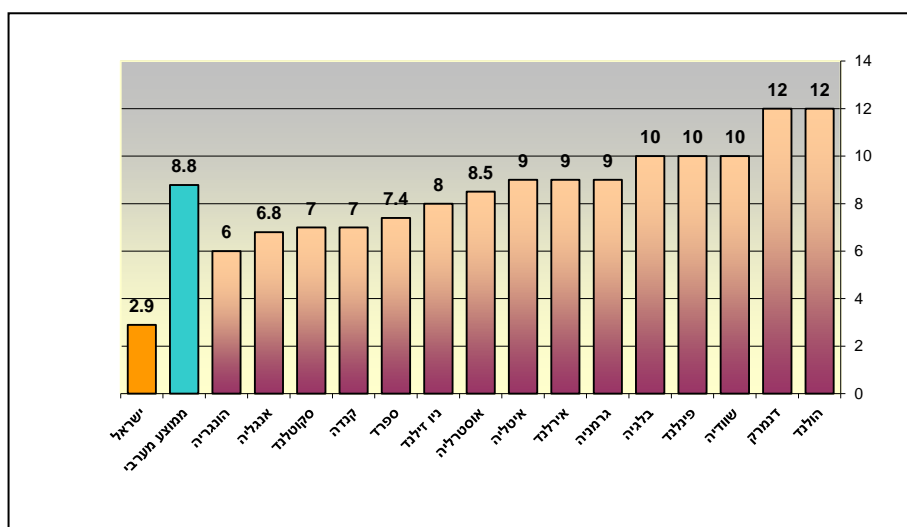
28. שטח המחיה בתא משפיע על תנאי המחיה של כלל האסירים, אולם הוא משפיע במיוחד על איכות החיים של האסירים באגפים הסגורים. ככל שהאסירים נמצאים בתאיהם זמן רב יותר, כך עולה החשיבות של מרחב המחיה עבורם בתא. כ-50% מהאסירים מתגוררים באגפים סגורים, והם זכאים בדרך כלל לצאת מהתא למספר שעות בודדות מדי יום (כשעה-שעתיים) לטיול בחצר (דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שטח המחיה של אסיר, כתיבה: אורי טל, עמ' 2, 20.10.2009). עבור אסירים אלו, תנועתם במשך למעלה מ-20 שעות ביממה מוגבלת לשטח התא בלבד. בשטח התא הם אוכלים את ארוחותיהם, מתקלחים, עושים את צרכיהם, קוראים, מתפללים וכו'.

29. ניתוח נתוני שב"ס, המוצגים בדוח מרכז המחקר של הכנסת משנת 2009, מעלה כי סוג האגף (היותו אגף סגור או פתוח) וזמינותם של שטחים ציבוריים מחוץ לתא אינם מהווים מדד בקביעת שטח המחיה לאסיר בתא מסוים. האגפים הסגורים צפופים במידה דומה לאלה הפתוחים, למרות שבראשונים האסירים אינם יוצאים כמעט מן התא ואין להם נגישות לחצר או למתקנים

ציבוריים אחרים מלבד למשך שעה-שעתיים ביום. כך לדוגמה, על פי נתוני שבי"ס שפורסמו בדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בכלא גלבוע שטח המחיה לאסיר באגפים הביטחוניים (הסגורים) עומד על בין 2.2 מ"ר ל- 2.8 מ"ר; בכלא מגידו במרבית האגפים הביטחוניים שטח המחיה עומד על 2.2 מ"ר; בכלא שיטה שטח המחיה באגף הביטחוני (אגף 7) עומד על 2.8 מ"ר. על פי הידוע לעותרות, באגפים אלו נותרו הנתונים זהים גם היום.

דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על המצב הפיזי של מתקני הכליאה בישראל, כתיבה: אורי טל, 22.11.2009 (להלן: "דוח בעניין מתקני הכליאה בישראל") מצ"ב כנספח ע/4.

30. שטח המחיה לאסיר בישראל רחוק מהסטנדרט המקובל במדינות דמוקרטיות. לפי נתוני שבי"ס משנת 2009, הסטנדרט המקובל במדינות המערב הוא כ- 8.8 מ"ר, והוא נע בין 6 ל- 12 מ"ר לאסיר.



מקור: מצגת תנאי מחיית אסירים, נספח ע/2 לעיל.

31. דוגמאות לסטנדרט שטח המחיה לאסירים במדינות שונות ניתן למצוא בסקירה של הצלב האדום מאפריל 2012:

"[S]tandards in Europe range from **4 m²** in Albania to **12 m²** in Switzerland. ...

In South America, Chile specifies **6 m²**, which includes a single bed, a shower, a washbasin, a desk and a shelf. In Guatemala, there are three types of cells: individual cells measure **11.52 m²**, cells for three measure **20.68 m²** with an average of **6.98 m²** per person, and collective cells for 37 prisoners measure 276.35 m² with an average of **7.46 m²** per person....

In Africa, dormitory accommodation is the norm. In Kenya, the minimum space requirement is 40 sq ft (**3.7 m²**) per prisoner. In Senegal, no minimum space is specified but an internal study showed that the average floor space is **3.55 m²** per person, the cubic

capacity being 5 m³. In Mauritius, the per capita space requirement is 8.75 m² in a single cell, 4.08 m² in dormitories for 20 people and 5.58 m² in a hospital ward."

International Committee of the Red Cross (ICRC), '[Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons Supplementary Guidance](#)', p. 32-33, 2012.

32. מהנתונים שלעיל עולה, כי ישראל נמצאת הרחק מאחור לא רק לעומת מדינות מפותחות אלא אף לעומת מדינות בעולם השלישי.

33. הפער בין מצב הצפיפות בישראל לבין המקובל במדינות דמוקרטיות ידוע היטב למשיבים, כפי שנטען על ידם במסגרת ההליכים בעתירה בעניין בית הסוהר הפרטי: "מרחב המחיה של אסיר בישראל כיום הינו 2-4.5 מ"ר לאדם, לעומת מרחב של 6-10 מ"ר לאדם, המקובל בעולם... גידול קבוע במספר האסירים מדי שנה מחריף את מצוקת התנאים הקיימים." (בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פסקה 36 (19.11.2009) (להלן: "עניין בית הסוהר הפרטי")).

34. שטח המחיה בפועל רחוק גם מהעמדה המקצועית של המשיב 2, לפיה שטח המחיה ההולם לאסירים צריך לעמוד על כ-6 מ"ר. המשיב 2 חזר על עמדה זו באופן עקבי במהלך השנים. כך, לדוגמה, בטרם הותקנו תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, אשר הסדירו את תנאי המחיה בתא המאסר, "שב"ס הביע את עמדתו בפני השר שרצוי לעמוד על הדרישה ל-6.5 מ"ר" (מצגת תנאי מחיית אסירים, נספח 2/על).

35. מחקרים בתחום הכליאה מראים, כי הצפיפות בבתי כלא באה לידי ביטוי גם בפגיעה בנגישות לשירותים בכלא ובזמינות שלהם – שירותים סוציאליים, טיפולים רפואיים ונפשיים, חינוך ומסגרות שיקום וכן שטחים ציבוריים. ככל שיש יותר אסירים במתקן כליאה לעומת הייעוד המקורי שלו, הרי שהשירותים שמתקן הכליאה יכול להעניק מתחלקים כעת על פני מספר גדול יותר של אסירים וכך גם לגבי התשתיות הציבוריות במתקן כגון חדר אוכל וחצר טיולים. מחקרים מצאו, כי הצפיפות גורמת לכך שלכל אסיר יש פחות מכל דבר: "המשאבים המועטים העומדים לרשות האסירים/ות מנוצלים מעבר לקיבולתם האובייקטיבית. מיעוטן של אפשרויות התעסוקה, הכשרה מקצועית, חינוך וכוח אדם רפואי וסוציאלי וחסרונם או נגישותם הגרועה של משאבים פיסיים (כגון מוצרי היגיינה, מספר מקלחות ומגוון מוצרי מזון) ונפשיים (כגון ספרים, אמצעי בידור, חוגים), אשר עשויים לסייע לאסירים/ות בהכנסת תכנים משמעותיים לסדר יומם/ן, מובילים לתסכול, למרמור ולבטלה." (גילה חן ותומר עינת, כלא נשים – החצר האחורית של החברה הישראלית, עמ' 96-97 (2010)).

וראו גם: שלמה גיורא שוהם, גבריאל שביט, גבריאל קאבאליון ותומר עינת, עבירות ועונשים: מבוא לפנולוגיה, עמ' 234 (2009); United Nations Office on Drugs and Crime, [Handbook on Strategies to Reduce Overcrowding in Prisons](#), p. 11-14, 2010.

36. ואכן, כפי שיפורט להלן, בחלק ניכר ממתקני הכליאה הוספו במהלך השנים מקומות כליאה על ידי הגדלת תפוסת האסירים בתאים קיימים ועל ידי הוספת אגפים בשטחים הקיימים על גבי תשתיות קיימות. יש לציין כי דו"חות הסנגוריה בעניין תנאי כליאה מצביעים על קשיים רבים בזמינות שרותי הרפואה, השיקום, הטיפול והחינוך במתקני הכליאה - שניתן להניח כי הם

נובעים, בין היתר, מבעיית הצפיפות (הסנגוריה הציבורית, תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ומשטרת ישראל בשנים 2009-2010, אוגוסט 2011).

37. בנוסף לשטח המחיה הנמוך המוקצה לאסירים, הצפיפות מתבטאת גם במספר האסירים הגדול בתאים. על פי נתוני שב"ס, 85% מהאסירים מוחזקים בתאים של 4 אסירים ומעלה, ומתוכם 43% מוחזקים בתאים של למעלה מ-9 אסירים. רק ב-25% מהתאים מוחזקים עד ארבעה אסירים (מצגת תנאי מחיית אסירים, **נספח ע/2 לעיל**). זאת למרות שאמת המידה הראויה, כפי שנקבעה בתקנות בתי הסוהר ובתקנות המעצרים לבניה חדשה, עומדת על לא יותר מ-4 אסירים בתא (תקנה 2) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010 ותקנה 3(ה)2 לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים)(תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997).

סטנדרט שטח מחיה לאסיר

38. אין כיום סטנדרט המחייב את המשיבים לספק לאסירים שטח מחיה מסוים. ביום 3.5.2011 הותקנו תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, אשר הסדירו את תנאי המחיה בתא המאסר. בתקנה 2(ח), נקבע כי "השטח הממוצע לאסיר בתא **לא יפחת מארבעה וחצי מטרים רבועים**; חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ככל שישנה מקלחת בתא, ומחולק במספר המיטות שבתא."

39. לא זו בלבד שהסטנדרט שנקבע בתקנות נמוך באופן ניכר מהסטנדרט הנהוג במדינות דמוקרטיות אחרות ומנוגד להמלצה המקצועית של שב"ס, אלא שהחובה לעמוד בסטנדרט זה הוחלה על בנייה עתידית בלבד ו"ככל הניתן" גם לגבי תכנון השיפוץ של מקומות מאסר קיימים (תקנה 8(ב) לתקנות). עולה מכך, כי גם לאחר התקנת התקנות, לא קיים כל סטנדרט המסדיר את מינימום שטח המחיה להחזקת האסירים במתקני הכליאה בישראל **כיום**, ולגבי הבנייה העתידית נקבע סטנדרט בלתי מספק ביחס למקובל בעולם ולהמלצות של ארגונים בינ"ל וביחס לעמדה המקצועית של המשיב 2.

40. בעניינם של עצורים נקבע כבר בשנת 1997 בתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997, כי הסטנדרט הראוי להחזקת עצורים עומד על 4.5 מ"ר לאסיר. תקנה זו הוחלה אף היא רק על תאי מעצר שתכנונם החל לאחר כניסת התקנות לתוקף. היום, 15 שנים לאחר כניסתן לתוקף של התקנות, עדיין אין בנמצא כמעט עצורים הזוכים "ליהנות" מהסטנדרט שנקבע, והשטח הממוצע לעצורים עומד על כ-3 מ"ר בלבד (דוח בעניין מתקני הכליאה בארץ, עמ' 3, **נספח ע/4 לעיל**).

41. לא זו בלבד שלא היתה כל התקרבות לסטנדרט הראוי שנקבע לגבי עצורים לפני למעלה מ-15 שנה, אלא שאף במקרים שבהם היתה חובה להבטיח שטח מחיה של 4.5 מ"ר לעצורים במתקנים שתוכננו לאחר כניסת התקנות לתוקף, הדבר לא נעשה. בתצהירו של מר בני נוה, אשר שימש ראש ענף תכנון אסטרטגי בשב"ס ותצהירו מצורף לעתירה, מוצגות הדוגמאות הבאות: אגף 7 שנבנה באוהלי קידר בשנת 2003, אוכלס בתחילה על ידי אסירים ביטחוניים בשטח מחיה של פחות מ-3 מ"ר לאסיר, אולם בשנת 2007 הועברו אליו עצורים פליליים, ושטח המחיה באגף לא שופר; בבית כלא צלמון הוסב בשנת 2007 מבנה בשטח הכלא לאגף עבור 108 עצורים (אגף 10), ושטח המחיה בו עומד על 2.9 מ"ר; בית המעצר אבו כביר שופץ בתחילת שנות ה-2000, והתאים הותאמו

לדרישת התקנות (4.5 מ"ר לעצור). אולם לאחר העברת המתקן לשב"ס בשנת 2007, הוגדל מספר האסירים במתקן, ובעקבות הגדלת הצפיפות במתקן עומד כעת שטח המחיה על 3.7 מ"ר בממוצע לאסיר (סעיף ג' לתצהירו של מר בני נוה).

תצהירו של מר בני נוה, לשעבר ראש ענף תכנון אסטרטגי בשב"ס, מצורף כנספח 5/ע.

42. לסיכום הדברים עד כאן נחזור ונדגיש, כי הצפיפות בבתי הסוהר בישראל יוצרת תנאי מחיה קשים מנשוא, אשר פוגעים בצלמם, בכבודם ובבריאות הפיזית והנפשית של האסירים. בהעדר סטנדרט הקובע מהו שטח המחיה הראוי שיש לספק לאסירים במתקני הכליאה כיום, ממשיכים אסירים לשהות בתנאי צפיפות בלתי נסבלים כעניין שבשגרה וללא פתרון נראה לעין. הדברים באים לידי ביטוי בדבריו של היועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים בוועדת הפנים של הכנסת מיום 1.5.2013:

"הבעיה במדינת ישראל שאין לנו שטח של תנאי מחיה לאסירים. לכן, יחסית לעולם, אנחנו, אפילו מהמדינות הכי נחותות באירופה, אז אנחנו יכולים לתת 3.1 מ' תנאי מחיה לאסיר, לעומת 6 ומעלה במקומות אחרים באירופה." (פרוטוקול מס' 16 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, עמ' 2, 1.5.2013).

מקורות בעיית הצפיפות במתקני הכליאה

43. בעיית הצפיפות מלווה את מתקני המאסר והמעצר בישראל מאז הקמתם ונראה כי היא הפכה ל"מחלה" כרונית. היא נעוצה, בין היתר, במחסור במקומות כליאה מחד גיסא, ובעלייה החדה במספר האסירים בבתי הסוהר לאורך השנים מאידך גיסא. מאמצי שב"ס לאורך השנים נועדו בעיקרם לתת מענה למחסור במקומות כליאה, והם לא הביאו כמעט להקלה בצפיפות. אין כיום בידי המשיבים כל תוכנית מאושרת ליישום סטנדרט לשטח ראוי אשר יביא להקלה משמעותית של בעיית הצפיפות. מלבד תוכניות מינימאליות לריווח של תאים קיימים, אין בעתיד הנראה לעין כל תוכנית לפתרון הבעיה, בין אם באמצעות בניה ושיפוץ ובין בכלים אחרים כגון צמצום מספר הכלואים באמצעות הרחבת האפשרויות לחלופות מעצר ומאסר, הרחבת השחרור המוקדם, קידום שינויים במדיניות הענישה והמעצרים ועוד.

44. מסקירת השתלשלות האירועים שלהלן עולה, כי במהלך השנים לא היו המשיבים מחויבים לסטנדרט מחייב של שטח מחיה לאסיר, ובפועל כל הפעולות שנקטו נועדו לענות על הצורך בהוספת מקומות כליאה תוך הנצחתה של בעיית הצפיפות. מרבית המתקנים שנבנו במהלך השנים, וכך גם השיפוצים של מתקנים קיימים והרחבתם, שימרו צפיפות מחפירה עבור מרבית האסירים.

45. חלק גדול ממתקני הכליאה בישראל הינם ישנים מאד ונבנו על פי סטנדרט בניה שאינו ראוי עוד היום. מרבית המתקנים שנבנו לפני שנות ה-90 תוכננו לשכן 10 אסירים ומעלה בתא בשטח מחיה של כ-2-3 מ"ר לאסיר. חלק ניכר ממתקנים אלו הוקמו במבנים ישנים שכלל לא נועדו לשמש בתי כלא. כך, לדוגמה, בתי הכלא איילון, השרון ודמון נבנו לפני למעלה מ-60 שנה במבנים ישנים ובלתי ראויים. יצוין, כי כבר בשנת 1982 נקבע בתוכנית המיתאר הארצית לבתי סוהר (תמ"א 24, נספח 3/ע לעיל) כי בתי הסוהר דמון ושיטה יבטלו נוכח תנאי המחיה הבלתי ראויים בהם. אולם

עד היום התוכנית לא יצאה לפועל, וכ-1000 אסירים מוחזקים בשני המתקנים הללו בתנאים בלתי אנושיים.

46. לאורך השנים הוקמו ועדות שונות ופורסמו דוחות אשר עסקו בנושא הצפיפות בבתי הסוהר. בשנת 1978 הוקמה ועדה לבירור נושא הפשיעה בישראל (ועדת שומרון); בשנת 1981 הוקמה ועדת חקירה לבחינת המצב בבתי הסוהר (ועדת קנת); בשנת 1987 הוקמה ועדה לבחינת דרכים להקלת הצפיפות בבתי הסוהר (ועדת קרפ), המשותפת למשרד המשפטים ולמשטרה; בשנת 1989 הוקמה ועדה לאיתור צרכי מערך הכליאה, המשותפת למשרד המשטרה ולשב"ס; ובשנת 1992 הוקמה ועדה לבדיקת אפשרות לקבוע אגפים בבתי מעצר מחוזיים/מרחביים במשטרה כבתי סוהר (ועדת לוי שאול).

47. ממצאי הוועדות כולן הצביעו על בעיית צפיפות חמורה במתקני הכליאה, עד כדי הגדרת תנאי הכליאה בהם כתת אנושיים. העמדה הנורמטיבית שבאה לידי ביטוי בדוחות אלו היא כי אין להוסיף על שלילת חירותו של האסיר גם את שלילת צלם האנוש שלו, הנובעת מהחזקתו בתנאים הנופלים מרמה מינימאלית של תנאי מחיה. עוד עולה מממצאי הוועדות כי על רקע הצפיפות מתגברת האלימות, וכי תנאי המחיה הקיימים בבתי הסוהר אינם מאפשרים לטפל באסירים ולשקמם (לתיאור עבודת הוועדות ראו: דוח מבקר המדינה – דוח שנתי מספר 43 לשנת 1992, עמ' 345-347, 1.4.1993 (להלן: "דוח מבקר המדינה").

48. על פי דוח מבקר המדינה, כבר בשנת 1979 החלה הכנת תכנית מתאר ארצית לבתי הסוהר, שמטרתה היתה לדאוג למקומות כליאה על פי צפי מספר אסירים לשנת 1992, בהתאם לקריטריונים של שטחי מחיה ופעילות אסירים, שהיו מקובלים בארצות מתקדמות באותם ימים. בשנת 1982 אושרה תכנית המתאר הארצית לבתי הסוהר ת/מ/א/24 על ידי הממשלה, ובה נקבע תהליך של סגירת מתקני כליאה בלתי ראויים והקמה של שישה מתקני כליאה חדשים בתוך כעשר שנים. תמ"א 24 התייחסה לתנאים המינימאליים הדרושים למתן היתר בנייה לבית סוהר. לפי התכנית, שטח מחיה מינימאלי הוגדר כ- 5 מ"ר - 6.5 מ"ר לאסיר, והתאים נועדו לאכלס עד 3 אסירים (תמ"א 24, נספח ע/3 לעיל).

49. המבקר מציין כי עד לשנת 1992, עשור לאחר אישור תמ"א 24, לא הוחל בביצוע התכנית: לא הוקם עד אז אף לא בית סוהר חדש אחד, ולא נסגרו בתי סוהר שנמצאו לא מתאימים ליעודם.

50. לפי דוח המבקר, בשנים 1982 – 1992 הוספו למתקני הכליאה יותר מ-3,000 מקומות במתקני הכליאה הקיימים לצורך קליטת אסירים נוספים, ולא לצורך הקלת הצפיפות. מקומות הכליאה שנוספו לא הדביקו את קצב גידול אוכלוסיית האסירים, וכתוצאה מכך תנאי המחיה והצפיפות הוחמרו והמצוקה גברה (דוח מבקר המדינה, עמ' 354).

51. במהלך השנים, על מנת להתמודד עם הגידול במספר האסירים, הוסבו שטחים ציבוריים כגון חדרי אוכל, חצרות ומסדרונות בבתי הכלא לאגפי כליאה, ובמרבית מתקני הכליאה נדחסו אסירים רבים הרבה יותר ממה שתוכנן מלכתחילה (דוח מבקר המדינה, עמ' 348).

52. בין השנים 1996 ל-2003 נבנו שישה בתי סוהר ובהם כ-2800 אסירים: צלמון, חרמון, הדרים, רימונים א', אופק ומגן. מתקני כליאה אלה נבנו במקורם בסטנדרט גבוה שכלל תאים המיועדים לשני אסירים בלבד בשטח מחיה של 5 מ"ר - 6 מ"ר לאסיר. אולם בפועל, נוכח מצוקת המקום והגידול במספר האסירים, מרבית המתקנים צופפו במהלך השנים, שטח המחיה ירד, וכיום הוא

עומד על 3.6 מ"ר בממוצע לאסיר בצלמון ובהדרים, ועל 4 מ"ר בחרמון. (סעיף 5ג' לתצהירו של מר בני נוה, **נספח ע/5**).

53. בשנת 2003 נבנו שני מתקני כליאה המיועדים לאסירים ביטחוניים (רמון וגלבע) בצפיפות גדולה העומדת כיום על 2.7 מ"ר, ובשנת 2004 הוסבו מבני מחסנים לכלא גבעון לאסירים פליליים, אשר גם בו הצפיפות גבוהה במיוחד ועומדת כיום על 2.9 מ"ר (סעיף 5ד' לתצהירו של מר בני נוה, **נספח ע/5**).

54. בעית הצפיפות במתקני שב"ס הוחרפה גם בעקבות העלייה שחלה במספר האסירים הביטחוניים בתקופת האינתיפאדה השנייה. בין השנים 2000 ל-2006 עלה מספר האסירים הביטחוניים מכ- 900 אסירים לכ-9500 אסירים. בין השנים 2005-2007 הועברה לשב"ס האחריות על כלל מתקני הכליאה בישראל, ובתקופה זו קלט שב"ס מתקנים מהמשטרה ומצה"ל שהיו ברובם ישנים, ברמת תחזוקה נמוכה ובצפיפות גבוהה, ובהם כ- 6000 מקומות כליאה: קציעות, עופר, מגידו, תל אביב, ירושלים, פתח תקוה וקישון (סעיף 5ד' לתצהירו של מר בני נוה, **נספח ע/5**).

55. מהתיאור לעיל עולה, כי למרות תנופת הבניה של מתקנים חדשים בשנות ה-90 ובשנות ה-2000, צעדים אלה לא הביאו להקלה בצפיפות, ואף הבנייה החדשה נעשתה בסטנדרטים בלתי ראויים וצפופים ביותר.

56. לצד מהלכי הבניה, שתוארו לעיל, שלא הביאו להקלה על בעיית הצפיפות, חלה בעשור האחרון גם עליה חדה במספר האסירים. בשנת 2002 היו בישראל 10,922 אסירים, ואילו בשנת 2012 היו 20,195 אסירים ([מספר אסירים לאורך השנים](#), אתר שב"ס).

57. כך הוסברה בעית הצפיפות על ידי המדינה בתגובתה לעתירה בעניין בית הסוהר הפרטי: "בעקבות הגידול בפשיעה והחרפת המצב הביטחוני בשנים האחרונות, גדל מספרם של העצורים והאסירים בישראל באופן שהביא למצוקה חריפה במקומות כליאה ומעצר. מצוקה זו- שצפויה להוסיף ולהחמיר בשנים הבאות (במהלכם הרגיל של הדברים)- יצרה מציאות קשה של פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של הכלואים". (עניין בית הסוהר הפרטי, פסקה 6 לתגובה מיום 11.4.2005).

58. על פי דוח הסנגוריה הציבורית מיולי 2013 שהתמקד בבעיית הצפיפות, אחת הסיבות המרכזיות לבעיית הצפיפות נעוצה בשיעורי הכליאה ההולכים וגדלים בישראל. שיעור הכליאה בשנת 2013 עמד בישראל על כ- 0.18% מכלל האוכלוסייה (ללא האסירים הביטחוניים). שיעור זה הינו גבוה באופן ניכר ביחס למרבית המדינות הדמוקרטיות (מבלי להתייחס לארה"ב שבה השיעור גבוה בהרבה). אחוז ההרשעות הפליליות שהסתיימו בעונשי מאסר בפועל עלה בעקביות במהלך השנים והוא גדל מ- 22% בשנת 2000 ל- 32% בשנת 2009. לצד הגידול במספר המאסרים, חל גידול ניכר גם במספר המעצרים, מ- 40,345 מעצרים בשנת 1998 ל-60,325 מעצרים בשנת 2010. (הסנגוריה הציבורית, צפיפות אוכלוסין, עמ' 19-22, יולי 2013 (להלן-"**דוח הסנגוריה הציבורית**")).

59. בעשור האחרון נבנו רק שני מתקני כליאה חדשים. בית סוהר אלה, אשר אוכלס בשנת 2010 נבנה במקורו כבית סוהר פרטי ובו כ- 800 אסירים בתאים של 2 - 4 אסירים. שטח המחיה בו עומד כיום על 5.7 מ"ר לאסיר. בשנת 2009 נבנה במתחם רימונים בית סוהר רימונים ב' עבור כ- 600 אסירים (במקום בית סוהר אשמורת שנסגר). גם בו שטח המחיה גבוה יחסית ועומד על 4.5 מ"ר לאסיר. (סעיף 9 לתצהירו של מר בני נוה, **נספח ע/5**).

60. בפועל, למרות מאמצי הבינוי והשיפוץ בשלושת העשורים האחרונים, כמעט שלא חל שיפור בשטח המחיה לאסירים, והוא נותר כ- 3 מ"ר לאסיר במהלך כל השנים.

שנה	שטח מחיה ממוצע לאסיר במ"ר
1992	2.9
2002	3.1
2009	2.9
2012	3.1

מקורות: דוח מבקר המדינה, עמ' 344; מצגת תנאי מחיית אסירים, **נספח ע/4** לעיל; דוח בעניין מתקני הכליאה בארץ, עמ' 3, **נספח ע/2** לעיל; תשובת שבי"ס לבקשת חופש המידע- **נספח ע/1** לעיל.

61. שבי"ס עושה בשנים האחרונות מאמצים רבים לרווח את מתקני הכליאה, בעיקר באמצעות שיפוץ אגפים, ריווח תאים (הוצאת מיטות מתאים) וסגירת אגפים שאינם ראויים. על פי נתוני שבי"ס, נסגרו מאז שנת 2009 כ-2900 מקומות לא ראויים בבתי הכלא, וכתוצאה ממגוון האמצעים שננקטו, גדל שטח המחיה מ-2.9 מ"ר בשנת 2009 ל-3.1 מ"ר היום.

תגובת שבי"ס לדו"ח הסנגוריה הציבורית בדבר תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שבי"ס 2009-2010 מצ"ב **כנספח ע/6**.

62. יש לציין כי השיפור המזערי שחל בשטח המחיה הממוצע לאסיר נובע בראש ובראשונה מפתחתו בשנת 2010 של כלא אלה, שבו שטח המחיה לאסיר הינו יוצא דופן ועומד על 5.7 מ"ר. מהשוואה בין נתוני שטח המחיה שנמסרו על ידי שבי"ס בשנת 2009 לאלה שנמסרו בשנת 2012 עולה, כי במרבית המתקנים (13 מתקנים) שטח המחיה הממוצע לא השתנה כלל ובחמישה מתקנים שטח המחיה אף **ירד** ב- 0.1 - 0.3 מ"ר (גבעון, קציעות, נפחא, קישון, מגידו). עלייה מזערית של 0.1 - 0.2 מ"ר בשטח המחיה הממוצע היתה בתשעה מתקני כליאה, ורק בכלא השרון היה גידול של 0.4 מ"ר בשטח המחיה. (השוואה בין הנתונים שפורסמו בדוח בעניין מתקני הכליאה בישראל, **נספח ע/4** לעיל לבין תשובת שבי"ס לבקשת חופש המידע, **נספח ע/1** לעיל).

63. גם אמצעים אחרים שננקטו בשנים האחרונות לצורך הקלה על הצפיפות בבתי הסוהר כמעט שלא תרמו להרחבת שטח המחיה לאסירים. כך, לדוגמה, האפשרות של שחרור מינהלי, שיושמה משנת 1990, לא הקלה את בעיית הצפיפות בבתי הסוהר. זאת בין היתר מכיוון שתקן הכליאה, שנקבע על ידי שבי"ס לצורך קביעת המכסה לשחרור מוקדם, אינו כפוף לסטנדרט של שטח מחיה מסוים. לאחרונה חל אף צמצום במנגנון השחרור המנהלי בעקבות תיקון לפקודת בתי הסוהר, שקודם על ידי המשיב 2 (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41), התשע"ב-2012). גם תכנית הפיקוח האלקטרוני המופעלת על ידי המשיבים מאז שנת 2005, ומאפשרת להגדיל את מספר האסירים והעצורים שישוחררו למעצר בית, לא הביאה לשיפור בבעיית הצפיפות.

64. מהסקירה שלעיל עולה בבירור, כי למרות המאמצים שהשקיע שבי"ס בשנים האחרונות, **השיפור בשטח המחיה המוקצה לאסירים הינו זניח**. עבור רובם של האסירים והעצורים בישראל לא חל כמעט כל שינוי בשטח המחיה המוקצה להם בעשורים האחרונים.

תוכניות לעתיד

65. לא זו בלבד שמאמצי שב"ס להרחבת מקומות הכליאה רחוקים מלספק מענה הולם לבעית הצפיפות ובפועל הביאו לשיפור מזערי בלבד בשטח המחיה לאסיר, אלא שאין כיום כל תוכנית מאושרת להגדלת שטח המחיה לאסירים.

66. מהדוח השנתי של שב"ס לשנת 2012 עולה כי ההתמודדות עם בעית הצפיפות תמשיך להיות מינורית ביותר, ולא קיימת כל תוכנית לשיפור המצוקה, אף לא בטווח הרחוק. הדוח מציין כי קיימים "מתקנים מיושנים ובלתי ראויים ברמת צפיפות גבוהה", וכן כי צפוי גידול של 300 אסירים פליליים בשנה. למרות זאת, המענה היחידי שניתן לבעיית הצפיפות ותנאי המחיה הבלתי ראויים הינו "המשך ריווח בהיקף של 100 מקומות לשנה" (שב"ס, דו"ח שנתי 2012, עמ' 65). אף אם נניח כי הריווח אכן יתקיים בקצב זה (והדבר נתון בספק רב נוכח הגידול הצפוי במספר האסירים), הדבר צפוי להביא לשיפור זניח בשטח המחיה של אסירים. על פי הערכתנו של מר בני נוה, לשעבר ראש ענף תכנון אסטרטגי בשב"ס, תוכנית הריווח צפויה להביא לעליה של ממוצע שטח המחיה מ- 3.1 מ"ר כיום ל- 3.25 מ"ר בעוד כעשר שנים. ברי, כי פתרון זה הוא בבחינת טיפה בים. (סעיף 11 לתצהירו של מר בני נוה, **נספח ע/5**).

67. לפני מספר שנים יזמו בשב"ס תכנית לצמצום הצפיפות שמציבה כיעד סופי שטח מחיה של 6 מ"ר לאסיר. התוכנית קובעת את היעדים הבאים: עד שנת 2016 יובטח שטח מחיה של לפחות 3 מ"ר לכל אסיר ו-40% ממקומות הכליאה יעמדו בסטנדרט של 6 מ"ר, ועד שנת 2025 שטח המחיה לא יפחת מ- 4.5 מ"ר ו-60% ממקומות הכליאה יעמדו בסטנדרט של 6 מ"ר. התכנית אינה מציבה מועד לעמידה ביעד הסופי. עלות התוכנית על פי אומדן שב"ס מוערכת בכ-4.5 מיליארד ש"ח.

מצגת "תוכנית לשיפור תנאי מחיית אסירים 2009-2025" מנובמבר 2008, מצ"ב **כנספח ע/7**.

68. למרות שתוכנית זו קובעת לוח זמנים רחוק ביותר והיא בלתי מספקת, בשב"ס מודים, כי היא אינה ריאלית ואין אפשרות ליישם את התוכנית, שכן היא טרם אושרה ותוקצבה בידי משרד האוצר וכי "אישור התוכנית ייקח זמן רב וסביר להניח שרק חלקה הקטן יאושר" (מצגת תנאי מחיית אסירים, **נספח ע/2** לעיל).

69. כלומר, אפילו תוכנית המציבה יעדים נמוכים ביותר לשיפור רמת הצפיפות אינה מאושרת כיום, ובפועל אין בידי המשיבים כל תכנית ממשית להקל על הצפיפות המחפירה.

70. יודגש, כי בנייה ושיפוץ אינם האמצעים היחידים להתמודד עם בעיית הצפיפות. בפני המשיבים עומדים מגוון כלים להתמודדות עם הבעיה ובין היתר, נקיטת צעדים על מנת להביא לצמצום מספר הכלואים באמצעות הרחבת השחרור המינהלי, הרחבת האפשרויות לחלופות מעצר ומאסר, קידום שינויים במדיניות הענישה והמעצרים ועוד.

השלכות הצפיפות על חיי האסירים

71. למספר המטרים הרבועים המוקצים לכל אסיר בתא יש השפעה עצומה על חייו של האסיר, על נפשו ועל בריאותו. הנתונים המספריים שלעיל מתורגמים למצוקה יומיומית שמתבטאת בדוחק ומחנק בתא, בתנועה מוגבלת ביותר, בחיכוך מתמיד עם יתר האסירים בתא, בהעדר מוחלט של

פרטיות, בחוסר אפשרות להסב לשולחן לאכול, בעליה בתפוצת מחלות, בהגברת המתח הנפשי ועוד.

72. מצוקות אלה הופכות את השהייה בתאים לבלתי אנושית. מלבד ההשפעה הישירה על חייו ובריאותו של האסיר, לצפיפות יש גם השפעות רוחב על שלום הציבור נוכח הפגיעה ביכולתו של האסיר להשתקם בתנאים אלו. כפי שיפורט להלן, הספרות הדנה בצפיפות מלמדת כי "צפיפות היא גורם בלבדי או משולב למחלות נפש, לתחלואה פיזית, לאלומות, לשיעורים גבוהים של התאבדות, להפרות משמעת ולרצידיביזם..." (שלמה גיורא שוהם, גבריאל שביט, גבריאל קאבאליון ותומר עינת, עבירות ועונשים: מבוא לפנולוגיה, עמ' 234 (2009)).

73. מהנתונים שלעיל עולה כי שטח המחיה של מרבית האסירים בבתי הסוהר בישראל הינו זעום וגדול רק במעט משטח המיטה שלהם. כפי שתואר לעיל, חישוב שטח המחיה לאסיר כולל גם את השטח התפוס על ידי חפצים: המיטה (כ-1.5 מ"ר), רהיטים אחרים המוצבים בתא (ארונית, שולחן, כיסא, ארון), ושטח השירותים והמקלחת הנמצאים במרבית התאים. משכך, שטח המחיה הפנוי שנותר למרבית האסירים לזוז בתא מחוץ למיטתם הינו קטן ביותר. מדובר בדוחק וצפיפות קשים מאוד ובלתי אנושיים.

74. תנאי המחיה הקשים הנגרמים כתוצאה משטח המחיה המצומצם יומחשו להלן באמצעות עדויות מתוך דוח הסנגוריה הציבורית מיולי 2013, שהוקדש לבעיית הצפיפות, וכן באמצעות תצהירים של חמישה אסירים ועצור אחד שנאספו על ידי העותרות בחודש נובמבר 2012. אף אם תנאי המחיה הספציפיים בתא זה או אחר שבו הוחזקו האסירים השתפרו, תצהירים אלה נועדו להמחיש את השפעת הצפיפות על בריאותם וכבודם של אסירים, והם נוגעים לתאים סטנדרטיים ולא למקרים יוצאי דופן של צפיפות. יודגש, כי הנתונים בתצהירים לגבי שטח המחיה שעמד לרשות האסירים מבוססים על התרשמותם והערכתם של האסירים.

75. מאחר שהאסירים המצהירים חוששים מפני חשיפת פרטיהם ולאור בקשתם, פרטי האסירים חסויים ומצויים אצל העותרות. ככל שהדבר יידרש, התצהירים המלאים, הכוללים את פרטי האסירים המצהירים, יימסרו לבית המשפט בלבד.
לעתירה מצורפים התצהירים הבאים:

תצהירו של א', אסיר בכלא השרון, שנגבה ביום 7.11.12, מצורף **כנספח ע/8**.

תצהירו של ב', אסיר בכלא רימונים א', שנגבה ביום 7.11.12, מצורף **כנספח ע/9**.

תצהירו של ג', אסיר בכלא כרמל, שנגבה ביום 7.11.12, מצורף **כנספח ע/10**.

תצהירו של ד', אסיר בכלא איילון, שנגבה ביום 12.11.12, מצורף **כנספח ע/11**.

תצהירו של ה', אסיר בכלא ניצן, שנגבה ביום 1.11.12, מצורף **כנספח ע/12**.

תצהירו של ו', עציר בכלא ניצן, שנגבה ביום 1.11.12, מצורף **כנספח ע/13**.

76. כמו כן, מצורף לעתירה זו תצהירה של גב' גלעדה הלמן, אשר עבדה כשלושים שנים בשב"ס, ובין היתר שימשה מפקדת של שני מתקני כליאה וקצינת אסירים מחוזית.

תצהירה של גב' גלעדה הלמן מצורף ומסומן **ע/14**.

א. מגבלת תנועה ומחנק

77. התוצאה המעשית של שטח המחיה המצומצם בתאי המאסר היא שהמרווח הקיים בין המיטות לבין קירות התא אינו מאפשר לאסירים תנועה מינימאלית בתא, ורבים מהם נאלצים להעביר את מרבית שעות היום והלילה שרועים על מיטתם. כך לדוגמה תוארו תאי המעצר בבית מעצר ניצן בדוח הסנגוריה: "באחד התאים, בו שהה אסיר אחד, ציינו המבקרים כי המרחב הפנוי בו זעיר, עד כדי כך שכאשר האסיר יורד מהמיטה ונעמד, לא נותר עוד מקום לזוז בתא... באגף 1 (אסירי עבודה), גודלם של התאים המיועדים לשישה עצורים כ- 12 מ"ר, קרי 2 מ"ר בממוצע לכל אסיר בתא. ... בתאים קיים מחסור במקומות ישיבה עקב הצפיפות, ולכן הם נמנעים מהצבת כסאות בתא, ובכל זמן שבו הם שוהים בתא הם אינם יורדים מן המיטות." (דוח הסנגוריה, עמ' 8 (ההדגשה הוספה)).

78. השילוב בין שטח המחיה המצומצם לבין ריבוי האסירים בתאים מביא לכך שאין די מקום בתא לתזוזה של כלל האסירים בתא, והם נאלצים לרדת מהמיטות לסירוגין, וככלל הם נשארים במיטותיהם מרבית שעות היממה. כמו כן, מצב זה יוצר חיכוך פיזי מתמיד בין האסירים היוצר מתחים וריבים. החיכוך המתמיד בין האסירים ומגבלת המקום מונעים מהאסיר גם כל אפשרות למרחב מינימאלי שבו ישמור על פרטיותו.

79. כך לדוגמה מתאר האסיר ב' את שהותו במשך כחצי שנה באגף 4 בבית כלא כרמל יחד עם 9 אסירים נוספים (לפי נתוני שב"ס שטח המחיה באגף זה הוא 2.3 מ"ר):

"גודל החדר היה כזה שאם 3 אנשים יורדים מהמיטה ועומדים במרכזו לא ניתן לזוז. בחדר היו 5 מיטות קומותיים; 10 ארוניות ברזל להחזקת חפצי האסירים ועוד ארונית אחת להחזקה משותפת של מוצרי קנטינה. בתוך החדר היו שירותים וכל פעם שמשוהו עשה את צרכיו החדר התמלא בסירחון קשה. בחדר הוחזקו 19 שעות ביממה סגורים. את רוב הזמן העברנו בשכיבה במיטות מאחר ולא ניתן היה להתנועע בחדר בחופשיות. ... אסירים רבו באופן קבוע ביניהם בחדר בגלל הצפיפות והמחנק ובגלל השהייה הרבה בתנאים אלה יום ביומו." (ההדגשה הוספה)

80. גם העצור ו' מתאר את תחושת המחנק והדחוק הנגרמים מהצפיפות בתא שבו שהה באגף 2 בבית מעצר ניצן: "בהיותי עצור ימים שהיתי באגף 2 בתא מס' 17 עם עוד 7 עצורי ימים. הצפיפות היתה קשה וגרמה למתח רב בין האסירים... בתוך 10 מ"ר של החדר יש גם שירותים ומקלחת של 2 מ"ר והשימוש בהם מסריח את חלל החדר וכשמתקלחים החדר מתמלא באדים לחים. בתקופה שאני הוחזקתי בתא זה היה הקיץ (חודש אוגוסט) החום היה קשה מנשוא והסירחון והמחנק היו בלתי נסבלים".

81. גם האסיר ד' מתאר את מגבלת התנועה שחוה בעת מעצרו בבית מעצר אבו כביר: "בתא זה שהינו 8 אסירים 22 שעות ביממה ברציפות.... לא היה מקום בחדר לעמוד וללכת ולחלץ עצמות ולכן רוב הזמן כולנו שכבנו במיטות. דבר שגרם לכאבי גב ולניוון שרירים." (ההדגשה הוספה).

82. על פי רוב אוכלים האסירים את ארוחותיהם בתא ולא בחדר אוכל. הצפיפות הקשה מובילה לכך שלעיתים אין מקום בתא להצבת כיסאות ושולחנות על מנת לאפשר לאסירים לאכול על גבי שולחן. אסירים נאלצים לאכול בישיבה במיטתם כאשר הצלחת על ברכיהם. כך לדוגמה האסיר

ה' מספר כי בתא בו שהה בכלא אוהלי קידר (באגף 33) לא ניתן היה לשבת ולסעוד על השולחן שהיה מוצב בתא, משום שלא היה מקום להכניס כסא לתא. מניסיונה של גבי הלמן אשר שימשה מפקדת של שני מתקני כליאה וקצינת אסירים מחוזית:

"בחלק גדול מהתאים, הצפיפות הייתה גדולה כל כך עד כי לא היה מקום להכניס שולחן או כיסא לתא ואסירים נאלצו במקרה כזה לאכול כשהם ישובים על המיטות שלהם והצלחת על הברכיים או שהם נאלצו לריב על מעט המקום הפנוי שקיים." (סעיף 4 לתצהיר ע/12) (ההדגשה הוספה).

83. בעניין זה ראוי להזכיר את שנקבע על ידי בית משפט נכבד זה לפני כשלושה עשורים:

"נמסר לנו, כי מקובל על נציב שירות בתי הסוהר, כי אכילה על הרצפה נופלת מהרמה המינימלית, וכי הוא מחפש דרכים להבטיח אכילה על שולחנות... **תנאים תרבותיים לאכילה כלולים ברמה המינימלית שיש להבטיח לכל אסיר. היטיב להביע זאת דוח ועדת קנת באמרו 'אם שיקולים של חינוך ושיקום מנחים את שירות בתי הסוהר, כי אז אין להשלים עם חינוך אסירים להרגלי אכילה של בהמות' "** (בג"ץ 540/84 מוסטפא יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביו"ש, מ(1) 567, 576 (1986) (ההדגשה הוספה))

ב. מתח ואלימות

84. מחקרים מצאו כי לצפיפות השפעות שליליות על התנהגותם של אסירים, ובין היתר היא באה לידי ביטוי בהתנהגות אלימה. תנאי צפיפות יוצרים אצל האסיר תחושות של חוסר ביטחון וחוסר שליטה באינטראקציות החברתיות הסובבות אותו, וכתוצאה מכך אסירים חווים יותר מתחים פסיים ופסיכולוגיים (Cox V. C., Paulus P. B. and McCain G., "Prison crowding research: the relevance for prison housing standards and a general approach regarding crowding phenomena," American Psychologist, 1984: 39, p. 1148-1160, p.1149). כמו כן, צפיפות יוצרת תחרות בין אסירים על משאבים מוגבלים וחיכוך פיזי מוגבר.

ראו גם:

Haney Craig, "The Wages of Prison Overcrowding: Harmful Psychological Consequences and Dysfunctional Correctional Reactions," Washington University Journal of Law and Policy, vol. 22 (2006).

Gendreau P, Goggin C. E. and Law M. A., "Predicting Prison Misconduct," Criminal Justice and Behavior, vol. 24 (1997).

Gaes G. & McGuire W J., "Prison Violence: The Contribution of Crowding Versus Other Determinants of Prison Assault Rates," Journal of Research in Crime and Delinquency, vol. 22 (1985).

Megargee E I., "The Association of Population Density, Reduced Space, and Uncomfortable Temperature with Misconduct in a Prison Community," American Journal of Community Psychology, vol. 5 (1977).

85. במחקר שפורסם בכתב העת "צוהר לבית הסוהר" בשנת 2006, ואשר הוזמן על ידי שב"ס, נבחנו הסיבות העיקריות לאלימות בבתי הסוהר על בסיס נתונים שנאספו בשנת 2003 לגבי מעורבות אסירים פליליים באירועי אלימות. המחקר מצא כי סכסוך על רקע תנאי מחיה מהווה גורם עיקרי לאלימות (וייס יהושע ויהודה גבי, "אלימות בקרב אסירים פליליים בבתי הסוהר", [צוהר לבית הסוהר](#) 10 (2006)).

86. במחקר שפורסם לאחרונה בכתב העת "צוהר לבית הסוהר" נבחן הקשר בין רמת הצפיפות בבתי סוהר פליליים בישראל לרמת האלימות הפיזית. המחקר עקב אחר אירועים אלימים שהתרחשו בשנים 2009 - 2010 ב-70 אגפים פליליים ברחבי הארץ. ממצאי המחקר מלמדים, כי ככל שהשטח האפקטיבי של האסיר קטן, עולה מספר אירועי האלימות באגף (המושג "שטח אפקטיבי" הינו שקלול של השטח הממוצע של האסיר בתאו והשטח הציבורי הנגיש לאסיר מחוץ לתא בהתאם לזמן שבו רשאי לשהות מחוץ לתא) (קתרין בן צבי ותומר כרמל, "אלימות כלואה, הקשר בין רמת הצפיפות בבתי סוהר פליליים בישראל לרמת האלימות הפיזית", [צוהר לבית הסוהר](#) 15, (2013)).

87. השילוב בין רמת הצפיפות הגבוהה לבין ריבוי האסירים בתאים מביא לחיכוך מתמיד ובלתי נמנע בין האסירים. כאמור לעיל, ב-43% מהתאים מוחזקים תשעה אסירים ומעלה. הצפיפות בתאים מחייבת מגע פיסי בין האסירים והיא יוצרת מתח והטרדות בדרך קבע בין האסירים בתא. צפיפות מובילה לתחרות בין אסירים על משאבים מוגבלים אשר מגבירה את הסיכוי לוויכוחים אלימים (מקום לשבת בתא, מקום לאחסן חפצים). הדבר מביא לשגרה של ויכוחים תכופים על עניינים פעוטים וחשובים כאחד: החל מצפייה בטלוויזיה ועד לאוכל, לשימוש בשירותים ולשינה. כך, הקשיים הנובעים מהצפיפות משפיעים על התנהגות האסירים ועל היחסים ביניהם עד כדי יצירת יחסים מתוחים ואלימים.

"הצפיפות גרמה לכך שכל בעיה הכי קטנה הפכה למריבה והכניסה מתיחות, כמו לדוגמה מי מקבל את הקומה העליונה ומי את התחתונה, מריבות על רעשים וריחות ומריבה על צפייה בטלוויזיה בתוך התא במקומות בהם ניתן היה להכניס כזו. הצפיפות בתאים השפיעה גם על היכולת של אסירים לנוח ולישון והדבר הגביר את המתיחות וחוסר השקט של האסירים. כתוצאה מכך נפגעה גם היכולת של ההנהלה לנהל את הכלא באופן תקין ולשמור על המשמעת והסדר. כשיש מתח ואלימות גם הענישה של ההנהלה כלפי האסירים היא יותר חמורה, בלית ברירה." (תצהירה של גבי גלעדה הלמן, **נספח ע/14**)

88. בכל התצהירים המצורפים לעתירה זו, סיפרו האסירים על ההשפעה השלילית של הצפיפות ותנאי המחיה האחרים על התנהגותם ועל היחסים בין האסירים בתא. כך, לדוגמה, מתאר האסיר ב' בתצהירו את היחסים בין האסירים בשני אגפים בהם שהה בכלא איילון: "**בגלל הצפיפות בחדרים ובאגפים התרחשו עימותים רבים וקשים בין האסירים שהגיעו לאלימות**. במצטבר היינו סגורים בתאים על בסיס יומיומי 18 שעות ביום, בשני האגפים". גם האסיר ו' מתאר את ההשלכות של הצפיפות על התנהגות האסירים: "יש הרבה ריבים בין אסירים בגלל הצפיפות

הקשה ובגלל החום והסירחון הקשה ואנשים לא מכירים אחד את השני ולכן קל לאבד את הפיוז במצב כזה. בתא של 8 עצורים בצפיפות חמורה כזו אין רגע של פרטיות. ראיתי הרבה עצורים שכתוצאה מתנאי המחיה שתיארתי קיבלו את שוק חייהם בייחוד במעצר ראשון" (סעיף 7 לתצהירו של האסיר ו').

ג. בריאות נפשית ופיזית

89. מחקרים מצאו כי תנאים של צפיפות משפיעים לרעה על מצבו הנפשי והבריאות של האסיר. הדבר נובע הן מהמתח הנפשי שנוצר, כאשר שטח המחיה של האסיר מצומצם והוא נמצא בחללים קטנים יחד עם אסירים נוספים; והן מהמחסור בשירותים רפואיים שיוצרת הצפיפות. על פי הפסיכיאטר ד"ר זאב וינר, אשר חוות דעתו הרפואית מצורפת לעתירה: "צפיפות מביאה לעליה בעומס הקוגניטיבי של האסיר הנתון במערך חברתי מורכב יותר. מצב עקה מתמשך גורם להפרעה בתפקוד הגופני והנפשי. משאבי טיפול רפואי גופני, טיפול נפשי ושיקום מצטמצמים ומעצימים את הנזק הבריאותי". אחד המחקרים המוזכרים בחוות הדעת מצא אף כי צפיפות מעלה באופן דרמטי את שיעור ההתאבדות בין כתלי הכלא. (סעיף 1 לחוות הדעת (להלן-"חוות הדעת של ד"ר וינר").

חוות דעת רפואית של ד"ר זאב וינר מצ"ב כנספח ע/15.

90. כמו כן, צפיפות במתקני כליאה עשויה לתרום לתפוצה של מחלות וזיהומים שהינם נפוצים בקרב אוכלוסיית האסירים. לפי ארגון הרפואה העולמי: "צפיפות, שהיא ממושכת בחללים לא מוארים, לא מאווררים, לחים ובטמפרטורה לא מאוזנת תורמת להתפשטות מחלות ולבריאות לקויה. תנאים אלה בשילוב עם תזונה והיגיינה לקויים ונגישות נמוכה לשירותי בריאות חושפים את האסירים לסיכון בריאותי משמעותי." (סעיף 6 לחוות הדעת של ד"ר וינר).

91. השילוב בין שיעורי התחלואה הפיסית והנפשית הגבוהים ממילא בקרב אסירים לבין תנאי הצפיפות מחמיר את מצב בריאותם של האסירים ועשוי אף להעלות את שיעורי התמותה:

"אוכלוסיית האסירים היא בסיכון מאחר וסובלת ממחלות גופניות ומהפרעות נפשיות בשכיחות גבוהה יותר מאשר האוכלוסייה הכללית. הצפיפות בבתי הכלא בישראל העומדת כיום על כ- 3 מ"ר בממוצע לאסיר אינה עומדת בסטנדרטים בינלאומיים ונוגדת המלצות ארגונים רפואיים בינלאומיים וגופי האו"ם. המחקרים שלעיל מראים כי צפיפות מביאה להיווצרות ולהחמרה בתחלואה נפשית וגופנית באמצעות יצירת תנאים להפצת מחלות זיהומיות, הגברת עקה ותחלואה נפשית וצמצום האיכות והנגישות של שרותי הבריאות בכלא. השילוב בין סיכון גבוה לתחלואה גופנית ונפשית ותנאי צפיפות עלולים להגביר תחלואה ותמותה בקרב אסירים הנתונים בתנאים הללו." (סעיף 7 לחוות הדעת של ד"ר וינר).

92. ואכן, בתצהירים המצורפים לעתירה זו מתארים האסירים מתח ומצוקה נפשיים, הנובעים בין היתר ממצב הצפיפות: "השהות בתא צפוף ומחניק מייצר אצלי תחושות קשות של כעס, חרדה וחוסר אונים שעליהם אני מנסה להתגבר באמצעות שמירה על שגרה דתית קפדנית" (סעיף 11 לתצהירו של האסיר א'); "באגף ובתאי האסירים שוררים באופן תמידי תנאי מחנק, ריחות ריקבון וסירחון כתוצאה מבישולי האסירים בתאים, האדים מהמקלחות וצחנות השירותים.

למיטב ידיעתי, כתוצאה מתנאי מחנק אלה היו אסירים שפיתחו בעיות רפואיות של קשיי נשימה ואסטמה והתלוננו על כך ועל תחושות קלסטרופוביה לעיתים קרובות" (סעיף 9 לתצהירו של האסיר א'); "בזמן שהייתי בכלא איילון הרגשתי שקשה לי לנשום. הצפיפות אותה חוויתי שם מנעה ממני כל פרטיות בסיסית ולא יכולתי למצוא תחושה של מרגוע" (סעיף 5 לתצהירו של האסיר ב').

ד. יכולת שיקום

93. תנאי המחיה של האסיר אינם משפיעים רק על חייו של האסיר בתוך הכלא, אלא הם ממשיכים ללוותו גם לאחר יציאתו מהכלא. ממחקרים העוסקים בתנאי המחיה בכלא עולה, כי לתנאי המחיה בתאים ובכלל זה לצפיפות בתא יש השפעה משמעותית על יכולת השיקום של האסיר ועל סיכויי להיחלץ ממעגל הפשיעה. מחקרים מצאו כי ככל שתנאי הכליאה קשים יותר, קיים סיכוי גבוה יותר שהאסיר יחזור לבצע פשעים לאחר השחרור (Chen Keith M & Shapiro Jess M. "Do Harsher Prison Conditions Reduce Recidivism? A Discontinuity-based Approach," American Law and Economics Review, vol. 9 (2007)).

94. ההסבר לקשר השלילי בין צפיפות לבין סיכויי השיקום נובע, בין היתר, מכך שאסיר אשר חווה יחסים מתוחים ואלימים יותר בתוך בית הסוהר, נוטה לפתח התנהגות תוקפנית ואלימה גם לאחר השחרור, והיכולת שלו להסתגל חברתית נפגעת (Engel K & Rothman S., "The Paradox of Prison Reform: Rehabilitation, Prisoners' Rights and Violence," Harvard Journal of Law and Public Policy, vol. 7 (1985)).

95. כך, לדוגמה במחקרם האמפירי של Drago, Galbiati & Vertova נבחן הקשר בין מספר מאפיינים של תנאי הכליאה של האסיר, ובכלל זה הצפיפות, לבין מעורבות האסיר בפעילות עבריינית לאחר השחרור. המחקר מצא כי ככל שתנאי הכליאה קשים יותר, כך עולה הסכנה לרצידיביזם. (Drago F, Galbiati R & Vertova P., "Prison Conditions and Recidivism," American Law and Economics Review, vol. 13(1), 103-130 (2011)).

96. מניסיונה הרב ומהתרשמותה של גב' הלמן, קיים קשר ברור בין צפיפות לבין יכולת שיקום ורצידיביזם. לדבריה:

"במצב של צפיפות קשה לשלב את האסירים בתוכניות טיפול ושיקום בבתי הכלא ועיקר הדגש מושם על טיפול בבעיות האלימות והמתחים הנגרמים כתוצאה מתנאי המחיה... היכולת של אסיר להיכנס לתהליך של שיקום אשר במסגרתו ייקח אחריות על מעשיו ויביע חרטה, תלויה בין היתר בתנאי רווחה מינימאליים שיאפשרו לאסיר שינה טובה, ניקיון בסיסי וסדר. הצפיפות, המתח והאלימות, פוגעים בצורה משמעותית באותם תהליכים שהאסיר צפוי לעבור ומעצימים אצלו את כל התכונות והרגשות שבעצם הביאו אותו לביצוע העבירה" (סעיפים 11,13 לתצהיר, נספח ע/14).

ה. השפעת הצפיפות על תנאי מחיה אחרים

97. בעית הצפיפות איננה עומדת לבדה ואיננה יכולה להיבחן רק כשלעצמה. היא הופכת קריטית וקשה עוד יותר, מאחר שיש בצפיפות כדי להחמיר את יתר תנאי המחיה, באופן העלול ליצור סיכון בריאותי משמעותי: תנאים היגייניים ותברואתיים ירודים, תנאי אוורור ותאורה בלתי נאותים, ליקויים הנוגעים לתאי המקלחת והשירותים ומחסור וליקויים בציוד בסיסי.

98. מתצהירי האסירים ומדו"ח הסנגוריה הציבורית בעניין תנאי המאסר והמעצר במתקני הכליאה בישראל משנת 2011 עולה, כי בבתי סוהר רבים התנאים ההיגייניים והתברואתיים עולים כדי הזנחה ממש. מוצאים בהם תלונות על עכברים, חולדות, מקקים, פששים, קרציות, צנרת ביוב שתומה, ריחות בלתי נסבלים, רטיבות, עובש, קירות מתקלפים ולכלוך. אחת הבעיות הקשות המתוארת בדוחות הסנגוריה ובתצהירי האסירים הינה העדר אוורור ראוי בתאים.

99. הצפיפות מגבירה את בעית המחסור באוורור ויוצרת תחושת מחנק ואף קשיי נשימה.

100. בנוסף, מחמירה הצפיפות בתאים בעיות היגיינה ותברואה. בשטח מחיה מצומצם, במיוחד כאשר שוהים בתא מספר רב של אסירים, קשה הרבה יותר לשמור על היגיינה. הבעיה מחמירה עוד יותר, כאשר בתוך התא נמצאים השירותים והמקלחת, ובתוך התא האסירים גם מבשלים ואוכלים את ארוחותיהם. כתוצאה מכך מחריפים גם הסירחון והצחנה.

101. לפי דו"ח הסנגוריה הציבורית, בתשעה בתי סוהר לא קיימת הפרדה בין המקלחת לשירותים או חציצה כלשהי בינם לבין התא, וברוב התאים האלה נאלצים אסירים להתקלח מעל שירותי הכריעה, בהם עשו לא מכבר את צרכיהם, הם או חבריהם לתא. למרות ששב"ס פעל לטפל בבעיה זו, עדיין נותרו כיום כ- 2000 אסירים שמוחזקים בתאים שבהם המקלחות מצויות מעל שירותי הכריעה.

102. כך מתארים האסירים את תנאי התברואה וההיגיינה בתא:

"בתא שבו אני שוהה כרגע, מבשלים בו, יש אדי מקלחת שיוצרים רטיבות וטחב בקירות, הקירות מטונפים ולא נקיים. אנשים גם מעשנים בתא ויש גם את הסירחון של השימוש בשירותים" (סעיף 9 לתצהירו של העצור ו').

"בתא שני חלונות אוורור קטנים... החדר מסריח באופן קבוע. בחדר יש 4 מעשנים באופן קבוע וכבד... החדר בלתי מאוורר ולוקח זמן רב (עד הצהריים) שהצחנה משינת הלילה של האסירים עוברת מהחדר" (סעיף 6 לתצהירו של האסיר ד').

"בתוך התא היו שירותי בול פגיעה ומעליהם מקלחת. שהיתי בתא זה במצטבר במשך שבועיים וזה היה קשה מנשוא לאור הסירחון והמחנק... החלונות היו קטנים ומטונפים ולא החדירו לחדר אויר. אם אסיר היה משתמש בשירותים זה היה יוצר ריב בחדר כתוצאה מהסירחון והמחנק הכבד שעמד בחלל התא. הבעיה היא שבתא זה שהינו בכל יום 15 שעות ביממה." (סעיפים 5, 8 לתצהירו של האסיר ג').

"באגף ובתאי האסירים שוררים באופן תמידי תנאי מחנק, ריחות ריקבון וסירחון כתוצאה מבישולי האסירים בתאים, האדים מהמקלחות וצחנות השירותים... בעונת הקיץ התנאים באוהלי קידר הם קשים מנשוא. החום בחדר

והמחנק עולים עד כדי יסורים. הדבר מערער את השפיות וכמעט כל הזמן נשמעות זעקות אסירים מהתאים בעניין זה. " (סעיפים 9-10 לתצהירו של האסיר א').

ו. השפעת הצפיפות על אסירים באגפים סגורים

103. התנאים המתוארים לעיל משפיעים לרעה במיוחד על האסירים המוחזקים באגפים הסגורים ואשר עבורם התא הוא מרחב המחיה היחיד, ללא נגישות כמעט למרחב ציבורי נוסף. כמחצית מהאסירים מוחזקים באגפים סגורים. אלה זכאים לשעת טיול אחת או שתיים בלבד ביום, ובנוסף ליציאות קבועות לטלפון, למקלחת (אם היא מחוץ לתא) וכו' (דוח בעניין מתקני הכליאה בארץ, עמ' 4, **נספח ע/2**). עבור אסירים אלה שטח המחיה הדחוק המוקצה להם משמש אותם לכל פעילותם: שם הם אוכלים, מתקלחים, עושים את צרכיהם, ישנים, מבשלים וכו'.

"בבתי סוהר רבים האסירים נמצאים רוב שעות היום בתא ו"ההתבטלות" בצפיפות מקשה מאד. ככל ששעות היציאה של האסיר מהתא מוגבלות יותר כך הצפיפות יוצרת מתחים קשים יותר ומביאה לכך שכל מילה לא במקום עלולה להצית תבערה בין האסירים בתא. " (סעיף 12 לתצהיר גב' גלעדה הלמן, **נספח ע/14**)

104. כך, לדוגמה, מתאר א' את החודשים בהם שהה יחד עם חמישה אסירים נוספים בתא באגף הסגור בכלא שקמה:

"בתא זה היו 3 מיטות קומתיים; 2 ארונות ברזל להחזקת חפצים אישיים של האסירים; שולחן פלסטיק וכיסא אחד וכוורות קיר מעץ שבהם ניתן היה להחזיק מוצרי קנטינה. **בתא צפוף זה אכלנו את מזוננו ובישלנו בו. בתוך שטח מחיה קטן זה נמצאו גם שירותי כריעה מזרחית ומעליהם המקלחת של התא. בחדר שהינו 6 אסירים במשך 21 שעות ביממה ברציפות.** כאשר אפשרו לנו לצאת לשעה חצר ביום ולשעתיים (שעה בוקר ושעה ערב) לצורך טלפונים. **כתוצאה מהצפיפות בתא, שרר מתח רב. מקרים רבים של תקיפות אלימות בין האסירים בתא התרחשו. כל זאת על רקע חוס כבוד, סירחון, צפיפות ותחושות מחנק קשות.**" (ההדגשה הוספה).

105. גם בתצהירו של ג' מתוארים הקשיים בשהות בתא צפוף באגף סגור בכלא דקל (לפי נתוני שב"ס הממוצע לאסיר באגף זה הוא 2.2 מ"ר לאסיר):

"באגף 12 בכלא דקל שהיתי עם עוד 9 אסירים בתא שגודלו כ- 14 מ"ר לערך. שהות של 10 אסירים בתא צפוף וקטן כל כך שבו נדחסו 5 מיטות קומתיים, שולחן פלסטיק, 5 כסאות פלסטיק, 12 ארוניות ברזל היתה סיוט. אם התא היה ריק אז היה לכל אסיר 1.4 שטח מחיה לערך. אבל בגלל שהתא היה עמוס בצידוד כפי שתוארת לא ניתן היה שיותר מאדם אחד ינוע בחלל החדר. בחדר זה אין מקלחת אלא רק שירותים וניתנו לנו בבוקר שעה לטלפון, לחצר ולמקלחת שבאגף ועוד שעה בערב לטלפון, לחצר ולמקלחת. **שהינו 10 אנשים בתא זה במשך 21 שעות ביממה ברציפות. כאדם שאינו מעשן ורגיש לריחות סיגריות היו לי הרבה ויכוחים בתא על רקע המחנק והסירחון ששרר.**" (ההדגשה הוספה).

106. לסיכום, מתיאור הדברים עד כה עולה תמונה קשה של פגיעה חמורה ומתמשכת באסירים ובעצורים כתוצאה מהצפיפות הקיימת במתקני הכליאה בישראל. לצפיפות השלכות רבות וקשות על חייהם של אסירים: היא מגבילה את התנועה ויוצרת מחנק, היא מביאה למתח ואלימות, היא פוגעת בבריאות הנפשית והפיסית של האסירים, והיא פוגעת גם ביכולת השיקום שלהם. כתוצאה מהצפיפות נמנעים מהאסירים הרגלי מחיה אנושיים בסיסיים כגון האפשרות לאכול ליד שולחן, להתהלך ולעמוד. במציאות זו של צפיפות נפגעת היכולת לקיים שגרת חיים אנושית ולנהל סדר יום, במסגרתו שומרים הם על צלם אנוש.

פניות העותרים

107. ביום 19.11.2009 פנו העותרים אל השר לביטחון פנים, המשיב 1, בדרישה כי תופסק החזקת אסירים בתנאי צפיפות קשים, הנוגדים את הוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ואת החובה המינהלית להחזיק אסירים בתנאים סבירים ואנושיים. בפניה דרשו העותרים, כי ייקבע סטנדרט מחייב של שטח מחיה מינימאלי.

פניית העותרים מיום 19.11.09 מצורפת **כנספח ע/16**.

108. ביום 3.5.2011, בעקבות פניית העותרים, הותקנו תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, אשר קבעו כי השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מארבעה וחצי מטרים רבועים. הוראה זו הוחלה על בנייה עתידית בלבד (תקנה 8(ב)).

109. מאחר והתקנות לא קבעו סטנדרט מחייב ולא הביאו לשינוי במצב הצפיפות בפועל, פנו העותרים ביום 26.6.2012 לראש הממשלה ולשר לביטחון פנים, בדרישה כי יפעלו להבטחת זכותם של אסירים ועצורים לשטח מחיה הולם בבתי הסוהר. לצורך כך דרשו העותרים לממש סטנדרט מינימאלי של שטח מחיה ראוי לאסירים בהתחשב בתנאי המאסר השונים של האסירים, ולא ימוץ תוכנית למימוש הסטנדרט בתוך זמן סביר. כמו כן, דרשו העותרים להבטיח באופן מיידי לכל הפחות 3 מ"ר לאסיר (לא כולל שטח השירותים והמקלחת).

פניית העותרים מיום 26.6.2012 מצורפת **כנספח ע/17**.

110. ביום 1.11.2012 התקבלה תשובת היועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים, אשר ציין בתשובתו כי שב"ס פועל כל העת לריווח תאי הכליאה אולם לא התחייב למימוש פתרון ראוי לבעיית הצפיפות או לאימוץ תוכנית כזו. לעניין הדרישה כי יובטח לכל אסיר לכל הפחות שטח מחיה של 3 מ"ר, נטען בתשובה כי יישום דרישה כזו אינו ריאלי מבחינה תקציבית, שכן הוא מחייב בניה של כ-5000 מקומות כליאה חדשים בתקציב של כ-1.5 מיליארד ₪. למרות זאת, טוען המשיב 1 כי "קיימות תכניות בניה מפורטות הניתנות לביצוע עם קבלת התקציב המתאים".

111. יודגש, כי המשיב לא חלק בתשובתו על טענות העותרים בדבר הפגיעה בזכויות היסוד הנגרמת מהצפיפות הקיימת כיום במתקני הכליאה.

תשובת המשיב 1 מיום 1.11.2012 מצורפת **כנספח ע/18**.

112. העותרים נמצאים בקשר רציף עם המשיב 2 ומבירור שערכו בסמוך להגשת העתירה עולה, כי לא חל כל שיפור בשטח המחיה בו מוחזקים אסירים במתקני הכליאה, וכי לא קיימת תוכנית לפתרון הבעיה.

הטיעון המשפטי

113. הצפיפות בבתי הסוהר בישראל, כפי שתוארה בהרחבה בחלק העובדתי של עתירה זו, יוצרת תנאי מחיה קשים מנשוא אשר מנוגדים לחוק ופוגעים בזכויות היסוד של האסירים לכבוד, לבריאות פיזית ונפשית ולפרטיות. בנוסף, שלילת חירותו של אדם בתנאים אלה מהווה פגיעה בחירות העולה על הנדרש. תנאי מחיה אלה מפריס את חובתו הבסיסית של המשיב לספק לאסירים את צרכיהם המינימאליים ולהקצות לכך את המשאבים הדרושים. הפגיעה בזכויות האסירים הנגרמת מכליאתם בשטח מחיה קטן ביותר אינה נעשית באופן חריג ולתקופות קצרות אלא מדובר בפגיעה קבועה ונמשכת אשר אין למשיבים כל פתרון או צפי לתיקונה.

114. שטח המחיה המוקצה לאסירים בישראל מנוגד גם לכללי המשפט הבינלאומי. החובה לספק תנאי מחיה הולמים לאסירים, ובכלל זה להבטיח שטח מחיה ראוי, הוכרה במספר אמנות בינלאומיות. כמו כן, שטח המחיה בישראל מפר אף את האיסור על ענישה ויחס בלתי אנושיים ואכזריים, הקבוע באמנות בינלאומיות ומשקף משפט מינהגי. ממספר מקורות בינלאומיים, וכן מהחלטות של בית המשפט האירופי לזכויות אדם, עולה, כי כאשר שטח המחיה לאסיר יורד מתחת לכ-4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת), הדבר מפר את האיסור על ענישה בלתי אנושית ואכזרית.

115. יודגש כבר בתחילת הדברים, כי סטנדרט מרחב המחיה הראוי לאסירים הדרוש כדי לעמוד ברף החוקי והחוקתי להבטחת תנאי מחיה הולמים לאסירים בישראל הינו **גבוה הרבה יותר** מהרף הדרוש כדי לעמוד אך ורק באיסור על ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי בהתאם למשפט הבינלאומי, שכן הרף החוקתי כולל זכויות נרחבות הרבה יותר ובין היתר, את הזכות לכבוד, הזכות לבריאות והזכות לפרטיות.

א. הזכות החוקית לתנאי מחיה הולמים

116. זכותם של אסירים ושל עצורים לתנאי כליאה הולמים הוכרה מפורשות על ידי המחוקק. בעניינם של עצורים נקבע כבר בשנת 1996 כי **"עצור יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו"** (סעיף 9א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו – 1996). סעיף זהה אומץ בשנת 2012 בעניינם של אסירים (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס 42), התשע"ב-2012). מרחב המחיה המסופק לאסיר הינו מרכיב מרכזי בעיצוב תנאי המחיה שלו בכלא, ואין ספק, כי לא ניתן לספק לאסיר תנאים הולמים כאשר הוא מוחזק בצפיפות בלתי נסבלת. בדיון שנערך בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת ביום 21.2.12 העיר היו"ר ח"כ אמנון כהן כי ראוי לציין בחוק "שתהיה גם זכות לתנאי מחיה הולמים מבחינת השטח". בתגובה ענה היועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים, מר יואל הדר: "זה חלק מתנאים הולמים". (פרוטוקול מס' 510 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 21.2.2012, בעמ' 24).

117. יודגש, כי אף בטרם נחקק התיקון לפקודת בתי הסוהר, הזכות לשטח מחיה הולם עומדת לכל אסיר מכוח המשטר החוקתי המכיר בזכותם של אסירים לכבוד. בהקשר זה ראוי להזכיר את דברי השופט חיים כהן בעניין דרויש: "זכותו של אדם בישראל, שנידון למאסר (או שנעצר כדין), להיכלא בתנאים המאפשרים חיי אנוש תרבותיים. **אין בכך כלום, שזכות זו אינה קבועה מפורשות בשום חיקוק**: זכות היא מזכויות היסוד של האדם, ובמדינת חוק דמוקרטית היא כה מובנת מאליה עד כי ככתובה וכחקוקה דמיא" (ג"צ 221/80 דרויש נ' שב"ס פ"ד לה(1) 536, 538 (1980) (להלן: "עניין דרויש") (ההדגשה הוספה)).

118. נוכח הצפיפות הקשה במתקני הכליאה בישראל, מפריים המשיבים ברגל גסה את חובותיהם על פי חוק לספק לאסירים ולעצורים תנאי מחיה הולמים. כפי שעולה מהסקירה העובדתית שלעיל, שטח המחיה המוקצה לאסירים הופך את חייהם בכלא לקשים ממש ואינו מספיק את בריאותם הפיזית והנפשית.

119. כפי שיובהר להלן, הפגיעה החמורה בזכויות היסוד של האסירים ולמעלה מכך, החזקתם בתנאים המהווים ענישה בלתי אנושית ומשפילה, מחייבת פעולה מיידית לתיקון המצב. אלא שהמשיבים לא עומדים אפילו ברף מינהלי נמוך יותר המחייב כל רשות לפעול במהירות הראויה לממש את חובתה על פי חוק. המחוקק לא קבע אמנם סד זמנים למימוש החובה לספק תנאי מחיה הולמים לעצורים אולם ברי, כי היה על המשיבים לממש חובתם זו במהירות הראויה. סעיף 11 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, קובע כי "הסמכה או חיוב לעשות דבר, בלי קביעת זמן לעשייתו – משמעם שיש סמכות או חובה לעשותו במהירות הראויה ולחזור ולעשותו מזמן לזמן ככל הנדרש לפי הנסיבות." חובה זו מקורה בחובת הרשות לפעול בהגינות ולטובת האינטרס הציבורי. פעולה במהירות הראויה ובתוך זמן סביר – גם כאשר החוק אינו קובע את פרק הזמן שעל הרשות לפעול – משרתת הן את האינטרס הציבורי בכללותו בפעולה מהירה של הרשות והן את האינטרס הפרטי של כל אחד מהאסירים. העובדה, כי מאז שנקבעה החובה לספק תנאי מחיה הולמים לעצורים לפני 15 שנים, כמעט ולא חל שיפור בשטח המחיה המסופק לעצורים, משקפת התנהלות בלתי סבירה בעליל מצד המשיבים.

120. החובה לפעול בסבירות משמעה גם עמידה בלוח זמנים סביר. ההשתוות והסחבת של המשיב בהתמודדותו עם בעיית הצפיפות עולות כדי אי סבירות והתחמקות מהחובה לעמוד בדרישות החוק ולהשיג את המטרה החקיקתית (להרחבה בעניין זה ראו: פרופ' דפנה ברק-ארז, משפט מנהלי, עמ' 407 (2010)).

ב. פגיעה בזכויות היסוד של אסירים

121. הנחת יסוד בשיטה החוקתית בישראל קובעת, כי אסיר זכאי לממש מאחורי סורג ובריח את כלל זכויות היסוד הנתונות לכל אדם, מלבד אותן זכויות, הנפגעות באופן הכרחי מכליאתו – וגם זאת, רק במידה הנדרשת להשגת תכלית הכליאה. בית המשפט העליון עסק רבות בזכויותיהם של אסירים, וקבע את העיקרון לפיו: "עונש מאסר המוטל על אדם אינו מפקיע מאליו את זכויות האדם החוקתיות הנתונות לו מכוח יסודות השיטה החוקתית הנוהגת בישראל. **זכויות אלה נגרעות מן האסיר רק במידה שהגבלתן מתחייבת באופן הכרחי משלילת חירותו עקב המאסר, ובמידה שהפגיעה בזכות מוגנת על-פי יסודות פיסקת ההגבלה שבחוק היסוד**". (בג"צ 4634/04

רופאים לזכויות אדם נ' השר לבטחון פנים, פסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה) (ההדגשה הוספה) (להלן: "עניין רופאים לזכויות אדם").

ב.1 הזכות לתנאי מחיה הולמים כנגזרת של הזכות לכבוד

122. שלילת חירותו של אדם והגבלת חופש התנועה שלו בבית הכלא אינה מתירה פגיעה בכבודו כאדם: "חומות הכלא אינן מפרידות בין העצור לבין כבוד האדם" (השופט ברק בבג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פד"י לד(3) 294, 298; ראו גם: בג"ץ 2245/06 דוברין נ' שירות בתי הסוהר, תק-על 2006(2) 3564, פסקה 13; עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136, 152 (1996) (להלן- "עניין גולן").

123. בשורה ארוכה של פסקי דין קבע בית המשפט העליון כי במסגרת החובה לשמור על כבודו של אסיר, על המדינה להבטיח לו **תנאי כליאה הולמים** - "לכל יושפל ולכל יהיה נתון לתנאי מעצר תת-אנושיים אשר עלולים לפגוע בבריאותו ויש בהם לפגוע בכבודו" (בש"פ 7223/95 מדינת ישראל נ' רוטשטיין (לא פורסם)- מצוטט בבג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים נ' ממשלת ישראל, פ"ד נ(4) 817, 841 (1999)).

124. הזכות לתנאי כליאה הולמים, הנגזרת מהזכות לכבוד, היא זכות יסוד והיא כוללת את הזכות להיכלא "בתנאים המאפשרים חיי אנוש תרבותיים" (עניין דרויש, 538). בעניין אחר קבע השופט אלון כי:

"כל אסור ועצור בישראל, גם כאשר חופש התנועה ניטל הימנו כדון וסגור הוא מאחורי סורג ובריח, זכאי הוא לצורכי אנוש מינימאליים ויסודיים. עם צרכים אלה נמנים לא רק עצם זכותו לאכילה, שתייה ולינה כדי לקיים את גופו מבחינה פיזית, אלא גם סדרי אנוש תרבותיים מינימאליים של אופן סיפוק צרכים אלה, כדי לקיים את כבודו כאדם מבחינה נפשית". (בש"פ 3732/94 מדינת ישראל נ' עוזאמי, פ"ד מו(5) 72, 84, (1992) (ההדגשה הוספה)).

125. תנאי הצפיפות הקשים המתוארים בפרק העובדתי שלעיל רחוקים מלאפשר לאסירים לקיים "סדרי אנוש תרבותיים". אסיר הנאלץ לשהות במיטתו רוב שעות היום, אשר בקושי יכול לפסוע צעד אחד או שניים בתאו, ואשר אינו יכול לאכול על גבי שולחן, אינו יכול להתקיים בכבוד מבחינה נפשית ומבחינה פיזית.

126. בית משפט נכבד זה אף הכיר בכך, שראוי להביא את תנאי המעצר הקשים כאחד השיקולים בבוא בית המשפט לדון במעצרו של אדם ולעיתים שיקול זה יהיה בו כדי להביא לשחרור ממעצר, "שהרי בתנאי המעצר השוררים כיום הזה, לצערנו הגדול, יש בהם לא רק משום שלילת חירותו של הנאשם, אלא משום בזיונו, השפלת כבודו וחילול צלם האלוהים שבו." (בש"פ 4014/92 שרון נ' מדינת ישראל (26.8.1992)).

127. בתי המשפט לא הסתפקו בהכרה בזכותם של אסירים לתנאי מחיה הולמים אלא דרשו, כי רשויות הכליאה יאמצו סטנדרטים למימוש תנאים אלו וישקיעו את המשאבים הנדרשים כדי להוציאם

לפועל. בעניין דרויש ציין השופט חיים כהן, כי יש הכרח לקבוע סטנדרטים מינימאליים להבטחת התנאים המאפשרים חיי אנוש תרבותיים בתוך בתי הסוהר (עניין דרויש, עמ' 539 (בדעת מיעוט אך לא לעניין זה)). כן נקבע כי, " העיקרון המחייב לספק לכל אדם צורכי אנוש מינימליים, הן פיזיים והן נפשיים-רוחניים גם כאשר נשללת ממנו חירותו האישית, הוא ערך מוכר שאין עליו עוררין. ראוי לראות בהגשמת העיקרון הזה הלכה למעשה חובה עליונה שיש לתת לה עדיפות עליונה." (בש"פ 7053/01 פלוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(1) 504, 516 (2001) (ההדגשה הוספה)).

128. בעניין רופאים לזכויות אדם נקבע כי: "סיפוק הצרכים המינימאליים של האדם, שהם תנאי בלעדיו אין לקיום וחיים בכבוד, מתחייבים גם לגבי אסיר המרצה את עונשו, ולמדינה חובה ראשונה במעלה לספקם, ולהקצות לכך את המשאבים הנדרשים." (עניין רופאים לזכויות אדם, פסקה 12 לפסק דינה של השופטת פרוקציה) (ההדגשה הוספה).

129. תנאי המאסר ההולמים אשר נדרשים כדי למנוע פגיעה בכבודו של אסיר כוללים מרכיבים שונים, ובין היתר שטח מחיה הולם לאסיר. החזקת אסיר בשטח מחיה בלתי הולם פוגעת בתחושת הערך העצמי שלו ופוגעת בכבודו כאדם. על הקשר בין הצפיפות בתא המאסר לבין כבודם של האסירים עמד בית המשפט העליון בכמה הזדמנויות. כך, לדוגמה, קבע המשנה לנשיא (דאז) אלון בעניין זה כי "... הבטחת שטחי מחיה ותנועה מינימאליים, ללא צפיפות בלתי סבירה... זוהי דרישה קרדינאלית אשר חייבת להתבצע" (בג"צ 253/88 סג"דיה נ' שר הביטחון, פ"ד מב(3) 801, 832 (1988) (ההדגשה הוספה)). ובלשונו של השופט (כתוארו אז) ברק:

חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין צלם האנוש... בית סוהר אסור לו שיהפך למכלאה, וחדר האסיר אסור לו שיהפך לכלוב עם כל הקשיים הכרוכים בדבר, חברה מתורבתת חייבת לשמור על רמה אנושית מינימאלית של תנאי מאסר. לא נהיה אנושיים אם לא נבטיח רמה אנושית לאסירים שבחברתנו. אין להשיג את מטרותיה של הענישה הפלילית על-ידי פגיעה בכבוד האסיר ובצלמו כאדם (בג"צ 540/84 יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביו"ש, פ"ד מ(1) 567, 572 (1986)).

130. הנה כי כן, זכותו של כל אסיר בישראל לשטח מחיה ראוי, שיהיה בו כדי להבטיח תנאי מחיה הולמים, הוכרה כזכות חוקתית על ידי בית משפט נכבד זה והיא אינה שנויה במחלוקת.

131. שטח המחיה המוקצה כיום למרבית האסירים והעצורים במתקני הכליאה בישראל מפר את החובה להבטיח תנאים הולמים, והוא פוגע בכבודם של האסירים. כאשר אסירים מצטופפים בתא דחוק, יכולת התנועה שלהם מוגבלת ביותר, והם אף נאלצים לשהות במיטתם מרבית שעות היממה מכיוון שאין מקום לעמוד בתא - נפגע צלם האנוש שלהם.

132. על הקשר בין הצפיפות בפועל במתקני הכליאה בישראל לבין הפגיעה בזכויות היסוד של האסירים עמדה גם המדינה בתשובותיה לבית משפט נכבד זה בעתירה בעניין בית הסוהר הפרטי. כך בתגובה מיום 11.4.2005 נכתב כי "בעקבות הגידול בפשיעה והחרפת המצב הביטחוני בשנים האחרונות, גדל מספרם של העצורים והאסירים בישראל באופן שהביא למצוקה חריפה במקומות כליאה ומעצר. מצוקה זו - שצפויה להוסיף ולהחמיר בשנים הבאות (במהלכם הרגיל של

הדברים)- יצרה מציאות קשה של פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של הכלואים. " (פסקה 6, ההדגשה הוספה). וכן בתשובה מיום 29.8.2006 נכתב כי: "מצוקת הכליאה הקשה הקיימת בישראל גורמת כיום לפגיעה באסירים בשל תנאי כליאה בעייתיים במספר היבטים... נפגעים אסירים רבים החיים בתאיהם בתנאי צפיפות קשים, עם מרחב מחיה הקטן מהמרחב המינימאלי הראוי. " (סעיף 303, ההדגשה במקור).

133. להחזקתם של אסירים בצפיפות קשה כל כך יש השלכות לא רק על זכויותיהם של האסירים עצמם, אלא גם על החברה כולה:

"פגיעה בכבוד האדם של אסיר פוגעת לא רק באסיר, אלא גם בדמותה של החברה. יחס אנושי לאסירים מהווה חלק מנורמה מוסרית-אנושית שמדינה דמוקרטית מצווה לקיימה. ומדינה הפוגעת בכבוד אסירה, מפרה את חובתה, המוטלת עליה כלפי כלל אזרחיה ותושביה, לכבד את זכויות היסוד של האדם". (עניין גולן, בעמ' 156).

ב.2 פגיעה בזכות לשלמות הגוף והנפש

134. זכותו של אדם לשלמות הגוף מעוגנת בסעיף 4 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. מאסרו של אדם אינו שולל ממנו את הזכות לשלמות גופו בין כתלי הכלא ועל רשויות הכליאה להבטיח לאסירים הגנה מפני פגיעה בבריאותם הפיזית והנפשית (עניין קטלן, עמ' 298; עניין גולן, עמ' 150).

135. המדינה מחויבת לספק לבני אדם הנתונים למשמורתה ומצויים תחת חסותה תנאי כליאה שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותם. כפי שפורט בחלק העובדתי לעתירה, קיים מתאם גבוה בין צפיפות במתקן כליאה לבין תחלואה פיזית ונפשית. הצפיפות הקשה בבתי הסוהר מגבירה את הסיכויים להידבקות במחלות, לתנאי היגיינה קשים, לבעיות נשימה ומחנק וליצירתו של מתח נפשי שיש בו כדי לפגוע בבריאות הנפשית של האסירים.

136. חובת המשיב להבטיח לאסירים תנאי מחיה שלא יפגעו בזכות לבריאות הוכרה אף במפורש בחוק הישראלי בסעיף 11ב.ב (ב) לפקודת בתי הסוהר ובסעיף 9א (א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996.

ב.3 פגיעה בזכות לפרטיות

137. בצפיפות הנתונה בבתי הסוהר בישראל נפגעת זכותם של האסירים לפרטיות המעוגנת בסעיף 7א (א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אמנם בבית הסוהר זכותם של אסירים לפרטיות - במובנה הרווח - מצומצמת באופן יחסי, אולם היא אינה מתבטלת כליל. הזכות לפרטיות מוגדרת, בין היתר, כשליטת האדם במרחב פיזי פרטי מסוים בו "מניחים את הפרט לנפשו, לפיתוח "האני" שלו, בלא מעורבות של הזולת" (בג"צ 2481/93 ד"ר נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 471 (1994)). מרחב זה, אף אם הוא מוגבל ביותר, נחוץ גם לאסיר לצורך פיתוח האוטונומיה שלו.

138. בתנאי צפיפות קשים כל כך מתקיימת חדירה הדוקה של אסיר אחד לפרטיותו של אסיר אחר לאורך כל שעות היממה, ללא הותרת מרחב מחיה אישי מינימלי היוצר מרחב פרטי, בו האסיר יכול לבצע פעולות פרטיות בסיסיות, והדרוש לשמירת צלם האנוש של האדם.

4.ב פגיעה העולה על הנדרש בזכות לחירות

139. החזקת אסיר בתנאי צפיפות קשים מנשוא, כפי שמתואר לעיל, הופכת את עוצמת הפגיעה בחירותו לכזו שעולה על הנדרש. שלילת החירות של אדם אינה מסתיימת במועד שבו החליט בית המשפט על כליאתו, אלא היא מתרחשת בין כותלי הכלא או בית המעצר בכל רגע ורגע. במקרים שבהם שלילת החירות מתבטאת באמצעות הגבלה חמורה כל כך על תנועתו של אדם בתא המאסר, עד כי הוא נאלץ לשכב במיטתו מרבית שעות היממה, עוצמת הפגיעה בחירות אינה מידתית עוד.

140. דברים דומים נאמרו על ידי כבוד הנשיאה ביניש בעניין הפרטת בית הסוהר: "בבואנו לבחון את **עוצמת הפגיעה בזכות לחירות** אישית הכרוכה במאסרו של אדם מאחורי סורג ובריש עלינו להתחשב לא רק בעצם שלילת חירותו האישית של אותו אדם לתקופה מסוימת, אלא גם **לאופן שבו נשללת החירות**... באופן בו נעשית הפגיעה בזכות החוקתית, בטיב הפגיעה ובעוצמתה יש מטבע הדברים כדי להשפיע על בחינת חוקתיות הפגיעה במשקפי פסקת ההגבלה" (עניין בית הסוהר הפרטי, פסקה 30 לפסק דינה של הנשיאה ביניש, ההדגשה הוספה).

פסקת ההגבלה

141. הפגיעה בזכויותיו של האסיר לחירות, לכבוד, לשלמות הגוף ולפרטיות אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. בראש ובראשונה, אין כל מקור חוקי המתיר לחרוג מהחובה לספק תנאי מחיה הולמים לאסיר ולהבטיח לו שטח מחיה ראוי. בהעדרה של הסמכה בחוק או לפי חוק, מצב הצפיפות הקיים כיום אינו עומד באמות המידה החוקתיות.

142. בנוסף, הפגיעה בזכויות היסוד אינה לתכלית ראויה ואינה עומדת בדרישת המידתיות. הצפיפות בבתי הסוהר אינה משרתת כל אינטרס ציבורי הנוגע להחזקתם של אסירים במשמורת, והיא אף פוגעת באופן קשה בתכליות הציבוריות העומדות בבסיס ההחלטה על כליאתו של אדם, לאור הקשר שהוצג לעיל בין תנאי מחייתו של אסיר לסיכויי השיקום שלו.

143. בית משפט נכבד זה הכיר בעליונותם של כמה צרכי אנוש בסיסיים, שלהם זקוקים אסירים, ואשר לגביהם הנטייה היא שלא להתיר כל פגיעה (עניין גולן, עמ' 151; בג"צ 114/86 וייל נ' מדינת ישראל, עמ' 492; עניין עזאזמי, עמ' 82).

144. מתשובת המשיבים למכתב המיצוי שהוזכר לעיל עולה, כי מצוקת הצפיפות במתקני הכליאה נובעת ממחסור תקציבי ותו לו (נספח ע/18 לעיל). דברים שנאמרו ונכתבו בעבר, במסגרת מגעים עם העותרים, דיונים בכנסת והליכים שהתקיימו בבית משפט זה (וחלקם מצוטטים לעיל), מעידים כי למעשה המשיבים תמימי דעים עם העותרים בדבר הפגיעה שיוצרת הצפיפות בזכויות היסוד של האסירים ובדבר הצורך הדחוף לפתור את בעיית הצפיפות החרیפה, אלא שאין בידם המשאבים כדי לבצע זאת.

145. לאור הזכויות הניצבות על כף המאזניים, הזכות שלא להיות מוחזק בתנאי צפיפות בלתי אנושיים הינה זכות אנושית מינימאלית הגוברת על שיקולי תקציב ומשאבים. יוזכר, כי לא מדובר על מצב

זמני של החזקת אסירים בתנאי צפיפות קשים לתקופה מוגבלת ובמקרים חריגים, אלא על מצב שגרתי הנמשך על פני שנים רבות.

146. בית המשפט קבע במספר הזדמנויות, כי "כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכויות יסוד... משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול". (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 113 (1995), וראו גם דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 645 (1995); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פסקה 236 (9.6.2005)).

147. כפי שנקבע בעניין רופאים לזכויות אדם, "החובה לדאוג לצרכים האנושיים המינימאליים של אסיר המוחזק במשמורת המדינה היא אחריות בעלת אופי מחייב בחיי שגרה בכלא, ועל המדינה לצפות מראש קיומם של מצבים מיוחדים העשויים להגדיל באופן ניכר את הצרכים ולהיערך להם מבעוד מועד." (פסקה 28).

ג. המשפט הבינלאומי

1. הזכות לשטח מחיה הולם

148. החובה להבטיח לאסירים תנאי מחיה הולמים ולהימנע מהחזקת אסירים בצפיפות הוכרה גם במשפט הבינלאומי כחלק מחובותיה של כל מדינה לכבד את הזכות לכבוד ולבריאות של האסיר. שטח מחיה הולם לאסיר הוכר כאחד המרכיבים המרכזיים שיש להבטיח לאסיר כדי לממש את זכויותיו בתוך הכלא.

149. שטח מחיה בלתי הולם מפר את חובותיה של המדינה להחזיק אסירים בתנאים אנושיים, הקבוע בסעיף 10 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות משנת 1966, אשר אושררה ע"י ישראל בשנת 1991. סעיף 10(1) לאמנה קובע, כי:

"All persons deprived of their liberties shall be treated with humanity and with respect for the inherent dignity of the human person."

150. משמעות הוראה זו היא, כי אסיר לא יהיה כפוף : "to any hardship or constraint other than that resulting from the deprivation of liberty; respect for the dignity of such persons must be guaranteed under the same conditions as for that of free persons." (HRC, General Comment No. 21, Humane treatment of persons deprived of their liberty, par. 3 (1992)).

151. האו"ם גיבש תקנות הקובעות את הסטנדרטים המינימאליים לטיפול באסירים (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners), אשר הפכו לאמות מידה מקובלות לטיפול ראוי באסירים. תקנות אלה אומצו בשנת 1955 בקונגרס הראשון של האו"ם למניעת פשע ולטיפול בעבריינים, ואושרו בהחלטות המועצה הכלכלית והחברתית של האו"ם בשנים 1957 ו-1977. כללי מינימום אלה הוכרו גם בפסיקה הישראלית כ"אילן גבוה להיתלות בו" (עניין דרויש, עמ' 539).

152. תקנות אלה קובעות באופן מפורש את זכות האסיר לשטח רצפה מינימאלי. תקנה 10 קובעת:

"All accommodation provided for the use of prisoners and in particular, all sleeping accommodation shall meet all requirements of health, due regard being paid to climatic conditions and particularly to **cubic content of air, minimum floor space**, lighting, heating and ventilation".

153. ועדת האו"ם לזכויות אדם, האמונה על פרשנות הוראות האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות, קבעה שחלק מהסטנדרטים המינימאליים שקבע האו"ם לגבי תנאי המחיה של אסירים, וביניהם הדרישה לשטח ריצפה מינימאלי, הינם מוחלטים, יש לכבדם בכל מקרה והם אינם תלויים במצבה של המדינה. (Womah Mukong v. Cameroon, par.9.3, Communication No. 458/1991, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/458/1991 (1994))

154. גם בכללים שאימצה מועצת האיחוד האירופי לעניין הטיפול באסירים, European Prison Rules, בשנת 1987 (אשר עודכנו בשנת 2006), קיימת הכרה בזכותם של אסירים לשטח ריצפה אשר יבטיח את זכותם לכבוד אנושי ויענה על צרכי הבריאות וההיגיינה של אסירים (סעיף 18.1).

"18.1 The accommodation provided for prisoners, and in particular all sleeping accommodation, shall respect human dignity and, as far as possible, privacy, and meet the requirements of health and hygiene, due regard being paid to climatic conditions and especially to **floor space**, cubic content of air, lighting, heating and ventilation." (ההדגשה הוספה)

155. מהסקירה שלעיל עולה, כי קיימת הכרה מפורשת במשפט הבינלאומי בזכותם של אסירים לשטח מחיה מספק, כמרכיב מרכזי בחובת המדינות להבטיח לאסירים תנאי מחיה נאותים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בזכויות האסירים לכבוד ולבריאות.

156. הגדרת שטח המחיה הדרוש כדי להבטיח תנאי מחיה הולמים לאסיר צריכה לקחת בחשבון שיקולים שונים בתנאי המאסר: זמן שהות בתוך התא, שטח נוסף המוקצה מחוץ לתא, מספר אסירים בתא וכו'. כמו כן, חישוב הצפיפות לוקח בחשבון נתונים נוספים הנוגעים לשירותים המסופקים לאסירים בבתי הכלא כגון: גישה לטיפול רפואי, מספר הסוהרים וכו'.

157. מכיוון ששטח המחיה הראוי אינו קבוע אלא הוא תלוי במגוון משתנים נוספים, מרבית הגופים הבינלאומיים העוסקים בזכויות אסירים נמנעים מלנקוב במספר מסוים וקבוע.

158. כך, לדוגמה, בהערות שפרסמה הנציבות הבינלאומית למניעת פשע ולצדק פלילי (CCPCJ) לתקנות האו"ם בעניין סטנדרטים מינימאליים לאסיר (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) הוסבר, כי תקנה 10 אינה מגדירה את המידה הספציפית לשטח המחיה שיש לספק לכל אסיר, וזאת מכיוון שהדבר תלוי הן באופי מגורי האסירים והן במספר השעות שעל האסירים לשהות בתא בכל יום. (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, [Notes and comments on the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners](#), 22.2.2012).

159. יחד עם זאת, כפי שעולה מסקירת הסטנדרטים המקובלים במדינות דמוקרטיות ולאור הסטנדרט שקבע המשיב עצמו, הרי שברור כי שטח מחיה ממוצע של 3.1 מ"ר לאסיר, נופל באופן מובהק וחד-משמעי משטח מחיה הולם. שטח המחיה המקובל בישראל רחוק מהסטנדרט הראוי להבטחת תנאי מחיה הולמים והוא אף נמוך באופן משמעותי מהרף המינימאלי הדרוש למניעת ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה, כפי שיובהר להלן.

ג. 2. האיסור על טיפול וענישה אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים

160. החזקת אדם בשטח מחיה מצומצם כל כך כפי שנהוג במרבית מתקני הכליאה בישראל, עולה כדי ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה, האסורה על פי המשפט הבינ"ל. לא זו בלבד ששטח המחיה לאסיר בישראל נמוך מהרף הדרוש לעמוד בחובה החוקתית לכבד את זכויותיו החוקתיות של האסיר, אלא שתנאי המאסר בישראל אף נמוכים מהרף הבינ"ל, הדרוש כדי להימנע מענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה. ודוקו: מטבע הדברים, הרף החוקתי הדרוש לעמוד בחובה החוקתית לכבד את זכויותיו של האסיר ובכלל זה את זכותו ל"חיי אנוש תרבותיים" גבוה באופן ניכר מהרף הדרוש רק כדי לעמוד בחובה למנוע ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי. הזכות לכבוד אינה מצטמצמת "אך לעינויים ולהשפלה, שכן בכך נחטיא את התכלית המונחת ביסודה." (בג"צ 4128/02 אדם טבע ודין נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נח(3) 503, 518 (16.3.04)).

161. סעיף 7 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובע את האיסור על "cruel, inhuman or degrading treatment or punishment". האמנה קובעת עוד בסעיף 4, כי אין להפר סעיף זה אף במצבים של חירום המסכן את חיי המדינה. הוראה דומה קבועה בסעיף 16 לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים משנת 1987 (להלן - "האמנה נגד עינויים"), אשר אושררה על ידי ישראל בשנת 1991 וכן בסעיף 5 להכרזה לכל באי העולם בדבר זכויות האדם משנת 1948. הוראות אלה באמנות משקפות **משפט בינלאומי מנהגי**.

162. מספר מקורות מלמדים כי שטח המחיה המינימאלי שיש לספק לאסיר על מנת להימנע מענישה אכזרית ובלתי אנושית עומד על 4 מ"ר ללא שטח השירותים והמקלחת. היות והמשיבים מודדים את שטח המחיה לאסיר כולל שטח השירותים והמקלחת, אשר נמצאים במרבית התאים, משמעות הדבר היא, כי עליהם לספק שטח מחיה של כ- 4.5 מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת) לאסיר על מנת שתנאי הכליאה לא יגיעו לכדי ענישה אכזרית ובלתי אנושית.

163. וועדת האו"ם נגד עינויים, אשר הוקמה מתוקף האמנה נגד עינויים ומשקפת את הפרשנות המחייבת של האמנה, קבעה כי **הסטנדרט המינימאלי הבינלאומי** שנדרש כדי לעמוד בהוראות האמנה עומד על **4 מ"ר לאסיר**. כך, לדוגמה, בהמלצותיה המסכמות ביחס לאסטוניה, קבעה הוועדה כי **4 מ"ר** הוא שטח המחייב המינימאלי שעל המדינה להבטיח לכל אסיר:

"The Committee is concerned by information suggesting that conditions in some prisons and police arrest houses do not meet international standards, including with regard to infrastructure, hygiene and sanitary conditions, hot water, heating, windows, ventilation, lighting, furniture and living space...

The State party should:....

(b) Take steps to ensure minimum international standards of at least four square meters of living space for each detainee;"

UN Committee Against Torture (CAT), [Concluding observations on the 5th periodic report of Estonia: Committee Against Torture](#), par. 17. CAT/C/EST/CO/5 (17 June 2013) (ההדגשה (הוספה)

164. לאחרונה חזרה הוועדה נגד עינויים על הכלל לפיו: "...international law held that it was vital :
" **that any inmate had a minimum of four square metres** in the cell.

UN Committee Against Torture (CAT), [Committee against Torture concludes consideration of report of Kyrgyzstan](#) (13 November 2013) (ההדגשה הוספה)

165. יודגש, שטח מחיה של 4 מ"ר לאסיר אינו השטח הרצוי שיש להבטיח אלא הרף המינימאלי ביותר אשר מתחתיו מפרה המדינה את חובותיה להימנע מענישה אכזרית ומיחס בלתי אנושי במסגרת האמנה נגד עינויים.

166. הוועדה האירופית שנוסדה כדי לפקח על מימוש חובות המדינות במסגרת האמנה האירופית למניעת עינויים, יחס בלתי אנושי וענישה אכזרית, ה- CPT (European Committee on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) קובעת, כי **השטח הרצוי לאסיר עומד על בין 9 ל-10 מ"ר והשטח המינימאלי עומד, ככלל, על 4 מ"ר לאסיר בתא משותף ו-6 מ"ר לאסיר יחיד בתא (ללא שטח השירותים והמקלחת).**

United Nations Office on Drugs and Crime, [Custodial and Non-Custodial Measures, The Prison System, Criminal Justice Assessment Toolkit](#), p.11 2006.

167. כך, לדוגמה, בדוח שפרסמה הוועדה לאחרונה בנוגע למולדובה נמצא, כי שטחי המחיה בהם הוחזקו אסירים בבתי הכלא הנמוכים בדרך כלל מ-3.5 מ"ר (כולל שטחי בתי שימוש), חורגים מהמינימום. הדוח קבע, כי על המדינה לעמוד **לכל הפחות בסטנדרט של 4 מ"ר לאסיר בתאים משותפים ועל 6 מ"ר בתאים לאסיר בודד, והדגיש, כי הכוונה לשטח המחיה הפנוי, שאינו כולל את שטחי השירותים.**

[Rapport au Gouvernement de la Moldova relatif à la visite effectuée en Moldova par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants \(CPT\) du 1er au 10 juin 2011, par. 57 \(12.1.2012\)](#)

168. וכן ראו הדוחות הבאים, שבהם נקבע כי שטח מחיה של פחות מ-4 מ"ר לאסיר (לתא משותף) חורג מהסטנדרט המינימאלי: [דוח הביקור ביוון](#), פסקה 38, 10.1.2012; [דוח הביקור בבוסניה והרצגובינה](#), פסקה 45, 31.1.2010; [דוח הביקור בסלובניה](#), פסקה 28, 15.2.2008).

169. כפי שהוצג בחלק העובדתי שלעיל, רק 11% מהאסירים בישראל מוחזקים בשטח העולה על 4.5 מ"ר. חישוב זה כולל את שטח השירותים והמקלחת, אשר נמצאים בתוך התאים במרבית האגפים בישראל, וזאת בניגוד לחישוב הנהוג על ידי ארגונים בינ"ל.

170. מהאמור לעיל עולה, כי כ- 90% מהאסירים בישראל מוחזקים בתנאי צפיפות המהווים הפרה של האיסור על יחס אכזרי ובלתי אנושי. יודגש שוב, כי הרף הדרוש כדי לממש את הזכות החוקתית של האסיר לתנאי מחיה הולמים גבוה באופן ניכר מהרף, שנועד אך כדי למנוע ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי על פי המשפט הבינלאומי.

171. אף כי הועדה למניעת עינויים היא המקור המוסמך לפרשנות האמנה נגד עינויים ולפיה שטח המחיה הדרוש כדי להימנע מענישה אכזרית הינו 4 מ"ר, שטח המחיה המוקצה למרבית האסירים בישראל נמוך אף מהרף הצנוע יותר שקבע בית הדין האירופי לזכויות אדם. בית הדין האירופי קבע את הכלל לפיו החזקת אסיר בשטח מחיה הנמוך מ- 3 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת) מהווה כשלעצמה הפרה של סעיף 3 [לאמנה האירופית לזכויות אדם](#) האוסרת על עינויים ועל יחס או ענישה בלתי אנושיים או משפילים, וזאת ללא קשר למשך השהייה בתא או לתנאי המחיה האחרים שמסופקים לאסירים:

"Whereas the provision of **four square metres** remains the desirable standard of multi-occupancy accommodation, the Court has found that where the applicants have at their disposal **less than three square metres of floor surface**, the overcrowding must be considered to be so severe as to justify **in itself** a finding of a violation of Article 3" ([Tunis v. Estonia](#), no. 429/12, par. 44 (19.12.2013) (ההדגשה הוספה))

ראו גם המקרים הבאים בהם נפסק, כי שטח מחיה הנמוך מ- 3 מ"ר לאסיר מפר את האיסור על יחס בלתי אנושי ומשפיל הקבוע בסעיף 3 לאמנה האירופית לזכויות אדם:

[Ananyev & Others v. Russia](#), no. 42525/07, par. 145, 10 January 2012; [Orchowski v. Poland](#), no. 17885/04, 22.10.2009; [Lind v. Russia](#), no. 25664/05, par. 59, 6 December 2007; [Kantyre v. Russia](#), no. 37213/02, par. 50-51, 21 June 2007; [Andrey Frolov v. Russia](#), no. 205/02, par. 47-49,

29 March 2007; Kadikis v. Latvia, no. 62393/00, par. 55, 4 May 2006;
Labzov v. Russia, no. 62208/00, par. 44, 16 June 2005.

172. בהחלטה שניתנה על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם ב-2009 בפרשת Sulejmanovic v. Italy, קבע בית הדין, כי החזקת אסירים בפחות מ-3 מ"ר מהווה הפרה של האיסורים על ענישה אכזרית וטיפול בלתי אנושי הקבועים בסעיף 3 לאמנה האירופית, וזאת, על אף ששטח נוסף של שירותים בגודל 5.04 מ"ר היה נספח לתא, ועל אף שהאסיר היה רשאי לשהות מחוץ לתא כשמונה שעות ביום. (Sulejmanovic c. Italie, no. 22635/03 (6.11.2009)).

173. גם במקרים שבהם שטח המחיה לאסיר נע בין 3 מ"ר ל-4 מ"ר מצא בית הדין האירופי, כי הצפיפות מהווה ענישה אכזרית וטיפול בלתי אנושי בניגוד לסעיף 3 לאמנה, וזאת כאשר לצפיפות הצטרפו תנאי מחיה פוגעניים אחרים כגון מחסור בתאורה ואוורור:

"[E]ven in cases where a larger prison cell was at issue – measuring in the range of three to four square metres per inmate – the Court found a violation of Article 3 since the space factor was coupled with the established lack of ventilation and lighting" (Ananyev & Others v. Russia, no. 42525/07, par. 149, 10 January 2012)

ראו גם:

Badila v. Romania, no. 31725/04, art.73, 4 October 2011; Vlasov v. Russia, no. 78146/01, art. 84, 12 June 2008; Babushkin v. Russia, no. 67253/01, art. 44, 18 October 2007; Trepashkin v. Russia, no. 36898/03, art. 94, 19 July 2007; Ostrovar v. Moldova, no. 35207/03, art. 89, 13 September 2005; Peers v. Greece, no. 28524/95, art. 70-72, 19 April 2001.

174. בית הדין האירופי הדגיש בכמה הזדמנויות, כי ללא קשר לסיבות שהביאו לצפיפות בבתי הכלא, חלה חובה על המדינה לארגן את מערכת הכליאה שלה באופן שיבטיח את הזכות לכבוד של אסירים, וזאת ללא תלות במצבה הכלכלי של המדינה או בבעיות לוגיסטיות (Arefiev v. Russia, no. 29464/03, par. 60, 4 November 2010; Mamedova v. Russia, no.7064/05, par. 63, 1 June 2006).

175. על מצב הצפיפות הקיצוני השורר בבתי הכלא בישראל ביחס לקיים במדינות אחרות ועל החובה להעניק סעד דחוף לפתרון הבעיה, ניתן ללמוד גם מפסיקה של בית המשפט החוקתי של פולין שעסקה בשאלת חוקתיות שטח המחיה לאסיר. ב-26 במאי 2008 קבע בית המשפט של פולין, כי החריג בחוק הכליאה הפולני, המאפשר בתנאים מסוימים להחזיק אסירים בשטח הנמוך מ-3 מ"ר, אינו חוקתי, וכי הוא מהווה הפרה של הזכות של כל אסיר ליחס אנושי ושל האיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה.

176. בית המשפט הפולני הביע דעתו כי: "It is difficult to imagine [that a person could be afforded] humane treatment in a cell, in which the space per person is less than 3 m²..." (צוטט על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם בפסק הדין בעניין [Orchowski v. Poland](#) , פסקה 85, מיום 22.10.2009). עוד הוסיף בית המשפט הפולני כי הסטנדרט הקבוע בחוק הפולני של 3 מ"ר לאסיר הינו מהנמוכים באירופה.

177. המועצה הבינלאומית של הצלב האדום (ICRC) ניסחה גם היא המלצות לשטח המחיה המינימאלי הדרוש לאסיר. על פי הצלב האדום שטח המחיה לאסיר לא יפחת מ- 3.4 מ"ר לאסיר בתאים משותפים ומ- 5.4 מ"ר לאסיר בתא בודד. שטח זה כולל את שטח המיטה (כ- 1.6 מ"ר) אולם הוא אינו כולל את שטח השירותים והמקלחת. שטח מחיה זה נקבע על בסיס חישוב השטח המינימאלי הדרוש לאסיר על מנת לישון ללא הפרעה, להחזיק חפצים אישיים ולזוז בתא.

International Committee of the Red Cross (ICRC), '[Water, Sanitation, Hygiene and Habitat in Prisons Supplementary Guidance](#)', p. 32-33, 2012.

178. לסיכום פרק זה, נזכיר כי כ- 60% מהאסירים בישראל מוחזקים בשטח הנמוך מ- 3 מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת). מהאמור לעיל עולה, כי יש לספק לכל אסיר לפחות שטח מחיה של 4 מ"ר בתא כדי להימנע מענישה בלתי אנושית ומשפילה. אפילו הרף הנמוך ביותר (3 מ"ר ללא שטח השירותים והמקלחת) שנקבע על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם כשטח המחיה שמתחת אליו תנאי המחיה מהווים כשלעצמם ובכל מקרה ענישה אכזרית ובלתי אנושית, מופר בישראל בעניינם של יותר ממחצית מהאסירים.

3.ג סעד מיידי למניעת ענישה אכזרית ובלתי אנושית

179. ישראל אינה יחידה בהתמודדות עם הצפיפות במתקני הכליאה, אולם הצפיפות בישראל חריפה בהרבה מהמקובל במדינות דמוקרטיות אחרות והיא מחייבת פתרון מיידי. על הדחיפות שבמציאת פתרון לבעיית הצפיפות ועל הסבירות שבמתן סעד מיידי לצורך כך, ניתן ללמוד מפסיקות שניתנו לאחרונה במדינות אחרות בהן נדרשו המדינות לפתור באופן מיידי את בעיית הצפיפות.

180. בפסק דין שניתן ב- 2009 על ידי בית המשפט המחוזי בקליפורניה ואשר עסק בבעיית הצפיפות הקשה במתקני הכליאה במדינה, קבע בית המשפט, כי על המדינה להגיש בתוך 45 ימים תוכנית לצמצום אוכלוסיית האסירים כך שבתוך שנתיים תפחת הצפיפות לכדי 137.5% מתפוסת המתקנים. תוכנית זו חייבה הפחתה של כ- 40,000 אסירים מתוך סך של כ- 150,000 אסירים. בית המשפט העליון של ארה"ב אישר פסיקה זו ביום 23.5.2011, וקבע, כי הפחתת מספר האסירים לכדי 137.5% בתוך שנתיים היא הפתרון ההכרחי לפגיעה הקשה והמתמשכת בזכויות האסירים: "This extensive and ongoing constitutional violation requires a remedy, and a remedy will not be achieved without a reduction in overcrowding. (p.48)

563 U.S [Brown v. Plata](#), (23.5.2011)

181. בית המשפט העליון של ארה"ב אף מנה את האסטרטגיות שבהן ניתן לנקוט כדי להפחית את מספר האסירים, ובין היתר, קיצור תקופות מעצר, העברת אסירים שהסיכון מהם נמוך לתוכניות גמילה בקהילה ומוסדות אחרים ואיזוק אלקטרוני :

"Expansion of good-time credits would allow the State to give early release to only those prisoners who pose the least risk of reoffending. Diverting low-risk offenders to community programs such as drug treatment, day reporting centers, and electronic monitoring would likewise lower the prison population without releasing violent convicts." (p. 40)

182. גם בפסק הדין שניתן על ידי בית המשפט החוקתי של פולין בעניין הצפיפות בבתי הסוהר בפולין, שהוזכר בפסקה 175 לעיל, הקציב בית המשפט לרשויות הכליאה **18 חודשים** ליישום פסיקתו נוכח העובדה, כי נדרשת התארגנות להוספה של כ- 15,000 מקומות חדשים.

183. בינואר 2013 פסק בית הדין האירופי פיצויים לטובת אסירים שהוחזקו במתקני כליאה באיטליה בשטח של 3 מ"ר בלבד (3 אסירים הוחזקו בתא שגודלו 9 מ"ר) וקבע כי מדובר בהפרה של האיסור על ענישה אכזרית ובלתי אנושית הקבוע בסעיף 3 לאמנה. בית הדין פסק גם, כי מדובר בתופעה מערכתית בכלל מתקני הכליאה באיטליה ומשכך פסק כי על המדינה למצוא **בתוך שנה** פתרון לבעיית הצפיפות :

"The Court concluded that the Government must put in place, **within one year** from the date on which the present judgment became final, an effective domestic remedy or a combination of such remedies capable of affording, in accordance with Convention principles, adequate and sufficient redress in cases of overcrowding in prison."

[Torreggiani and others v. Italy](#), no. 4351/09 (8.1.2013).

סוף דבר

184. השמירה על צלם האנוש של האסירים על ידי החזקתם בתנאי מחייה הולמים מהווה אינטרס פרטי של כל אסיר ואסיר בהגנה על זכויותיו בעת שלילת חירותו, ובאותו הזמן היא מהווה גם אינטרס ציבורי חברתי, לדאוג כי בבוא העת, לאתר ריצוי עונשו, ישוב האסיר לחברה כילוד אישה. במצב צפיפות מחפיר זה, נכשלים בתי הסוהר בישראל במימוש מטרותיהם המרכזיות: להחזיק אסירים במשמורת נאותה ובטוחה ולסייע בשינוי אורח חייהם העברייני. נהפוך הוא, החזקת אסירים בתנאי צפיפות קשים כל כך, השוללים מהם אוטונומיה, כבוד ופרטיות, משפיעה לרעה על התנהגותם של האסירים בכלא ועל סיכוייהם לחיות חיים נורמטיביים בעת חזרתם לחברה.

185. עתירה זו נועדה להשמיע את זעקתם של האסירים המוחזקים במתקני הכליאה בישראל בצפיפות בלתי נסבלת. המשיבים מתעלמים מזעקות אלה כבר שנים ארוכות. הגיעה העת לממש את

החובות החוקיות, החוקתיות והבינלאומיות של המשיבים, ולתקן בדחיפות עוול בלתי נסבל המכתיים את מוסריותה ואת דמותה של החברה הישראלית כולה.

11 במרץ 2014

סיגל שהב, עו"ד

אן סוצ'יו, עו"ד