

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל

2. המרכז האקדמי למשפט ועסקים ברמת-גן

3. רופאים לזכויות אדם

על ידי ב"כ עוה"ד אן סוציו ואח'

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154

טלפון: 03-5608185; פקס: 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; פקס: 03-6439966

העותרים

נ ג ד

1. השר לביטחון פנים

2. נציב בתי הסוהר

3. שרת המשפטים

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

המשיבים

טלפון: 02-6466687; פקס: 02-6467011

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטת כב' השופט דנציגר מיום 14.7.14, ולבקשת הארכה הקצרה שהוגשה,

מתכבדים המשיבים להגיש תגובתם המקדמית לעתירה.

2. עניינה של העתירה בסעדים הבאים המבוקשים על ידי העותרים:

"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 תכנית שתקבע את דרכי הפעולה להשגת שטח מחיה הולם לאסיר.

3. קביעת לוח זמנים בטווח סביר למימוש תכנית שתקבע.

ב. מדוע לא ינקטו באופן מיידי בצעדים הדרושים על מנת להבטיח לכל אסיר שטח מחיה של 4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת)..."

3. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות, מחמת העדר כל עילה משפטית למתן הסעדים המבוקשים בה, כפי שיפורט להלן.

התשתית הנורמטיבית

4. את טענתם בדבר שטח המחיה הראוי לאסיר, לשיטתם, מבקשים העותרים ללמוד ממקורות שונים הפרוסים בעתירה, לרבות מתחום המשפט הבינלאומי. ואולם, המחוקק הישראלי חוקק בחודש מאי 2012 את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012 (להלן: "תיקון מס' 42"). במסגרתו הוסף לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, סעיף 11ב, שכותרתו "תנאי כליאה הולמים", ולשונו כדלקמן:

"11ב. תנאי כליאה הולמים

(א) בסעיף זה, "אסיר" – למעט עצור שטרם הוגש נגדו כתב אישום.

(ב) אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו.

(ג) אסיר יהיה זכאי, בין השאר, לכל אלה:

(1) תנאי תברואה הולמים, תנאים שיאפשרו לו לשמור על ניקיונו האישי, טיפול רפואי הנדרש לשם שמירה על בריאותו, ותנאי השגחה מתאימים לפי דרישת רופא של שירות בתי הסוהר;

(2) מיטה, מזרן ושמיכות לשימושו האישי, והחזקת חפצים אישיים כפי שייקבע בתקנות;

(3) מי שתיה זכין מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותו;

(4) בגדים, מוצרים לשמירה על ניקיון אישי ומצעים בכמות ובתנאים שייקבעו בפקודת השירות;

(5) תנאי תאורה ואוורור סבירים בתא;

(6) הליכה יומית באוויר הפתוח, בתנאים ובמועדים שייקבעו בתקנות; זכות זו ניתנת להגבלה מטעמים של שמירה על שלומו של האסיר.

(ד) עיקר זכויות האסירים וחובותיהם במקום המאסר יפורסמו במקום בולט במקום המאסר.

(ה) מבקר המשרד לביטחון הפנים ימסור לשר, אחת לשנה, דין וחשבון על יישום סעיף זה.

(ו) השר רשאי לקבוע בתקנות הוראות לביצוע סעיף זה, וכן הוראות בדבר תנאים נוספים שלהם יהיה זכאי אסיר בבית הסוהר."

[ההדגשות בציטוט זה ובכל הציטוטים שלהלן הוספו – הח"מ]

זאת ועוד, בסעיף 3 לתיקון מס' 42 נקבע מפורשות כי "תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010, כנוסחן ערב תחילתו של חוק זה, יראו אותן כאילו הותקנו לפי סעיף 11ב לפקודה, כנוסחו בסעיף 1 לחוק זה, ואין בתקנות שיוקנו לפי הסעיף האמור כדי לגרוע מתוקפן".

נביט, אפוא, על התקנות אליהן הפנה המחוקק מפורשות במסגרת תיקון מס' 42.

5. ביום 24.5.10 פורסמו תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), תש"ע-2010 (להלן: "התקנות"). תקנה 2 לתקנות מפרטת את תנאי המאסר ומורה, בתקנה 2(ח) כדלקמן: "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".

תקנה 2(ז) מורה כי "בכל תא לא יהיו יותר מארבע מיטות לאסירים".

תקנה 8(ב) קובעת הוראת תחולה לתקנה 2, כדלקמן: "תקנות משנה (ד), (ו) עד (ח) בתקנה 2, **יחולו על מקומות מאסר שתכנון בנייתם החל לאחר יום התחילה, וככל הניתן גם על תכנון השיפוץ של מקומות מאסר קיימים**". יצוין, כי "יום התחילה" הוגדר בתקנה 7 ונקבע ל-30 יום ממועד פרסומן של התקנות.

6. יוער, כי הוראה דומה בנוגע לשטח התא הממוצע לאסיר (4.5 מ"ר) נקבעה קודם לכן, בכל הנוגע לעצורים בלבד, בגדרי תקנה 3(ה)3 לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים)(תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997. תקנות אלו חלות על עצורים בלבד.

7. הנה כי כן, אמת המידה לשטח התא המינימאלי לאסיר, במסגרת תנאי המחיה ההולמים אותם קבע המחוקק הישראלי, היא זו הקבועה בתקנה 2(ח) לתקנות, ועומדת על 4.5 מ"ר בממוצע לאסיר, בחישוב השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, בחלוקה למספר המיטות בתא.

8. ברם, במסגרת האיזון שערך מחוקק המשנה בין כלל השיקולים הרלוונטיים, ובהם הצורך בהגדלת שטח התא הממוצע לאסיר, מן העבר האחד, ומנגד, בין היתר, השקעת המשאבים והתקציבים הנדרשת לצורך הרחבה מיידית של כלל מתקני הכליאה בשירות בתי הסוהר (30 מתקני כליאה, המאכלסים כ-18,000 אסירים), נקבע כאמור כי תקנה 2(ח) תחול אך ורק על מתקני כליאה שתכנון בנייתם החל לאחר כניסתן של התקנות לתוקף, **וככל הניתן גם על תכנון השיפוץ של מתקנים קיימים**.

כאן המקום לציין, כי ההסדר שקבע מחוקק המשנה ושאושר כאמור בחקיקה ראשית משנת 2012 עוסק, כמובן, גם בתנאי מחיה נוספים זולת שטח התא. לשם השוואה, תקנה 8(ב) אינה קובעת הוראת תחולה דומה בנוגע לתקנות 2(א)-(ג) ו-2(ה) לתקנות, המגדירות אמות מידה לתנאי מחיה הולמים בהיבט חלונות, שירותים, מקלחת, כיור, ותאורה. האמור בתקנות אלו מחייב את כלל האגפים בשירות בתי הסוהר למן מועד כניסתן לתוקף.

אלו, אם כן, הוראות הדין המרכזיות החלות על המאטריה בה עסקינן. עתה נסקור בקצרה את הוראות תכנית המתאר הארצית לבתי סוהר.

9. ביום 7.3.82 אישרה הממשלה את תמ"א 24, תכנית המתאר הארצית לבתי סוהר (להלן: "התמ"א"; ראו תקנון התמ"א, אשר צורף כנספח ע/3 לעתירה). בסעיף 4 לתמ"א הוגדרה מטרתה, כדלקמן: "מטרת תכנית זו לקבוע בתי סוהר חדשים לאוכלוסייה בת חמישה מיליון נפש: מספרם, גודלם, מיקומם וסיווגם, ולבטל בתי סוהר קיימים".

10. התמ"א קובעת הוראות לעניין הקמת בתי סוהר חדשים **בשישה מתחמים קונקרטיים** (שלושה מתחמים בצפון הארץ ושלושה מתחמים במרכז הארץ), והוראותיה המהותיות אינן מתייחסות לבתי סוהר קיימים. סעיף 6 לתמ"א מגדיר שישה מתחמים של בתי סוהר חדשים אשר נועדו להיבנות מכוחה. סעיף 5 לתמ"א קובע הוראות לעניין אופן הגשת תכניות מפורטות להקמת "בתי סוהר חדשים" מכוחה. סעיף 8 לתמ"א מורה כדלקמן:

8. לא ינתן היתר להקמת **בית סוהר חדש**, אלא אם נתמלאו תנאים אלה:

(א) ...

(ב) ...

(ג) בית הסוהר לא ישמש יותר מ-400 אסירים.

(ד) לפחות 75% מתאי המאסר יהיו לאסירים בודדים. גודל כל תא לא יפחת מ-6.5 מ"ר, כולל שטח למקלחת, בית כיסא וכיור רחצה.

(ה) לא יותר מ-25% מתאי המאסר יהיו לשלושה אסירים. גודל כל תא לא יפחת מ-15 מ"ר, כולל שטח למקלחת, בית כיסא וכיור רחצה.

(ו) ...

11. יודגש, כי התמ"א אינה קובעת הוראות לעניין כמות האסירים או שטח התא בכל הנוגע לבתי סוהר קיימים, קרי, בתי סוהר שאינם מוקמים באחד מששת המתחמים שיועודו, על פי סעיף 6 לתמ"א והתשריט המצורף לה, להקמת "בתי סוהר חדשים". כבר עתה נציין, כי מבין המתחמים "החדשים" עליהם חלה התמ"א, הוקם על פי תכנית מפורטת רק מתחם "כלנית".

ההוראות היחידות בתמ"א הנוגעות לבתי סוהר קיימים קבועות בסעיף 7, המורה כי "בתי סוהר קיימים מסומנים בתשריט א"; ובסעיף 11, הקובע כי יבוטלו שני בתי סוהר קיימים.

12. ביום 3.3.94 אישרה הממשלה את שינוי מס' 1 לתמ"א, המסמיך את המועצה הארצית לתכנון ובניה (להלן: "המועצה הארצית") ליתן הקלה מהוראות סעיף 8 לתמ"א. בעקבות זאת, ניתנה על ידי המועצה הארצית הקלה מהתמ"א, לצורך אישור התכנית המפורטת להקמת בית סוהר חדש במתחם "כלנית". בהתאם לתכנית האמורה למתחם "כלנית", הוקמו בתי הסוהר צלמון וחרמון, אשר נפתחו בשנים 1996 ו-1998, בהתאמה. יובהר, כי מתחם "כלנית" הוא היחיד שהוקם בתכנית מפורטת הכפופה להוראות התמ"א, אולם לגביו אושרה כאמור הקלה מהוראות סעיף 8 לתמ"א.

אמנם, מאז אושרה התמ"א הוקמו בשירות בתי הסוהר מתקני כליאה נוספים, אולם אלו הוקמו במתחמים שהוגדרו כ"בתי סוהר קיימים" בתשריט א' לתמ"א (ראו סעיף 7 לתמ"א), ועל כן לא תלה עליהם הוראת סעיף 8 לתמ"א.

13. למען שלמות התמונה נוסף, כי במסגרת דיון שקיימה המועצה הארצית ביום 4.3.14 בנושא הפקדת תכנית ג/20631, שעניינה בהקמת אשכול בתי סוהר מדרום-מערב לצומת מגידו, הוחלט, כי תנאי להפקדת תכנית זו הוא עריכת תיקון לתמ"א (תמ"א 24 שינוי מס' 3), אשר נועד להסמיך את המועצה הארצית לאשר הוספת מתחמים חדשים לבתי סוהר, במיקום חדש שאינו מופיע בתשריט התמ"א. במסגרת הצעת שינוי מס' 3, מוצע לקבוע כי בית סוהר אשר יוקם במתחם שהוסף על ידי המועצה הארצית, יהיה פטור מהוראות סעיפים 8 ו-9 לתמ"א.

השינוי האמור הועבר בחודשים האחרונים להערות הוועדות המחוזיות, כנדרש על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, והוא עתיד לעלות לדיון במועצה הארצית בהערות הוועדות המחוזיות במועד קרוב, לקראתו הבאתו לאישור הממשלה.

הצעת שינוי מס' 3 לתמ"א 24, מצורפת ומסומנת מש/1.

14. בד בבד, החליטה המועצה הארצית ביום 10.6.14 על עריכת עדכון מקיף לתמ"א (תמ"א 24 שינוי מס' 4) וזאת "על מנת לענות על צרכי הכליאה האזרחית במדינת ישראל לשנת היעד 2040". לפיכך, החליטה המועצה הארצית להורות על הכנת תכנית אשר תקבע את האתרים הדרושים לבתי סוהר; תקבע הוראות להכנת תכניות מפורטות לאתרים; ותכלול מנגנוני גמישות לגריעה והוספה של אתרים-בתוך-כך-הוחלט, כי-יש-לבחון-את-הצורך בגריעת אתרים המיועדים לבתי סוהר על פי התמ"א כיום, לרבות המלצה על שינוי ייעוד, ולקבוע שלביות לעניין.

החלטת המועצה הארצית מיום 10.6.14, מצורפת ומסומנת מש/2.

עמדת המשיבים

15. המשיבים יטענו כי דין העתירה להידחות, משלא הצביעו העותרים על עילה משפטית כלשהי למתן הסעדים המבוקשים על ידם.

16. בראש ובראשונה, נתייחס לסעד הראשון המבוקש בעתירה, והוא קביעת שטח המחיה ההולם לאסיר (ראו סעיף א'1 לרישא לעתירה). כאמור, בשנת 2010 נקבעה בתקנות אמת המידה לעניין שטח התא הממוצע לאסיר, וזאת בהוראת תחולה עתידית לגבי תכנון בניית מתקנים חדשים, וככל הניתן, לגבי שיפוץ מתקנים קיימים. בכך, לעמדת המשיבים, מתייתר ראשה זה של העתירה.

17. אשר ליתר ראשי העתירה. תחילה נציין, כי כעולה ממדידה שערך מינהל התכנון בשירות בתי הסוהר במהלך שנת 2013, שטח התא הממוצע בכלל שירות בתי הסוהר עומד כיום על 3.1 מ"ר בממוצע לאסיר. כ-21% מהאסירים בכלל שירות בתי הסוהר מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע לאסיר עולה על 4.5 מ"ר, כ-39% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע נע בין 3 ל-4.5 מ"ר. כ-40% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע נמוך מ-3 מ"ר.

במאמר מוסגר נעיר, כי כלל נתוני המדידה המובאים בתגובה זו חושבו על פי כמות המיטות הקיימת בכל תא, במנותק מכמות האסירים המאיישת את התא הלכה למעשה. שכן זו נתונה, מטבע הדברים, לשינויים תכופים. כך שלאמיתו של דבר, אפשר שבחלק מהתאים שוהים בכל רגע נתון פחות אסירים מכמות המיטות הקיימת בתא, באופן המגדיל, כמובן, את שטח המחיה דה-פקטו העומד לרשות האסיר.

18. כמתואר לעיל, כמתחייב מהוראת תקנה 8(ב) לתקנות, אמת המידה הקבועה בתקנה 2(ח) בדבר שטח התא הממוצע לאסיר, מחייבת אך ורק מתקני כליאה שתכנון בנייתם החל לאחר כניסת התקנות לתוקפן, וככל הניתן גם על תכנון השיפוץ של מתקני כליאה קיימים. המדינה פועלת בהתאם להוראות אלו.

19. מאז כניסת התקנות לתוקף בשנת 2010, טרם הוקמו בתי סוהר חדשים. בה בעת, למן שנת 2010 שופצו 12 אגפים בשירות בתי הסוהר. ב-11 מתוך האגפים ששופצו הורחב שטח התא הממוצע לאסיר, באורח משמעותי. כך, בעקבות שיפוץ שנערך באגף בבית הסוהר מגידו, הורחב שטח התא הממוצע לאסיר מ-2.9 מ"ר לכדי 4.6 מ"ר; באגף ששופץ בבית סוהר ניצן, הורחב שטח התא הממוצע מ-2.4 מ"ר לכדי 4.2 מ"ר; בשלושה אגפים ששופצו בבית סוהר איילון הורחב שטח התא הממוצע מ-2.6 מ"ר לכדי 4.4 מ"ר באחד האגפים, מ-2.6 מ"ר לכדי 3.6 מ"ר באגף נוסף, ומ-2.6 מ"ר לכדי 3.5 מ"ר באגף אחר; באגף ששופץ בבית הסוהר אוהלי קינדר, הורחב שטח התא הממוצע מ-2.4 מ"ר לכדי 3.8 מ"ר; באגף ששופץ בבתי סוהר השרון הורחב שטח התא הממוצע מ-2.6 מ"ר לכדי 3.9 מ"ר; בשני אגפים ששופצו בבית הסוהר שקמה הורחב שטח התא הממוצע מ-2.2 ו-2.5 מ"ר, לכדי 3.4 מ"ר בכל אחד מהאגפים; באגף נוסף ששופץ בבית הסוהר שיטה, נותר שטח התא הממוצע כ-3.3 מ"ר לאסיר; לבסוף, בשני אגפים ששופצו בבית הסוהר אשל, הורחב שטח התא הממוצע, שעמד על 2.2 מ"ר בשני האגפים, לכדי 2.7 מ"ר באחד האגפים, ו-4.2 מ"ר באגף השני.

בימים אלו מתקיים שיפוץ בשמונה אגפים נוספים ברחבי שירות בתי הסוהר, וכן שיפוץ של תאי ההמתנה בכלל שירות בתי הסוהר.

יובהר, כי סדר האגפים המיועדים לשיפוץ נקבע על פי תכנית עבודה רב-שנתית, ונקבע בין היתר על פי המצב הכולל של תנאי המחיה הקיימים באגפים שונים ברחבי שירות בתי הסוהר (ראו לעניין זה תקנה 2 לתקנות הקובעת, זולת שטח התא הממוצע, הוראות לעניין חלונות, שירותים, מקלחת, כיור, תאורה, שולחן ומושבים, מדפים, כמות מיטות, תשתיות חשמל ועוד, המהווים כולם חלק מתנאי המאסר ההולמים לאסיר).

עוד יוער, כי במסגרת תקציב שירות בתי הסוהר מוקצה סכום שנתי של 90 מלש"ח לצרכי בינוי. כמחצית הסכום מוקצה מדי שנה לשיפוץ והרחבה של אגפים בשירות בתי הסוהר, לצורך שיפור תנאי המחיה של האסיר והבטחת תנאי מחיה הולמים.

20. לסיכום, בכל שיפוץ של אגף כליאה נוהג שירות בתי הסוהר לאורה של אמת המידה הקבועה בתקנות, ופועל, כמתחייב מהוראת תקנה 8(ב), להחילה **ככל הניתן** על שיפוץ אגפים קיימים, באופן שיביא להרחבה משמעותית של שטח התא הממוצע לאסיר בכל אגף משופץ. יובהר, כי מעבר להגדלת שטח התא הממוצע נועד שיפוץ אגפי הכליאה לשיפור מצבם הפיזי של תאי המאסר בהיבטים שונים, שגם בהם עוסקת כאמור תקנה 2 לתקנות.

21. נשוב ונבהיר, כי הוראת התחולה שנקבעה בתקנה 8(ב), הינה פרי איזון שערך מתוקק המשנה בין כלל השיקולים הרלוונטיים, ובהם הצורך בהגדלת שטח התא הממוצע לאסיר, מזה, אל מול מגבלות קיימות כגון שטח בנוי נתון והשקעת המשאבים הנדרשת לצורך הרחבה מיידית של **כלל** מתקני הכליאה בשירות בתי הסוהר (30 מתקני כליאה, המאכלסים כ-18,000 אסירים), מזה.

כאמור, לשם השוואה, תקנה 8(ב) אינה קובעת הוראת תחולה דומה בנוגע לתקנות 2(א)- (ג) ו-2(ה) לתקנות, המגדירות אמות מידה לתנאי מחיה הולמים בהיבט חלונות, שירותים, מקלחת, כיור, ותאורה. האמור בתקנות אלו מחייב את כלל האגפים בשירות בתי הסוהר למן מועד כניסתן לתוקף.

22. הנה כי כן, בהסדר עדכני של תנאי מחיה הולמים לאסיר, אשר נקבע אך לאחרונה, בשנת 2012, **בחקיקה ראשית**, נאמר כי הוראות קונקרטיות בדבר תנאי המחיה ההולמים לאסיר ייקבעו בתקנות, תוך הפניה מפורשת לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, וקביעה מפורשת כי יש לראותן כאילו הותקנו מכוח תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר.

אמת המידה הרלוונטית לענייננו, בדבר שטח התא הממוצע לאסיר, נקבעה כאמור בתקנות משנת 2010, בהן נקבעה גם הוראת תחולה מפורשת.

23. משנקבעו על ידי המחוקק הראשי ומחוקק המשנה אמות המידה לגבי תכנון בנייתם של מתקני כליאה חדשים, וכן שיפוץ מתקנים קיימים, הן באשר לשטח התא הן בנוגע לתנאי מחיה הולמים אחרים, פועלת המדינה בהתאם לאמות מידה אלו, כדין (ראו, למשל, האמור בפסקה 19 לעיל).

24. אשר לסעד האחרון שהתבקש בעתירה. הכרעת המחוקק הראשי והכרעת מחוקק המשנה בסוגיה שבמוקד העתירה, כאמור לעיל, הביאה בחשבון את כלל השיקולים הצריכים לעניין באשר למכלול תנאי המחיה לאסירים. ביחס לחלק מהתנאים נקבעה תחולה מיידית, ובאשר לחלקם האחר נקבעה אמת מידה שונה, נוכח צרכי השעה וסדרי העדיפויות. חרף הכרעת המחוקק, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבים לקבוע אמת מידה אחרת (4 מ"ר, כשיטתם), ויורה – בניגוד לאיזון שערך מחוקק המשנה ובעקבותיו אף המחוקק הראשי במסגרת תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר – על נקיטה בצעדים מיידים, על כל המשתמע מכך.

25. המשיבים יטענו, אם כן, כי גם הסעד האחרון המבוקש על ידי העותרים נעדר כל עילה משפטית. לא ברי מניין גוזרים העותרים כי קיימת חובה על המשיבים לקבוע כסטנדרט לשטח תא ממוצע לאסיר את אמת המידה בה הם נוקבים, ולקבוע הוראות ביצוע שונות מאלו שנקבעו על ידי המחוקק הראשי ומחוקק המשנה אך לאחרונה. באותה מידה, יכולים העותרים לבור לעצמם אמת מידה אחרת, על פי הסטנדרט הנהוג במדינה כזו או אחרת, ולבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על החלתו גם בישראל, וכן יורה על נקיטה בצעדים מידיים למימוש.

26. ואולם, בהינתן שקיים סטנדרט אשר עוגן בתקנות משנת 2010 – אליהן הפנתה המחוקק הראשי מפורשות בדבר חקיקה שנעשה אך לאחרונה, בשנת 2012 – ואשר במסגרתן נקבעו השלבים למימוש הסטנדרט האמור, בדרך של הטלת חובה למימושו על תכנון בנייתם של מתקני כליאה חדשים שיוקמו, וככל הניתן על שיפוץ מקומות קיימים; הרי שאין כל מקום שבית המשפט הנכבד יבוא בנעלי המחוקק הראשי ומחוקק המשנה, ויקבע תחתיהם סטנדרט אחר, ושלבי ביצוע אחרים בעניין זה.

יתרה מזו, סדרי העדיפויות התקציביים של הממשלה נקבעים מדי שנה ומעוגנים בחוק התקציב. משכך, הסעדים המבוקשים על ידי העותרים ברישת העתירה, מבקשים הלכה למעשה לקבוע סדרי עדיפויות שונים לממשלה, וזאת בסוגיה שהמחוקק נדרש אליה באופן ספציפי, במסגרת חקיקה ראשית, אך לאחרונה בשנת 2012, תוך אימוץ ההסדר שנקבע בתקנות משנת 2010.

27. אשר על כן, לעמדת המדינה, דין טענות העותרים להידחות. משהכריע המחוקק כפי שהכריע, אך לאחרונה, לאחר שקלול כלל השיקולים הרלבנטיים, ובכלל זאת, סדרי העדיפויות ויתר תנאי המחיה ההולמים לאסיר, לא ניתן בדרך בה נקטו העותרים לקבוע אמות מידה ואופן ביצוע שונה (השור: בג"ץ 5636/12 מתיישבי תימורים – ישוב קהילתי אגודה שיתופית נ' הוועדה הארצית לתכנון ובניה של תשתיות לאומית (פורסם בפדאור, 20.5.14), פסקאות 9-10 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

28. לאור כל האמור לעיל, דין העתירה להידחות מחמת העדר כל עילה משפטית למתן הסעדים המבוקשים על ידי העותרים.

בית המשפט הנכבד מתבקש לדחות את העתירה, תוך חיוב העותרים בהוצאות.

29. תגובה זו נתמכת בתצהירה של תת-גונדר תלמה כהן-טוהר, ראש מינהל התכנון בשירות בתי הסוהר.

היום, י"ז בתמוז תשע"ד

15 ביולי 2014

ראובן אידלמן
סגן בפרקליטות המדינה

יוכי גנסיין
מנהלת תחום-בכירה (עניינים מינהליים)
בפרקליטות המדינה

מש/1

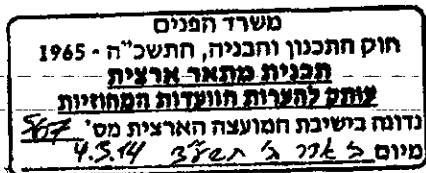
הצעת שינוי מס' 3 לתמ"א 24

מדינת ישראל משרד הפנים
מנהל התכנון

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965

תכנית מתאר ארצית לבתי סוהר
מס' תמ"א/24

שינוי 3



ד"ר שוקי אמרני
חמנהל הכללי (בפועל)
יו"ר המועצה הארצית
לתכנון ולבניה

**מדינת ישראל משרד הפנים
מנהל התכנון**

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965

**תכנית מתאר ארצית לבתי סוהר
מס' תמ"א/24**

שינוי 3

הוראות התכנית

פרשנות
בתכנית זו (להלן – תכנית זו) תהא לכל מונח המשמעות שיש לו בתכנית מתאר ארצית לבתי סוהר מס' תמ"א/24 (להלן – התכנית העיקרית), והתכנית ותפרש יחד עם התכנית העיקרית – הכל שאין כוונה אחרת משתמעת.

הוספת סעיף בהוראות התכנית העיקרית יתווסף סעיף 13 אשר יקבע:

הוספת בית סוהר נוסף לאלה המופיעים בתכנית יהיה באישור המועצה הארצית ולא יהווה שינוי לתכנית זו. בית סוהר שהוסף באישור המועצה הארצית על פי הוראות סעיף זה יהיה פטור מהוראות סעיף 8 וסעיף 9.

מש/2

פרוטוקול הדיון החלטת

המועצה הארצית מיום 10.6.14



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

4.

תמ"א 24 / 4 – שינוי כולל לתכנית מתאר ארצית לבתי סוהר
מטרת הדיון: מתן הוראה לעריכת תמ"א

חברי מועצה נוכחים:

ד"ר שוקי אמרני, יו"ר – נציג שר הפנים
גב' בינת שוורץ/גב' רונית מור, מנהלת מינהל התכנון
מר אמיר דשף, מ"מ נציג שר האוצר
גב' איריס האן, מ"מ נציג שר להגנת הסביבה
גב' דורית הוכנר, נציגת שר התשתיות הלאומיות
גב' עדנה פרדו, רגטה גומרוב בן מיכאל, נציגת שר הביטחון
מר דוד ויינברג, נציג שרת הבריאות
מר גבי גולן, מר אבנר סעדון, נציג ראש הממשלה
גב' רות פרום אריבא, מר רענן אמויאל, נציגת שר החקלאות
מר אריק לייבוזין/ גב' כרמית פינץ, נציג שר הכלכלה
מר יובל פלד/ מר ניר אנגרט, מ"מ נציג מנהל רשות הטבע והגנים
מר קובי כחלון, סגן ראש עיריית ירושלים
מר נתן אלנתן, סגן ראש עיריית תל אביב
מר יצחק מאיר הלוי, ראש עיריית אילת
מר וגה כיוף, ראש מועצת עוספיה
מר שלמה אלימלך, ראש מועצה אזורית גן רווח
גב' ציפי רון, נציגת ארגוני הנשים
גב' ארזה צ'רצ'מן, מ"מ נציג טכניון
מר איתמר בן-דוד, מר אלי בן ארי, נציג 'ארגון הג'ועי רבר מונקה, נציג הדור הצעיר

נוכחים נוספים:

בני פירסט, המשרד להגנת הסביבה
נועה פלג, עיריית ראשון לציון
אורנית מורגנשטרן, לשכת תכנון מחוז ת"א
בן צבי קתרין, קצינת אסטרטגיה, שרות בתי סוהר
דרורי שפירא, לשכה משפטית, משרד הפנים
נועה נאור, עינב רינגלר, נואמי ליברמן, נטלי אוסטרובסקי,
עינב סידקיס, אלעד לב, מינהל התכנון
אפרת אורבך, דוברת משרד הפנים
אודלי זיו, יועצת מטעם הרשות הממשלתית למים ולביוב
אפרת דון יחיאל, לשכה משפטית, משרד הפנים
טל דשף, מזכיר המועצה הארצית
הילה לוי גזיש, ערן אבני, מזכירות המועצה הארצית

נציגת מינהל התכנון הציגה את הרקע לעריכת התכנית:

תמ"א 24, תכנית מתאר ארצית לבתי סוהר, הכוללת 6 אתרים, אושרה בשנת 1982. מרבית מתקני הכליאה הקיימים מצויים בתנאים פיזיים ירודים והצפיפות בהם גבוהה. בכדי להתמודד עם המחסור באתרים לבתי סוהר, הגידול במצבת האסירים, איכות ירודה של מערך הכליאה הצורך לשפר את תנאי המחיה במתקנים הקיימים ומתן מענה לצרכי השב"ס לשנת 2040, נדרש עדכון לתמ"א שיאפשר איתור שטחים חדשים לבתי סוהר, גריעת אתרים שאין בהם שימוש והקמת אתרים שיענו על הדרישות כיום. הדיון מתקיים בהמשך להחלטת המועצה הארצית ממרץ 2014, אגב דיון לעניין שינוי אחר לתמ"א שנועד לאפשר אשכול בתי סוהר במגידו. המועצה החליטה לבקש ממנהל התכנון להציע הוראה לשינוי כולל ועדכון לתמ"א 24.

מהלך הדיון:

- נציגת שירות בתי הסוהר פרטה את הדרישות הנוגעות לשטח לאסיר, מספר אסירים בתא והדגישה כי הכוונה לשפר את התנאים ולאזן בין הדרישות שעולות מהשטח לבין הדרישות שבתקנות לבתי סוהר. ציינה כי שטחי תעסוקה נכללים בפרוגרמה. בנוגע לאשכול בתי סוהר, הבהירה כי אשכול כולל מספר



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

בתי סוהר שונים ונפרדים כאשר הרעיון הוא לנצל משאבים משותפים דוגמת אבטחה, תגבור כח אדם במצבי חירום וכיוב'.

- בנוגע למסמך הרקע שיהיה בבסיס התכנית, נציג רשות הטבע והגנים ביקש להבהיר כי בחינת היבטים סביבתיים ונופיים הינה ביחס לשטחים פתוחים. נציג ארגון הגג ציין כי המסמך צריך להתייחס לתנאי המחיה של האסירים ואלה צריכים לבוא לידי ביטוי בהוראות התכנית. היועצת המשפטית הבהירה כי תנאי הכליאה מוגדרים בתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, שיחולו על בתי סוהר חדשים שיוקמו וכי התמ"א תקודם בהתייחס לעקרונות שנקבעו בהם.
- גורמים שביקשו להשתתף /או הוצע שיוזמנו לוועדת העורכים: נציג רשות הטבע והגנים, נציג משרד הרווחה, נציג משרד התיירות, נציגה בעל הכשרה בסוציולוגיה.
- גריעת אתרים: נציג רשות הטבע והגנים ביקש להחזיר את האתר בכפירה לייעודו המקורי. נציג מינהל התכנון ציינו כי גריעת שטחים תבחן לאור מטרות תכנון עתידיות ובניהן שטחים פתוחים, תוך חשיבה רב תחומית. נציגת משרד התיירות ציינה כי למבנים ולאתורים הקיימים ישנו פוטנציאל תיירותי.
- נציג רשות הטבע והגנים ביקש שיובהר כי השינוי לתמ"א לא יסתור את התערות שיתקבלו לשינוי מס' 3 לתמ"א 24, אשר מהווה תנאי לאישור תכנית אשכול כלא מגידו.

הוחלט:

1. המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן: "המועצה") רואה צורך בעדכון תכנית המתאר הארצית לבתי סוהר- תמ"א/24 על שינוייה (להלן: התכנית העיקרית), על מנת לענות על צרכי הכליאה האזרחית במדינת ישראל לשנת היעד 2040.
2. לפיכך, המועצה מורה בתוקף סמכותה לפי סעיף 50 לחוק התכנון והבניה תשכ"ה – 1965 (להלן: "החוק") על עריכת תכנית מתאר ארצית לבתי סוהר – תמ"א 24 שינוי מס' 4. בתוקף סמכותה לפי סעיף 51 לחוק קובעת המועצה את ההוראות הבאות לעריכת התכנית:
 - א. התכנית תקבע את האתרים הדרושים לבתי סוהר.
 - ב. יבחן הצורך בגריעת אתרים לבתי סוהר המופיעים בתכנית העיקרית תוך בחינה ראשונית והמלצה על שינוי יעוד למטרה אחרת בהתאם למאפייני המקום.
 - ג. יבחן הצורך בקביעת שלבים למימושה ואמצעים להבטחת שלביות זו.
 - ד. התכנית תקבע הוראות להכנת תכניות מפורטות לאתרים.
 - ה. התכנית תכלול מנגנוני גמישות לגריעה והוספה של אתרים.
 - ו. התכנית תכלול הוראות ותשריט בקני"מ 1:50,000.
3. המועצה ממליצה למנות כעורכי התכנית את נציגי מנהל התכנון שבמשרד הפנים (יו"ר), רשות מקרקעי ישראל והמשרד להגנת הסביבה. לדיוני ועדות העורכים יוזמנו באופן קבוע המשרד לביטחון



משרד הפנים
מינהל התכנון
המועצה הארצית לתכנון ולבנייה

פנים, שירות בתי הסוהר, רשות הטבע והגנים, משרד התיירות, משרד הרווחה ונציגה בעלת הכשרה מקצועית בסוציולוגיה.

4. הולנתי"ע תשמש כוועדת היגוי לתכנית.

5. כרקע להכנת התכנית יוכן מסמך שיכלול את הנושאים הבאים:

א. תחזית מסי האסירים לשנת היעד 2040.

ב. קביעת קריטריונים למיקום בתי סוהר לרבות בחינת הפריסה גיאוגרפית של האסירים לפי מחוזות, בחינת סטנדרטים לבתי סוהר בעולם, גודל השטחים הנדרשים לבתי סוהר בדגש על הקמת אשכולות בתי סוהר, תנאי מחייה וכדומה.

ג. בחינת נושא הנגישות וקירבה לתחבורה ציבורית היבטים סביבתיים, נופיים וחברתיים.

החלטה התקבלה פה אחד.