

העותרים:

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

ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או דן יקיר ו/או אח'
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
- 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

תגובת העותרים להודעה מעדכנת מטעם המשיבים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד שניתנה בתום הדיון ביום 13.7.15, מתכבדים העותרים להגיב להודעה המעדכנת מטעם המשיבים כדלהלן:

מבוא

1. בהחלטת בית המשפט נקבע: "השמענו באוזני המשיבים את אשר השמענו ועתה אנו מורים כי בתוך 4 חודשים תגיש המדינה הודעת עדכון בעניין מושא העתירה". מהודעת המשיבים ברור, כי דברי בית המשפט שהושמעו בדיון נפלו על אזנים ערלות. מההודעה נראה, כי למשיבים אין כל כוונה לנקוט בצעדים משמעותיים או אפילו מינימאליים כדי להתמודד עם בעיית הצפיפות במתקני הכליאה.
2. ההודעה אינה כוללת כל תכנית או מהלך להבטחת שטח מחיה ראוי לאסירים. לא בעוד שנה, לא בעוד חמש שנים וגם לא בעוד עשרים שנים. ההתחייבות היחידה בהודעת המשיבים כוללת הכפלה של תקציב שיפוץ האגפים השנתי בשנת 2016 בלבד (פסקה 4 להודעה), בלי שיהיה בכך ממילא להקל בצפיפות, כפי שיוסבר בהמשך. לכך מצטרפת אמירה מעורפלת ובלתי מחייבת לבחון "באור חיובי" פתרונות ארוכי טווח בדיוני התקציב העתידיים (פסקה 5 להודעה).
3. תגובת המשיבים משקפת זלזול בכלואים ובזכויותיהם והמשך מדיניות של חוסר מעש והתעלמות אל מול תופעת הצפיפות בבתי הסוהר הפוגעת בכבודם, בבריאותם ובפרטיותם של אנשים שחירותם נשללה בהוראת בית המשפט והם נתונים במשמורת שב"ס, המחויב לספק להם תנאי כליאה הולמים.

הצפיפות במתקני הכליאה בישראל- נתונים עדכניים

4. כמעט שנתיים עברו מאז מועד הגשת העתירה, מבלי שהמשיבים נקטו בצעדים כלשהם להתמודדות עם בעיית הצפיפות בתקופה זו. בפועל מצב הצפיפות במתקני הכליאה בישראל ממשיך להיות מחפיר. בדו"ח השנתי שפורסם על ידי שב"ס לאחרונה נאמר בפרק העוסק ב"מתקנים ותשתיות", כי: "[ה]מתקנים מיושנים ובלתי ראויים ברמת צפיפות גבוהה (70% מהמיטות הן בתאים של מעל 4 אסירים בתא; אין עמידה ביעד שטח רצפה לאסיר) (ממוצע שטח תא לאסיר עומד על 3.17 מ"ר לאסיר)..[קיים] קשר מובהק בין אלימות לבין שטח אפקטיבי ומספר מיטות בחדר". בדו"ח מתוארים גם אפיקי פעולה נחוצים: "צורך מתמשך למקומות כליאה העומדים בסטנדרטים בינלאומיים. צורך להקמת מתקני כליאה חדשים, שיפוץ ותחזוקת מתקנים בלויים וסגירת מתקנים ישנים. התפתחות מחסור במקומות כליאה באזור המרכז והצפון".¹
5. גם בדו"ח הסנגוריה הציבורית, שסוקר את תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שב"ס בשנים 2013-2014, מתוארים תנאי צפיפות קשים ברבים מהמתקנים שבהם ביקרו המבקרים הרשמיים. כך, בבית סוהר כרמל, שבו מוחזקים כ-300 אסירים, מרבית התאים היו צפופים וברוב התאים הוחזקו בין שמונה לעשרה כלואים. באגף 7 בכלא כרמל השטח הממוצע לכלוא בתא עמד על 1.5 מ"ר; באגף 1 השטח הממוצע נע בין 1.85 מ"ר ל-2.31 מ"ר ובאגף 3 שטח המחיה ממוצע עמד על 2.77 מ"ר, וזאת למרות ששני אגפים אלה עברו שיפוץ. בבית סוהר שיטה השטח הממוצע עמד על 2.1 מ"ר באגף 5, פחות מ-2 מ"ר באגף 7 ו-2.5 מ"ר באגף 1 המיועד לעצורים עד תום ההליכים. בבית סוהר איילון השטח הממוצע לאסיר באגף 5 עמד על 2.5 מ"ר ובאגף 9 על 2 מ"ר.²
6. במיוחד מטריד לגלות עד כמה רחוק שטח המחיה המוקצה לעצורים כיום לעומת השטח שנקבע כסטנדרט ראוי בתקנות משנת 1997 (ותקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים)(תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997). התקנות קבעו לפני כמעט 20 שנים שהשטח הראוי לעצורים הוא 4.5 מ"ר. על פי דו"ח הסנגוריה הציבורית, בבית סוהר אוהלי קיזר מוחזקים עצורים באגף 9 בתאים שבהם שטח המחיה נמוך מ-2 מ"ר לאדם; באגף 1 בבית סוהר שיטה המיועד לעצורים עד תום ההליכים שטח המחיה עומד על כ-2.5 מ"ר לאדם; באגף העצורים עד תום ההליכים בבית סוהר מעשיהו שטח המחיה לעצור עומד על 2.7 מ"ר.³
7. הצפיפות בתאים משפיעה גם על תנאי תברואה והיגיינה קשים בתאים. לפי ממצאי הביקורת של הסנגוריה הציבורית, אסירים נאלצים לאכול כשהם יושבים על המיטות והצלחת על ברכיהם בהעדר מקום לשולחן וכסאות; המחנק והצחנה בתאים קשים מנשוא נוכח מספר רב של אסירים המצטופפים בתאים והיעדר אוורור מספק; השירותים המשרתים מספר רב של אסירים מוזנחים ומטונפים.⁴
8. כפי שנטען בהרחבה בעתירה, מצב הצפיפות הקיים במתקני הכליאה בישראל פוגע בזכויות היסוד של האסיר, אותן הוא זכאי לממש גם מאחורי סורג ובריח. מלבד הזכויות הנפגעות באופן הכרחי

¹ שב"ס, דוח שנתי 2014, עמ' 61-60 (2.7.2015) (ההדגשות הוספו). <http://ips.millennium.org.il/IPS/reports/2014/index.html>

² הסנגוריה הציבורית, תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014, עמ' 23-20, יולי 2015 (להלן "דו"ח הסנגוריה הציבורית").

³ שם, עמ' 22-21. <http://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/DohotRishmi/Documents/prisonreport20132014.pdf>

⁴ שם, עמ' 54-50.

מכליאתו, הצפיפות פוגעת בזכויותיו החוקתיות של האסיר – בזכות לתנאי מחיה הולמים כנגזרת של הזכות לכבוד, בזכותו לשלמות הגוף והנפש, בזכות לפרטיות ובזכות לחירות. הסמכות שיש למדינה לשלול חירותו של אדם במסגרת ההליך הפלילי כרוכה באופן הדוק ביכולתה להעמיד עברו תנאי מחיה הולמים. הצפיפות הקשה הופכת את עוצמת הפגיעה בחירותו של האסיר לזו העולה על הנדרש (ראו פסקאות 139-140 לעתירה).

9. הפגיעה בזכויות היסוד אינה לתכלית ראויה ואיננה מידתית, שכן לא רק שאין אינטרס ציבורי שאותו הצפיפות משרתת, אלא שהיא פוגעת בתכלית הכליאה, לאור הקשר שבין תנאי החזקתו של אסיר לבין סיכויי שיקומו. גם בהודעתם הנוכחית, המשיבים אינם כופרים בטענה, כי מתקיימת פגיעה בזכויות היסוד, וחמור מכך אין בידיהם כל תכנית או לוח זמנים כדי למנוע את המשך הפגיעה.

10. בנוסף, טיפול המשיבים במצוקת הצפיפות לוקה בחוסר סבירות קיצוני. המשיבים לא נקטו בפעולות משמעותיות להתמודדות עם בעיית הצפיפות, שטח המחיה המצומצם המוקצה לאסירים לא השתנה כמעט בכלל בעשרים השנים האחרונות, ולאור תגובת המשיבים, לא נראה שהוא צפוי להשתנות בעתיד הנראה לעין.

הפתרון המוצע על ידי המשיבים - שיפוץ אגפים

11. משמעות הכפלת תקציב שיפוץ האגפים השנתי בשנת 2016 **זניחה ביותר**. ראשית, אף אם יוסיף שב"ס 200 מקומות כליאה חדשים באגף מסוים שבו שטח המחיה יהיה סביר לאחר השיפוץ, הרי שלא תהיה לכך כל השפעה לגבי כ-19,800 אסירים המוחזקים במתקנים האחרים שבהם לא יבוצע השיפוץ ואף לא לגבי האגפים האחרים שבמתקן הכליאה שבו יבוצע השיפוץ.

12. שנית, מדובר בתוספת מזערית יחסית לתקציב שב"ס, הניתנת באופן חד פעמי וללא התחייבות לכך שבשנת 2017 לא יבוצע קיצוץ בתקציב השיפוץ. תקציב שיפוץ האגפים עומד על כ-20-15 מיליון ₪ בשנה המהווה כ-0.4% מכלל תקציב שב"ס.⁵ יש לציין, כי ההתחייבות להכפלת התקציב בשנת 2016 מגיעה לאחר **שתקציב הבינוי לשנה זו הצטמק מאד**, כך שבהסתכלות כוללת על תקציב הפיתוח והבינוי של שב"ס, בשנת 2016 חלה ירידה בהשקעה בתחום זה. תקציב הפיתוח של שב"ס המיועד, בין היתר, לשיפוץ בתי סוהר, תחזוקה וקידום פרויקטים טכנולוגיים עמד בשנת 2015 על 213 מיליון ₪ ואילו ב-2016 הוקצו רק 111 מיליון ₪ לטובת סעיף תקציבי זה (סעיף 524001). מתוך תקציב הפיתוח, תקציב הבינוי עמד על **146 מיליון ₪** ב-2015 וירד ל- **63 מיליון ₪** ב-2016 (סעיף 52400102).⁶

13. שלישית, להבנת העותרים, שיפוץ של אגפים קיימים בשב"ס כרוך ב"הפסד" **מקומות** על חשבון ריווח, ועל כן הגדלת היקף השיפוץ תוביל ככל הנראה להפחתה במספר מקומות הכליאה בסך הכל. על פי תכנית העבודה השנתית של שב"ס, נערך מדי שנה שיפוץ בכשלושה אגפים. במסגרת השיפוץ

⁵ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 409, עמ' 11, 18.11.2014.

⁶ אגף תקציבים, **תקנות התקציב 2015/2016 - המשרד לביטחון פנים**, עמ' 17.

http://www.mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2015_2016/MINISTERIESBUDGET/Safety/Documents/Bit_achonPnim_Takanot_2016.pdf
http://www.mof.gov.il/BudgetSite/statebudget/BUDGET2015_2016/MINISTERIESBUDGET/Safety/Documents/Bit_achonPnim_Takanot_2015.pdf

"מפסיד" שב"ס כ-100 מקומות היות והריווח של התאים כולל הוצאה של מיטות מהאגפים הקיימים. כך, בדו"ח השנתי של שב"ס לשנת 2014 נכתב בפרק העוסק ב"מתקנים ותשתיות": "אסירים פליליים: גידול צפוי של 1.8% בשנה (כ-200 אסירים). המשך ריווח בהיקף של 100 מקומות לשנה".⁷

14. רביעית, המשיבים סומכים ידיהם באופן בלעדי כמעט על שיפוץ אגפים כפתרון לבעיית הצפיפות בבתי הסוהר. אלא, שכפי שהוצג בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בדיון שנערך בעניין תקן הכליאה ביום 18.11.2014, קצב שיפוץ האגפים (3 אגפים בשנה מתוך כ-250) הוא בבחינת "כוסות רוח למת" (דבריה של קצינת אסטרטגיה בשב"ס, רב כלאי קתרין בן צבי). בפועל, כלל לא ניתן להגדיל את קצב השיפוץ מעבר ל-3-4 אגפים בשנה שכן המשמעות היא סגירה של אגפים למשך זמן השיפוץ ואין בידי שב"ס את הגמישות התפעולית הדרושה לכך: "המדיניות היא אגף אחד בכל מחוז בשנה.... בו זמנית שלושה אגפים בכל הארץ.... זה היכולת שלנו... לא יכולים לאפשר לסגור שישה אגפים במרכז הארץ, ששם הביקוש למקומות לעצורים הוא גבוה, ולשפץ." (תג"ד שמעון בר גור, רח"ט כליאה, שב"ס) "גם אם נקצה עשרה אגפים לשיפוץ ונקצה 50,000,000 שקל, לצורך העניין... אין לנו יכולת" (רב כלאי קתרין בן צבי, ק' אסטרטגיה, שב"ס).⁸

15. עמדה זו בוטאה גם על ידי גב' תלמה כהן טוהר, ראש מינהל התכנון בשב"ס, בראיון שהתקיים עמה לאחרונה: "בתכל'ס כמה שאנחנו מרווחים את תנאי הצפיפות, אנחנו לא מצליחים להעלות את המטראז' לאסיר. אני מצליחה לשפץ חמישה שישה אגפים בשנה ויש 300 אגפים, אז תעשה חשבון. זה ייקח תשעים שנה. זה משהו שלא נגמר".⁹

16. המענה לבעיית הצפיפות הקשה והכרונית במתקני הכליאה בישראל לא יכול להיעשות באמצעות צעדי שיפוץ מזעריים או הוספת 200 מקומות בלבד. כדי לקיים את הריווח הדרוש בכלל מתקני הכליאה הקיימים כיום ולהבטיח שטח מחיה ראוי לכל אסיר ועצור, נדרשת תוספת של אלפי מקומות כליאה חדשים.

הקטנת מספר הכלואים

17. נקודת האור היחידה בהודעת המשיבים מצויה בהבנה, כי לצד בניוי וריווח אגפים, הפתרון לבעיית הצפיפות בבתי הכלא טמון בהקטנת מספר הכלואים (סעיפים 5-6 להודעה). ואכן, כפי שמציינים המשיבים, שימוש בחלופות מאסר, שיקום אסירים מחוץ למתקני הכליאה וצמצום הרצידיביזם הינם כולם כלים משמעותיים בהפחתת מספר הכלואים והפחתת הצפיפות במתקנים הקיימים. אלא שהמשיבים מתייחסים לצעדים אלו באופן מעורפל וכללי וללא התחייבות ליישומם בטווח זמן נראה לעין במסגרת תכנית הכוללת יעדים ברורים ולוח זמנים.

18. אחת הסיבות המרכזיות לבעיית הצפיפות נעוצה בשיעורי הכליאה ההולכים וגדלים בישראל. מספר הכלואים הפליליים עלה מ-2,400 ב-1985 (56 לכל 100 אלף איש) ל-8,478 ב-2002 (130 לכל 100

⁷ שב"ס, דוח שנתי 2014, עמ' 61 (2.7.2015).

⁸ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 77, 24.11.2015. (ההדגשה הוספה).

⁹ יהודה גולן, ככה כן בונים חומה, mnews, אתר העיר מודיעין, 6.9.2015. (ההדגשה הוספה).

<http://www.mnews.co.il/stories/3742>

אלף איש) ל- 12,550 ב- 2012 (157 לכל 100 אלף איש).¹⁰ על הגידול במספר הכלואים ניתן ללמוד גם מהעלייה המתמדת בשיעור ההרשעות הפליליות המסתיימות בעונש מאסר בפועל: בשנת 2000 נשלחו 22% מהמורשעים בעבירות פליליות לכלא, ובשנת 2009 עלה מספרם ל- 32% מהמורשעים.¹¹ גם ההאטה המתמשכת במנגנון השחרור המוקדם של אסירים מחריפה את בעיית הצפיפות: בתחילת שנות התשעים שוחררו 63% מהאסירים שחרור מוקדם, ואילו בשנים 2010-2012 שוחררו רק 33% מהאסירים בשחרור מוקדם.¹²

19. למרות שתהליך דומה של גידול באוכלוסיית האסירים חל במדינות רבות במשפט המקובל מאז שנות ה-80, שיעורי הכליאה בישראל **גבוהים משמעותית** מהמקובל במדינות המערב וזאת גם כאשר משווים אך ורק את שיעורי הכליאה של אסירים ועצורים פליליים בישראל (ללא הביטחוניים).¹³

20. המלצות הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר (להלן "דו"ח דורנר") שפורסמו לאחרונה, מעניקות בידי המשיבים כלים ראויים לפתרון בעיית הצפיפות, שניתן ליישם בטווחי זמן קצרים יחסית וזאת מבלי לפגוע בעקרון ההלימה ובביטחון הציבור, כפי שמדגישה הוועדה.

21. נוכח העלויות הגבוהות של כליאת אסירים ביחס לחלופות ענישה אחרות,¹⁴ הסטת משאבים למסגרות חלופיות אינה כרוכה בתוספת תקציב ובטווח הארוך פיתוח החלופות צפוי לחסוך בעלויות. ועדת דורנר ממליצה על צמצום רמות הכליאה ומציעה מספר פתרונות חלופיים למאסר, ובין היתר: בתי מעבר (הוסטלים) בקהילה, הרחבת השימוש בעבודות שירות כחלופה למאסר קצרים ומיצוי האפשרות לשחרור מוקדם ממאסר של אסירים שאינם מהווים סיכון לחברה. כך, לדוגמה, החלפתם של עונשי מאסר קצרים של שנה ומטה, המהווים כרבע מסך המאסרים המוטלים בישראל, בחלופות ענישה וטיפול בקהילה עשויה לתרום באופן ממשי להקטנת היקף הכליאה בישראל ולהקלה בצפיפות.¹⁵

22. יש להדגיש, כי תכליתם המקורית של חלק מהכלים החלופיים עליהם ממליצה הוועדה היתה, בין היתר, התמודדות עם בעיית הצפיפות ותנאי הכליאה הקשים:

אחד המניעים העיקריים לפיתוח של תכניות חלופיות למאסר הוא הצפיפות הרבה בבתי הסוהר... לצפיפות בבתי הסוהר יש השלכה על אופן ריצוי המאסר, הפגיעה בכבודו של העבריין והנזקים הנלווים הנגרמים לו כתוצאה מריצוי העונש בתנאים אלה, וזאת בנוסף להוצאות הכלליות הכבדות הנגרמות כתוצאה מכך. גם בישראל השיקול המרכזי באימוץ עבודות השירות היה הצורך בצמצום הצפיפות בבתי הסוהר. במובן זה הטלת עונש המאסר הקצר על מי שהורשע בביצוע עבירה קלה באופן יחסי רק מגבירה את הצפיפות וזאת לאור ריבוי המאסרים הקצרים.¹⁶

¹⁰ אתר שבי"ס, מספר אסירים לאורך שנים,

<http://www.shabas.gov.il/Web/He/Research/Statistics/Prisoners/Default.aspx>; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אוכלוסיית ישראל, <http://www.cbs.gov.il/ts/ID41f869caf510ce>.

¹¹ הסנגוריה הציבורית, צפיפות אוכלוסין, עמ' 21, יולי 2013.

¹² הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים - דין וחשבון, עמ' 44, נובמבר 2015 (להלן "דו"ח דורנר"). <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/dorner/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99%20%D7%97%D7%AA%D7%95%D7%9D%20%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8.pdf>

¹³ שם, עמ' 4.

¹⁴ שם, עמ' 27.

¹⁵ שם, עמ' 56.

¹⁶ שם, עמ' 59. (ההדגשה הוספה).

23. יוזכר, כי כבר כיום יש בידי המשיבים כלי מנהלי שנועד להתמודד עם בעיית הצפיפות - "השחרור המנהלי" – באמצעות שחרור מוקדם של אסירים במקרים שבהם מצבת האסירים עולה על תקן הכליאה (סעיפים 68-ב-68 לפקודת בתי הסוהר, תשל"ב-1971). אילו מנגנון זה היה כפוף לסטנדרט של שטח מחיה ראוי לאסיר, ניתן היה להשתמש בו לצורך הפחתת מספר הכלואים והקלה על הצפיפות. אולם, מנגנון זה אינו רלוונטי כיום להתמודדות עם בעיית הצפיפות שכן חישוב תקן הכליאה אינו מתבסס כלל על פרמטר של שטח מחיה ראוי לאסיר, אלא על שיקולים תפעוליים של שב"ס ואין לו כל השפעה על שטח המחיה המוקצה לאסירים. בתשובה לשאלתו של יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ח"כ דוד אמסלם, מהו שטח המחיה לאסיר לפני השחרור המנהלי ולאחריו, ענה מר יואל הדר, היועץ המשפטי של המשרד לביטחון פנים, בדיון שהתקיים ביום 24.11.2015: "כמעט אותו הדבר... כמעט אין לזה משמעות.... הוא לא משנה במהות את השטח". בנוסף, יש לציין, כי בשנים האחרונות חלה האטה בשימוש שנעשה בשחרורים המנהליים ובמשך חודשים רבים בשנת 2015 כלל לא התקיימו שחרורים מנהליים.¹⁷

24. ניסיון של מדינות אחרות המתמודדות עם בעיית הצפיפות מלמד, כי הפתרונות לבעיה מחייבים התמודדות מערכתית רחבה הכוללת, לצד ריווח ובינוי מקומות חדשים, מהלכים להקטנת שיעורי הכליאה. במסמך שפרסמה לאחרונה בעניין זה מועצת האיחוד האירופי, "White Paper on Prison Overcrowding", מוצעות דרכים שונות להתמודדות עם הצפיפות בבתי הסוהר, ובין היתר: שימוש בחלופות מאסר כגון עבודות שירות, קנסות, פיצוי נפגעי עבירה, שחרור מוקדם מותנה בפיקוח, ריצוי חלק מהמאסר בקהילה, הרחבת השימוש בצווים טיפוליים, הרחבת השימוש באיזוק אלקטרוני.¹⁸

25. כך, לדוגמה, הפתרונות המערכתיים לבעיית הצפיפות כוללים המלצה, כי רשויות הכליאה יעדכנו שופטים ותובעים במצב הצפיפות בבתי הסוהר בטרם גזירת העונש:

"...the role of judges and prosecutors in designing and applying penal policies is specially highlighted. It is recommended that they should be **constantly aware of the consequences of their sentencing practices on prison overcrowding and should have a clear view on the evolvement of prison population before a judgement pronounced.**"¹⁹

26. כפי שבתי משפט מעודכנים כיום בטרם גזירת העונש בדבר ה"קיבולת" הקיימת במערך האיזוק האלקטרוני, כמו גם במעונות סגורים ובמוסדות אחרים, כך ראוי כי רשות הכליאה תידע את בתי המשפט בדבר תפוסת האסירים בבתי הסוהר והצפיפות הקיימת במתקנים השונים. כך, לדוגמה,

¹⁷ ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 77, 24.11.2015.

¹⁸ Council of Europe, European Committee on Crime Problems, **White Paper on Prison Overcrowding**, 24.9.2015 וראו גם:

European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Rec No. R 99 (22) Concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation, Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 1999; Recommendation No. R (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation; Recommendation Rec (2006) 2 on the European Prison Rules; Recommendation Rec (2006) 13 on the use of remand in custody; Recommendation Rec(2012) 5 on the European Code of Ethics for Prison Staff; Recommendation CM/Rec (2012) 12 concerning foreign prisoners; and Recommendation CM/Rec (2014) 4 on electronic monitoring.

¹⁹ שם, עמ' 7. (ההדגשה הוספה).

בהחלטה במ"ת (ת"א) 33259-07-11 **מדינת ישראל נ' ראמזי בדיר** (13.9.2011) צוין על ידי השופט שמאי בקר כי, "איני עושה צו בדבר אזיק אלקטרוני, מהטעם הפשוט כי אלה אזלו מהמלאי, כפי הודעת הפיקוח מיום אתמול". (ראה גם מ"ת 32010-07-11 **מדינת ישראל נ' חקאק**, (החלטה מיום 15.9.2015)).

27. גם במקרים שבהם פסקו בתי משפט, כי על המדינה להפחית את רמת הצפיפות בבתי הכלא בתוך פרק זמן מוגבל של מספר שנים בודדות, הודגש הצורך לפתור את בעיית הצפיפות גם באמצעות הרחבת השימוש באלטרנטיבות לכליאה. כך, לדוגמה, בית הדין האירופי לזכויות אדם פסק ב-10.6.2015 בעתירה בעניין הצפיפות בבתי הסוהר בהונגריה, כי הרשויות נדרשות להציג בתוך **חצי שנה** תכנית הכוללת לוח זמנים להתמודדות עם הצפיפות בבתי הכלא וזאת, בין היתר, באמצעות הפחתה של מספר האסירים והעצורים בטרם משפט ועידוד השימוש בחלופות כליאה:

"...when a State is not able to guarantee each detainee conditions of detention consistent with Article 3 of the Convention, it has been the **constant position** of the Court and all Council of Europe bodies that the most appropriate solution for the problem of overcrowding would be the **reduction of the number of prisoners by more frequent use of non-custodial punitive measures and minimising the recourse to pre-trial detention.**"²⁰

28. בפסק הדין של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-2013 בעניין **Torreggiani v. Italy** נקבע, כי החזקת אסירים בשטח מחיה הנמוך מ-3 מ"ר מהווה כשלעצמה הפרה של האיסור על ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי, וכי **בתוך שנה** על המדינה למצוא פתרון לבעיה. בתגובה לכך, הכינה איטליה תכנית מערכתית להתמודדות עם הצפיפות שכללה שלושה מסלולי פעולה: (א) חקיקה שנועדה להרחיב את השימוש באלטרנטיבות למאסר: ביטול חובת המאסר במספר עבירות קלות, הרחבת השחרור המוקדם ממאסר, הרחבת השימוש באיזוק אלקטרוני ובמעצרי בית. (ב) צעדים ארגוניים שנועדו לשפר את תנאי המחיה של האסירים באמצעות הרחבת חופש התנועה שלהם מחוץ לתאים. (ג) שיפוץ בתי סוהר.²¹ צעדים אלה הביאו להפחתה משמעותית של מספר הכלואים בתוך שנים ספורות ועל פי הדיווחים שנמסרו על ידי איטליה למועצת האיחוד האירופי, מאז מאי 2014 אין אף אסיר המוחזק בפחות מ-3 מ"ר.²²

²⁰ **Varga and others v. Hungary** (64586/16), Par. 104 (10.6.15). ההפניות הוסרו. ההדגשה הוספה. בעקבות פסק הדין, הציגה הונגריה בדצמבר 2015 תכנית מקיפה שכוללת צעדים שונים להתמודדות עם בעיית הצפיפות. בין היתר, כללה התוכנית הרחבה של השימוש בעונשים חלופיים למאסר. למעקב אחר המימוש של הונגריה אחר פסק הדין: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=istvan+gabor+=kovacs&StateCode=HUN&SectionCode

²¹ Council of Europe, **Execution of Judgement of the ECHR (Torreggiani v. Italy)**, December 2014. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=torreggiani&StateCode=ITA&SectionCode

²² Council of Europe, **White Paper on Prison Overcrowding**, *op. cit.*, p. 19:

"The measures adopted in the course of the last years have proven their effectiveness, namely when Italy was sentenced in the case **Torreggiani and Others v. Italy**, **the number of prisoners was 66,028. Two years later the number of prisoners was reduced to 52,243** (August 2015), **including 803 detainees who are serving their sentence in day release**, i.e. returning to the institution only at night. In parallel, **a significant increase of resorting to the measures alternative to detention compared to the past was observed**: while on 31 December 2009 the number of individuals that served their penalty through an alternative measure was 18,435 on 31 August 2015 it was 32,724."

29. במקרה של מערכת הכליאה בקליפורניה, פסק בית המשפט העליון במאי 2011 בעניין **Brown v. Plata**, כי בינוי של מתקנים חדשים אינו יכול להיות פתרון מספק ומיידי ("immediate action") לבעיית הצפיפות החמורה ולפגיעה בזכויות האסירים נוכח הזמן הרב שיידרש לבינוי והתקציבים הגדולים הנדרשים לשם כך.²³ משום כך, נפסק כי הפחתת מספר הכלואים היא הפתרון הנחוץ:

The order requires the state to reduce California's prison population to 137.5% design capacity within two years and to submit a plan within 45 days to implement our order. As we discuss below, there are a number of **population reduction measures that will not have an adverse impact on public safety and that in fact may improve public safety, all of which have been previously recommended to the state, in various reports, by experts it retained to examine ways to reduce California's high recidivism rate.**²⁴

30. בית המשפט בקליפורניה בחן את הצעדים שבאמצעותם יכולה המדינה להפחית את מספר הכלואים מבלי לפגוע בביטחון הציבור, בתכליות הענישה ובפעילות של מערכת החוק הפלילי וקבע, כי ניתן להפחית את אוכלוסיית הכלואים בכ-40,000 כלואים **בתוך שנתיים** (התקופה הווארקה בשנתיים נוספות ב-2014), וזאת על בסיס עדויות של מומחים ומחקרים בתחום.²⁵ צעדים אלה כוללים:

1. **Expansion of the good time credits system** would reduce the prison population by allowing inmates to shorten their lengths of stay in prison by a few months. The evidence indicates that such moderate reductions in prison sentences do not adversely affect either recidivism rates or the deterrence value of imprisonment...
2. **Diversion of Low-Risk Offenders with Short Sentences**... Instead of incarcerating all of these offenders, the CDCR could use risk assessment instruments to identify low-risk offenders and divert these offenders to community correctional programs to serve their sentences...
3. **Expansion of Evidence-Based Rehabilitative Programming in Prisons or Communities**... Based on the overwhelming and uncontroverted evidence, we find that additional rehabilitative programming would result in a significant population reduction while improving public safety and reducing the burden on the criminal justice system.²⁶

31. נזכיר, כי שטח המחיייה המינימאלי שנקבע על ידי וועדת האו"ם נגד עינויים עומד על 4 מ"ר. גם הוועדה האירופית למניעת עינויים, ה-CPT, חזרה לאחרונה על עמדתה כי השטח המינימאלי הדרוש לאסיר בתאים משותפים עומד על 4 מ"ר (ללא שטח השירותים).²⁷ אין ספק, כי המצב במתקני הכליאה בישראל רחוק מלעמוד בתנאים אלה, שכן כמחצית מהכלואים מוחזקים בתאים בהם שטח המחיה אינו מגיע אפילו ל-3 מ"ר לאסיר.

²³ 563 US **Brown v. Plata**, p. 103-106 (23.5.2011).

²⁴ שם, עמ' 132 (ההדגשות הוספו).

²⁵ שם, עמ' 177-181.

²⁶ שם, עמ' 104 ; 149 ; 152-153.

²⁷ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), **Living Space per Prisoner in Prison Establishments: CPT Standards**, 15.12.2015. <http://www.cpt.coe.int/en/working-documents/cpt-inf-2015-44-eng.pdf>

סיכום

32. הפגיעה המתמשכת בזכויות היסוד של אסירים ועצורים, ובמיוחד מדיניות חוסר המעש של המשיבים המתבטאת בהירות בהודעתם, מקימה עילה להתערבותו של בית המשפט הנכבד בסוגיה זו. ברור, כי בלא התערבות של בית משפט נכבד זה, ימשיכו אסירים ועצורים לחיות בתנאי צפיפות בלתי אנושיים בבתי הסוהר בישראל.

33. העותרים אינם מבקשים מבית המשפט להיכנס לנעלי המשיבים ולקבוע עבורם את הכלים שבאמצעותם יושג הפתרון לבעיית הצפיפות. אולם מהפירוט שלעיל ברור, כי לצד בינוי מקומות כליאה נוספים, יש בידי המשיבים כלים רבים ומגוונים, שהומלצו על ידי ועדות בארץ ואומצו גם במדינות רבות אחרות, להתמודדות עם בעיית הצפיפות בפרק זמן סביר וזאת אף ללא השקעה תקציבית גדולה.

לאור האמור לעיל, מתבקש בית המשפט להוציא מלפניו צו על תנאי כמבוקש בעתירה.

18 בינואר 2016

סיגל שהב, עו"ד

אן סוציו, עו"ד