

האגודה לזכויות האזרח בישראל
جمعية حقوق المواطنين في اسرائيل
The Association for Civil Rights in Israel



1 בדצמבר, 2015

לכבוד
ח"כ גלעד ארדן
השר לביטחון הפנים
המשרד לביטחון הפנים
ירושלים
בפקס 02-5428039

ובדוא"ל: sar@mops.gov.il

שלום רב,

הנדון: קביעת אמות מידה לשיקום אסירים

הריני לפנות אליך בשם האגודה לזכויות האזרח בישראל ולבקשך לממש את סמכותך ולקבוע בתקנות הוראות לביצוע סעיפים 111 ו-111ד(ג) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: "הפקודה"), כאמור להלן:

1. בשנת 2012 התקבל תיקון מס' 42 לפקודה (להלן: "התיקון"),¹ שקובע את זכותם של אסירים לתנאי מאסר הולמים, ואת זכותם להשתלב בפעילויות חינוך, פנאי ושיקום.
2. תיקון מס' 42 היווה אבן דרך במהלך עיגון זכויות האדם של אסירים בחקיקה ראשית. התיקון לא רק נתן ביטוי לחובות המדינה לספק את התנאים לקיום בכבוד של מי שנמצא במשמורתה ולהקצות לכך את המשאבים הדרושים,² אלא שהוא הביא עימו בשורה חדשה. אם בעבר השיקום נחשב לחסד שנעשה עם האסיר, הרי שתיקון מס' 42 עיגן בחקיקה ראשית את השיקום כחלק בלתי נפרד מזכויות האסיר והטיל באופן רשמי את האחריות והחובה לממש זכות זו על שירות בתי הסוהר.
3. בביצוע מהלך זה ביטא המחוקק את שינוי תפיסתו ושינוי סדרי העדיפויות שלו באשר למטרות הענישה.³ לשיטתו של המחוקק, יש להעמיד במוקד מטרות הענישה את השיקום והטיפול באסיר כמטרת על ולא רק את הכליאה לבדה. הדברים מתיישבים יפה גם עם מסקנות דוח הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים.⁴ כן, הביע המחוקק את עמדתו הערכית כי תפקידו של שירות בתי הסוהר לא מתמצה בהחזקת אסירים במשמורת אלא גם בשיקומם.
4. לא בכדי שינה המחוקק את תפיסתו. מחקרים מראים כי לחומרת הענישה אין השפעה משמעותית על חיזוק ההרתעה, ומטבע הדברים גם לא על הפחתת מידת הרצידיביזם של אסירים משוחררים, דהיינו,

¹ ס"ח תשע"ב מס' 2355 מיום 14.5.2012 עמ' 377.

² ראו בג"ץ 114/86 וייל נ' מדינת ישראל, פד"י מא(3) 477, 492 (1987).

³ ר' דבריו של ח"כ אמנון כהן, יו"ר ישיבת ועדת הפנים דאז, בפרוטוקול ישיבה מס' 342 של הכנסת ה-18, 266 (7.5.2012).

⁴ הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים **דו"ח הועדה** (2015) (להלן: "דוח ועדת דורנר").

מידת חזרתם של אסירים לפשיעה (ולבתי הכלא) לאחר שחרורם.⁵ לפעילויות של חינוך, פנאי ולשירותי שיקום הניתנים לאסיר או לאסיר המשוחרר, לעומת זאת, יש חשיבות מכרעת. שירותים אלה הוכחו כמצמצמים את מידת הרצידיביזם ולפיכך יש בהם כדי להועיל הן לאסיר והן לחברה כולה שנהנית מהפחתה בשיעורי הפשיעה בקרבה ומהגנה טובה יותר על שלום הציבור.

5. על-מנת ליישם את המדיניות החדשה שקבע המחוקק, נקבע בפקודה – בלשון חובה – כי יש לקבוע תקנות לגבי ההיקף והתנאים לשילוב האסיר בפעילויות פנאי, חינוך ושיקום. באשר לשיקום, נקבע כי תקנות אלה יקבעו על-ידי השר באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.⁶

6. החיוב לקבוע תקנות ליישום הוראות החוק משקף שתי דרישות עיקריות של המחוקק: ראשית, הדרישה שזכויות האסיר לא יישארו כרשימת עקרונות עלי ספר, אלא שיינתן להן ביטוי אופרטיבי. יש להזכיר בהקשר זה כי בדיונים בוועדת הפנים והגנת הסביבה חברי הוועדה עמדו על כך שהסעיף העוסק בזכות האסיר לשיקום והתקנות שיש להוציא מכוחו יתווסף להצעה והוספתו הייתה תנאי להעברת ההצעה לקריאה שניה ושלישית;⁷ שנית, הדרישה שמיושם זכויות אלה יתבצע תוך סטנדרטיזציה של התחום ובאופן שוויוני ואחיד.

7. **למרות כל האמור לעיל, כמעט 4 שנים עברו מאז עבר תיקון מס' 42, וטרם גובשו תקנות בהתאם לדרישות סעיפים 11ג ו-11ד לפקודה. ברי כי מצב זה הוא בלתי סביר ובלתי חוקתי.**

8. המציאות בשטח מלמדת שמחדל אי התקנת התקנות פוגע הלכה למעשה בזכויות האסירים לשיקום וחינוך ופוגע ביכולתו של שירות בתי הסוהר למלא את חובותיו ואת הוראות החוק באופן ראוי ושוויוני.

9. דוח הסניגוריה הציבורית, שיצא ביולי 2015 ובחן את תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה בארץ,⁸ מצא כי:

"ב-12 מתקני כליאה בהם ביקרו אנשי הסניגוריה הציבורית עלו תלונות בנוגע לאיכות הטיפול הסוציאלי ולמחסור בכוח אדם ובמסגרות טיפול ושיקום לכלואים; ב-6 מתקני כליאה עלו תלונות על מדיניות של אי-מתן שירותי שיקום, חינוך ואף לא טיפול סוציאלי לכלואים ביטחוניים; ב-5 מתקני כליאה עלו תלונות על העדר תכניות חינוך, טיפול ושיקום לדוברי שפות זרות; וב-12 מתקני כליאה התגלו ליקויים הנוגעים למסגרות החינוך, התעסוקה והפנאי" (ההדגשות לא במקור).⁹

⁵ ר' שם, בעמ' 19.

⁶ ר' סעיפים 11ג, 11ד(ב), 11ד(ג) לפקודה.

⁷ ר' פרוטוקולים משיבות ועדת הפנים וההגנה על הסביבה מיום 21.2.2012 ומיום 7.5.2012 שדנו בתיקון מס' 42.

⁸ ר' הסניגוריה הציבורית תנאי המעצר והמאסר במתקני כליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014 (יולי 2015)

להלן: "דוח הסניגוריה"

⁹ שם, עמ' 25

10. **המלצות דוח הסניגוריה היו חד משמעיות וקבעו כי יש לקיים בהקדם את דרישת המחוקק בכל הנוגע לקביעת התקנות בנושא.**
11. גם מבקר המדינה שבדק את נושא שיקום אסירים קבע כי אלפי אסירים אינם מקבלים מענה שיקומי ומספר האסירים שזוכים לחינוך הוא נמוך. המבקר, בהמלצותיו, **הפציר בכל הגורמים הרלוונטיים לפעול בצורה נמרצת לקידום התקנת התקנות**, משום שאלו חיוניות לשילוב אסירים בפעילות השיקום בבתי הסוהר.¹⁰
12. אין חולק כי על השר לביטחון הפנים חלה **חובה** להתקין תקנות בנושא שירותי שיקום, חינוך ופנאי לאסירים, וזאת נוכח השימוש בלשון ציווי בהוראות הפקודה (ר' דפנה ברק ארז **משפט מנהלי**, כרך א', עמ' 223 (2010); בג"צ 295/65 **אופנהיימר נ' שר הפנים והבריאות**, פ"ד כ(1) 309 (1966)).
13. **התקנת תקנות המשנה צריכה להתבצע ללא שיהוי**, בפרט אם העדרן של התקנות מקשה על ביצוע החוק על-ידי הרשות המוסמכת, כמו בעניינינו. "בהעדר תקנות עשויות הרשויות המינהליות המופקדות על ביצוע החוק למצוא עצמן ללא מדיניות וכללים לגבי דרכי הביצוע, והן נזקקות, כל אחת מהן בתחומה, לאלתר ולפעול לפי הבנתה. הצורך במדיניות, כמו הדרישה לאחידות ולשוויוניות, מחייבים התקנת התקנות בהקדם." (ר' הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא חקיקת משנה מס' 2.3100, עמ' 13-16).
14. נבקש להזכיר כי בנובמבר 2013 מסר המשרד לביטחון הפנים למבקר המדינה כי מתבצעת עבודת מטה בענין התקנת התקנות. גם נציג השב"ס מסר למבקר במועד סמוך כי הליך כתיבת התקנות בעיצומו. למותר לציין כי **התקנות לא הותקנו במהלך הזמן שחלף מאז**.
15. חמור מכך, בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה מיום 29.7.14, עלה מדבריו של עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים, כי **קידום התקנות הוקפא** משום שלא ניתן לתקנות שנוסחו אישור תקציבי.¹¹
16. נדגיש, כי **אי-קיומם של מקורות תקציביים מספקים הנדרשים על-מנת להעניק את השירות במלואו או באופן משביע רצון, אינו יכול לשמש הצדקה להחלטת הרשות שלא להתקין תקנות או לדחות את התקנתן**.
17. כפי שעולה מדו"ח הסניגוריה, שירותי שיקום, חינוך ופנאי כבר ניתנים כיום לאסירים – הגם שלכאורה אין מספיק תקציב. אמנם, השירותים הניתנים כיום ניתנים באופן בלתי מספק, וזו בעיה לכשעצמה. אולם מעבר לכך, השירותים ניתנים כיום באופן שירותי, בלתי שוויוני ובלתי אחיד וזאת לאור העדר הוראות בתקנות לאופן מתן השירותים. בהזדמנויות רבות ציין בג"ץ כי על רשויות המדינה האמונות על מתן שירות או משאב מוגבל, לקבוע קריטריונים שוויוניים, וזאת על מנת להימנע ממצב בו השירות

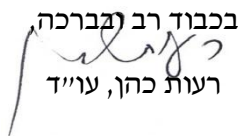
¹⁰ מבקר המדינה דוח שנתי 64 – היבטים בשיקום אסירים 479 (2014)

¹¹ ר' דבריו של עו"ד יואל הדר בפרוטוקול מס' 146 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה 29 ביולי 2014.

ניתן באופן מפלה. יפים לעניינו דבריו של בית המשפט העליון בבגץ 205/94 עקיבא נוף נ' מדינת ישראל-משרד הביטחון, פ"ד נ(5) 449 (1997), כאשר קבע: "מקום בו מבקשת הרשות לספק צורך ציבורי מסוים, והמשאבים העומדים לרשותה פחותים מן המשאבים שהיו נחוצים לסיפוקו של אותו צורך במלואו, מוטל על הרשות לקבוע אמות מידה להקצאת משאביה".¹²

18. במציאות זו, אי-התקנת התקנות, ולבטח הקפאת הליך התקנתן, הוא פגם מהותי, שמאפשר את המשך התנערות הרשויות המדינה מחובתן לממש את זכויות האסירים לשיקום, פנאי וחינוך, ואינו מאפשר את ההגנה על השוויון במתן השירותים.

לאור כל האמור, נבקשך לפעול בדחיפות המתחייבת לממש את סמכותך ולקבוע בתקנות הוראות לביצוע סעיפים 11 ו-11ד(ג) לפקודה. לאחר קבלת עמדת משרד הביטחון וסד זמנים להתקנת התקנות, נשקול המשך צעדינו שכן ללא ספק המצב הקיים היום בתחום שיקום האסירים הוא בלתי חוקתי ופוגע קשות בזכויות האסירים.

בכבוד רב ומברכה,

 רעות כהן, עו"ד

העתק

עו"ד יואל הדר, היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים, באמצעות פקס 02-5418008
 ח"כ דוד אמסלם, יו"ר ועדת הפנים וההגנה על הסביבה, davidam@knesset.gov.il
 עו"ד רז נזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), באמצעות פקס 02-6466265
 ד"ר אושרה קנצפולסקי, ממונה ארצית על ייצוג אסירים בסניגוריה הציבורית, osherak@Justice.gov.il
 רב גונדר עפרה קלינגר, נציבת בתי הסוהר (שב"ס), באמצעות פקס 08-9193800

¹² ור' בנוסף בגץ 5023/91 ח"כ אברהם פורז נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מו(2) 793 (1992); בג"ץ 5325/01 עמותת ל.כ.ן. לקידום כדורסל נשים נ' המועצה המקומית רמת השרון, פ"ד נח(5) 79 (2004); עע"מ 662/11 סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים (2014).