

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

טלפון: 02-6466687; פקס': 02-6467011

המשיבים

כתב תשובה מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטת כב' השופט זילברטל מיום 25.8.16, ולבקשת הארכה הקצרה שהוגשה, מתכבדים המשיבים להגיש כתב תשובה מטעמם.
2. בתום דיון שהתקיים בעתירה ביום 25.1.16, ניתן צו-על-תנאי כמבוקש. ואלו ראשי הצו-על-תנאי כפי שפורטו בעתירה:

"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 עילה משפטית למתן הסעדים המבוקשים בה.

מעבר לכך, רשויות המדינה נוקטות צעדים, וביתר שאת במהלך החודשים שחלפו מאז הדיון האחרון בעתירה, להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא, שיפור תנאי המחיה של האסיר, והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך. בכונתן להוסיף ולפעול במרץ לקידום הנושא.

כך יהיה סדר הדברים בכתב תשובה זה: תחילה נעמוד על התשתית הנורמטיבית הצריכה לעניין, אחר נסקור את השתלשלות העניינים מאז הגשת העתירה והצעדים שנקטו על ידי רשויות המדינה מאז הדיון האחרון שהתקיים בה לשם הגדלת שטח התא הממוצע לאסיר. לבסוף נפרוס את עמדת המשיבים.

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 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, מזון ושמיות לשימושו האישי, והחזקת חפצים אישיים כפי שייקבע בתקנות;
- (3) מי שתייה וכן 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 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 שיותקנו לפי הסעיף האמור כדי לגרוע מתוקפן".

נביט, אפוא, על התקנות אליהן הפנה המחוקק מפורשות במסגרת תיקון 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, אמות 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 (28 מתקני כליאה, המאכלסים כ-18,300 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 בשנת 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 בתמצית את הוראות תכנית המתאר הארצית לבתי סוהר.

במאמר מוסגר – תמ"א 24

9. ביום 7.3.82 אישרה הממשלה את תמ"א 24, תכנית המתאר הארצית לבתי סוהר (להלן: "התמ"א"; ראו הוראות התמ"א, אשר צורפו 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 שיועדו, 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 בשנת 1982 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 חלה עליהם הוראת סעיף 8 לתמ"א.

13. 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), והעברתו להערות הוועדות המחוזיות, ותנאי למתן תוקף לתכנית ג/20631 יהיה אישור התיקון לתמ"א.

שינוי מס' 3 לתמ"א, כפי שהועבר להערות הוועדות המחוזיות, קבע כי ניתן יהיה להוסיף בתי סוהר נוספים לאלו שהופיעו בתמ"א המקורית באישור המועצה הארצית, מבלי שהדבר יהווה שינוי לתמ"א. עוד נקבע, כי בית סוהר שהוסף כאמור באישור המועצה הארצית יהיה פטור מהוראות סעיפים 8 ו-9 לתמ"א.

בעקבות הערות הוועדות המחוזיות, החליטה המועצה הארצית ביום 7.10.14 כי שינוי מס' 3 יחול רק לעניין אשכול בתי הסוהר מדרום-מערב לצומת מגידו (דהיינו, לא תינתן הסמכה כללית למועצה הארצית לאשר הוספת מתחמים חדשים לבתי סוהר, וזו תיבחן במסגרת שינוי מס' 4 לתמ"א, עליו נרחיב בהמשך). בנוסח השינוי לתמ"א כפי שאושר נקבע אפוא כי המועצה הארצית מוסמכת לאשר את הוספת אשכול בתי הסוהר מדרום-מערב לצומת מגידו, וכי אשכול זה יהיה פטור מהוראות סעיפים 8 ו-9 לתמ"א.

ביום 8.6.15 אישרה ועדת השרים לענייני תכנון, בניה מקרקעין ודירור את שינוי מס' 3 לתמ"א, וביום 25.6.15 קיבלה החלטתה תוקף של החלטת ממשלה. ביום 5.8.15 פורסם שינוי מס' 3 למתן תוקף.

שינוי מס' 3 לתמ"א 24, מצורף ומסומן מש/1.

14. במאמר מוסגר נוסף, כי ביום 26.8.15 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובניה צפון את תכנית ג/20631, שעניינה כאמור הקמת אשכול בתי סוהר מדרום-מערב לצומת מגידו, וביום 20.12.15 פורסמה התכנית למתן תוקף.

15. 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. נציין, כי במהלך חודש ספטמבר 2016 עתידה להיבחר, במכרז משותף של שירות בתי הסוהר ומנהל התכנון, החברה עליה תוטל מלאכת הכנת השינוי המקיף לתמ"א.

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

השתלשלות העניינים למן הגשת העתירה ועד למתן הצו-על-תנאי

16. העתירה דנן הוגשה ביום 12.3.14. תגובה מקדמית מטעם המשיבים הוגשה ביום 16.7.14, ובה נפרסה התשתית הנורמטיבית ועמה עמדת המשיבים לפיה דין העתירה להידחות בהעדר עילה משפטית להתערבותו של בית המשפט הנכבד. ביום 9.7.15 הוגשה הודעת עדכון מטעם המשיבים, לקראת הדיון הראשון בעתירה.

17. ביום 13.7.15 קיים בית המשפט הנכבד דיון ראשון בעתירה, ובתום הדיון ניתנה החלטה כדלקמן:

"1. השמענו באוזני המשיבים את אשר השמענו ועתה אנו מורים כי בתוך 4 חודשים תגיש המדינה הודעת עדכון בעניין מושא העתירה.

2. העותרים יוכלו להגיב להודעה בתוך 10 ימים נוספים.

3. התיק ייקבע לדיון בתחילת השנה האזרחית הבאה."

18. ביום 8.1.16 הוגשה הודעת עדכון נוספת מטעם המשיבים. בהודעת המשיבים נאמר, כי מאז הדיון הראשון בעתירה נדונה הסוגיה העומדת במרכז על ידי הגורמים הרלוונטיים. בתוך כך, התקיימה ישיבה בנושא בראשות פרקליט המדינה, ומספר ישיבות בראשות מנכ"ל המשרד לבטחון פנים. עוד נמסר, כי בין משרד האוצר לבין המשרד לבטחון פנים סוכם על הכפלת תקציב שיפוץ האגפים השנתי לשנת 2016, וכי במסגרת הדיונים לבניית תקציב המדינה לשנת 2017 ייבחנו באור חיובי פתרונות ארוכי טווח אשר מיועדים להביא להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא, וזאת תוך בחינת חלופות שונות כגון בינוי ושיפוץ אגפים; בחינת חלופות מעצר; שיקום אסירים ועוד.

לצורך כך, יוקם צוות בראשות מנכ"ל המשרד לבטחון פנים, ובהשתתפות נציג משרד האוצר, נציג שירות בתי הסוהר ונציג משרד המשפטים, אשר יבחן את החלופות השונות.

לבסוף, נמסר בהודעת המשיבים כי במסגרת תקציב המדינה לשנים 2015-2016 ניתנה לשירות בתי הסוהר תוספת תקציבית לצורך הרחבת מערך החינוך והשיקום של אסירים, וזאת במסגרת יישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר (משנת 2012), במטרה להביא לצמצום תופעת הרצידיביזם והקטנת מספר הכלואים במבט צופה פני עתיד. כך, בשנים 2016-2018 יתוגבר תקציב שירות בתי הסוהר בסכום של 86 מלש"ח לצורך יישום תיקון 42 והתקנות שיותקנו מכוחו.

ביום 18.1.16 הגישו העותרים את תגובתם להודעת העדכון מטעם המשיבים.

19. בתום דיון שני שהתקיים בעתירה ביום 25.1.16, ניתן על ידי בית המשפט הנכבד צו-על-תנאי.

הצעדים שננקטו על ידי המדינה מאז הדיון האחרון בעתירה להגדלת שטח התא הממוצע לאסיר

20. בפתח הדברים נציין, כי שירות בתי הסוהר פועל מזה מספר שנים, וביתר שאת במהלך החודשים האחרונים, למימוש החזון הארגוני של בניית מתקני כליאה חדשים ומודרניים, חלף מתקני כליאה ישנים. זאת, על מנת להבטיח שיפור משמעותי הן בתנאי המחיה של האסיר הן בסביבת העבודה של סגל בית הסוהר.

21. מאז הדיון האחרון בעתירה, הוכנה על ידי שירות בתי הסוהר תכנית עקרונית רב-שנתית להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא (להלן: "התכנית העקרונית"). התכנית נשענת על שני עקרונות מרכזיים:

א. בניית מתקני כליאה חדשים בסטנדרט תנאי מחיה גבוה.

ב. סגירת מתקני כליאה ישנים הבנויים בסטנדרט תנאי מחיה נמוך.

התכנית העקרונית אושרה על ידי השר לבטחון פנים והוצגה בפני משרדי הממשלה הרלוונטיים בדיונים פנימיים. לעמדת שירות בתי הסוהר, יישומה של התכנית העקרונית יוביל לשיפור משמעותי בתנאי המחיה של האסיר, לרבות שטח התא הממוצע לאסיר. יוער, כי מצבם הפיזי של מתקני הכליאה הקיימים, ייעודם המקורי ושנת הקמתם, משליכים באופן ישיר על התכנית העקרונית. כאמור, התכנית כוללת מרכיבים של בינוי אסטרטגי – הקמת בתי סוהר חדשים וסגירת בתי סוהר ישנים, וזאת נוכח מצבם הפיזי של חלק ניכר מן המבנים הקיימים, אשר לשיטת שירות בתי הסוהר אינם עונים על צרכי מערך הכליאה המודרני בכללותו.

מיפוי של 28 מתקני הכליאה בשלושת מחוזות שירות בתי הסוהר (דרום, מרכז וצפון), עם פירוט מועד הקמתם, ייעוד המתקן במועד ההקמה, והמועד בו הועבר לאחריות שירות בתי הסוהר (ככל שמדובר במתקני מעצר שהיו בעבר ברשות משטרת ישראל וצה"ל), מצורף ומסומן מ/ש3.

תמונת המצב הנפרשת במסגרת המיפוי המצורף כנספח מ/ש3, מעידה לעמדת שירות בתי הסוהר על הצורך לחולל שינוי משמעותי בדמות הקמת מתקני כליאה מודרניים תחת מתקני הכליאה הישנים. זאת, לצד ההבנה כי שיפוץ אגפי כליאה מחייב הנעת כלואים, על כל המשתמע מכך, ביטול מקומות כליאה והשקעה כספית בלתי מבוטלת, אשר לעמדת שירות בתי הסוהר מביאים בסופו של יום לשיפור נקודתי ותו לא.

22. נוסף על כך, הוכנה על ידי שירות בתי הסוהר תכנית ליישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, אשר נועדה להביא לצמצום הרצידיביזם והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך.

בתמצית נסביר, כי במסגרת תיקון 42 הוספו בפקודת בתי הסוהר סעיפים 11ג-11ד לפקודה, שלשונם כדלקמן:

"פעילות חינוך ופנאי

11ג. אסיר יהיה זכאי להשתלב בפעילות פנאי או חינוך בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות.

שיקום אסירים

11ד. (א) נציב בתי הסוהר יבחן אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח ישראלי או תושב ישראל וינקוט צעדים להבטחת שילובו המרבי בפעילויות שיקום בין כותלי בית הסוהר.

(ב) אסיר כאמור בסעיף קטן (א) ישולב בפעילויות שיקום, ככל שיימצא מתאים לכך, במועד, בהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות.

(ג) השר יקבע, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, הוראות לעניין סעיף זה."

23. לאחר חקיקת תיקון 42 הוחל בשירות בתי הסוהר בעבודה על תקנות אשר נועדו לקבוע תנאים לשילובו של אסיר בפעילויות פנאי או חינוך, וסוגי פעילויות הפנאי שיתקיימו בבתי הסוהר. בד בבד, הוחל בעבודה על תקנות אשר נועדו לקבוע הסדרים לעניין קביעת התאמתו ואפשרויות שילובו של אסיר בפעילות שיקום; הגורם המוסמך להורות על שילובו של האסיר; והשיקולים אותם יהא רשאי לשקול. תקנות אלו מצויות כיום בעבודת מטה.

בד בבד, פועל שירות בתי הסוהר להגדלה משמעותית של סגל מערך הטיפול, השיקום והחינוך, באופן שיאפשר את הרחבת היקף פעילויות השיקום, החינוך והפנאי עבור האסירים.

כמתואר בהודעת המשיבים מיום 8.1.16, לשם עמידה ביעדי תיקון 42 תוגבר תקציב שירות בתי הסוהר עבור השנים 2016-2018 בסכום של 86 מלש"ח.

24. על פי הערכת שירות בתי הסוהר עמידה ביעדי תיקון 42 תביא לשילובם של כ-3,000 אסירים בתכניות טיפול אפקטיביות. במצב דברים זה, ההערכה כיום היא שבחלוף כחמש שנים ממועד השלמת יישום תיקון 42 (קרי, בשנת 2023) שיעור הרצידיביזם בקרב האסירים יירד מ-41.3% כיום, לכדי שיעור של כ-37.75%. משמעות הדבר היא, כי עד לשנת 2023 כמות האסירים החוזרים לרצות עונש מאסר תקטן ב-240 איש, ועד לשנת 2025 תקטן הכמות בכ-630 אסירים. מעבר לכך, ההערכה היא כי עד לשנת 2030 (קרי, בתוך כ-13 שנים) כמות הכלואים הכוללת תקטן בכ-1,000 אסירים. יצוין, כי הערכה זו אינה מביאה בחשבון גידול אפשרי במספר הכולל של נאשמים אשר יידונו לעונש מאסר בשנים המתוארות, היות שנכון להיום אין בידי שירות בתי הסוהר נתונים בעניין.

25. הנה כי כן, הצפי הוא שבעקבות יישום תיקון 42 כמות האסירים החוזרים תקטן החל משנת 2023 ואילך. בד בבד, הערכת שירות בתי הסוהר היא ששיפור בתנאי המחיה של אסירים יסייע להצלחת תוצרי תיקון 42. כמו כן, אסירים הנוטלים חלק בפעילויות חינוך, בתעסוקה או בהכשרה מקצועית, שוהים זמן משמעותי יותר במהלך היום מחוץ לתאים, כך שחישוב שטח התא הממוצע עבור אסירים אלו אינו בהכרח משקף את שטח המחיה הלכה למעשה עבורם, משך מרבית שעות היממה.

26. נשוב ונבהיר, כי התוספת התקציבית עבור התכנית ליישום תיקון 42 כבר ניתנה, כך שעמידה ביעדי תיקון 42 כפי שפורטו לעיל, לרבות לעניין צמצום הרצידיביזם והקטנת כמות הכלואים, אינה מותנית נכון להיום בתוספת תקציבית.

27. על רקע התכנית העקרונית, ולנוכח הודעת המדינה לבית המשפט הנכבד לפיה במסגרת הדיונים לבניית תקציב המדינה לשנת 2017 ייבחנו באור חיובי פתרונות ארוכי טווח אשר מיועדים להביא להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא; הוחלט לאחר הדיון שהתקיים בעתירה ביום 25.1.16, בהתאם לתפיסתה של נציבת בתי הסוהר ועל דעת מנכ"ל המשרד לבטחון פנים, שלא להכפיל את תקציב שיפוץ האגפים השנתי של שירות בתי הסוהר לשנת 2016, ותחת זאת להתמקד בפתרונות מערכתיים רחבים אשר בכוחם להביא להגדלה משמעותית של שטח התא הממוצע לאסיר, מעבר לפוטנציאל הטמון בפתרון של הכפלת תקציב שיפוץ האגפים. פתרונות אלו נכללים כאמור בתכנית העקרונית שגובשה על ידי שירות בתי הסוהר.

ביום 11.8.16, במסגרת שורת החלטות הנוגעות לתקציב המדינה לשנים 2017-2018, התקבלה החלטת הממשלה מס' 1840, שכותרתה "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", ובראשיתה נאמר כי הוחלט "לפעול בדרכים המפורטות בהחלטה זו במטרה לייעל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל, מתוך ראייה כוללת וכדי להביא לניצול מיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות, הפחתת היקפי תופעת הפשיעה והפחתת העלויות הנובעות כתוצאה מפשיעה. בכלל זה, לקבוע כלים על מנת לסייע בטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם כדי להביא לצמצום העבריינות וזאת בהתחשב, בין היתר, בהיבטים חברתיים וכלכליים".

בתוך כך, החליטה הממשלה לאמץ את עיקרי המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות כב' השופטת בדימוס דליה דורנר, כפי שפורטו בדוח הסופי של הוועדה אשר הוגש בחודש נובמבר 2015 (להלן: "דוח ועדת דורנר"). כפועל יוצא מכך, החליטה הממשלה על הצעדים הבאים:

א. הקמת יחידה ולמחקר ומידע במשרד המשפטים, אשר תעסוק בליווי מחקרי של יוזמות בתחום הענישה; הסברת מדיניות הענישה לציבור; איסוף מידע ומחקר רלוונטי לקביעת מדיניות ענישה וגזרי דין; בחינת יעילותן של דרכי ענישה, הערכת עלות של דרכי ענישה ושיקום (לרבות קביעת עונשים חדשים והחמרה בענישה); ובחינה מחודשת של העונשים המרביים שבצד העבירות השונות הקבועות בחוק העונשין, התשלי"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"), תוך נסיון להתאימם לעקרונות ההלימה. לעניין זה הוחלט גם, כי כל הצעת חוק המבקשת להחמיר בענישה, לקבוע עונש מזערי לעבירה, לקבוע עבירות חדשות או להרחיב את התפרסותן של עבירות קיימות על התנהגויות נוספות, תלווה בחוות דעת מקצועית מטעם יחידת המחקר, אשר תתייחס לתועלת הצפויה משינוי הענישה על פי הצעת החוק. ועדת השרים לחקיקה לא תדון בהצעת חוק פרטית לשינוי ענישה מבלי שהונחה בפניה חוות דעת כאמור, אלא אם הוחלט אחרת על ידי יו"ר ועדת השרים לחקיקה.

ב. הנהלת בתי המשפט, תוך היוועצות עם ועדת ההיגוי הבינמשרדית המפעילה את הפרויקט, תפעל להרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר. בתוך כך, הוחלט על הקמת בית משפט קהילתי נוסף עד ליום 1.4.17, וארבעה בתי משפט קהילתיים נוספים עד ליום 1.10.18. בהחלטת הממשלה נאמר, כי כתוצאה מהרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים, החל משנת 2017 יופחת סך של שני מיליון ש"ח מבסיס תקציב שירות בתי הסוהר, בשנים 2018-2019 יופחתו שני מיליון ש"ח נוספים מדי שנה, והחל משנת 2019 ואילך יופחתו מדי שנה סך של ארבעה מיליון ש"ח.

ג. לקבוע הוראת שעה בחקיקה, אשר תסמיך את בתי המשפט להורות על ריצוי עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים, בעבודות שירות (זאת, בשונה מהוראת סעיף 51ב לחוק העונשין דהיום, המאפשרת לבית משפט לקבוע כי עונש מאסר ירוצה בעבודות שירות רק במידה ואינו עולה על שישה חודשים); להקנות סמכות לנציבת שירות בתי הסוהר, עת הושת עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים, והנידון ריצה לפחות שני-שליש מתקופת עבודות השירות, להורות על שחרור עובד השירות מריצוי יתרת תקופת עבודות השירות שנקבעה בגזר הדין. הוראת השעה תלווה במחקר שמטרתו לבחון האם נודעות לה השלכות נוספות ומהן, על מנת לשקול האם להפוך את ההסדר האמור להסדר קבוע, לרבות הצורך בעריכת שינויים בהסדר. **יובהר, כי מימוש רכיב זה מתוך החלטת הממשלה מחייב הליך של תיקון חקיקה ראשית, וחלק מהסוגיות עודן נתונות במחלוקת בין משרדי הממשלה.**

ד. השר לבטחון פנים יקצה 75 תקני איזוק אלקטרוני נוספים לרשות לשיקום האסיר עבור אסירים ברישיון.

ה. יוקם צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, אשר יבחן אפשרויות נוספות לענישה בדומה למדינות המפותחות בעולם.

ו. במטרה להקטין את שיעור העבריינות החוזרת בקרב בני נוער, הוטל על משרד הרווחה ומשרד האוצר לסכם את הקצאת המשאבים הנדרשת במסגרת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, לצורך קידום פרויקטים להפחתת עבריינות חוזרת בתחום הנוער והצעירים, ולצורך הרחבת תכנית "סיכויים" של משרד הרווחה ומשרד העליה והקליטה (תכנית לצמצום ממדי הפגיעה בקרב בני נוער). על הרשות לשיקום האסיר ומשרד האוצר הוטל לסכם את הקצאת המשאבים הנדרשת במסגרת תקציב 2017-2018, להקמת מרכזי נוער אזוריים שיעסקו בבניית תכניות שיקום איכותיות בקהילה ובמתן סל שירותים מקצועיים, במטרה להגדיל את מספר המטופלים בתחום הנוער וכן בשיקום אוכלוסיות מורכבות המתאפיינות בשיעור עבריינות חוזרת גבוה, באמצעות מתן מענים ייחודיים בהתאם לקבוצת הגיל. בנוסף, הוטל על גורמים אלו לסכם את הקצאת המשאבים במסגרת תקציב 2017-2018 לצורך מתן דיור הולם שיאפשר שהייה לטווח קצר ובינוני עבור נוער וצעירים שריצו עונש מאסר, במטרה להביא למעבר הדרגתי לחיים עצמאיים. לבסוף, הוטל על משרד המשפטים למנות מתאם בינמשרדי למניעה וצמצום עבריינות בקרב בני נוער.

החלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.16, מצורפת ומסומנת מש/4.

29. זאת ועוד, במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2017-2018 הוסכם בין המשרד לבטחון פנים לבין משרד האוצר על הקמת קרן בינוי בשירות בתי הסוהר, אשר נועדה לבינוי בתי סוהר, ואשר תוקם בכפוף ליישום צעדי התייעלות בשירות בתי הסוהר. בשנת 2018 תעמוד קרן הבינוי על 20 מלש"ח בבסיס תקציב שירות בתי הסוהר. החל משנת 2019 ואילך תעמוד הקרן על 60 מלש"ח בבסיס התקציב השנתי של שירות בתי הסוהר. ודוק, משמעות הדבר היא כי מדי שנה, החל משנת 2019 ואילך, יוקצה לשירות בתי הסוהר סכום של 60 מלש"ח לשם בינוי בתי סוהר.

30. בשולי הדברים נוסיף, כי ביום 21.12.15 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית, המבקשת להוסיף לפקודת בתי הסוהר סעיף המורה כי שטח המחיה לאסיר בתא לא יפחת מ-6.5 מ"ר. ביום 10.7.16 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה להתנגד להצעת החוק, וביום 28.7.16 קיבלה החלטתה תוקף של החלטת ממשלה.

עמדת המדינה

31. המדינה תטען כי דין העתירה להידחות, משלא הצביעו העותרים על עילה משפטית למתן הסעדים המבוקשים על ידם.

32. בראש ובראשונה, נתייחס לראש הראשון בצו-על-תנאי, והוא קביעת שטח המחיה ההולם לאסיר. 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 המדינה, מתייטר ראשו הראשון של הצו-על-תנאי.

33. אשר ליתר ראשי הצו-על-תנאי. תחילה נציין, כי כעולה ממדידה שערך מינהל התכנון בשירות בתי הסוהר במהלך שנת 2013, שטח התא הממוצע בכלל שירות בתי הסוהר עומד 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-18% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע לאסיר נע בין 4 ל-4.5 מ"ר; כ-7% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע לאסיר נע בין 3.5 ל-4 מ"ר; כ-13.5% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע לאסיר נע בין 3 ל-3.5 מ"ר; וכ-40.5% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע נמוך מ-3 מ"ר. יוער, כי מדידה כגון דא בכל רחבי שירות בתי הסוהר נערכת אחת לארבע שנים, ואורכת כשישה חודשים.

במאמר מוסגר נעיר, כי כלל נתוני המדידה המובאים בכתב תשובה זה 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.

34. 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.

35. מאז כניסת התקנות לתוקף בשנת 2010, טרם הוקמו בתי סוהר חדשים. יחד עם זאת, בין השנים 2010-2016 שופצו 35 אגפים בשירות בתי הסוהר. חלק מהאגפים שופצו בהתאם לתכנית רב-שנתית לשיפוץ אגפים על פיה פועל שירות בתי הסוהר, וחלק שופצו בעקבות קריסת תשתיות והיווצרות תנאי מחיה בלתי הולמים. בחלק מהאגפים ששופצו בשנים אלו רווחו מקומות הכליאה והשיפוץ הביא גם להרחבה משמעותית של שטח התא הממוצע לאסיר (ראו למשל נתוני האגפים שהובאו בפסקה 19 לתגובה המקדמית מטעם המשיבים, ובהודעת המשיבים מיום 9.7.15). בחלק אחר של האגפים ששופצו באותן שנים לא גרם השיפוץ להגדלת שטח התא הממוצע לאסיר, אולם הביא לשדרוג משמעותי של תשתיות, כגון הפרדת תאי השירותים מהמקלחות ועוד, באופן שיצר שיפור של ממש בתנאי המחיה של האסיר. על כל פנים, עמדת שירות בתי הסוהר היא כי שיפוץ נותן מענה מקומי לתקופת זמן קצרה, והשפעתו מטבע הדברים מוגבלת.

36. 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 הקובעות, זולת שטח התא הממוצע, הוראות לעניין חלונות, שירותים, מקלחת, כיור, תאורה, שולחן ומושבבים, מדפים, כמות מיטות, תשתיות חשמל ועוד, המהווים כולם חלק מתנאי המאסר ההולמים לאסיר).

במאמר מוסגר יוער, כי במסגרת בסיס התקציב של שירות בתי הסוהר מוקצה סכום שנתי של כ-90 מלש"ח לצרכי פיתוח. שני-שליש מהסכום (כ-60 מלש"ח) מוקצה מדי שנה לצרכי בינוי, פיתוח ותשתיות. מתוך ה-60 מלש"ח, מוקצה סכום של 8 מלש"ח לשיפוץ אגפים בבסיס התקציב, וזאת לצורך שיפור תנאי המחיה של האסיר. לסכום זה של 8 מלש"ח מתווספים עוד בין 6-8 מלש"ח מתקציב שירות בתי הסוהר, בהתאם לתכניות השיפוץ ואילוצים תקציביים אחרים של הארגון, כך שבסופו של יום, מושקעים בשיפוץ אגפים כ-14-16 מלש"ח בשנה.

37. 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 של שטח התא הממוצע לאסיר בכל אגף משופץ. עם זאת 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.
38. נשוב ונבהיר, כי הוראת התחולה שנקבעה בתקנה 8(ב), הינה פרי איזון שערך מחוקק 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 (28 מתקני כליאה, המאכלסים כ-18,300 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, כויר, ותאורה. האמור בתקנות אלו מחייב את כלל האגפים בשירות בתי הסוהר למן מועד כניסתן לתוקף.
39. הנה כי כן, בהסדר עדכני של תנאי מחיה הולמים לאסיר, אשר נקבע **בשנת 2012** בחקיקה ראשית, נאמר כי הוראות קונקרטריות 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.
40. 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.
41. אשר **לראש האחדון** לצו-על-תנאי. הכרעת המחוקק הראשי והכרעת מחוקק המשנה בסוגיה שבמוקד העתירה 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 42 לפקודת בתי הסוהר – על נקיטה בצעדים מיידים, על כל המשתמע מכך.

בהקשר זה נוסף, כי על פי הערכת שירות בתי הסוהר, הבטחת שטח תא ממוצע של 4.5 מ"ר לכל אסיר על אטר (בניגוד לאיזון שנקבע בתקנה 8(ב) לתקנות), תצריך בינוי מקומות כליאה חדשים בהיקף נרחב, ריווח מקומות כליאה קיימים, והוספה של למעלה מ-1,300 תקני כח אדם, בעלות כוללת המוערכת בכ-2.7 מיליארד ש"ח.

42. המדינה תטען, אם כן, כי גם הראש האחרון לצו-על-תנאי אינו מקים עילה משפטית להתערבותו של בית המשפט הנכבד. 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. באותה מידה, יכולים העותרים לבור לעצמם אמת מידה אחרת, על פי הסטנדרט הנוהג במדינה כזו או אחרת, ולבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על החלתו גם בישראל, וכן יורה על נקיטה בצעדים מיידיים למימושו.

43. ואולם, בהינתן שקיים סטנדרט אשר עוגן בתקנות משנת 2010 – אליהן הפנה המחוקק הראשי מפורשות בדבר חקיקה שנעשה 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. הלכה למעשה, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד ייקבע 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.

44. אשר על כן, לעמדת המדינה, דין טענות העותרים להידחות. משהכריע המחוקק כפי שהכריע, אך לאחרונה בשנת 2012, 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 (השוו: בג"ץ 5636/13 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).

45. בצד כל האמור עד הנה, נשוב ונציין את מכלול הצעדים הרבים שנקטו על ידי רשויות המדינה במהלך החודשים האחרונים על מנת להביא להגדלת שטח התא הממוצע לאסיר, שיפור תנאי המחיה של האסיר, והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך:

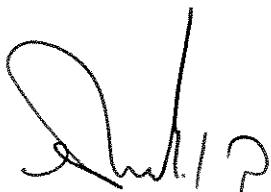
- א. במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2017-2018 הוסכם בין המשרד לבטחון פנים לבין משרד האוצר על הקמת קרן בינוי בשירות בתי הסוהר, אשר נועדה לבינוי בתי סוהר, ואשר תוקם בכפוף ליישום צעדי התייעלות בשירות בתי הסוהר. בשנת 2018 תעמוד קרן הבינוי על 20 מלש"ח בבסיס תקציב שירות בתי הסוהר. החל משנת 2019 ואילך תעמוד הקרן על 60 מלש"ח בבסיס התקציב השנתי של שירות בתי הסוהר. ודוק, משמעות הדבר היא כי מדי שנה יוקצה לשירות בתי הסוהר סכום של 60 מלש"ח לשם בינוי בתי סוהר.
- ב. שירות בתי הסוהר הכין תכנית עקרונית רב-שנתית שבבסיסה שני עקרונות מרכזיים: בניית מתקני כליאה חדשים בסטנדרט תנאי מחיה גבוה, וסגירת מתקני כליאה ישנים הבנויים בסטנדרט תנאי מחיה נמוך.
- ג. שירות בתי הסוהר הכין תכנית ליישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר, אשר נועדה להביא לצמצום הרצידיביזם והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך, החל משנת 2023 ואילך. התוספת התקציבית עבור תכנית זו ניתנה כבר בגין השנים 2016-2018, כך שעמידה ביעדי תיקון 42, לרבות לעניין צמצום הרצידיביזם והקטנת כמות הכלואים, אינה מותנית נכון להיום בתוספת תקציבית מעבר לזו שניתנה.
- ד. ביום 11.8.16 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1840 "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", בה הוחלט על אימוץ עיקרי דוח ועדת דורנר, ובכלל זה על הרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר. לצורך כך, הוחלט על הקמת בית משפט קהילתי נוסף עד ליום 1.4.17, וארבעה בתי משפט קהילתיים נוספים עד ליום 1.10.18.
- ה. עוד החליטה הממשלה על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, אשר תעסוק בליווי מחקרי של יוזמות בתחום הענישה, הסברת מדיניות הענישה לציבור; איסוף מידע ומחקר רלוונטי לקביעת מדיניות ענישה וגזרי דין, בחינת יעילותן של דרכי ענישה, הערכת עלות של דרכי ענישה ושיקום, ובחינה מחודשת של העונשים המרביים שבצד העבירות השונות הקבועות בחוק העונשין, תוך נסיון להתאימם לעקרון ההלימה.
- ז. בנוסף, הוחלט לקבוע הוראת שעה בחקיקה, אשר תסמיך את בתי המשפט להמיר עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים, בעבודות שירות (זאת, בשונה מהמצב החוקי דהיום, המאפשר לבית משפט לקבוע כי עונש מאסר ירוצה בעבודות שירות רק במידה ואינו עולה על שישה חודשים). יובהר, כי מימוש רכיב זה מתוך החלטת הממשלה מחייב הליך של תיקון חקיקה ראשית.

ח. במטרה להקטין את שיעור העבריינות החוזרת בקרב בני נוער, הוטל על משרד הרווחה, הרשות לשיקום האסיר ומשרד האוצר לסכם את הקצאת המשאבים הנדרשת במסגרת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, לצורך קידום פרויקטים שונים להפחתת עבריינות חוזרת בתחום הנוער והצעירים, והקמת מרכזי נוער אזוריים אשר יעסקו בבניית תכניות שיקום איכותיות בקהילה ובמתן סל שירותים מקצועיים, במטרה להגדיל את מספר המטופלים בתחום הנוער וכן בשיקום אוכלוסיות מורכבות המתאפיינות בשיעור עבריינות חוזרת גבוה. בנוסף, הוטל על גורמים אלו לסכם את הקצאת המשאבים במסגרת תקציב 2017-2018 לשם מתן דיור הולם שיאפשר שהייה לטווח קצר ובינוני עבור נוער וצעירים שריצו עונש מאסר. לבסוף, הוטל על משרד המשפטים למנות מתאם בינמשרדי למניעה וצמצום עבריינות בקרב בני נוער.

46. המדינה תטען אפוא, כי בצד עמדתה לפיה דין העתירה להידחות בהעדר עילה משפטית למתן הסעדים המבוקשים בה; הרי שמכלול הצעדים המתוארים לעיל, אשר ננקטו על ידי רשויות המדינה במהלך החודשים האחרונים, לאחר הצו-על-תנאי שניתן, לשם הגדלת שטח התא הממוצע לאסיר, שיפור תנאי המחיה של האסיר והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך, מהווים אף הם מענה לצו-על-תנאי. לאור הצעדים שכבר ננקטו, ונוכח כוונת רשויות המדינה להוסיף ולפעול במרץ לקידום הנושא, תטען המדינה כי אין מקום בשלב זה להתערבות שיפוטית בעיצומו של התהליך אותו מובילים משרדי הממשלה הרלוונטיים.

47. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה, תוך חיוב העותרים בהוצאות.

48. כתב תשובה זה נתמך בתצהיריהם של תת-גונדר מתתיהו שולץ, ראש מנהל התכנון בשירות בתי הסוהר; מר דני קריבו, סמנכ"ל תכנון, תקצוב ובקרה במשרד לבטחון פנים; ומר אמיר אדרי, רכו בטחון פנים ועורף באגף התקציבים במשרד האוצר.



ראובן אידלמן, עו"ד

סגן בכיר בפרקליטות המדינה

היום, ג' באלול תשע"ו

6 בספטמבר 2016