

- 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 עודד פלר 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  
ת"ד 852, בני ברק 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

## עיקרי טיעון מטעם העותרים

העותרים מתכבדים להגיש בזאת את עיקרי הטיעון מטעמם לקראת הדיון הקבוע ליום 8.2.17. במסגרת הדיון יעמדו העותרים על הטענות שנפרשו בהודעתם מיום 25.9.16 ועל הטיעונים המפורטים בעתירה, המהווים חלק בלתי נפרד מעיקרי הטיעון על נספחיהם, ויבקשו להוסיף להלן טענות הנוגעות בעיקרן לתשובת המשיבים לבקשה לפרטים נוספים:

1. העתירה שבכותרת נכנסת בימים אלו לשנתה השלישית. העתירה מבקשת לשנות מציאות בלתי נסבלת הפוגעת בזכויות היסוד של כ-20,000 אסירים ועצורים המוחזקים בתנאי צפיפות קשים במתקני שב"ס. למרות שאין מחלוקת בנוגע למצב עובדתי זה ובאשר להשלכותיו, מאז הגשת העתירה ועד היום לא ננקטו בפועל כל מהלכים להפחתת מצוקת הצפיפות. מצב הצפיפות המחפיר ממנו סבלו רוב האסירים לפני שלוש שנים ממשיך להתקיים באין מפריע גם כיום וללא כל צפי לשינוי המצב.

2. בתגובתם המקדמית מיום 15.7.14 טענו המשיבים כי אין להם כל חובה לספק לאסירים במתקני הכליאה הקיימים שטח מחיה גדול יותר נוכח ההוראה הקבועה בתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התשי"ע-2010, שמחייבת שטח של 4.5 מ"ר רק במתקנים חדשים שייבנו. בדיון מיום 13.7.15 מתח בית המשפט הנכבד ביקורת על כך שהמשיבים אינם מציגים כל פתרון, אפילו בטווח הרחוק, למצוקת הצפיפות וביקשו כי המשיבים יגישו הודעה מעדכנת. למרות דברים ברורים אלו, הודעתם של המשיבים

מיום 8.1.16 לא כללה כל התייחסות לצעדים שיש לנקוט לצורך התמודדות עם בעיית הצפיפות מלבד התחייבות להכפיל את תקציב שיפוץ האגפים בשנת 2016 לטובת הוספת 200 מקומות כליאה. בעקבות זאת, הוציא בית המשפט הנכבד ביום 25.1.16 צו על תנאי כמבוקש בעתירה.

3. בכתב התשובה מיום 6.9.16 חזרו בהם המשיבים מהחלטתם בעניין הכפלת תקציב שיפוץ האגפים והודיעו כי שיפוץ אגפים אינו פתרון ראוי לבעיה. המשיבים ציינו בתשובתם רשימה של צעדים להתמודדות עם בעיית הצפיפות, ובכלל זה תכנית אסטרטגית רב שנתית לבינוי מתקנים חדשים, תכניות לשיקום אסירים שיפחיתו את הרצידיביזם בטווח הרחוק, הצעת חוק להרחבת השימוש בעבודות שירות מ-6 חודשים כיום ל-9 חודשים והקמה של 4 בתי משפט קהילתיים בשנים הקרובות. בהודעה מיום 25.9.16 טענו העותרים, כי **תשובת המשיבים רחוקה מלעמוד בנטל שהוטל עליהם במסגרת הצו על תנאי שניתן, וזאת משום שאין בתשובה כל התייחסות לשטח המחיה הראוי לאסירים, ואין התחייבות להגדלת שטח המחיה של האסירים, או אפילו הערכה לעליה הצפויה בשטח המחיה כתוצאה מהצעדים המפורטים בתשובתם. בנוסף, העותרים טענו כי הצעדים המפורטים רחוקים מלסייע לפתרון מצוקת הצפיפות הן משום שחלקם תיאורטיים וספקולטיביים בלבד והן משום שהשפעתם על מספר הכלואים תהיה קטנה.**

4. תשובת המשיבים לבקשת העותרים לפרטים נוספים מיום 11.12.16 מחזקת באופן ברור את טענות העותרים, כי הצעדים המפורטים בכתב התשובה לא ישפיעו כמעט על שטח המחיה של האסירים המוחזקים במתקני הכליאה בישראל, וכי אין בידי המשיבים כל מענה למצוקת הצפיפות במתקני הכליאה אפילו בטווח הארוך מאד. הפרטים הנוספים חושפים, כי הבטחותיהם של המשיבים במסגרת כתב התשובה, הן לגבי תכנית הבינוי והן לגבי הצעדים לצמצום מספר הכלואים, היו ריקות מתוכן ממשי, וכי גם אם יתממשו לא יהיה בהן להביא לשיפור בשטח המחיה של אסירים.

בקשת העותרים לפרטים נוספים מיום 14.9.16 והתשובה מיום 11.12.16 **מצ"ב כנספח א'.**

5. יצוין, כי תשובת המשיבים לבקשה לפרטים נוספים אינה כוללת מענה לחלק ניכר מהשאלות שהופנו אליהם על ידי העותרים ומשום כך נותרו טענות רבות בכתב התשובה של המשיבים כלליות, מעורפלות וחסרות בסיס. בראש ובראשונה התעלמו המשיבים מהשאלה המהותית ביותר שהופנתה אליהם לגבי הערכת הגידול הצפוי בשטח המחיה לאסיר בעקבות יישום כלל הצעדים המוצעים על ידם. בנוסף, המשיבים לא העבירו את התכנית העקרונית הרב שנתית שלטענתם הוכנה על ידי שב"ס; המשיבים לא העבירו את התכנית שהוכנה בשב"ס ליישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר; והמשיבים לא הבהירו מהם צעדי ההתייעלות בשב"ס המהווים תנאי להקמת קרן הבינוי. בקשת העותרים להשלמת פרטים מיום 13.12.16 לא נענתה.

בקשת העותרים להשלמת פרטים מיום 13.12.16 **מצ"ב כנספח ב'.**

להלן התייחסות לכל אחד מהצעדים שמנו המשיבים בכתב התשובה כפתרון לבעיית הצפיפות:

6. **בינוי מתקנים חדשים:** הצעד המרכזי עליו הצהירו המשיבים כמענה לבעיית הצפיפות הוא הכנתה של **תכנית עקרונית רב-שנתית** על ידי שב"ס להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא באמצעות בניית מתקני כליאה חדשים וסגירת מתקנים ישנים (סעיף 21 לכתב התשובה). העותרים הביעו ספק באשר לסיכויי התקצוב של בניית מתקני כליאה חדשים וטענו, כי כפי שתכניות אסטרטגיות אחרות שהכין שב"ס בעבר נותרו על הנייר, כך גם תכנית זו צפויה להיגנו בהיעדר תקצוב.

7. ואכן, תשובת המשיבים לבקשה לפרטים נוספים (להלן - "התשובה") ממחישה כי מדובר בהתחייבות שאין לה כל היתכנות והיא תיאורטית לחלוטין. לדברי המשיבים, התכנית העקרונית כוללת סגירה של בתי הסוהר נווה תרצה, כרמל, דמון ומגידו ובניה של מספר מתקנים חדשים: בית סוהר באר שבע (345 מיליון ₪), מגידו (345 מיליון ₪) ובית סוהר חדש לנשים בבאר שבע (165 מיליון ₪). כמו כן, מתוכנן פינוי ובינוי של בית הסוהר מעשיהו (450 מיליון ₪) וסגירת שבעה אגפים בבית סוהר מעשיהו הקיים. לפי הערכות המשיבים אומדן התכנית עומד על **1.3 מיליארד** ₪ (סעיפים 1-2 לתשובה).
8. ראשית, כפי שצפו העותרים "נכון לעת הזו לא הוחלט על תקצוב התכנית העקרונית". בהעדר תקצוב ייעודי לתכנית זו, וודאי שאין לה כל משמעות בשלב זה ואין מקום להתייחס אליה כפתרון ריאלי לבעיית הצפיפות. נזכיר, כי שב"ס יזם בעשור האחרון מספר תכניות רב שנתיות לבינוי מתקנים חדשים וסגירה של ישנים, בדומה לתכנית שלעיל, אולם אלה לא תוקצבו ומשום כך לא יצאו אל הפועל.<sup>1</sup>
9. לטענת המשיבים, קרן הבינוי שעשויה להתווסף לתקציב שב"ס החל משנת 2018 אמורה לשמש מקור לביצוע התכנית העקרונית הרב שנתית (סעיפים 1-2 לתשובה). טענה זו משקפת את אזלת היד של המשיבים בהתמודדות ולו מינימאלית עם בעיית הצפיפות והיא בבחינת לעג לרש. גם אם שב"ס יישם את צעדי ההתייעלות שהוצבו לו **כתנאי להקמת הקרן**, מדובר בסכום זעום ביותר שאין בו כדי להביא ליישום התכנית העקרונית בטווח הנראה לעין. קרן הבינוי צפויה לעמוד על **20 מיליון** ₪ בשנת 2018 והחל משנת 2019 תגדל הקרן ל-**60 מיליון** ₪. אין בסכום זה כדי להספיק אף לבניית בית סוהר אחד ויחיד בטווח זמן סביר, על פי העלויות שמפרטים המשיבים בתשובתם.
10. כך לדוגמה, גם אם כלל הקרן תוקדש לבינוי המתקן החדש לנשים בבאר שבע (כתחליף לכלא נווה תרצה) שעלותו 165 מיליון ₪, ניתן יהיה לסיימו בשנת 2021 ובכל מקרה לא יהיה בכך כדי להשפיע על תנאי מחייתם של 99% מהאסירים שכן מספר האסירות בשב"ס עומד על 107 בלבד.<sup>2</sup> יוזכר, כי מדובר במתקן כליאה שבנייתו הוקפאה לאחרונה לאחר שתקציבו אושר עוד בשנת 2014, חלק מהכסף הועבר כבר ובניית חומת הכלא אף החלה.<sup>3</sup>
11. שנית, אף אם התוכנית תתקצב כראוי ביום מן הימים, **אין כל קשר בין תכנית זו לבין התכלית של הבטחת שטח מחיה ראוי לכלל האסירים במתקני הכליאה**. לא מדובר בתכנית שתוסיף מקומות כליאה בהיקף משמעותי למכסת המקומות הקיימת אלא בתכנית שתאפשר סגירה של חמישה מתקנים קיימים שנבנו בסטנדרטים נמוכים מאד והעברה של אסירים ממתקנים אלה לארבעה מתקנים חדשים שבהם שטח המחיה יעמוד על 4.5 מ"ר כנדרש לפי התקנות בבניה חדשה. משמעות הדבר, **כי מתוך 30 המתקנים הקיימים כיום חמישה מתקנים צפויים להיסגר והאסירים יועברו למתקנים חדשים שייבנו**. לפיכך, אפילו אם התכנית תתממש, אין בה כל התחייבות לגבי תנאי המחיה של אסירים במתקנים הקיימים אלא רק לגבי ארבעת המתקנים החדשים שיוקמו. רובם ככולם של המתקנים יישארו בתנאי הצפיפות הקיימים כיום.

<sup>1</sup> לדוגמה, "תכנית לשיפור תנאי מחיית אסירים 2009-2025" שהוכנה על ידי שב"ס בנובמבר 2008 וכללה בניה של מתקני כליאה חדשים וסגירה של ישנים. עלותה עמדה על כ- 4 מיליארד ₪ והיא מעולם לא תוקצבה ולא יצאה לפועל. התכנית צורפה כנספח ע/3 להודעת העותרים מיום 25.9.16.

<sup>2</sup> מצגת שב"ס, **תנאי מחיה לאסירים שפויטים פליליים**, נובמבר 2016. הוצגה בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ביום 9.11.16.

<sup>3</sup> ראו הפירוט בסעיף 35 להודעת העותרים מיום 25.9.16.

12. כפי שפירוטו העותרים בהרחבה בהודעתם, הקמה של מתקני כליאה חדשים, גם אם הדבר יתרחש רק בעוד עשרות שנים, לא מבטיחה שיפור בתנאי הצפיפות של האסירים בהעדר תכנית מפורטת שקובעת מהו שטח המחיה שיש לספק לאסירים בכלל מתקני הכליאה וכיצד המתקנים החדשים שייבנו יתנו מענה לצורך זה (לדוגמה כמה מיטות יש להוציא מכל תא ותא כדי להבטיח לכל אסיר X מ"ר וכמה אסירים יצטרכו להיות מועברים למתקנים חדשים או לחלופות אחרות).

13. שלישית, כפי שפרטו העותרים בהודעתם (סעיף 17 להודעה), בעוד 20 שנים צפויה אוכלוסיית המדינה ובכלל זה אוכלוסיית האסירים לגדול בכ-30% על פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. ברור, כי התכנית הרב שנתית של שבי"ס צריכה לתת מענה גם לגידול הצפוי במספר האסירים.

14. **צעדים להפחתת מספר הכלואים:** מהפרטים הנוספים שמסרו המשיבים עולה עוד, כי גם אם ייושמו כלל הצעדים להפחתה במספר הכלואים עליהם הצהירו המשיבים בכתב התשובה מטעמם, השפעתם על הצפיפות במתקני הכליאה זניחה ביותר. המשיבים פרטו בכתב התשובה ארבעה צעדים מרכזיים שצפויים להפחית את מספר הכלואים: הרחבת השימוש בעבודות השירות (מ-6 חודשים כיום ל-9 חודשים); הקמת חמישה בתי משפט קהילתיים נוספים; הוספת 75 אזיקים אלקטרוניים לאסירים ברישיון; והרחבת מערך השיקום והחינוך של אסירים שיביא בטווח הארוך להפחתה ברצידיביזם.

15. לעניין **הרחבת השימוש בעבודות השירות**, המשיבים מעריכים כי היה ויושלם הליך החקיקה, קיים פוטנציאל להמרת עונש מאסר בעבודות שירות לכ-300-200 נאשמים נוספים מדי שנה (סעיף 8 לתשובה). לא זו בלבד שלא ברור עדיין האם ומתי הצעת החוק תעבור, אלא שצעד זה יביא להפחתה מזערית במספר האסירים הכולל והשפעתו על הצפיפות לא תורגש.

16. באשר להקמתם של **חמישה בתי משפט קהילתיים חדשים** אשר צפויים להיפתח עד ליום 1.10.18, לפי נתוני המשיבים, הפעלתם עתידה "לחסוך" לכל היותר גזירת עונש מאסר על 200 נאשמים נוספים מדי שנה בלבד (סעיף 7 לתשובה).

17. לעניין **הוספתם של 75 אזיקים אלקטרוניים**, מתשובת המשיבים מתברר כי לא מדובר על תוספת של 75 אזיקים מעבר למכסה של 750 אזיקים שקיימים כיום, אלא על **הסטה בלבד** של 75 אזיקים מתוך המכסה הכוללת לטובת אסירים ברישיון (במקום לעצורים). אף אם שינוי זה בהקצאה הקיימת יגדיל את הסיכוי לאיושם של 75 האזיקים הללו, הרי שמדובר במספר קטן כל כך שהשפעתו זניחה.

18. משמעות הדבר, כי שלושת הצעדים שלעיל, אשר יישומם מוטל עדיין בספק, יביאו להפחתה של 500 אסירים לכל היותר ממצבת האסירים הכלואים בשב"ס החל משנת 2019. מבלי להקל ראש בצעדים מבורכים אלו, וודאי שאין בהפחתה זו כדי להקל על מצוקת הצפיפות במתקני הכליאה באופן משמעותי וזאת הן נוכח מספר המקומות שיש להוסיף, לפי הערכות שבי"ס, לצורך הבטחת שטח מינימאלי כל כך של 3 מ"ר לכל אסיר (2,600) והן נוכח הגידול הצפוי באוכלוסיית האסירים (2,400).

19. לעניין הפחתה במספר הכלואים כתוצאה מהירידה ברצידיביזם שצפויה בעקבות **הרחבת השיקום והחינוך**, מציינים המשיבים בתשובה כי ההערכה לגבי שילוב של 3,000 אסירים בתכניות הטיפול מבוססת על חישוב של מספרם הכולל של האסירים בעלי פוטנציאל להתקבל לתכניות כאלה (תושבי או אזרחי ישראל ויתרת מאסרם גדולה מ-6 חודשים שנידונו למאסר בשנת 2014) (סעיף 5 לתשובה). אלא שנתון זה מתעלם מכך שרק חלק קטן מאותם 3,000 אסירים יימצאו מתאימים להיקלט **במחלקות הטיפוליות** (שיקום קבוצתי, תכניות השכלה, תכנית "בית התקווה") שרק לגביהן התגלה במחקרים שקיימת ירידה בשיעור הרצידיביזם לכדי 33%. קליטה במחלקות אלה מחייבות עמידה

בקריטריונים קשיחים לשילוב בטיפול כגון: התאמה לטיפול, אורך יתרת המאסר, היות המאסר קצוב/לא קצוב והיעדר עבירות משמעות. כך, לדוגמה, המחקר המרכזי עליו התבססו המשיבים לחישוב הירידה בשיעור הרצידיבזם בחן את שילובם של 827 אסירים שהשתתפו בתכנית השיקום הקבוצתי בין השנים 2004-2012 (מתוך 65,893 אסירים בתקופה זו). כותבי המחקר מציינים כי מספר האסירים הנוספים שהיו יכולים להתקבל לתכנית זו על פי הקריטריונים שנקבעו לקבלה לתוכנית בשנים אלו (קבוצת הביקורת שנבחרה לפי מאפיינים דומים של הסתברות האסיר להתקבל לתכנית) עמד על 586 אסירים בלבד.<sup>4</sup>

20. בהקשר זה נזכיר, כי אף על פי שחלפו למעלה מארבע שנים ממועד חקיקת פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 42), התשע"ב-2012, טרם הותקנו התקנות אשר אמורות לקבוע את התנאים והשיקולים לשילוב האסיר בהליך השיקום: "אסיר...ישולב בפעילויות שיקום, ככל שיימצא מתאים לכך, במועד, ובהיקף ובתנאים כפי שייקבעו בתקנות ובפקודות השירות" (סעיף 11ד(ב) לפקודה).

21. אף אם הערכות המשיבים באשר לירידה באחוזי הרצידיבזם כתוצאה מהרחבת תוכניות השיקום תתמשנה, נזכיר, כי מדובר על ירידה של כ-1000 אסירים בשנת 2035. מדובר בשינוי בטווח זמן ארוך ביותר אשר לא תהיה לו כל השפעה כמעט בעשור הקרוב (**פחות מ-50** אסירים בשנה) (סעיפים 22-26 לכתב התשובה).

22. יש להזכיר בהקשר זה, כי על פי הערכות המשיבים כדי לעמוד בשטח מחיה מינימאלי ביותר של 3 מ"ר לכל אסיר יש צורך להוסיף **2,600 מקומות כליאה** (לצורך ריווח המתקנים הקיימים) וזאת בנוסף לכ- **2,400 מקומות** שיש להוסיף כדי להתמודד עם הגידול הצפוי באוכלוסייה האסירים הפליליים עד לשנת 2020.<sup>5</sup> בתשובה לבקשה לפרטים נוספים טוענים המשיבים, כי לצורך עמידה בשטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל אסיר על שב"ס לבצע סגירה או ריווח של כ-**5,800 מקומות כליאה** קיימים וזאת בנוסף לבנייה של כ-**3,070 מקומות חדשים** (סעיף 12 לתשובה).

23. יצוין, כי הערכות המשיבים בדבר מספר המקומות שיש להוסיף לצורך התמודדות עם הגידול באוכלוסיית האסירים מבוססות על ההנחה כי מדי שנה קיים גידול של כ-300 אסירים פליליים. אלא שבפועל, מספר האסירים הפליליים נותר כמעט ללא שינוי בשנים האחרונות. לאור זאת, סביר להניח כי הנתונים שמציגים המשיבים בדבר מספר המקומות הנדרשים כדי לעמוד בשטח מחיה מינימאלי לכל אסיר גבוהים מהנדרש.

24. **כפי שיפורט להלן, בין שמדובר ב-2,600 מקומות (ללא גידול במספר האסירים הפליליים) ובין שמדובר ב-5,000 מקומות (במידה והצפי לגידול במספר האסירים יתמש), כלל הצעדים המוצעים על ידי המשיבים להקטנת מספר הכלואים או הגדלת מספר מקומות הכליאה רחוקים ביותר מההיקפים הנדרשים לפי הערכות המשיבים כדי להבטיח לכל אסיר אפילו שטח מחייה קטן כל כך של 3 מ"ר.**

25. להלן סיכום הנתונים הממחישים את הפער בין הערכות המשיבים בדבר מספר מקומות הכליאה שיש להוסיף ו/או מספר האסירים שיש להפחית כדי לשפר במעט את מצוקת הצפיפות, לבין כלל הצעדים המוצעים על ידם:

<sup>4</sup> חסייסי, וייסבורד ואחרים **הערכת תכנית השיקום הקבוצתי** (2014)  
<sup>5</sup> תשובת שב"ס מיום 1.11.12 לפניית העותרים (נספח ע/18 לעתירה).

הבטחת 3 מ"ר ←	2,600-5,000 אסירים	(תוספת מקומות/ הפחתת מספר אסירים)
צעדים מוצעים ←	הפחתת מספר אסירים (בתי משפט קהילתיים, הרחבת עבודות שירות, אזיקים אלקטרוניים)	500 אסירים (החל מ-2019)
←	צמצום הרצידיביזם באמצעות שיקום	1000 אסירים (החל משנת 2035)

26. זאת ועוד, כלל הצעדים להפחתת מספר הכלואים המפורטים בכתב התשובה ובתשובה לבקשה לפרטים נוספים אינם נותנים כל מענה למחצית מסך הכלואים במתקני שב"ס: העצורים המונים כיום 3,395 כלואים והאסירים הביטחוניים המונים כיום 6,229 אסירים.<sup>6</sup> אף אחד מהצעדים המנויים לעיל לא נועד להפחית במספר העצורים או האסירים הביטחוניים והירידה במספר האסירים הפליליים לא תשפיע על כלואים אלו המוחזקים במתקנים נפרדים (6 מתקנים ייעודיים לאסירים ביטחוניים) או באגפים נפרדים (אגפים המיועדים לעצורים). יוזכר, כי העצורים המוחזקים במתקני שב"ס סובלים כיום מתנאי מחיה מחפירים ושטח המחיה הממוצע שלהם נמוך אף משטח המחיה הממוצע של אסירים.<sup>7</sup>

27. בהקשר זה יש להזכיר, כי בשנים האחרונות חלה עליה דרמטית במספר העצורים ומבלי שינקטו צעדים משמעותיים להפחתה במספר העצורים, סביר להניח כי מגמה זו תמשיך ותגדל. בין השנים 2006 ל-2015 חל גידול של למעלה מ-30% במספר המעצרים הכולל, מ-45,884 מעצרים בשנה ל-61,430. ומספר המעצרים עד תום ההליכים גדל בלמעלה מ-100%, מ-5,715 בשנת 2006 ל-13,140 בשנת 2015.<sup>8</sup> כל זאת בעוד בשנים אלו חלה ירידה של 25% בפשיעה (לפי כלל התיקים שנפתחו במשטרה) וירידה של 30% במספר כתבי האישום שהוגשו.<sup>9</sup>

28. העלייה במספר המעצרים נובעת, בין היתר, ממדיניות מכוונת אותה הובילה המשטרה מאז שנת 2011 ולפיה מספר המעצרים עד תום ההליכים משקף את הצלחתה של המשטרה בחיזוק ההרתעה ובכך נמדדת הצלחתן של תחנות המשטרה.<sup>10</sup> למרות זאת, אין בצעדים המוצעים על ידי המשיבים כל ניסיון להתמודד עם מספר העצורים הגבוה.

## פתרונות לבעיית הצפיפות

<sup>6</sup> מצגת שב"ס, תנאי מחיה לאסירים שפוטים פליליים, נובמבר 2016. הוצגה בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ביום 9.11.16.

<sup>7</sup> שטח המחיה בכ-3000 מקומות כליאה המוקצים לעצורים בשב"ס עומד על 2.45 מ"ר (בהתאם למדידה האחרונה שבוצעה בשנת 2013). מקור: דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תנאי המעצר בישראל, עמ' 3-4, 24.2.2014.

<sup>8</sup> משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2015, עמ' 55, מאי 2016.

<sup>9</sup> משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי 2015, עמ' 21-22, מאי 2016.

<sup>10</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 65ג', העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר, עמ' 374, 2015.

29. אין ספק כי מתן מענה לבעיית הצפיפות במתקני הכליאה בישראל מחייב הקצאה מאסיבית של תקציבים לצרכי בניית מקומות כליאה בסטנדרטים ראויים ונקיטה בצעדים משמעותיים שיביאו להפחתה במספר הכלואים. נזכיר, כי הצפי של המשיבים הוא כי מספר האסירים בשנים הקרובות יעלה ועמדתם העקבית היא כי חלק ניכר ממתקני הכליאה בשב"ס הינם ובלתי ראויים להחזקת אסירים. כתוצאה מכך, מצוקת הצפיפות במתקני הכליאה צפויה רק לעלות במהלך השנים במידה ולא ינקטו המשיבים בתוך זמן קצר בצעדים משמעותיים הרבה יותר מהצעדים המוצעים על ידם כיום.

30. כפי שהבהרנו בהודעתנו האחרונה, התמודדות עם בעיית הצפיפות במתקני הכליאה מחייבת בראש ובראשונה הגדרה של יעד לשטח מחיה ראוי שיש להבטיח לכלל הכלואים. הכנה של תכנית ייעודית להבטחת שטח מחיה ראוי לאסירים חייבת להיגזר מקביעתו של שטח מחיה שמבטחים להבטיח לכל אסיר והגדרת הצעדים שיביאו להשגת תכלית זו. כך, יש לקבוע כמה מיטות יש להוציא מהמתקנים הקיימים כדי להבטיח X מ"ר לכל אסיר ולאחר מכן להגדיר את הצעדים הדרושים כדי לבצע את הריווח של התאים ולוח זמנים לביצוע התכנית בשלבים.

31. מעבר להצעות הבלתי מספקות המפורטות בתשובות המשיבים להפחתת מספר הכלואים, בידי המשיבים נתונים כלים רבים נוספים שניתן לעשות בהם שימוש כדי להפחית באופן משמעותי את מספר הכלואים, כפי שפורטו גם בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר (להלן: "דו"ח דורנר"). כך, לדוגמה, מנגנון השחרור המוקדם ממאסר פועל כיום באופן חלקי ביותר ומביא לכך שחלק קטן בלבד מהאסירים שיכולים להשתחרר לאחר ריצוי שני שליש ממאסרם אכן זוכים לקיצור שלישי. בעוד בשנת 1990 שוחררו 63% מהאסירים שהדיון בעניינם הסתיים באותה שנה בוועדות שחרורים, בשנת 2010 ההחלטות על שחרור מוקדם התקבלו רק ב-33% מהבקשות.<sup>11</sup> ועדת דורנר קבעה בעניין זה כי הרחבת השימוש בשחרורים המוקדמים הינה כלי מרכזי להתאמת משך המאסר לסיכון הנשקף מהעברייני, ולצורך מימוש הפוטנציאל שבשימוש בכלי זה הציעה הוועדה המלצות לייעול עבודת ועדות השחרורים ולתיקון הליקויים בעבודת הרשות לשיקום האסיר.

32. בנוסף, המליצה הוועדה לפעול להחלפתם של עונשי מאסר קצרים של שנה ומטה, המהווים כרבע מסך המאסרים המוטלים בישראל, בחלופות ענישה וטיפול בקהילה.

33. אמצעי נוסף להפחתת מספר הכלואים אשר אינו מנוצל כיום כראוי הוא האיזוק האלקטרוני. מתוך 750 תקנים לאיזוק אלקטרוני המוקצים כיום רק 476 מאוישים.<sup>12</sup> מיצוי הפוטנציאל של האזיקים האלקטרוניים הקיימים ואף הרחבת מספרם היו יכולים לסייע, לצד אמצעים אחרים, להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה.

34. בדוח שפרסמה הסנגוריה הציבורית בשנת 2013 בנושא מצוקת הצפיפות בבתי הסוהר הוצעו רעיונות נוספים להתמודדות עם הבעיה באמצעות הפחתה במספר העצורים והאסירים במתקני הכליאה, ובין היתר: הקפדת רשויות אכיפת החוק על מדיניות זהירה ומרוסנת בשימוש בכלי המעצר; פיתוח והרחבת חלופות המעצר הטיפוליות והשיקומיות בקהילה; פיתוח והרחבת השימוש במנגנוני ערובה וערבון; קביעת מנגנון של תשלום "קנס יומי" תחת ריצוי מאסר; הקמת מתקני או אגפי כליאה "פתוחים" או "פתוחים למחצה"; עיבוי מערכי השירות לתועלת הציבור; הקלה ברמת הענישה של

<sup>11</sup> הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים - דין וחשבון, עמ' 45, נובמבר 2015.  
<sup>12</sup> מצגת שב"ס, תנאי מחיה לאסירים שפוטים פליליים, נובמבר 2016.

עבירות מסוימות. כמו כן, הוצע להרחיב את השימוש במנגנון "השחרור המנהלי" הקבוע בסעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ו-1971, אשר אינו נותן כיום מענה משמעותי לתכלית שלשמה הוא נחקק, הפחתת הצפיפות.<sup>13</sup>

35. כפי שפירוט העותרים בהודעותיהם הקודמות, במדינות אחרות אשר התמודדו עם בעיית צפיפות קשה במתקני הכליאה, הביאו פסיקות של בתי משפט ליישום צעדים נרחבים שהובילו להפחתה משמעותית ביותר במספר הכלואים ולהקצאת משאבים להרחבת מקומות הכליאה בתוך זמן סביר. כך לדוגמה:

א. **איטליה**: פסק דין של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-2013 קבע, כי על המדינה למצוא בתוך שנה פתרונות למצב שבו אסירים מוחזקים בשטח נמוך מ-3 מ"ר.<sup>14</sup> בתגובה יזמה איטליה תכנית מערכתית להפחתה במספר הכלואים באמצעות חקיקה שהרחיבה את השימוש באלטרנטיבות למאסר (ביטול חובת המאסר במספר עבירות קלות, הרחבת השחרור המוקדם ממאסר, הרחבת השימוש באיזוק אלקטרוני ובמעצרי בית) ובנוסף שיפוץ בתי סוהר. **צעדים אלו הביאו לירידה של כ-13,000 איש במספר הכלואים בתוך שנתיים** (ירידה של כ-20% במספר הכלואים).<sup>15</sup>

ב. **קליפורניה**: פסק דין של בית המשפט העליון קבע ב-2011 כי על המדינה להפחית בכ-40,000 את אוכלוסיית הכלואים **בתוך שנתיים** (התקופה הוארכה מאז פעמיים). כבר בשלב הראשון, בעקבות שינויי חקיקה שננקטו הופחת מספר הכלואים בבתי הכלא המדינתיים בכ-20,000 איש עד שנת 2012 ובכך פחתה הצפיפות באופן משמעותי (מתפוסה של כ-200% לתפוסה של 150%).<sup>16</sup>

ג. **הונגריה**: בעקבות פסק דין של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-2015 שקבע כי **בתוך חצי שנה** על הונגריה להציג לוח זמנים לביצוע צעדים למניעת ההפרה של סעיף 3 לאמנה (החזקת אסירים בשטח נמוך מ-3 מ"ר המהווה הפרה של האיסור על ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי), נקטה הונגריה במספר צעדים: מספר מקומות הכליאה (באמצעות בינוי ושיפוץ) הורחב בכ-900 מקומות **בתוך שנה** (עד נובמבר 2015) ומספר תיקוני חקיקה הביאו להקטנת אוכלוסיית הכלואים: הרחבת האפשרות לשחרור מוקדם של אסירים בסיכון נמוך לריצוי חצי השנה האחרונה של מאסרם בבית תחת אמצעי איתור אלקטרוני (כ-500 אסירים בתוך שנה) והרחבת השימוש במעצרי בית. כמו כן, גובשה תוכנית לבינוי כ-800 מקומות נוספים עד לסוף שנת 2017 וכ-2000 מקומות נוספים עד לשנת 2019.<sup>17</sup>

36. חיזוק נוסף לעמדת העותרים בדבר הפגיעה הקשה בזכויות היסוד של האסירים המוחזקים בתנאי צפיפות קשים במתקני הכליאה בישראל, **כמחציתם בשטח שנמוך מ-3 מ"ר לאסיר**, ניתן על ידי פסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם מיום 20.10.16 בעניין מערכת הכליאה בקרואטיה.<sup>18</sup> במקרה זה הפך הרכב מורחב של בית הדין האירופי לזכויות אדם פסיקה מ-2015 שקבעה, כי במקרים שבהם

<sup>13</sup> הסנגוריה הציבורית, צפיפות אוכלוסין, עמ' 28-31, יולי 2013.

<sup>14</sup> Council of Europe, [Execution of Judgement of the ECHR \(Torreggiani v. Italy\)](#), December 2014.

<sup>15</sup> Council of Europe, European Committee on Crime Problems, [White Paper on Prison Overcrowding](#), p. 19, 24.9.2015

<sup>16</sup> ההפחתה התאפשרה באמצעות חקיקה משנת 2011 Public Safety Realignment Initiative, אשר הביאה לרפורמה במערכת הענישה בקליפורניה. החוק אפשר לכלוא אסירים שנידונים בעבירות הקלות יותר ב-county jails במקום בבתי הכלא המדינתיים הצפופים.

California Department of Corrections and Rehabilitation, [The Future of California Corrections](#), p.4, April 2012.

<sup>17</sup> Committee of Ministers, [Communication from Hungary concerning the Istvan Gabor Kovacs group of cases and the case of Varga and others against Hungary](#) (Applications No. 15707/10, 14097/12), 14.11.2016.

<sup>18</sup> European Court of Human Rights, [Mursic v. Croatia](#) (application no. 7334/13), 20.10.16.



יש לאסיר חופש תנועה מחוץ לתא במהלך שעות היום, החזקה בפחות מ-3 מטרים אינה מהווה בהכרח הפרה של סעיף 3 לאמנה האירופית על החזקה בתנאים בלתי אנושיים (המקביל לאיסור הקבוע באמנה נגד עינויים על ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה). בית הדין הפך פסיקה זו וחזר על ההלכה המבוססת היטב לפיה, **כל החזקה של אסיר בשטח מחיה שנמוך מ-3 מ"ר מהווה הפרה של האיסור על החזקה בתנאים בלתי אנושיים ללא קשר למשך השהייה מחוץ לתא או לתנאים אחרים**. יש להדגיש, כי חישוב שטח התא לאסיר בוצע בקיזוז של שטח השירותים שהיה בתוך התא וזאת בניגוד לשיטת החישוב בישראל אשר מחשיבה את שטח השירותים כחלק משטח המחיה המוקצה לאסיר בתא.

## לסיכום:

**37.** מימוש חובתה של המדינה להבטיח תנאי מחייה הולמים לאסירים ולהפסיק את הפגיעה המתמשכת בזכויות היסוד שלהם היא משימה לאומית שצריכה לעמוד בעדיפות עליונה. המצב הקיים פוגע קשות בזכויות היסוד של עשרות אלפי אסירים, הוא משפיע לרעה על סיכויי האסירים להשתקם והוא משפיע גם על דמותה וערכיה של החברה "הנבחרת לא רק ביחס שהיא נותנת לאזרחיה הנאמנים, אלא גם בהתייחסותה לפושעים החיים בקרבה."<sup>19</sup>

**38.** איננו עוסקים בטובות הנאה שראוי להבטיח לאסירים או בשיפור איכות חייהם אלא בהפרה מתמשכת של זכויות היסוד הבסיסיות ביותר שלהם. מצב הצפיפות הקשה במתקני הכליאה בישראל יוצר דוחק ומחנק בתאים, מגביל את יכולת התנועה בתא, דן את האסיר לקיים את שגרת יומו במיטתו, ובכלל זה לאכול בה, והוא פוגע בבריאותם של האסירים וגורם לחיכוך ואלימות בין אסירים. מציאות זו, שבמסגרתה מחצית מהאסירים מוחזקים בשטח מחיה הנמוך מ-3 מ"ר, עולה כדי ענישה אכזרית, בלתי אנושית או משפילה המהווה כלל מנהגי המשפט הבינלאומי, כפי שנפסק באינספור מקרים על ידי בית הדין האירופי לזכויות אדם וכפי שנקבע על ידי הועדה נגד עינויים של האו"ם.<sup>20</sup>

**39.** אין ספק, כי בעיה מערכתית בהיקפים גדולים כל כך אינה יכולה לבוא על פתרונה מהיום למחר אולם נוכח עוצמת הזכות הנפגעת והתקופה הארוכה שבמהלכה הסוגיה עומדת לפתחם של המשיבים ולא זוכה לכל מענה, ראוי כי בית המשפט יקצוב זמן לתיקון הפגם.<sup>21</sup>

**40.** לאור האמור לעיל, יבקשו העותרים כי **בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו מוחלט כמבוקש בעתירה ויורה למשיבים:**

**א. ליישם בהקדם תכנית למימוש שטח מחיה ראוי לכל אסיר ובכלל זה: לקבוע את שטח המחיה שיש להקצות, את דרכי הפעולה להשגת שטח המחיה ההולם ולוח הזמנים בטווח סביר למימוש התוכנית.**

**ב. להבטיח באופן מיידי לכל אסיר שטח מחיה מינימאלי וזאת נוכח הפגיעה האקוטית הנגרמת מהחזקת אסירים בשטח הנמוך מ-3 מ"ר, המהווה ענישה אכזרית ובלתי אנושית.**

<sup>19</sup> בג"ץ 2245/06 ח"כ נטע דבורין נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 23 (2006).  
<sup>20</sup> לפירוט ראו: סעיפים 179-183 לעתירה; סעיפים 29-38 לתגובת העותרים מיום 29.6.15; סעיפים 27-31 לתגובת העותרים מיום 18.1.16.  
<sup>21</sup> בג"ץ 5373/08 אבו לבדה נ' שרת החינוך (6.2.11).

---

סיגל שהב, עו"ד

---

אן סוצ'יו, עו"ד

## רשימת נספחים

שם הנספח	מסומן
בקשת העותרים לפרטים נוספים מיום 14.9.16 והתשובה מיום 11.12.16	א'
בקשת העותרים להשלמת פרטים מיום 13.12.16	ב'

# נספח א'

בקשת העותרים לפרטים

נוספים מיום 14.9.16 והתשובה

מיום 11.12.16



12 בספטמבר 2016

לכבוד  
עו"ד ראובן אידלמן  
פרקליטות המדינה  
במייל ובפקס: 02-6467011

**הנדון: בג"צ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים**  
**בקשה לפרטים נוספים**

לאחר עיון בכתב התשובה ובהתאם לתקנה 11 לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984,  
נודה על קבלת פרטים נוספים כדלקמן:

1. בסעיף 20 צוין, כי שב"ס פועל למימוש בניית מתקני כליאה חדשים ומודרניים במקום הישנים. נבקש לדעת כיצד פועל שב"ס למימוש מטרה זו? אילו מתקנים צפויים להיבנות ומתי? אילו מתקנים צפויים להיסגר ומתי? מהי עלותה התקציבית של תוכנית זו? האם אושר תקציב לתוכנית זו?
2. בסעיף 21 צוין, כי הוכנה על ידי שב"ס תכנית עקרונית רב שנתית להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא. נבקש לקבל את התכנית שהוכנה וכן לדעת מהם מרכיבי התכנית, יעדיה ולוח הזמנים ליישומה. כמו כן, מהי העלות המשוערת של התכנית והאם אושר תקציב לתכנית?
3. בסעיף 22 צוין, כי הוכנה על ידי שב"ס תכנית ליישום תיקון 42 שנועדה להביא לצמצום הרצידיביזם והקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך. נבקש לקבל את התכנית שהוכנה.
4. בסעיף 23 צוין, כי תקציב שב"ס לשנים 2016-2018 תוגבר ב- 86 מליון ₪ לצורך עמידה ביעדי תיקון 42. האם תוספת התקציב צפויה להמשיך גם לאחר שנת 2018 או שמדובר בתוספת חד פעמית? מהו הבסיס התקציבי להמשך שילובם של אסירים בתכניות טיפול ושיקום לאחר שנת 2018?
5. בסעיף 24 צוין, כי במסגרת תיקון 42 ישולבו 3000 אסירים בתכניות טיפול אפקטיביות. כיצד בוצע חישוב זה והאם הכוונה למספר האסירים שישולבו בשנה?
6. בסעיף 24 צוין, כי כתוצאה מיישום תיקון 42 צפויה ירידה בשיעור הרצידיביזם מ- 41.3% כיום ל- 37.75% ב-2023. כיצד בוצעה הערכה זו וכן כיצד חושבה הירידה במספר האסירים החוזרים לרצות עונשם (240 ב- 2023; 630 ב- 2025; 1000 ב- 2030)?
7. בסעיף 28(ב) צוין, כי הקמת בתי המשפט הקהילתיים הנוספים אמורה להביא להפחתת הענישה באמצעות מאסר. מהי ההערכה לגבי כמות האסירים שתיחסך מדי שנה מהקמתם של בתי המשפט הקהילתיים? כמה מאסרים "נחסכים" היום כתוצאה מהפעלתו של בית המשפט הקהילתי הקיים? כיצד חושבה ההפחתה של שני מיליון ש"ח מדי שנה החל משנת 2017 מתקציב שב"ס (שני מיליון בשנים 2017-2019 ואח"כ 4 מיליון כל שנה).

8. בסעיף 28(ג) צוין, כי יש כוונה לתקן את החקיקה כך שניתן יהיה להורות על ריצוי עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות. מהי ההערכה לגבי מספר האסירים שעשויים ליהנות מהשינוי בחקיקה (כמה מהאסירים נידונו לתקופת מאסר של בין 6-9 חודשים)?
9. בסעיף 28(ד) צוין, כי השר לבטחון פנים יקצה 75 תקני איזוק אלקטרוני נוספים לרשות לשיקום האסיר עבור אסירים ברשיון. מתי צפויה ההקצאה והאם היא אושרה תקציבית? כמה תקנים קיימים כיום לאסירים ברשיון? האם כל התקנים מאוישים כיום?
10. בסעיף 29 צוין, כי במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2017-2018 הוסכם על הקמת קרן בינוי בשב"ס. מהם צעדי ההתייעלות בשב"ס שמהווים תנאי להקמת הקרן? האם מדובר על תוספת של 20 מיליון ש"ח ובהמשך 60 מיליון ש"ח לתקציב שב"ס הקיים? מהי עלות בינוי בית סוהר חדש? בהנחה שהכסף אכן יועבר לשב"ס, מתי צפויה תחילת הבנייה של בית סוהר חדש באמצעות תקציב זה?
11. בסעיף 41 צוין, כי הבטחת שטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל אסיר תצריך בינוי מקומות כליאה חדשים בהיקף נרחב והוספה של למעלה מ-1300 תקני כח אדם בעלות כוללת של כ-2.7 מיליארד ₪. נבקש לדעת כיצד בוצע החישוב של 2.7 מיליארד ₪? כיצד חושבה התוספת של 1300 תקני כח אדם? כמה מקומות כליאה חדשים נדרשים כדי לעמוד בשטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל אסיר?
12. בסעיף 46 נטען, כי מכלול הצעדים שתוארו בתשובה שנקטו על ידי המדינה בחודשים האחרונים והצעדים הצפויים נועדו, בין היתר, להגדלת שטח התא הממוצע לאסיר. מהו שטח המחיה הממוצע לאסיר בעקבות הצעדים שכבר ננקטו (הערכה)? מהו שטח המחיה הממוצע הצפוי לאחר יישום כלל הצעדים, מתי צפוי שטח המחיה לגדול ובכמה?

בהתאם לתקנה 12 לתקנות, הנכם נדרשים להשיב לדרישה זו תוך שבעה ימים מיום משלוח מכתב זה.

בברכה,

אן סוציו, עו"ד

# מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה  
י"א כסלו תשע"ז  
11 דצמבר 2016

לכבוד  
עו"ד אן סוצ'יו  
האגודה לזכויות האזרח  
באמצעות פקס : 03-5608165

## הנדון : בג"ץ 1892/14 – תשובה לבקשתכם לפרטים נוספים

במענה לבקשתכם לפרטים נוספים, הריני להשיב כדלקמן.

### שאלות 1-2

כאמור בכתב התשובה מיום 6.9.16, 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: בניית מתקני כליאה חדשים בסטנדרט תנאי מחיה גבוה; וסגירת מתקני כליאה ישנים הבנויים בסטנדרט תנאי מחיה נמוך.

התכנית העקרונית כוללת (שלא על פי סדר החשיבות או הביצוע) פינני ובינוי של בית הסוהר מעשיהו (שעלותו נאמדת בכ-450 מלש"ח), וסגירת 7 אגפים בבית סוהר מעשיהו הקיים; הקמת בית סוהר חדש לנשים באזור באר שבע (שעלותו נאמדת בכ-165 מלש"ח), וסגירת בית הסוהר נוה תרצה הקיים; הקמת בית סוהר חדש באזור באר שבע (שעלותו נאמדת בכ-345 מלש"ח), וסגירת בתי הסוהר כרמל ודמון; הקמת בית סוהר חדש במתחם מגידו (שעלותו נאמדת בכ-345 מלש"ח) וסגירת בית סוהר מגידו הקיים.

יובהר, כי נכון לעת הזו לא הוחלט על תקצוב התכנית העקרונית. ואולם, כאמור בכתב התשובה, 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 (להלן: "קרן הבינוי"). 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. משמעות הדבר היא כי מדי שנה, החל משנת 2019 ואילך, יוקצה לשירות בתי הסוהר סכום של 60 מלש"ח לשם בינוי בתי סוהר.

בנוסף, הוסכם בין משרד האוצר לבין המשרד לבטחון פנים כי נושא הגדלת קרן הבינוי משנת 2019 ואילך יידון בין המשרדים.

עם הקמת קרן הבינוי, תוכן על ידי שירות בתי הסוהר תכנית הדרגתית רב-שנתית למימוש התכנית העקרונית, תוך תעדוף מרכיביה השונים בהתאם לצורך ולהיתכנות, והגדרת לוחות זמנים.

בהתאם להוראת תקנה 8(ב) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), תש"ע-2010, יחול על מתקני כליאה חדשים שייבנו הסטנדרט הקבוע בתקנה 2(ח), ולפיו השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר.

### שאלה 3

התכנית ליישום החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42), התשע"ב-2012 (להלן: "תיקון 42"), כוללת מספר ענפים. להלן יפורטו עיקרי התכנית המקורית. יצוין, כי במהלך השנה האחרונה חלו בתכנית מעט שינויים, ובהיותה תכנית רב-שנתית, עתידים לחול בה שינויים נוספים במרוצת השנים. להלן עיקרי התכנית:

- א. תוספת 10 כיתות חינוך במרכזי חינוך קיימים, והגדלת מספר האסירים הלומדים בכ-20%.
- ב. בניית שישה מרכזי חינוך בפריסה ארצית.
- ג. הקמת שני מרכזים חדשים להפרעות קשב (בבית הסוהר דקל בשנת 2016 ובבית הסוהר אופק בשנת 2017), והגדלת מספר האסירים המטופלים בהפרעות קשב בכ-80%.
- ד. הרחבת מספר התכניות החינוכיות במרבית מתקני הכליאה בתחום החברתי-קהילתי, במטרה להגדיל את שיעור המשתתפים בתכניות. טרם נקבע היעד להשגת המטרה.
- ה. הקמת 17 מחלקות טיפוליות בפריסה ארצית. סוג המחלקה והמיקום יקבעו בהתאם לזיהוי צרכי האסירים, והגדלת מספר האסירים המטופלים במחלקות ב-80%.
- ו. הגדלת מספר האסירים המקבלים טיפול פרטני מעובדת סוציאלית, עד פי שלושה מכמות האסירים המטופלים כיום.
- ז. הגדלת מספר הקבוצות הטיפוליות, כשהיעד שהוצב הוא הגדלת מספר האסירים המשתתפים בקבוצות טיפוליות בכ-80%.
- ח. הקמת 11 סדנאות ו-9 כיתות להכשרה מקצועית, בפריסה ארצית, לצד שדרוג 6 סדנאות וכיתה אחת, והגדלת מספר האסירים שיוכשרו מקצועית בכ-80%.
- ט. שדרוג והקמת 6 מפעלים לתעסוקת אסירים.
- י. הקמת 4 מדרשות תורניות חדשות (בבתי הסוהר דקל, מעשיהו, צלמון ורימונים) והגדלת מספר הלומדים בכ-20%.
- יא. הפצת סל פנאי וספורט לכלל האגפים בכלל מתקני הכליאה בשירות בתי הסוהר.
- יב. התאמת מערכות טכנולוגיות לייעול עבודת הטיפול, חינוך ושיקום.
- יג. גיוס 165 אנשי סגל חדשים במהלך השנים 2016-2018, חלקם הארי אנשי טיפול וחינוך.
- יד. התאמת המבנה האירגוני של מטה מחלקת טיפול ושיקום בשירות בתי הסוהר, והוספת גורמים לבנייה ופיקוח על תכניות שיקום.



#### שאלה 4

במסגרת חקיקת תיקון 42, סוכם בין משרד האוצר למשרד לבטחון הפנים כי במהלך השנים 2016-2018 יתוגבר תקציב שירות בתי הסוהר בסכום של 86 מלש"ח לצורך יישום תיקון 42, התקנות שיותקנו מכוחו, והתכנית שנבנתה בעקבותיו, כפי שפורטה לעיל. בתוך כך, הועברה בשנת 2016 תוספת לבסיס התקציב של שב"ס בסך 17 מלש"ח, וכן הועברה תוספת חד פעמית בסך 21 מלש"ח. בנוסף, ניתנו לשב"ס 57 תקנים חדשים. בהתאם לסיכום בין המשרדים, בשנת 2017 עתיד בסיס התקציב של שב"ס לגדול ב-16 מלש"ח, ובנוסף תינתן תוספת חד פעמית של 13 מלש"ח. בשנת 2018 עתיד בסיס התקציב של שב"ס לגדול ב-11 מלש"ח, ובנוסף תינתן תוספת חד פעמית של 8 מלש"ח.

מנתונים אלו עולה, כי עד לשנת 2019 עתיד בסיס התקציב של שב"ס לגדול ב-44 מלש"ח, המיועדים ליישום תיקון 42 (בצד תוספות חד פעמיות בסכום כולל של 42 מלש"ח). היות שמדובר בתוספת לבסיס התקציב, הרי שבשלב זה היא מתוכננת לעמוד בעינה גם בשנת 2019 ואילך.

#### שאלה 5

בכתב התשובה נאמר, כי על פי הערכת שירות בתי הסוהר עמידה ביעדי תיקון 42 תביא לשילובם של כ-3,000 אסירים בתכניות טיפול.

הערכה זו נעשתה באמצעות ניתוח כמות האסירים שדינם נגזר במהלך שנת 2014, בהתייחס למשך המאסר שהושת עליהם, ולשאלה האם מדובר באזרחי או תושבי ישראל. בשירות בתי הסוהר מצויים 13,205 אסירים שנידונו למאסרם בשנת 2014, מהם 5,393 אסירים שאינם אזרחי או תושבי ישראל, ו-4,845 אסירים שיתרת מאסרם קטנה מ-6 חודשים (בין מועד גזר הדין למועד תום ריצוי שני-שליש מהמאסר), אשר אינם משולבים בטיפול. ההפרש עומד אפוא על 2,967 אסירים אשר נידונו למאסר בשנת 2014, הם אזרחי ותושבי ישראל, ויתרת מאסרם גדולה מ-6 חודשים.

#### שאלה 6

בכתב התשובה נאמר, כי הערכת שירות בתי הסוהר 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%. חישוב שיעור הרצידיביזם דהיום התבסס על בדיקה שנעשתה ביחס לאסירים ששחררו ממאסרם בשנת 2008, והוא עומד על 41.3%.

מספר מחקרים שנערכו בשנים האחרונות בשירות בתי הסוהר, בשיתוף עם האוניברסיטה העברית, הצביעו על כך ששיעור הרצידיביזם **הממוצע** במחלקות טיפוליות עומד על 33% (ראו מחקרי "הערכת תכנית בית התקווה לשיקום עברייני אלימות במשפחה"; "הערכת תכניות השכלה"; "הערכת התכנית שיקום קבוצתי"; המחקרים זמינים באתר האינטרנט של שב"ס,

בכתובת: <http://ips.gov.il/Web/He/Research/General/2236.aspx>

כאמור לעיל, על פי הערכת שירות בתי הסוהר עמידה ביעדי תיקון 42 תביא לשילובם של כ-3,000 אסירים בתכניות טיפול.

שקלול הפרמטרים הללו, קרי שיעור הרצידיביזם הכללי (41.3%) עם שיעור הרצידיביזם בקרב 3,000 אסירים שישתחררו לאחר שעברו במחלקה טיפולית (33%), יביא, להערכת שבי"ס, לכך שבחלוף חמש שנים ממועד סיום הקמת המערך השיקומי החדש בעקבות תיקון 42 (קרי, בשנת 2023), יפחת שיעור הרצידיביזם הממוצע בקרב כלל האסירים לכדי 37.75%. יובהר, כי גם אסירים שלא ישולבו במחלקה טיפולית יהיו זכאים למגוון תכניות שיקום, תעסוקה וחינוך. ואולם, ביחס למרביתן של תכניות אלו לא קיימים נתונים בדבר הפחתת רצידיביזם בקרב מי שנטלו בהן חלק, ועל כן נתונים אלו לא שוקללו.

## שאלה 7

בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.16 נקבע, בין היתר, כי 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, ובסך הכל ארבעה בתי משפט קהילתיים נוספים עד ליום 1.10.18. עם השלמת ההרחבה עליה החליטה הממשלה, יפעלו במדינת ישראל שישה בתי משפט קהילתיים, אחד בכל מחוז.

על פי הערכת משרד האוצר, פעילותו של כל אחד מבתי המשפט הקהילתיים עתידה "לחסוך" גזירת עונש מאסר על כ-40-30 נאשמים נוספים מדי שנה. אומדן זה של כמות הנאשמים אשר לא יידונו למאסר בעקבות פעילות בתי המשפט הקהילתיים, מתבסס על מגוון מחקרים שנערכו בארה"ב בנושא, בהם נבחן היקף הפחתת העבריינות החוזרת כתוצאה מהפעלת בתי המשפט הקהילתיים.

יצוין, כי **לאחר** החלטת הממשלה מיום 11.8.16 סוכם בין משרד האוצר לבין המשרד לבטחון פנים כי בשלב זה לא יהיה קיצוץ בתקציב שירות בתי הסוהר כתוצאה מהרחבת המודל של בתי המשפט הקהילתיים.

עוד נציין, כי פיילוט בתי המשפט הקהילתיים נכלל בבסיס התקציב של משרדי הרווחה, המשפטים והמשרד לביטחון הפנים החל משנת 2017, תוך מתן תוספת מתאימה לבסיס התקציב של משרדים אלו, ומתוך כוונה כי במידה והפיילוט יצלח, תפעל המדינה להרחבתו.

## שאלה 8

בהחלטתה מיום 11.8.16 החליטה הממשלה לקבוע הוראת שעה בחקיקה, אשר תסמיך את בתי המשפט להורות על ריצוי עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים, בעבודות שירות. יצוין, בפרק הזמן שחלף מאז הוגש כתב התשובה פורסם תזכיר החוק בנושא, הצעת החוק הממשלתית אושרה על ידי ועדת השרים לחקיקה ביום 13.9.16, והונחה על שולחן הכנסת ביום 14.11.16 (ה"ח הממשלה 1091). במסגרת עבודת המטה שקדמה להחלטת הממשלה נבחנה כמות הנאשמים הנדונים ל-6-9 חודשי מאסר, ונמצא כי מדובר בכ-1,300 נאשמים מדי שנה.

על פי הערכת משרד האוצר, היה ויושלם הליך החקיקה, קיים פוטנציאל להמרת עונש מאסר בעבודות שירות ביחס לכ-300-200 נאשמים נוספים מדי שנה. בנוסף, הרחבת האפשרות להשית על נאשמים עבודות שירות טומנת בחובה פוטנציאל להקטנה מסוימת של האפקט הקרימינולוגי שבריצוי מאסר בבית סוהר (דהיינו, אפקט המגביר את הנטייה לעבריינות כתוצאה מריצוי עונש מאסר), ובכך ייתכן שעשויה להשפיע על כמות האסירים גם בטווח הארוך. יובהר, כי החלטת הממשלה בסוגיה זו נתמכת במסקנותיה של ועדה מקצועית אשר ישבה על המדוכה בנושא – הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשות כב' השופטת בדימוס דליה דורנר, שהדוח הסופי שלה הוגש בנובמבר 2015.

## **שאלה 9**

בהחלטת הממשלה מיום 11.8.16 נקבע עוד, כי השר לבטחון פנים יקצה 75 תקני איזוק אלקטרוני נוספים לרשות לשיקום האסיר עבור אסירים ברישיון. זאת, נוסף על 75 התקנים המוקצים כיום לאסירים ברישיון, המאוישים באופן מלא. ההקצאה הנוספת היא מתוך 750 התקנים המתוקצבים של מערך האיזוק האלקטרוני, ומדובר בתקנים שאינם מאוישים כיום. תוספת המכסה עבור הרשות לשיקום האסיר תטופל במסגרת משאביה הקיימים של הרשות.

## **שאלה 10**

בהחלטת הממשלה מיום 11.8.16 נקבע, כי במטרה להקטין את שיעור העבריינות החוזרת בקרב בני נוער, על משרדי הרווחה והאוצר לסכם את הקצאת המשאבים הנדרשת במסגרת תקציב המדינה לשנים 2017-2018, לצורך קידום פרויקטים להפחתת עבריינות חוזרת בתחום הנוער והצעירים. בהמשך לכך, סוכם בין שני המשרדים בדבר העברת תכנית מפורטת תוך פירוט יעדים ודרכי השגתן, במטרה להפחית את הסיכון לעבריינות נוער. תכנית זו טרם הוצגה, ועל כן לא קיים בשלב זה אומדן של ההפחתה הפוטנציאלית בכמות אסירי הנוער.

עם זאת, ההשקעה במניעת עבריינות נוער טומנת בחובה יתרונות משמעותיים בשל שיעור הרצידיביזם בקרב בני נוער, ופוטנציאל ההצלחה של פרויקטים אחרים בתחום הנוער (כך למשל, לסקירה אודות הקטנת הרצידיביזם בעקבות תכנית "סיכויים" של משרד הרווחה ומשרד העליה והקליטה, ראו אביה ספיבק ודוד לייזר, "מניעת עבריינות חוזרת בקרב בני נוער, ההיבט הכלכלי", פורסם במרץ 2016).

## **שאלה 11**

כאמור בכתב התשובה, במסגרת גיבוש תקציב המדינה לשנים 2017-2018 הוסכם בין המשרד לבטחון פנים ומשרד האוצר על הקמת קרן בינוי בשירות בתי הסוהר, אשר נועדה לבינוי בתי סוהר, ואשר תוקם בכפוף ליישום צעדי התייעלות בשירות בתי הסוהר. בתוך כך הוסכם, כי ההתייעלות בתקציב שירות בתי הסוהר תיעשה באמצעות ייעול תהליכים קיימים וללא פגיעה בפעילות לשיקום אסירים. בכל הנוגע ליתר השאלות שנכללו בסעיף 11 לבקשה לפרטים נוספים, נבקש להפנות למענה לשאלות 1-2 לעיל.

**שאלה 12**

במסגרת עבודת מטה שנערכה בשירות בתי הסוהר, נמצא כי על מנת להגיע למצב בו לרשותו של כל אסיר יעמוד שטח תא ממוצע של 4.5 מ"ר, על שירות בתי הסוהר לבצע סגירה או ריווח של כ- 5,800 מקומות כליאה קיימים, ובנוסף נדרשת בנייה של כ-3,070 מקומות כליאה חדשים. על פי הערכת שב"ס, הפעלת מתקן כליאה בהיקף של 1,000 מקומות כליאה מצריכה כ-312 תקני סוהרים. בנוסף, נדרשת הקצאת כוחות של יחידות נוספות בשירות בתי הסוהר, כגון יחידת נחשון. מכאן, על פי נתוני שב"ס, תוספת מקומות כליאה בהיקף המתואר לעיל מצריכה, בהתאם, גם תוספת של כ-1,300 תקני כח אדם. המדובר באומדן עקרוני, ובכל מקרה במסגרת גיבוש תכנית מפורטת להקמת מתקן כליאה, תוכן גם תכנית תקינה מתאימה.

העלות הכוללת של בינוי מקומות כליאה חדשים בהיקף האמור, לצד עלות הריווח של מקומות הכליאה הקיימים, ותוספת תקני כח אדם כאמור, מוערכת על ידי שירות בתי הסוהר בכ-2.77 מיליארד ש"ח.

**שאלה 13**

כאמור בכתב התשובה, בחלק מהאגפים ששופצו בשירות בתי הסוהר מאז נכנסו התקנות לתוקפן 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, לעומת פוטנציאל הגדלת שטח התא הממוצע באמצעות הקמת מתקני כליאה חדשים.

כאמור לעיל, עם הקמת קרן הבינוי, תוכן על ידי שירות בתי הסוהר תכנית הדרגתית רב-שנתית למימוש התכנית העקרונית, תוך תעדוף מרכיביה השונים בהתאם לצורך ולהיתכנות, והגדרת לוחות זמנים. לאחר שתוכן ותתוקצב תכנית זו, אשר תכלול בין היתר לוחות זמנים, ניתן יהיה להעריך את השפעתה על שטח התא הממוצע לאסיר בכל רחבי שירות בתי הסוהר.

לבסוף נציין, כמתואר בכתב התשובה, כי במקביל להקמת קרן הבינוי פועלת המדינה במישורים שונים להקטנת כמות הכלואים בטווח הארוך, בין היתר בדרך של הרחבת מערך השיקום, מניעת עבריינות נוער, וקידום פתרונות ענישה מחוץ לבתי הסוהר.

ב ב ר כ ה,



ראובן אידלמן, עו"ד

סגן בכיר בפרקליטות המדינה

## נספח ב'

בקשת העותרים להשלמת פרטים

מיום 13.12.16



13 באוקטובר 2016

לכבוד  
עו"ד ראובן אידלמן  
פרקליטות המדינה  
במייל ובפקס : 02-6467011

**הנדון: בג"צ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים**  
**בקשה לפרטים נוספים - השלמת פרטים**

1. בהמשך לבקשתנו לפרטים נוספים מיום 12.9.16 ולאחר עיון במענה שנשלח על ידך ביום 11.12.16, התברר לנו כי מספר שאלות לא קיבלו התייחסות בתשובתך ומשום כך נבקש להשלים את הפרטים הבאים:

א. סעיף 2 למכתבנו: ביקשנו לקבל את התכנית העקרונית הרב שנתית שהוכנה. התכנית לא הועברה לידינו.

ב. סעיף 3 למכתבנו: ביקשנו לקבל את התכנית שהוכנה בשב"ס ליישום תיקון 42. התכנית לא הועברה.

ג. סעיף 6 למכתבנו: ביקשנו להבין כיצד חושבה הירידה במספר האסירים החוזרים לרצות את עונשם (240 ב- 2023; 630 ב- 2025; 1000 ב- 2030)? לא התקבל מענה לאופן ביצוע החישוב של הירידה בכל אחת מהשנים שפורטו.

ד. סעיף 10 למכתבנו: ביקשנו לדעת מהם צעדי ההתייעלות בשב"ס שמהווים תנאי להקמת הקרון? שאלה זו לא נענתה.

ה. סעיף 12 למכתבנו: ביקשנו לדעת מהו שטח המחיה הממוצע לאסיר הצפוי בעקבות הצעדים שכבר ננקטו (הערכה)? מהו שטח המחיה הממוצע הצפוי לאחר יישום כלל הצעדים, מתי צפוי שטח המחיה לגדול ובכמה? שאלות אלה לא נענו. מלבד הגידול הצפוי כתוצאה מתוכנית הבינוי ואשר לגביה לטענתכם לא ניתן עדיין להעריך את השפעתה, נבקש לקבל הערכה של הגידול הצפוי בשטח המחיה לאסיר כתוצאה מכלל הצעדים האחרים שפורטו בתשובתכם ואשר אמורים להביא להפחתה במספר האסירים.

2. נודה להשלמת הפרטים שלעיל בהקדם.

בברכה,  
אן סנצ'יו, עו"ד