

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

ע"י עו"ד סג"ל אן סוציו ו/או דן יקיר ו/או עודד פלר ו/או אחי
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 סג"ל שהב
מהקליניקות לזכויות אדם במרכז האקדמי למשפט ולעסקים
ת"ד 852, בני ברק 51108
טלפון: 03-6439911; פקס: 03-6439966

- נגד -

- 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

הודעה מטעם העותרים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 11.9.16, מודיעים העותרים כי הם עומדים על עתירתם וזאת מן הטעמים הבאים:

מבוא

1. העותרים מברכים על הצעדים החשובים המפורטים בתשובת המשיבים. אין ספק, כי אימוץ צעדים שנועדו להביא להפחתה בשימוש במאסרים בהתאם להמלצות הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר (להלן "דו"ח דורנר") כמו גם הרחבה של מערך שיקום האסירים, יטיבו עם החברה בישראל ויקדמו מדיניות ענישה ראויה יותר. אלא שבין צעדים אלה לבין הסעדים המבוקשים בעתירה פעורה תהום. למרות שהעתירה עוסקת כל כולה בדרישה להפחית את הצפיפות במתקני הכליאה ולהגדיל את שטח המחיה לאסירים המוחזקים בשב"ס, ולמרות שהצו על תנאי דרש מהמשיבים להסביר מדוע לא יבטיחו שטח מחיה הולם לכל אסיר ועצור בתא, אין בתשובת המשיבים כל התייחסות קונקרטית לשאלות אלה. אין בתשובה כל התחייבות להגדיל את שטח המחיה של האסירים אפילו בסנטימטרים בודדים בתוך פרק זמן כלשהו ואין אפילו הערכה אחת, גסה ככל שתהיה, לעליה הצפויה בשטח המחיה לאסיר כתוצאה מכל אותם צעדים המפורטים בתשובה.

2. לדידם של העותרים, אין ספק כי תשובת המשיבים רחוקה מלעמוד בנטל שהוטל עליהם בהחלטת בית המשפט הנכבד למתן צו על תנאי כמבוקש. כפי שיובהר להלן, מתשובת המשיבים עולה, כי הם מבקשים, בעצם, מבית המשפט לאפשר להם להמשיך לפגוע למשך זמן בלתי מוגבל בזכויות היסוד של האסירים המוחזקים בצפיפות מחפירה במתקני הכליאה בישראל, ללא כל התחייבות קונקרטית לשיפור שטח המחיה לאסירים המוחזקים כיום. אף לגבי האסירים שיוחזקו בעוד למעלה מעשור במתקני שב"ס, קיימות הבטחות בעלמא בלבד.
3. המשיבים בחרו לפרט מגוון רב של צעדים הנוגעים למדיניות הענישה והשיקום, רובם תיאורטיים בלבד ורחוקים ממחויבות ליישום, בתקווה כי ריבוי הפרטים יכסה על העיקר: המשיבים נמנעים מלקבוע סטנדרט או יעד של שטח מחיה הולם לכל אסיר ועצור בישראל בטווח זמן סביר או אפילו רחוק ואין כל תכנית אופרטיבית להשגת יעד זה.
4. נהפוך הוא, המשיבים ממשיכים לעמוד על טענתם, כי אין להם כל חובה לשפר את שטח המחיה של הכלואים במתקנים הקיימים, או להבטיח להם מינימום כלשהו של שטח מחיה ראוי, וכי חובתם היחידה נוגעת למתקנים חדשים שייבנו ביום מן הימים (סעיף 32 לתשובה). יוזכר, כי מאז שנקבעו התקנות המתייבות לספק שטח מחיה של 4.5 מ"ר לכל עצור בישראל לפני כמעט עשרים שנים (תוך החרגת חובה זו לבניה עתידית בלבד ו"ככל הניתן" לשיפוץ אגפים) לא נבנה אף מתקן מעצר בישראל ובאף אחד מאגפי העצורים ששופצו מאז לא עמד שב"ס בסטנדרט של 4.5 מ"ר. גרוע מכך, שטח המחיה של עצורים בישראל מחפיר, ונמוך משמעותית מזה של אסירים, והוא עומד בממוצע על 2.45 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת ובהתאם למדידה האחרונה שבוצעה בשנת 2013).¹ נתון זה מלמד על חוסר הרלוונטיות של התקנות להתמודדות עם בעיית הצפיפות המחפירה במתקני הכליאה בישראל כיום או בעתיד.
5. המשיבים מפרטים בתשובתם שתי אסטרטגיות שנועדו, כביכול, להביא להגדלת שטח התא הממוצע לאסיר (סעיפים 30-21 לתשובה). האחת, בינוי מתקני כליאה חדשים והריסה של מתקנים ישנים, והשניה, הפחתה במספר הכלואים באמצעות הורדת אחוזי הרצידיביזם ושימוש בחלופות מאסר. העותרים מברכים על כוונת המשיבים לאמץ צעדים בכיוונים אלו. אלא שהשלב הראשון והתנאי ההכרחי להפחתה בצפיפות והגדלת שטח המחיה לאסירים הוא קביעתו של שטח מחיה הולם לאסירים שאליו יש לשאוף והכנת תכנית למימוש תכלית זו, שבבסיסה הגדרה של מספר האסירים שיש להפחית ומספר המקומות שיש להגדיל על מנת להגיע לתכלית זו.
6. המשיבים "מדלגים" מעל השלב הראשון וההכרחי להשגת התכלית של הגדלת שטח המחיה לאסירים ועוברים מיד לפירוט הצעדים, אשר כפי שיתואר בהמשך, רובם אינם אלא הצהרת כוונות התחלתיות וספקולטיביות, ואשר תכליתם כלל אינה להגדיל את שטח המחיה של האסירים אלא להשגת תכליות אחרות, ראויות כשלעצמן: שיקום אסירים, הפחתת הרצידיביזם והפחתת השימוש בעונשי מאסר. גם בנייה של מתקנים חדשים, אשר סבירותה נמוכה ביותר, לא צפויה להשפיע על שטח המחיה לאסירים הכלואים במתקנים הישנים בהעדר מחויבות לשטח מחיה הולם לכלל האסירים והכנת תכנית ייעודית לצורך כך, וכל עוד המשיבים מוסיפים להחזיק בעמדתם, ולפיה מחויבותם היחידה היא להבטיח 4.5 מ"ר לאסירים במתקנים החדשים בלבד.

¹ דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תבאר המעצר בישראל, עמ' 3-4, 24.2.2014.

7. במצב דברים זה, אין כל בסיס לטענת המשיבים כי הצעדים שנקטו על ידם, ככל שאכן ייצאו לפועל, יובילו לשיפור בשטח המחיה של האסירים. בחינה של היסטוריית הכליאה של שב"ס בעשורים האחרונים מוכיחה, שבהעדר התחייבות להבטחת שטח מחיה הולם לכל אסיר ועצור ואימוץ תכנית פעולה למימוש יעד זה, הצעדים שנקטו על ידי המשיבים לאורך השנים, בדומה לצעדים המוצעים בתשובת המשיבים, לא הובילו לשיפור בשטח המחיה. כך, בנייה של בתי כלא חדשים לא הביאה לשיפור בשטח המחיה של האסירים אלא לכל היותר לשיפור בשטח המוקצה לאסירים במתקן החדש בלבד (לדוג' בית כלא "אלה" שאוכלס בשנת 2009 ושטח המחיה בו עומד על 5.5 מ"ר ללא השפעה כמעט על שטח המחיה ביתר המתקנים). גם ירידה במספר הכלואים באמצעות השימוש בחלופות מאסר (פרויקט האיזוק האלקטרוני לדוגמה), שחרור מנהלי (מנגנון תקן הכליאה) או כתוצאה משינויים במצבת האסירים (לדוגמה שחרור אלפי אסירים ביטחוניים בין השנים 2009-2011), לא הביאו להקלה בצפיפות במתקני הכליאה. כל אלה הינם צעדים מבורכים וראויים, אולם בהעדר קביעה אפריורית של שטח המחיה הראוי שהמשיבים מתחייבים להקצות לכל אסיר ועצור, לא תהיה לצעדים המפורטים בתשובה כל השפעה על שטח המחיה.

תצהירו של מר בני נוה, לשעבר רע"ן תכנון אסטרטגי בשב"ס, מצ"ב כנספח ע/1.

8. זאת ועוד, כלל הצעדים המפורטים בתשובה הינם בבחינת "מעט מדי ומאוחר מדי". אף אם כל הצעדים להפחתת מספר הכלואים אכן יצאו לפועל ויתבררו כהצלחה, מדובר בהפחתה קטנה מדי שתושג בעוד למעלה מעשור ואשר רחוקה מלעמוד בהערכות שב"ס לגבי מספר מקומות הכליאה שיש להוסיף ו/או להפחית (5,000 מקומות) על מנת לעמוד אפילו בדרישה הבלתי מספקת לשטח מחיה של 3 מ"ר לכל אסיר.²

9. בנוסף לאמור לעיל, אין בתשובת המשיבים כל התייחסות לטענות בדבר הפגיעה הבלתי חוקתית בזכויות האסירים. כתוצאה מהחוקתם בשטח מחיה קטן כל כך, הפוגע בכבודם, בבריאותם ובפרטיותם. מתשובת המשיבים עולה, כי אין כל מניעה להמשיך בעשור הקרוב ואף למעלה מכך להחזיק אסירים ועצורים בשטח מחיה ממוצע של 3 מ"ר לאסיר (מחציתם בשטח שאף נמוך ב-3 מ"ר), המוגדר על ידי טריבונאלים בינלאומיים כהפרה מובהקת של האיסור על ענישה אכזרית וחס בלתי אנושי. וודאי שאין בספקולציות ערטילאיות לגבי הפחתה אפשרית של 1000 אסירים בשנת 2030 כדי לתת מענה ראוי לפגיעה הקשה בזכויות היסוד של אסירים במצב הנוכחי.

10. זאת ועוד, תשובת המשיבים כוללת אינסוף טענות "עובדתיות" כלליות, מעורפלות וחסרות ביסוס. העותרים פנו למשיבים בדרישה לפרטים נוספים בהתאם לתקנות סדר הדין בבית המשפט הגבוה לצדק, תשמ"ד-1984. הפנייה ממחישה את הפערים הרבים הקיימים בתשובה. כמעט בכל פסקה בתשובת המשיבים חסרים פרטים חיוניים לביסוס הטענות. כך, לדוגמה, אין כל הפניה, חסר או פירוט לגבי התכנית העקרונית הרב שנתית שהוכנה על ידי שב"ס להגדלת השטח הממוצע לאסיר בתא (פסקה 21) (מהם פרטי התכנית? האם היא מתוקצבת? מהם יעדי הביצוע של התכנית?); אין כל הפניה למחקר או ביסוס לטענה בדבר הירידה בשיעור הרצידיביזם כתוצאה מיישום תיקון 42

² תשובת שב"ס לפניית העותרים מיום 1.11.12 (נספח ע/18 לעתירה). החישוב כולל 2,600 מקומות כליאה שיש לבטל ולכנות במקומם מהקנים החדשים, ובנוסף צפויים להתווסף עוד כ- 2,400 אסירים פליליים למצבת הכוללת עד שנת 2020, בהתאם לצפי הגידול במספר האסירים הפליליים.

לפקודת בתי הסוהר (פסקה 24); שוב ושוב המשיבים מציינים כי הפתרונות המערכתיים יביאו להגדלה משמעותית של שטח התא הממוצע לאסיר (פסקאות 19, 27, 46) מבלי להציג כל נתון באשר לצפי להגדלת שטח התא; המשיבים חוזרים וטוענים כי בכוונתם לנקוט בצעדים שיקטינו את כמות הכלואים בטווח הארוך (סעיפים 45, 46) מבלי שהם מציגים כל נתון או הערכה באשר להפחתה הצפויה במספר האסירים כתוצאה מכל אחד מהצעדים (הרחבת עבודות השירות, הקמת בתי משפט קהילתיים נוספים).

הבקשה לפרטים נוספים מיום 14.9.16 מצ"ב כנספח ע/2.

נעמוד כעת על הפרטים בהרחבה.

א. הפחתת מספר הכלואים

1. על הקשר בין ירידה במספר הכלואים לבין שטח המחיה

11. אין ספק, כי הפחתת מספר הכלואים באמצעות חלופות כליאה, הפחתת הרצידיביזם ושינוי מדיניות הענישה היא אסטרטגיה חיונית להתמודדות עם הצפיפות במתקני הכליאה. אלא שירידה במספר הכלואים בישראל, דרמטית ככל שתהיה, אינה ערובה לעליה בשטח המחיה לאסירים מבלי שזו הוגדרה מראש כתכלית בפני עצמה ונקבעו סטנדרטים ותכנית מסודרת להשגתה. הוכחה מובהקת לכך ניתן למצוא בשינויים החדים במספר הכלואים בישראל לאורך השנים, אשר לא הביאו לכל שינוי משמעותי בשטח המחיה המוקצה לאסירים. כך, לדוגמה, בין השנים 2009 ל- 2011 חלה ירידה של כמעט 3000 איש במספר הכלואים הכולל במתקני שב"ס (מ- 21,965 כלואים בשנת 2009 ל- 19,094 כלואים בשנת 2011, לפי אתר שב"ס). גם בשנת 2013 נרשמה ירידה של כ- 1500 כלואים בהשוואה לשנת 2012 (מ- 20,195 איש ל- 18,658, לפי אתר שב"ס).³ שינויים אלו, לא נוצלו לצורך הקטנת הצפיפות במתקני הכליאה ולא נרשמה עלייה בשטח המחיה לאסירים (שטח מחיה ממוצע של כ-3 מ"ר נותר על כנו מאז שנת 2002 ללא שינויים משמעותיים).

12. לדבריו של מר בני נוה, לשעבר רע"ן תכנון אסטרטגי בשב"ס:

בלי הגדרה מראש של שטח המחיה הרצוי ומחויבות של כלל הגורמים הרלוונטיים ליעד זה, שינויים במצבת הכלואים לא תביא בהכרח לשיפור בשטח המחיה כי שב"ס עשויים לנצל את הירידה במספר הכלואים כדי להשיג מסרות חשובות כגון סגירת אגפים בלתי ראויים. כך, לדוגמה... בשנים 2007-2010, הירידה במספר הכלואים אפשרה לשב"ס לסגור למעלה מאלף מקומות כליאה בלתי ראויים בכלא עופר ובקציעות וכן סגירה של בתי מעצר בלתי ראויים שהועברו לאחריות שב"ס מהמשטרה (כ-300 מקומות בבאר שבע, אשקלון, עכו, פתח תקוה וטבריה). (סעיפים 5-6 לתצהיר המצ"ב כנספח ע/2 (ההדגשה הוספה)).

בהקשר זה, יש להזכיר, כי בתי הסוהר "דמון" ו"שיטה" שעדיין עומדים על תלם נקבעו כמתקנים שיש לסגור בתוך 6 שנים עוד בתמ"א 24 משנת 1982. לאור זאת, סביר להניח, כי ירידה במספר הכלואים כמו גם בינוי של מתקנים חדשים יענו על הצורך הבווער בסגירה של מתקנים שאינם

³ אתר שב"ס, מספר אסירים לאורך שנים, <http://www.shabas.gov.il/Web/He/Research/Statistics/Prisoners/Default.aspx>

מתאימים להחזקת בני אדם מבלי שהדבר ישפיע על שטח המחיה של כלל האסירים (מלבד עבור האסירים במתקנים החדשים שיבנו).

13. מנגנון השחרור המנהלי מהווה הוכחה מובהקת לכך, שללא קביעה של שטח מחיה מינימאלי לאסיר כבסיס לחישוב מספר מקומות הכליאה, הצעדים המוצעים על ידי המשיבים יהיו חסרי תועלת. למרות שהשחרור המנהלי מופעל מאז שנת 1993 לצורך התמודדות עם הצפיפות במתקני הכליאה, הוא אינו כפוף לסטנדרט של שטח מחיה ראוי לאסיר (אלא לשיקולים תפעוליים של שב"ס) ומשום כך הוא לא הביא לכל שיפור בשטח המחיה המוקצה לאסירים.

14. בנוסף, ככל שהירידה במספר האסירים הפליליים (כתוצאה מהרחבת תכניות השיקום או כתוצאה מהשימוש בחלופות מאסר לאסירים "קלים") אכן תוביל להקלה בצפיפות, נראה שהדבר ישפיע רק על אגפים מסוימים במתקנים מסוימים. כך, לדוגמה, סביר להניח שצעדים אלו לא ישפיעו על אגפי העצורים. בישראל נעצרים מדי שנה כ-60,000 איש.⁴ שטח המחיה בכ-3000 מקומות כליאה המוקצים לעצורים בשב"ס עומד כיום על 2.45 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת ובהתאם למדידה האחרונה שבוצעה בשנת 2013).⁵

15. אוכלוסיית אסירים נוספת שלא "תיהנה" מההשפעות של הירידה ברצידיביזם של האסירים הפליליים שיזכו להליכי שיקום או מהירידה במספר האסירים שיופנו לחלופות מאסר, היא האסירים הביטחוניים. למעלה מ-5,000 אסירים ביטחוניים שוהים באגפים מיוחדים ונפרדים במתקני שב"ס.⁶ שינויים אפשריים באוכלוסיית האסירים הפליליים, לא תשפיע כהוא זה על אלפי האסירים הביטחוניים, המוחזקים באגפים סגורים וסובלים ממצוקת צפיפות קשה ביותר בתאיהם.

16. בהעדר קביעת שטח מחיה ראוי לכל אסיר ועצור ותכנון של מספר הכלואים שיש להפחית ו/או מספר המקומות שיש להוסיף בכל אגף ואגף, ירידה אפשרית במספר האסירים עשויה לתרום לשיפור שטח המחיה באופן ספוראדי לחלק מהאסירים בלבד ולא תשפיע כלל על קבוצות אחרות של כלואים.

17. זאת ועוד, המשיבים מתעלמים בתשובתם מנתונים בדבר גידול צפוי באוכלוסיית האסירים, הן כתוצאה מהגידול הטבעי באוכלוסייה והן בשל מגמה של עלייה מתמשכת במספר האסירים והעצורים בישראל. גידול זה צפוי לאיין לחלוטין את משמעותה של ההפחתה המשוערת במספר האסירים כתוצאה מצעדי השיקום וחלופות המאסר המתוכננים. כך, לדוגמה, הנחת המשיבים כי עד לשנת 2030 תקטן כמות הכלואים הכוללת בכ-1000 אסירים מתעלמת מהנתונים הידועים בדבר תחזית הגידול באוכלוסייה. כך, על פי הערכות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, האוכלוסייה צפויה לגדול ב-36% בין השנים 2015 ל-2035.⁷ בהנחה כי גידול זה ישפיע על הגידול באוכלוסיית האסירים, עשויה אוכלוסיית האסירים הפליליים לגדול באחוז דומה ומשמעות הדבר כי יתווספו כ-4,000 אסירים פליליים.

⁴ משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי, מעצרים פליליים: סך כל המעצרים לאורך השנים, עמ' 55, מאי 2016. <https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton2015.pdf>

⁵ דו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תנאי המעצר בישראל, עמ' 4-3, 24.2.2014.

⁶ לפי נתוני אתר שב"ס, בשנת 2015 שהו 5796 אסירים ביטחוניים במתקני שב"ס

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תחזית אוכלוסיית ישראל עד לשנת 2035, לוח 1. http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2013n/01_13_170t1.pdf

18. נוסף לגידול הכללי באוכלוסיית המדינה, העשורים האחרונים מלמדים כי קיימת עלייה מתמדת בשיעורי הכליאה בישראל: מ-56 כלואים (אסירים ועצורים פליליים בלבד) לכל 100 אלף איש בשנת 1985, ל-130 כלואים לכל 100 אלף איש בשנת 2002, ל-157 כלואים לכל 100 אלף איש בשנת 2012.⁸ גם מגמת העלייה בשיעור ההרשעות הפליליות המסתיימות בעונש מאסר בפועל צפויה להוביל להמשך הגידול במספר האסירים הפליליים וכך גם מגמת העלייה במספר המעצרים הפליליים בעשור האחרון: מ-45,884 מעצרים פליליים במהלך שנת 2006 ל-61,430 מעצרים במהלך שנת 2015 (גידול של 33%)⁹ ומ-716 עצורים בשנת 2003 (מצבת עצורים) ל-2,666 בשנת 2013 (גידול של כמעט פי 4).¹⁰

19. מהאמור לעיל עולה, כי הפחתה במספר הכלואים איננה מבטיחה השפעה על שטח המחיה בו מוחזקים אסירים, ובכל מקרה התחזיות לגבי העלייה במספר הכלואים בעשור הקרוב צפוי באופן ודאי לעלות בהרבה על הצפי לירידה במספר הכלואים כתוצאה מתכניות השיקום וחלופות המאסר המתוכננות.

2. הצעדים להפחתה במספר הכלואים

20. המשיבים מפרטים בתשובתם מספר צעדים מבורכים שתכליתם להביא לירידה במספר הכלואים. מעבר לכשל המהותי הטמון בנקיטה בצעדים ספוראדיים בהעדר תכנית מסודרת הכפופה ליעד של שטח מחיה מסוים, הצעדים המפורטים בתשובה עשויים להביא, לכל היותר, להפחתה מצומצמת ביותר במספר הכלואים שלא יהיה בה כדי להשפיע על הצפיפות. בנוסף, מדובר בצעדים ראשוניים שרחוקים עדיין מיישום בלי שיש כל וודאות באשר לסיכויי הצלחתם, והם מבוססים על הערכות ספקולטיביות ובלתי מבוססות באשר לירידה צפויה במספר הכלואים. תמור מכך, הצעדים המפורטים מכוונים לטווח רחוק ובלתי סביר נוכח המצוקה הקשה שממנה סובלים יום יום עשרות אלפי כלואים ואף אם יתממשו באופן האופטימאלי ביותר, אין בהם כל מענה לאסירים המוחזקים כיום או בעשור הקרוב במתקני הכליאה.

21. יישום תיקון 42 (שיקום אסירים ופעילות חינוך ופנאי) (סעיפים 26-22 לתשובה): אין ספק כי מימוש זכותם של אסירים לשיקום ויישום תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר הוא רצוי ומבורך ועשוי להביא בטווח הרחוק למניעת רצידיביזם והפחתה במספר האסירים. אלא שקיים מגוון רחב של תכניות שיקום (שיקום אינטנסיבי באגף שיקומי ייחודי, שיקום באגף פתוח, תכניות השכלה, תכניות תעסוקה ועוד), ומחקרים מראים, שבזמן שתוכניות שיקום מעמיקות וייחודיות עשויות להוביל לירידה ברצידיביזם, אחרות אינן משנות כמעט בכלל את הסיכוי לחזור לעבריינות.¹¹

22. לאור המחלוקת בספרות המדעית בדבר ההשפעה של תכניות השיקום על אחוזי הרצידיביזם ובשל המגוון הרחב של תכניות השיקום, הערכת המשיבים, לפיה התכנית צפויה להביא להפחתה במספר

⁸ אתר שב"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>.

⁹ משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי, מעצרים פליליים: סך כל המעצרים לאורך השנים, עמ' 55, מאי 2016.

<https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton2015.pdf>

¹⁰ שב"ס, דו"ח שנתי 2014, עמ' 16, יולי 2015, <http://ips.millennium.org.il/IPS/reports/2014/index.html#p=17>.

¹¹ הסיסי, וייסבורד ואחרים הערכת תכנית השיקום הקבוצתי (2014); הסיסי, וייסבורד ואחרים הערכת תכנית השכלה (2014);

הסיסי, וייסבורד ואחרים הערכת תכנית "בית התקווה" לשיקום עברייני אלימות במשפחה (2015). באתר שב"ס:

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

האסירים, בכ-1000 איש בשנת 2035, איננה מבוססת והיא נטענה בעלמא ללא כל ביסוס. אף אם הערכות המשיבים יתממשו, הרי שמדובר בשינוי בטווח זמן ארוך ביותר אשר לא תהיה לו כל השפעה כמעט בעשור הקרוב: משמעותו של קיטון של 240 אסירים עד לשנת 2023, על פי הערכות המשיבים, הינו זניח ועומד על פחות מ-50 אסירים בשנה.

23. כמו כן, הרחבת מערך השיקום והטיפול לא צפויה להשפיע על קבוצות רחבות מקרב האסירים שאינן זכאיות לשירותים אלו על פי תפיסתו של שבי"ס (אסירים ביטחוניים, אסירים שלא מודים בביצוע העבירה ועוד).

24. זאת ועוד, חלפו למעלה מארבע שנים ממועד תיקון החוק וטרם הותקנו התקנות אשר מהוות תנאי ליישומן. המשיבים מציינים בתשובתם כי התקנות, שנועדו לקבוע תנאים ושיקולים לשילוב האסיר בהליך השיקום, "מצויות כיום בעבודת מטה" ואין כל הערכה באשר למועד פרסומן של התקנות. לכן, נראה כי מדובר בתכנית שמועד תחילתה אינו ידוע ובהעדר מידע באשר לאסירים שיזכו לשיקום בהתאם לתקנות, לא ניתן עדיין להסיק מסקנות כלשהן באשר לתוצאות התכנית.

25. יוזכר עוד, כי ההחלטה על תוספת התקציב ליישום תיקון 42 מוגבלת לשנים 2016-2018 ואין כל התחייבות למימון תקציבי לאחר שנת 2018.

26. מהאמור לעיל עולה, כי התכנית ליישום תיקון 42 נמצאת בראשיתה, הישגיה אינם ברורים ולא ניתן להסתמך עליה כבסיס לטענה בדבר הפחתה משמעותית במספר האסירים ובוודאי שאין כל קשר ישיר בינה לבין הצפיפות בבתי הכלא.

27. **בתי משפט קהילתיים** (סעיף 28(ב) לתשובה): למרות שמדובר ביוזמה חשובה ביותר, הרי שמדובר בפילוט מצומצם בהיקפו שתוצאותיו עדיין לא התבררו. מנתונים בדבר פעילות שני בתי המשפט הקהילתיים הפועלים בבאר שבע (מאז נובמבר 2014) וברמלה (מאז ספטמבר 2015) עולה, כי ההפחתה במספר הכלואים כתוצאה מהפעלת בתי המשפט הקהילתיים עומדת על עשרות בודדות בשנה לכל היותר. בבית המשפט הקהילתי בבאר שבע טופלו כ-80 נאשמים ממועד הקמתו ובבית המשפט ברמלה כ-40 נאשמים. עד כה סיימו 9 מטופלים את ההליך בהצלחה ואילו 27 מטופלים הוצאו מההליך מסיבות שונות ודינם נגזר בהליך רגיל.¹²

28. כחסתמך על נתונים אלו ניתן להעריך, כי הקמתו של בית משפט קהילתי נוסף בשנת 2017 יביא לכל היותר להפחתה של כ-50 אסירים בשנה ממצבת הכלואים בבתי הסוהר וארבעת בתי המשפט הנוספים שיוקמו בשנת 2018 יביאו להפחתה של כ-200 אסירים נוספים, לכל היותר. וודאי שמדובר בצעד מבורך ביותר כשלעצמו, אלא שתרומתו להפחתה במספר האסירים אינה משמעותית. בנוסף, על פי החלטת הממשלה מיום 11.8.2016, שצורפה לכתב התשובה של המשיבים (מש/4), אישור הפרויקט הוא עד לשנת 2018 בלבד והקמת בתי המשפט תלויה בהקצאת תקציבים.

29. מהאמור עולה, כי על אף שלא ניתן להפריז בחשיבותו של הפרויקט, הרי שהשפעתו על הצפיפות בבתי הסוהר בשנים הקרובות במתקני כליאה בישראל איננה ברורה ומהנתונים נראה כי היא צפויה להיות שולית בלבד.

30. **הרחבת מערך עבודות השירות** (סעיף 28(ג) לתשובה): בהחלטת הממשלה מיום 11.8.16 הוחלט לקבוע בהוראת שעה, כי משך המאסר שבית משפט רשאי להמירו בעבודות שירות יהיה תשעה חודשי

¹² הסנגוריה הציבורית, דוח פעילות 2015, עמ' 100, אוגוסט 2016.

מאסר (במקום ששה חודשים כיום). על פי נתוני שב"ס, בממוצע מרצים את עונשם בכל רגע נתון כ- 2,500 עובדי שירות.¹³ האפשרות להרחבת מערך עבודות השירות עלתה כבר לפני מספר שנים במסגרת תכנית שב"ס לשיפור תנאי מחיית אסירים, והערכת שב"ס במסגרת התכנית היתה, כי הארכת משך המאסר שניתן להמיר בעבודות שירות משהה לתשעה חודשים תביא להוספת 300 עובדי שירות בלבד.¹⁴

31. זאת ועוד, הרחבת מערך עבודות השירות רחוקה ממימוש, אם היא בכלל תתרחש, שכן היא מותנית בתיקון חוק העונשין אשר נמצא עדיין בתחילת דרכו וכפי שהמשיבים מציינים "חלק מהסוגיות עודן נתונות במחלוקת בין משרדי הממשלה" (סעיף 28ג) לתשובה).

32. איזוק אלקטרוני (סעיף 28ד) לתשובה): החלטה נוספת שקיבלה הממשלה ביום 11.8.16 היתה להקצות 75 תקני איזוק נוספים לרשות לשיקום האסיר עבור אסירים ברישיון. מלבד העובדה שמדובר במספר מזערי שהשפעתו זניחה, יש להזכיר, כי בדיון שהתקיים בעתירה בינואר השנה, טען ב"כ המשיבים כי רק 450 מכלל 750 תקני האיזוק האלקטרוני הקיימים מאוישים. גם בדיון שהתקיים בישיבה מיוחדת ומשותפת של ועדת המדע והטכנולוגיה ושל ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת ביום 12.7.16 דיווחו נציגי שב"ס לוועדה כי מתוך מכסה של 750 איזוקים אלקטרוניים מאוישים רק 375.¹⁵

ב. בינוי מתקני כליאה

33. בינוי מתקני כליאה חדשים, לצד הפחתה בשיעורי הכליאה, הוא ללא ספק אחד הצעדים המרכזיים הדרושים על מנת לשפר את שטח המחיה המוקצה כיום לאסירים. אלא שגם בינוי אינו יכול לשמש מענה לתכלית של שיפור בעיית הצפיפות בהעדר קביעה אפריורית של שטח המחיה המינימאלי שמבקשים להקצות לכל אסיר והכנה של תכנית מסודרת, המגדירה כמה אסירים יש להוציא מכל אגף ואגף בכל מתקן על מנת לעמוד ביעד זה. ככל שהמשיבים ממשיכים לטעון כי אין להם כל מחויבות להגדלת שטח המחיה במתקנים הקיימים אלא רק במתקנים חדשים שייבנו, בניה חדשה אינה ערובה להגדלת שטח המחיה לכלל האסירים והעצורים.

34. נזכיר, כי בעשור האחרון נבנו שני בתי סוהר חדשים: בית סוהר אלה, אשר נבנה במקורו כבית סוהר פרטי עבור 800 אסירים, ובית סוהר רימונים ב' בתוך מתחם רימונים עבור 600 אסירים. בניית מתקנים אלה הביאה אמנם לשיפור בשטח המחיה של האסירים המוחזקים בהם (5.7 מ"ר בבית סוהר אלה ו-4.7 ברימונים ב') אולם הקמתם לא הביאה כמעט לכל השפעה בשטח המחיה הממוצע בכלל מתקני שב"ס ולא הקלה כמעט כלל על הצפיפות בשאר מתקני הכליאה, בהם שטח המחיה נותר כ-3 מ"ר לאסיר בממוצע.

35. זאת ועוד, כפי שהעשורים האחרונים מלמדים, הסיכוי לתקצובם של מתקני כליאה חדשים הינו קלוש. בהקשר זה, ראוי להזכיר כי אפילו בנייתו של מתקן הכליאה החדש לנשים (במקום בית

¹³ אתר שב"ס, עובדי שירות. <http://www.ips.gov.il/Web/He/Prisons/Alternatives/Community/Default.aspx>

¹⁴ מנהל תכנון, שב"ס, תוכנית לשיפור תנאי מחיית אסירים 2009-2025, עמ' 25, נובמבר 2008. מצ"ב כנסת ע/3.

¹⁵ פרוטוקול הוועדה המשותפת של ועדת המדע והטכנולוגיה וועדת החוק, חוק ומשפט לפי חוק פיקוח אלקטרוני על עצור ועל אסיר משוחרר על תנאי (תיקוני חקיקה), התשע"ד-2014, עמ' 9, 12.7.16.

הסוהר נווה תרצה), פרויקט בסדר גודל קטן יחסית שנועד לאכלס 300 אסירות בסך הכל, נבלם לאחרונה על ידי משרד האוצר והמשרד לביטחון פנים. זאת למרות שתכנונו הושלם לפני מספר שנים, התקציב אושר בשנת 2014, הבניה בשטח החלה (הסתיימה בניית החומה ומגדלי השמירה של המתקן) וקיימת תמימות דעים בקרב כלל הגורמים הרלוונטיים, כי כלא נווה תרצה אינו מתאים למגורי אסירות.¹⁶ ואכן, לאורך השנים עמדתו העקבית של משרד האוצר בעניין בינוי בתי סוהר הינה שלא להקצות תקציבים למטרה זו (ראו סעיף 14 לתצהירו של מר נוה המצ"ב כנספח ע/2).

36. מתשובת המשיבים עולה, כי המענה המרכזי לבעיית הצפיפות טמון **בתכנית עקרונית רב שנתית** להגדלת השטח הממוצע לאסיר (להלן "התכנית העקרונית"), שהוכנה לאחרונה על ידי שב"ס ותכליתה בניית מתקני כליאה חדשים וסגירת מתקנים ישנים (פסקה 21 לתשובה). לא זו בלבד שהתכנית לא צורפה לתשובה ואין כל פירוט מינימאלי של פרטי התכנית, יעדיה, טווח הזמן הצפוי למימושה או כל מידע אחר לגביה מעבר לעקרונות כלליים, אלא שהתכנית אינה מתוקצבת ומשכך אין לה כל משמעות מעשית.

37. אין ספק כי בשב"ס יודעים להכין תכניות אסטרטגיות לשיפור תנאי מחיית אסירים אלא שלתכניות אלה, כפי שהוכח בעבר, אין כל משמעות מבלי שמובטח להן תקצוב ראוי. יוזכר, כי שב"ס הכין כבר בשנת 2008 תכנית אסטרטגית שעקרונותיה זהים לאלה של התכנית העקרונית החדשה: הגדלת שטח המחיה לאסיר באמצעות בינוי מתקנים חדשים והריסת מתקנים ישנים ובנוסף הרחבת חלופות הכליאה באמצעות הרחבת מערך עבודות השירות (ל-9 חודשים) והרחבת מערך האיזוק האלקטרוני (מ-900 ל-1500 אסירים). התכנית "לשיפור תנאי מחיית אסירים 2009-2025" היתה גם היא תכנית רב שנתית של שב"ס שתכליתה להקצות לכל אסיר 3 מ"ר ולכל עצור 4.5 מ"ר עד לשנת 2016 ובהמשך עד לשנת 2025 להבטיח שטח של 4.5 מ"ר לכל כלא. על פי פרטי התכנית, עד לשנת 2016 יידרשו 4420 מקומות כליאה נוספים ועד לשנת 2025 יידרשו 9820 מקומות כליאה נוספים כדי לעמוד בסטנדרט שנקבע. לפי תכנית זו היו אמורים להיבנות 19,000 מקומות כליאה חדשים ולהיהרס 10,400 מקומות כליאה בלתי ראויים. עלות הבנייה הוערכה בכ-4 מליארד ₪.

מצגת מינהל תכנון שב"ס "תכנית לשיפור תנאי מחיית אסירים 2009-2025", נובמבר 2008, מצ"ב כנספח ע/3.

38. בדומה לתכנית האסטרטגית הקודמת של שב"ס שנותרה כל כולה על הנייר ולא זכתה ליישום, קיימת סבירות גבוהה כי גם התכנית החדשה לא תבוצע, שכן מדובר בתכנית שככל הנראה עלותה עומדת על כמה מיליארדי שקלים ואין כל צפי לאישורה. הוכחה מובהקת לכך ניתן למצוא ב"קרון הבינוי" שתוקם בשב"ס לצורך הקמת בינוי בתי סוהר (סעיף 29 לתשובה). ראשית, הקמת הקרון כפופה ליישום "צעדי התייעלות בשירות בתי הסוהר". שנית, נוכח עלותו של מתקן כליאה חדש העומדת על כ-300 מיליון ₪ למתקן, הקצאה של 20 מיליון ₪ בשנת 2018 ובהמשך 60 מיליון ₪ בכל שנה מהווים תקציב בלתי מספק בעליל למטרה זו. שלישית, נוכח הקפאת תקציבי הבינוי להקמת כלא הנשים החדש, כפי שתואר לעיל, סביר להניח כי גם אם קרן הבינוי תתממש, כל תקציב קרן הבינוי עד לשנת 2020 לפחות, ייועד להקמת כלא זה שתכנונו הסתיים ובנייתו אף החלה.

¹⁶ כך, לדוגמה, הצהיר שב"ס בתגובה לדו"ח ביקור של נציגי לשכת עו"ד בכלא נווה תרצה: "כלא נווה תרצה הינו מתקן ישן שלא יועד מלכתחילה להחזקת אסירות אימהות, ביחד עם ילדיהן... מתוך הכרה בצרכים היהודיים של אוכלוסיית הנשים הכלואות, פועל שב"ס לבניית בית סוהר חדש לנשים." (ג"ב עליזה יעקבי, רמ"ח ביקורת, התייחסות לדו"ח ביקור רשמי בית הסוהר נווה תרצה 8.5.14, 23.7.14); יניב קובוביץ "ארדן הקפאת את בניית כלא הנשים שאמור היה להחליף את נווה תרצה" הארץ, 10.8.16.

39. בהקשר זה ראוי להביא את דבריה של נציבת שבי"ס, עפרה קלינגר, מיום 24.2.16 בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת:

דיברתי קודם על הערכים שלנו, בין היתר כבוד האדם, וכאן יש סוגיה שאנחנו מתמודדים אתה, שהיא מרכזית מאוד והיא שטח המחיה לאסיר. שטח המחיה לאסיר במדינת ישראל הוא נמוך בהרבה מאשר מקובל בעולם ואנחנו, בשנים האחרונות, השקענו מיליונים בשיפוץ של אגפי הכליאה שלנו, כדי שהם יהיו במצב יותר טוב, כדי שיהיו בהם סטנדרטים קצת יותר טובים, הרבה מאוד כסף מושקע כל הזמן, זה מאוד קשה לנו אגב, כי הצפיפות אצלנו היא גבוהה וכדי לשפץ צריך להעביר אסירים למקומות אחרים אבל למרות כל ההשקעה הזו, שטח המחיה לא השתפר בצורה מאוד משמעותית והפתרון הוא רק אחד, צריכים לבנות מתקני כליאה במדינת ישראל.....
כמובן שתקציבים לבינוי צריכים להיות מופנים והם צריכים להיות מופנים כעת, מפני שהמצב של מתקני הכליאה אינו משתפר ברבות השנים, אלא הוא רק מתקלקל ברבות השנים.¹⁷

40. אף אם התכנית תתקצב, הרי שמדובר בתכנית לטווח ארוך ביותר שלא צפויה לתת פתרון לפגיעה בזכויות היסוד של האסירים בעשורים הקרובים. בינוי בתי סוהר חדשים וסגירה של קיימים תלויים בהכנת תמ"א חדשה, כפי שעולה אף מתשובת המשיבים (פסקה 15 לתשובה). עדכון תמ"א 24 נועד, כך על פי החלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה מיום 10.6.14, לענות על צרכי הכליאה של מדינת ישראל לשנת היעד 2040 (נספח מש/2 לתשובה). ואפילו אם תכנית זו אכן תתממש, אין בה כל התחייבות לגבי תנאי המחיה של אסירים במתקנים הקיימים אלא רק לגבי המתקנים החדשים שיוקמו.

41. יוזכר, כי אפילו בניית בית הסוהר מגידו אשר תכנונו הושלם אינה עומדת על הפרק ואין כל בשורה בפי המשיבים לעניין מועד צפוי לתחילת העבודות, שכן לא התקבלה החלטה על תקצובו. גם לאחר החלטה על תקצוב בניית בית הסוהר מגידו, אכלוס בית הסוהר צפוי, כך על פי פרטי התכנית¹⁸, רק בעוד 15 שנים. על פי דברי ההסבר לתכנית, תכלית בניית בית הסוהר היא להעביר אליו אסירים מבתי סוהר אחרים אשר צפויים להיסגר (בראש ובראשונה כלא מגידו אשר צפוי להתפנות בגלל הפיכתו לאתר תיירות ארצי). בנוסף, כלא דמון, כלא כרמל וכלא קישון צפויים להיסגר בשל מצב תשתיתי גרוע. משמעות הדבר, כי בניית בית הסוהר במגידו נועדה להחליף מתקנים קיימים ולא להתמודד עם בעיית הצפיפות ביתר המתקנים באמצעות ריווח של תאים.

42. לסיכום, על מנת להמחיש עד כמה תשובת המשיבים רחוקה מלתת מענה מספק או אפילו מינימאלי לצורך בשיפור שטח המחיה לאסירים, להלן סיכום של הצעדים ומשמעויותיהם:

¹⁷ פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, סקירת נציבת שירות בתי הסוהר על פעילות שירות בתי הסוהר-הצגת חזון ויעדים לשנים הקרובות, עמ' 9-10, 24.2.16 (ההדגשות הוספו).

¹⁸ תכנית מס' ג' 20631, אשכול בתי סוהר במרחב הביספרי מגידו, עמ' 24.
<http://www.mmi.gov.il/IturTabotData/takanonim/tzafon/2013779.pdf>

תנאים למימוש	מועד צפוי למימוש	מספר אסירים שיופחתו/ מקומות שיוסמו	השפעה על שטח המחיה
תקצוב	אין	אין מידע	אין מידע
התקנת לקביעת התנאים והשיקולים לשילוב בשיקום, פנאי או חינוך.	החל משנת 2018	הערכת המשיבים: ירידה של 1000 אסירים בעוד 13 שנים.	אין מידע
תקצוב	אין	אין	אין
תקצוב	1.4.17 - בימ"ש קהילתי נוסף. 1.10.18 - 4 בימ"ש נוספים.	אין מידע הערכת העותרים: כ-50 אסירים בשנה בכל בית משפט	אין מידע
תיקון ראשית חקיקה	אין	אין מידע הערכת שב"ס בעבר: 300 אסירים	אין מידע
לא ברור האם קיים תקצוב	אין	75 אסירים (בהנחה שכולם יאושו)	אין מידע
	אין	אין	אין
תקצוב	אין	אין מידע	אין מידע
יישום צעדי התייעלות בשב"ס	2018 - 20 מיליון ש"ח החל מ-2019 - 60 מיליון ש"ח	אין מידע	אין מידע

43. לסיכום, אף אם כלל הצעדים המפורטים לעיל יתממשו, הרי שההפחתה הצפויה במספר האסירים עומדת לכל היותר על 425 אסירים בסוף שנת 2017; על 625 אסירים בשנת 2019 ועל 1625 אסירים בשנת 2030. נזכיר, כי בתשובת שב"ס מיום 1.11.12 לדרישת העותרים להקצות שטח מחיה הולם לכלל האסירים, נכתב כי לצורך עמידה בשטח מחיה מינימלי של 3 מ"ר לכל אסיר יש צורך להוסיף כ-5,000 מקומות כליאה בבתי הסוהר (2,600 מקומות כליאה שיש להוציא מהמתקנים הקיימים כדי לרוות את התאים ולהבטיח 3 מ"ר לאסיר ועוד כ-2,400 מקומות שיש להוסיף כדי להתמודד עם הגידול הצפוי באוכלוסיית האסירים הפליליים עד לשנת 2020) (נספח ע/18 לעתירה).

44. משמעות הדבר היא, כי אף אם כל צעדי המשיבים יתממשו, ובתנחה שכלל המקומות שייחסכו כתוצאה מהירידה במספר הכלואים ינוצלו לטובת ריווח התאים (הוצאת מיטות מהתאים) והגדלת

שטח המחיה בתאים, לא יהיה בכך כדי להבטיח אפילו בעוד 13 שנים שטח מחיה קטן כל כך של 3 מ"ר לכל אסיר.

45. לא זו בלבד שמרבית הצעדים המפורטים לעיל רחוקים מיישום ואין וודאות באשר להשפעתם על שטח המחיה שיוקצה לכל אסיר בעוד למעלה מעשור, אלא שהמשיבים מודיעים כעת (סעיף 27 לתשובה), כי הוחלט לבטל את תוספת התקציב לשיפוץ אגפים לשנת 2016 עליה התחייבו בהודעתם המעדכנת מיום 8.1.16 (סעיף 4). אין ספק כי שיפוץ אגפים אינו מהווה פתרון משמעותי לבעיית הצפיפות במתקנים וכי השפעתו מינורית, אולם מדובר בצעדים מיידיים שיש בהם כדי לסייע בריווח של אגפים בהם מצוקת הצפיפות קשה ביותר.

46. מתשובת המשיבים ברור, כי אין בכוונתם להקצות את התקציבים הנדרשים כדי להתמודד עם מצוקת הצפיפות. מלבד המחויבות להקצאה של 86 מיליון ₪, החלטה שהתקבלה כבר לפני כשלוש שנים לצורך מימוש תיקון 42 לפקודת בתי הסוהר הנוגע לשיקום אסירים, אין כל התחייבות להקצאה של תקציבים נוספים לצורך הגדלת שטח המחיה לאסירים. כלל הצעדים המוצעים בתשובה מבוססים על הסטה של תקציבים מתקציב שב"ס לצורך מימון הצעדים החלופיים ללא תוספת תקציב (החלטת ממשלה 1840, נספח מ/ש 4 לתשובה). כך, לדוגמה, הוספת בתי המשפט הקהילתיים תבוא על חשבון הפחתה של ארבעה מיליון ₪ מתקציב שב"ס והרחבת מערך עבודות השירות תבוא על חשבון הפחתה של שבעה מיליון ₪ מתקציב שב"ס. עובדה זו משקפת היטב את המקום שתופסים אסירים בסדר העדיפויות של המשיבים ואת חוסר הנכונות שלהם להשקיע את המשאבים הנדרשים כדי לממש את זכותם של אסירים ועצורים לתנאי מחיה הולמים בתוך זמן סביר.

המשך הפגיעה הבלתי מידתית בזכויות יסוד

47. גם בתשובתם הנופחית המשיבים אינם כופרים בטענות העותרים בדבר הפרת זכותם של אסירים ועצורים לתנאי מחיה הולמים כתוצאה משטח המחיה המצומצם בו מוחזקים כיום מרבית האסירים והעצורים ואין בתשובתם כל ניסיון להתמודד עם הטענות בדבר הפגיעה הבלתי חוקתית בזכותם של אסירים לכבוד, לבריאות, לפרטיות ולחירות. יוזכר, כי העותרים ביססו בעתירתם את טענותיהם בדבר פגיעה חמורה בזכויות היסוד של הכלואים באמצעות מקורות רבים ומגוונים: מחקרים המלמדים על הקשר בין צפיפות לעלייה ברמת המתח והאלימות בבתי הסוהר (סעיפים 84-88 לעתירה); מחקרים וחוות דעת רפואית של מומחה המלמדים על הפגיעה בבריאותם הנפשית והפיזית של אסירים כתוצאה מהחזקה בתנאי דוחק וצפיפות (סעיפים 89-92; נספח ע/15 לעתירה); תצהירי אסירים המעידים על ההשלכות הקשות של הצפיפות על חייהם (סעיפים 75-83 לעתירה); טענות של המשיבים עצמם בדבר הפגיעה הקשה בזכויות היסוד של אסירים כתוצאה מהצפיפות במתקני הכליאה במסגרת תגובתם לבג"ץ בעניין הפרטת בתי הסוהר¹⁹; דו"חות של מספר ועדות רשמיות, מבקר המדינה ודוחות הסנגוריה הציבורית (סעיפים 46-50 לעתירה).

¹⁹ "בעקבות הגידול בפשיעה והחרפת המצב הביטחוני בשנים האחרונות, גדל מספרם של העצורים והאסירים בישראל באופן שהביא למצוקה חריפה במקומות כליאה ומעצר. מצוקה זו - שצפיה להוסיף ולהחמיר בשנים הבאות (במהלכם הרגיל של הדברים) - יצרה מציאות קשה של פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות ביותר של הכלואים". (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פסקה 36 (19.11.2009), פסקה 6 לתגובה מיום 11.4.2005).

48. כמו כן, המשיבים אינם מתמודדים כלל עם הטענות בדבר ההפרה של האיסור על ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה הנגרמת מהחזקת אסירים ועצורים בתנאים הקיימים בישראל (שטח מחיה של 3 מ"ר בממוצע), כפי שנקבע במסמכים של וועדת האו"ם נגד עינויים²⁰ ובאינספור פסיקות של בית המשפט האירופי לזכויות אדם.

49. המשיבים חוזרים על הטענה, כי הם יוצאים ידי חובתם להבטיח תנאי מחיה הולמים לאסירים בכך שהם עומדים בסטנדרט לשטח מחיה מינימאלי שנקבע בתקנות לגבי מתקני כליאה חדשים בלבד. לדידם של המשיבים, הסעד הראשון בעתירה מתייחר נוכח עמידתם בתקנות הקובעות תחולה עתידית לחובה להבטיח לכל אסיר ועצור שטח מחיה של 4.5 מ"ר (סעיף 32 לתשובה). לפי עמדה זו, אין כל פסול בכך ש"כ-40.5% מהאסירים מוחזקים בתאים בהם שטח התא הממוצע נמוך מ-3 מ"ר" (סעיף 33 לתשובה).

50. אלא שהסעדים המבוקשים בעתירה נוגעים להפרת זכויותיהם של כל אחד ואחד מ-20,000 האסירים והעצורים המוחזקים כיום במתקני הכליאה בישראל. התקנות אינן רלוונטיות כהוא זה לשאלת החזקתם של אסירים ועצורים בשטח מחיה הולם, אלא הן מסדירות אך ורק את החובות שחלות בעניין זה בעת בניית מתקני כליאה חדשים. יוזכר, כי מאז התקנת התקנות הקובעות סטנדרט של 4.5 מ"ר לעצורים בשנת 1997 לא נבנה אף מתקן כליאה חדש לעצורים, ומאז התקנת התקנות לעניין אסירים בשנת 2010, לא נבנה אף מתקן חדש עבורם, ואין כל צפי לבנייה בעתיד הנראה לעין. משום כך, אין ספק כי מדובר בסטנדרט שטח מחייה תיאורטי ועתידי, שלא נראה שיש למשיבים כל כוונה ליישמו בעתיד הנראה לעין.

51. אם נקבל את הפרשנות של המשיבים, הרי שעד לבניית מתקני כליאה חדשים, התקנות מעניקות למשיבים "פטור" גורף מהחובה להבטיח את זכויות היסוד של האסירים לתנאי מחיה הולמים במתקנים הקיימים. לפי הגיון זה, גם החזקת אסירים בשטח של 1 מ"ר ולמטה מכך הינה לגיטימית ומותרת שהרי גם אז המשיבים פועלים בהתאם לתקנות. ברי, כי מדובר בפרשנות מוזלזלת ומקוממת של הוראות החוק והתקנות.

52. זאת ועוד, סעיף 22 לפקודת בתי הסוהר, תשל"ב-1971 וסעיף 9(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, אשר מכוחם הותקנו התקנות, קובעים כי **אסירים ועצורים יוחזקו כתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותם וכבודם**. החוק נוגע לתנאים שבהם מוחזקים אסירים בכל רגע ורגע במתקני הכליאה בישראל וודאי שהמחוקק לא התכוון להחיל חובה זו לעניין אסירים במתקני כליאה חדשים ועתידיים בלבד. כידוע, אין בכוחן של ההוראות הקבועות בתקנות לעקוף את הוראות החוק או לצקת משמעות אחרת לחוק.

53. טענה דומה נטענה על ידי המשיבים בעניין מיטה לכל אסיר (בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762 (2007)), לפיה בהעדר הוראה מפורשת בחוק או בתקנות, הרי

²⁰ UN, Report of the Committee against Torture, p. 68-69, 2014. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/125/96/PDF/G1412596.pdf?OpenElement>; UN Committee Against Torture (CAT), Concluding observations on the 5th periodic report of Estonia: Committee Against Torture, par. 17. CAT/C/EST/CO/5 (17 June 2013). http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/co/CAT.C.EST.CO.5-AUV_en.doc; UN Committee Against Torture (CAT), Committee against Torture concludes consideration of report of Kyrgyzstan (13 November 2013). <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13985&LangID=E>

שאין חובה לספק מטה לכל אסיר. בית המשפט דחה טענה זו וקבע כי הזכות עומדת לאסיר במסגרת זכותו החוקתית לכבוד, גם ללא עיגון מפורש בחקיקה.

54. הפגיעה בזכויות היסוד של האסירים כתוצאה ממרחב המחיה המצומצם המוקצה להם, אינה עומדת במבחנים החוקתיים משהיא נטולת סמכות ובלתי מידתית. ראשית, אין כל מקור חוקי שמתיר לחרוג מהחובה לספק תנאי מחיה הולמים לאסיר ולהבטיח לו שטח מחיה ראוי. וודאי שלא ניתן לראות במתן סמכות לשר להתקין תקנות לביצוע החוק (סעיף 9נא) לחוק המעצרים וסעיף 11ב לפקודת בתי הסוהר), ובהחלטתו להסדיר בתקנות את שטח המחיה המחייב במתקני כלאה עתידיים בלבד, הסמכת מפורשת או משתמעת להחזיק אסירים בשטח מחיה הפוגע בזכויותיהם. שנית, הצפיפות בבתי הסוהר אינה משרתת כל אינטרס ציבורי הנוגע להחזקת אסירים במשמורת והיא אף פוגעת קשות בתכליות הציבוריות העומדות בבסיס ההחלטה על כליאתו של אדם, כפי שהוצג באריכות בעתירה.

55. שלישית, לאור הזכויות הניצבות על כף המאזניים, הזכות שלא להיות מוחזק בתנאי צפיפות בלתי אנושיים הינה זכות אנושית מינימאלית הגוברת על שיקולי תקציב ומשאבים. כפי שנפסק בעניין מיטה לכל אסיר: "כאשר בצידה האחד של משוואת האיזון ניצבת זכותו של אדם לתנאי חיים מינימאליים בעת היותו במאסר, נדרש ערך נוגד בעל חשיבות מיוחדת כדי להצדיק פגיעה בזכות יסוד" (סעיף 29). הטענות בעלמא שהועלו על ידי המשיבים לפיהן מחוקק המשנה ביצע את "האיזון הראוי" בין הצורך להגדיל את שטח המחיה לאסירים לבין שיקולים של "שטח בנוי נתון והשקעת המשאבים הנדרשת" (סעיף 38 לתשובה), אינן מספקות. נזכיר כי "כשעל הפרק ניצבת תביעה למימוש זכויות יסוד... משקלם היחסי של השיקולים התקציביים אינו יכול להיות גדול" (בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 113 (1995), וראו גם דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589, 645 (1995); בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' בנסת ישראל, פסקה 236 (9.6.2005)).

הרף המינימום - 4 מ"ר

56. לעניין הסעד השני המבוקש בעתירה, הבטחת שטח מחיה של 4 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת) לכל אסיר, קובעים המשיבים כי לא ברור מניין גוזרים העותרים, כי קיימת חובה על המשיבים לקבוע כסטנדרט לשטח תא ממוצע לאסיר את אמת המידה בה הם נוקבים (4 מ"ר), וכי היו "יכולים העותרים לבור לעצמם אמת מידה אחרת, על פי הסטנדרט הנהוג במדינה כזו או אחרת, ולבקש כי בית המשפט הנכבד יורה על החלתו גם בישראל" (סעיף 42 לתשובה).

57. אין ספק, כי קיים קושי רב בהגדרה של שטח מחיה מינימאלי אשר מתחת אליו ניתן לומר בוודאות כי קיימת פגיעה מובנית ועצמאית בזכויות היסוד של האסיר. למרות זאת, העותרים פרסו בעתירתם קשת רחבה של מקורות בינלאומיים אשר מלמדת, כי אמת המידה המקובלת במשפט הבינלאומי הדרושה כדי להימנע מענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה היא 4 מ"ר לאסיר (ללא שטח השירותים והמקלחת). ויודגש, זהו הרף המינימאלי הנמוך ביותר הדרוש כדי למנוע ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי על פי המשפט הבינלאומי. משכך, הרף הדרוש כדי לממש את הזכות החוקתית של האסיר לתנאי מחיה הולמים אמור להיות גבוה באופן ניכר מרף זה.

58. מאז מועד הגשת העתירה, חזרה שוב וועדת האו"ם נגד עינויים, אשר הוקמה מתוקף האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, כי הסטנדרט המינימאלי הנדרש כדי לעמוד בהוראות האמנה עומד על 4 מ"ר לאסיר.²¹

59. גם הוועדה האירופית המפקחת על מימוש האמנה האירופית למניעת עינויים, יחס בלתי אנושי וענישה אכזרית, ה- CPT (European Committee on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment), חזרה במספר הזדמנויות על הקביעה כי השטח המינימאלי אשר מתחת אליו אסור למדינה לרדת עומד על 4 מ"ר לאסיר בתא משותף ו-6 מ"ר לאסיר יחיד בתא (ללא שטח השירותים והמקלחת).²²

60. נחזור ונוכיר, כי בית הדין האירופי לזכויות אדם פסק באינספור מקרים שהובאו בפניו כי החזקת אסיר בשטח מחיה קטן מ-3 מ"ר (ללא שטח השירותים והמקלחת), שטח שבו מוחזקים כיום בישראל מרבית האסירים והעצורים, מהווה כשלעצמה הפרה של האיסור על ענישה אכזרית ויחס בלתי אנושי.²³ גם במקרים שבהם השטח היה בין 3 מ"ר ל-4 מ"ר קבע בית הדין, כי האיסור הופר כאשר לשטח המחיה המצומצם התלוו תנאי מחיה קשים נוספים כגון: העדר אוורור מספק, תנאי תברואה קשים וכו'.²⁴

61. כפי שהמתשנו בעבר, במקרים דומים שבהם מדינות החזיקו אסירים בצפיפות חמורה כמו זו שנהוגה בישראל, בתי משפט פסקו כי נוכח הפגיעה הקשה בזכויות האסירים נדרש פתרון מיידי (בתוך כשנה-ארבע שנים) שיביא להפסקת החזקת אסירים בתנאים שמתחת לסף המינימום. בכל המקרים הללו, נדרשה המדינה לנקוט בצעדים להפחתת מכסת האסירים ו/או להגדלת מקומות הכליאה לאחר שנקבע מהו שטח המחיה המינימאלי שיש להקצות לכל אסיר וכנגזרת מכך מהי מכסת האסירים שיש לגרוע מהתפוסה הקיימת.

62. כך היה בקליפורניה כאשר בית המשפט העליון פסק ב-2011 כי על המדינה להפחית בתוך שנתיים (התקופה הווארכה בשנתיים נוספים) את מכסת האסירים לכדי 137.5% מתפוסת המתקנים כדי לאפשר מרחב מחיה מינימאלי לאסירים (הפחתה של כ-40,000 אסירים מתוך סך של כ-150,000)²⁵; בפולין כאשר בית המשפט החוקתי הקציב בשנת 2008 לרשויות הכליאה 18 חודשים כדי לספק לכל אסיר שטח מחיה של מעל ל-3 מ"ר, יעד שחייב מציאת פתרון לכ-15,000 אסירים;²⁶

²¹ ה"ש 21 לעיל.

²² Council of Europe, CPT Report on Bulgaria, p.26, 29.1.15; (<http://www.cpt.coe.int/documents/bgr/2015-12-inf-eng.pdf>); Council of Europe, CPT Report on Turkey, p. 57, 15.1.15; (<http://www.cpt.coe.int/documents/tur/2015-06-inf-eng.pdf>); Council of Europe, CPT Report on Turkey, p. 22, 25.11.14; (<http://www.cpt.coe.int/documents/svk/2014-29-inf-eng.pdf>).

²³ Ananyev & Others v. Russia, no. 42525/07, par. 145, 10 January 2012; Orchowski v. Poland, no. 17885/04, 22.10.2009; Lind v. Russia, no. 25664/05, par. 59, 6 December 2007; Kantyrev v. Russia, no. 37213/02, par. 50-51, 21 June 2007; Andrey Frolov v. Russia, no. 205/02, par. 47-49, 29 March 2007; Kadikis v. Latvia, no. 62393/00, par. 55, 4 May 2006; Labzov v. Russia, no. 62208/00, par. 44, 16 June 2005

²⁴ Badila v. Romania, no. 31725/04, art.73, 4 October 2011; Vlasov v. Russia, no. 78146/01, art. 84, 12 June 2008; Babushkin v. Russia, no. 67253/01, art. 44, 18 October 2007; Trepashkin v. Russia, no. 36898/03, art. 94, 19 July 2007; Ostrovar v. Moldova, no. 35207/03, art. 89, 13 September 2005; Peers v. Greece, no. 28524/95, art. 70-72, 19 April 2001.

²⁵ 563 US Brown v. Plata, p. 177-181 (23.5.2011).


²⁶ Orchowski v. Poland (22.10.2009)


באיטליה כאשר בית הדין האירופי לזכויות אדם הקציב בשנת 2013 שנה להבטחת שטח מחיה הולם לכל אסיר, יעד שחייב את איטליה להפחית את מספר האסירים שלה בלמעלה מ- 10,000 אסירים מתוך כ-65,000 אסירים²⁷; בהונגריה כאשר בית הדין האירופי לזכויות אדם פסק ב-2015 כי על המדינה להציג בתוך חצי שנה תכנית הכוללת לוח זמנים שתבטיח כי אסירים לא יוחזקו בשטח נמוך מ-3 מ"ר.²⁸

לסיכום

63. שלוש שנים חלפו ממועד הגשת העתירה. במהלך השנים שחלפו המשיבים לא נקטו בצעדים כלשהם לשיפור מצוקת הצפיפות החמורה במתקני הכליאה ולהפחתת הפגיעה בזכויות היסוד של אסירים ועצורים. מאז הגשת העתירה לא חל כל שיפור בתנאי המחיה של האסירים וכמחצית מהאסירים ממשיכים להיות מוחזקים בשטח מחייה נמוך מ-3 מ"ר (סעיף 33 לתשובה), מבלי שיש בתשובת המשיבים כל צפי או לוח זמנים לשינויים צפויים בנתונים אלו. הצעדים המתוכננים על ידי המשיבים, מבודכים ככל שיהיו, אינם כפופים לתוכנית או יעד לשיפור שטח המחיה לאסירים והם עשויים להביא, לכל היותר, לשיפור מזערי וזניח בשטח המחיה המוקצה לאסירים בעתיד הרחוק.
64. המשיבים אינם סותרים את עמדת העותרים. בדבר הפרת זכויות היסוד של האסירים כתוצאה מהחזקתם בשטח מחיה מצומצם כל כך, אולם ממשיכים להיאחז בחקיקת המשנה הקובעת סטנדרט לשטח מחיה מינימאלי עתידי בלבד כדי להצדיק את המשך המצב הקיים וכדי להתנער מחובתם להציג פתרונות קונקרטיים שיביאו להגדלת שטח המחיה לכלל האסירים המוחזקים על ידם בטווח זמן סביר.
65. בלא התערבות של בית משפט נכבד זה, סביר להניח כי ימשיכו האסירים לחיות עוד שנים רבות בצפיפות קשה הגורמת ללחץ ומועקה, יוצרת דוחק, מחנק ותחלואה, מגבירה את החיכוך והאלימות בין הכלואים, מאלצת אותם לשהות רוב היום במיטה ואף לאכול בה וכמעט שאינה מאפשרת לאסירים לעמוד בו זמנית או להתהלך בתא.

25 בספטמבר 2016


סיגל שהב, מ"ד


אן סוצ'ינו, עו"ד

²⁷ *Torreggiani and others v. Italy*, no. 4351/09 (8.1.2013); 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

²⁸ *Varga and others v. Hungary* (64586/16), Par. 104 (10.6.15).