

1 באוגוסט 2017

לכבוד
ח"כ דוד אמסלם
יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה

שלום רב,

הנדון: תקנות בתי הסוהר (שיקום אסירים), התשע"ז-2016

נבקש להביא בפני הוועדה בקצרה את עיקרי עמדת האגודה לזכויות האזרח בישראל בעניין התקנות, שבאישורן תדון הוועדה בישיבתה מחר, 2/8/2017.

1. בשנת 2012 אושר תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר (להלן: "התיקון"), שקובע את זכותם של אסירים לתנאי מאסר הולמים, ואת זכותם להשתלב בפעילויות חינוך, פנאי ושיקום. תיקון מס' 42 היווה אבן דרך בעיגון זכויות האדם של אסירים בחקיקה ראשית. התיקון לא רק נתן ביטוי לחובות המדינה לספק את התנאים לקיום בכבוד של מי שנמצא במשמורתה ולהקצות לכך את המשאבים הדרושים,¹ אלא הביא עימו בשורה חדשה. אם בעבר השיקום נחשב לחסד שנעשה עם האסיר, הרי שתיקון מס' 42 עיגן בחקיקה ראשית את השיקום כחלק בלתי נפרד מזכויות האסיר והטיל באופן רשמי את האחריות **והחובה** לממש זכות זו על שירות בתי הסוהר.

2. בביצוע מהלך זה ביטא המחוקק את שינוי תפיסתו ושינוי סדרי העדיפויות שלו באשר למטרות הענישה.² לשיטתו של המחוקק, יש להעמיד במוקד מטרות הענישה את השיקום והטיפול באסיר כמטרת על ולא רק את הכליאה לבדה. הדברים מתיישבים גם עם מסקנות דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן: "דוח דורנר").³ כן, הביע המחוקק את עמדתו הערכית כי תפקידו של שירות בתי הסוהר לא מתמצה בהחזקת אסירים במשמורת אלא גם בשיקומם.

3. לא בכדי שינה המחוקק את תפיסתו. מחקרים מראים כי לחומרת הענישה אין השפעה משמעותית על חיזוק ההרתעה, ומטבע הדברים גם לא על הפחתת מידת הרצידיביזם של אסירים משוחררים, דהיינו, על מידת חזרתם של אסירים לפשיעה (ולבתי הכלא) לאחר שחרורם.⁴ לפעילויות של חינוך, פנאי ולשירותי שיקום הניתנים לאסיר או לאסיר המשוחרר, לעומת זאת, יש חשיבות מכרעת. שירותים אלה הוכחו כמצמצמים את מידת הרצידיביזם ולפיכך יש בהם כדי להועיל הן לאסיר והן לחברה כולה שנהנית מהפחתה בשיעורי הפשיעה בקרבה ומהגנה טובה יותר על שלום הציבור. צמצום מספר האסירים גם ייטיב את תנאי המחיה של האסירים הכלואים, יוריד את הצפיפות ויאפשר השקעת משאבים גדולה יותר בכל אסיר.

¹ ר' בג"ץ 114/86 וייל נ' מדינת ישראל, פ"ד מא(3) 477, 492 (1987).
² ר' דבריו של ח"כ אמנון כהן, יו"ר ישיבת ועדת הפנים דאז, בפרוטוקול ישיבה מס' 342 של הכנסת ה-18, 266 (7.5.2012).
³ הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, דו"ח הוועדה (2015).
⁴ ר' שם, בעמ' 19.

4. החיוב לקבוע תקנות ליישום הוראות החוק שיקף שתי דרישות עיקריות של המחוקק. ראשית, הדרישה שזכויות האסיר לא יישארו רשימת עקרונות עלי ספר, אלא יינתן להן ביטוי אופרטיבי. יש להזכיר בהקשר זה כי בדיונים בוועדה זו, חברי הוועדה עמדו על כך שיתווסף להצעת החוק הסעיף העוסק בזכות האסיר לשיקום והתקנות שיש לפרסם מכוחו. הוספת סעיף זה היתה תנאי להעברת ההצעה בקריאה שניה ושלישית.⁵
- שנית, הדרישה שממוש זכויות אלה יתבצע תוך סטנדרטיזציה של התחום ובאופן שוויוני ואחיד.
5. למרות האמור לעיל, מעל לחמש שנים ועד ליום ראשון, 30/7/2017, לא פורסמה טיוטת התקנות לציבור. האגודה לזכויות האזרח פנתה לשר לבטחון פנים בעניין בדצמבר 2015⁶ ובתשובה שנתקבלה ממשרדו נמסר שעומלים על התקנות. עתה משפורסמו התקנות המוצעות ניתנו לציבור שלושה ימים בלבד ללמוד אותן ולהביא הערותיו. סד זמנים זה אינו הולם את חשיבותן של התקנות ואת השינוי שהן אמורות להביא. חשוב מכך, למרבה הצער, קריאת טיוטת התקנות מלמדת שאין בהן בשורה של ממש, והן אינן מיישמות, הלכה למעשה, את תכלית הסעיפים שמתוקפם מוצע להתקיין ואת השינוי התפיסתי שעמד בבסיסו של התיקון לחוק.
6. דוח הסניגוריה הציבורית, שפורסם ביוני 2017 ובחן את תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה בארץ, מציין בקשר להליכי שיקום:

"ממצאי הביקורים שנערכו על ידי נציגי הסניגוריה הציבורית במהלך שנת 2016 עולה כי בחלק ממתקני שב"ס אכן נעשים מאמצים על מנת להרחיב את מערך הטיפול והשיקום ולפעול לשיקומם של אוכלוסיית הכלואים, באופן שיבטיח את שילובם בבוא העת חזרה לחברה. עם זאת, נמצא כי במקרים רבים הוראות החוק אינן מיושמות וכי רבים מן הכלואים השוהים במתקני שב"ס אינם זוכים למענה שיקומי הולם. ב-4 מתקני כליאה בהם ביקרו אנשי הסניגוריה הציבורית נמצאו ליקויים הנוגעים לאיכות הטיפול הסוציאלי ולמחסור בכוח אדם ובמסגרות טיפול ושיקום לכלואים; ב-5 מתקני כליאה נמצא כי קיימת מדיניות של אי-מתן שירותי שיקום, חינוך ואף לא טיפול סוציאלי לכלואים ביטחוניים; ב-5 מתקני כליאה נמצאו ליקויים הנוגעים להעדר תכניות חינוך, טיפול ושיקום לדוברי שפות שאינן עברית; ב-10 מתקני כליאה התגלו ליקויים הנוגעים למסגרות החינוך והפנאי; וב-8 מתקני כליאה נמצאו ליקויים הנוגעים למסגרות התעסוקה."⁷

מדו"ח הסניגוריה עולה, ששירותי שיקום, חינוך ופנאי ניתנים גם כיום לאסירים, ואולם באופן חלקי מאוד, שרירותי, בלתי שוויוני ובלתי אחיד ותוך הקצאת משאבים בלתי מספקת.

⁵ ר' פרוטוקולים משיבות ועדת הפנים וההגנה על הסביבה מיום 21.2.2012 ומיום 7.5.2012 שדנו בתיקון מס' 42.

⁶ ר' www.acri.org.il/he/36262

⁷ הסניגוריה הציבורית, תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנת 2016, יוני 2016.

7. התקנות אינן מרפאות את הפגם, ואינן קובעות קריטריונים אחידים לשיקום. למעשה, מותירות התקנות את ההחלטה לגבי היקף השיקום בבתי הכלא לוועדה שברשותה יעמוד מנהל בית הסוהר או סגנו, וללא שיש כל הנחייה שבועדה יהיו חברים גם מתחום השיקום והטיפול.
8. החובה המוטלת על המדינה להקצאת שטח מחיה מינימלי לאסירים לאור פסק הדין של בית המשפט הגבוה לצדק,⁸ מגביה את חובתה לשיקום של אסירים. הקשר הישיר בין העדר שיקום למידת הרצידיביזם של אסירים משוחררים והחובה המוטלת על המדינה לעמוד בלוחות הזמנים שהציב בג"ץ ליישום פסק הדין מחייב את הממשלה גם הוא לשינוי התפיסתי שאותו הובילה הכנסת בכל הנוגע לשיקום אסירים. על התקנות לשקף תפיסה זו.
9. אנו מפצירים בחברי הוועדה לקיים דיון מעמיק בתקנות ולעמוד על אי-התאמתן לרוח התיקון לחוק. טרם אישור התקנות יש לדאוג כי ישקפו את החובות המוטלות על שירות בתי הסוהר בכל הנוגע לזכות אסירים לשיקום.

בברכה,

רוני פלי, עו"ד

⁸ בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לבטחון פנים (13.6.2017)