

- העותרים:**
1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
 2. המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן
 3. רופאים לזכויות אדם
- כולם ע"י ב"כ עוה"ד אן סוצ'יו ו/או עודד פלר ואח'

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
רח' בן גוריון 26, רמת גן
מען למכתבים: ת"ד 852, בני ברק, מיקוד 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

תגובה מטעם העותרים לבקשה לשינוי מועד קיום פסק הדין

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.3.2018, מתכבדים העותרים להגיש את תגובתם לבקשת המשיבים לשינוי מועד קיום פסק הדין.

1. עיון בבקשת המשיבים מעלה את הרושם, כי לא הפנימו את העובדה שההליך הסתיים. לשיטתם אפשר להמשיך ולהציג בפני בית המשפט תכניות להקלה על הצפיפות בבתי הסוהר בטווח הרחוק, בדיוק כפי שעשו בתגובותיהם לבית המשפט כדוגמת הודעת העדכון מיום 2.4.2017 אשר צורפה כנספח לבקשה הנוכחית. חמור מכך, המדינה מבקשת מבית המשפט להשלים עם קיומה של מערכת כליאה שבה מרבית העצורים והאסירים שוהים בתנאי מחייה בלתי חוקתיים הפוגעים בליבת הזכות לכבוד למשך עשור נוסף.

2. פסק הדין הורה למשיבים לפעול על מנת לשים קץ לפגיעה המתמשכת "בזכות לקיום מינימלי בכבוד במונחה הבסיסי ביותר" (סעיף מז לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין) באמצעות העמדת שטח המחיה לכל אסיר על 4.5 מ"ר. בית המשפט הנכבד הקציב למשיבים 9 חודשים להעמדת שטח מחייה של 3 מ"ר לכל אסיר ועצור ו-18 חודשים להעמדת שטח המחיה המינימאלי על 4.5 מ"ר (סעיף קכג לפסק הדין).

3. המשיבים העלו שוב ושוב במהלך ההתדיינות טענות בדבר הנטל המשמעותי שצפוי מהיענות לסעד המבוקש בעתירה. כבוד המשנה לנשיאה רובינשטיין התייחס לטענות אלה, דחה אותן ומצא לנכון להדגיש בפסיקתו כי **"השלכות הכרעתנו ברורות"** (סעיף קכד לפסק דינו). בנוסף, פירט בית המשפט הנכבד מספר אפשרויות העומדות בפני המשיבים למימוש פסק הדין **"בלוח הזמנים ובנתון לצו המוחלט"** (סעיף קכז לפסק הדין).
4. מכך ברור, כי בית המשפט ערך בפסק הדין את האיזונים הדרושים בין המורכבות הגדולה שביישום פסק הדין והשלכותיו לבין הפגיעה המתמשכת בזכויותיהם של אלפי אסירים לתנאים מינימאליים של קיום בכבוד. לוח הזמנים שקבע בית המשפט משקף איזון זה.
5. כעת, חוזרים המשיבים על הטענות שהועלו על ידם זה מכבר במהלך ההתדיינות ונדחו בפסק הדין, ועל בסיסן הם מבקשים לשנות באופן דרמטי את הצו המוחלט. במקום להקצות 4.5 מ"ר לכל אסיר בתוך שנה וחצי ממועד מתן פסק הדין מבקשים המשיבים לעשות זאת בתוך 10 שנים, עד לשנת 2027. ומה בעניין יישום אבן הדרך הראשונה בלוח הזמנים שקבע בית המשפט, הבטחת 3 מ"ר לכל אסיר ועצור עד חודש מרץ 2018? המשיבים מתעלמים משלב זה לחלוטין ואין בבקשתם כל התחייבות או אף צפי להעמדת שטח המחיה על 3 מ"ר. נזכיר, כי קיימת הסכמה במשפט הבינלאומי, אליה הפנה גם בית המשפט בפסק דינו (סעיפים נא-נח לפסק דינו של השופט רובינשטיין), כי החזקת אסירים מתחת ל-3 מ"ר מפרה את האיסור על **ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה**. בפועל, מבקשים המשיבים את אישור בית המשפט להמשיך ולהימנע מהבטחת סטנדרט מינימאלי כלשהו עד לשנת 2027 כך שלא תהיה כל מניעה להמשיך ולהחזיק אסירים בשטח של 2.5 מ"ר ואף למטה מכך במשך עשור נוסף, כפי שנהוג כיום בחלק גדול ממתקני הכליאה.¹
6. אין לקבל את הפער העצום בין לוח הזמנים שהקצה בית המשפט להפסקת הפגיעה הקשה בזכויות היסוד של אסירים ועצורים בישראל לבין זה שהמשיבים מבקשים כעת מבית המשפט לאמץ תחת פסק דינו. יפים לענייננו דברי השופטת (כתוארה דאז) נאור בעניין מגרון השני, שם התבקשה הארכה של שלוש שנים וחצי (לעומת שמונה חודשים) לפינוי המאחז הבלתי חוקי: **"משך הזמן המבוקש עד הפינוי הוא בלתי סביר בעליל. די בכך כדי לדחות את הבקשה. מדובר למעשה בניסיון לשנות את האיזונים שנקבעו בפסק דין חלוט."** (בג"ץ 8887/06 יוסף מוסא עבד א-ראזק אל-נאבות נ' שר הביטחון (החלטה מיום 25.03.2012, ההדגשה הוספה)).
7. ברי, כי בית המשפט הנכבד אינו אמור לבחון בשלב זה את סבירותה של התכנית שמוצגת במסגרת הבקשה שהגישו המשיבים. משום כך, נעיר על הדברים בקצרה ולמעלה מן הצורך, ונאמר זאת: התוכנית שמוצגת כעת לבית המשפט כפתרון ארוך טווח לבעיית הצפיפות היא **תכנית "על תנאי" רצופה מכשולים והתניות**.

¹ כך, לדוגמה, מדו"ח הסנגוריה הציבורית בעניין **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שב"ס** שפורסם ביולי 2017 עולה, כי בבית מעצר אילת שוהים עצורים בחלק מהתאים בשטח ממוצע של 0.77 מ"ר; בבית סוהר קציעות שוהים אסירים באגפים 5 ו-6 בשטח מחיה של 2.4 מ"ר ובאגף 15 שטח המחיה לאסיר עומד על 2.25 מ"ר; בבית סוהר עופר שטח המחיה בתאים עומד על 2.1 מ"ר לאדם; בבית סוהר דמון עומד שטח המחיה על 2.2 מ"ר-2.8 מ"ר; בבית סוהר שיטה מוקצה לכל אסיר באגף 2 שטח מחיה של 2.5 מ"ר.

8. כך, למשל, המשיבים טוענים ש"קיימת סבירות" כי כ-1,800 מתוך 6,000 האסירים הדרושים כדי לקיים במלואו את פסק הדין יתפנו "כך יש לקוות" כבר בתוך כשנה ממועד "יישום החלטת הממשלה הלכה למעשה, על מרכיביה השונים" (סעיפים 6 ו-31 לבקשתם). מתי צפוי יישום החלטת הממשלה? לא ברור. מהם המרכיבים השונים בהחלטה? אינספור התניות ומכשולים וביניהם, שלא יהיה שינוי במספר האסירים והעצורים; שיתקיים שיתוף פעולה שהינו הכרחי בין משטרת ישראל וגופי התביעה השונים; שתיקוני החקיקה הנדרשים ותקצובם יושלמו בכנסת; ולאחר מכן שתיקוני חקיקה אלו ייושמו על ידי הערכאות המשפטיות (סעיפים 6 ו-31). בהקשר זה ראוי להזכיר, כי הצעת החוק להארכת עבודות השירות משישה לתשעה חודשים עברה בקריאה ראשונה כבר בנובמבר 2016 ועד היום עדיין לא התקדמה לשלבי החקיקה הבאים. על כל אלה יש להוסיף, כי לפי נתוני משרד ראש הממשלה 35% מהחלטות הממשלה אינן מבוצעות.² על חילוקי הדעות בקרב המשיבים אפשר ללמוד מכך, שהמשיב 1, השר לביטחון פנים, לא חתם על הצעת ההחלטה שהוגשה לממשלה; עמדתו של היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים "לא התקבלה עד למועד הפצת חוות דעת זו"³; ואפילו לבקשה זו שהגישו המשיבים לשינוי מועד קיום פסק הדין לא צורף תצהיר מאת המשרד לביטחון פנים, אלא תצהירים מטעם מזכיר הממשלה, משרד האוצר ושב"ס.

9. המשיבים מבקשים להלך אימים על בית המשפט הנכבד ולהציג בפניו שתי חלופות בלבד: מימוש תכנית שעיקרה בניית מקומות כליאה נוספים בתוך עשר שנים או "שחרור המוני של אלפי אסירים לקהילה... [ש]עלול לסכן את שלום הציבור בטווח המידי... [ו]יש בו פגיעה קשה בגזרי הדין ובתכליות הענישה" (סעיפים 15, 22 ו-32 לבקשה). השימוש בהפחדה ובאיסור סרק אינו ראוי והוא נטען בעלמא בלי שנעשה כל מאמץ לבסס טענה זו. בהקשר זה ראוי להזכיר את הערת בית המשפט לפיה "ניתן להפחית את שיעור הכליאה יחד עם הפחתת שיעור הפשיעה, בין היתר כיון שהפחתת שיעור הכליאה מפחיתה את שיעור העבריינות החוזרת (רצידיביזם)" (סעיף קכו). עוד יש להדגיש, כי בהתאם לנתוני המשיבים, 68% מסך האסירים נשפטים לתקופות הקצרות משנת מאסר (סעיף 21 לבקשה) ואשר ממילא צפויים להשתחרר בתוך פרק זמן קצר מאד ולחזור לחברה.

10. מלבד "שחרור המוני" של אלפי אסירים קיימות דרכים רבות אחרות שאפשר לנקוט בהן כדי להפחית את מספר האסירים והעצורים באופן מידי ולעמוד בהוראות פסק הדין בלי לסכן את שלום הציבור. כך, לדוגמה, הפחתת מספר המעצרים ושימוש בחלופות למעצר היא דרך פעולה מרכזית שהמשיבים נמנעו לחלוטין מלהזכיר בבקשתם, וזאת אף על פי שעצורים מהווים כיום 30% מכלל הכלואים הפליליים ואף שכבוד המשנה לנשיאה רובינשטיין התייחס מפורשות לדרך פעולה אפשרית זו בפסק דינו (סעיף קכה).

11. מקומם במיוחד, שהמשיבים המתינו מלוא פרק הזמן שניתן להם לביצוע השלב הראשון של הצו המוחלט, הבטחת שטח מחיה של 3 מ"ר עד מרץ 2018, מבלי שנקטו בפעולה כלשהי ליישום הדרגתי שלו. המשיבים ניצלו פרק זמן זה לגיבוש מתווה אחד ויחיד לטווח הרחוק מאד תוך וויתור מראש על ניסיון לציתת לפסק הדין במועד שנקבע, ובלי שנקטו בצעדים כלשהם כדי להקל על הצפיפות. כך עולה

² משרד ראש הממשלה, [דיווחי ביצוע על החלטות ממשלה, דוח מסכם 2015](#), 8.6.2016. הנתונים נוגעים להחלטות הממשלה הביצועיות בלבד שנקבע להן מועד לביצוע ומועד ביצוען הסתיים בשנת 2015.

³ חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים, נספח מש/1 לבקשת המשיבים.

בבירור מדבריו של יועמ"ש המשרד לביטחון פנים, מר יואל הדר, בדיון שנערך ביום 27.11.2017 בוועדת הפנים והגנת הסביבה: **"אנחנו מעריכים שלא נעמוד במה שנדרש. אבל אנחנו צריכים להראות שקידה ראויה ולכן זה מה שאנחנו עושים כרגע... נראה שקידה ראויה ובתקוה שתהיה לנו תכנית לטווח הארוך... גם בשלב הביניים לא נעמוד"**. ואכן, מבדיקה שערך שב"ס בכלל מתקני הכליאה לקראת הגשת בקשה זו עולה כי לא חל כל שינוי בשטח המחיה הממוצע המוקצה לאסירים.⁴

12. כבר ביום 19.12.2017 פנו העותרים ליועץ המשפטי לממשלה בעניין היערכות ליישום הצו המוחלט והבהירו, כי "בפועל, אין כל ביטוי מעשי לפסק הדין וברור כעת, כי במרץ 2018 לא צפוי שיפור כלשהו בצפיפות הקשה ממנה סובלים מרבית האסירים. עמדתנו היא, כי כבר כעת המדינה מפרה ומבזה את פסק הדין משלא מבוצעת כל פעולה לצמצום פער הצפיפות הקיים וכי חובה לנקוט בצעדי חירום מידיים כדי לממש את הוראות פסק הדין במועד". עוד ציינו העותרים, כי מאז מתן פסק הדין לא זו בלבד שלא חלה הקלה במצוקת הצפיפות, אלא שסביר להניח כי המצב אף הורע נוכח העלייה במספר העצורים ביחס לשנה שעברה.⁵ פניית העותרים לא נענתה.

פניית העותרים ליועץ המשפטי לממשלה מיום 19.12.2017 מצ"ב **כנספח ת/1**.

13. בית המשפט התייחס להתנהגות דומה של המדינה בעניין דאהריה, שעסק בהסרת מכשול שהוצב שלא כדין, שם הגישה המדינה בקשה לדחיית מועד ביצוע של ארבעה חודשים שלושה ימים לפני תום התקופה שהוקצבה לה להסרת מכשול הביטחון: "הנה התברר, כי המדינה המתינה משך כל תקופת הזמן שניתנה לה, נמנעה מלהסיר את המכשול... המדינה בחרה שלא למלא אחר צו בית המשפט ולבוא לפנינו לאחר תום התקופה בבקשה שמשמעותה שינוי פסק הדין. אין להשלים עם התנהגות זו" (בג"ץ 1748/06 ראש עיריית דאהריה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (החלטה מיום 24.07.2007, ההדגשה הוספה)).

14. על ההיתכנות לעמוד בהוראות פסק הדין ניתן ללמוד מההתמודדות של מדינות אחרות עם לוחות זמנים דומים לפתרון בעיית הצפיפות, כפי שציין כבוד השופט מלצר בפסק דינו: "בדרך זו אף נהגו מדינות שונות בעולם, לאחר שפסיקה של הערכאות העליונות הרלבנטיות לגביהן חייבה אותן לעשות כן (בצוים ובהנמקה דומים לאלה שבפסק דיננו)... " (סעיף 8 לפסק דינו של השופט מלצר).

15. **בקליפורניה**, לדוגמה, התמודדו עם פסיקת בית המשפט העליון מ-2011⁶ באמצעות שתי רפורמות עיקריות: האחת, חקיקה מ-2011⁷ שהעבירה את האחריות לניהול כליאה של עבירות בדרגות חומרה נמוכות (triple non offenses- non serious, violent or sexual) מבתי כלא מדינתיים למחוזיים ולפיקוח של שירות מבחן. החקיקה הועברה בתוך חודשיים ונכנסה לתוקף לאחר שבעה חודשים.

⁴ דבריו של גונדר אילן מלכא, רמ"ט שב"ס, מיום 31.1.2018 בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה: "השטח הממוצע בכלל מתקני הכליאה בבתי הסוהר עומד על 3.2... נכון להיום. מיוני עד אוקטובר-נובמבר קיימנו בדיקה.... בין המתקנים הכי נמוכים, שזה 2, עד המקום הכי גבוה שזה 5.6".

⁵ מספר הכלואים (אסירים ועצורים) בסוף שנת 2017 (16,749) נותר זהה למספר בסוף שנת 2016 (16,704) אולם חלה עליה במספר העצורים הפליליים: 3,292 בסוף 2017 לעומת 3,113 ב-2016. מתוך: תשובת שב"ס ביום 11.12.17 לבקשת חופש מידע בעניין "מספר עצורים וכלואים בחלוקה לפי שנים".

⁶ **Brown v. Plata**, 563 US 493 (2011)

⁷ Public Safety Realignment (Bill 109)

שנתיים לאחר מימוש הרפורמה הזו פחתה אוכלוסיית הכלואים בכ-25,000 איש.⁸ הרפורמה השנייה, היא חקיקה מ-2014 אשר הפחיתה את הענישה על מספר עבירות סמים ורכוש (באמצעות שינוי סיווג מעבירות מסוג felony ל-misdemeanors) ואפשרה גם לאסירים שכבר מרצים את עונשם בגין עבירות אלה לעתור בבקשה לגזור מחדש את דינם. חקיקה זו הביאה לירידה של כ-10% במספר האסירים בתוך שנה.⁹

16. גם **איטליה** התמודדה עם פסיקה של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-2013 באמצעות רפורמה חקיקתית מהירה (חלק מהחוקים עברו בתוך שמונה חודשים ממועד פסק הדין). בין היתר נקבעו בחקיקה: הארכת משך הקיצור המוקדם של המאסר בגין התנהגות טובה (מ-45 ל-75 ימים לכל 6 חודשי מאסר); הרחבת המקרים שבהם ניתן לגזור תקופת מבחן במקום מאסר (מאסרים של עד 4 שנים במקום עד 3 שנים); מאסר בית במקום כליאה לנאשמים שעונשם עד 18 חודשים; הפחתת הענישה על עבירות סמים מסוימות.¹⁰

17. **הונגריה** התמודדה עם פסיקה דומה של בית הדין האירופי לזכויות אדם מ-2015 שדרשה מענה לבעיית הצפיפות בתוך שנה באמצעות בניה מאסיבית של מקומות כליאה לצד מהלכים שנועדו להפחית את מספר הכלואים: בין ינואר 2015 לנובמבר 2015 נוספו 899 מקומות כליאה; החל מאפריל 2015 אפשרו לאסירים שנדונו בעבירות קלות להשתחרר לביתם לריצוי ששת החודשים האחרונים של מאסרם תחת מעקב אלקטרוני; בתוך שנה עלה אחוז מעצרי הבית שאושר על ידי בית המשפט מ-2.3% ל-3.6% וגם אחוז הבקשות למעצר בטרם משפט ירד מ-2.79% ל-2.37%.¹¹

18. ראוי לציין, כי בית המשפט האירופי לזכויות אדם נוהג לפסוק באינספור תיקים פיצויים לאסירים ממדינות שונות שהוחזקו בשטח מחיה הנמוך מ-3 מ"ר. כמו כן, בעקבות פסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם בעניין איטליה, נחקק באיטליה ב-2014 חוק שמאפשר לאסירים המוחזקים בשטח נמוך מ-3 מ"ר להגיש בקשה לקיצור תקופת מאסרם וכן מאפשר לאסירים שהוחזקו בתנאים כאלה להגיש תביעה אזרחית לפיצוי.¹² גם הונגריה חוקקה הסדר המאפשר לאסירים המוחזקים בצפיפות לתבוע פיצוי נזיקי כמענה לפסיקת בית הדין האירופי לזכויות אדם בעניין זה.¹³

19. "לא נפריז אם נאמר, כי שטח מחיה פיסי של אסיר מהווה אחד מצרכיו הבסיסיים ביותר, הקיומיים. חיוני מכל בחינה כי יתקיים שטח שבו יוכל האסיר לחיות את חייו במגבלות הנובעות ממאסרו. עניינו בליבת כבוד האדם, בגרעין הזכות" (סעיף לט לפסק הדין). ועוד: "עניינו כאמור בליבת כבוד האדם ובהגשמתה של הזכות לקיום מינימלי בכבוד במובנה הבסיסי ביותר" (סעיף מז לפסק הדין). **העותרים יבקשו כי בית המשפט הנכבד לא ייתן למשיבים היתר להוסיף ולפגוע בליבת כבוד האדם.**

⁸ California Department of Corrections and Rehabilitation, **Fact Sheet: 2011 Public Safety Realignment**, 19.12.2013.

⁹ Board of State and Community Corrections (BSCC), **Jail Profile Survey Fourth Quarter Results (2014) and Jail Profile Survey First Quarter Results (2015)**.

¹⁰ Federica Favuzza "Torreggiani and Prison Overcrowding in Italy", **Human Rights Law Review** 17, 160-165 (2017).

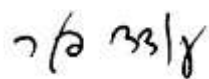
¹¹ Council of Europe, Committee of Ministers, **Revised Action Plan of the Government of Hungary**, p. 27-32, 14.11.2016.

¹² הערה 6 לעיל, עמ' 165-162.

¹³ הערה 7 לעיל, עמ' 36-31.



ד"ר סיגל שהב, עו"ד



עודד פלר, עו"ד



אן סוצ'ין, עו"ד

ב"כ העותרים