תנאי הכליאה במתקני שירות בתי הסוהר

<u>דוח מיוחד על רקע מצב החירום הכליאתי</u>

על רקע המצב הביטחוני, **בחודשים האחרונים עדה הסניגוריה הציבורית למשבר כליאתי חסר תקדים, במסגרתו מצופפים עצורים ואסירים – <u>הן פליליים והן ביטחוניים</u> – למרחב מחייה בלתי אנושי ואף לכדי הלנה על הרצפה**. קרוב למחצית מן הכלואים בישראל מוחזקים בתנאי צפיפות קשים שאינם עומדים ב"פעימה הראשונה" של בג"ץ שטח המחיה (קרי מוחזקים בשטח נמוך מ-3 מ"ר), ובהם אלפי עצורים ואסירים פליליים המהווים כ-20% מכלל הכלואים הפליליים. כ-3,400 כלואים לנים שלא על מיטה, אלא בעיקר על גבי מזרנים שעל הרצפה.

כפי שנקבע בפסיקת בג"ץ, שטח המחיה המינימאלי לאסיר נוגע ל"לגרעינה של הזכות לכבוד ולליבתה". **הלנה בתנאי צפיפות קשים, ובפרט הלנה שלא על מיטה, פוגעים אנושות בכבוד האדם ובצלם האנוש**, גם כשמדובר במי שהורשעו בעבירות חמורות. זכותו של העצור והאסיר למיטה לישון בה "מצויה בגרעין הקשה של זכויות היסוד לקיום בתנאים מינימאליים, הנתונה לאדם כחלק מההגנה על כבודו". יתרה מכך, על פי הדין הבינלאומי, **החזקת אסיר בשטח של 3 מ"ר ומטה עולה לכדי ענישה אכזרית, בלתי אנושית ומשפילה.**

הסניגוריה הציבורית מבינה היטב את המצב החריג שנובע מהלחימה, ואת הצורך בקליטת עצורים ואסירים רבים בעת הזו. **עם זאת, אנו סבורים כי לא ניתן להשלים עם מציאות בה מוחזקים אלפי עצורים ואסירים בשטח מחיה בלתי אנושי לאורך תקופה הולכת ומתמשכת**. על מנת להתרשם מהמצב השורר בשטח ובכדי לפעול לשיפור מידי בתנאי החזקת העצורים והאסירים בישראל, ערכה הסניגוריה הציבורית במהלך חודש דצמבר 2023 ארבעה ביקורים רשמיים במתקני כליאה. ממצאי הביקורים, אשר יפורטו בהרחבה במסגרת דוח זה, **מעלים תמונה מדאיגה של פגיעה חריפה וחסרת תקדים בזכויות העצורים והאסירים בישראל.**

<u>רקע</u>

בפתח הדברים, נעמוד בקצרה על הרקע למשבר הכליאה הקיצוני שנוצר. בשנת 2017 ניתן פסק הדין בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (נבו 13.06.2017) להלן: (**"בג"ץ שטח המחיה"**), במסגרתו קבע בית המשפט העליון כי על המדינה להעמיד לרשותם של העצורים והאסירים שטח מחיה מינימאלי שיאפשר את שהייתם במתקני הכליאה בכבוד. פסק הדין התבסס, בין היתר, על דוחות תנאי הכליאה שפירסמה הסניגוריה הציבורית לאורך השנים, מהם עלה כי אלפי עצורים ואסירים בישראל שהו בתנאי צפיפות חמורים ובלתי אנושיים המגיעים לכדי 2 עד 3 מ"ר לאסיר.[1] בית המשפט העליון קבע כי בתוך שתי פעימות, תספק המדינה לכל עצור שטח

[1] הסניגוריה הציבורית **צפיפות אוכלוסין – דוח הסניגוריה הציבורית בנושא הצפיפות במתקני הכליאה** (2013). לעיון בדוח המלא וביתר דוחות הסניגוריה בדבר תנאי המעצר והמאסר בישראל: https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/public_defender_detention_and_imprisonment_conditions_reports.

מחיה של 4.5 מ״ר (כולל שירותים ומקלחת). נקבע כי בתוך 9 חודשים ממועד מתן פסק הדין תפעל המדינה להרחבת שטח המחיה לכל עצור ואסיר עד למינימום של 3 מ״ר (**הפעימה הראשונה**), ותוך 18 חודשים – להרחבת שטח המחייה עד למינימום 4.5 מ״ר כולל שירותים ומקלחת (**הפעימה השנייה**).

רק כשנתיים לאחר מתן פסק הדין, הודיעה המדינה כי השלימה את הפעימה הראשונה וכי כל האסירים והעצורים בישראל מוחזקים בשטח מינימאלי של 3 מ״ר. אשר למימוש הפעימה השנייה, המדינה הגישה מספר בקשות לדחיית מועד יישום פסק הדין, שבמרכזן עמדה אישור התוכנית הממשלתית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר (החלטת ממשלה 1903)[2]. נכון להיום, התאריך העדכני ליישום פסק הדין הוא עד סוף שנת 2027.

מהאמור עולה כי עוד בטרם מצב החירום הביטחוני אסירים ועצורים הוחזקו בצפיפות קשה במתקני הכליאה בישראל. מביקורים שערכה הסניגוריה הציבורית במתקני הכליאה בשנים האחרונות עלה כי על אף שהמדינה עדכנה על השלמת יישום הפעימה הראשונה, באגפים רבים עדיין שררה צפיפות קשה ולעיתים הוחזקו בהם עצורים ואסירים בשטח הנמוך מ-3 מ״ר.[3] תמיכה בממצאים אלו ניתן למצוא בנתונים שפרסם לאחרונה המשרד לביטחון לאומי[4], לפיהם, ערב המלחמה מצבת הכלואים עמדה על 16,353, חריגה של קרוב ל- 2,000 כלואים מתקן הכליאה שעומד על 14,500 כלואים.

על רקע חריגה זו והעמידה בתנאי הפעימה הראשונה בלבד, הובילו האירועים הביטחוניים לצורך בקליטת אלפי עצורים ואסירים נוספים בפרק זמן של חודשים ספורים. **משמעות הדבר היא ציפוף פתאומי ודרמטי במתקני הכליאה של שב״ס הצפופים ממילא, ואף חריגה מהוראות הפעימה <u>הראשונה</u> שנקבעה בבג״ץ שטח המחיה**. לצורך החריגה מהוראות בג״ץ שטח המחיה, נחקק בחודש אוקטובר 2023 החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס׳ 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ״ד-2023 (להלן: ״**הוראת השעה**״).

על פי הוראת השעה, למשך שבעה חודשים, רשאי השר לביטחון לאומי להכריז על מצב חירום כליאתי אם סבר שעקב המצב הביטחוני לא ניתן לקיים את הוראות הפסיקה לעניין שטח המחיה והזכאות למיטה. **זאת, ללא קביעת רף מינימאלי חלופי כלשהו**. כלומר, מאז נכנסה לתוקף הוראת השעה וכל עוד תוקפה מוארך בהתאם למנגנון הקבוע בחוק, **מצב בו שטח המחייה של אסיר נמוך מ-3 מ״ר והוא אף ישן על הרצפה (במזרון כפול) – לא מהווה הפרה של הוראות הדין.**

לפי הנתונים שפרסם המשרד לביטחון לאומי, מאז פרוץ המלחמה, קלט שירות בתי הסוהר למעלה מ-3,400 עצורים ואסירים, כך שכיום מוחזקים במתקניו 20,113 כלואים פליליים וביטחוניים. על פי הנתונים שפורסמו, בעקבות חקיקת הוראת השעה – **קרוב <u>למחצית</u> מן הכלואים בישראל**

[2] החלטת מספר 1903 של הממשלה מיום 23.10.2022.
[3] לעיון בדוחות הסניגוריה בדבר תנאי המעצר והכליאה בישראל:
https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/public_defender_detention_and_imprisonment_conditions_reports
[4] דיווח לפי סעיף 19כא(ג) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש] תשל״ב- 1971.

מוחזקים בתנאי צפיפות קשים שאינם עומדים בתנאי הפעימה הראשונה של בג"ץ שטח המחיה, ובהם אלפי עצורים ואסירים פליליים <u>המהווים כ-20% מכלל הכלואים הפליליים</u>. כן דווח כי למעלה מ-3,400 כלואים לנים שלא על מיטה, אלא בעיקר על גבי מזרנים שעל הרצפה.[5]

נוכח הפגיעה חסרת התקדים בזכויות האסירים והעצורים עקב ההכרזה על "מצב חירום כליאתי", במהלך חודש דצמבר 2023, ערכו נציגי הסניגוריה הציבורית ארבעה ביקורים רשמיים במתקני שירות בתי הסוהר. נציגי הסניגוריה ביקרו בבית סוהר כרמל, בבית סוהר דמון, בבית סוהר אשל ובבית מעצר ירושלים ("מגרש הרוסים"). בעקבות הביקורים בבתי הסוהר כרמל ודמון ובבית המעצר ירושלים נכתבו דוחות מסכמים אשר הועברו מבעוד מועד לעיונם ולתגובתם של הגורמים הרלוונטיים בשב"ס. דוח הביקור בבית סוהר אשל יועבר להתייחסות מפורטת של שב"ס בימים הקרובים, אך בשל הממצאים שעלו בביקור הוחלט לכלול גם אותם בדוח זה, וההתייחסות שתתקבל לגביהם תופץ בנפרד בהמשך.

בטרם יובאו ממצאי הביקורים, מן הראוי לציין כי אנשי הסניגוריה זכו ככלל ליחס אדיב מאוד ולשיתוף פעולה מלא מצד המפקדים ואנשי הסגל במתקני הכליאה. בקרב ממלאי התפקידים ניכרת, על פי רוב, מודעות גבוהה לצורך החיוני לשמור על זכויות העצורים והאסירים, והתייחסות עניינית ומפורטת לביקורות ניכרה גם בתגובותיה של היחידה לביקורת פנים בשב"ס.

<u>ממצאי הביקורים</u>

במהלך סיור שנערך באגף 1 **בבית סוהר כרמל,** נמסר לצוות המבקרים כי תפוסת האגף היא 78 אסירים, אולם נוכח מצב החירום מאוכלסים בו 88 אסירים. ואכן, אסירים רבים הלינו על צפיפות חריפה בתאיהם וביקשו מצוות המבקרים להיכנס לתאים על מנת להתרשם מהצפיפות. כך למשל, באחד מהתאים אליהם נכנסו נציגי הסניגוריה נמצאות כדרך קבע 10 מיטות. לאחרונה, הוכנסו למרכז החדר שלוש מיטות נוספות כך **<u>שבתא אחד מוחזקים 13 אסירים כאשר לכל אסיר 2.42 מ"ר</u>**. המבקרים התרשמו כי מדובר בתאים בהם הצפיפות ניכרת ממילא, וכי הוספת מיטות נוספות למרכזם יוצרת בתאים צפיפות בלתי נסבלת אשר מקשה על התנהלות בתא.[6]

כפועל יוצא של הצפיפות הקשה, ציין אחד האסירים **מבית סוהר כרמל** כי **<u>נוצר מצב בו 13 אסירים נדרשים לעשות שימוש בתא שירותים אחד</u>**. מטבע הדברים הדבר יוצר לחץ רב בבית הכלא, יוצר

[5] דיווח לפי סעיף 19כא(ג) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש] תשל"ב- 1971. לפי הנתונים שהועברו לוועדה, 9,918 אסירים, שמהווים 49% מכלל האסירים מוחזקים בתנאים שאינם עומדים בפעימה הראשונה של בג"ץ שטח המחיה, קרי מוחזקים בשטח <u>נמוך</u> מ- 3 מ"ר (מתוכם 2,347 אסירים פליליים ו-7,571 אסירים ביטחוניים).

[6] <u>תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 17.1.24</u> : "מהתיחסות מפקד הביס"ר עולה כי, סגל הביס"ר מתנהל בהתאם לחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64- הוראת שעה חרבות ברזל), לפיו, בין היתר, מפקד בית הסוהר רשאי להלין אסירים ביטחוניים ופליליים)ככל ואין- חלופות(בחריגה מהוראות שטח המחייה, ככל הנדרש גם ללא מיטה (הלנה על מזרנים כפולים), בהתחשב בגודל התא מאפייניו. הובהר כי, מידי יום ביומו נערך מאמץ לוויסות אסירים משתחררים/עוברים ומופץ דו"ח יומי וזאת על מנת לצמצם ככל שניתן את מספר האסירים המוחזקים בתנאי הצפפה. לאור האמור, אכלוס האסירים בביס"ר נעשה בהתאם לדין ותוך מתן קשב רב לתנאי כליאתם בהתייחס למצב הנתון. עוד צוין כי הטענות שעלו מעלה לא הובאו טרם הביקור ולאחריו בפני הסגל והפיקוד וניתנת לאסירים ולעצורים האפשרות להתפנות באופן שוטף ובכל שעות היממה".

חיכוך בין אסירים ואף מביא למצבים בהם אסירים מבוגרים מתקשים להתאפק ולהמתין לתורם בתא השירותים. עוד הלינו האסירים באגף על הקור השורר בתאיהם בלילות.[7]

כן ביקרו נציגי הסניגוריה הציבורית **בבית סוהר דמון**. המדובר במתקן כליאה שנבנה עוד בטרם קום המדינה ואף נסגר בשנת 2000, אך בהמשך חודשה הכרזתו כמתקן כליאה. **מסיור שערכו צוות המבקרים באגף העצורים עלה כי מעבר למצבו הפיזי הרעוע של המבנה, במספר תאים מולנים עצורים על מזרן על הרצפה.** אחד העצורים שיתף את הצוות כי הוא ישן בתאו על מזרן במשך שבוע.[8]

בביקור שערכו נציגי הסניגוריה הציבורית **בבית סוהר אשל** התרשמו המבקרים כי חל שיפור באגפים מסוימים ביחס לביקורים קודמים שנערכו במתקן. יחד עם זאת, נמסר כי בכל הקשור לתברואה נדרש שיפור משמעותי נוסף. צוות המבקרים מסר כי **בתאי אגף 5 (טעוני הגנה) מותקנים שירותי כריעה, כאשר המקלחת ממוקמת מעליהם.** צוות המבקרים מסר כי שרר ריח רע באזורים אלו וכי באותו החלל מניחים האסירים את כלי האוכל והבישול שלהם. כן צוין כי באחד התאים **לא היו חלונות שניתנים לסגירה ופתיחה מלאה. לפיכך, מכסים אסירים את החלון בעזרת שקית ניילון המודבקת לדפנותיו, על מנת שלא יחדור אויר קר לתא. האסירים מסרו לצוות המבקרים כי למרות האיטום בשקית ניילון, קור עז חודר לתא בלילות.** עוד מסרו אסירים מאגף 5 כי בעיית המזיקים עודנה מורגשת, וכי **קיימת תופעה של כניסת חולדות לתאים דרך חורי הביוב**.

מסיור שערך הצוות באגף 8 (בידוד) **עלה כי מדובר באגף במצב ירוד מאד, רבוי בעובש וקירות מתקלפים ושאינו ראוי להחזקת בני אדם. לצד תנאי המבנה, הלינו אסירים המוחזקים באגף כי תאיהם קטנים וצפופים**. לדבריהם, אין מקום בתא לאחסן ציוד אישי ולכן אסירים מניחים את הציוד האישי בשעות היום על מיטתם.

המבקרים התרשמו כי גם באגף 6 (הפרדה) **בבית סוהר אשל** מוחזקים אסירים בצפיפות. אחד האסירים (ביטחוני) המוחזק באגף שיתף את צוות המבקרים כי **מאז תחילת המלחמה נלקח ממנו כל הציוד האישי, כולל תמונות של בני משפחה, כלי בישול ומזון שרכש בקנטינה. אותו אסיר מסר שהוא נותר עם בגדיו בלבד.** עוד ציין כי מדי שבוע מקבלים האסירים מכסת ירקות של שישה פרטי ירק (כולל תפוח אדמה או חציל למשל), אולם מאז שנלקחו כלי הבישול אין דרך לבשלם.

אסיר נוסף מאגף 6 הלין גם כן על לקיחת כל הציוד שברשותו. לדבריו, **טרם סופקו לו גרביים ומעיל והוא סובל מקור**. **בעת הביקור, פלג גופו העליון היה מכוסה בשמיכה, כאשר נותרה לו חולצה אחת בלבד אותה הוא מנסה לאוורר בחלק משעות היום**. עוד מסר האסיר כי **משקפי הראיה שלו נשברו**

[7] תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 17.1.24: "מהתיחסות מפקד הביס"ר עולה כי, הנושא מטופל בשוטף, לרבות העובדה שאסירי אגף 3 , תוקננו בשני רדיאטורים, כאשר המפתח הניתן בדרך כלל הינו רדיאטור לתא. כמו כן , בפני האסירים קיימת אפשרות לקבלת שמיכות המנופקות להם מהאפסנאות".

[8] תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24: "מהתיחסות מפקד הביס"ר עולה כי, בהתאם לחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 הוראת שעה חרבות- - ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד- 2023 , מפקד בית סוהר יהיה רשאי להלין עצורים ואסירים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחיה ובמידת הצורך גם שלא על מיטה, אלא על מזרן כפול לתקופה קצרה ככל האפשר וכך הדבר נעשה בימים אלו בביס"ר. הודגש כי סגל הביס"ר פועל בהתאם לחוק, לפקודות ולנהלים וזאת תוך שמירה על תנאי המחיה של הכלואים ושמירה על כבודם".

<u>בעת שהועבר ממתקן כליאה אחר, וכי הוא מתקשה לראות</u>. לדבריו, בהיעדר אפשרות להשתמש בכספי הקנטינה, הוא אינו יכול לשלם עבור משקפיים חדשים.

במהלך ביקור שערכו נציגי הסניגוריה הציבורית **במתקן מעצר ירושלים** ("מגרש הרוסים"), מסר צוות בית המעצר כי בתנאים שבהם לרוב מוחזקים **<u>לכל היותר 170 עצורים, הוחזקו בשעת החירום 230 עצורים</u>**. בשעת הביקור, **<u>מיטות העצורים היו ללא מזרונים</u>**. לצוות המבקרים נמסר כי הוצאת מזרונים מהתאים נעשית בהתאם לנהלי שב"ס ביחס לטיפול בעצורים ביטחוניים.[9] כמו כן, נמסר כי על פי נהלי שב"ס, **<u>בכל יום בין השעות 5:00- 21:00 מופסקת אספקת החשמל לתאים ונלקחות השמיכות.</u>** העצורים הלינו בפני המבקרים על כך **<u>שגם בזמני הארוחה, אין חשמל בתא והם נאלצים לאכול בחושך</u>**.[10]

הגבלה משמעותית נוספת עליה הלינו העצורים עניינה באיסור הגורף על יציאה לחצר. נמסר כי מאז פרוץ המלחמה בוטלה לחלוטין אפשרות היציאה לחצר וכי **<u>בין העצורים אנשים שלא ראו אור יום במשך כל ימי מעצרם</u>**.[11] עוד הלינו העצורים כי **<u>לא מתאפשרת להם הכנסת ציוד, וכתוצאה מכך לא החליפו בגדים מאז קליטתם בבית המעצר</u>**. אחד מהעצורים שיתף את צוות המבקרים כי הוא מוחזק בבית המעצר 24 ימים בהם לא החליף בגדים.[12] באגף נוסף **בבית מעצר ירושלים** הלינו אסירים ביטחוניים יהודים על כך שבבוקר הביקור נלקחו מזרוניהם. **<u>סגל בית המעצר מסר למבקרים כי ישנן הנחיות שונות ביחס לעצורים ביטחוניים יהודים לעומת עצורים ביטחוניים ערבים</u>**.[13]

לסיכום, **התמונה המצטיירת במתקני הכליאה בהם ביקרו נציגי הסניגוריה היא עגומה: צפיפות בלתי נסבלת; תנאים תברואתיים ירודים, מצב היגייני גרוע ובעיית מזיקים; תנאי אוורור בלתי**

---

[9] <u>תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24</u>: "מהתיחסות הגורמים הרלוונטיים בחטיבת המבצעים עולה כי, הוצאת מזרנים מתוך התאים נועדה לשרת תכלית מבצעית וביטחונית כאחת מניעת חומר בערה ומחסום פיזי בפרוץ אירוע שלילי, ומקומות הסלקה. הפעלת הסגל - אינה מהווה שיקול כשמנגד עומדת התכלית הביטחונית. הוצאת המזרנים כאמור, נעשית אפוא לשם מענה מבצעי למסוכנות הנשקפת מאוכלוסיית הכלואים הביטחוניים ועל מנת להביא לשמירה מירבית על ביטחון בית הסוהר, בטחון הסגל כמו גם לצורך צמצום הסיכון בפרוץ אירוע חריג".

[10] <u>תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24</u>: """מהתיחסות הגורמים הרלוונטיים בחטיבת המבצעים עולה כי, תכלית ההנחיה לנטרול שקעי החשמל והתאורה בתוך התאים, הינה שמירה על ביטחון בתי הסוהר, בין היתר למניעת יצירת קשר ותאום בין בתי הסוהר והכוונת אירוע פח"ע, סיכול התארגנות שלילית ואף מניעת חשמול דלתות התאים. הובהר כי, הקביעה לפיה, תהיה תאורה בתוך התאים בין השעות 18:00 ועד לשעות הבוקר מאוזנת, ונותנת מענה לצרכי הביטחון מחד ולצרכי העצורים מאידך, למרות ועל אף הסיכונים שתוארו לעיל. עוד צוין ע"י הגורמים הרלוונטיים בחטיבת המודיעין כי, קיים מידע מודיעיני והוכחות לכך שאסירים ביטחוניים משתמשים בחשמל המובל לתאורה כאמצעי להטענת חפצים אסורים. מהתיחסות קצין אג"מ מחוז מרכז ובהמשך לאמור מעלה עולה כי, בבימ"ר קיימת תאורה פנימית מלאה במסדרונות ובמרחבים הציבוריים המספקת מענה ראוי בשעות בהן מופסקת התאורה בתאים".

[11] תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24: "מהתיחסות מפקד הבימ"ר עולה כי, הסוגיה מתנהלת בהתאם להוראות הדין".

[12] <u>תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24</u>: "מהתיחסות מפקד הבימ"ר עולה כי, הטענות המאוזכרות מעלה מתייחסות לתלונת עצורים הביטחוניים על אי הכנסת ציוד (במעמד הביקור הרשמי נשאל העצור אם ביקש בגדים ממנהל האגף והאחרון ענה בשלילה). הובהר כי, סגל הבימ"ר פועל על פי החלטות ארגוניות וכל עצור שמבקש בגדים, מקבל ממקורות הבימ"ר. עוד צוין וכאמור בדו"ח, כי לא קיים מחסור בביגוד בבימ"ר".

[13] <u>תגובת סג"ד עו"ד איתן גולן מיום 21.1.24</u>: "מהתיחסות הגורמים הרלוונטיים בחטיבת המודיעין עולה כי, ההנחיות הניתנות והמיושמות בנוגע לאוכלוסיות שונות של אסירים ביטחוניים, מהוות נגזרת ישירה מטיבם של הסיכונים והסכנות אותם מבקשים למנוע, בשים לב להבחנה הקיימת והמתחייבת בין אוכלוסיות בעלות מאפייני סיכון שונים של אסירים ביטחוניים".

נאותים; מחסור בציוד בסיסי לאסירים; ועוד. ככלל, התרשמו נציגי הסניגוריה הציבורית כי הגברת הצפיפות במתקני הכליאה נושאת עמה משמעויות והשלכות ניכרות לא רק מבחינת הכלואים, אלא גם מבחינת שב"ס – צפיפות רבה יותר במצב שבו גם כך הכלואים נתונים בלחץ ובחרדה עלולה להביא לחיכוכים מיותרים בין הכלואים לבין עצמם ובינם לבין הסגל, ולפגיעה בהישגים טיפוליים ושיקומיים שהושגו בעמל רב.

לצד הצפיפות הקשה השוררת במתקני הכליאה, יוזכר כי **בתקופת החירום חלו שינויים רבים שהביאו לפגיעה קשה נוספת בזכויות הכלואים, הרעו את מצבם עוד יותר והגבירו את מצוקתם**, אשר רק לאחרונה החלו לשוב לשגרה בהדרגה באגפים הפליליים – מניעת ביקורים וחופשות; צמצום פעילויות חינוך, טיפול ושיקום; צמצום שעות התאווררות מחוץ לתאים (עד כדי סגירתם בתא 23 שעות ביממה); וכן צמצום הנגישות לטלפון. כן יוזכר כי למשך שבועות ארוכים בוטלו ועדות שחרורים לאסירים שעניין שחרורם המוקדם עומד על הפרק; בוטלו הדיונים בעתירות אסיר; בוטלו כלל הדיונים הפליליים למעט דיוני מעצר שהתקיימו שלא בנוכחות העצורים אלא בהיוועדות חזותית ובמקרים רבים בטלפון בלבד; ועוד.

<u>צעדים נדרשים לשיפור מידי בתנאי האסירים והעצורים</u>

כאמור לעיל, מקורו של משבר הכליאה הנוכחי קדם למצב הביטחוני ונוצר על רקע דחיית מועד מימוש הפעימה השנייה של בג"ץ שטח המחיה. בקשת הדחיה התקבלה נוכח אישורה של החלטת ממשלה 1903, במסגרתה נקבעה תכנית ארוכת טווח לייעול והרחבה של מערך הכליאה בשירות בתי הסוהר, שאלה עיקריה:

- הוספת מקומות כליאה באמצעות בינוי – הוספת 1,280 מקומות כליאה בשירות בתי הסוהר עד לסוף שנת 2027; קידום הקמת אשכול "מגידו" שיכלול 2,600 מקומות כליאה נוספים במטרה להחליף מתקני כליאה ישנים ולא יעילים בהיקף זהה; וקידום החלפת מתחמי אוהלים במתקני קבע.
- הקטנת מספר העצורים והשפוטים המצויים מאחורי סורג ובריח – הרחבת פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים; הרחבת מכסת מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני; קידום תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו–1996, לטובת ייעול הליכי שחרור בערובה של חשודים שנעצרו לצורך חקירה; והרחבת מנגנון השחרור המינהלי המורחב לתקופה של שנה.
- הקמת צוות יישום והיגוי לאומי אשר יבצע הערכות מצב חצי שנתיות ביחס למקומות הכליאה, יסייע בפתרון חסמים ויבחן את הצורך בהרחבתו של אשכול "מגידו" בהתאם להתפתחויות.
- מתקני שירות הביטחון הכללי – הוחלט על גיבוש תכנית בינוי עדכנית למתקני המעצר בהם מוחזקים עצורים הנחקרים בידי שירות הביטחון הכללי, להבטחת עמידה בהוראות הדין לעניין שטח המחייה.

עיון בעיקרי התכנית מלמד כי החלטת ממשלה 1903 להתמודדות עם מצוקת הצפיפות במתקני הכליאה מתבססת בעיקרה על בינוי מתקני כליאה חדשים והרחבת מתקנים קיימים. **הסניגוריה הציבורית סבורה כי גישה זו מעוררת שורה של קשיים – הן במישור היעילות והכדאיות הכלכלית, והן במישור הנורמטיבי. בעיית הצפיפות היא תוצר לוואי של מדיניות כליאה רחבה מדי, ועל כן המפתח לפתרון הבעיה טמון בראש ובראשונה בהפחתת שיעורי הכליאה**. יתרה מכך, הניסיון מלמד שבנייה מסיבית ללא סגירה והריסה של מתקנים ישנים – אינה פותרת את בעיית הצפיפות גם בטווח הארוך. זאת, בדומה לכך שסלילת כבישים נוספים אינה פותרת את בעיית העומס בדרכים בטווח הארוך.

מכל מקום, **עם קליטתם הפתאומית של אלפי עצורים ואסירים עקב המלחמה, מצופה היה כי תיערך חשיבה מחודשת וינקטו צעדים מידיים להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה, ללא קשר לפתרונות ארוכי הטווח שיושגו על פניו באמצעות בינוי**. אולם, נכון למועד כתיבת שורות אלה, נראה כי הגורמים האמונים על הנושא ממשיכים להשליך יהבם על פתרונות הדרגתיים מבוססי בינוי שהתקבלו בהחלטת ממשלה 1903.[14] יודגש, צעדים שאינם מבוססי בינוי ושנקבעו במסגרת החלטה 1903 כמו הרחבת בתי המשפט הקהילתיים; הרחבת מנגנון השחרור המנהלי; וייעול השחרור בערובה – יושמו באופן חלקי בלבד, ובכל מקרה תלויים בהחלטות שיפוטיות ובהליכי חקיקה סבוכים. לאור זאת, למעשה, טרם יושמו צעדים אפקטיביים שיש בכוחם להקל באופן ממשי על מצוקת הכליאה ועל היקף הכלואים המאמיר בהתמדה.

לעמדת הסניגוריה הציבורית, במצב הנוכחי בו אסירים ועצורים מוחזקים בתנאים בלתי אנושיים הפוגעים בזכויותיהם הבסיסיות ביותר – קשה להשלים עם הפתרונות בהם נוקטת המדינה. המשבר הקשה בו אנו מצויים מחייב פתרונות שמוכוונים להפחתה משמעותית, ובטווח הזמן המידי, הן במספר העצורים והאסירים והן בתקופות השהייה במעצר ובמאסר. לשם כך, יוצגו מספר צעדים אפשריים להפחתת בעיית הצפיפות בבתי הכלא והמעצר:

- **צמצום שיעור המעצרים** - כ-40% מאוכלוסיית הכלואים בישראל הם עצורים שטרם התבררה אשמתם.[15] נתון זה, מחזק את הצורך בגיבוש מחדש של מדיניות המעצרים על ידי רשויות האכיפה, במיוחד בעבירות קלות. כך למשל, לעמדת הסניגוריה הציבורית, כפי שהתקבל בחקיקת החירום בתקופת הקורונה, ראוי בתקופה זו להוסיף דרישה של "חיוניות המעצר", לפיה בית המשפט יאפשר מעצרו של אדם כאמצעי אחרון, ורק במקרים בהם לא ניתן להסתפק בחלופה מתאימה. כן יש לקדם תיקוני חקיקה נוספים לחוק המעצרים אשר יביאו להפחתת שיעור המעצרים.
- **הפחתת שימוש במאסרים קצרים** - ישנה הסכמה רחבה בדבר הצורך להפחית את השימוש במאסרים קצרים, לצד הרחבת המענים החלופיים והעדפת האינטרס השיקומי כאשר

[14] ראו דברי הסבר לתזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת השעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 1), התשפ"ד – 2024.
[15] שירות בתי הסוהר **דוח כלואים: רבעון שני 2022**, זמין בקישור-
https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/report2_2022

מדובר בעבירות ברמת חומרה בינונית. אולם, המציאות בשטח מראה כי הרוב המכריע של אסירים פליליים נשפטו לתקופות מאסר קצרות: בשנת 2020 כ-60% מסך האסירים נשפטו לתקופה של עד 12 חודשים. הסניגוריה הציבורית סבורה כי בתיקים בהם התוצאה העונשית עשויה להסתיים במאסר קצר יש לבכר חלופות כליאה המאפשרות הליכי שיקום וטיפול בקהילה כמו הטלת עונש באמצעות משמרות בקהילה (מש"ק). בהקשר זה יש להכניס לחוק הוראה מפורשת הקיימת במדינות רבות שלפיה עונש מאסר בפועל יוטל על ידי בית המשפט רק במקרים שבהם לא ניתן להסתפק בענישה שאינה כוללת כליאה, וכאמצעי אחרון.

- **<u>קיצור משך המאסר באמצעות מנגנון שחרור על-תנאי</u>** - בשנים האחרונות אנו רואים ירידה משמעותית בשיעור האסירים המשתחררים בשחרור מוקדם. כך, בעוד שבשנת 1990 שוחררו בשחרור על-תנאי 63% מן האסירים שהדיון בעניינם הסתיים באותה שנה בוועדת שחרורים, בשנים האחרונות רק כ-30% מן ההחלטות בבקשה לשחרור מוקדם היו החלטות שחרור על-תנאי.[16] הסניגוריה הציבורית מציעה קביעת ברירת מחדל של שחרור מוקדם כשמדובר בתקופות מאסר מסוימות ובהינתן התנהגות תקינה.
- **<u>בלימת יוזמות חקיקה שיובילו להחמרה</u>** - בעת האחרונה ניכרת מגמה ברורה של ריבוי הצעות חוק, רובן הצעות חוק פרטיות המוגשות על ידי חברי כנסת, אשר מבקשות להביא להחמרה ניכרת בענישה ולשימוש מואץ בעונשי מאסר ועונשי מינימום לגבי קשת רחבה של עבירות. יוזמות נוספות מבקשות להחמיר את דיני המעצרים ולהגביר את השימוש במעצרים עד תום ההליכים בעבירות מסוימות. ליוזמות חקיקה אלה השלכה ישירה על שיעור הכליאה בישראל ועל יכולתן של המערכות לעמוד בדרישות השטח המינימאלי לעצור ולאסיר.
- **<u>הוראות נוספות שבכוחן להקל על הצפיפות</u>** - חופשה מיוחדת לאסירים המצויים לקראת תום תקופת מאסרם (בתחולה רחבה יותר מההסדר המוצע כיום); הרחבת השחרור המנהלי של קבוצות אסירים מסוימות ובמיוחד אסירים השפוטים לתקופות קצרות; יצירת חלופה לכליאה של מאסר בית בפיקוח אלקטרוני (משמורת בקהילה); וכיו"ב.

<u>סיכום ומסקנות</u>

> **"מן האסיר, גם אם יושב הוא על פי דין ומטבע הדברים אינו נמנה על ל"ו הצדיקים, נשללת בראש וראשונה זכותו לחרות, אליה מצטרפות הגבלות נוספות הנובעות מתכלית המאסר ומטיבו; ואולם אין האסיר מתערטל מזכויותיו כאדם, ואין הוא מאבד את החרויות הנתונות לכל אדם באשר הוא**

[16] מנתוני הנהלת בתי המשפט שהוצגו בפני ועדת ההיגוי הבין-משרדית של ועדות השחרורים, עולה כי בשנת 2021 הוגשו 4,539 בקשות לשחרור מוקדם, מתוכן התקבלו 1,153 בקשות. ראו גם: מיה רוזנפלד ורחלי נח "ועדות (אי) שחרורים? מבט אמפירי אל עבר השחרור המוקדם בישראל בראי המגמה לצמצום שיעורי הכליאה" **חוקים** טו 79 (2021).

אדם, אלא אם הדבר נדרש לשם תכלית המאסר. כתלי בית הסוהר אינם 'חור שחור נורמטיבי', שמעבר לחומותיו אין זכויות ואין מגן. נהפוך הוא, האסיר – אשר לו כמובן חובות התנהגות במאסר – נתון במשמורתה של המדינה, והיא נושאת לגביו באחריות מוגברת".[17]

מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל" נדרש שירות בתי הסוהר לקלוט אלפי עצורים ואסירים במתקניו, **דבר אשר יצר צפיפות חסרת תקדים במתקני הכליאה בישראל – קרוב למחצית מהאסירים במתקני שב"ס מוחזקים בשטח נמוך מ-3 מ"ר**. החזקת עצורים ואסירים, הן פליליים והן ביטחוניים, בתנאים אלו פוגעת בזכויותיהם היסודיות, בכבודם, בפרטיותם ובבריאותם. פגיעה זו מתעצמת נוכח תנאי המחיה הקשים ממילא אשר מאפיינים את מתקני הכליאה.

הסניגוריה הציבורית מבינה היטב את הצורך בקליטת עצורים ואסירים רבים בעת הזו. **יחד עם זאת, גם בעתות חירום, לא ניתן להשלים עם החזקתם של אלפי אסירים ועצורים בתנאי מחייה בלתי אנושיים תקופה הולכת ומתמשכת.** הפתרונות שמציעה הממשלה וסד הזמנים הקבוע ליישום החלטה 1903, אינם משקפים את הצורך הבהול במציאת פתרון קונקרטי למשבר הכליאה החריף בטווח הזמן הקרוב. כאמור, לעמדת הסניגוריה הציבורית, **משבר הכליאה הקיצוני מחייב נקיטת שורת צעדים <u>אפקטיביים</u> אשר יביאו לשיפור <u>מידי</u> בתנאי החזקתם של העצורים והאסירים בישראל**.

[17] בג"ץ **שטח המחיה**, פסקה ל"ג.