



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1892/14

לפני: כבוד השופט י' עמית  
כבוד השופט ד' מינץ  
כבוד השופט א' שטיין

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

נגד

המשיבים: 1. השר לביטחון פנים  
2. נציב בתי הסוהר  
3. שרת המשפטים

הודעות עדכון מטעם המדינה מימים 19.12.2023, 17.5.2024, 10.6.2024 בעניין קיום פסק הדין מיום 13.6.2017 שניתן על ידי המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין והשופטים ח' מלצר וא' שהם

תאריך הישיבה: י"ב באייר התשפ"ד (20.5.2024)

בשם העותרים: עו"ד עודד פלר; עו"ד אן סוצ'יו; עו"ד סיגל שהב

בשם המשיבים: עו"ד רן רוזנברג; עו"ד מתניה רוזין

### החלטה

השופט י' עמית:

1. אסיר מבלה את מרבית שעות היממה בתא המאסר. לתנאי המחיה בתא יש לפיכך השפעה מכרעת על חיי האסיר. אמנם, השהייה בתא מאסר היא רכיב מהעונש שהחברה גזרה על האסיר בשל העבירה שביצע, אולם "את חירותו מקפח אדם – את כבודו אין הוא מקפח" (עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136, 172 (1996)). ואל לתנאי המאסר להביא לפגיעה בזכותו של האסיר לכבוד, לשלמות הגוף ולפרטיות מעבר למידה הנדרשת מעצם טיבו וטבעו של המאסר. שטח המחיה שעומד לרשותו של האסיר, הוא אחד הפרמטרים העיקריים המשפיעים על תנאי המאסר:

"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" (בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון

פנים, פסקה לט לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין  
(להלן: פסק הדין). (13.6.2017)

2. נכון למועד מתן פסק הדין, שטח המחיה הממוצע לאסירים ועצורים עמד על 3.16 מ"ר "ברוטו". במדידת השטח מובאים בחשבון שטח המיטה, שטחי אחסון ושטחי השירותים והמקלחת (פסקה מ לפסק הדין), כך שלרשות הכלואים עמד באותה עת מרחב תנועה מצומצם בהרבה. כך תיאר המשנה לנשיאה רובינשטיין את היסטוריית הטיפול בבעיית הצפיפות במתקני הכליאה בישראל:

"בעית הצפיפות במתקני הכליאה אינה חדשה עמנו. היא מלווה אותנו לפחות מזה ארבעה עשורים. לאורך השנים הוקמו ועדות שונות שדנו בנושא [...]. ממצאי הדו"חות השונים שפורסמו מעלים, כי הצפיפות – אשר על עצם קיומה דומה כי אין עוררין – נובעת ממצוקת מקום במתקני הכליאה, מחד גיסא, בשילוב עם עליה מתמשכת בשיעורי המאסרים והמעצרים, מאידך גיסא. יוטעם, כי בעשורים האחרונים אמנם הוקמו בתי סוהר ומעצר חדשים, וחזקה על שירות בתי הסוהר שהוא עושה מאמצים בנידון, גם כי לא יתכן חולק שאסירים שתנאיהם טובים אף נטייתם לחריגות התנהגותיות תפחת. אולם מגמה ברוכה זו לא הביאה – עדיין – בסופו של היום הנוכחי, להגדלה משמעותית בשטח המחיה הממוצע המוקצה לכל אסיר ועצור [...]" (פסקה ב).

2. מסקנת בית המשפט הייתה כי שטח המחיה הנתון פוגע בזכות היסוד של הכלואים לכבוד, ובחלקו האופרטיבי של פסק הדין ניתנו ההוראות הבאות:

"(א) שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יועמד על 4 מ"ר ללא שירותים ומקלחת כמבוקש בעתירה (או 4.5 מ"ר, כולל שירותים ומקלחת).

(ב) בתוך כך, המדינה תעשה את הנדרש לכך שתוך 9 חודשים, מיום מתן פסק הדין, יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן: הפעימה הראשונה – י"ע); תוך 18 חודשים החל מיום פסק הדין יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר כולל שטח השירותים והמקלחת או 4 מ"ר בלעדיהם, לפחות (להלן: הפעימה השנייה – י"ע).

בעיית הצפיפות במתקני הכליאה נכונה הייתה למועד מתן פסק הדין, ונכונה היא גם היום, כ-7 שנים מיום שניתן. זאת, באשר לא עלה בידי המדינה להרחיב את מספר תאי הכליאה במועדים שנקבעו בפסק הדין ובהחלטות מאוחרות לו, ומאחר שמספר האסירים והעצורים לא פחת, אלא אף עלה באופן קיצוני מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל".

החלטות בית המשפט מאז ניתן פסק הדין

3. פסק הדין ניתן ביום 13.6.2017. המדינה הגישה הודעות עדכון עיתיות בדבר המהלכים הננקטים ליישומן, ובהן הסבירה כי קיים קושי לעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו.

ביום 1.11.2018 הורה בית משפט זה (כב' המשנה לנשיאה מלצר, השופט הנדל והשופט (בדימ') שוהם) על דחיית מועדי הפעילות שנקצבו בפסק הדין, כך שמועד הפעימה הראשונה יחול עד לתאריך 30.4.2019, ומועד הפעימה השנייה יחול עד לתאריך 2.5.2020. המדינה עמדה ביעדים ביחס למועד הפעימה הראשונה.

4. ביום 22.12.2019 הודיעה המדינה כי לא יעלה בידה לממש את היעד שנקבע ביחס לפעימה השנייה. בהודעת עדכון שהוגשה בהמשך הודיעה המדינה כי התפשטות נגיף הקורונה והמצב אליו נקלעה המדינה מקשים עליה לעמוד בלוחות הזמנים. לאחר עוד מספר הודעות עדכון, הורה בית משפט זה (כב' המשנה לנשיאה מלצר והשופטים הנדל ומזוז) ביום 14.2.2021 כלהלן:

"המועד להשלמת המימוש של הפעימה השנייה ידחה עד לתאריך 31.12.2022 (ולא עד תאריך 31.12.2023, כמבוקש). המועד הנדחה האמור, השני במספר, מהווה דחייה של כארבע שנים מהמועד המקורי שנקבע בפסק הדין. ככל שהמשיבים לא יצליחו לעמוד ביעדי הבינוי עד לתאריך נדחה זה, עליהם להיערך מבעוד מועד להשלמת הפעימה השנייה באמצעים אחרים" (פסקה 9).

5. לקראת מועד היעד שנקבע בהחלטה מיום 14.2.2021, הגישה המדינה בקשה שלישית במספר לשינוי מועד קיום הפעימה השנייה, וזאת עד ליום 31.12.2027. לאחר עמידה על השיקולים הנוגעים לעניין, נעתרנו לבקשה (השופטים אלרון, וילנר ואנוכי) והורנו בהחלטתנו מיום 29.12.2022 כלהלן:

"אנו נעתרים אפוא לבקשה ומאריכים את המועד לקיום הפעימה השנייה עד ליום 31.12.2027. הארכה זו מותנית

בכך שבית המשפט יתרשם מהביצוע בשטח של החלטה 1903 ומעלייה באחוז המימוש של הפעימה השנייה במהלך השנים. לשם כך, תוגש הודעת עדכון עד ליום 1.12.2023, וכל עוד לא נאמר ולא הוחלט אחרת, הודעות עדכון מדי ה-1.12 בשנים שלאחר מכן. ככל שהודעות העדכון לא יניחו דעתו של בית משפט זה, הארכה שניתנה תישקל מחדש" (פסקה 12).

6. ביום 19.12.2023 הגישה המדינה הודעת עדכון ובה מסרה פרטים על הפעולות הננקטות לשם עמידה ביעדי הפעימה השנייה. לצד זאת, תיארה המדינה את השפעתה של מלחמת "חרבות ברזל" על מערך הכליאה, ואת המאמצים שנעשים להתמודד עם אלפי הכלואים שנוספו לו (להלן: הודעת העדכון הראשונה). ביום 28.1.2024 הגישו העותרים תגובה להודעת העדכון הראשונה, במסגרתה תיארו את מצוקת הכליאה שהתקיימה עוד קודם לפרוץ המלחמה, וביתר שאת לאחר מכן. בהחלטתי מיום 30.1.2024 הוריתי למדינה להגיש הודעת עדכון נוספת, שבה יפורטו הצעדים הננקטים להתמודדות עם שינוי הנסיבות הדרמטי. לאחר מספר ארכות, הודעת העדכון הוגשה ביום 17.5.2024 (להלן: הודעת העדכון השנייה), וביום 20.5.2024 קיימנו דיון בעתירה.

תנאי המאסר והמעצר בישראל

7. מצב הכלואים בבתי הסוהר בישראל אינו מן המשופרים, בלשון המעטה, וזאת אף מבלי להביא בחשבון את המצוקה אליה נקלעו בתי הסוהר במלחמה הנוכחית, ושעליה נרחיב בהמשך הדברים. עמדתי על כך במסגרת ההחלטה מיום 29.12.2022:

"חלק נכבד מבתי הסוהר בישראל נבנו בתקופת המנדט, והתנאים הירודים אשר אינם הולמים שהייה ממושכת, מביישים מדינה מתוקנת. לשם הדוגמה בלבד, יש קושי להתקין מזגנים בתאי הכלא, מאחר שתשתית החשמל ישנה ועלולה לקרוס, וכך אנו מוצאים בחודשי הקיץ החמים, מספר מאווררים בכל תא; היה צורך במשפט מתוקשר על מנת שאזרחי ישראל יתוודעו לכך שבתאי המעצר יש מכת פשפים; השירותים והמקלחת בחלק מבתי הסוהר מופרדים מחלל התא באמצעות וילון; ואין לי אלא להפנות לדוחות הסניגוריה הציבורית בדבר תנאי המאסר והמעצר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר לדוגמאות רבות נוספות" (פסקה 6).

8. על כך יש להוסיף את העדר המקום להחזקת עצורים למשך הלילה, ואת הפתרון אותו מצאה המשטרה לעניין – הלנתם בתאי שהייה בתחנות משטרה (עתירה בעניין תלויה ועומדת בבג"ץ 7132/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי; כן ראו בש"פ 6101/23 גבריס נ' מדינת ישראל (10.8.2023)). מנגד, מן הראוי להזכיר את

פסק הדין בבג"ץ 2632/22 לשכת עורכי הדין נ' נציבות בתי הסוהר (31.8.2023) אשר במסגרתו נסקרה מגמת השיפור בתנאי התברואה של תאי המאסר.

9. מאז מתן פסק הדין המדינה פועלת לרווח את מרחב המחיה הנתון לכל אסיר ועצור. נעמוד על הצעדים המרכזיים שנעשו בעניין:

(-) החלטת ממשלה 3595 מיום 25.2.2018 בנושא "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר", במסגרתה נקבע כי עד לשנת 2027 יוכשרו מקומות כליאה חדשים באמצעות שיפוץ ובינוי, בפירוט הבא: הוספת 823 מקומות כליאה עד לשנת 2019 על ידי שיפוץ והתאמה של מתקנים קיימים; הרחבת מתקן הכליאה "אלה" בכ-400 מקומות עד לשנת 2021; הרחבת מתקן הכליאה "מעשיהו" בכ-400 מקומות עד לשנת 2025; ובניית מתחם כליאה "מגידו" שיעמוד על כ-2,800 מקומות כליאה עד לשנת 2027. מספרי מקומות הכליאה המתוארים עודכנו בהמשך, כפי שעולה מהחלטות הממשלה שיפורטו להלן.

(-) החלטת ממשלה 291 מיום 2.8.2020 שעניינה ב"הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופת כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה". במסגרתה נקבע מתווה של בינוי מואץ לבניית 1,281 מקומות כליאה עד לתום שנת 2023 על פי הפירוט כלהלן: 480 מקומות כליאה במתקן הכליאה "עופר"; 385 במתקן הכליאה "נפחא"; ו-416 במתקן הכליאה "אלה".

(-) החלטת ממשלה 1903 מיום 23.10.2022, שעניינה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה", שבמסגרתה אושרה תכנית לאומית ארוכת טווח לייעול והרחבה של מערך הכליאה. בין היתר, הוחלט על הוספת 1,280 תקני כליאה עד תום 2027, בפירוט הבא: 400 מקומות כליאה במתקן הכליאה "מעשיהו" עד תום שנת 2024; 240 במתקן הכליאה "צלמון" עד תום שנת 2024; 240 במתקן הכליאה "צלמון" עד תום שנת 2025; 400 במתקן הכליאה "מעשיהו" עד תום שנת 2027; תכנון, הקמה ואכלוס של "אשכול מגידו" עד שנת 2030, אשר יכיל 2,600 מקומות כליאה, עם אפשרות להרחבה עתידית ל-4,000 מקומות כליאה; והחלפת האוהלים המשמשים לכליאה במבני קבע בהיקף של 800 מקומות עד שנת 2028. כמו כן הוחלט על מיצוי תקני כליאה במתקנים קיימים (ראו פירוט בהמשך).

(-) החלטת ממשלה 1712 מיום 17.4.2024 שנושאה "שינוי סדרי העדיפויות הממשלתיים לטובת הקמת מקומות כליאה לאור מלחמת חרבות ברזל", במסגרתה הוחלט על הסטת תקציבים של משרדי ממשלה שונים לטובת התמודדות עם מצוקת הכליאה, והוספת התקנים הבאים עד לסוף שנת 2024: 480 במתקן הכליאה "עופר"; 456 במתקן הכליאה "קציעות"; 100 מקומות כליאה במתקנים ביטחוניים על דרך של הסבת שטחים ציבוריים.

(-) תוכנית 888 – תוכנית של המשרד לביטחון לאומי ושירות בתי הסוהר, להוספת 880 מקומות כליאה נוספים במתקני כליאה ביטחוניים, באופן מדורג על פני שנת 2024, על דרך של הסבת שטחים ציבוריים לשטחי כליאה.

(-) גם שירות הביטחון הכללי מצוי בתהליך תכנוני של בינוי בהתאם לתקן שנקבע בפסק הדין, ובמסגרתו החלה בשנה הנוכחית בנייה של שני מתקני חקירה.

10. למען הנוחות, מצורפת טבלה המרכזת את תקני הכליאה שנוספו ושצפויים להתווסף למערך הכליאה בשנים הקרובות, כפי שעולה מהודעות העדכון הראשונה והשנייה (ההנחה היא כי תקני כליאה מתוכננים שהמדינה לא עדכנה באשר למצבם בהודעות העדכון הראשונה והשנייה הם תקני כליאה שהעבודה עליהם טרם החלה):

מס' תקנים מתוכנן	שם המתקן	מס' החלטה	צפי לסיום	סטאטוס והערות
480	עופר	291	2023	הסתיים האכלוס (במסגרת ההרחבה בוטלו 95 תקנים)
480	נפחא	291	2023	הסתיים האכלוס (במקור תוכננו 385 תקנים)
416	אלה	291	2023	הסתיים האכלוס
400	מעשיהו	1903	2024	בהקמה, יתכנו עיכובים עקב מלחמת "חרבות ברזל"
240	צלמון	1903	2024	בהקמה, יתכנו עיכובים עקב מלחמת "חרבות ברזל"
240	צלמון	1903	2025	טרם החל
400	מעשיהו	1903	2027	טרם החל
2,600	מתחם כליאה מגידו	1903	2030	בהליכי הקמה התכנון כולל אפשרות הרחבה ל-

4,000 תקני כליאה				
בניית 10 אגפים במקום האוהלים במתקן, בכל שנה יושלמו 2 אגפים	2028	1903	קציעות	800
לא ברור מה היחס בין תוספת זו לבין תוספת 800 תקנים למתקן "קציעות" במסגרת החלטה 1903	2024	1712	קציעות	456
לא ברור מה היחס בין תוספת זו לתוספת 480 תקנים למתקן "עופר" במסגרת החלטה 291	2024	1712	עופר	480
יבוצע באמצעות המרת שטחים ציבוריים באגפים ביטחוניים	2024	1712	מתקנים ביטחוניים שונים	100
עד כה נוספו 350 תקני כליאה	2024	תוכנית 888	מתקנים ביטחוניים שונים	880

11. עוד בהתאם להחלטה 1903, הקובעת כי ימוצו מקומות כליאה במתקנים הקיימים, בוצעו ההתאמות הבאות: במתקני הכליאה "אשל" ו"הדרים" שונה ייעודם של שני אגפים מביטחוני לפילי, בהיקף של 193 תקנים בסך הכול; ואוכלסו אגפים ביטחוניים ופיליים במתקני הכליאה "סהרונים", "מעשיהו", "צלמון", "גלבוע", "שטה", בהיקף של 335 תקנים בסך הכול. מהודעת העדכון הראשונה עולה כי חלק מתקנים אלה מהווים תוספת "נטו" על הקיים, וחלק נפתחו לאחר שיפוץ של מקומות כליאה קיימים. כמו כן, המדינה עדכנה כי בבית מעצר ניצן מתבצע שיפוץ באגף שלא היה בשימוש מזה שני עשורים, ואשר צפוי להוסיף ברבעון השלישי של שנת 2024 כ-70 תקני כליאה.

יצוין, כי התוספות המפורטות כרוכות, במקרים מסוימים, בסגירה של מתקני כליאה או אגפים, דבר שמביא להפחתה ב"נטו" המתקבל.

12. עוד נקבע בהחלטת ממשלה 1093 כי יוקם צוות יישום והיגוי לאומי, בראשות גורמים בכירים ממשרדי הממשלה הרלוונטיים, ממערך בתי הסוהר, מהמשטרה ומהשב"כ, שתפקידו לוודא כי המדינה עומדת בהוראות פסק הדין (להלן: צוות היישום). בין יתר הפעולות, נקבע כי צוות היישום יקיים הערכת מצב חצי שנתית; יבחן אם קיים צורך בביצוע התאמות בתוכניות הבינוי; יגבש תכנית רב שנתית להקמת מתקני כליאה נוספים בהתאם לצורך; ויסייע בפתרון חסמים המקשים על ביצועה של תוכנית בינוי "אשכול מגידו". בהחלטה מיום 29.12.2022 ציינתי כי החלטת ממשלה 1903 מעידה על

הרצינות שבה משיבי המדינה רואים את פסק הדין, וכי בהחלטה זו "הממשלה בישראל מניחה את היסודות לתכנון ארוך טווח של בתי הסוהר, תכנון הכולל בינוי מואץ לאורך השנים, בטווח הקצר, הבינוני והארוך" (פסקה 10).

13. מעבר לפעולות שנועדו להגדיל את מספרם של תקני הכליאה, המדינה נקטה פעולות נוספות שמטרתן הקלה בצפיפות של מתקני הכליאה:

(-) ביום 18.2.2024 הורחבה מכסת האסירים והעצורים שניתן לפקח עליהם בעת ובעונה אחת בפיקוח אלקטרוני ל-1,750 מפוקחים (צו סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (מכסת מפוקחים בפיקוח אלקטרוני) (תיקון), התשפ"ד-2024, ק"ת 1706).

(-) תוקן חוק העונשין כך שניתן לקבוע כי עונש מאסר בפועל שנגזר לתקופה של עד 9 חודשים יבוצע בדרך של עבודות שירות (וזאת במקום התקופה של 6 חודשים שהייתה קבועה קודם לכן). התיקון נעשה על דרך של הוראת שעה, אשר הוארכה בשנת 2023 לשנתיים נוספות.

(-) נקבעה הוראת שעה המרחיבה את מנגנון השחרור המינהלי, המאפשר לשחרר אסירים מבתי כלא בהם כמות האסירים עולה על תקן הכליאה (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראות שעה), התשפ"ג-2023). הוראת השעה מצמצמת את התקופה בה יש להמתין מרגע המאסר ועד שניתן לשחרר שחרור מינהלי, וזאת ביחס לאסירים שתקופת המאסר שלהם עומדת על 18-36 חודשים. בנוסף, נקבע כי ניתן, במקרה שבו לאחר השחרור המינהלי תפוסת האסירים עדיין עולה על תקן הכליאה של המתקן, לשחרר אסירים נוספים שתקופת מאסרם ארוכה יותר, בהתאם למפורט שם. הוראת השעה הוארכה עד ליום 31.7.2024.

(-) בהתאם להחלטה 1903, שר המשפטים חתם על צו המאפשר הקמת בתי משפט קהילתיים באשקלון ובחדרה, וכן נוספו יישובים לבתי המשפט הקהילתיים הקיימים (להליכים בבתי המשפט הקהילתיים ראו תיקון לחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 92-הוראת שעה), התשפ"ב-2022).

(-) בשנת 2018 תוקן חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001 והוקמה בשירות בתי הסוהר יחידה לשחרור ממאסרים קצרים, אשר רשאית לשחרר על תנאי אסירים המרצים תקופת מאסר קצרה (חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון



מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח-2018). הוראת השעה הוארכה מפעם לפעם והיא עתידה לפקוע, נכון למועד זה, ביום 15.12.2024.

(-) נערך עדכון של הנחיות מדיניות התביעה בדבר אופן הפעלת שיקול הדעת בדבר הסכמה לחלופת מעצר או למעצר בפיקוח אלקטרוני במסגרת בקשות למעצר עד לתום ההליכים (הנחיית פרקליט המדינה 5.24 מיום 18.10.2022 בעניין "מדיניות התביעה בעניין הגשת בקשות למעצר עד תום ההליכים ובחינת מתן הסכמה לשחרור בערובה ותנאי שחרור (חלופת מעצר) או למעצר בפיקוח אלקטרוני").

(-) נמשכת העבודה על המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, הידוע במקומותינו כדו"ח ועדת דורנר.

14. אל מול הפעולות שפורטו עד כה, ושמטרתן לשפר את היחס כלואים/תקני כליאה, גורמים שונים הביאו לעלייה משמעותית בכמות הכלואים בשנים האחרונות, וביניהם: החמרת הענישה והגדלת מספר העצורים עד לתום ההליכים, וזאת כחלק מהמאמצים להגברת האכיפה בכלל, וללחימה בפשיעה במגזר הערבי בפרט; עלייה דרסטית במספר העצורים המינהליים; וכניסתו לתוקף של החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 57 והוראות שעה), התשפ"ב-2021, אשר צמצם את מנגנון השחרור המינהלי ביחס לעבירות חמורות מסוימות. לכך נוסף החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראות שעה), התשפ"ג-2023, אשר החריג כליל ממנגנון השחרור המינהלי את מי שהורשעו בעבירות ביטחון.

הקושי של המדינה לעמוד בדרישות הדין עולה בבירור מהנתונים הבאים: ביום 6.10.2023 מספר הכלואים (אסירים ועצורים) עמד על 16,353, כאשר מספר תקני הכליאה בחוק, בהתאם לתיקון פקודת בתי הסוהר (הוראות שעה), התשפ"ג-2023 מיום 26.7.2023, עומד על 14,500 בלבד.

תנאי הכליאה מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל"

15. לקושי המתואר נוספה מלחמת "חרבות ברזל", שהביאה את מערך הכליאה לכדי משבר של ממש, וזאת בעיקר עקב מעצרים נרחבים באזור יהודה ושומרון. כך, בעת פרוץ המלחמה מספר הכלואים עמד על 16,353 כאמור לעיל, ואילו ביום 18.12.2023 הוא עמד על 19,559. פילוח הגידול במספר הכלואים מראה כי נוספו למערכת 3,113 כלואים

ביטחוניים ורק 93 כלואים פליליים. כפי שעולה מדיווח של השר לביטחון לאומי לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת מיום 13.6.2024 (להלן: דיווח השר מיום 13.6.2024), נכון ליום 6.6.2024 מספר הכלואים עומד על 21,474. כלומר, גידול של כ-5,000 כלואים מאז תחילת המלחמה, שהם תוספת של 30% למספר הכלואים קודם למלחמה. יובהר, כי הקטגוריה של "כלואים ביטחוניים" אינה כוללת את מי שמוחזק על ידי המדינה בסטאטוס של לוחם בלתי חוקי בהתאם לחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002. כפי שהסבירה המדינה בהודעת העדכון שהגישה ביום 10.6.2024, לוחמים בלתי חוקיים מוחזקים בנפרד מהכלואים הביטחוניים והפליליים.

כתוצאה מהגידול הקיצוני במספר הכלואים כמתואר לעיל, התדרדרו תנאי המחיה בבתי הסוהר, כך שנכון לחודש דצמבר, שטח המחיה לכלוא בחלק מהמתקנים עומד על 2.1 עד 2.2 מטרים (לא כולל שירותים ומקלחת), ומאז כמות הכלואים עלתה כך ששטח זה הצטמצם עוד. כלומר, המצב כיום גרוע אף מזה שהיה קודם למתן פסק הדין בשנת 2017. כפי שעולה מדיווח השר מיום 13.6.2024, כ-55% מהכלואים מוחזקים בתנאי מחיה שאינם עומדים בהגדרת הפעימה הראשונה, מתוכם 3,316 כלואים פליליים, שהם כ-27% מכלל הכלואים הפליליים, ו-8,477 כלואים ביטחוניים, שהם כ-91% מכלל הכלואים הביטחוניים.

16. מאז תחילת המלחמה התקיימו דיונים שונים, לרבות בהשתתפות ראש הממשלה, ובהן הוחלט על שני סוגים של צעדים כמענה לגידול הדרסטי במספר הכלואים. הסוג הראשון עניינו בהוראות חוק מיוחדות שתפקידן להתגבר, באופן זמני, על דרישות הדין בכל הנוגע לזכויות אסירים ועצורים, ובכך לאפשר את החזקתם של כלואים רבים יותר בתאי הכליאה הקיימים. הסוג השני עניינו בפעולות שנועדו להקל על העומס הקיים במתקני הכליאה. נתחיל בפעולות מן הסוג הראשון.

17. ביום 18.10.2023 חוקקה הכנסת את החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), התשפ"ד-2023 (להלן: תיקון מס' 64). תיקון מס' 64 הוסיף את סעיפים 19 כ ו-19 כא לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: פקודת בתי הסוהר או הפקודה), ונתן בידי השר לביטחון לאומי, בהמלצת נציב בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, סמכות להכריז על מצב חירום כליאתי, כדלקמן:

19כ(א) שוכנע השר כי לנוכח המצב הביטחוני השורר במדינה, שבשלו ננקטו הפעולות הצבאיות המשמעותיות, יש צורך במקומות כליאה נוספים באופן מיידי, או שיש סבירות גבוהה כי יהיה צורך כאמור בהתבסס על חוות דעת מטעם גורמי הביטחון, וכי לא ניתן לקיים את ההוראות לעניין שטח מחיה או את ההוראות לעניין זכאות למיטה, רשאי הוא, בהמלצת הנציב ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון, להכריז על מצב חירום כליאתי.

”הפעולות הצבאיות המשמעותיות” מוגדרות בהמשך הסעיף, ומתייחסות להחלטת הקבינט המדיני-ביטחוני ביום 8 באוקטובר:

הפעולות הצבאיות המשמעותיות שעליהן החליטה ועדת השרים לעניני ביטחון לאומי לפי סעיף 40 לחוק-יסוד: הממשלה, והודיעה לגביהן לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת ביום כ”ג בתשרי התשפ”ד (8 באוקטובר 2023).

בהתאם לסעיף 19כא(א) לפקודה, ההכרזה על מצב חירום כליאתי נותנת בידו של מנהל בית סוהר את הסמכות להלין כלואים תוך חריגה מההוראות הדין לעניין שטח מחיה מזערי וזכאות למיטה:

19כא(א) הכריז השר על מצב חירום כליאתי לפי סעיף 19כ, רשאי מנהל בית סוהר להלין אסיר בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה, וככל הנדרש – גם להלינו שלא על מיטה בחריגה מההוראות לעניין זכאות למיטה, והכול בכפוף להוראות אלה:

[...]

(3) הלנת אסירים בתא בחריגה מההוראות לעניין שטח מחיה ומההוראות לעניין זכאות למיטה תיעשה בהתחשב בגודל התא ובמאפייניו.

(ב) מנהל בית סוהר לא יפעיל את סמכותו כאמור בסעיף קטן (א) אלא –

(1) לעניין תאים שבהם מוחזקים אסירים אלה:

(א) אסירים החשודים או נאשמים בעבירה

מהעבירות המנויות בסעיף 68ג(ב) כנוסחו

בחוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס’ 57

והוראות שעה), התשפ”ב-2021 (עבירות

בטחוניות – י”ע), או אסירים שהורשעו

בעבירות כאמור;

(ב) אסירים המוחזקים במעצר לפי חוק סמכויות

שעת חירום (מעצרים), התשל"ט-1979, או לפי החלטת מפקד צבאי בהתאם להוראות פרק ט' לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009, שהוציא המפקד הצבאי באזור, כתוקפו מעת לעת;

(ג) אסירים המוחזקים מכוח צו כליאה שהוצא לפי הוראות חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002, או מכוח הוראת כליאה זמנית שניתנה לפי החוק האמור;

(2) לעניין תאים שבהם מוחזקים אסירים אחרים – אם שוכנע כי החריגה מההוראות לעניין שטח מחיה או מההוראות לעניין זכאות למיטה נדרשת, במישור, נוכח המצב הביטחוני השורר במדינה כאמור בסעיף 19(א), ולאחר שלא נמצאו חלופות.

18. תיקון מס' 64 נחקק כהוראת שעה לתקופה של שלושה חודשים, ומאז הוארך, כך שבהתאם לתיקון האחרון מיום 29.5.2024, הוראת השעה תקפה עד ליום 31.12.2024. כמפורט בתיקון מס' 64, ההכרזה על מצב חירום כליאתי תקפה ל-5 ימים (סעיף 19(ב) לפקודה), שאותם הממשלה רשאית להאריך לתקופה זהה (סעיף 19(ג) לפקודה). לאחר מכן הממשלה רשאית להחליט על הארכת ההכרזה לתקופות נוספות, בכפוף לאישור הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת (סעיף 19(ד)) לפקודה). כמו כן, בהתאם לסעיף 19(א) לפקודה, על הממשלה להגיש לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת דיווח על הצעדים הננקטים על מנת להתמודד עם מצב החירום הכליאתי ונתונים על השימוש בסמכויות בבתי הסוהר. מכוח סעיף אחרון זה הוגשו מספר עדכונים של השר לביטחון לאומי לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, וביניהם הדיווח מיום 13.6.2024, שנתונים ממנו מובאים בהחלטה זו.

19. בפועל, ביום 22.10.2023 הכריז השר לביטחון לאומי (בהמלצת נציבת שירות בתי הסוהר ובהסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון) על מצב חירום כליאתי. הממשלה האריכה את מצב החירום הכליאתי בהתאם לסמכותה למשך חמישה ימים נוספים. החל מיום 30.10.2023, הממשלה, באישור הוועדה לביטחון לאומי, האריכה את מצב החירום הכליאתי לתקופות קצובות. ביום 29.5.2024 הוארכה ההכרזה פעם נוספת עד ליום 30.6.2024, זו הפעם על ידי הכנסת במסגרת החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל(מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 2), התשפ"ד-2024.

כפי שראינו לעיל, כ-55% מהכלואים מוחזקים בתנאי מחיה שאינם עומדים בהגדרת הפעימה הראשונה, ושטח המחיה הממוצע עומד על סביבות ה-2 מטרים לכלוא. לכך נוסיף כי בהתאם לדיווח השר מיום 13.6.2024, יותר מ-4,100 כלואים מולנים כל לילה על מזרן ולא על מיטת קבע, כאשר כ-80% מתוכם הם כלואים ביטחוניים, והיתר פליליים.

20. עתירה שהוגשה נגד חוקתיות תיקון מס' 64 נדחתה, תוך שנקבע כי "העובדה כי מדובר בתיקון, קצוב בזמן, הכולל איזונים ובלמים פנימיים לרבות מנגנוני פיקוח, אישור ואשרור תוך הפעלת שיקול דעת, העשויים ליתן מרפא, ככל שיש בו צורך, לטענות העותרות, ועצם היותו מנגנון שנועד להתמודד עם מצב חירום פתאומי שמדינת ישראל לא ידעה כמותו מאז הקמתה – הכריעו את הכף" (בג"ץ 7650/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, פסקה 7 לפסק דינו של השופט כבוב (30.10.2023)). עוד נכתבו בפסק הדין הדברים הבאים:

"[...] חרף מסקנתנו לפיה העתירה אינה מצדיקה התערבות שיפוטית בצוק העיתים – הרי שלא נס ליחן של פסיקות חשובות אלה; ואין בפסק דיננו כדי להקהות מהחשיבות שבשמירה על זכויות אסירים דרך הכלל. שהרי, כידוע, אין דומה אומדן הפגיעה בזכויות אדם בעיתות מלחמה לאומדנה במצבי שלום ולפיכך 'מעשים שיפים הם לעת שלום – לא נוכל לקיימם לעת מלחמה' (ראו: בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, פסקה 82 לפסק-דינו של המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (2006)). הדברים וודאי יפים לענייננו" (פסקה 6).

21. כאמור, בד בבד עם חקיקת תיקון מס' 64 וההכרזה על מצב חירום כליאתי, ננקטו פעולות שונות במהלך החודשים האחרונים במטרה להקל על הצפיפות במערך הכליאה כתוצאה מהמלחמה. במסגרת זו בוצעו הפעולות הבאות, אותן כבר מנינו לעיל: החלטת ממשלה 1712 שמוסיפה תקני כליאה במהלך 2024 (יחד עם הסטת תקציבים למטרה זו), החלטה 888 המוסיפה גם היא תקני כליאה, והגדלת מכסת העצורים שניתן להעביר למעצר בפיקוח אלקטרוני.

לכך יש להוסיף את חקיקתו של החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 66 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (חופשה מיוחדת לאסיר), התשפ"ד-2024, המוגבל בתחולתו לקיומו של מצב מיוחד בעורף לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, עליו הוכרז בשבעה באוקטובר. חוק זה מעניק לגורמים מסוימים במערך בתי הסוהר סמכות לשחרר אסירים לחופשה מיוחדת שאינה עולה על ארבעים וחמישה ימים. החופשה ניתנת באופן פרטני, ובין יתר התנאים המנויים בסעיף, נדרש שהאסיר יהיה

אזרח או תושב ישראלי, ושהעבירה בה הורשע לא תהיה עבירת ביטחון, אלימות במשפחה, מין, גרימת מוות או התפרצות לבית (ההחרגה האחרונה נוגעת לפגיעה בביטחון האישי של תושבי המדינה בעקבות אירועי יום 7.10.2023, והרצון למנוע פגיעה נוספת כתוצאה מחדירה למרחב האישי; וראו את דברי ההסבר לחוק). לפי דיווח השר מיום 13.6.2024, מאז חקיקתו במרץ ועד ליום 6.6.2024 שוחררו לחופשה מינהלית 185 אסירים.

22. בהודעת העדכון השנייה מסרה המדינה כי לעמדתה, נוכח העלייה המשמעותית בנפח הכלואים החל מפרוץ המלחמה, ונוכח הצפי לקליטתם של למעלה מ-1,300 עצורים המוחזקים בשלב זה במתקני צה"ל – יהיה צורך בקידום צעדים נוספים על מנת להביא לעמידה ביעדי הפעימה השנייה בסוף שנת 2027. בהקשר זה הוזכרו בנייתם של אשכולות כליאה בפלוגות ובשורק, שהקמתם לא תוכננה לעשור הקרוב, ומציאת חלופות מאסר ומעצר.

23. בעיית הצפיפות במתקני הכליאה, בעיה שהטיפול בה החל באופן ממשי אך בעקבות מתן פסק הדין, החמירה באופן דרסטי בעקבות המלחמה. מהודעותיה המפורטות של המדינה עולה כי כל העת נערכת עבודה מקיפה על מנת להתמודד עם מצוקת מקומות הכליאה, שכאמור, הפכה למשבר ממשי עם פרוץ המלחמה. המלחמה טרפה את הקלפים וניסיונות המדינה למצוא פתרונות הולמים ולמלא אחר פסק הדין השתבשו לחלוטין. המלחמה שיבשה גם את לוחות הזמנים, וזאת רשמנו לפנינו. יחד עם כך, חזקה על המדינה כי למרות המצב הקשה שנוצר תעשה כמיטב יכולתה למצוא פתרונות נוספים ועליה לפעול כמיטב יכולתה על-פי ההחלטה מיום 29.12.2022 ולדווח לנו, עד ליום 1.12.2024, מה עלה בידה לעשות לתיקון המצב.

ניתנה היום, י"ד בסיון התשפ"ד (20.6.2024).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט