



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2632/22

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופט ד' מינץ
כבוד השופט י' כשר

העותרים: 1. לשכת עורכי הדין
2. המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן
3. הקריה האקדמית אונו

נגד

המשיבים: 1. נציבות בתי הסוהר
2. השר לביטחון פנים

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: י"ג באב התשפ"ג (31.7.2023)

בשם העותרים: עו"ד יאיר הרשקוביץ; עו"ד סיגל שנהב; עו"ד אבי חימי

בשם המשיבים: עו"ד עמרי אפשטיין; עו"ד יונתן סיטון

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. סוגיית תנאי כליאתם של אסירים ועצורים בישראל שוב במוקד העניינים; זו הפעם – תנאי התברואה והגהות ('היגיינה') במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר, בדגש על היבטים הקשורים במתקני השירותים והמקלחות.

2. בעתירה שלפנינו מבקשים העותרים – לשכת עורכי הדין, המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, והקריה האקדמית אונו – כי נורה למשיבים, נציבות בתי הסוהר והשר לביטחון פנים, לקבוע "סטנדרט מינימלי ראוי לתנאי שירותים ומקלחות, שיחייב התקנת שירותי אסלה במקום שירותי כריעה בכל התאים והבטחת היגיינה ופרטיות

לכל כלא, כולל הפרדת השירותים מהמקלחות ומחדרי המגורים". עוד התבקשנו להורות למשיבים להכין תכנית לִישום התנאים האמורים, לרבות "קביעת לוח זמנים בטווח סביר" למימושה, וכן לנקוט צעדים מידיים, שיאפשרו לכל אסיר גישה לשירותי אסלה נפרדים מחדרי המקלחת, "כמו למשל באמצעות שירותים כימיים".

3. העתירה מתמקדת, בעיקרה, בשלושה 'מופעים' של תנאי כליאה בלתי-הולמים, כך נטען, בבתי הסוהר בישראל: (א) עצם קיומם של שירותי כריעה (המכונים גם 'שירותים מזרחיים') במספר גבוה של תאי כליאה; (ב) העדר הפרדה בין המקלחת לבין שירותי הכריעה, באותם תאים בהם שירותים אלו מצויים, באופן שברז המקלחת ניצב מעל לשירותי הכריעה; (ג) העדר הפרדה ראויה בין חדר השירותים לבין חדר המגורים, בתוך תא הכליאה, באופן הפוגע בפרטיות השהים בו, ובתנאי התברואה הכלליים בתא.

4. לטענת העותרים, התנאים האמורים מונעים מהמוחזקים במתקני הכליאה, "לשמור על היגיינה בסיסית ועל ניקיונם האישי באופן שפוגע בבריאותם, בפרטיותם ובכבודם", ולפיכך אינם עומדים בדרישות החוק והתקנות, להבטחת "תנאי כליאה הולמים" לאסירים ולעצירים (הוראות הדין הרלבנטיות יובאו להלן). עוד טוענים העותרים, כי תנאי הכליאה האמורים פוגעים בזכויות יסוד חוקתיות של האסירים והעצירים, בהן הזכות לכבוד, לשלמות הגוף, לפרטיות ולחירות; חותרים תחת האינטרס הציבורי בשיקום האסירים; ואף אינם עולים בקנה אחד עם הוראות הדין הבינלאומי.

5. בהתאם להחלטתי מיום 14.4.2022, הגישו המשיבים תגובה מקדמית לעתירה, שבה טענו, בעיקרו של דבר, כי דין העתירה להידחות על הסף, מחמת קיומו של סעד חלופי בדמות הגשת עתירת אסיר לבית המשפט המחוזי. בהתאם להחלטתי מיום 3.7.2022, הגישו העותרים את תגובתם לטענת הסף, שבגדרה טענו כי העתירה מתאימה להתברר בפני בית משפט זה, שכן היא נושאת אופי עקרוני; מתייחסת למדיניות כללית של המשיבים; נוגעת לפגיעה רוחבית בזכויות יסוד חוקתיות של אסירים ועצירים; ואינה מצומצמת להחלטה מנהלית ספציפית הנוגעת לעניינו של אסיר פרטני כזה או אחר.

6. ביום 4.8.2022 נקבעה העתירה לדיון, תוך שביקשתי מאת המשיבים להגיש תגובה מקדמית משלימה, שבה יתייחסו גם לגופו של עניין. ביום 20.3.2023 הוגשה התגובה המשלימה. בגדרה, טענו המשיבים כי היה על העותרים לצרף עותרים קונקרטיים – אשר יניחו תשתית עובדתית נאותה – לבד מארבעה תצהירים אנונימיים. לצד זאת, מסרו המשיבים התייחסות עובדתית מקיפה לשלושת ראשיה של העתירה, צרפו נתונים עובדתיים בנוגע לכך, עדכנו על אודות התפתחויות עתידיות הצפויות בעתיד הנראה לעין, ואף פירטו את הקשיים העומדים בפני טיפול מלא ומידי בתנאים המוזכרים

בעתירה. לבסוף, טענו המשיבים, כי תמונת המצב המלאה, בשים לב להוראות הדין הרלבנטיות, מוליכה למסקנה כי "דינה של העתירה להימחק או להידחות, בהעדר עילה להתערבות שיפוטית".

7. ביום 31.7.2023 קיימנו דיון על-פה בעתירה. במהלך הדיון שבו העותרים על טענותיהם שבכתב, תוך שצינו כי הם מברכים על צעדי השיפור המשמעותיים שנעשו, כפי שפירטו המשיבים בתגובתם; המשיבים מצידם שבו גם הם על עיקרי טענותיהם.

8. אקדים אחרית לראשית ואומר, כי על יסוד מכלול החומר שלפנינו, באתי לכלל מסקנה לפיה כי העתירה מיצתה עצמה לעת הזו, ועל כן דינה להימחק; זאת, תוך שטענות הצדדים שמורות להם, בשים לב להתפתחויות עתידיות.

9. כפי שאפרט להלן, עמדת המשיבים הניחה את דעתי כי היקפם של מתקני השירותים והמקלחות, הנגועים בליקויים שעליהם הצביעו העותרים – הוא מוגבל; כי המשיבים מכירים בצורך בשיפור התנאים ואף מגויסים לטובת העניין, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במגמת השיפור אותה הציגו לפנינו, בכתב ועל-פה – מגמה שעתידה להימשך, נוכח קיומן של תכניות שיפוץ עתידיות; כי לגבי חלק מהליקויים הקיימים, קיים קושי אובייקטיבי בטיפול מלא ומידי בהם, בשים לב לאתגרי תקציב וצפיפות עימם מתמודדים המשיבים, כפי שיפורט; וכי ניתן מענה פרטני לאסירים ועצירים בעלי מאפיינים מיוחדים, כמו קשישים, חולים ובעלי רגישויות מיוחדות, שבידם לפנות בבקשה קונקרטיה להעברתם מתאי כליאה, שבהם קיים אחד מן הליקויים שעליהם עמדו העותרים בעתירתם.

10. מפאת חשיבות העניין, מצאתי לנכון להרחיב קמעא, על אודות הבסיס הנורמטיבי לחובת המשיבים להבטיח תנאי כליאה הולמים, ולאחר מכן, לפרוש את תמונת המצב העובדתית העדכנית, כפי שנמסרה לנו מאת המשיבים.

תנאי כליאה הולמים – התשתית הנורמטיבית

"אין לאסור אותו בבית אסורים שיש בו טינופת, שהוא מקום חושך ואפילה והיושב שם הוא בדוחק ובצער [...] דאפילו דנתנה תורה רשות להכניסו בבית האסורים, לא בבית האסורים כזאת נתנה תורה רשות. כיוון שאפילו חטא ונתחייב להיות בבית האסורים – לא יצא מכלל ישראל [...] דסתם בית האסורים, הוא בית האסורים של כבוד [...] (שו"ת חקקי לב חלק שני, סימן ה', לרב חיים פלאג'י, רבה של איזמיר בטורקיה, במחצית הראשונה של המאה ה-19; הובא

אצל מנחם אלון "המאסר במשפט העברי" ספר היובל לפנחס רוזן
185, בה"ש 1 (ח' כהן עורך, תשכ"ב)).

11. אין עוררין על חובתנו כחברה להקפיד על כבודם הבסיסי של יושבי בתי האסורים; אך לפני מספר חודשים, בהחלטת ביניים מיום 29.12.2022, בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים (13.6.2017), בעניין שטח המחיה המוקצה לאסירים ועצירים בבתי הכלא (להלן: החלטת הביניים בעניין שטח המחיה), שב בית משפט זה והזכיר, כי "חברה נמדדת, בין היתר, ביחסה לאסירים אשר משלמים את חובם לחברה מאחורי סורג ובריח [...] שלילת החירות אינה שוללת את זכותו של האסיר לכבוד" (פסק הדין העיקרי באותו הליך, מפי המשנה לנשיאה א' רובינשטיין, ניתן ביום 13.6.2017; להלן: עניין שטח המחיה).

12. זכותם של אסירים ועצירים לתנאי החזקה הולמים, זכתה במשפטנו לעיגון, הן בחקיקה ראשית והן בחקיקת משנה. אסקור להלן את המסד הנורמטיבי, ותחילה – הוראות החוק הנוגעות לאסירים.

13. ביום 14.5.2012 נכנס לתוקפו החוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 42) (תנאי מאסר), התשע"ב-2012 (להלן: התיקון לפקודה). התיקון האמור, הוסיף לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1972 (להלן: הפקודה), את סעיף 11ב, שכותרתו "תנאי כליאה הולמים". מטרת התיקון, כאמור בדברי ההסבר שנילוו להצעת החוק – "לקבוע בפקודת בתי הסוהר [...] הוראות מחייבות בדבר תנאי כליאה הולמים לאסירים ולהגדיר את זכויותיהם הבסיסיות, בעיקר בנוגע לתנאים הפיזיים במקום המאסר, לרבות בנושאי תברואה [...] (ה"ח הממשלה התשע"ב, מספר 650, בעמוד 298). בדברי ההסבר להצעת החוק הוטעם, כי לעיקרון השמירה על כבודו ורווחתו של האסיר, ישנם שורשים עמוקים במשפט העברי, והוא יושם לא אחת במשפט הישראלי, בפסיקתו של בית משפט זה; בהקשר זה, מובאים בהצעת החוק מדברי השופט מ' אלון, בבג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים פ"ד לח(2) 826, 832 (1984):

"כלל גדול בידינו, כי כל זכות מזכויות האדם באשר הוא אדם שמורה לו, גם כאשר נתון הוא במעצר או במאסר, ואין בעובדת המאסר בלבד כדי לשלול הימנו זכות כלשהי, אלא כאשר הדבר מחויב ונובע מעצם שלילת חופש התנועה הימנו, או כאשר מצויה על כך הוראה מפורשת בדיון [...] שורשיו של כלל זה במורשת ישראל מקדמת דנא: 'על-פי האמור בדברים, כה ג: 'ונקלה אחיך לעיניך', קבעו חכמים כלל גדול בתורת הענישה העברית: 'משלקה – הרי הוא כאחיק' (משנה, מכות, ג, טו). וכלל גדול זה יפה הוא לא רק

לאחר שריצה את עונשו אלא גם בעת ריצוי העונש, שאחיו ורעך הוא, וזכויותיו וכבודו כאדם שמורים עמו ועומדים לו' [...].

14. ומהעקרונות – לביטוי המעשי. סעיף 11ב לפקודה, שכותרתו כאמור "תנאי כליאה הולמים", מורנו כך:

"(א) בסעיף זה, 'אסיר' – למעט עצור שטרם הוגש נגדו כתב אישום.
(ב) אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו.
(ג) אסיר יהיה זכאי, בין השאר, לכל אלה:
(1) תנאי תברואה הולמים, תנאים שיאפשרו לו לשמור על ניקיונו האישי, טיפול רפואי הנדרש לשם שמירה על בריאותו, ותנאי השגחה מתאימים לפי דרישת רופא של שירות בתי הסוהר" (ההדגשות הוספו – נ' ס').

15. מכוחו של סעיף 11ב לפקודה, הותקנו תקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010 (להלן: תקנות תנאי מאסר). אלה, יוצקות תוכן קונקרטי למושג 'תנאים הולמים' (בהקשר זה, ראו בענין שטח המחיה, פסקה קט"ז לפסק דינו של המשנה לנשיאה א' רובינשטיין; לשלמות התמונה אעיר, כי התקנת התקנות קדמה למעשה לחקיקת סעיף 11ב עצמו, ואולם הן עוגנו בו בדיעבד (ראו בסעיף 3 לתיקון לפקודה)). כך, תקנה 2 לתקנות תנאי מאסר, שכותרתה "תנאי מאסר", קובעת כדלקמן:

"1. בתקנות אלה, 'תא' – תא בבית סוהר כמשמעותו בפקודה.
2. (א) בתא יהיה חלון שיאפשר אוורור מן החוץ; בתא שאין בו חלון כאמור, יותקנו אמצעי אוורור חלופיים סבירים.
(ב) בתא יהיו שירותים וכיור; בין השירותים ובין חלק המגורים של התא תהיה הפרדה באופן שתישמר פרטיותו של האסיר; היתה בתא מקלחת, תהיה הפרדה כאמור גם בין המקלחת לחלק המגורים של התא.
(ג) לא היתה מקלחת בתא, יהיו במקום המאסר מקלחות במספר מספיק המאפשר מימוש זכות האסיר למקלחת במים חמים מדי יום ביומו.
(ד) מקלחת תהיה בנפרד מהשירותים.
(ה) בכל תא תהיה תאורה חשמלית שתאפשר, באופן סביר, קריאה.
(ו) בכל תא יותקנו שולחן, מושבים ומדפים לאחזקת חפצים אישיים של אסירים שהם זכאים להחזיקם על פי פקודות נציבות בתי הסוהר.
(ז) בכל תא יהיו לא יותר מארבע מיטות לאסירים.

(ח) השטח הממוצע לאסיר בתא לא יפחת מארבעה וחצי מטרים רבועים; חישוב השטח האמור יהיה לפי השטח שבין קירות התא, לרבות שטח השירותים, הכיור והמקלחת, ככל שישנה מקלחת בתא, ומחולק במספר המיטות שבתא.
(ט) במקום המאסר יותקנו תשתיות חשמל שיאפשרו שימוש במכשירים שונים שאסירים זכאים להחזיקם בתא לפי פקודת נציבות בתי הסוהר" (ההדגשות הוספו – נ' ס').

16. תקנה רלבנטית נוספת, היא תקנה 3 לתקנות תנאי מאסר, שכותרתה "תנאי תברואה והיגיינה"; זו לשונה:

1. (א) תא יסויד בהתאם לצורך ופעמיים בשנה לפחות; כל תא יחוטא ויודבר אחת לשנה לפחות או על פי הוראות רופא מקום המאסר; החיטוי וההדברה ייעשו באופן שלא יביא לפגיעה בבריאות האסיר.
(ב) מקום המאסר יספק לאסירים בכל תא אמצעי וחומרי ניקיון בכמות הדרושה לשם שמירה על ניקיון התא.
(ג) כל אסיר חייב בניקיון ובסידור התא על פי הסדרים שייקבעו בנוהלי מקום המאסר" (ההדגשות הוספו – נ' ס').

תקנות נוספות, עניינן באמצעים לשימושו האישי של האסיר, כגון כלי מיטה ורחצה; הסדרת מזון האסירים; וזכות להליכה יומית.

17. תקנה 8 קובעת הוראות שונות לגבי תחולה. החשוב לענייננו, כי בהתאם לתקנה 8(ב), חובת הפרדת המקלחת מהשירותים, המעוגנת בתקנה 2(ד), תחול "על מקומות מאסר שתכנון בנייתם החל לאחר יום התחילה, וככל הניתן גם על תכנון השיפוץ של מקומות מאסר קיימים". "יום התחילה" לעניין התקנות, הוא יום 24.6.2012 (ראו תקנה 7).

18. בנוסף, נקבע בתקנה 8(ג), כי לגבי תא מאסר שמוחזק בו אסיר שהוטל עליו עונש בידוד, או לגבי תא שמוחזק בו אסיר שהוחזק בסיכון אובדני על ידי גורמי טיפול בשירות בתי הסוהר – "תקנות משנה (ב), (ו) ו-(ט) בתקנה 2 – לא יחולו". לענייננו רלבנטית בעיקר אי-תחולתה של תקנת משנה 2(ב), המחייבת, כמובא לעיל, כי "בתא יהיו שירותים וכיור, וכי "בין השירותים ובין חלק המגורים של התא תהיה הפרדה באופן שתשמר פרטיותו של האסיר; היתה בתא מקלחת, תהיה הפרדה כאמור גם בין המקלחת לחלק המגורים של התא".

19. עד כאן לגבי אסירים; באשר לעצירים, עניינם של אלו מוסדר בחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק סמכויות אכיפה – מעצרים). סעיף 9(א) לחוק זה קובע כי: "עצור יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי

לפגוע בבריאותו ובכבודו", וסעיף 9(ב)(1) קובע כי "עצור יהיה זכאי, בין היתר, לכל אלה: לתנאי תברואה הולמים, לתנאים שיאפשרו לו לשמור על נקיונו האישי [...]".

20. הוראות כלליות אלו, תורגמו על ידי מחוקק המשנה – בדומה לאשר נעשה בעניינם של אסירים – להוראות פרטניות שנקבעו בתקנות לגבי עצירים. כך, תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), תשנ"ז-1997 (להלן: תקנות תנאי מעצר), מסדירות בתקנה 3 את "התנאים הפיסיים בתא המעצר". תקנת משנה 3(ב), בלשון דומה להוראה המקבילה ביחס לאסירים, קובעת כי "בתא יהיו שירותים וכיור. בין השירותים ובין חלק המגורים של התא תהיה הפרדה באופן שתישמר פרטיותו של העצור; היתה בתא מקלחת, תהיה הפרדה כאמור גם בין המקלחת לחלק המגורים של התא [...] (הסיפא של התקנה, שאינה מענייננו, מחריגה את חובת קיומם של שירותים וכיור, מתאי מעצר בהם מוחזקים עצירים החשודים בפגיעה בראיה או בהעלמתה). כמו כן, תקנת משנה 3(ה) מורה, כי "תא שתכנון בנייתו יחל לאחר תחילתן של תקנות אלה, יחולו עליו גם הוראות אלה [...] (5) המקלחת תהיה בנפרד מן השירותים"; יום התחילה לעניין זה הוא יום תחילתו של חוק סמכויות אכיפה – מעצרים, דהיינו 12.5.1997 (ראו תקנה 23 בשילוב סעיף 83 לחוק סמכויות אכיפה – מעצרים). בסיפא של תקנה 3(ה) נקבע, כי "הוראות תקנת משנה זו יחולו, ככל הניתן, גם על תכנון השיפוץ של תאים קיימים". בנוסף, בתקנה 4, שעניינה ב"תנאי תברואה והגיינה במקום המעצר", נקבע כי "מקום המעצר יספק לעצורים בכל תא אמצעים וחומרי ניקיון בכמות הדרושה לשם שמירה על נקיון התא" (תקנת משנה 4(ב)); וכי "כל עצור חייב בנקיון התא על פי הסדרים שייקבעו בנוהלי מקום המעצר" (תקנת משנה 4(ג)).

הנתונים שנמסרו על ידי המשיבים – בהווה, ובמבט לעתיד

21. על רקע התמונה הנורמטיבית דלעיל, אסקור בקצרה את תמונת המצב העדכנית, כפי שנמסרה לנו על-ידי המשיבים, בנוגע לתנאי השירותים והמקלחות בתאי הכליאה, בשלושת ההיבטים שעמדו במוקד ההליך דנא. הנתונים שלהלן נמסרו, כאמור, במסגרת תגובתם המקדמית המשלימה של המשיבים, מיום 20.3.2023, אשר נתמכה בתצהירו של ראש חטיבת הלוגיסטיקה בשירות בתי הסוהר.

22. כפי שיפורט, הסקירה מאפשרת 'לתחום' את היקף הליקויים שנדונו בעתירה; מצביעה על מגמת שיפור – בעבר, ובעתיד הקרוב הנראה לעין; מספקת הסבר למגבלות האובייקטיביות, מקום בו לא ניתן להביא לשיפור מלא ומיידי; ופורטת את המענים הפרטניים המוצעים על-ידי המשיבים; אלו הקיימים ואלו האפשריים.

23. שירותי כריעה – בהתאם לנתונים שמסרו המשיבים, במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר ישנו מספר כולל של 5,400 תאי מאסר; מתוכם, ב-996 תאים מותקנים שירותי כריעה, נכון למועד זה. התאים הכוללים שירותי כריעה, מתחלקים בהתאם לפילוח הבא: 663 מתוכם, מצויים באגפים בהם מוחזקים עצירים ואסירים ביטחוניים; 233 תאים, מצויים באגפים בהם מוחזקים אסירים פליליים; 100 תאים, מצויים באגפים בהם מוחזקים עצורים פליליים.

24. בצד הנתונים המספריים, התייחסו המשיבים לתנאי הגהות והניקיון בשירותי הכריעה, וטענו כי אלו "עומדים בתנאי ההיגיינה והתברואה ההולמים והנדרשים". בהתאם לנתונים שנמסרו – ולמען הסר ספק – שירותי הכריעה מחוברים למערכת המים והביוב, והם כוללים ידית או לחצן להדחת המים. בנוסף, צוין כי בתי הסוהר מעמידים לרשות האסירים והעצורים אמצעי ניקיון וחיטוי, המאפשרים שימוש בטוח במתקנים אלו, מבחינה תברואתית. עוד ציינו המשיבים, כי תאי הכליאה עוברים ביקורות תכופות, הכוללות בחינה של מצב השירותים בהם. כמו כן, במענה לטענה כי שירותי כריעה מאפשרים חדירת מזיקים ממערכת הביוב, הבהירו המשיבים כי לא נתקלו בדיווחים מעין אלו.

25. בנוסף לאמור, עמדו המשיבים על יחסם של האסירים עצמם לשירותים אלו, והציגו לפנינו תמונה מורכבת. לטענתם, שירות בתי הסוהר נתקל, לעיתים, דווקא בהעדר מצד אסירים לשימוש בשירותי כריעה על פני שירותי אסלה, בעיקר בקרב אוכלוסיית האסירים הביטחוניים; בהקשר זה, ציינו המשיבים כי נתקלו לא אחת בבקשות מצד אסירים ביטחוניים לעבור מאגף הכולל שירותי אסלה, לאגף הכולל שירותי כריעה, ומנגד "לא זכורות תלונות בנושא או הגשת עתירת אסיר" מצד אסירים ביטחוניים, בשל קיומם של שירותי כריעה. בהקשר זה, הפנו המשיבים לסקירה שגובשה ביחידת המידע והידע במשרד לביטחון פנים, מחודש אוקטובר 2022, שעניינה "שירותים וצנעת הפרט במתקני בתי הסוהר". כעולה מסקירה זו, סוגיית העדפתם של שירותי אסלה על פני שירותי כריעה, היא במידה רבה תלויה תרבות; הסקירה אף מצביעה על דוגמאות מהעולם המערבי, למקרים בהם ננקטו צעדים להתקנתם של שירותי כריעה, בצד שירותי אסלה קיימים, על מנת ליתן מענה וקשב לרצון של אוכלוסייה מגוונת תרבותית; הן במתקני כליאה, הן במקומות עבודה, הן באתרי תיירות ובילוי.

26. המשיבים הוסיפו והאירו מספר נקודות בתגובתם: ראשית, הבהירו המשיבים כי מתקני הכליאה המיועדים לאוכלוסייה חולה או מבוגרת, כוללים שירותי אסלה בלבד. שנית, עמדו המשיבים על העובדה כי בבתי הסוהר פועלת מדיניות של נידוד אסירים, במסגרתה מועברים אסירים בין מתקנים שונים מעת לעת, כך שגם אוכלוסיית האסירים

והעצירים המוחזקת בתאים הכוללים שירותי כריעה, איננה למעשה אוכלוסייה קבועה. שלישית, הבהירו המשיבים, כי בפני כל אסיר המוחזק בתא שבו שירותי כריעה, פתוחה אפשרות לפנות בבקשה פרטנית לעבור תא, ככל שהדבר מסב לו חוסר נוחות, והבקשה תיבחן בכפוף למכלול השיקולים בבחינת בקשות מעין אלו.

27. אשוב למספרים. במקביל לטענה כי שירותי הכריעה, כשלעצמם, עולים בקנה אחד עם דרישת החוק והתקנות לקיומם של "תנאים הולמים", הציגו המשיבים גם מגמה של צמצום במספרם של שירותי כריעה. זאת, כתוצאה משיפוצים שנעשו בתאי הכליאה בשנים האחרונות, שכללו החלפה של שירותי הכריעה בשירותי אסלה.

28. כך, בשנתיים האחרונות הוחלפו ב-67 תאים שירותי כריעה לשירותי אסלה; כמו כן, נמסר כי בימים אלה נעשה שיפוץ בבית הסוהר 'אשל', שבמסגרתו מוחלפים 13 שירותי כריעה, ו-4 שירותי כריעה נוספים צפויים להיסגר בפרק הזמן הקרוב, וזאת במקביל לבנייתו של אגף חדש במקום – שיכלול שירותי אסלה בלבד. בנוסף, נמסר כי ביחס ל-80 תאי כליאה נוספים, שבהם שירותי הכריעה אינם נפרדים מהמקלחת – היבט לגביו אפרט להלן – נמצאת בקנה תכנית שיפוץ מגובשת, שנועדה להפריד בין המקלחת לבין השירותים, ובאותה הזדמנות – להמיר את שירותי הכריעה בשירותי אסלה.

29. ברם, בצד מגמת השיפור, הבהירו המשיבים כי אין באפשרותם, בעת הזאת, לפעול להחלפה מלאה של כלל שירותי הכריעה במתקני הכליאה, או לגבש תכנית להחלפה כאמור, וזאת משלושה טעמים עיקריים:

ראשית, מהלך כולל להחלפה מלאה של כלל שירותי הכריעה, כרוך בעלות תקציבית ניכרת, המוערכת על-ידי המשיבים בכ-260 מיליון שקלים;

שנית, אתגרים נכבדים עימם מתמודד שירות בתי הסוהר, הנוגעים לגידול משמעותי במספר הכלואים בשנים האחרונות, מקשים על החלפה מלאה של שירותי הכריעה. לטענת המשיבים, הגידול האמור הוא פועל יוצא של מספר גורמים עיקריים: במישור הפלילי – הגברת צעדי אכיפה במסגרת המאבק בפשיעה; במישור הביטחוני – עליה במספר העצורים הביטחוניים והמנהליים; ובנוסף – צמצום שחל במספר השחרורים המנהליים של אסירים, כתוצאה מרפורמה שנעשתה בתחום זה בתקופה האחרונה, שנועדה למנוע את שחרורם המנהלי של אסירים שנשקפת מהם מסוכנות. גורמים אלו, טוענים המשיבים, חוברים זה לזה, מגדילים את אוכלוסיית האסירים והעצירים, ולענייננו – מקשים אף הם על האפשרות לבצע מהלך כולל להחלפה מלאה של שירותי הכריעה בכלל התאים. בהקשר זה, עמדו המשיבים על האתגר הלוגיסטי

הכרוך בשיפוץ אגף כליאה, כאשר לבד מן ההיבט הפיזי הנוגע לעבודות תשתית, כרוך הדבר גם בפינוי אוכלוסיית המוחזקים, ומציאת מקום החזקה באגף אחר, לתקופה שעשויה להגיע למספר חודשים. בשים לב לעלייה במספר הכלואים, מהלך פינוי של אגף כליאה לטובת שיפוצים בסדר גודל כאמור, נעשה קשה "עד כדי העדר אפשרות".

שלישית, קיומן של תכניות תשתית גדולות ורחבות, הממתינות באופן, מקשה על תכנון וביצוע תכנית שתמקד בהחלפת שירותי הכריעה. בהקשר זה, טוענים המשיבים כי היבטים הנוגעים להקצאת משאבים לטובת שיפוץ ועבודות תשתית בתאי הכליאה כיום, מחייבים הרחבת המבט ונתינת הדעת לתכניות בינוי רחבות היקף העומדות כיום על הפרק, במסגרת יְשום החלטת ממשלה מספר 1903, מיום 23.10.2022 (להלן: החלטה זו קבעה "תוכנית לאומית לייעול והרחבה של מערך הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר ותיקון החלטת ממשלה". במסגרת תכנית זו, "הממשלה בישראל מניחה את היסודות לתכנון ארוך טווח של בתי הסוהר, תכנון הכולל בינוי מואץ לאורך השנים, בטווח הקצר, הבינוי והארוך" (ראו: החלטת הביניים בעניין שטח המחיה, פסקה 10), וזאת, על מנת ליתן מענה למשבר הצפיפות במתקני הכליאה בישראל.

30. אציין, כי בשים לב לקבלת החלטה 1903, האריך בית משפט זה, ביום 29.12.2022, את המועד לקיומה של 'הפעמה השנייה' לְשום אמות המידה שנקבעו לגבי שטח המחיה (שתוצאתו האופרטיבית היתה העמדת שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 4.5 מ"ר, כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם, לכל הפחות). במסגרת ההחלטה האחרונה, ונוכח קבלת החלטה 1903, צוין כי "כפי שהתרחשנו, הרשות המבצעת קיבלה על עצמה והתחייבה לעשות כן, תוך התגייסות כל הגורמים הנוגעים בדבר, אשר רואים משימה זו כפרויקט תשתית לאומי" (החלטת הביניים בעניין שטח המחיה, פסקה 11).

31. לטענת המשיבים, במסגרת יְשום החלטה 1903 עתידים להיבנות אלפי מקומות כליאה חדשים, ואף מקומות כליאה קיימים עתידים להתרחב; בכל אלו – יותקנו שירותי אסלה. על כן, ובשים לב להקצאת המשאבים הצפויה לטובת מהלך רחב היקף זה, ובהצטרף הנתונים שלעיל, מסרו המשיבים כי אין צפי לגיבוש תכנית להחלפת כלל שירותי הכריעה במתקנים הקיימים כיום; ואולם, לשיטתם, די בפתרונות שהוזכרו לעיל.

32. הפרדה בין שירותי הכריעה למקלחות – בהתאם לנתונים שמסרו המשיבים, מתוך 996 התאים בהם מותקנים שירותי כריעה, ב-80 תאים מותקנות המקלחות מעל לבור הכריעה, נכון למועד זה.

33. נזכיר, כי בהתאם לתקנה 8(ב) לתקנות תנאי מאסר, חובת הפרדת המקלחת מהשירותים תחול "על מקומות מאסר שתכנון בנייתם החל לאחר יום התחילה, וככל הניתן

גם על תכנון השיפוף של מקומות מאסר קיימים; וכי גם בהתאם לתקנה 3(א)(5) לתקנות תנאי מעצר, חובה זו חלה על "תא שתכנון בנייתו החל לאחר תחילתן של תקנות אלה". בשים לב להוראות אלו, טוענים המשיבים, כי חובת ההפרדה בין השירותים למקלחות, לא חלה על התאים האמורים.

34. ואולם בצד ההיבט הנורמטיבי, מסרו המשיבים כי רכיב זה של העתירה, קרוב לפתרונו גם במישור המעשי, על בסיס העובדות הבאות: מתוך 80 תאים שהוזכרו, נמסר כי 9 תאים אינם בשימוש כלל, וכי 17 תאים מצויים "באגפי בידוד או מעבר, המשמשים להחזקת כלואים לתקופות קצרות, ובדרך כלל שווה בהן אסיר אחד בלבד". באשר ליתר התאים, מתגובת המשיבים עולה, כי גובשה כבר תכנית מלאה לשיפוצם ולהפרדת השירותים מהמקלחות, עד תום שנת 2024, בעלות של כ-40 מיליון שקלים; זאת, בכפוף לכך שהתכנית לא תיתקל בקשיי תקציב, או בקשיים שומיים אחרים, כמו קושי לפנות זמנית את המוחזקים בתאים אלו, בשים לב לעומס הכללי במתקני הכליאה, עליו עמדו המשיבים.

35. הפרדה ראויה בין חדר השירותים לבין חדר המגורים – בהתאם לנתונים שמסרו המשיבים, ברובם המוחלט של תאי הכליאה, המחיצה המפרידה בין חדר השירותים לחדר המגורים, היא דלת אטומה. המשיבים מאשרים את טענת העותרים כי מחיצת הדלת, מותירה רווח מסוים בחלקה העליון או התחתון, ואולם מנמקים זאת בשיקולים ביטחוניים.

36. בצד הכלל, ישנם 559 תאי כליאה בהם משמש וילון אטום בתור מחיצה, חלף קיומה של דלת. בהתייחס לאלו, מבקשים המשיבים להבחין בין שתי קבוצות: 480 תאים המצויים בבית הסוהר צלמון; ו-79 תאים נוספים, הפזורים במתקני כליאה שונים ברחבי הארץ. לגבי אלה האחרונים, פרטו המשיבים כי 18 מהם אינם מאוישים כלל; ב-18 נוספים מוחזק אסיר או שניים, ובמקרים ספורים מוחזקים בתאים אלה שלושה אסירים, וזאת בדרך כלל בעקבות מקרי שבירת דלתות כחלק ממעשי ונדליזם; כל שאר התאים, 43 במספר, מיועדים לריצוי עונשי בידוד. אזכיר, כי בהתאם לתקנה 8(ג) לתקנות תנאי מאסר, תאים המשמשים להחזקת אסיר בבידוד, פטורים מחובת ההפרדה בין השירותים לשאר חלקי התא.

37. באשר לקבוצה התאים הגדולה שבבית הסוהר צלמון – 480 תאים, כאמור – מסבירים המשיבים כי מדובר במגבלה הנובעת מהמבנה הפיזי-תכנוני שלהם. בתאים אלו, כך מוסבר, השירותים ניצבים סמוך לדלת התא, באופן שאם תותקן דלת לחציצת השירותים – חלף וילון הניתן להסטה – פתיחה של הדלת תציב אותה במקביל לדלת

התא, תסתיר את האחרונה, ולא תאפשר מבט של הסוהרים לתוככי התא. זאת, באופן שאינו תואם את דרישות הביטחון והכליאה. במגבלות אלו, טוענים המשיבים, אין מנוס מהתקנת וילון בלבד בתאים הללו. עוד מציינים המשיבים, כי מדובר בתאים המיועדים לעצירים, "ואלו נתונים לפגיעה וונדליזם בתדירות גבוהה יחסית".

38. לבסוף, התייחסו המשיבים גם לטענה כי במערך בתי הסוהר קיימים תאים, שבהם ישנו קיר הפרדה עד לחצי גובה הגוף. לטענת המשיבים, מדובר בתאים בודדים בלבד, "[ה]משמשים להחזקת אסיר אחד לתקופה קצרה במקרים של ריצוי עונש בידוד ומעבר בין בתי כלא", פעמים רבות בעקבות החלטת דין משמעת. במקרים חריגים אלו, טוענים המשיבים, הנסיבות דורשות אמצעי ביטחון מחמירים, המצדיקים העדרה של מחיצה מלאה; ומכל מקום, המשיבים עדכנו כי במענה לטענות בהליך זה, הותקנו ברובם המוחלט של תאים אלו וילונות הסטה, המשלימים את גובה הקיר הנותר, והם נכללו במספר התאים בעלי הוילון שהוזכר לעיל; זאת, למעט מספר תאים "המשמשים לבידוד ובנסיבות מיוחדות של תאי השגחה".

עד כאן הרקע הנורמטיבי, כמו גם המצב העובדתי העדכני, ביחס למתקני השירותים בתאי הכליאה.

דיון והכרעה

39. כאמור בפתח דברי, לאחר עיון בטענות הצדדים בכתב, ולאחר האזנה בכובד ראש לטענות על-פה, ועל יסוד מכלול הנתונים העובדתיים שהוצגו לפנינו, סבורני כי לעת הזו, העתירה שלפנינו מוצתה עצמה, ודינה להימחק (ראו והשוו: בג"ץ 2467/05 גורנברג נ' הממונה על ארכיון צה"ל ומערכת הביטחון (13.1.2010); בג"ץ 6653/12 שאהין נ' שר הביטחון (29.6.2015)).

40. כפי שצינתי, הרושם המתקבל – גם אצל העותרים – הוא הכרה מצד המשיבים באחריותם לקדם את הטיפול בסוגיה. המשיבים נוקטים פעולות להסדרת תנאי הכליאה, לרבות סוגיית מתקני השירותים בתאי הכליאה; הם אינם שוקטים אל השמרים. בכפוף למגבלות שהוזכרו לעיל, ניכר כי תנאי ההיגיינה שנדונו בעתירה, זוכים לטיפול, כללי ופרטני, מצד המשיבים (השוו: בג"ץ 4797/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' רשות שדות התעופה (10.3.2015)).

41. כמתואר בהרחבה, בכל הנוגע להפרדה הראויה בין מקלחת לשירותים, בתאים בהם שירותי הכריעה ניצבים תחת זרם המקלחת – בעיה זו קרובה לפתרונה הכולל, בדרך של שיפוץ מקיף, בכפוף לאילוצים אפשריים בעתיד; באשר לשירותי הכריעה – במישור

העקרוני, ספק אם יש בהם כשלעצמם כדי להוות תנאי תברואה בלתי-הולם, בפרט בשים לב לאמצעי הניקיון והבקרה אותם מנינו לעיל; בנוסף, הוצגו לנו נתונים לפיהם חלקם של שירותים אלה הוחלפו בעת האחרונה באסלות, וחלקם עתידים לעבור שיפוץ דומה בטווח הקרוב, או הבינוני, במסגרת 'שום החלטה' 1903; כן הובהר, כי אסירים חולים וקשישים, אינם מאוכלסים בתאים שבהם שירותים מסוג זה; ולבסוף – אסיר הסובל מקושי פרטני בהיבט זה, רשאי לפנות בעניין לגורמים במתקן הכליאה שבו הוא מוחזק, בבקשה מתאימה להעברתו לתא הכולל שירותי אסלה; כאשר להפרדה הראויה בין השירותים לחלל המגורים בתא – בהתאם לנתונים שפורטו לעיל, חלק ניכר מהתאים בהם ההפרדה נעשית על ידי וילון בלבד, מיועדים לאסירים בבידוד, באופן העולה בקנה אחד עם הוראות הדין; בחלק אחר מהם – המאוכלס ככלל על ידי עצירים – פתרון הוילון נגזר מקשיים אובייקטיביים הקשורים למבנה התא, ולצורך לעמוד בדרישות הביטחון.

42. סיכומם של דברים: בשים לב למכלול הנתונים; למחויבותם של המשיבים למתן מענה להיבטים שנדונו בהליך זה; לשיפורים שנעשו ושעוד צפויים להיעשות; למגבלות עימם מתמודדים המשיבים, המונעים פתרונות מלאים של 'כאן ועכשיו' – במישור של תכנון, ביטחון, צפיפות ותקציב; וכן בשים לב לכלל הפתרונות הפרטניים שאותם מניתי לעיל, נמצא כי התמונה המתקבלת, מניחה את הדעת בנקודת הזמן בה אנו עומדים.

43. העותרים העלו על סדר יומנו סוגיה חשובה – וטוב עשו; העתירה אף הרימה תרומה מעשית בהיבטים מסוימים שפורטו לעיל, לאחר שנפלה על אוזניים קשובות אצל המשיבים. בשלב זה, סבורני כי העתירה מיצתה עצמה ודינה להימחק, כאשר טענותיהם העקרוניות של העותרים שמורות להם, לעתיד לבוא, ככל שתקום עילה לשוב ולעתור.

אציע לחבריי, להורות על מחיקת העתירה, וזאת מבלי שנעשה צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט ד' מין:

אני מסכים.

ש ו פ ט

השופט י' כשר:

אני מסכים.

ש ו פ ט

לפיכך הוחלט כאמור בפסק הדין של השופט נעם סולברג.

ניתן היום, י"ד באלול התשפ"ג (31.8.2023).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ש ו פ ט

ע"י 22026320_O18.docx
מרכז מידע, טל' 3852, 077-2703333 ; אתר אינטרנט, <https://supreme.court.gov.il>