

## עומק – מרכז לעיצוב מדיניות וחקיקה

### מסמך מדיניות בנושא "השוואת זכויות עצורים ואסירים"

(מוגש לחה"כ בצלאל סמוטריץ')

#### מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ', והוא בוחן את הפער בין זכויותיהם ותנאי כליאתם של עצורים בישראל, לבין אלו של אסירים. לאחרונה פרסמה הסנגוריה הציבורית דוח המצביע על תנאי מעצר ומאסר ירודים ובלתי הולמים ברוב מתקני הכליאה בישראל.<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פרסם מסמך המתמקד בתנאי השהייה במעצר, ומצביע על תנאים דומים.<sup>2</sup>

במסמך זה, נתמקד בדרכים לשיפור תנאי כליאתם של עצורים בישראל. על אף שהדיון בנושא זה רלוונטי לא רק לעצורים, אלא גם לאסירים, נכון לדעתנו לשים דגש על שיפור מצבם של העצורים. הפרות זכויותיהם הבסיסיות קשות במיוחד נוכח העובדה שלא הורשעו, ועומדת להם חזקת החפות. תנאי המאסר הקשים מהווים מעין "ענישה כפולה" של אסירים ועצירים, שנשללות מהן זכויות אדם נוספות לצד הזכות לחירות.

במסמך נציג פתרון בדמות תיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996. הפתרון המוצע נועד להשיג איזון ראוי בין מטרות המעצר, שהן מניעת פגיעה פוטנציאלית בשלום הציבור ומניעת שיבוש החקירה המשטרתית והליכי המשפט, לבין חירות החשוד וזכויותיו, וזאת בייחוד לאור העובדה כי לעצור עומדת חזקת החפות, עד שתופרך מעל לכל ספק סביר.

#### תקציר מנהלים

ניתוח המצב הקיים כיום, מעלה מספר מסקנות:

1. כמעט לא קיימים הבדלים בחקיקה בין זכויותיהם ותנאי כליאתם של אסירים ועצירים, מלבד זכויות המוקנות לאסירים מטעמים הרלוונטיים להבדל שבניהם. על פניו, החוק מעניק לעצירים זכויות שאינן פחותות מאלו של אסירים.
2. בחינת יישומן בפועל של הוראות החוק מעלה תמונת מצב עגומה באשר לתנאי הכליאה של אסירים ועצירים, ונראה כי בתי המאסר והמעצר לא מקיימים את הכללים הקבועים בחוק ובתקנות. דוחות שונים מלמדים כי זכויות אסירים ועצירים מופרות באופן תדיר. לאור חזקת החפות העומדת לעצירים, הפרת זכויותיהם מביאה לתוצאה חמורה ביותר, של ענישה כפולה של מי שטרם הורשעו כלל.
3. לאור האמור לעיל, מוצע לתקן את חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996. ההצעה מבקשת לתקן את סעיף 7 לחוק וכן את סעיף 21(ב) לחוק, ולהוסיף את סעיף 38(א) לחוק. שינויים אלו מבקשים לקבוע עקרונית כי מקום שאינו מקיים את התנאים, לא יכול להיחשב בית מעצר; להעניק עילת פיצויים לעצירים שתנאי מעצרם הופרו; ולספק מידע לשופטים אודות תנאי המעצר, בו יתחשבו בהארכת

<sup>1</sup>משרד המשפטים, הסנגוריה הציבורית, דוח תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014, יולי 2015.

<sup>2</sup>מרכז המחקר והמידע של הכנסת, תנאי המעצר בישראל, 24 בפברואר 2014. על תנאי מאסר בישראל ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על המצב הפיזי של מתקני הכליאה בארץ, 22 בנובמבר 2009.

## חלק א' – המצב הקיים

### המסגרת הנורמטיבית

**פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב 1971** מסדירה את מעמד האסירים והעצירים בבתי הסוהר. **סעיף 1 לפקודה** מגדיר אסיר כמי ש"נתון כדין במשמורת בית סוהר", כלומר לא קיימת הבחנה בין אסירים לעצירים בפקודה, והבחנה זו נובעת רק מחוק סדר הדין הפלילי. נהלי שירות בתי הסוהר מופנים כלפי אסירים ועצירים כאחד, וכאשר החוק מצווה אחרת, הנהלים משתנים לפי סוג המעצר. ההבדל העיקרי בין עציר לאסיר הוא חזקת החפות: היא עומדת לעציר, בעוד שהיא הופרכה מעל סביר בעניין האסיר. בפועל, מלבד כמה מקרים בודדים, אין הבדל ביחס לו זוכים עצירים ואסירים.

**חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996**, מסדיר את מדיניות המעצרים ואת תנאי המעצר בישראל. העקרונות הבסיסיים של החוק קבועים **בסעיף 1**, לפיו מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו. כלל, החוק קובע כי העצור יוחזק **בתנאים הולמים, שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו או בכבודו**.<sup>3</sup>

החוק מבחין בין עצירים מנהליים המוחזקים במעצר מתוקף צו מטעם הרשות המבצעת, לבין עצירים החשודים בפלילים, המוחזקים מתוקף צו שיפוטי. במסגרת האחרונה, מבחין חוק המעצרים בין **שלושה סוגי מעצר**:<sup>4</sup>

1. מעצר בידי שוטר למשך 24 שעות. לשם פעילות חקירתית דחופה, ניתן להשאיר אדם במעצר עד ל-48 שעות לפני הבאתו לפני שופט.
2. מעצר לצורך חקירה (מעצר ימים) עד 15 ימים - עם אפשרות להארכות נוספות ל-15 ימים בכל בקשה. מעבר ל-30 ימים, על הבקשה להיות מאושרת בידי היועמ"ש. באפשרות המשטרה לשחרר את החשוד לפני פקיעת הצו השיפוטי.
3. מעצר עד תום ההליכים, לאחר שהוגש כתב אישום.

לעומת זאת, **מעצרים מנהליים מתחלקים לשני סוגים**: בתחומי הקו הירוק, מתוקף **חוק סמכויות שעת-חירום (מעצרים), תשל"ט-1979**; ומחוץ לתחומי הקו הירוק, מתוקף **צו בדבר הוראת ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), תש"ע-2009**.

לבג"ץ נתונה הסמכות לבקר את בתי הדין הצבאיים בנושא המעצרים המנהליים, תוך איזון בין ערכי השמירה על חירותו וכבודו של הפרט ובין צרכי ההגנה על ביטחון המדינה והציבור,<sup>5</sup> אולם נדיר שיחלוק על שיקול הדעת של בתי הדין הצבאיים בנושא.<sup>6</sup> לבג"ץ שני סוגי העצירים המנהליים, לא קיים הבדל בזכויות, בחובות וביחס לו זכאים

<sup>3</sup> חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, סעיף 9(א).

<sup>4</sup> שם, סעיפים 17, 21, 27.

<sup>5</sup> עמ"מ 8607/04 פחימה נ' מדינת ישראל, פ"ד נט(3) 258, עמ' 262.

<sup>6</sup> תומר זרחין, "322 עתירות הוגשו, אך בג"ץ מעולם לא שחרר עציר מנהלי", הארץ (25.5.2012).

לפי הפקודות.<sup>7</sup>

האחריות על בתי המעצר בישראל נמצאת בידי שירות בתי הסוהר, וגם תאי מעצר הנמצאים בתחנות משטרה הועברו לאחריות השב"ס בעקבות החלטה משנת 2007. החלטה זו נבעה מהתפיסה לפיה שירות בתי הסוהר הוא הגוף המקצועי בכל הקשור להיערכות וטיפול באסירים ובעצורים, ואילו תפקיד המשטרה ללחום בפשיעה ולפעול למען אכיפת החוק. במצבים מסוימים, נדרש כמובן שיתוף פעולה בין המשטרה ושירות בתי הסוהר, לצורך טיפול בעצור הנמצא בחקירה, שינועו, שמירה עליו וכיו"ב. למרות קשיים בחלוקת תחומי האחריות בין המשטרה לשב"ס מאז קבלת ההחלטה, מעורבות המשטרה לא גורעת מהזכויות המוענקות לעצירים עפ"י החוק, הפקודות והנהלים השונים.<sup>8</sup>

שירות בתי הסוהר מחולק לשלושה פיקודים: צפון, מרכז ודרום. קיימים כ-36 מתקני מאסר, חלקם בקומפלקס אחד וחלקם סודיים (לכן לא ידוע מספרם המדויק). לבתי כלא יש גם תאי מעצר, ויש גם בתי מעצר שלא נכללים בדוחות השונים, אבל מוזכרים במקורות אחרים. רוב בתי המעצר, להבדיל מבתי הכלא, נמצאים במרכז ובצפון.

### היקף שלילת החירות בישראל

נראה כי בזמן נתון שוהים בישראל כ-20,000 אסירים ועצירים במתקני שירות בתי הסוהר,<sup>9</sup> אך הדוחות הקיימים בידינו בנושא זה לא מפרטים את ההתפלגות בין עצירים ואסירים. לפי נתוני משטרת ישראל, בשנת 2015 נעצרו 61,480 בני אדם, מתוכם 13,140 נעצרו עד תום ההליכים, ואילו 7,047 מחכים להחלטה אחרת (קבוצה זו משויכת לעצורים עד תום ההליכים בדוחות הסניגוריה).<sup>10</sup> לפי נתוני שירות בתי הסוהר, שיעור הכליאה בארץ עומד על 154 כלואים (לא כולל עצירים ביטחוניים), על כל 100,000 אזרחים,<sup>11</sup> ומתוכם רק 3,666 עצירים נמצאו במסגרת של שירות בתי הסוהר.<sup>12</sup> נראה כי נתוני השב"ס והמשטרה לא תואמים, וייתכן כי חוסר ההתאמה נובע מבלבול בין עצירים מנהליים, עצירים ואסירים.

### תנאי המעצר והמאסר עפ"י חוק

תנאי המעצר של בוגרים מוסדרים בסעיפים 7-11 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), וכן בתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997 שהוצאו מכוח חוק זה.

החוק קובע מספר עקרונות בסיסיים. כך, נקבע כי בית מעצר יהיה באחריות משטרת ישראל או שירות בתי הסוהר, ונקבעה הפרדה בין עצירים שזהו מעצרם הראשון, עצירים חוזרים, עצירים לצרכי חקירה, עצירים עד תום ההליכים ואסירים שדינם נגזר. העקרון המנחה הוא שמירה על זכויות אדם ותנאי חיים הולמים, ולכן נקבע כי תנאי המעצר לא יפגעו בבריאותו וכבודו של עציר. בתוך כך, זכאי העציר לתנאי תברואה הולמים, טיפול רפואי, החזקת חפצים אישיים, מיטה, מזרון ושמיכות, מי שתיה ומזון, תאורה ואוורור, הליכה יומית באוויר הפתוח,

<sup>7</sup> יובל וורגן, "תנאי הכליאה של האסירים הביטחוניים במתקני הכליאה של שב"ס", מרכז המידע והמחקר של הכנסת (1515.8.16), עמ' 4

<sup>8</sup> דו"ח מבקר המדינה, העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר, דו"ח ביקורת שנתי 65, (התשע"ה-2015).

<sup>9</sup> דו"ח מבקר המדינה, היבטים בשיקום אסירים, דוח ביקורת שנתי 64, התשע"ד-2014, עמ' 475. מספרים דומים מצוטטים אצל נעם רותם, "נתוני שב"ס: רק כרבע מהאסירים בישראל יהודים", שיחה מקומית (17.12.2016).

<sup>10</sup> מדור מחקר וסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל (מאי, 2016), עמ' 55. ראו גם הסנגוריה הציבורית - דו"ח פעילות 2015 (אוגוסט 2016), עמ' 35.

<sup>11</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "סוגיות נבחרות בבטחון פנים" (מאי 2015), עמ' 7.

<sup>12</sup> שירות בתי הסוהר, דו"ח שנתי 2014, עמ' 16.

קבלת מבקרים וקשר טלפוני. עצור שטרם הוגש נגדו כתב אישום, זכאי לכל אלו רק אם אישר הממונה על החקירה שאין בכך כדי לפגוע בחקירה.

נגד עציר מותר לנקוט בכוח, אם קיים חשש כי הוא עומד להימלט או לגרום נזק לגוף או לרכוש, וכדי להשליט סדר במקום המעצר. אם עציר לא מילא חובותיו, ניתן לנקוט, לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע טענותיו, אמצעי משמעת שונים: שלילת הזכות להחזיק בחפצים, לקבל מבקרים, לשלוח מכתבים ולקיים קשר טלפוני, וניתן אף להחזיקו בבידוד לתקופה של עד שבעה ימים רצופים.

**בתקנות** מפורטות הזכויות הניתנות לעצירים ואופן יישומן, לדוגמה: זכות לקיום מצוות דת, זכות לביקורים כל עוד לא הופרה המשמעת, וזכות לפגישה עם עורך דין, הכול בהתאם למגבלות הנובעות מעצם היותו נתון במעצר או בחקירה.

תנאי העצירים והאסירים נקבעים גם ע"י **ההוראות, הפקודות והנהלים של שרות בתי הסוהר**, שנקבעו מכוח **פקודת בתי הסוהר**. כאמור, פקודה זו לא מבחינה בין אסירים ועצירים ולכן הנהלים מופנים כלפי שתי האוכלוסיות. עם זאת, קיימים הבדלים בין אסירים, עצירים עד תום ההליכים, ועצירים לצרכי חקירה הנובעים מתכלית החזקתם, ולדוגמה: ניתן להחזיק עציר לצרכי חקירה במתקן ללא חצר או למנוע ממנו לצאת אליה בעוד שלא ניתן לשלול זכות זו מאסיר ללא שימוע; אסירים ועצורים עד תום ההליכים רשאים לקבל טלוויזיה בתא המעצר, ואילו עצירים לצרכי חקירה אינם רשאים; ניתן למנוע ביקורים מעציר לצרכי חקירה, אם חקירתו מחייבת זאת.

בנוסף, **נהלי השב"ס** מעניקים לאסירים ולעצירים תנאים מסוימים מעבר לדרישות החוק, דוגמת הזכות לרכישה בשק"ם, להחזקת חפצים פרטיים ולבוש פרטי, פעילות חינוכית, שיבוץ לעבודה והתייחדות.

השב"ס פועל כאמור על פי הנחיות החלות על עצורים ואסירים כאחד. בית המשפט חזר ופסק זה מכבר כי ראוי שהנחיות שירות בתי הסוהר תחולנה על עצורים, ואכן, נראה כי ברוב המקרים רב הדומה על השונה בין זכויות אסירים ועצירים.<sup>13</sup> בהקשר זה ניתן לצטט את חזון שירות בתי הסוהר, לפיו תמצית תפקידו היא **"החזקת אסירים ועצורים במשמרת בטוחה ונאותה**, תוך שמירה על כבודם, מילוי צרכיהם הבסיסיים והקניית כלים מתקנים לכל האסירים המתאימים לכך, על מנת לשפר את יכולתם להיקלט בחברה עם שחרורם. זאת תוך שיתוף פעולה עם גורמי ממסד וקהילה שונים".<sup>14</sup>

ניתן להביא מספר דוגמאות הממחישות את השוויון בין זכויות העצירים והאסירים עפ"י נהלי השב"ס ועפ"י החוק. דוגמה אחת היא סוגיית שחרור עצירים לאירועים משפחתיים חריגים, אשר נדונה במספר פסקי דין. נקבע כי ההסדרים שנקבעו מבוססים על אמת מידה אובייקטיבית, ואין הצדקה לכפות על שירות בתי הסוהר לסטות מהם.<sup>15</sup> בנוסף, אסיר או עציר המבקש להשיג על החלטת נציבות בתי הסוהר בעניינו, יכול לעתור כנגד החלטה זו לבית המשפט המחוזי.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> בש"פ 2627/99 מדינת ישראל נ' חיים ברל (פורסם בנבו, 22.04.1999).

<sup>14</sup> דו"ח מבקר המדינה, היבטים בשיקום אסירים, דוח שנתי 64, התשע"ד-2014, עמ' 475

<sup>15</sup> למשל: בש"פ 3599/98 מדינת ישראל נ' פקוביץ'; בש"פ 6671/98 מלכה נ' מדינת ישראל; בש"פ 5842/98 זהבי נ' מדינת ישראל; בש"פ 1634/99 מדינת ישראל נ' בן יעיש

<sup>16</sup> הנחיות פרקליט המדינה, הנחיה מס' 5.10 - עמדת התביעה בבקשות עצורים ליציאה לחופשה או ליציאה מאובטחת בליווי, יולי 2003

דוגמה נוספת היא הקביעה בתקנות חוק המעצרים, כי ניתנת לעצורים הזכות להחזיק בחפצים אישיים. כך, עצור רשאי להחזיק ברשותו מסמכים שנמסרו לו במהלך מעצרו וקשורים לחקירתו או למשפטו, וכמו כן שלל חפצים דוגמת עיתונים, תשמישי קדושה, מוצרי היגיינה, פריטי לבוש, אביזרים רפואיים ועוד.<sup>17</sup>

זאת ועוד, פקודה 04.47.00 בפקודת הנציבות, שכותרתה "התייחדות וסיוע לפרייון אסירים ועצורים", קובעת כי שירות בתי הסוהר יאשר לאסירים וגם לעצורים טובת הנאה של התייחדות או סיוע לצרכי פרייון, כל זאת כמובן כאשר מתקיימים התנאים המפורטים בפקודה.

זכויות הניתנות לאסיר ולעציר עפ"י נהלי השב"ס, ניתן לשלול עפ"י ראות עיניו של מפקד המתקן, בכפוף לשימוע. גם חלק מהזכויות המוענקות לעציר בחוק ניתנות לשלילה בכפוף לשימוע, מטעמי משמעת.<sup>18</sup>

מן האמור לעיל נובע, כי למעט זכויות המוקנות רק לאסירים מטעמים הרלוונטיים להבדל שביניהם לבין עצורים (כגון הזכות להשתתף בתכניות שיקום, לצורך השתלבותם מחדש בחברה), החוק מעניק לעצורים זכויות שאינן פחותות מאלו של אסירים. זאת למרות השוני המהותי בטיב מעצרים, אשר על פניו מחייב הקניית זכויות רבות יותר לאוכלוסיית העצירים. לשם השלמת התמונה, נבחן את אופן יישומן של הוראות החוק.

### תנאי המעצר בפועל

כאמור, החוק הקיים לא מפלה בין עצירים לאסירים, מלבד הגבלות הנובעות מצרכי החקירה ומקרים בודדים נוספים. עם זאת, בפועל, שירות בתי הסוהר איננו ממלא את צווי החוק, ונמצאו ליקויים קשים בתנאים הפיזיים בבתי המעצר והמאסר.

באחריות שירות בתי-הסוהר מתקני כליאה משני סוגים: בתי סוהר בהם מוחזקים אסירים שפוטים, ובתי מעצר בהם מוחזקים עצורים לפני משפט. עם זאת, בחלק גדול מבתי הסוהר יש אגפי עצורים, ובבתי מעצר יש אגפי שפוטים. מעיון וניתוח הנתונים והדוחות המתייחסים לתנאי הכליאה של אסירים ועצורים בישראל, עולה תמונת מצב עגומה באשר לתנאי המחיה של אסירים ועצורים ככלל. נראה כי בשטח, בתי המאסר והמעצר לא מקיימים את העקרונות הקבועים בחוקים ובתקנות, וקיימים בישראל בתי כלא שאינם ראויים למגורי אדם.<sup>19</sup>

מסוף שנת 1999, פועלת הסניגוריה הציבורית כמבקרת רשמית במתקני כליאה. מדוח שפרסמה הסניגוריה הציבורית ביולי 2015, המסכם 38 דוחות פרטניים באשר לכל מתקן ומתקן כליאה,<sup>20</sup> עולה כי במתקנים שבאחריות שירות בתי-הסוהר, אשר נבדקו במהלך השנים 2013-2014 על ידי אנשי הסניגוריה הציבורית, אותרו מספר הפרות קשות של זכויות אסירים ועצורים.

הסניגוריה מצביעה על כשלים בישום החוק ובשמירה על זכויותיהם וכבודם של העצירים והאסירים ע"י הרשויות, עד כדי כך שכמעט ולא נמצאו מתקני כליאה העומדים בחוק או בנהלים.<sup>21</sup> תאי המעצר קטנים בהרבה מהסטנדרט החוקי, מספר המיטות עולה על המותר, מצב התברואה ירוד וכולל גם פשפשים ומזיקים, האוורור לקוי, הטיפול הרפואי לקוי, ונמצאו מקרים בהם הוחזקו עצירים בתנאים בלתי אנושיים לחלוטין, דוגמת מקרים בהם המתינו

<sup>17</sup> סעיף 5 לתקנות; ולעצור החשוד בעבירות ביטחון: תשמישי קדושה, מגבת, ציפית, סדינים, שמיות, נעליים, נעלי בית, גרביים, לבנים, בגדים, פיג'מה, אביזרים רפואיים, תיק לאכסון חפצים, מצרכי היגיינה (סעיף 22(ב)).

<sup>18</sup> "הענקת טובות הנאה ושלילתן" (ספטמבר 2016), פקני"צ 04.17.00.

<sup>19</sup> יניב קובוביץ, "נציב השב"ס: בישראל קיימים בתי כלא בלתי ראויים למגורים" (5.10.2011).

<sup>20</sup> משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, דוח תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014, יולי 2015.

<sup>21</sup> הסניגוריה הציבורית - דו"ח פעילות 2015 (אוגוסט 2016)

עצורים בכלובי ברזל ברחבה החיצונית של בית המעצר במשך מספר שעות.<sup>22</sup>

מבקר המדינה הצביע גם הוא על ליקויים,<sup>23</sup> בעיקר בשלושה תחומים עיקריים הקשורים לטיפול הרפואי הניתן לכלואים. כן הצביע המבקר על ליקויים בתנאים במתקני מעצר ספציפיים, שם התגלו גם מקרי אלימות רבים.

למרות שנעשו ניסיונות להביא לשיפור המצב, המצב במתקני הכליאה עדיין רחוק מלהשביע רצון. אין המדובר אך בבעיות או בכשלים נקודתיים ומקומיים, אלא בבעיה כלל-ארצית, המביאה לפגיעה יומיומית בזכויותיהם הבסיסיות של עצורים ואסירים רבים, ולפגיעה בכבודם כבני אדם.

### מסקנות ביניים

כעולה מהאמור לעיל, נראה שמבחינה חוקית, לא קיים שוני מהותי בין זכויות עצורים ואסירים בישראל, והחוק בהחלט מעניק זכויות בסיסיות. **לטעמנו, שוויון זה הוא המצב המשפטי הראוי.** אמנם העצורים והאסירים מוחזקים מסיבות שונות, אך התוצאה, שלילת החירות, היא זהה. בין אם שלילת החירות היא עונש, כמו במקרה האסירים, ובין אם כורח המציאות, כמו במקרה העצורים שטרם הורשעו, אין מקום לשלילת זכויות בסיסיות נוספות מאיש מהם – לא מהאסיר שנענש רק בשלילת החירות ולא בשלילת זכויות אדם נוספות, בוודאי לא מהעציר שלא מוחזק למטרת ענישה כלל. הזכויות והתנאים המוענקים למוחזקים במאסר או מעצר נועדו לשמור על זכויות האדם שלהם, ואין סיבה להבחין ביניהם.

למרות השוויון בחוק, מחקרים ודו"חות רבים מצביעים על בעיית אכיפה קשה של זכויות אלו, והסובלים מכך הם האסירים והעצורים גם יחד. עם זאת, כאמור, לעצירים עומדת חזקת החפות, ומסיבה זו עמדתנו היא שהפרת זכויותיהם היא בעלת השלכות חמורות יותר. לאמור: מדובר בשלילת תנאי חיים בסיסיים ממי שלא הורשע, ואפילו שלילת החירות ממנו לא הוכחה עדיין כמוצדקת. אין משמעות הדבר שפגיעה בזכויות האסירים היא מוצדקת או ראויה וכמובן שמן הראוי לאכוף באופן מספק את החובה לשמור על זכויותיהם. עם זאת, במסמך זה בחרנו להתמקד בזכויות העצירים, בשל חזקת החפות העומדת להם. **שיפור האכיפה בנושא זכויות האסירים חורגת מגבולות המסמך.** בהמשך מסמך זה נסקור בקצרה את הזכויות העומדות לעצירים במדינות נוספות בעולם ונציע מספר תיקוני חקיקה שיאפשרו את שיפור האכיפה בנושא.

<sup>22</sup> הסניגוריה הציבורית, "החזקת עצורים בתנאים קשים בכלובי ברזל במתחם שירות בתי הסוהר ברמלה", דו"ח דחוף (16 דצמבר 2013)

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דו"ח ביקורת שנתי 64, ג (תשע"ד-2015), עמ' 391.

## חלק ב' - משפט משווה

בפרק זה נציג את המדיניות המשפטית של בריטניה ושאר מדינות האיחוד האירופי כלפי עצורים. יש לציין, כי מחקרנו לא העלה הבדלים משמעותיים בין זכויות העצורים לאלה של האסירים. יתרה מזו, האיחוד האירופי העניק לעצורים זכויות חוקתיות לאור זכויות האסירים ובהשראתן.

### בריטניה<sup>24</sup>

זכויותיהם של העצורים מוסדרות בחוק מ-1984, **Police And Criminal Evidence Act**. בדומה למשפט הישראלי, המשפט האנגלי מתפתח באמצעות תקדימים משפטיים, והפסיקה במדינה מסתמכת גם על חוק מ-1998, **Human Rights Act**.

נראה כי במקרים מעטים בלבד הגישו עצירים תביעות בגין הפרה של זכות המגיעה להם עפ"י חוק. רובם המוחלט של המקרים קשור לנושאי ההגירה ולכן השאלות מורחבות לתחום זכויות אדם.

החוק הבריטי מונה חמש זכויות מרכזיות לעצירים: בריאות – לעציר זכות ליטול תרופה וזכות שמצבו ייבדק, קיימות חובות דיווח, קריאה לרופא מוסמך, וטיפול רפואי הולם; **תא הכליאה** - החוק דורש סטנדרטים המקובלים על הדעת של נוחות פיזית: ככל האפשר, כליאה של העציר לבדו בתא נקי, חמים ומואר, ולצד זאת זכות להשתמש בשירותים ובמקלחת; **ביגוד** - לרוב, העצורים רשאים להישאר בבגדיהם ולהשאיר עימם חפצים אישיים, אולם, אם בגדיהם נלקחו, מחויבת המשטרה לספק ביגוד. כמו כן, במקרים בהם קצין המשמורת סבור כי חפצי העציר עשויים לשמש לפגיעה עצמית או באחר, לשיבוש ראיות, לביצוע נזק לרכוש, לשימוש ככלי בריחה או אם הם נדרשים כראייה, הוא רשאי להחרימם בכפוף לנתינת הסבר לעציר על הסיבה לכך; **מזון ושתייה** - שלוש ארוחות נאותות ביום, ומשקאות בין הארוחות; **פעילות גופנית** – מתאפשרת בעת היציאה לחצר מדי יום.

### מדינות האיחוד האירופי<sup>25</sup>

בשנת 2009, הכיר האיחוד האירופי במסמך המונה את הזכויות המרכזיות שיש לתת לעצורים והביאן לידי ביטוי בחקיקה. זכויות אלו משקפות עבודת תחקיר ארוכת שנים, ועבודת מומחים נרחבת, מתוך ההכרה בצורך בהתייחסות נפרדת לזכויות העציר והאסיר, עקב מצבו המיוחד של העציר וחזקת החפות העומדת לו.

האיחוד האירופי הכיר בחמש זכויות מרכזיות: שירות תרגום – זכות חינוכית המתקיימת בשני מישורים: תרגום בע"פ לו עציר זוכה בכל שלבי מעצרו וחקירתו כאשר אינו דובר את שפת החקירה, ותרגום בכתב של כל מסמכי החקירה; **הזכות למידע** – לעציר זכות לקבל מידע על זכויותיו בהליך, בע"פ או בכתב, תוך הקפדה על שפה פשוטה ומובנת. בנוסף, עומדת לעציר הזכות לקבל מידע על האשמות שבגינן נעצר, וכן גישה קצובה בזמן לחומרי החקירה שנאספו בעניינו; **זכות היועצות עם עורך דין** – במקרים מסוימים יתאפשר לעציר להיוועץ עם אדם אחר לפי בחירתו, דוגמת קרוב משפחה, מעסיק, וכדו' על מנת ליידע אותם על מעצרו. אם המעצר נעשה מחוץ למדינתו יש להעביר מידע על המעצר לייעוץ משפטי בארץ המוצא של העציר; **זכות החפות** – קודיפיקציה של זכות מוכרת כדי להבטיח מימושה, בין השאר ע"י הטלת נטל הוכחה מרכזי גם בשלבי המעצר והארכת המעצר על המדינה; **זכויות הילד** – לעצירים שאינם בגירים, ישנו צורך בתשומת לב מיוחדת והקפדה יתרה על זכויותיהם בכל שלב המעצר.

<http://www.lawmentor.co.uk/blog/2014/01/13/rights-detained-person/><sup>24</sup>

<http://www.lawmentor.co.uk/blog/2014/01/13/rights-detained-person/><sup>25</sup>

## חלק ג' - מסקנות והצעות

לאור ממצאים אלו, ולאחר חשיבה מעמיקה, הגינו מספר פתרונות שייטיבו עם תנאי המעצר, כאשר הרציונל המנחה את הצעתנו הוא חזקת החפות. מכוון שלא נראה כי קיים הבדל מהותי בין תנאי המאסר והמעצר של אסירים ועצירים בחקיקה, קרי: בשני המקרים מקור הבעיה היא אכיפת החוק ולא החוק עצמו, אנו מבקשים, בתוצר זה, להציע מספר תיקונים שיסייעו בשיפור אכיפת זכויות העצירים לתנאי מעצר הולמים. זאת, מכוון שלתפיסתנו, בעוד השוויון בחוק בין עצירים ואסירים הוא ראוי, משעומדת לעצירים חזקת החפות, הפרת זכויותיהם חמורה במיוחד.

לטעמנו יש מקום להשתמש בכלים המשפטיים הקיימים כיום כאמצעי בקרה ואכיפה של תנאי המעצר, קרי, באמצעות בתי המשפט המבצעים ביקורת שיפוטית. בתי המשפט הם גורם חיצוני לגופי המעצר, ולכן יכולים לשמש אמצעי פיקוח משמעותי על בעיית האכיפה. לשם כך, אנו מציעים מספר תיקוני חקיקה, אשר יתנו את הכלים בידי בתי המשפט לעשות זאת. נדגיש כי שופטים הם אלו שנתקלים בסוגיית המעצרים בדיונים רבים, ויכולים להטמיע תרבות אכיפה נוקשה יותר. המסגרת הנורמטיבית להצעותינו הינה **חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים)**, הדין בסוגיית המעצרים על רבדיה.<sup>26</sup>

אנו מציעים שלושה תיקונים אפשריים לחוק המעצרים:

1. אנו מציעים להוסיף לסעיף 21א(ב) לחוק המעצרים הדין בתסקיר<sup>27</sup> מעצר המוגש בדיון להארכת מעצר, שיקולים שאותם על השופט לשקול הקשורים בתנאי מעצרו של אדם, תוך איזונים מול שאר הגורמים המובאים בחשבון. כך יאזן השופט בין תנאי המעצר של העציר מול שיקולים נוספים המוכתבים בחוק כמו חומרת מעשיו, מסוכנותו לציבור ונסיבותיו החיצוניות. שיקול שכזה יוביל, לטעמנו, גם לשינוי תודעתי לגבי חשיבות תנאי המעצר, ובהתאם לשיפור באכיפתם. לדעתנו, עצם החיקוק של תנאי המעצר כתנאי המשפיע על הארכת מעצרו של עצור, יוביל לשינוי תודעתי נרחב בקרב הרשויות האמונות על תנאי המעצר.
2. אנו מציעים להוסיף עילת פיצויים לעצור, בנוסף לעילות המנויות בסעיף 38 לחוק המעצרים. הסעיף מונה עילות בגינת עצור יכול לתבוע פיצויים לאחר שחרורו ממעצר. לטעמנו, יש להוסיף עילת פיצויים נפרדת שאינה תלויה בהתקיימות התנאים האחרים, דהיינו: פיצויים עקב מעצר בתנאים לא סבירים שאינם עומדים בקנה אחד עם הנדרש בחוק ובתקנות, או הפוגעים בכבודו של העצור. במקרה כזה, נטל ההוכחה יהיה על התובע, הוא העצור, כדי למנוע מצבים של הצפת בתי-המשפט בתביעות סרק. עם זאת, משהעלה העצור ספק (למשל, ע"י תצהירו שלו ותצהירים של עצירים נוספים, וע"י הצגת דו"חות גורמי האכיפה על התנאים במקום המעצר הספציפי), יעבור הנטל לרשויות, להראות שתנאי המעצר היו סבירים, בשל הקושי המשמעותי של השוהה במעצר להוכיח את התנאים בהם הוא מוחזק. לטעמנו, שילוב זה יוביל לאיזון שלא יגבה מחיר כלכלי גבוהה מהמערכת הציבורית, אלא רק במקרים בהם הדבר אכן מוצדק.
3. אנו מציעים לתקן את סעיף 7 לחוק המעצרים המונה רשימה סגורה של מקומות אליהם ניתן להביא עצור, ולהתנות חוקיות מקום זה בקיום תנאי מעצר הולמים. הסעיף קובע כי מקום מעצר הוא מקום שהשר לביטחון פנים הכריז עליו ככזה. לטעמנו, בחינת כשירותו של מקום לשמש למעצר צריכה להיות תלויה גם בתכונה פנימית של סבירות תנאי המעצר בו, דוגמת אופיו של מקום הלינה של העציר, תנאי היגיינה

<sup>26</sup> חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), תשנ"ו 1996.

<sup>27</sup> בתסקיר מעצר קצין המבחן מחווה דעתו לגבי מידת המסוכנות של העצור, סיכויי להשתקם וחלופות מעצר אפשריות. לתסקיר המעצר ניתן משקל רב בדיוני הארכת מעצר של החשוד, או בדיון להחלטה בבקשה למעצר עד תום ההליכים, אך הוא אינו מחייב את בית המשפט ולא מחליף את שיקול דעתו. סעיף 21א לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) קובע כי בית המשפט רשאי להורות על ביצוע בדיקה (תסקיר) של עצור בעת דיון להארכת מעצרו של חשוד (הן לפני והן אחרי שהוגש נגדו כתב אישום).



## חלק ד' – הצעת החוק

### החוק שיש לתקן - חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996

1. תיקון סעיף 7(א) לחוק, כך שתוכנו יהיה: "במקום מעצר, באחריות משטרת ישראל או שירות בתי הסוהר, שהשר לבטחון פנים הכריז עליו כמקום מעצר; אולם לא יכריז השר על מקום כמקום מעצר אם אינו מאפשר תנאי מחיה הולמים; הכרזה לפי סעיף זה תפורסם ברשומות;"
2. תיקון סעיף 21(ב) לחוק, כך שתוכנו יהיה: "תסקיר מעצר יכלול את נסיבותיו האישיות של הנאשם, משמעות המעצר, תנאי המעצר, החלופות למעצר ולשחרור, או המלצה בדבר תנאים מיוחדים לשחרור בערובה והפיקוח עליהם".
3. הוספת סעיף 38(א)1 לחוק, שתוכנו: "נעצר אדם, ומצא בית המשפט כי הוחזק בתנאים שאינם עומדים בקנה אחד עם הנדרש בכל חיקוק, או אינם סבירים עד כדי פגיעה בכבודו, רשאי הוא לצוות כי אוצר המדינה ישלם לו פיצוי על מעצרו בסכום שיקבע בית המשפט; תובענה שהוגשה על הפרת חוק לעניין תנאי מעצר - על התובע הראיה שתנאי מעצרו היו שלא כדין, אך משהעלה ספק, יעבור הנטל לרשויות, להראות שתנאי המעצר היו סבירים; בפסיקת הפיצוי, יתחשב בית המשפט במשך המעצר, חומרת החשדות שיוחסו לחשוד, ומידת הפגיעה בתובע.

### דברי הסבר להצעת החוק

1. עיון בדוחות שונים מלמד כי קיימת בישראל בעיית אכיפה קשה בכל הנוגע לקיום זכויות אסירים ועצירים הנוגעות לתנאי כליאתם. למרות קביעת זכויות מפורשות בחוק בכל הנוגע לתנאי מעצר ומאסר, בפועל זכויות אלו מופרות, ותנאי הכליאה הם לעיתים קרובות קשים עד כדי לא אנושיים.
2. הפרות אלו של זכויות בסיסיות קשות במיוחד כאשר מדובר בעצירים שלא הורשעו ועומדת להם חזקת החפות. תנאי המאסר הקשים מהווים מעין "ענישה כפולה" של אסירים שנשללות מהן זכויות אדם נוספות לצד הזכות לחירות בעקבות הרשעתם. זכותם לחירות של עצירים נשללת מהם באופן זמני מבלי שהורשעו כלל, ושליטת זכויות אדם נוספות, ללא הרשעה, מהווה ענישה כפולה כאמור, וחומרתה רבה עוד יותר.
3. מכוון שמדובר בקושי אכיפתי, מבקשת הצעה זו להשתמש בכלי הביקורת השיפוטית כדי לפקח על תנאי המעצר. כפי שיפורט להלן, הצעה זו מבקשת להעניק לעצירים שתנאי מעצרום הקבועים בחוק הופרו, עילה לתביעת פיצויים; הצעה זו מבקשת להעניק לשופטים מידע אודות תנאי המעצר, שייכלל בתסקיר שירות המבחן, ובו יתחשבו בהארכת המעצר; ומבקשת לקבוע כי מקום שאינו מקיים את התנאים, לא יכול להיחשב בית מעצר.
4. תיקון סעיף 7 לחוק המעצרים: הסעיף קובע כי עציר יוחזק במקום עליו הכריז שר הפנים כמקום מעצר. ההצעה מבקשת להטמיע את בחינת סבירות תנאי המעצר במקום, כתנאי לקביעת כשירותו של מקום לשמש למעצר.
5. תיקון סעיף 21א(ב) לחוק המעצרים: ההצעה מבקשת להוסיף לסעיף, הדין בתסקיר מעצר המוגש בדיון להארכת מעצר, שיקולים שאותם על השופט לשקול, הקשורים בתנאי מעצרו של אדם, תוך איזונים מול שאר הגורמים המובאים בחשבון. כך יאזן השופט בין תנאי המעצר של העציר, מול שיקולים נוספים המוכתבים

בחוק, כמו חומרת מעשיו, מסוכנותו לציבור ונסיבותיו החיצוניות. אנו סבורים כי שקילת שיקול שכוה תוביל גם לשינוי תודעתי לגבי חשיבות תנאי המעצר, ובהתאם לשיפור באכיפתם. עצם החיקוק של תנאי המעצר כתנאי המשפיע על הארכת מעצרו של עצור, יוביל לשינוי תודעתי נרחב בקרב הרשויות האמונות על תנאי המעצר.

6. **הוספת סעיף 38(א) לחוק המעצרים**: בהתאם לרצון לחזק תודעתית את חשיבות ההקפדה על תנאי המעצר, ההצעה מבקשת להוסיף עילת פיצויים לעצור, בנוסף לעילות המנויות בסעיף 38 לחוק המעצרים. הסעיף מונה עילות בגינן עצור יכול לתבוע פיצויים לאחר שחרורו ממעצר. יש להוסיף עילת פיצויים נפרדת, שאינה תלויה בהתקיימות התנאים האחרים, עקב מעצר בתנאים שאינם סבירים, אינם עומדים בקנה אחד עם הנדרש בחוק ובתקנות, או הפוגעים בכבודו של העצור. במקרה כזה, נטל ההוכחה יהיה על התובע, הוא העצור, כדי למנוע מצבים של הצפת בתי-המשפט בתביעות סרק. עם זאת, משהעלה העצור ספק (למשל, ע"י תצהירו שלו ותצהירים של עצירים נוספים, וע"י הצגת דו"חות גורמי האכיפה על התנאים במקום המעצר הספציפי), יעבור הנטל לרשויות, להראות שתנאי המעצר היו סבירים, בשל הקושי המשמעותי של השוהה במעצר להוכיח את התנאים בהם הוא מוחזק. שילוב זה יוביל לאיזון שלא יגבה מחיר כלכלי גבוה מהמערכת הציבורית, אלא רק במקרים בהם הדבר אכן מוצדק.

**מסמך זה נכתב ע"י**: מיה עשבי (ראש צוות), נופר פרטוש, יונתן לוי, אספיר שלמייב, לי תל-ארי ולירון פז.

**נבדק ואושר לפרסום ע"י** עידן סגר (מנכ"ל הארגון) ונועם לבנון (מנהל אזור ת"א).

**בברכה,**

**מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה**

