

תעסוקת אסירים

הוגש לחבר הכנסת עופר כסיף

1. מבוא

מטרת מסמך זה היא לבחון את תנאי תעסוקתם של אסירים. מסמך זה יציג סקירת רקע על תעסוקתם של אסירים, לצד סקירת הדין הקיים: המצב החקיקתי לצד הפסיקה וסקירת המשפט המשווה בנושא. כמו כן, נציג מספר המלצות שגיבשנו, שלדידנו עשויות לשפר את מצבם של האסירים.

2. עיקרי הדברים

< **סקירת המצב כיום:** במדינת ישראל מוטלת על אסירים חובת תעסוקה.¹ לתעסוקת האסירים מספר מטרות, וביניהן שיקום האסיר, צמצום תופעת החזרה למעגל הפשיעה לאחר ריצוי תקופת המאסר (רצידיביזם), קיום כלכלי לאסיר בתוך בית הסוהר ומתן עזרה כלכלית למשפחת האסיר. על אף שתעסוקת האסירים נמצאה כמצמצמת רצידיביזם, היא לא נקיה מקשיים. השכר הנמוך לו זכאים האסירים מעלה את השאלה כיצד הם יוכלו להעניק תמיכה כלכלית למשפחותיהם, ואף מעלה תהיות לגבי ניצולם של אסירים ככוח עבודה זול. אולם, עלות כליאת האסירים כרוכה בעלות שיש להתחשב בה.²

< **חקיקה:** החקיקה הקיימת בעניין תעסוקת אסירים מותירה שיקול דעת רחב לשירות בתי הסוהר ולנציב בתי הסוהר באשר לזכויות האסירים ולשכרם. החקיקה מחילה על אסירים רק חלק מן החוקים העוסקים בזכויות ותנאי עבודה. כך למשל חלה עליהם פקודת הבטיחות בעבודה,³ וכן חוק שעות עבודה ומנוחה,⁴ בעוד שחוק שכר מינימום אינו חל עליהם.⁵

< **פסיקה:** סוגיית מעמדם התעסוקתי של אסירים נידונה בפסיקה תוך בחינה של שתי סוגיות עיקריות: הגדרת היחס עובד-אסיר וזכויות החלות מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. באשר ליחסי עובד-אסיר, בג"ץ פסק בתחילת שנות ה-2000 כי יחסים אלה אינם חלים על אסירים,⁶ ומכאן כי חוק שכר מינימום,⁷ אינו חל עליהם. אולם, לאחרונה בית המשפט המחוזי ביושבו כבית משפט מנהלי קבע שהשכר הניתן לאסירים אינו סביר, והורה על שב"ס להעלות את שכרם תוך חצי שנה.⁸ ובכך, ככלל, הדין מותיר שיקול דעת רחב לשב"ס ולנציב שירות בתי הסוהר באשר לשכר האסירים אולם, הפסיקה החדשה כאמור, צפויה לשנות את פני הדברים. באשר לסוגיית כבוד האדם, התפיסה בפסיקה היא כי על אף שאנחנו נוטלים מאסיר את החירות שלו, עדיין יש תנאים בסיסיים ואלמנטריים שאסור לעבור עליהם.⁹

< **משפט משווה:** בדומה לישראל, במרבית המדינות קיימת לאסירים חובת עבודה על פי חוק. כמו כן, השכר הניתן לאסירים בשל עבודתם לא תלוי בשכר המינימום במדינה, ובהתאם לכך הוא נמוך

¹ ס' 48 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין"); ס' 25 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: "פקודת בתי הסוהר").

² שחר הזלוקורן "דילמת האסירים: יקר ולא יעיל – למה אנחנו רוצים יותר מהם?" וואלה! כסף 19.11.2015. <https://finance.walla.co.il/item/2906157>

³ פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התשל"ל-1970 (להלן: "פקודת הבטיחות בעבודה").

⁴ חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן: "חוק שעות עבודה ומנוחה").

⁵ חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (להלן: "חוק שכר מינימום").

⁶ בג"ץ 1163/98 שדות נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נה(4) 817 (2001) (להלן: בג"ץ שדות).

⁷ חוק שכר מינימום, לעיל ה"ש 5.

⁸ עת"א (מינהלים מרכז) 4051-01-19 שמואל קריב נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 10.05.2020) (להלן: עת"א קריב).

⁹ בג"ץ 540/84 מוסטפא יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביהודה ושומרון, מ(1) 567 (1986) (להלן: בג"ץ יוסף).

משמעותית משכר המינימום. כאשר בוחנים כיצד ממוקמת ישראל על הסקאלה של זכויות אסירים בנושא תעסוקה, מגיעים לכלל מסקנה כי מדינת ישראל במקום ממוצע ביחס לשאר מדינות העולם.

< **דיון והמלצות:** לבסוף, נציע ארבע המלצות שמטרתן להסדיר את זכויות האסירים בנושא תעסוקה ולשפר את מצבם. ראשית, נציע לאמץ את קביעתו של השופט חשין בבג"ץ שדות,¹⁰ לפיה יש לראות בשכר המינימום כנקודת מוצא לשכרם של אסירים. שנית, נציע שלא לנכות משכרו של אסיר הוצאות נסיעה, כלכלה ולבוש שסופקו לו בשל יציאתו לעבודת שיקום.¹¹ שלישית, נציע לבטל סנקציה של קנס המוטלת על אסיר שעבר עבירת משמעת,¹² ולהחליפה בסנקציה המונעת את גישתו של אסיר לשכרו באופן זמני. רביעית, נציע להקים וועדה מקצועית חיצונית לבית הסוהר שתפקידה פיקוח על זכויותיהם של אסירים בעניין העסקתם.

3. רקע

ברבעון השלישי לשנת 2020 היו במדינת ישראל 13,807 אסירים.¹³ בהתאם לדיון הנוהג במדינה, קמה לכל אסיר חובה לעבוד בכל עבודה בה ישובץ, בין אם בעבודה המתבצעת בין כותלי בית הסוהר, ובין אם בעבודה המתבצעת מחוצה לו.¹⁴ האסירים מועסקים על ידי שבי"ס במפעלים הממוקמים בתוך בתי הסוהר, או על ידי מעסיקים מהשוק הפרטי במפעלים הממוקמים מחוצה לו.¹⁵

שלוש מטרות לתעסוקת אסירים

1. שיקום האסירים על ידי רכישת מיומנויות עבודה שיעזרו להם להשתלב בחזרה בחברה עם שחרורם.
2. מניעת בטלה וניצול של זמן פנוי באופן שלילי.
3. קיום כלכלי של האסירים והיכולת לרכוש לעצמם מוצרים בסיסיים מהקנטינה אשר נחוצים להם בחיי היום-יום בכלא. כמו כן, מתן תמיכה כלכלית למשפחותיהם הנמצאות מחוץ לבית הסוהר, על ידי העברת כספים אותם מרוויחים במסגרת העבודה.¹⁶

סוגי עבודות האסירים

1. "עבודות תחזוקה שוטפת" (עבודות שת"מ מדרג שני) – פעילויות אשר מחייבות הכשרה או מיומנויות מקצועיות הקשורות בתפעול בית הסוהר, כגון: עבודות אחזקה, מזון, רפואה, גינון וכביסה.¹⁷
2. "עבודות ניקיון ושירותים" (עבודות שת"מ מדרג ראשון) – עבודות ניקיון ושירותים בתוך האגף ובסביבת מגורי האסירים, אשר אינן בגדר "עבודת תחזוקה שוטפת".¹⁸

¹⁰ בג"ץ שדות, לעיל ה"ש 6.

¹¹ תקנה 59 לתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן: "תקנות בתי הסוהר").

¹² ס' 58(א)(3) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: "פקודת בתי הסוהר").

¹³ נתוני כלואים בשירות בתי הסוהר – דוח ממוצע רבעוני 3, עמוד 1, לוח מספר 1 17/11/2020.

¹⁴ https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/doch_rivon_2020.

¹⁵ חוק העונשין, לעיל ה"ש 1, ס' 48; פקודת בתי הסוהר, לעיל ה"ש 1, ס' 25.

¹⁶ דרור פויר "לפחות 30% ממה שיש לכם בבית מייצרים אסירים" גלובס 12/07/14.

¹⁷ <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000953019>.

¹⁸ עידו דוידסקו ודרור ולק סקירת ספרות – תעסוקת אסירים ככלי שיקומי 6 (2011).

¹⁷ ס' 1.5 ז.1 לפקודת נציבות השבי"ס מס' 04.62.00 - כללים בדבר העסקת אסירים בבתי סוהר ומחוץ להם (להלן: "פקודת הנציבות").

¹⁸ פקודת הנציבות, לעיל ה"ש 17, ס' 2.5 ז.2.

3. "תעסוקה יצרנית" – פעילות בה מועסקים אסירים במסגרת שלבים שונים של תהליכי ייצור, הכוללת תהליכי רכישת ידע והכשרה מקצועית בתחומם.¹⁹

הקשר שבין תעסוקת אסירים וצמצום רצידיביזם

כאמור, אחת מהמטרות לתעסוקת אסירים היא שיקום האסיר, שכן, ישנו קשר ישיר בין הליך השיקום אשר עובר אסיר בתקופת מאסרו ובין רצידיביזם.²⁰ כך, למשל, במחקר שנעשה בשנת 2000 נבחנו מגוון תוכניות תעסוקה בבתי הסוהר, ונמצא כי שיעור הרצידיביזם בקרב האסירים שלא השתתפו בתוכניות תעסוקה עמד על כ-50%, בעוד ששיעור הרצידיביזם בקרב האסירים שהשתתפו בתוכניות תעסוקה עמד על כ-39%. כמו כן, נמצא כי שיעור המועסקים לאחר השחרור בקרב אסירים שעבדו בבית הסוהר גבוה משיעורם בקרב אסירים שלא עבדו בתקופת מאסרם.²¹

שכר האסירים

מבחינת שב"ס, החשיבות האמיתית בתעסוקה היא העבודה ככלי שיקומי, ולא ה"פרנסה" אותה יקבלו האסירים. בהתאם לקביעת שב"ס, כיום שכר האסירים עומד על 5.5-30 שקלים ליום עבודה.²² השכר נקבע על ידי נציב השב"ס בהתאם לעבודות השונות המוצעות בבית הסוהר, ללא תלות בסוג האסיר או בעברה בגינה הוא מרצה את מאסרו.²³ כאמור, שכר האסירים נמוך משמעותית משכר המינימום הקבוע בחוק במדינת ישראל.²⁴ שכר המינימום הקבוע בחוק הינו 5300 ₪ לחודש ו-212 ₪ ליום עבודה בודד. כמו כן, נכון להיום כאשר שב"ס קובע את שכר האסיר, הדבר נעשה ללא תלות בשכר המינימום הקבוע בחוק או בכל גורם אחר אשר יכול להוות משתנה לקביעת שכר האסירים.²⁵ לכן, ישנה אפשרות כי חוסר תגמול הולם או חוסר באפשרויות קידום בעבודה יפגעו ברצונו של האסיר להמשיך לעבוד או להשקיע יותר בעבודתו הקיימת. אולם, פסיקה עדכנית של ביהמ"ש כאמור, קובעת כי יש לשקול את שכר המינימום בקביעת שכר האסיר ואת הפער בינו לבין שכר האסיר.²⁶ משכך, צפוי שינוי בעניין שכר האסירים.

חובת העבודה החלה על האסירים והשכר אותו מקבלים מעלים מספר שאלות. כאשר אסיר מקבל שכר על עבודה אשר נמוך משמעותית משכר המינימום הקבוע בחוק קיימת אפשרות של ניצול האסיר על ידי המעסיקים שלו ועל ידי השב"ס. ועוד, כאשר לאסיר יש חובת תשלום כספים כגון מזונות או כאשר נדרש לסייע כלכלית למשפחתו, אין באפשרותו לשלם בצורה נאותה, עקב השכר הנמוך שהוא מקבל. על אף ששכר האסירים הנמוך מעלה מספר בעיות, יש לקחת בחשבון שלמאסר כשלעצמו יש עלות כלכלית גבוהה, כ-150,000 ₪ לאסיר לשנה, אשר משולמת מכספי משלמי המיסים.²⁷ לא זו אף זו, גם העסקת האסירים כרוכה בעלויות גבוהות, כיוון שעלויות ההכשרה גבוהות, על המעסיקים לדאוג לאבטחה גבוהה, הוצאות תקורה גבוהות ועוד, המושטות על המעסיקים.²⁸

לסיכום, עבודת האסירים נתפשת ככלי השיקומי המרכזי של אסירים. אולם, אל מטרת השיקום נלווים שיקולים נוספים, כלליים ומערכתיים אשר יוצרים פערים בתחום השכר, בתחום בחירת העבודה או המקצוע

¹⁹ פקודת הנציבות, לעיל ה"ש 17, ס' 3.1.5.

²⁰ אורלי לוטן סקירה בנושא: תוכניות לשיקום אסירים (2006).

²¹ דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 16, עמ' 14.

²² פקודת הנציבות, לעיל ה"ש 17, נספח ג'.

²³ תקנות בתי הסוהר, לעיל ה"ש 11, ס' 16.

²⁴ חוק שכר מינימום (העלאת סכומי שכר מינימום – הוראת שעה) (תיקון), התשע"ח-2017.

²⁵ תקנות בתי הסוהר, לעיל ה"ש 11.

²⁶ עת"א קריב, לעיל ה"ש 8.

²⁷ הזלקורן, לעיל ה"ש 2.

²⁸ פויר, לעיל ה"ש 15.

ומבחינת כמות שעות העבודה וימי העבודה המקובלים במשק או נתפסים בתודעת הכלל כהגיוניים וראויים לכל אדם.

4. סקירת המצב החקיקתי הקיים

פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971

הפקודה הנ"ל מעגנת את חובותיהם וזכויותיהם של האסירים בבית הסוהר וכן הוראות חוק הנוגעות לעבודת אסירים. לפי סעיף 11(ד),²⁹ נציב בית הסוהר ישקול את מבחן האפשרויות על מנת לשלב ולשקם את האסיר בין כותלי בית הסוהר. סעיף 25 מבהיר כי עבודת אסירים יכולה להיות בתוך או מחוץ לבית הסוהר, בכל מקום במדינה ובכל עבודה שתיקבע.³⁰ עבודת האסירים תהיה בפיקוח של מנהל בית הסוהר.³¹ אם אסיר מסרב לעבוד, מתרשל או מזלזל בעבודתו, הוא ייחשב כמי שעבר על עבירת משמעת.³² במקרה כזה, האסיר חשוף לכלל העונשים המפורטים בסעיף 58 לפקודה,³³ החל מקבלת קנס וכלה בהפחתת ימי שחרור, בידוד ועוד. חשוב לציין כי הטלת קנס על אסיר, רלוונטית לכל עבירות המשמעת המפורטות בסעיף 56 לפקודה.³⁴

תקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978

בהתאם לתקנה 13,³⁵ שעות העבודה והמנוחה של האסירים יהיו בהתאם להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה.³⁶ כמו כן, אסיר יעבוד רק בעבודה שרופא אישר אותה לגביו במקרה של מגבלה רפואית,³⁷ וכן נקבע שכל אסיר יקבל שכר בעד עבודתו לפי החלטת הנציב.³⁸

נקודה חשובה עליה יש לשים דגש היא תקנה 15 לתקנות, לפיה: "עבודת אסיר תכונן ככל האפשר לשיקומו".³⁹ לכל אסיר מותאמת תוכנית שיקום לפי צרכיו רק בתנאי שהוא מביע מוטיבציה ורצון להיכנס לתהליך זה.⁴⁰ אולם, כפי שנכתב לעיל, האסיר מחויב לעבוד, ובמקרה של סירוב, יראו בו כמפר עבירת משמעת. מכאן שכפייה על האסיר לעבוד איננה עולה בקנה אחד עם המטרה המרכזית של תעסוקת אסירים, שהיא כאמור שיקום.

בהתאם לתקנה 52 לתקנות, הנציב רשאי לתת היתר עבודה לאסיר מחוץ לכותלי בית הסוהר.⁴¹ במסגרת זאת, עליו לשקול את מצבו הבריאותי של האסיר, נתוני השכלתו, הכשרתו המקצועית, אופיו ועברו וכן מיקום העבודה וטיבה. שיקול נוסף הוא האם יש חשש של סכנה לביטחון המדינה או הציבור במתן היתר עבודה זה לאותו אסיר.⁴²

מנהל בית הסוהר יספק לאסיר הוצאות נסיעה וכלכלה,⁴³ וכן בגדי עבודה שאינם בגדי אסיר במידה ולאסיר אין בגדי עבודה.⁴⁴ עם זאת, הוצאות נסיעה, כלכלה ולבוש שסופקו לאסיר בשל עבודת שיקום נחשבות כחוב

²⁹ פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 11(ד).

³⁰ פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 25.

³¹ פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 27.

³² פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 56(30).

³³ פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 58.

³⁴ פקודת בתי הסוהר, לעיל הי"ש 1, סי' 56.

³⁵ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 13.

³⁶ חוק שעות עבודה ומנוחה, לעיל הי"ש 4.

³⁷ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 14.

³⁸ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 16.

³⁹ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 15.

⁴⁰ נורית יכימוביץ' כהן סוגיות בכליאה בישראל 96 (2020).

⁴¹ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 52.

⁴² תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 53.

⁴³ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 57.

⁴⁴ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 58.

שחייב האסיר לבית הסוהר ומנהל בית הסוהר רשאי לנכות הוצאות אלו מסכום פיקדונו של האסיר.⁴⁵ בשל העובדה כי שכר האסירים נמוך מלכתחילה ובשל העובדה שהאסירים מחויבים לעבוד, נראה כי יש לבחון האם זה ראוי לחייבם על ההוצאות הנ"ל.

פקודת נציבות בתי הסוהר מס' 04.62.00 – כללים בדבר תעסוקת אסירים בבתי סוהר ומחוץ להם
 מטרת פקודה זו היא לקבוע את דרכי ההפעלה והכללים הכרוכים בתעסוקת האסירים בתוך כותלי בית הסוהר ומחוצה לו.⁴⁶ כך למשל סעיף 12. א. קובע ששיבוצו של אסיר למסגרת וסוג תעסוקה ייקבע על ידי ועדת קבלה ושיבוץ,⁴⁷ סעיף 12. ד. קובע כי אסיר ששובץ בעבודות שת"מ יעבוד בעבודות אלה למשך 6 חודשים ובסיומם תחליט הוועדה האם להאריך את תקופת התעסוקה ב-6 חודשים נוספים,⁴⁸ סעיף 13 קובע שיקולים כלכליים לשיבוץ אסיר בתעסוקה אותם הוועדה צריכה לקחת בחשבון,⁴⁹ סעיף 17 מגדיר מהם התנאים לאישור העסקת אסיר מחוץ לבית הסוהר ועוד.⁵⁰

כמו כן, פקודת הנציבות קובעת את תנאי העסקתם של האסירים. כך למשל, סעיף 30⁵¹ קובע כי תעסוקת אסירים תהיה בכפוף להוראות בטיחות הקבועות בפקודת הבטיחות בעבודה⁵² ובהתאם לחוק ארגון הפיקוח על עבודה,⁵³ סעיף 6 (ו) קובע כי לכל אסיר יהא יום מנוחה שבועי,⁵⁴ סעיף 25 קובע כי אסיר יהודי לא יעבוד בשבתות וחגים⁵⁵ וסעיף 22 מגדיר את מספר ימי ושעות התעסוקה בשבוע.⁵⁶

חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו

מטרת חוק יסוד זה היא מתן הגנה על כבוד האדם וחירותו.⁵⁷ על כל רשויות המדינה לכבד חוק זה,⁵⁸ ולהימנע מפגיעה בחייו או בכבודו של אדם.⁵⁹ כבוד האסיר נפגע בעת מאסרו, שכן החירות וחופש התנועה שלו נשללים ממנו. כמו כן, גם השכר לו זכאי בשל עבודתו מהווה פגיעה בכבודו, כיוון שבעוד ובשוק החופשי עובדים זכאים לשכר מינימום, לשם הבטחת קיום הוגן והבטחת תחושת גאווה לאדם העובד ומתפרנס בכבוד מעבודתו כדי שלא יהפוך לנתמך סעד,⁶⁰ שכר האסירים לא כפוף לשכר המינימום ונמוך ממנו בצורה משמעותית. אולם, האסירים אינם אזרחים מן השורה והפגיעה בחירותם של האסירים נעשית למען תכלית ראויה. ועוד, שירות בתי הסוהר מספק לאסיר מקום שינה ומחייה כללית. עלות כליאת אסיר לחודש בממוצע היא כ-10,000 ₪, ללא חישוב עלויות נוספות כמו תמיכה במשפחות האסירים וכדומה.⁶¹ משכך, על מנת לאזן בין כבודם של האסירים ובין אינטרסים ציבוריים וכלכליים, נמליץ בהמשך המסמך כי בתהליך השיקום הפרטני, שהוא השלב האחרון בתהליך השיקום, להעניק לאסיר שכר מינימום או שכר הקרוב לשכר המינימום.

⁴⁵ תקנות בתי הסוהר, לעיל הי"ש 11, תקנה 59.

⁴⁶ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 3.

⁴⁷ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 12. א.

⁴⁸ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 12. ד.

⁴⁹ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 13.

⁵⁰ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 17.

⁵¹ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 30.

⁵² פקודת הבטיחות בעבודה, לעיל הי"ש 3.

⁵³ חוק ארגון הפיקוח על עבודה, התשי"ד-1954.

⁵⁴ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 16 (ו).

⁵⁵ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 25.

⁵⁶ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 22.

⁵⁷ ס' 1 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁵⁸ ס' 11 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁵⁹ ס' 2 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

⁶⁰ הצעת חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (פ/316/11) (כ/1823).

⁶¹ הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון דו"ח הוועדה (2015).

הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011 (להלן: "הצעת החוק")
 ב-2011 הוגשה הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר שעסקה בתעסוקת האסירים בבתי הסוהר.⁶² מדבריו של יו"ר הוועדה, אמנון כהן, עולה כי המטרה העיקרית של הצעת החוק היא לדאוג לכך שהאסיר לא יחזור לכותלי בית הסוהר לאחר שחרורו.

מדבריהם של חברי הוועדה, אשר דנו בהצעת החוק, עולה כי האסירים אינם צריכים לקבל שכר מינימום אלא תשלום סמלי. זאת בשל הנחת המוצא כי התגמול אותו מקבל האסיר אינו נועד לקיומו הבסיסי, אלא נועד לשרת את מטרת השיקום. כעולה מדבריהם: "אסיר לא אמור לעבוד כדי לספק את צרכיו. שב"ס אחראי לכל צרכיו... האסיר אמור לקבל משהו הרבה יותר מעצם השיקום ולא המשכורת היא הדבר שקובע". ועוד, חברי הוועדה הדגישו שמעבר לתפקידו של שב"ס לשמור על התנהלות תקינה בבית הסוהר, עליו גם לשקם את האסיר.⁶³

עד להצעת החוק לא נקבעו פרמטרים לקביעת התגמול. מדבריה של היועמ"ש למשרד לביטחון פנים עולה כי בקביעת שיעורי התגמול, לא מתחשבים רק בשכר מינימום, אלא גם ביכולת האסיר לעבוד, בוותק שלו, במדרג המקצועי אליו הוא משתייך, בהתקדמות השיקומית שלו ועוד. זאת בסתירה להיעדר ההתייחסות לשכר המינימום בתקנות בתי הסוהר.⁶⁴ לכן, במסגרת הצעת החוק הציעו להוסיף הנחייה בה על השר להתייעץ עם שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לעניין קביעת שיעורי תגמול מזעריים, למעט עבודות תחזוקה ושירותים שוטפים. כמו כן, במכלול השיקולים יש לקחת בחשבון את אופייה ומהותה של התעסוקה, תנאי התעסוקה, וותק בתעסוקה ושיעור שכר המינימום לפי חוק שכר המינימום.⁶⁵ כל זאת, על מנת להבטיח תגמול הוגן ואחיד לכלל האסירים ולמזער את הפגיעה בהם עקב שלילת זכאותם לשכר המקובל בשוק החופשי.⁶⁶

הצעה נוספת שעלתה במסגרת הצעת החוק היא החלת יחסי עובד מעביד בשלב השיקום הפרטני, תוך החרגת חוקי עבודה שיש בהם כדי להרתיע מעסיקים מלהעביד אסיר לתקופה ממושכת, כמו למשל חוק פיצויי פיטורים,⁶⁷ חוק דמי מחלה,⁶⁸ וכן חוק חופשה שנתית.⁶⁹ זאת בשל השוני של השיקום הפרטני באופיו משאר סוגי התעסוקה של האסירים, החל ממעורבות פחותה בפיקוח השב"ס על אופן ביצוע העבודה וכלה בהעברת התגמול מהמעסיק ישירות לאסיר.⁷⁰ כמו כן, החלת יחסי עובד מעביד לאסירים הנמצאים בשיקום פרטני, תעניק להם זכאות לקבלת שכר מינימום לפי הקבוע בחוק שכר מינימום,⁷¹ וכן יחולו לגביהם גם הוראות חוק הגנת השכר.⁷²

בנוסף, על אף שלא חלים יחסי עובד מעביד על שאר האסירים, אשר אינם נמצאים בשיקום הפרטני, הוצע לקבוע כי בהתאם לסעיף 8 לחוק הגנת השכר,⁷³ יש להעניק הגנה על התגמול אותו מקבל האסיר מפני עיקול, שיעבוד או העברה. חריגים לכך יהיו אם התשלום נועד לתשלומי מזונות לפי פסק דין או לתשלומי פיצויים לנפגעי עבירה.

⁶² הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011.

⁶³ פרוטוקול מס' 390, ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, הצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011.

⁶⁴ **תקנות בתי הסוהר**, לעיל ה"ש 11.

⁶⁵ **חוק שכר מינימום**, לעיל ה"ש 5.

⁶⁶ מתוך דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 41) (תעסוקת אסירים), התשע"ב-2011.

⁶⁷ חוק פיצויי פיטורים, התשכ"ג-1963.

⁶⁸ חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976.

⁶⁹ חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951.

⁷⁰ **הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון**, לעיל ה"ש 61.

⁷¹ **פקודת הנציבות**, לעיל ה"ש 17, נספח ג'.

⁷² חוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

⁷³ **הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים דין וחשבון**, לעיל ה"ש 61.

כמו כן, הוצע להחיל את סעיף 3(א)6 לחוק להטרדה מינית על אסירים בזמן עבודתם,⁷⁴ הסדרת זמן חופשת לידה לאסירות ועוד.

בהצעת חוק זו נעשתה ישיבה ראשונה בשנת 2011, וכן בשנת 2014. מאז ההצעה לא נידונה.⁷⁵

בפרק זה סקרנו את החקיקה הישראלית החלה בעניין תעסוקת אסירים בבתי הסוהר בישראל. לבסוף הגענו למסקנה – כי החקיקה מותירה שיקול דעת רחב לשב"ס ונציב בתי הסוהר. כמו כן, הדין הישראלי מחיל על אסירים רק חלק מחוקי העבודה החלים על העובדים במשק.

5. סקירת המצב הפסיקטי הקיים

סוגיית מעמדם התעסוקתי של אסירים נידונה בפסיקה בחלוקה לשני היבטים מרכזיים: הגדרת היחס עובד-אסיר ושמירה על כבוד האדם. ההיבט הראשון עסק בבחינת היחס בין המעמד התעסוקתי של אסיר לבין המעמד התעסוקתי של עובד, ונבחן בפסיקה מתוך דיון במספר אלמנטים תעסוקתיים יסודיים, ביניהם: הגדרת היחס עובד-מעביד, שכר מינימום וחופשה שנתית. ההיבט השני, התמקד בפן של כבוד האדם, וביקש לבחון האם ישנם גבולות גזרה תעסוקתיים שמעבר להם נוצרת פגיעה לא מידתית בכבוד האדם.

האם אסיר נחשב עובד לעניין חוק שכר מינימום

פסק הדין היסודי והמרכזי ביותר שעסק בסוגיה הוא בג"ץ **שדות**.⁷⁶ פסה"ד בחן את השאלה האם אסיר מוגדר כעובד לעניין חוק שכר מינימום.⁷⁷ בבג"ץ זה נדחו שלוש עתירות של שלושה אסירים: שדות, אור ודריהם, שביקשו לקבל שכר גבוה יותר מן השכר שקיבלו עבור עבודתם. כל אחד מהאסירים הועסק על ידי שב"ס בעבודה שונה, ומכאן שכל עתירה היוותה ניסיון לאתגר את הנוהל התעסוקתי הקיים בבתי הסוהר באופן שונה.⁷⁸

בפסקתם בבג"ץ שדות, השופטים זמיר וחשין התייחסו לסוגיה הנ"ל באספקטים השונים שתוארו לעיל. זמיר פילס את דרכו בחקיקה ובפסיקה הרלוונטית ביחס לזיקה בין המושגים "עובד" ו"אסיר", והגיע למסקנה שאסיר אינו נחשב עובד לעניין חוק שכר מינימום, ממספר נימוקים. ראשית, חוק שכר מינימום החל כהסכם קיבוצי שהורחב בצו הרחבה, ומאחר שההסכם המקורי לא התייחס לעניינם של אסירים, כך ראוי להתייחס גם להרחבתו. שנית, תכלית חוק שכר מינימום לא מעודדת את החלתו גם על אסירים. זאת לפי דבריה של יו"ר ועדת העבודה והרווחה בעת הקריאה השנייה בדיון על החוק,⁷⁹ שהציגה תכלית שהיא כלכלית ביסודה, בעוד שהתכלית של העסקת אסירים בבתי הסוהר היא שיקומית. שלישית, העובדה שאסירים הם כוח עבודה זול, מעודדת יזמים פרטיים להעסיק אסירים במפעליהם. העלאת שכר האסירים

⁷⁴ חוק למניעת הטרדה מינית, תשנ"ח-1998

⁷⁵ בהתאם לאתר הכנסת:

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=423203>

⁷⁶ בג"ץ **שדות**, לעיל ה"ש 6.

⁷⁷ **חוק שכר מינימום**, לעיל ה"ש 5.

⁷⁸ עופר שדות הועסק בעבודות שירות, תחזוקה מטבחים תמורת 6.30 ₪ ליום. יאיר אור הועסק במפעל פרטי לייצור תכשיטים שהוקם בבית הסוהר מעשיו תמורת 12.90 ₪ עבור כל שעת עבודה, שכר הנמוך ב-18% משכר המינימום בעת מתן פסק הדין. רוברט דריהם, נגר במקצועו, ביקש תשלום מלא גם על תקופת ההכשרה שלו בנגריה פרטית שהוקמה בבית הסוהר. הכשרה שלטענתו הייתה מיותרת לנוכח העובדה שהוא כבר בקיא בעבודת הנגרות.

⁷⁹ דבריה המלאים מובאים בקישור הבא: https://www.knesset.gov.il/tql/knesset_new/knesset11/HTML_27_03_2012_05-59-19-PM/19870330@19870330028@028.html

עלולה להביא לבריחה של יזמים ולצמצום מספר מקומות התעסוקה.⁸⁰ רביעית, לא סביר שאסיר יקבל שכר מינימום בעוד אסירים החייבים בעבודות שירות ומועסקים בעבודות משק מחוץ לשטח בית הסוהר יקבלו רק 90% משכר המינימום, והרי האחרונים עונשם קל יותר ומכלכלים הם את עצמם. חמישית, סקירה של המשפט המשווה⁸¹ ושיקולים כלכליים מעלה כי ישראל במקום מאוזן מבחינת השכר שמקבלים אסירים על עבודתם.

סעיף 48(ג) לחוק העונשין, קובע שהעסקת אסיר "מחוץ למוסדות המדינה" חייבת להיעשות ב"תנאי עבודה מקובלים".⁸² זמיר התלבט בפסק דינו בין שני מובנים למילים "מחוץ למוסדות המדינה", הראשון פיזי-גיאוגרפי, המבחין בין עבודה בין כתלי בית הסוהר לבין עבודה מחוץ להם, והשני מוסדי, המבחין בין עבודה במוסדות ציבוריים לבין עבודה עבור יזמים פרטיים. לאור הטיעונים שהוצגו לעיל, הכריע זמיר בהתלבטותו לטובת הפירוש הפיזי⁸³, ובכך לא החיל על שב"ס את הדרישה להעניק לאסירים העובדים תחת יזמים פרטיים "תנאי עבודה מקובלים". זמיר גם הגיע למסקנה שהפער בין שכר האסירים לשכר המינימום אינו חורג ממתחם הסבירות⁸⁴. ההלכה שקבע זמיר בפסק דינו היא ההלכה הקובעת כיום.

חשין לעומתו, התמקד באספקלריה של זכויות האדם,⁸⁵ וסקר את החקיקה הרלוונטית לבחינת המתח בין הסנקציות שמוטלות על האסיר מעצם מאסרו, לעומת כבודו הבסיסי שנשמר. חשין הגיע לכלל מסקנה, לפיה שכר המינימום צריך לשמש את נציב בתי הסוהר כנקודת ציון בקבעו את השכר עבור אסיר המועסק בעבודה יצרנית במפעלי-יזם⁸⁶. עוד סבר, חשין בדומה לזמיר, שהשכר של שני העותרים שהועסקו בעבודות יצרניות במפעלי היזם (אור ודריהם), עמד במבחן המידתיות.

יצוין כי בעת הגשת העתירה בבג"ץ שדות, שקבע שהסכום שמקבלים אסירים על עבודתם היצרנית במפעלי יזם הוא מידתי, ניתן בשנת 2001, והפער בין השכר שקיבלו האסירים שהועסקו בעבודות יצרניות היה נמוך ב-8% בלבד משכר המינימום. בעת שבה ניתן פסק הדין הפער כבר עמד על 18%. בפסק הדין נאמר כי אפילו פער כזה עדיין יכול להיחשב סביר, וביחס לפער גדול יותר ביהמ"ש נמנע מלהשיב בעתירה זו.⁸⁷ נכון לשנת 2020, שכר האסירים במפעלי יזם עמד על 47% משכר המינימום. הפער הזה מחזיר את זרקור המידתיות ביחס לשכר שמקבלים אסירים אלה כיום, ומעמיד אותו לבחינה מחודשת.⁸⁸

אכן ב-10.5.20, בפסיקה בעניין האסיר **שמואל קריב**,⁸⁹ נקבע שהגמול השעתי שניתן לאסירים במפעלי יזם פרטי אינו עומד במבחן הסבירות. על כן, הורה ביהמ"ש לנציב שב"ס להעלות את הגמול השעתי בתוך חצי שנה. כמו כן, נקבע בפסק הדין שהפרשנות הפיזית של זמיר למילים "מחוץ למוסדות המדינה" עומדת

⁸⁰ דניאל דולב "בעקבות עתירה של אסיר עולם: שכר הכלואים העובדים בשב"ס יעלה ב-40%" **וואלה חדשות** 5.1.2021 <https://news.walla.co.il/item/3409487>

⁸¹ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, עמ' 841-840.

⁸² **חוק העונשין**, לעיל ה"ש 1, ס' 48(ג).

⁸³ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, עמ' 844.

⁸⁴ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, עמ' 854-846.

⁸⁵ כך למשל, טען חשין שהשיקול הכלכלי שהציג שב"ס נדחק בשל חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (אין לכם פריווילגיה לקצר). לפי דעתו לא התרחש בריחת יזמים כי שב"ס ישלים מכספו את החסר וגם אם הדבר יצור אתגר כלכלי לשב"ס - זכויות אדם עולות כסף, והכל שאלה של סדר עדיפויות. יש בכך הד לפסיקה מאוחרת יותר בעניין המיגון בשדרות - בג"ץ 8397/06 **עו"ד ווסר אדוארדו נ' שר הביטחון**, פ"ד בס(2) 198 (2007).

⁸⁶ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, עמ' 862.

⁸⁷ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, פסקה 39 לפסק דינו של השופט זמיר.

⁸⁸ פאינה מילמן-סיון "עבודה אסורה: בין הפרטי לציבורי, בעקבות עשור לבג"ץ שדות" **עיוני משפט** לו 317, עמ' 324-325 (2013).

⁸⁹ **עת"א קריב**, לעיל ה"ש 8.

בעינה.⁹⁰ פסי"ד זה מאמץ גם את ההנחה שחוק שכר מינימום לא חל על אסירים, משום שלא חלים עליהם יחסי עובד מעביד. נציין, כי בעקבות בג"ץ זה שב"ס מתכנן להעלות את שכר האסירים לשכר שיהווה 65% משכר המינימום.⁹¹

יחסי עובד-מעביד

שאלת היחס בין המושגים "אסיר" ו"עובד" עלתה שנים רבות קודם, בעניין **כטיב**.⁹² השאלה שנידונה בפסק הדין היא האם אסיר נחשב עובד לעניין הזכות לחופשה שנתית. על כך השיב השופט זילברג בשלילה בקבעו כי בית הסוהר אינו נחשב "מעביד" של האסיר וממילא אינו מחויב להעניק לו חופשה. פסיקה זו נותנת ביטוי לתפיסה לפיה יחסים חוזיים הם הבסיס ליצירת יחסי עובד-מעביד, בעוד היחסים שבין בית הסוהר לאסיר הם ביסודם יחסים מבוססי חוק ולא חוזה.

אולם, לאחר כ-30 שנים בדנג"ץ **סרוסי**,⁹³ נפסק כי יחסי עובד מעביד הם יחסים מורכבים, והם יכולים להיות מיוסדים במגוון תצורות לרבות חוק. זאת ועוד, ייתכן שלעניין חוק מסוים יחשב אסיר לעובד בעוד שביחס לחוק אחר לא. העותר בפסק דין זה, שהיה סגן ומ"מ של ראש מועצה מקומית, תבע לאחר פיטוריו תשלום דמי אבטלה מהמוסד לביטוח לאומי. בג"ץ פסק לטובתו למרות שמינויו נעשה מכוח חקיקה ולא חוזה. יש כאן התפתחות של הלכת כטיב,⁹⁴ משום שלמרות שנפסק בה שאדם אינו נחשב עובד לעניין חופשה שנתית, אין זה גוזר שלא יקרא עובד לעניינים אחרים. בענייננו, מובן כי העובדה שאסיר המועסק מכוח חוק ולא חוזה, לא נקרא עובד לעניינים מסוימים, אין משמעה שלא יקרא עובד לעניינים אחרים. דהיינו, למרות הקביעה בבג"ץ שדות לפיה אסיר אינו נחשב עובד לעניין שכר מינימום, ייתכן והוא ייחשב עובד לעניין היבטים אחרים.

כבוד האדם בעניינים של אסירים

אמנם, רוב הפסיקה בעניין מידת הפגיעה בכבוד האדם של האסירים, אינה נוגעת במישרין למעמדם התעסוקתי של אלה, עם זאת, ניתן ללמוד ממנה שעל אף הפגיעה הבלתי נמנעת בכבודם של האסירים, ישנם "גבולות גזרה" פסיקטיים שמהם אין לחרוג. בבג"ץ **קטלן**, קבע ברק ש"חומות הכלא אינן מפרידות בין העציר לבין כבוד האדם".⁹⁵ בבג"ץ **יוסף**, נפסק, שלמרות הפגיעה הטבעית של המאסר בחירות, יש סף מינימאלי של תנאי מאסר שאין לרדת מתחתיו.⁹⁶ תפיסות אלו יישם השופט חשין בבג"ץ שדות ביחס לעובדים יצרניים במפעלי-יזם, וקבע שתכלית השמירה על כבוד האדם כוללת מתן גמול על עבודה מניבה רווח. בניש, לעומת זאת, הסתייגה מן היישום הנ"ל וקבעה שבכל עת שהסוגייה אינה עוסקת במובן המהותי של כבוד האדם, אזי הפגיעה תיבחן לאור המשפט המנהלי ומבחינו: הסבירות והמידתיות.

מעמד תעסוקתי של אסירים במפעלי יזם פרטיים

הבחנה נוספת היא בין אסירים העובדים במפעלי יזם ובין העובדים בשב"ס. זמיר וחשין בבג"ץ שדות דנו בסוגיה זו. בעוד שזמיר פסק לגבי שני אופני התעסוקה באופן זהה, וקבע שלגיטימי שלא יקבלו עליהן שכר

⁹⁰ על אף טענותיה של פאינה מילמן-סיון במאמרה.

⁹¹ **דניאל דולב**, לעיל ה"ש 80.

⁹² בג"ץ 147/63 **שוקי כטיב נ' מנהל בית-הסוהר המרכזי, רמלה**, יז 2412 (1963). (להלן: **בג"ץ כטיב**)

⁹³ דנג"ץ 4601/95 **חי יוסף סרוסי נ' בית-הדין הארצי לעבודה**, פ"ד נב(4) 817 (1998). (להלן: **דנג"ץ סרוסי**)

⁹⁴ **בג"ץ כטיב**, לעיל ה"ש 92.

⁹⁵ בג"ץ 355/79 **אריה בן בנימין קטלן נ' שרות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 10.04.1980). (להלן: **עניין קטלן**)

⁹⁶ **בג"ץ יוסף**, לעיל ה"ש 9.

מינימום כל עוד הן עומדות במבחני סבירות, חשין ביקש להתייחס לעבודות במפעלי יזם כתעסוקה שנקודת המוצא לתגמול עליה היא חוק שכר המינימום.

הפסיקה המשמעותית שניתנה בבג"ץ **המרכז האקדמי**, העוסקת בסוגיית הפרטת בתי הסוהר, קבעה שביחס לזכויות אסירים, ההבחנה בין המגזר הפרטי לציבורי משמעותית מאוד.⁹⁷ יש שסברו שלאור הדגש שנתנו בו השופטים להבחנה בין מוסד ציבורי לפרטי, ישתנה המובן הפיזי שנתן זמיר בבג"ץ שדות למילים "מחוץ למוסדות המדינה",⁹⁸ ותחתיו יתקבל המובן המוסדי המבחין בין עבודה במוסדות ציבור לעבודה עבור מפעלים פרטיים.⁹⁹ אולם, בפסיקה בעניין **קריב** כאמור, ערך השופט הבחנה בין ענייננו לבין בג"ץ המרכז האקדמי וקבע שנכון להותיר את המובן הפיזי של זמיר. זאת כיוון שבעניין קריב, בשונה מבג"ץ המרכז האקדמי, החשש מפני ניצול כוח העבודה של האסירים מצטמצם, שכן שב"ס, ולא גורם אזרחי פרטי אחר, הוא הגורם האחראי להתנהלות במפלי היזם הפרטיים בכלל ההיבטים.¹⁰⁰

לסיכום, הקריאה של זמיר בבג"ץ שדות,¹⁰¹ להסדיר את הנושא בחקיקה מסודרת מעידה יותר מכל שעוד רבה הדרך לפתירת המתחים ביחס למעמדם התעסוקתי של אסירים. הפסיקה ממצה רק תחומים ספציפיים, אך לא את הנושא בכללותו.

6. משפט משווה

בפרק זה נסקור את החקיקה הבינלאומית שנקבעה על ידי האו"ם והאיחוד האירופי, ולאחר מכן נבחן חמישה מודלים לתעסוקת אסירים במדינות העולם לפי מספר פרמטרים. לבסוף, נגיע למסקנה שהתייחסות האו"ם והאיחוד האירופי לתעסוקת אסירים כללית ועמומה, כך שהיא נשארה בגדר המלצה. כמו כן, ישנו דמיון בין המודלים השונים, אם כי קיים שוני קטן ומשמעותי, שדרכו ניתן לייצר סקאלה באשר למידת יישום המלצות האו"ם ושמירה על זכויות אדם בכל אחת מהן. כאשר בסקאלה האמורה לעיל נראה כי מדינת ישראל ממוקמת באמצע.

תעסוקת אסירים מוכרת בחקיקה הבינלאומית כהכרחית לרווחת האסירים, וככלי לשיקום חברתי כמתואר במספר תקנים בינלאומיים, דוגמת: כללי המינימום הסטנדרטיים של האו"ם לטיפול באסירים (1955), עקרונות יסוד האו"ם לטיפול באסירים (1990) וכללי בתי הסוהר האירופיים (2006). תקנים אלה אינם מחייבים מבחינה משפטית, אך הם מייצגים את הקונצנזוס הבינלאומי באשר לתנאים המינימליים לטיפול באסירים ככלל ותנאי עבודת אסירים בפרט. בשנים האחרונות מתנהל ויכוח ער בארגון העבודה הבינלאומי (ILO) ביחס להעסקת אסירים וזכויותיהם. עם זאת, כאשר בוחנים את החקיקה הבינלאומית ניתן לראות כי היא "אינה מפותחת דיה".¹⁰²

⁹⁷ בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים**, חטיבת זכויות האדם נ' **שר האוצר**, פ"ד סג(2) 545 (2009).

⁹⁸ הבחנה, שכאמור חילקה בין עבודות מחוץ לכותלי בית הסוהר ומבפנים לו.

⁹⁹ **מילמן-סיון**, לעיל ה"ש 88, בעמ' 319.

¹⁰⁰ **עת"א קריב**, לעיל ה"ש 8, פסקאות 81-84.

¹⁰¹ **בג"ץ שדות**, לעיל ה"ש 6, פסקה 42 לפסק דינו של השופט זמיר.

¹⁰² Colin Fenwick, *Private Use of Prisoners' Labor: Paradoxes of International Human Rights Law*, Human Rights Quarterly, Vol. 27, No. 1 249, 250 (2005)

להלן מספר כללים רלוונטיים מתוך התקנים הבינלאומיים בנושא העסקת אסירים:

1. לפי חוקי בתי הסוהר האירופאים, סעיף 26(10) – "בכל המקרים יהיה שכר הולם עבור עבודת האסירים".¹⁰³ הלכה למעשה זהו סעיף מאוד אבסטרקטי, שכן הוא אינו מפרט מהם אותם ה"מקרים" ומהו "שכר הולם".
2. על פי מסמך העקרונות לטיפול באסירים (BPTP) של לשכת הנציבות העליונה לזכויות אדם באו"ם – ההמלצות הבינלאומיות הן שאסירים מורשעים יכולים להיות מחויבים לעבוד (זאת בדומה לתקנות מאסר רבות ברחבי האיחוד האירופי), בתנאי שהעבודה משמעותית ומתגמלת (BPTP, עיקרון 8).¹⁰⁴
3. אומנם הסטנדרטים הבינלאומיים מדגישים כי תנאיהם של האסירים בתחומי רפואה, ביטחון ובטיחות יהיו זהים לזכויות הציבור הרחב, אך באשר לקביעת שכר מינימום לאסירים, לא קיים סטנדרט בינלאומי דומה.¹⁰⁵
4. קיימת המלצה בינלאומית למדינות העולם לערוך קרנות חיסכון לאסירים ולחייב אותם להפריש סכום מסוים מהתגמול שהם מקבלים מעבודתם, כך שהחיסכון ישמש בשחרור של האסיר למטרות "תמיכה בשחרור".¹⁰⁶

בחלק זה נציג חמישה מודלים של תעסוקת אסירים במדינות בעולם, ונבחן אותם לפי מספר פרמטרים: מטרת התעסוקה ואופייה, האם קיימת על אסירים חובת תעסוקה, דרכי אכיפת החובה והאם מתקיימות תוכניות הכשרה והתמקצעות לאסירים. לבסוף, נבחן את התגמול לו זכאים האסירים מתעסוקתם ביחס לגובה שכר המינימום בשוק בכל מדינה.

הולנד

מטרת העסקת אסירים בהולנד היא להכין אותם לחזרתם לקהילה, ובהתאם לכך העסקת אסירים בהולנד אינה מיועדת כאמצעי להגדיל את חומרת העונש. לכן, המדינה משתדלת שתנאי העבודה של האסירים יהיו דומים ככל האפשר לתנאים בשוק החופשי.¹⁰⁷

בהולנד החוק מחייב אסירים מורשעים לעבוד. במידה ואסיר המסוגל לעבוד מסרב לכך, יוטלו עליו סנקציות, ביניהן נעילת האסיר בתא או שלילת זכויותיו (למשל יימנעו ביקורים ויציאות). נוסף לכך, מי שמסרב לעבוד, מונעים ממנו רכישת פריטים שונים במזנון בית הסוהר (למשל כרטיסי טלפון) וצפייה בטלוויזיה.¹⁰⁸

Pedro Neves, Susana Reis & Tiago Leitão, *Prison Work Models Critical Review: Prison Work Comparison Framework*, ECOPRIS 5, 14 (2015)¹⁰³

¹⁰⁴ Pedro Neves, Susana Reis & Tiago Leitão, לעיל ה"ש 103, בעמ' 33.

¹⁰⁵ Pedro Neves, Susana Reis & Tiago Leitão, לעיל ה"ש 103, בעמ' 34.

¹⁰⁶ Pedro Neves, Susana Reis & Tiago Leitão, לעיל ה"ש 103, בעמ' 34.

¹⁰⁷ Central Recruitment and Training Institute of the Prison Service and the Care of Criminal Psychopaths Service, *The Netherlands Prison System*, 1, 14.

¹⁰⁸ Elena Kantorowicz-Reznichenko, *Reducing Prison Costs through Prison Labour: A Law and Economics Approach*, ResearchGate 1, 4 (2015).

העבודות העיקריות המבוצעות בבתי סוהר בהולנד הן עבודות תעשייה בתחומי אריזה, הדפסה, כריכת ספרים, נגרות, מתכת, טקסטיל ובדים ועור. בנוסף, בית הסוהר מציע הכשרה למקצועות הריתוך, נגרות, בנייה, ציור ומפעילי מחרטה. השאיפה היא שאסירים יעבדו כעשרים ושש שעות שבועיות, והשכר לפי שעה אותו מקבל אסיר הוא 0.64 אירו, כך שממוצע שכרו של האסיר הינו כ- 16.64 אירו לשבוע. במידה ובית הסוהר אינו מסוגל לספק לאסיר עבודה או במקרים של מחלה של אסיר המונעת ממנו לעבוד, האסיר זכאי ל- 80% משכרו, כך שממוצע שכרו של האסיר הינו כ- 13.312 אירו לשבוע. יתר על כן, בבתי סוהר באבטחה נמוכה, אסירים בעלי הכשרה רשאים לעבוד מחוץ לבית הסוהר ולהשתכר בכ- 110 אירו בשבוע.¹⁰⁹

בהולנד אין שכר מינימום אחד, אלא הוא נקבע לפי שני פרמטרים: גיל ומספר שעות עבודה שבועיות. אדם מעל גיל 21 אשר עובד 36 שעות שבועיות משתכר ב- 10.80 אירו לשעה, ובממוצע בכ- 388.8 אירו בשבוע.¹¹⁰

צרפת

תעסוקת האסירים בצרפת הינה בעלת אופי שונה ממרבית מדינות אירופה. האסירים אינם מחויבים לעבוד, והעבודה נתפסת כזכות ולא כחובה. העבודה בבית הסוהר כוללת עבודות בית כמו מטבח, כביסה, ספריה ותחזוקה, אך רוב התעסוקה של האסירים היא תחת קבלנים פרטיים המשלמים לאסירים עבור העבודה ועלויות התפעול. ועוד, אסירים מסוימים שנמצאו מתאימים, מורשים להיות עצמאיים. כמו כן, בבית הסוהר מוצעות לאסירים מספר תוכניות להכשרה מקצועית. בצרפת האסירים עובדים כ- 30 שעות בשבוע, והשכר השבועי הממוצע נע בין 72.25 אירו ל- 114.5 אירו, כך שממוצע השכר בחודש הוא בין 289 אירו - 458 אירו, בהתאם למשימה שבוצעה.¹¹¹ שכר המינימום החודשי בצרפת הוא 1,539.42 אירו, משמע כ- 359 אירו לשבוע (בהתבסס על 4 שבועות בחודש).¹¹²

פינלנד

על פי החוק הפיני, אסירים מחויבים להשתתף באחת הפעילויות המוצעות: עבודה או פעילויות חינוכיות, ולא מוטלת סנקציה במידה ואסיר מסרב לעבוד. מטרת העבודה היא לספק לעבריינים מיומנויות מקצועיות על מנת לשפר את איכות חייהם לאחר השחרור. יתרה מכך, העבודה נועדה לנרמל את תנאי האסירים בבית הסוהר. כ- 40% מהאסירים מועסקים מדי יום, כאשר מחציתם מבצעים עבודות פנים לשירות בתי הסוהר (עבודות בית, אחזקת מקרקעין, עבודות בנייה), והשאר עובדים בייצור סחורות הנמכרות למגזר הפרטי.¹¹³ תחומי הייצור העיקריים הם בתחומי נגרות, עבודות מתכת, חקלאות, אריזה והרכבה. רק אסירים מעטים שנמצאו מתאימים רשאים לבצע עבודות מחוץ לבית הסוהר. יתר על כן, אסירים רשאים להשתתף בהכשרה מקצועית או בטירונות לשיפור הכישרים שלהם.¹¹⁴

אין אפשרות בבתי הסוהר הפיניים לכפות על האסירים לעבוד עבור חברות פרטיות. אסירים המבצעים עבודה במוסדות סגורים מקבלים שכר של 0.70 אירו ועד 0.90 אירו לשעה, כך שממוצע שכרם לשבוע הוא בין כ- 24.5 אירו לבין כ- 31.5 אירו בשבוע. כמו כן, בתי הסוהר הפתוחים מספקים לאסירים אפשרות לעסוק בעבודה מקצועית בשכר הנע בין 3.70 אירו ל- 4.50 אירו לשעה או 30-6 אירו במושבות עבודה פתוחות. שעות

¹⁰⁹ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 4.

¹¹⁰ מתוך אתר ממשלת הולנד - <https://www.government.nl/topics/minimum-wage/amount-of-the-hourly-minimum-wage>.

¹¹¹ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 5.

¹¹² מתוך אתר הלשכה הסטטיסטית של האיחוד האירופי -

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_mw_cur/default/map?lang=en.

¹¹³ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 5.

¹¹⁴ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 5.

העבודה הרגילות הן 35 שעות בשבוע בבתי סוהר סגורים, ו-38 שעות בשבוע בבתי סוהר פתוחים.¹¹⁵ אם כך, שכרו של אסיר בעבודה מקצועית נע בין 129.5 אירו ל-157.5 אירו לשבוע, ו-228-1,140 אירו לשבוע במושבות הפתוחות.

בפינלנד אין שכר מינימום שעתי. עם זאת, החוק מחייב את כל המעסיקים, כולל עובדים שאינם מאוגדים, לשלם שכר מינימום שהוסכם עליו בהסכמים קיבוציים; כמעט כל העובדים מכוסים תחת הסדרים כאלה.¹¹⁶

אנגליה

בדומה לישראל ושאר המדינות אותן סקרנו, חוק בתי הסוהר האנגלי קובע חובת עבודה לכל אסיר, וכן מהות תעסוקת האסיר היא בהיבט טיפולי שיקומי וכוללת תגמול כספי. אך בשונה מהחקיקה הישראלית לפיה אסיר יעבוד או 6 ימים בשבוע כ-7 שעות ביום ו-5 ביום שישי או 5 ימים בשבוע כ-9 שעות ביום,¹¹⁷ סך שעות העבודה של האסיר האנגלי הוא עד 10 שעות ביום ולא קיימת הנחיה בנוגע לסך ימי העבודה בשבוע.¹¹⁸

באנגליה, במידה ואסיר מסרב לעבוד יוטלו עליו סנקציות.¹¹⁹ בסעיף 55 לתקנת בתי הסוהר האנגליים נקבע כי אסיר שעבר על עבירת משמעת עשוי להיענש. אחת הסנקציות שבתי הסוהר באנגליה מציעים היא למנוע מהאסיר גישה לרווחיו בגין העבודה שביצע לתקופה של עד 84 ימים. כך, התגמול שהרוויח נשמר כמעט במלואו, למעט ניכוי עלות שיחות טלפון על מנת שהאסיר ישמור על קשר עם משפחתו.¹²⁰

באנגליה קיים מודל תעסוקה שמטרתו להקנות לאסירים כישורים, הכשרות מקצועיות וניסיון תעסוקתי בכדי לסייע להם להשתלב במעגל התעסוקה בעת שחרורם מבית הסוהר. אנגליה רואה בתעסוקת אסירים כאמצעי להפחתת רצידיביזם ושיפור יכולות תעסוקה, וכאמצעי לצמצום עלויות המאסר על ידי אספקת סחורות ושירותים באופן יעיל וחסכוני ושמירה על הסדר והשליטה בבית הסוהר.¹²¹ בהתאם לכך, שירות בתי הסוהר באנגליה דוגל ביצירת תעסוקה טכנולוגית ומודרנית בתחומים בהם קיים צורך בשוק העבודה.¹²² בנוסף, כחלק מרפורמות להתייעלות כלכלית בבתי הסוהר באנגליה,¹²³ הקים שירות בתי הסוהר את מחלקת NFN המתמחה ביצירת שותפויות עם ארגונים וולונטריים ומסחריים, המעסיקים אסירים משוחררים שרכשו מיומנויות והתמקצעות בתעסוקה במשך מאסרם.¹²⁴

באנגליה ישנם כ-24,000 מקומות תעסוקה חיצוניים עבור אסירים אשר מספקים עבודה לכשליש מהאסירים במדינה,¹²⁵ והיתר מועסקים בעבודות פנים בתעשיית בית הסוהר ובתחזוקה.¹²⁶ שכר התגמול של האסירים נע בין 7 ל-16 אירו לשבוע בעבודות פנים, ועשוי להגיע עד כ-96 אירו לשבוע בעבודות חוץ,¹²⁷ בעוד

¹¹⁵ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל ה"ש 108, בעמ' 5-6.
¹¹⁶ U.S Country Reports on Human Rights Practices for 2015 – Finland, Section 7, Worker Rights (e), <https://2009-2017.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>

¹¹⁷ פקודת הנציבות, לעיל ה"ש 17, סי' 22.

¹¹⁸ The Prison Rules Act, 1999, c-31.

¹¹⁹ שם.

¹²⁰ Prisoners Earnings Act, 1966, 2.7.1.

¹²¹ דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 16, בעמ' 6.

¹²² דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 16.

¹²³ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל ה"ש 108, בעמ' 8.

¹²⁴ מתוך אתר ממשלת אנגליה - [Offender Employment – Guidance for businesses on the benefits and processes of offering employment and training opportunities to offenders in prison and on release. \(campaign.gov.uk\)](https://www.campaign.gov.uk/offender-employment-guidance)

¹²⁵ דוידסקו וולק, לעיל ה"ש 16.

¹²⁶ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל ה"ש 108, בעמ' 7.

¹²⁷ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל ה"ש 108, בעמ' 7.

ששכר המינימום במדינה עומד על 6.50 אירו לשעה, כך שהשכר הממוצע במשק לשבוע הינו 227.5 אירו.¹²⁸ כמו כן, כ- 1,500 אסירים לקראת שחרור מועסקים מחוץ לבית הסוהר במשרה מלאה ובשכר בהתאם לשוק הרגיל.¹²⁹

קנדה

בשונה מהחקיקה והתקנות המפורטות בנוגע לתעסוקת אסירים בבתי הסוהר בישראל,¹³⁰ חוק בתי הסוהר הקנדי אינו מתייחס לסוגיית תעסוקת האסירים בבתי הסוהר, הן מבחינת השאלה האם יש חובת עבודה, והן מבחינת התנאים והזכויות של האסירים בתעסוקה.¹³¹ לפיכך, נראה כי בקנדה אין חובת עבודה לאסירים פדראליים בבית הסוהר, אך ביחס לאסירים שאינם פדראליים, ממסמכי הנחיות של המחוזות השונים נראה כי עבודתם תלויה בשיקול דעתו של המחוז.¹³²

כמו כן, ניתן למצוא התייחסות לתעסוקת אסירים בחוק תיקונים ושחרור מותנה בסעיף 18(1) העוסק ב"שחרור עבודה" – תוכנית מובנית לשחרור אסיר לזמן מוגדר עבור עבודה או שירות בקהילה בפיקוח גורם מוסמך.¹³³

אחת ממטרות תעסוקת האסירים בקנדה היא יצירת מאגר מגוון של תוכניות תעסוקה המותאמות לצרכי האסיר במטרה לסייע להשתלבותו המוצלחת בקהילה בשחרורו. התאמת התעסוקה לאסירים בקנדה נעשית בראי צרכי האסיר עצמו, כאשר כל אסיר עובר מיפוי צרכים תעסוקתי שלפיו מתגבשת תמונה מלאה לגבי יכולת וסוגי התעסוקה המתאימים עבורו.¹³⁴

כ- 15% מהאסירים בקנדה לוקחים חלק בתוכניות השיקום CORCAN, המופעלת בכ- 31 מקומות תעסוקה (מפעלים) ברחבי המדינה העוסקים בטקסטיל, ייצור, בניה ומתן שירותים. מפעלי התוכנית מספקים מוצרים שמרביתם משווקים בתוך בתי הסוהר וגופי ממשלה נוספים. התוכנית כוללת רכישת מיומנויות וניסיון תעסוקתי הנדרשים לאסירים למציאת תעסוקה יציבה לטווח ארוך בשחרורם, מתוך הסתכלות על תעסוקה ככלי למניעת רצידיביזם. לפיכך, המפעלים פועלים באופן המדמה תעסוקה רגילה על מנת לדמות ככל האפשר את תנאי העבודה בשוק העבודה.¹³⁵ על פי הדיווחים בקנדה אסירים שלקחו חלק בתוכנית CORCAN נטו פחות לחזור לפשיעה לאחר שחרורם בהשוואה לממוצע הארצי בקנדה, וכן גם התמיכה התעסוקתית לאחר שחרור האסירים מסייעת בהפחתת שיעור הרצידיביזם של אלו הנתמכים בה.¹³⁶ עם זאת, ישנה ביקורת חריפה על התוכנית הכוללת ביקורת על השימוש באסירים ככוח עבודה זול מבחינת שכר עבודה, וככוח עבודה ממושם משום שהסוהרים הם גם המעסיקים בעבודה.¹³⁷ נוסף לכך, במסגרת תביעה משפטית בנוגע לתנאי העסקת אסירים שהגישו מספר אסירים בקנדה נגד המדינה, נטען בין היתר שאסירים המסרבים לקחת חלק

¹²⁸ The National Minimum Wage Regulations Act, 2015, c-4.

¹²⁹ דוידסקו וולק, לעיל הי"ש 16.

¹³⁰ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17.

¹³¹ Prisons and Reformatory Act (R.C.S, 1985, c. p-20)

¹³² מדריך מידע לאסירים, מתוך אתר פרובינציית אונטריו -

https://www.mcses.jus.gov.on.ca/english/corr_serv/PolicesandGuidelines/CS_Inmate_guide.html#P525_79559

¹³³ Corrections and Conditional Release Act (S.C. 1992, c. 20 ss 18)

¹³⁴ דוידסקו וולק, לעיל הי"ש 16, בעמ' 7.

¹³⁵ שם.

¹³⁶ מתוך אתר ממשלת קנדה – <https://www.csc-scc.gc.ca/corcan/002005-0004-eng.shtml>

¹³⁷ The Canada Bar Association: *Prison Labour*; Justin Ling (Sep 16, 2019)

<https://www.nationalmagazine.ca/en-ca/articles/law/in-depth/2019/all-work-and-low-pay>

בתוכנית CORCAN נותרים נעולים בתא במשך היום.¹³⁸ אך מנגד לביקורת האמורה, יש לציין כי ביהמ"ש בקנדה קבע שלא מתקיימת פגיעה חוקתית בתנאי העסקת האסירים בתוכנית.¹³⁹

אופציית התעסוקה הנוספת עבור אסירים בקנדה היא בעבודות המשרתות את שגרת היום יום בבית הסוהר כגון ניקיונות ואיוש הקנטינה,¹⁴⁰ כך שיש בינה לבין עבודות שת"מ בבתי הסוהר בישראל דמיון רב.¹⁴¹

באשר לתגמול האסירים בעבור התעסוקה מדובר בתגמול זהה (שאינו מפורט) בשתי האופציות לתעסוקה בבתי הסוהר בקנדה, אם כי בעבר אסירים שלקחו חלק בתוכנית CORCAN קיבלו גם מענקים כספיים, אך הם בוטלו בקיצוץ השכר שנעשה במדינה בשנת 2013.¹⁴²

כמו כן, שירותי בתי הסוהר הקנדי מפעיל כ- 53 מרכזי תעסוקה מבוססי קהילה המיועדים לתעסוקתם של אסירים שבתקופת מאסרם האחרונה שוחררו על תנאי והם בהליך שיקום קהילתי. שירותי התעסוקה הללו מספקים ייעוץ והכוונה תעסוקתית אישית, הקניית מיומנויות למציאת עבודה ושירותי השמה, כאשר כל אסיר משוחרר יכול ליצור קשר עם שירותי התעסוקה ולהיעזר בהם.¹⁴³

תעסוקת אסירים אינה רווחית בכל העולם

בהקשר לכלל המודלים, חשוב לציין כי מבחינה כלכלית הם אינם מניבים רווחים וחלקם אף מובילים את בתי הסוהר לגירעונות, שכן עלויות סידור ויצירת התעסוקה לאסירים עולות על הרווחים ממנה.¹⁴⁴

הולנד – מוצעות מספר סיבות מדוע תעסוקת אסירים נחשבת כלא רווחית בהולנד. ראשית, בית הסוהר אינו בנוי כגוף תעשייתי וחסרות בו מכונות, מכשירים ומתקנים שיסייעו לאסירים לייצר תפוקה איכותית ובמהירות גבוהה, כיוון שהעבודה נתפסת בבתי הסוהר בהולנד כמטרה שולית. הסיבה השנייה טמונה במאפייני האסירים בבתי הסוהר של המדינה. לרבים מהאסירים יש מגבלות שונות המונעות מהם להיות פרודוקטיביים. לדוגמא, הם חסרי הכשרה מקצועית או שמעולם לא עבדו. כמו כן, יש אסירים זרים רבים בהולנד אשר לא מבינים את השפה המקומית, חלקם סובלים מהתמכרויות, בעיות גופניות או בעיות נפשיות.¹⁴⁵

צרפת – למרות שבתי הסוהר הצרפתיים מצהירים כלפי חוץ כי הם מניבים רווחים מתעשיית בתי הסוהר, בפועל הסובסידיות שהם מקבלים אינן נלקחות בחשבון, ובכך אינן משקפות את יחס העלות-רווח האמיתי.¹⁴⁶ בשל כך, אין הכרעה חד משמעית לגבי רווחיות תעשיית בתי הסוהר בצרפת.

פינלנד – תעשיית בתי הסוהר הפינית נתפסת כמוצלחת, ובשנת 2005 דווח כי הכנסות שמקורן בעבודת האסירים כיסו 10% מהוצאות התפעול של בית הסוהר. עם זאת, על פי הדו"ח הכספי בבית הסוהר, בשנת 2012 היה גירעון של כ- 9 מיליון אירו מהפעילות המסחרית שלו. קשה להעריך אם ענף בתי הסוהר הפיני הכללי רווחי או לא. זאת משום שסכום החיסכון הכלכלי מהעסקת אסירים כבעלי מקצוע בעבודות תחזוקה בשירותי בתי הסוהר בשכר מופחת, אינם נלקחים בחשבון.¹⁴⁷

¹³⁸ Guérin vs. Canada (Attorney General), 2018 FC 94 (CanLII).
¹³⁹ שם.

¹⁴⁰ Justin Ling, לעיל הי"ש 137.

¹⁴¹ פקודת הנציבות, לעיל הי"ש 17, ס' 5 ט.

¹⁴² Justin Ling, לעיל הי"ש 137.

¹⁴³ דוידסקו וולק, לעיל הי"ש 16, בעמ' 7.

¹⁴⁴ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 1.

¹⁴⁵ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 4.

¹⁴⁶ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 5.

¹⁴⁷ Elena Kantorowicz-Reznichenko, לעיל הי"ש 108, בעמ' 6.

חישוב שכר המינימום במשק בשבוע והשכר בבתי הסוהר בכל אחת מהמדינות נעשה על פי הנתונים המפורסמים במדינה או על פי פרמטרים קבועים מראש.¹⁴⁸

לאחר סקירה רוחבית, עולה כי מדינות שונות אימצו מודלים שונים לתעסוקת אסירים, על אף כי בפועל קיים דמיון בין המודלים. נראה כי ברוב המוחלט של המדינות מטרת תעסוקת האסירים היא בהיבט שיקומי – רכישת מיומנויות מקצועיות שיסיעו לאסירים להשתלב בשוק התעסוקה בשחרורם. בכל המדינות ישנן אפשרויות לעבודה בתוך בית הסוהר ומחוצה לו, ואף מוצעות תוכניות תעסוקה בשוק החופשי לאסירים מתאימים. מבין המדינות פינלנד בולטת באופציות התעסוקה המוצעות לאסירים בתוך בית הסוהר, בכך שמלבד עבודות תחזוקה בסיסיות של בית הסוהר (בדומה לעבודות שירותים, תחזוקה ומטבחים בבתי הסוהר בישראל), היא מציעה לאסירים גם עבודות פנים מקצועיות. כמו כן, ברוב המדינות ישנה חובת תעסוקה לאסירים, בעוד שהיקף אכיפת הסירוב לתעסוקה שונה. בכל המדינות התגמול הכספי של האסירים הוא פחות משכר המינימום בשוק העבודה, אם כי במספר מדינות ישנה אפשרות לעבוד בשוק העבודה ולהשתכר בהתאם עבור אסירים מתאימים.

7. דיון והמלצות

מכל הנכתב לעיל, ולאחר הסקירה שהוצגה עד כה, בחרנו להביא ארבע המלצות להסדרת זכויות האסירים במסגרת תעסוקתם:

א. תיקון תקנה 16 לתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978

אנו ממליצים לאמץ את קביעתו של השופט חשין בבג"ץ שדות הדורשת לראות בשכר המינימום נקודת מוצא לפיה ייקבע התגמול לאסירים, ויותר מכך, להסדיר את הנושא באופן שיעוגן בחוק פער ראוי בין שכר המינימום לשכר האסירים. עיגון זה ייעשה על-ידי קשירת מערכת השכר האזרחית למערך התעסוקתי של שב"ס. אין משמעות הדבר כי אסירים בהכרח יקבלו שכר מינימום, אלא רק כי יצוינו אחוזים קבועים בחוק שייקבעו את תעריף השכר לפיו יתוגמלו האסירים בכל שלב תעסוקתי. דהיינו, אנו מביאים כאן רק **הצעה למדרג**. משמעות הדבר היא שינוי תקנה 16 לתקנות בתי הסוהר, הקובע כי "שיעור השכר וצורתו ייקבעו בידי הנציב",¹⁴⁹ ולשנותו בנקודת מוצא קבועה שתגדיר את הפער בחוק, לכל הפחות בעבודות שנעשות עבור גופים פרטיים.¹⁵⁰

שינוי זה ישמר את הסבירות והמידתיות גם בעתיד וימנע מצב בו ייפתח פער לא פרופורציונלי בין שכר האסירים לשכר המינימום, כפי הפער שנפתח מאז שניתנה ההכרעה בבג"ץ שדות. כמו כן, קביעת פער קבוע שנק' המוצא שלו היא חוק שכר מינימום, תסייע לשמירה על זכויות האסיר וכבודו, ע"י שקיפות של השכר שמגיע לו בהתאם לכל סוג עבודה, ועיגון של זכויותיו במדד יציב ולא כזה התלוי רק בשיקולים כלכליים של נציב שב"ס. יתרון נוסף בעיגון שכר האסירים הוא שיקומי. העלאת השכר, יחד עם קביעה נכונה של מדרג

¹⁴⁸ חישוב ממוצע שכר במשק נעשה על פי הפרמטרים הבאים: 5 ימי עבודה כפול שכר המינימום = ממוצע שכר שבועי, המרה מממוצע שכר חודשי לשבועי על פי פרמטר של 4 שבועות בחודש. חישוב ממוצע שכר של אסיר נעשה על פי הפרמטרים הבאים: 7 שעות ביום (אלא אם נאמר מפורשות אחרת) כפול שכר שעתי כפול 5 ימים = ממוצע שכר שבועי.

¹⁴⁹ **תקנות בתי הסוהר**, לעיל ה"ש 11, תקנה 16.
¹⁵⁰ דהיינו, גרסה מרוככת יותר של המלצה זו יכולה להותיר את שיקול הדעת של הנציב בעבודות שת"מ ובמפעלים של שב"ס, ולעגן את הפערים בחוק רק ביחס לשאר העבודות.

השכר לאסירים בהתאם לעבודות השונות תגביר את המוטיבציה אצל אסירים לעבוד, להתקדם במדרג השכר ולשקם את עצמם.

מאז 1.12.2017, שכר המינימום לאדם בוגר עומד על 5,300 ₪ לחודש שבו עד 43 שעות עבודה שבועיות (לפי חוק שכר מינימום, תשמ"ז-1987), והשכר השעתי לאדם בוגר הוא 29.12 ₪.¹⁵¹

להלן טבלה המתארת את שכר האסירים כיום ביחס לכל סוג תעסוקה ואת התעריף שאנו ממליצים לאמץ. השכר המוצג הינו שכר ללא ניכויים:

השכר המוצע	השכר כיום	
השכר הכי נמוך שיינתן ליום בעבודות מסוג זה הוא 1/3 משכר המינימום לשעה ¹⁵³	כ- 5 ₪ ליום (מעט משתנה בהתאם לעבודות השונות) ¹⁵²	עבודות שת"מ מדרג ראשון
המלצתנו היא שהשכר ליום יהיה 30 ₪ ¹⁵⁵	בין 15-30 ₪	עבודות שת"מ מדרג שני ¹⁵⁴
80% משכר המינימום לשעה	עד כ-30 ₪ ליום	עבודה במפעלים של שב"ס ¹⁵⁶
90% משכר המינימום לשעה	13.70 ₪ לשעה	עבודה במפעלי יזם פרטי ¹⁵⁷
90% משכר המינימום לשעה	13.70 ₪ לשעה	שיקום קבוצתי מחוץ לבתי הסוהר (חברות פרטיות) ¹⁵⁸
100% משכר המינימום לשעה	13.70 ₪ לשעה	שיקום פרטני מחוץ לבתי הסוהר (חברות פרטיות) ¹⁵⁹

ההמלצות שלנו ביחס לעבודות השת"מ נשענות בקירוב על השכר הקיים כיום באופן שיעוגן בשכר המינימום (מלבד בעבודות השת"מ מדרג ראשון, שהשכר בהן נמוך מאוד). המלצתנו ביחס לעבודות השיקום הפרטני בחברות פרטיות היא שיינתן שכר מינימום, וזאת בשל העובדה שמדובר ברמת השיקום הגבוה ביותר בשב"ס, הניתנת לכמות אסירים מוגבלת. האסירים מקבלים עצמאות רבה, יוצאים מהכלא בגפם מדי יום ואף נדרשים למצוא תעסוקה בכוחות עצמם (בשונה מעבודה בשיקום קבוצתי). עצמאות זו נועדה להכשיר אותם לנהל חיים נורמטיביים ב"יום שאחרי".¹⁶⁰ עבודה עם שכר מינימום, כמו בעולם ה"אמיתי", תשרת אף היא בצורה יעילה תכלית שיקומית זו. באשר ליתר סוגי התעסוקה (מפעלי שב"ס, מפעלי יזם פרטי וקבוצת שיקום מחוץ לבית הסוהר), המלצתנו מתבססת על הלכת זמיר בבג"ץ שדות – פער של 8%-18% משכר המינימום במשק הינו סביר.¹⁶¹

¹⁵¹ השכר השעתי הקבוע בחוק עומד על 28.49 ₪. אולם, בהתאם לצו ההרחבה בדבר קיצור שבוע עבודה במשק, שנכנס לתוקף ביום 1.4.2018, שכר השעה יחושב על בסיס 182 שעות לחודש, ולכן, נכון להיום, השכר השעתי לאדם בוגר הוא 29.12 ₪.

¹⁵² בעבודות המתגמלות ביותר בשת"מ (רכז כשרות ורכז מטבח למשל), ניתן להגיע לכל היותר ל-15 ₪.

¹⁵³ 9.49 ₪ ליום לעת כתיבת המלצה זו.

¹⁵⁴ כולל עבודות תחזוקה ושירותים מקצועיים כגון ספרות, חשמלאות, צביעה, בינוי, מסגרות ועוד. מרבית האסירים המועסקים בעבודות שת"מ, מועסקים במסגרת עבודות שת"מ מהדרג הראשון.

¹⁵⁵ 29.12 ₪ ליום לעת כתיבת המלצה זו.

¹⁵⁶ נכון לשנת 2010 ישנם 30 מפעלי ייצור של שב"ס.

¹⁵⁷ נכון לשנת 2010 ישנם 22 מפעלי יזמות פרטית.

¹⁵⁸ נכון לשנת 2010 ישנן 22 חברות המעסיקות אסירים במפעלים שמחוץ לכותלי בית הסוהר במסגרת הנקראת "שיקום קבוצתי".

¹⁵⁹ זוהי דרגת השיקום התעסוקתי הגבוה ביותר אצל אסירים, בה הם נדרשים למצוא עבודה בכוחות עצמם והם אף יוצאים מהכלא בגפם. הסבר על אסירים אלה ניתן למצוא בדו"ח שנתי של שב"ס לשנת 2009 עמ' 124. בתוכנית זו כ-134 אסירים בשנה.

¹⁶⁰ דו"ח שנתי של שב"ס לשנת 2009, עמ' 124.

¹⁶¹ העותר השני בבג"ץ שדות.

ב. ביטול תקנה 59 לתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 והחלת תיקון מס' 2 לסעיף 3(ב) לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 על אסירים

במידה ולא תתקבל המלצתנו באשר לשכר האסירים או תמצא לא ישימה, נציע לכל הפחות לבטל את תקנה 59 לתקנות בתי הסוהר, הקובעת שהוצאות נסיעה, כלכלה ולבוש שסופקו לאסיר בשל עבודת שיקום נחשבות כחוב שחייב האסיר לבית הסוהר ומנהל בית הסוהר רשאי לנכות הוצאות אלו מסכום פיקדונו של האסיר,¹⁶² ולהחיל את תיקון מס' 2 לסעיף 3(ב) לחוק שכר מינימום.¹⁶³ בהתאם לתיקון זה, בחישוב שכרו של העובד לא יובאו בחשבון הוצאות נסיעה וכלכלה, אותן משלם המעסיק.

כפי שהוצג לעיל, אחת המטרות לתעסוקת האסירים היא דאגה לשיקום מלא של האסיר, ועבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר היא הדרג האחרון בתהליך השיקום אליו שירות בתי הסוהר והאסיר שואפים. לכן, בשל שכר האסירים הנמוך ובשל העובדה שעבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר היא הדרג האחרון והמשמעותי ביותר בתהליך שיקום האסיר, לדידנו, על בית הסוהר לעודד את האסיר להגיע לדרג זה מבלי לפגוע בשכרו על ידי קיזוז הוצאות נסיעה, כלכלה ולבוש.

הצעה לתיקון סעיף 3(ב) לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987 (החלת הסעיף על אסירים)

תיקון סעיף 3(ב) בסוף הסעיף, לאחר המילים "שמשלם המעסיק" יבואו המילים "הוראת סעיף זה תחול גם על אסיר המועסק בעבודת שיקום פרטני וקבוצתי בהתאם להגדרת סעיף 3 לפקודת נציבות בתי הסוהר מס' 04.54.02".

ג. תיקון סעיף 58(א)(3) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971

לפי סעיף 56(30) לפקודת בתי הסוהר, אם אסיר מסרב לעבוד, מתרשל או מזלזל בעבודתו, הוא ייחשב כמי שעבר על עבירת משמעת.¹⁶⁴ סעיף 58 לפקודה מונה סנקציות שניתן להטיל על אסיר שעבר עבירת משמעת, ביניהן הטלת קנס על האסיר.¹⁶⁵ נציין כי סנקציה זו רלוונטית לכל עבירת משמעת. סנקציית הקנס פוגעת בשכרם של האסירים – הנמוך מלכתחילה, ובכך פוגעת בזכות הקניין של האסירים, המעוגנת בסעיף 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁶⁶

אנו מציעים כי ישראל תאמץ סנקציה אשר מונעת מאסיר המסרב לעבוד גישה לרווחיו, בדומה לסנקציה הקבועה בהולנד ובאנגליה.¹⁶⁷ באופן זה ישראל תוכל לנסות לפתור את הקשיים העולים מסנקציית הקנס. אמנם הן בהצעתנו והן בעונש הקנס כאמור, הזכות לקניין של האסיר נפגעת. אולם, אנו סבורים כי הצעתנו מהווה פגיעה מידתית, זמנית (רווחיו של האסיר לא קטנים) ופחותה לצורך תכלית ראויה (הטלת עונש על אסיר שעבר עבירת משמעת).¹⁶⁸ זאת ועוד, סנקציה מסוג מניעת גישה לרווחיו של האסיר בשל עבודה שביצע, לא פוגעת בתגמול המינימלי שהאסיר מקבל. כמו כן, במידה ואסיר סרב לעבוד, ישנה קורלציה בין העבירה שהאסיר עבר לבין הסנקציה המוטלת עליו – האסיר סירב לעבוד ולכן אין לו גישה לכסף. יתר על כן,

¹⁶² תקנות בתי הסוהר, לעיל ה"ש 11, תקנה 59.

¹⁶³ חוק שכר מינימום, לעיל ה"ש 5, ס' 3(ב).

¹⁶⁴ פקודת בתי הסוהר, לעיל ה"ש 1, ס' 56(30).

¹⁶⁵ פקודת בתי הסוהר, לעיל ה"ש 1, ס' 58.

¹⁶⁶ ס' 3 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

¹⁶⁷ Prisoners Earnings Act, 1966, 2.7.1; Central Recruitment and Training Institute of the Prison Service and the

Care of Criminal Psychopaths Service, The Netherlands Prison System, 1, 4

¹⁶⁸ ס' 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

באמצעות סנקציה זו ישנה קורלציה בין החובות של האסיר והזכויות שלו – האסיר לא מילא אחר חובותיו ועבר עבירה, ולכן הוא לא זכאי להנות מהזכויות הנלוות לשימוש בשכר.

הצעה לתיקון סעיף 58(א)(3) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (החלפת סנקציית הקנס בסנקציה למניעת גישה לתגמול מעבודה)

תיקון סעיף 58(א)(3) במקום המילים "קנס בסכום שלא יעלה על הסכום שיקבע השר בצו" יבואו המילים "מניעת גישה לתגמול של האסיר שקיבל בעד עבודתו; המניעה ומשך זמן המניעה תעשה בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת".

ד. הקמת ועדה חיצונית שמטרתה לפקח על תעסוקת האסירים

כאמור, למפקד בית הסוהר ולקצינים תחתיו יש שיקול דעת רחב באשר לתעסוקת האסירים. לכן, אנו סבורים כי כאשר מתקבלת החלטה הקשורה לאופן או דרך העסקת האסירים על ידי מפקדיו הישירים, ההחלטה עלולה להיות נגועה בשיקולים חיצוניים ולא ענייניים.

המלצתנו לסוגיה זו היא הקמת ועדה חיצונית לבית הסוהר שתהא אחראית לפקח על שיבוץ האסירים לעבודות השונות; השכר המשולם לאסיר; אכיפת זכויות האסיר הקשורות בתעסוקתו; ולפקח על כל החלטה מהותית אחרת אשר יכולה להשפיע או נוגעת לתעסוקת אסירים בבית הסוהר או מחוצה לו. הוועדה תורכב מאנשי מקצוע אשר דעתם המקצועית יכולה ליעל את תהליך השיקום, ביניהם עובד סוציאלי, פסיכולוג, גורמים מלשכת התעסוקה וקציני שב"ס מנוסים אשר לא מכירים את האסירים באופן אישי. עם זאת, הוועדה רשאית לבקש חוות דעת על אסיר מן הקצינים ומפקד בית הסוהר. לדידנו, הקמת הוועדה תיצור לאסירים סביבת עבודה הולמת באמצעות שמירה על הזכויות שלהם.

בנוסף, בהתאם לסעיף 12.ד.2. לפקודת הנציבות, אסירים יעבדו בעבודות שת"מ למשך חצי שנה, ובתום הזמן ועדת הקבלה והשיבוץ של בית הסוהר רשאית להאריך את תקופת ההעסקה בעבודת שת"מ לחצי שנה נוספת.¹⁶⁹ כפי שצוין לעיל, באמצעות עבודות השת"מ וועדת הקבלה והשיבוץ של שב"ס יכולות להעריך את האסיר, את יכולותיו ולבחון את התאמתו לעבודות השונות. אולם, מרבית עבודות השת"מ אינן דורשות מיומנויות מיוחדות ומשכך אינן מכשירות את האסירים לעבודות הנדרשות מחוץ לבית הסוהר.¹⁷⁰ כמו כן, אין זה חריג כי הוועדה מחליטה פעמים רבות על הארכת התעסוקה בעבודות שת"מ.¹⁷¹ כדי לאזן בין הצורך הראשוני בבחינת האסירים לתעסוקה לבין שיבוצם בעבודות יצרניות עבור המתאימים, נמליץ להקים לאסירים זכות ערר לוועדה החיצונית בנוגע להארכת תקופת שיבוצם בעבודות שת"מ. המטרה היא שאם לטענתם הם בשלים להתקדם במדרג התעסוקתי ולרכוש כלים שיסיעו להם בשחרורם להשתלב בשוק העבודה, מצבם ייבחן בשנית.

¹⁶⁹ פקודת הנציבות, לעיל ה"ש 17, ס' 12.ד.2.

¹⁷⁰ טלי חרותי-סובר "המדינה יכולה לחסוך 250 מיליון שקל בעזרת תוכנית תעסוקה נכונה לאסירים" TheMarker 22.8.16

¹⁷¹ <https://www.themarker.com/news/1.3044930>

¹⁷¹ מילמן-סיון, לעיל ה"ש 87, עמ' 322.

מסמך זה נכתב ע"י: ראשת הצוות – שחר מגרלישוילי; הדס מניס, הדס כהן, יובל שתם, יצחק מוסרי ואוריה אלבו.

נבדק ע"י: מנהלות הסניף – זוהר זמיר וים פריש; נציג צוות המחקר – אושרי זבולון.

אושר לפרסום ע"י: מנכ"ל "עומק" – מטר בן ישי.

בברכה,

מרכז 'עומק' – עיצוב מדיניות וחקיקה