



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

הפרטת בתי-סוהר בישראל – תמונת מצב ודיון

כתיבה: אורי טל ויובל וורגן

אישור: הודיה קין, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 640 8240

פקס: 02 - 649 6103

כ"ה בסיון תשס"ו

14 במאי 2006

תוכן העניינים

מבוא 1

<u>1</u>	<u>1. הפרטת בתי-סוהר בישראל – תמונת מצב</u>
2	1.1. פעולות משפטיות נגד מהלך ההפרטה
<u>3</u>	<u>2. הפרטת בתי-סוהר – רקע כללי</u>
<u>4</u>	<u>3. המהלך להפרטת בתי-סוהר בישראל</u>
5	3.1. נקודות ציון במהלך להפרטת בתי-סוהר
<u>7</u>	<u>4. המחלוקת על הפרטת בתי-סוהר בישראל</u>
8	4.1. החיסכון הכלכלי
10	4.2. היקף ההפרטה
11	4.3. הפיקוח על בית-הסוהר הפרטי
15	4.4. תנאי הכליאה
16	4.5. הגנה על זכויות האסירים
18	4.6. ההסתמכות על הניסיון במדינות בעולם בהפרטת בתי-סוהר
18	4.7. תקינותו של הליך ההפרטה
<u>20</u>	<u>המלצות ונקודות לדיון</u>
<u>21</u>	<u>נספח – עיקרי החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004</u>

מבוא

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ שלי יחימוביץ, והוא עוסק בהפרטת בתי-סוהר בישראל. במסמך יוצגו בתמצית עיקרי החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004, המהווה תשתית חוקית להקמת בית סוהר בניהול פרטי, הפעולות שנעשו עד כה להקמה של בית-סוהר בניהול פרטי בישראל והמחלוקת הציבורית בעניין זה, ובכללה עמדת המדינה. לבסוף יוצגו המלצות ונקודות לדיון.

1. הפרטת בתי-סוהר בישראל – תמונת מצב

ב-24 במרס 2004 התקבל בכנסת החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004 (להלן: החוק). חוק זה מוסיף לפקודת בתי-הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, את פרק ג' (סעיפים 128 ו-עד 128נד), שנושאו "בית-סוהר בניהול פרטי", ואת התוספת השלישית לחוק.

על-פי החוק, **שירות בתי-הסוהר רשאי, באישור השר, לצורך מילוי תפקידיו כאמור בפקודת בתי-הסוהר, "להסתייע בתאגיד שהוא חברה על-פי חוק החברות... ולשם כך להתקשר עמו בהסכם הקמה, ניהול והפעלה של בית-סוהר אחד שפרטיו מנויים בתוספת השלישית"**¹. להלן עיקרי החוק (לסקירה מפורטת יותר ראו נספח):

- נציב שירות בתי-הסוהר והחשב הכללי במשרד האוצר ייתנו לתאגיד שעמו נערך ההסכם **היתר להקמה, לניהול ולהפעלה של בית-סוהר בניהול פרטי**, ובו יקבעו תנאים והוראות בנושאים שונים.
- בית-סוהר בניהול פרטי כפוף לדין החל על בתי-הסוהר הציבוריים, ובכלל זה להוראות הנוגעות לזכויותיהם של האסירים.
- הזכיון ימנה את מנהל בית-הסוהר בניהול פרטי, באישור השר לביטחון הפנים ובהמלצת נציב שירות בתי-הסוהר. סמכויותיו יהיו כשל מנהל בית-סוהר על-פי פקודת בתי-סוהר, למעט סמכויות שונות המנויות בחוק. כמו כן, תחול עליו חובת דיווח למפקח ראשי משירות בתי-הסוהר.
- הזכיון ימנה את עובדי בית-הסוהר ואת נותני השירותים, באישור הנציב או מי שהסמיכו לכך.
- הפיקוח על בית-סוהר ייעשה על-ידי מפקח ראשי שהוא סוהר בכיר בשירות בתי-הסוהר. כמו כן ימונו סוהרים נוספים לתפקיד מפקחים.
- נקבע מנגנון לנטילת הסמכויות לניהול בית-הסוהר בידי המדינה, בתנאים הקבועים בחוק.
- תמונה ועדה מייעצת לנציב שירות בתי-הסוהר שתפקידה ליעץ ולהגיש המלצות בעניין בית-הסוהר בניהול פרטי.

¹ בתוספת השלישית נקבע כי בית-הסוהר בניהול פרטי יוקם מדרום לעיר באר-שבע, ותפוסתו המרבית תהיה 800 מקומות כליאה.

בעקבות קבלת החוק פרסמה "ועדת המכרזים הבין-משרדית למימון, תכנון, הקמה והפעלת בית-סוהר בניהול פרטי", שבראשה סגן בכיר לחשב הכללי במשרד האוצר, **מכרז** מפורט שעניינו הקמת בית-הסוהר בניהול פרטי בישראל.

ב-16 בנובמבר 2005 הודיעה הוועדה הבין-משרדית שחברת "א.ל.א. ניהול והפעלה" (2005) בע"מ, המורכבת מחברת "אפריקה ישראל" להשקעות בע"מ (50%) ומחברת "מנרב הנדסה ובניין בע"מ" (50%), זכתה במכרז. החברה מקבלת ייעוץ מקצועי מחברת EMERALD Correctional Management, LLC.² ב-2 בינואר 2006 נחתם **הסכם** עם הקבוצה הזוכה לתקופת זיכיון של 24 שנה ו-11 חודשים, בעלות כוללת המוערכת ב-1.5 מיליארד ש"ח בערכים שוטפים. על-פי תנאי המכרז וההסכם, תנאי לכניסת ההסכם לתוקף הוא שיינתן לזכיון **היתר להקמה, לניהול ולהפעלה של בית-הסוהר** מאת נציב שירות בתי-הסוהר והחשב הכללי, כאמור בחוק. משרדי הממשלה הנוגעים בדבר עוסקים כיום בניסוח היתר זה.³

על-פי לוח הזמנים המתוכנן של המכרז, כ-32 חודשים מיום כניסת ההסכם עם הזכיון לתוקף, בית-הסוהר בניהול פרטי אמור לקבל אישור הפעלה. אכלוס חלקי של בית-הסוהר אמור להסתיים עד שישה חודשים לאחר קבלת אישור הפעלה.⁴

1.1. פעולות משפטיות נגד מהלך ההפרטה

לחקיקה האמורה ולתהליך ההפרטה שבא בעקבותיה נלוו התנגדויות והסתייגויות של גורמים פרטיים וציבוריים. ביטוי להתנגדויות אלו ניתן בפרסומים בכלי התקשורת, בדיונים ציבוריים בנושא, בפניות בכתב למשרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובהגשת ניירות עמדה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. נוסף על כך, גורמים המתנגדים להפרטה יזמו פעולות במישור המשפטי כדי לעצור אותה או להביא לשינוי של ממש במתכונתה.

קודם להודעת הוועדה הבין-משרדית על הקבוצה הזוכה במכרז, עתרה האגודה לזכויות האזרח בישראל לבית-המשפט המחוזי בתל-אביב, בשבתו כבית-משפט לעניינים מינהליים, בדרישה לקבל את מסמכי המכרז כדי לבחון אם תנאיו מאפשרים להבטיח שמירה על זכויות האסירים ועל כבודם.⁵ כמו כן, חטיבת זכויות האדם במכללה האקדמית למשפטים ברמת-גן וגונדר (בדימוס) שלמה טויזר עתרו לבג"ץ בדרישה להוציא צו על-תנאי לביטול החוק, וכן להוציא צו ביניים המורה למדינה להימנע מכל הליך נוסף להפרטת בית-סוהר, ובכלל זה לעצור את הליכי המכרז. העילה לעתירה היתה פגיעה לכאורה של החוק בחוק-יסוד: הממשלה ובחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

² חברה אמריקנית המנהלת חמישה בתי-סוהר פרטיים בטקסס שבארה"ב, שבכל אחד מהם יותר מ-500 אסירים.

³ ראו תגובה משלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים**, 16 בפברואר 2006; אתר המשרד לביטחון הפנים, "הפרטת בתי-סוהר", www.mops.gov.il, תאריך כניסה: 27 באפריל 2006.

⁴ ראו תגובה משלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים**, 16 בפברואר 2006.

⁵ על-סמך החלטת בית-המשפט, נמסרו לאגודה לזכויות האזרח בישראל חלק ממסמכי המכרז, ואילו על מסמכים אחרים נותרה מחלוקת בין האגודה לבין משרד האוצר: המשרד טען כי מדובר בחומר שחוסה תחת הפטור הקבוע בסעיף 9 לחוק חופש המידע. מחלוקת זו נותרה בעינה גם לאחר ערעור של האגודה לזכויות האזרח לבית-המשפט העליון, וראו פסק-הדין בע"מ 3637/05 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד האוצר**, 19 בדצמבר 2005.

במועד הגשת מסמך זה עתירת המכללה האקדמית למשפטים תלויה ועומדת בבג"ץ. בדיון בעתירה שהתנהל ב-27 באוקטובר 2005 נמנע בית-המשפט העליון מלהוציא צו ביניים לעצירת הליכי המכרז, אך ביקש מנציגי המדינה להבהיר את עמדתם בנוגע לגבולותיה החוקתיים של מדיניות ההפרטה בכל הקשור לפגיעה אפשרית של המדיניות בחוק-יסוד: הממשלה.⁶

2. הפרטת בתי-סוהר – רקע כללי

הפרטה פירושה העברת הבעלות על שירותים, מוצרים ונכסים מן המגזר הציבורי אל המגזר הפרטי. לפי פרופ' יצחק כ"ץ בספרו "הפרטה בישראל ובעולם", לתופעת ההפרטה שני ממדים עיקריים:⁷

א. מדיניות ציבורית של העברת שירותים, מוצרים ונכסים מניהולו ומבעלותו של המגזר הציבורי למגזר הפרטי.

ב. תופעה רחבה שבה המגזר הפרטי מקבל עליו את הייצור וההספקה של מוצרים ושירותים שעד כה סיפק וייצר המגזר הציבורי.

יש הטוענים כי רוב מדינות הרווחה מאמצות את רעיון ההפרטה ומחילות אותו על השירותים החברתיים, והוא אחד ממרכיביו המרכזיים של הקונסנזוס על צביונה הרצוי של מדיניות הרווחה ההולך ומתגבש בשנים האחרונות.⁸ לעומתם, יש הרואים בהחלת ההפרטה על שירותים חברתיים את לב הוויכוח המתנהל כיום בשאלת צביונה הרצוי של מדינת הרווחה.

באנציקלופדיה Ynet נכתב בערך "הפרטה": "הדעות לגבי ביצוע ההפרטה בקרב כלכלנים הן חלוקות ותלויות באוריינטציה הכלכלית ממנה הם מושפעים. בקרב התומכים בהפרטה מקובל להניח כי ביצוע ההפרטה מביא להקטנת הוצאות הממשלה, הגברת היעול והתחרות, הורדת מחירים, הזרמת הון לקופת המדינה וניהול כלכלי יותר של הנכס המופרט. הגישה העומדת בבסיס טענות אלו מניחה כי המשק הפרטי מייטיב לנהל ולהפעיל נכסים כלכליים, מן המשק הממשלתי. בקרב המתנגדים להפרטה מקובל להניח כי ניהול ממשלתי של נכס פועל טוב יותר למען טובתם של האזרחים, מאשר ניהול פרטי, שכן גוף כלכלי בבעלות פרטית מעמיד את טובת בעליו בראש סדר העדיפויות ולא את טובת האזרחים".⁹

יש המבחינים בין שירותים חיוניים ותשתיות שיש לשמר בבעלות ממשלתית ובין שירותים חיוניים פחות שאפשר למסור לבעלות פרטית. הבחנה זו עשויה ללבוש צורה שונה בכל מדינה ומדינה.¹⁰ מחקרים טוענים כי יש הבדל בין הפרטה של מסגרות העוסקות בייצור או במתן שירותים לאוכלוסייה החופשית לבחור אם לצרוך אותם, לבין הפרטה של שירותים שתכליתם לשפר את איכות חייהם של אנשים

⁶ ראו תגובה משלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.

⁷ יצחק כ"ץ, הפרטה בישראל ובעולם, תל-אביב: פקר, 1997, עמ' 23.

⁸ אליה וורצברגר ויוסף קטן, השפעת ההפרטה על שירותי הרווחה האישיים ברשויות המקומיות, נייר דיון מס' 3-05, המרכז לפיתוח על-שם פנחס ספיר ליד אוניברסיטת תל-אביב, יוני 2005.

⁹ ראו הערך "הפרטה", Ynet – אנציקלופדיה, <http://www.ynet.co.il/yaan/0,7340,L-205510,00.html>, תאריך כניסה: 4 במאי 2006.

¹⁰ שם.

התלויים במסגרות אלו. בשל החובה המוסרית לשמור על זכויותיהן של קבוצות אוכלוסייה אלו יש לנקוט משנה זהירות לפני הפרטתם של שירותים המיועדים להן ולהבטיח שזכויותיהן לא ייפגעו.¹¹

במחקרים העוסקים בהפרטת בתי-סוהר מקובלת חלוקה לשלושה מודלים עיקריים, המקבילים למודלים הכלליים העוסקים בהפרטה:

המודל הצרפתי – מודל הפרטה חלקית שבו הזכיין מקים את מתקן הכליאה ומספק לאסירים שירותים לוגיסטיים (תחזוקה, מזון, ביגוד וכדומה), ולעתים גם שירותים טיפוליים. ההפרטה על-פי מודל זה לא נועדה לחיסכון כלכלי אלא לקידום זכויות האסירים.¹²

המודל הבריטי – מודל של הפרטה מלאה שבו הזכיין מקים ומפעיל את כל מערכות הכליאה. במודל זה האחריות לקיום זכויות האסירים נתונה בידי הזכיין, אך המדינה שומרת על סמכויות השיפוט והענישה בידיה ונשארת מעורבת בניהול בית-הסוהר באמצעות בקרה ופיקוח על הזכיין.

המודל האמריקני – מודל ההפרטה הרחב ביותר, שבו נתונות לזכיין מלוא הסמכויות לניהול בית-הסוהר, ובכלל זה הפעלתו המבצעית, לרבות ענישה של אסירים. מודל זה אומץ בארה"ב עקב העלייה החדה במספר האסירים, שגרמה לצפיפות רבה בבתי-הסוהר ולניסיונות להגדיל את הקיבולת שלהם.¹³ כיום, כ-14% מהאסירים הפדרליים וכ-6% מהאסירים המדינתיים מוחזקים בבתי-סוהר פרטיים.¹⁴

על-פי נתוני המשרד לביטחון הפנים, בעולם יש כיום יותר מ-200 מתקני כליאה בניהול פרטי ובהם יותר מ-150,000 אסירים, רובם בארה"ב – כ-160 מתקני כליאה וכ-120,000 אסירים. באנגליה הוקמו בעשור האחרון רק בתי-סוהר בניהול פרטי, וכיום יש בה 12 בתי-סוהר מסוג זה. כמו כן יש בית-סוהר בניהול פרטי בסקוטלנד. באוסטרליה יש 12 בתי-סוהר בניהול פרטי, ושוהים בהם כ-20% מכלל האסירים. גם בדרום-אפריקה ובכמה מדינות בדרום אמריקה יש בתי-סוהר בניהול פרטי. בצרפת יש 21 מתקני כליאה הפועלים על-פי מודל הפרטה חלקי כמתואר לעיל.¹⁵

3. המהלך להפרטת בתי-סוהר בישראל

המניע העיקרי לקידום הפרטת בתי-סוהר בישראל הוא מצוקת מקום וצפיפות קשה במתקני הכליאה הקיימים. בעיה זו הולכת ומחמירה לנוכח מגבלה תקציבית שמשרד האוצר מציב על הקמת מתקני כליאה חדשים ועל יצירת מקומות כליאה נוספים.

לשירות בתי-הסוהר 26 מתקני כליאה ובהם כ-18,000 אסירים.¹⁶

מדוח תנאי מעצר לשנת 2004 שחיברה הסניגוריה הציבורית במשרד המשפטים עולה כי הצפיפות בבתי-הסוהר רבה. מאות אסירים לנים על הרצפה על גבי מזרנים, ושטח המחיה לאסיר בתא אינו עומד

¹¹Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006

¹² ד"ר אורי תימור, המועצה הישראלית לקרימינולוגיה, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

¹³ יואב פלד, "הפשע משתלם: מה ניתן ללמוד מהניסיון האמריקני בהפרטת בתי-סוהר", "מרכז אדוה", מאי 2000.

¹⁴ אריה דיין, "הריבון לבייב מבטיח להתייחס יפה לאסיריו", *הארץ*, 28 בנובמבר 2005.

¹⁵ אתר המשרד לביטחון הפנים, "הפרטת בתי-סוהר – סקירת המצב בעולם",

¹⁶ אתר שירות בתי-הסוהר, www.ips.gov.il, תאריך כניסה: 27 באפריל 2006. נתון על מספר האסירים מעודכן לחודש

ינואר 2006.

בסטנדרטים המקובלים. מן הדוח עולה עוד כי בחלק מבתי-הסוהר תנאי התברואה ירודים ביותר, האורור לקוי ועוד.¹⁷

בשנת 2003 חסרו לשירות בתי-הסוהר כחמישה בתי-סוהר לכלל אוכלוסיית האסירים (למעט אסירים ביטחוניים), לדברי ראש מטה השב"ס דאז, גונדר חיים גליק. נוסף על כך, שירות בתי-הסוהר דרש לסגור מתקני כליאה מיושנים ולא ראויים כגון כלא דמון (הוא נפתח בינתיים על-פי החלטת ממשלה בספטמבר 2001, בשל המצב הביטחוני).¹⁸ על-פי עמדת המדינה בתגובה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2005, אין שינוי של ממש בנתונים על מחסור במקומות כליאה שנמסרו בתחילת שנת 2003. לפי נתונים אלו חסרים כ-1,500 מקומות כליאה, וכ-1,600 מקומות כליאה הם בלתי הולמים ויש לשפרם בדחיפות.¹⁹ על-פי תחזיות המשרד לביטחון הפנים שהוצגו לפני ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בשנת 2003, עד שנת 2010 המחסור במקומות כליאה עתיד להגיע לכ-7,000 מקומות.²⁰

לטענת נציגי המשרד לביטחון הפנים המצדדים בהפרטה, מחסור בתקציב להקמה ולתפעול של בתי-סוהר ציבוריים חדשים יצר צורך חיוני במציאת פתרונות כליאה אשר ייתנו מענה מהיר על מצוקת המקום בעלות נמוכה יותר. עם זאת, לפי דברי סגן החשב הכללי במשרד האוצר דאז, מר יובל ברונשטיין, בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, **תמיכתו של משרד האוצר בהפרטת בתי-סוהר בישראל אינה נובעת רק ממצוקת מקומות הכליאה, אלא בראש ובראשונה מהחיסכון הכלכלי הצפוי עקב תהליך ההפרטה.**²¹

בכל הנוגע למדיניות התקצוב של בניית בתי-סוהר, בשנת 2000 סיכמו אגף התקציבים במשרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים על תוכנית לסגירת מתקני כליאה ישנים ולבניית מתקני כליאה חדשים במקומם בשנים 2000-2004 בעלות של יותר מ-400 מיליון ש"ח. תוכנית זו היא תוכנית "סגורה", כלומר תוכנית שאין להרחיבה לבניית בתי-סוהר חדשים נוספים, אלא יש לגבש תוכנית חדשה שתחליף אותה. לקראת גיבוש התוכנית החדשה נקט משרד האוצר עמדה שלפיה מאחר שסגירת המתקנים הישנים אינה מקור תקציבי מספיק ליצירת מקומות כליאה נוספים בהיקף הדרוש לשירות בתי-הסוהר, יש לפנות גם ליצירת ערוץ הפרטה.²²

3.1. נקודות ציון במהלך להפרטת בתי-סוהר

נושא הפרטת בתי-סוהר בישראל נדון במשרד לביטחון הפנים עוד בשנת 2000, בזמן כהונתו של שלמה בן-עמי כשר לביטחון הפנים. בתקופה זו אישר היועץ המשפטי לממשלה (בעקבות פנייה של המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי-הסוהר) להתחיל הליך של הפרטה חלקית "המבוסס על מודל ההפרטה

¹⁷ משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, דוח תנאי מעצר 2004, מתוך אתר משרד המשפטים:

<http://www.civilcode.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/Doch2004.htm>, 30 ביוני 2004.

¹⁸ דני בירן, "בית-הסוהר של הזכין", רואים שב"ס – ביטאון שירות בתי-הסוהר, 22 בספטמבר 2003, אתר שירות בתי-הסוהר: <http://www.ips.gov.il/NR/rdonlyres/E340E894-A9DD-4034-A689-6E537D263530/0/privatization.pdf>, תאריך כניסה: 1 במאי 2006.

¹⁹ ראו תגובה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 27 באוקטובר 2005.

²⁰ פרוטוקול מס' 16 מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 13 במאי 2003.

²¹ פרוטוקול מס' 120 מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 31 בדצמבר 2003.

²² פרוטוקול מס' 440 מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 7 בינואר 2002.

הצרפתי במסגרתו תתבצע הפרטת שירותים הניתנים במתקני כליאה אך לא יופרטו נושאי הביטחון והאכיפה". כמו כן ציין היועץ המשפטי לממשלה כי "בשלב ראשון אכן ראוי להתחיל בתהליך הפרטה הדרגתי, שלא ידרוש שינוי חקיקה".²³ צוות בראשות ראש מטה שירות בתי-הסוהר דאז, גונדר אבי ילינק, בחן מודלים להפרטת בתי-סוהר ומחקרים בין-לאומיים בנושא, והתקשה להגיע מסקנה חד-משמעית בדבר התועלת שבהפרטה. בהמשך החליט השר בן-עמי להפסיק את עבודת המטה בנושא משיקולים הנוגעים להיבט החברתי והמוסרי של הפיכת בית-סוהר לעסק כלכלי. לפי תפיסה זו, הסיכון בהפרטה עולה על התועלת שהחברה אמורה להפיק מן המהלך.²⁴

השר שכיחן אחרי בן-עמי, עוזי לנדאו, העלה את נושא הפרטת בתי-הסוהר לדיון מחודש, ובתוך כך התחדשה גם עבודת המטה במשרד לביטחון הפנים בעניין זה. הוקם צוות היגוי בין-משרדי בנושא הפרטת בתי-סוהר בהשתתפות נציגי משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי-הסוהר. על-פי דיווח שנמסר לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, מסקנות הביניים של צוות ההיגוי נטו ל"העמקת מיקור-החוץ" בבתי-סוהר, כלומר להפרטה חלקית, המתבססת על מודל ההפרטה הצרפתי, אך מרחיבה אותו בהיבטים מסוימים.²⁵

בחודש יוני 2002 אישר השר לנדאו הפרטת בתי-סוהר לפי המודל הצרפתי בגרסה מורחבת, שנוספה לה הפרטה של סמכויות שלטוניות מסוימות בתחומי הביטחון והאבטחה. בעקבות אישור זה מינה החשב הכללי במשרד האוצר, בהסכמת השר לביטחון הפנים, **ועדת מכרזים בין-משרדית להקמת בית-סוהר ולהפעלתו באמצעות המגזר הפרטי**. נקבע כי בוועדה יהיו חברים נציגי משרד האוצר, המשרד לביטחון הפנים ושירות בתי-הסוהר, ובראשותה יעמוד נציג האוצר – סגן החשב הכללי.²⁶

מדברי חברי ועדת המכרזים הבין-משרדית בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, וכן מפרסומים מטעם שירות בתי-הסוהר, עולה כי תחילה נדון בוועדה הבין-משרדית אימוץ מודל הפרטה שכונה "מודל צרפתי מורחב", שבו האחריות לבית-הסוהר וניהולו יישארו בידי השב"ס. במהלך דיוני הוועדה, אשר היו מלווים בביקורים בבתי-סוהר שהופרטו באנגליה, בסקוטלנד ובצרפת, גובשה עמדה חלופית: הוערך כי חלוקת הסמכויות והאחריות בין השב"ס לבין גורם פרטי בבית-הסוהר המופרט תערים קשיים רבים על ניהולו התקין של בית-הסוהר, ולכן **יש להעדיף את מודל ההפרטה המלאה בפיקוח המדינה, ברוח המודל הבריטי**.²⁷

בעקבות דיוני הוועדה ובחינה נוספת שערך השר לביטחון הפנים לנדאו, אישר השר בסוף חודש פברואר 2003 הפרטה מלאה (ללא סמכויות ענישה) ללא תיקוני חקיקה, בהסתמך על סעיף 79 לפקודת בתי-סוהר ובכפוף לאישור היועץ המשפטי לממשלה. **היועץ המשפטי לממשלה בחן גם הוא את הנושא, וקבע שיש צורך בתיקוני חקיקה כתנאי הכרחי להקניית סמכויות שלטוניות למי שאינו סוהר. כמו כן הוא קבע את**

²³ שמואל הרשקוביץ, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מכתב אל חה"כ יורי שטרן, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 10 בפברואר 2004.

²⁴ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, רווחת האסירים לאור הכוונה להפרטת שירות בתי-הסוהר, כתבה: שרה צוובנר, 6 בינואר 2002.

²⁵ ראו פרוטוקול מס' 440, מישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 7 בינואר 2002.

²⁶ ראו שמואל הרשקוביץ, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מכתב אל חה"כ יורי שטרן, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 10 בפברואר 2004.

²⁷ Herzl Iosub, "Privatizing Israeli Prisons", מתוך אתר שירות בתי-הסוהר: http://www.mops.gov.il/NR/rdonlyres/25996BD2-B001-4F71-BE44-B080D6AAD3B8/0/PrivatizingIsraeliPrisons12_15.pdf, תאריך כניסה: 27 באפריל 2006.

עקרונות החקיקה הנדרשת. נוסף על כך קבע היועץ כי **אפשר לתמוך במודל ההפרטה המלא שעלי**
המליץ המשרד לביטחון הפנים כניסוי (פיילוט) בהיקף מצומצם שמשמעותו – בית-סוהר שיאכלס עד
400 אסירים ולי"שנים אחדות".²⁸

בחודש מרס 2003 אישר השר לביטחון הפנים דאז, צחי הנגבי, את תוכנית ההפרטה המלאה והורה לקדם את יוזמת החקיקה בנושא. בסוף אותו החודש החליטה הממשלה "להטיל על השר לביטחון הפנים ושר האוצר לפעול להוספת מתקני כליאה לאסירים פליליים באמצעות רכישת שירותי כליאה מהמגזר הפרטי, ובכלל זה בנייה והפעלה מלאה של המתקן".²⁹

לאחר פנייה נוספת של המשרד לביטחון הפנים אל היועץ המשפטי לממשלה קיים היועץ בחינה נוספת של הפרטת בתי-סוהר בישראל, ובעקבותיה קבע כי אפשר להפעיל את הפיילוט בהיקף רחב יותר, של כ-800 אסירים, מתוך הקפדה על הבטחה של זכויות האסירים ושל ביטחון הציבור, הן באמצעות חקיקה הן באמצעות מערכת סנקציות חוזיות. בדיון זה הבהירו נציגי השב"ס כי האסירים שיופנו לבית-הסוהר המופרט יהיו מדרגת סיווג בינונית: אסירים שנותרו להם שבע-שמונה שנים בכלא ויוצאים לסבב חופשות.³⁰ ואולם, כדי להבטיח את ביטחון הציבור, נדרש השב"ס להציג קריטריונים ופילוח פרטני אשר יבטיחו כי בית-הסוהר המופרט הראשון יאוכלס באסירים בדרגת הסיווג הנמוכה ביותר. בסיכום הדיון הוצע כי בשל הצורך בשני בתי-סוהר חדשים עד לשנת 2006, שנה לאחר פתיחתו של בית-הסוהר המופרט הראשון תיבחן הקמתו של בית-סוהר מופרט נוסף.³¹

הצעת החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 26) (בית-סוהר בניהול פרטי), התשס"ד-2003, עלתה לקריאה ראשונה במליאת הכנסת ב-22 בדצמבר 2003. כאמור, החוק התקבל ב-24 במרס 2004. לקבלת החוק בקריאה שנייה ושלישית קדמו 14 דיונים בנושא בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. בדיונים אלו הציגו הגורמים הנוגעים בדבר טענות ונתונים רבים בנושא הפרטת בתי-הסוהר בישראל. להלן הטענות העיקריות בנושא ותגובת המדינה עליהן.

4. המחלוקת על הפרטת בתי-סוהר בישראל

המתנגדים להפרטת בתי-סוהר ומבקריה טוענים כי הפרטת כוח שלטוני היא הפרטת סמכות של המדינה, ויש לה השלכות בתחומים רבים. כשהחליט המחוקק להפריט בית-סוהר בישראל עמדו לנגד עיניו בעיקר שיקולים של חיסכון כלכלי, אולם יש לתת משקל רב גם לשיקולים אחרים – חברתיים, תרבותיים וקרימינולוגיים.³² שיקום אסירים כרוך בהשקעה כספית גבוהה ועשוי להביא לידי צמצום אוכלוסיית

²⁸ אליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, מכתב אל חיים קליין, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, 9 במרס 2003.

²⁹ ראו שמואל הרשקוביץ, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, מכתב אל חה"כ יורי שטרן, יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 10 בפברואר 2004.

³⁰ יצחק שבת, לשכת היועץ המשפטי לממשלה, מכתב אל משתתפי הדיון שהתנהל ב-31 במרס 2003 בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, 8 באפריל 2003; במכתב זה מוסבר כי מאפייני האסירים שיופנו לבית-הסוהר המופרט נקבעו על סמך ההערכה שאסירים אשר נותר להם פרק זמן קצר יחסית עד לשחרורם יסיימו את ריצוי עונשם "בשקט יחסי", וכן ההנחה ששחרורם של אסירים לחופשות נעשה על-פי החלטת ועדה השוקלת באיזו מידה הם מסוכנים לציבור.

³¹ שם.

³² ראו עתירה למתן צו על תנאי בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים**, 16 בפברואר 2006.

האסירים. חברה פרטית עלולה להעדיף מטרות של ענישה, מניעה, תגמול והרתעה, שכן יישומן פשוט ורווחים גבוהים יותר בצדן.³³

נוסף על כך, נטען כי הפרטת בתי-סוהר מביאה לידי שינוי הדרגתי בתפיסות מסורתיות שלפיהן המדינה היא בעלת הסמכות הבלעדית בקביעת העונש ובניהולו. מעמדה המוסרי הבכיר של המדינה נשחק ועמו נשחקת במידה מסוימת תפיסת הצדק. בד בבד, חל שינוי במערך התפיסות החברתיות של מטרות הענישה: התפיסה שיש לטפל בעבריינים כדי לשקםם הולכת ונשחקת, ונשארות מטרות הגמול, המניעה וההרתעה.³⁴

גם הסניגוריה הציבורית **במשרד המשפטים** סבורה כי הקמת בית-סוהר בניהול פרטי טומנת בחובה סכנות הן לזכויות האסירים הן לאינטרס הציבורי בשיקום אסירים ובמניעת עבריינות חוזרת.³⁵

מנגד, לפי עמדת המדינה, המנוסחת בתגובתה על עתירת המכללה האקדמית למשפטים לבג"ץ, החוק יצר "מודל הפרטה ייחודי, אחראי ומבוקר לניהול בית-סוהר בידי גורם פרטי, שזכויות האסירים – ולא רק התועלת הכלכלית – עומדות בראש מעייניו". היא מוסיפה כי מדובר בחוק ראוי, שקדמה לו עבודת הכנה מקיפה ומפורטת, ולחלקה האחרון היו שותפים גורמים חוץ-פרלמנטריים המעוניינים בקידום זכויות האסירים.³⁶ עמדה זו מהווה במידה רבה סיכום של טענות הגורמים המצדדים בהפרטת בתי-סוהר בישראל – המשרד לביטחון הפנים, שירות בתי-הסוהר, משרד האוצר ומשרד המשפטים – שהוצגו בדיוני ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת במהלך חקיקת החוק, במכתבים ופרסומים ובתגובות המדינה על עתירות נגד החוק.

בפרק זה מוצגת המחלוקת בעניין נחיצותה של ההפרטה ומידת התועלת הכלכלית שבה, ולאחר מכן המחלוקת בסוגיות הנוגעות לאופן הסדרתה של מדיניות זו בישראל.

יצוין כי מסמך זה אינו נכנס בעובי הקורה של סוגיית החוקתיות של החוק המאפשר הפרטת בתי-סוהר, מאחר שהנושא תלוי ועומד בבג"ץ. הדיון בסוגיה זו עתיד להתחדש בחודש יוני 2006 בבג"ץ בהרכב מורחב של שבעה שופטים.³⁷

4.1. החיסכון הכלכלי

סוגיית החיסכון הכלכלי היתה אחת מנקודות המחלוקת המרכזיות בדיון על הפרטת בתי-סוהר בישראל. מתנגדי ההפרטה טוענים, בין השאר, כי הממשלה החליטה להפריט בית-סוהר רק משיקולי מחסור בתקציב, המתבטא במחסור במיטות, בתנאי רפואה ירודים ובתנאים סניטריים לא הולמים בבתי-הסוהר הקיימים.

הדעות בדבר מידת החיסכון שבהפרטת בתי-סוהר סותרות. המתנגדים להפרטה טוענים כי הניסיון במדינות בעולם אינו מראה בהכרח שהפרטה מביאה לידי חיסכון כלכלי.³⁸ במחקרים מעטים שהשוו

³³Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006.

³⁴ שם.

³⁵ הסניגוריה הציבורית, **דוח תנאי מעצר 2003**, משרד המשפטים, www.justice.gov.il, 30 ביוני 2004.

³⁶ ראו תגובה משלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים**, 16 בפברואר 2006.

³⁷ ראו עתירה למתן צו על תנאי, בג"ץ 2605/05 **חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים**, 16 בפברואר 2006.

בתי-סוהר מופרטים לבתי-סוהר ציבוריים הדומים להם בגודלם ובאוכלוסיית האסירים שלהם נמצא שעלות הפעלת בתי-הסוהר המופרטים נמוכה ב-15%-5%. לעומת זאת, במחקר של Pratt & Maahs, המסכם 22 מחקרים, המסקנה היא שאין בהפרטה משום חיסכון משמעותי למדינה.³⁹ מחקרים אחרים מסיקים שבתי-סוהר מופרטים יקרים יותר למדינה בסופו של דבר בשל עלויות סמויות, כגון הוצאות על מנגנון הפיקוח. במחקרים אחדים נמצא שעלות בית-סוהר אינה תלויה כלל בבעלות עליו אלא בגורמים אחרים, כגון גיל המבנים בבית-הסוהר ורמת הביטחון בו. עלות אסיר בבית-סוהר ישן גבוהה יותר, וכך גם עלות אסיר בבית-סוהר ברמת ביטחון גבוהה. בהסתמך על הטיעונים האמורים, המתנגדים טוענים כי המדינה אינה צריכה לצפות לרווח כלכלי של ממש מההפרטה.⁴⁰

לטענת המתנגדים, התחשיבים של משרד האוצר שהוצגו לפני ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת לא היו מספקים, בין השאר משום שלא השוו בין עלות הקמתו של בית-סוהר ציבורי, עלות הקמתו של בית-סוהר מופרט חלקית ועלות בית-סוהר מופרט באופן מלא.⁴¹

נוסף על כך, מתנגדי ההפרטה מציינים כי בעשור האחרון הוקמו בארץ כמה בתי-סוהר מודרניים שעלות אחזקת האסירים בהם נמוכה הרבה יותר מזו שבבתי-הסוהר הישנים. להערכתם, סביר להניח שאם ישתפר המצב הביטחוני תוקל הצפיפות במתקני השב"ס ויתפנו גם משאבים אחרים.⁴²

עמדת המדינה

המדינה רואה בחיסכון הכלכלי מרכיב מרכזי ביותר בהפרטת בתי-סוהר בישראל. כאמור, לדברי סגן החשב הכללי במשרד האוצר, תמיכתו של משרד האוצר בהפרטת בתי-סוהר בישראל אינה נעוצה רק במצוקת מקומות הכליאה, אלא נובעת בראש ובראשונה מהחיסכון הכלכלי הצפוי עקב תהליך ההפרטה. לדבריו, אפשר לזהות שני מרכיבים עיקריים בחיסכון הכלכלי הצפוי:

א. השילוב של הקמת בית-הסוהר בניהול פרטי ושל הפעלתו יעודד השקעה של הזכין בתשתיות ובאמצעים טכנולוגיים מתקדמים אשר יאפשרו חיסכון בעלויות ההפעלה של בית-הסוהר לאורך זמן, והדבר עשוי לחסוך כסף למדינה.

ב. עלות העסקת העובדים תהיה נמוכה יותר עבור הזכין וגמישות העסקת העובדים תהיה רבה יותר, וגם אלה עשויים לחסוך כסף למדינה (צפוי שעלות תנאי ההעסקה תהיה נמוכה מעלות העסקתם של סוהרים ועובדים אחרים בבתי-הסוהר, שהם עובדי מדינה, וזכאים בין השאר לתנאים סוציאליים מקיפים).

ההערכה בדבר החיסכון הכלכלי הצפוי למדינה עקב הפרטת בתי-סוהר מבוססת הן על הניסיון שנצבר בעולם הן על תחשיבי משרד האוצר ועל חוות דעת כלכליות אחרות שהוכנו בישראל. נציגי משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים הציגו לפני ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת נתונים שלפיהם החיסכון

³⁸ ש.ם.

³⁹ עינת גל ונעמה כרמי, החטא ועונשו: הפרטת בתי כלא, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2004.

⁴⁰ Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006.

⁴¹ ש.ם.

⁴² ש.ם.

הכלכלי הישיר מהפרטת בתי-כלא באנגליה הוא 15%-10%, בסקוטלנד הוא כ-50% ובאוסטרליה – 20%⁴³.

בתגובתה המשלימה של המדינה לעתירה הנדונה בבג"ץ, היא מפנה אל חוות דעת כלכלית של חברת " BDO זיו & האפט ייעוץ וניהול בע"מ", המלווה את ועדת המכרזים הבין-משרדית לעניין הפרטת בית-סוהר. על-פי חוות דעת זו, מבדיקת ההצעה שזכתה במכרז עולה כי החיסכון למדינה במונחי עלות למקום כליאה זמין בבית-סוהר בניהול פרטי לעומת בית-סוהר בסטנדרטים דומים המוקם ומופעל על-ידי השב"ס מוערך ב-25%-20%.⁴⁴

המדינה מפנה גם אל חוות דעת של מנהל המחלקה הכלכלית של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לשעבר, אשר הוגשה לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת ב-14 בינואר 2004. על-פי חוות דעת זו, תחשיבי משרד האוצר והחשב הכללי מלמדים על עבודה מקיפה ומעמיקה בכל הקשור לבניית אומדנים ותחשיבים לצורך הערכת החיסכון הצפוי. בהתבסס על תחשיבי משרד האוצר בלבד, מוערך בחוות דעת זו כי החיסכון השנתי המהוון הצפוי מהפרטת בית-כלא בעל תקן כליאה של 800 אסירים יהיה 12%-15%. עם זאת, בחוות הדעת נכתב גם כי יש קושי רב באבחון חד-משמעי של חיסכון בעלויות בהסתמך על הניסיון הבין-לאומי, וכי המשמעות הכלכלית-תקציבית נגזרת ממודל ההפרטה הממומש בפועל, מתנאי הזיכיון ומהמאפיינים של כל מדינה ושל כל בית-כלא.⁴⁵

נוסף על ההערכות בדבר חיסכון כלכלי ישיר למדינה, יש הטוענים כי פעילותם של בתי-סוהר בניהול פרטי מביאה לידי התייעלות של מערכת בתי-הסוהר הציבוריים.⁴⁶

4.2. היקף ההפרטה

כאמור, במחקרים העוסקים בהפרטת בתי-סוהר מקובלת חלוקה לשלושה מודלים עיקריים של הפרטה: המודל האמריקני, המודל הבריטי והמודל הצרפתי (ראו בעניין זה פרק 2 לעיל).

מודל הפרטת בתי-הסוהר שנבחר בישראל מתבסס על המודל הבריטי, כפי שעולה גם מסיכומי דיונים שהתנהלו אצל השר לביטחון הפנים ומהחלטת הממשלה מ-25 במרס 2003.⁴⁷

המתנגדים להפרטה טוענים כי שיטת ההפרטה שאומצה בישראל רחבה מדי, בין השאר מכיוון שניתנו לזכיון סמכויות בעלות אופי שלטוני מובהק, ובהן שימוש בכוח, חיפוש על גופם של אסירים וכן בגופם של אסירים (באישור הנציב), חיפוש על מבקרים, הכנסה לצינוק, מניעת פגישה עם עו"ד ופתיחת מכתבים ועיון בהם.⁴⁸ מחובת הדיווח של הזכיון לשב"ס אפשר ללמוד על סמכויות שלטוניות נוספות שלא

⁴³ ראו פרוטוקול מס' 120, מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 31 בדצמבר 2003.

⁴⁴ ראו תגובה משלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.

⁴⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משמעויות כלכליות של הפרטת בתי-הכלא, כתב: מוחמד סייד-אחמד, 14 בינואר 2004.

⁴⁶ ראו "Privatizing Israeli Prisons", Herzl Iosub, מתוך אתר שירות בתי-הסוהר: http://www.mops.gov.il/NR/rdonlyres/25996BD2-B001-4F71-BE44-B080D6AAD3B8/0/PrivatizingIsraeliPrisons12_15.pdf, תאריך כניסה: 27 באפריל 2006.

⁴⁷ ראו תגובת העותרת לתגובה המשלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון פנים, 8 במאי 2006.

⁴⁸ שם.

עוגנו בתיקון לחוק: כבילת אסיר לפרק זמן העולה על 12 שעות, עיכוב מבקר שנחשד בהסתרת סמים והעברתו לידי המשטרה וביצוע בדיקת שתן לאסיר.⁴⁹

יצוין כי המועצה לקרימינולוגיה מתנגדת עקרונית למודל הפרטה שהתקבל בישראל. מקובלת עליה רק הפרטה בנוסח המודל הצרפתי, קרי, הפרטה של שירותים לוגיסטיים כגון כביסה, אוכל ושירותי שיקום וחינוך, אך היא מתנגדת נחרצות להעברת האחריות לבית-הסוהר וניהולו לידי גוף פרטי.⁵⁰

כאמור, תחילה נדון אימוץ המודל הצרפתי בהפרטת בתי-סוהר בישראל. חלופה זו לא חייבה שינויי חקיקה, והבחירה בה היתה עשויה למנוע את הוויכוח המתנהל כיום על ההשלכות המוסריות של הפרטה. שירותים מסוימים, כגון שירותי החינוך לאסירים והטיפול בהם וכן שירותי הסעדה לסוהרים, כבר היו מופרטים חלקית בבתי-סוהר בישראל. כשהתברר שהחיסכון הכלכלי הנובע מהפרטה חלקית אינו גדול, החלו נציגי האוצר והמשרד לביטחון פנים לפעול לטובת הפרטה על-פי המודל הבריטי, בשינויים מסוימים.⁵¹

עמדת המדינה

מודל הפרטה שגובש אינו מודל של "הפרטה מלאה". מודל של הפרטה מלאה פירושו העברת כלל הסמכויות השלטוניות הנוגעות להחזקת אסירים לידי הזכייין הפרטי. המודל הישראלי לעומת זאת הוא מודל "מרוכך", שבו **סמכויות שלטוניות "בעלות פוטנציאל פוגעני מיוחד"**, כגון סמכויות השפיטה והענישה בדין המשמעתי, הסמכות לחלט חפצים שנתפסו בכלא, הסמכות להאריך את החזקתו של אסיר בהפרדה מינהלית מעבר ל-48 שעות, ברור תלויות אסירים וקביעת היקף של חופשות וביקורים – **נותרו בידי המדינה**. נוסף על כך, הסמכויות הנוגעות למיון ולשיבוץ של אסירים לבית-הסוהר, לרבות מספר האסירים שישו בו, נותרו גם הן בידי המדינה.

4.3. הפיקוח על בית-הסוהר הפרטי

המתנגדים להפרטה טוענים כי **נקודת תורפה בולטת בחוק קשורה ליעילות הפיקוח על ההסכם להקמת בית-הסוהר הפרטי ולהפעלתו, לשקיפותו ולאפשרות המעשית לבקר את הנעשה בבית-הסוהר.**⁵² להלן הטענות העיקריות בעניין זה:

- **בחוק ובמכרז נקבע שעל המדינה לפקח על בתי-הסוהר המופרטים, אולם אין בהם הוראות המבטיחות את אי-תלותו ועצמאותו של מנגנון הפיקוח, ואין הוראות הקובעות את היקף כוח האדם, הציוד, האמצעים והתקציבים של מנגנון הפיקוח.**⁵³ קביעות אלו נשארו בידי השר לביטחון הפנים, ובכך נפתח פתח לתת-פיקוח.⁵⁴ מובן שככל שהפיקוח יהיה רב ויעיל יותר, כך

⁴⁹ ש.ם.

⁵⁰ ד"ר אורי תימור, המועצה הישראלית לקרימינולוגיה, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

⁵¹ Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006

⁵² ש.ם.

⁵³ ראו תגובת העותרת לתגובה המשלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון פנים, 8 במאי 2006.

⁵⁴ Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006

עלותו תהיה גבוהה יותר; הדבר גורם להטלת ספק נוסף בטענת המדינה בדבר חיטון כלכלי.⁵⁵
עלויות הפיקוח במערב אוסטרליה למשל שוות לעלות הניהול של בית-הסוהר בידי המדינה.⁵⁶

• עמדתה של המועצה לקרימינולוגיה, שהושמעה בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, היא שפעילות בית-הסוהר הפרטי חייבת להתנהל בביקורת ובשקיפות מלאה. המועצה דרשה לכוון ועדה מבקרת בעלת סמכויות שאינן פחותות מהסמכויות הקיימות כיום בביקורת על שירות בתי-הסוהר. המועצה טוענת כי על-פי החוק, **סמכויותיה בביקורת על בית-הסוהר הפרטי ייפלו מסמכויותיה הנוכחיות בביקורתה על השב"ס**.⁵⁷

כיום, למועצה לקרימינולוגיה יש גוף פיקוח נפרד של שישה עובדים בעלי כתב מינוי וסמכויות על-סמך סעיף 71א לפקודת בתי-הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, המאפשר להם לערוך ביקורות פתע בבתי-הסוהר של השב"ס בכל עת שיראו לנכון. חברי המועצה המבקרת שולחים את דוחותיהם לנציב השב"ס ולשר לביטחון הפנים. על-פי התיקון לחוק שבו עסקינן, לא תהיה למועצה לקרימינולוגיה סמכות זו, והיא תסתפק בפעילותה בוועדה המייעצת, כמפורט להלן.⁵⁸

• אף שבהסכם נקבע מנגנון דיווח של הזכייין למדינה על עמידה במטלות שהתחייב למלא, והמדינה רשאית להטיל קנסות כאשר הוא אינו עומד במטלות, ארגונים טוענים שהניסיון מלמד כי יש ליקויים רבים בפיקוח הממשלתי על זכיינים, כגון הימנעות מהפעלת סנקציות חוזיות והימנעות מהגשת תביעות נגד חברות המפרות את תנאי ההסכמים.⁵⁹

גם המועצה לקרימינולוגיה אינה משליכה את יהבה על מנגנון הפיקוח. לדברי ד"ר תימור מהמועצה, הניסיון מורה כי הפיקוח על שירותים פרטיים נכשל במגוון תחומים, כגון אחסון גז, טיפול במפגרים, שירותי רווחה, תשתיות ובריאות.⁶⁰ בפועל, לעתים קרובות חברות פרטיות אינן עומדות בתנאי ההסכמים עמן ולא מופעלות עליהן סנקציות.⁶¹ החשש הוא שכך יתנהל גם הפיקוח על פעילות בית-הסוהר המופרט.⁶²

בהקשר זה כתב השר לביטחון הפנים לשעבר, שלמה בן-עמי, בספרו "מקום לכולם": "ידועים מקרים רבים שבהם הממשלה נכשלה בפיקוח על שירותי חברה מופרטים, כמו בתי אבות למשל. מהלך כזה הוביל במקומות רבים להתייעלות, אך באותה מידה גם לקיצוץ בטיב ובאיכות השירות".⁶³

⁵⁵ עו"ד דורי ספיבק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 1 במאי 2006.

⁵⁶ מדברי מר סטפן נתן, חוקר אנגלי של סוגית הפרטת בתי-סוהר, פרטוקול מס' 127 מישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, 12 בינואר 2004.

⁵⁷ ד"ר אורי תימור, המועצה הישראלית לקרימינולוגיה, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

⁵⁸ שם.

⁵⁹ Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", *Israel Law Review*, vol. 39(1), 2006; עו"ד דורי ספיבק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 1 במאי 2006.

⁶⁰ ראו דוגמאות גם בכתבתה של אבירמה גולן, "קנה לך בית כלא", *הארץ*, 29 בנובמבר 2005.

⁶¹ ד"ר אורי תימור, המועצה הישראלית לקרימינולוגיה, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

⁶² שם.

⁶³ יואב פלד, הפשע משתלם: מה ניתן ללמוד מהניסיון האמריקני בהפרטת בתי-סוהר, "מרכז אדוה", מאי 2000.

- כאמור, אופן הפיקוח על בית-הסוהר הפרטי שנקבע לבסוף בתיקון לפקודה מתבסס על צוות פקחים משירות בתי-הסוהר שיהיה נוכח בבית-הסוהר הפרטי 24 שעות ביממה. אפשר להוסיף לטענות שנכתבו לעיל טענות אחדות:
- עובדי הזכייין, המחויבים לבעלי מניות החברה ולא דווקא לשלטונות המדינה ולא־אינטרסים של הציבור, עשויים להסתיר מידע מעיניהם של המפקחים או להציג לפנייהם נתונים מגמתיים כדי למנוע ביקורת.⁶⁴
- בפיקוח של שירות בתי-הסוהר עשוי להיות משום ניגוד עניינים מובנה. מכיוון שבית-הסוהר הפרטי יהיה חלק ממערך בתי-הסוהר של השב"ס, ייתכן שחלק מהליקויים יהיו באחריות משותפת של השב"ס ושל הזכייין.⁶⁵ חשיפת ליקוי כלשהו בבית-הסוהר הפרטי יכולה להפנות זרקור אל ליקוי דומה בבית-סוהר של השב"ס, ולכן אפשר שהליקוי לא יטופל כראוי בידי מנגנון הפיקוח.⁶⁶
- קרוב לוודאי שיתפתחו יחסי עבודה קולגיאליים בין סגל בית-הסוהר לצוות המפקחים שיעבוד לצדו, וצוות המפקחים עלול לפעול לפי האינטרסים של הגוף המפוקח.⁶⁷ בארה"ב יש כשל מובנה כזה במנגנון הפיקוח על בתי-הסוהר הפרטיים, והוא גרם לכך שהביקורת למעשה מנוטרלת.⁶⁸
- עקב יחסי הקרבה עם סגל העובדים הפרטיים, מפקחים עשויים לשמש מטרה להשחתה מוסרית כדי שיעלימו עין מהפרות ההסכם ומעבירות של הזכייין.⁶⁹
- **הוועדה המייעצת – סעיפים 128מה-128נד בחוק קובעים כי השר ימנה ועדת מייעצת ויהיו חברים בה משפטנים, קרימינולוג, עובד סוציאלי ונציג הרשות לשיקום האסיר.** תפקיד הוועדה הוא לייעץ לשר, לנציב שירות בתי-הסוהר ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בנושא שמירת זכויות האסירים, שיקומם, רווחתם ובריאותם. הוועדה אמורה להתמנות כשיופעל בית-הסוהר הפרטי.⁷⁰ בהקשר זה נטען כי תהליכי הבנייה, ההכשרה, כתיבת הקוד האתי ועוד מתנהלים עוד בטרם הופעל בית-הסוהר. לפיכך, **יש להפעיל את הוועדה המייעצת כבר בימים אלו**, ולא להמתין עד שיופעל בית-הסוהר.⁷¹
- בסעיף 128נא נקבע כי "לשם מילוי תפקידיה תהיה הוועדה רשאית לשוחח עם אסירים בבית-סוהר בניהול פרטי ולקבל מידע בנושאים [שהוזכרו לעיל], לרבות מידע סטטיסטי ומידע בדבר תלונות אסירים, ואולם לא יועבר לוועדה מידע, אשר לדעת הנציב יש בו כדי לפגוע בפרטיותו של אדם בלא הסכמתו, בביטחון האסירים או בביטחון הציבור". כלומר, גוף הביקורת לא יוכל

⁶⁴ ראו תגובת העותרת לתגובה המשלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון פנים, 8 במאי 2006.

⁶⁵ ש.ם.

⁶⁶ ש.ם.

⁶⁷ עינת גל ונעמה כרמי, החטא ועונשו: הפרטת בתי כלא, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2004.

⁶⁸ ד"ר אורי תימור, המועצה הישראלית לקרימינולוגיה, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

⁶⁹ Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", Israel Law Review, vol. 39(1), 2006

⁷⁰ עו"ד דורי ספיבק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 1 במאי 2006.

⁷¹ ש.ם.

לערוך ביקורי פתע ולשוחח עם אסירים בבית-הסוהר הפרטי ללא בקשה מראש מנציב השב"ס, וכך לא יוכל לבקר ולפקח באותה יעילות שהוועדה הנוכחית מפקחת כיום במתקני השב"ס. המועצה לקרימינולוגיה צופה כי לוועדה המייעצת לא תהיה סמכות להשפיע על קבלת החלטות כגון החלטה לבטל את הזיכיון למפעיל שאינו עומד בתנאי ההסכם; תפקודו של הזכיון ייבדק במשרד לביטחון הפנים בלבד, וההחלטה אם להמשיך את ההתקשרות עמו תיקבע במשרד ללא מחויבות אמיתית לביקורת חיצונית.⁷²

עמדת המדינה⁷³

- החוק קובע שבשלב הזה יוקם בית-סוהר אחד בלבד בניהול פרטי. הדבר מבטא את ראיית ההפרטה הנוכחית כמהלך ניסיוני, "שמטרתו לאפשר בקרה מעמיקה לאורך זמן על הצלחת ההפרטה קודם להפרטת בית-סוהר נוסף", ומהווה, לשיטת המדינה, מנגנון הגנה משמעותי.
- כאמור, בבית-הסוהר בניהול פרטי יהיה דרך קבע צוות סוהרים מפקחים מטעם השב"ס, בראשות מפקח ראשי, אשר יעקוב כל העת אחר פעילות הזכיון. תפקידו העיקרי של צוות המפקחים הוא פיקוח על מילוי כל הוראות החוק, ההסכם וההיתר בידי הזכיון. למפקחים נקבע בחוק תקופת צינון של שנתיים קודם שיוכלו להיות מועסקים אצל הזכיון באופן פרטי, כדי למנוע ניגוד עניינים אפשרי בפעולתם של מפקחים העומדים לסיים את תפקידם.
- מנגנון Step-In – החוק קובע מנגנון של העברת השליטה בבית-סוהר בניהול פרטי לידי המדינה, זמנית או לצמיתות, בשל הפרת תנאי ההיתר שניתן לזכיון או בנסיבות אחרות הקבועות בחוק. באמצעות מנגנון זה השר לביטחון הפנים רשאי, בהמלצת נציב שב"ס, ליטול את סמכות הניהול של בית-הסוהר בניהול פרטי מאת המנהל ולהורות על מינוי סוהרים בכירים לתפקידים נוספים בבית-הסוהר. יתר על כן, על-פי תנאי ההסכם שנחתם עם הזכיון, במקרה של הפעלת המנגנון לתקופה קצובה, הזכיון אינו זכאי לכל פיצוי והוא אף נושא בכל העלויות שייגרמו למדינה.
- מנגנון זה שמור למקרים חריגים בלבד, אך לשיטת המדינה הוא ממלא תפקיד של הרתעה גם כאשר אינו מופעל.
- החוק מאפשר להטיל על הזכיון, על המנהל ועל עובדיו סנקציות אישיות הן במישור הפלילי (החוק קובע כי דינם כדין עובדי ציבור לעניין חוק העונשין) הן במישור המינהלי.
- כלי בקרה משמעותי נוסף הוא הגדרתו של הזכיון בחוק כגוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה (למעט לעניין פעילותו העסקית).
- הוספת סעיף 132(ב16) לפקודת בתי-הסוהר מאפשרת להכפיף את הזכיון לרגולציה מטעם המדינה (נוסף על האמור בנוגע להיתר להקמת בית-סוהר בניהול פרטי, לניהול ולהפעלתו)

⁷² ד"ר אורי תימור, שיחת טלפון, 8 במאי 2006.

⁷³ ראו תגובה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.



באמצעות הסמכת השר לביטחון הפנים להתקין תקנות בעניין "הפעלתו ואופן ניהולו של בית-סוהר לניהול פרטי".⁷⁴

- כאמור, החוק קובע כי תוקם ועדה מייעצת, בראשות שופט מחוזי בדימוס ובהשתתפות נציגי ציבור, ובהם נציגים בעלי עניין בשמירה על זכויות האסירים (כגון הסניגוריה הציבורית, המועצה לקרימינולוגיה והרשות לשיקום האסיר). תפקיד הוועדה הוא לייעץ לנציב שב"ס ולדווח לשר לביטחון הפנים ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת בנושא שמירה על זכויות האסירים בבית-סוהר בניהול פרטי, שיקום, רווחתם ובריאותם. ועדה זו תהיה רשאית לשוחח עם אסירים ולקבל מידע שבתחום תפקידה.
- תוכניות ההכשרה של סגל הסוהרים בבית-הסוהר בניהול פרטי ומבחני ההסמכה שלהם יתנהלו בפיקוח של שירות בתי-הסוהר.
- מסמכי המכרז קובעים בקרה מסוימת על תנאי העסקת כוח-אדם בידי הזכייין, כגון הגבלת הזכייין בעניין היקף תחלופת העובדים בפרק זמן נתון, כדי למנוע מצב שבו רוב כוח-האדם יהיה לא מנוסה או לא מיומן.

4.4. תנאי הכליאה

הסניגוריה הציבורית סבורה כי בהקמת בית-סוהר בניהול פרטי אין כדי לפתור את בעיית תנאי הכליאה של אסירים בישראל. לטענתה, הפתרון הוא הפניית משאבים לבתי-הסוהר הציבוריים.⁷⁵ טענה ראשונה בעניין זה היא ששטח המחיה לאסיר נקבע במכרז ולא בחקיקה ראשית. מובן שהמכרז אינו בדרגת חוק. על-פי המכרז שטח התא המינימלי יהיה כדלקמן:⁷⁶

תא לאסיר אחד – 6.8 מ"ר ;

תא לשני אסירים – 10.5 מ"ר ;

תא לשלושה אסירים – 14 מ"ר ;

תא לארבעה אסירים – 16.5 מ"ר.

לכאורה, השטח שיוקצה לאסיר בבית-הסוהר הפרטי בישראל עומד בסטנדרטים המערביים,⁷⁷ אולם אם ישוכנו שלושה אסירים בכל תא, יוקצה לכל אסיר שטח של 4.66 מ"ר, ואם ישוכנו ארבעה אסירים בכל תא, יוקצו 4.125 מ"ר לכל אסיר בממוצע.⁷⁸

⁷⁴ בתוקף סמכות זו הותקנו תקנות בתי-הסוהר (בית-סוהר בניהול פרטי), התשס"ה-2005, המסדירות נושאים הנוגעים להפעלתו של בית-הסוהר בניהול פרטי ולניהולו.

⁷⁵ משרד המשפטים – הסניגוריה הציבורית, דוח תנאי מעצר 2004, מתוך אתר משרד המשפטים: <http://www.civilcode.justice.gov.il/MOJHeb/Subjects/Doch2004.htm>, 30 ביוני 2004.

⁷⁶ את רוב המכרז אפשר למצוא באתר האגודה לזכויות האזרח, <http://www.acri.org.il/hebrew-acri/engine/story.asp?id=1149>.

נוסף על כך, תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997, קובעות שבבתי-מעצר חדשים יוקצו 4.5 מ"ר לכל עצור. אם עצור, שנמצא בתא המעצר זמן קצר בלבד, זכאי על-פי חוק לשטח של 4.5 מ"ר, ודאי שאסיר, שתאו הוא מקום מגוריו לזמן רב, זכאי לשטח תא גדול יותר.⁷⁹

האגודה לזכויות האזרח פנתה לוועדת המכרזים בדרישה לתקן את המכרז כדי שהשטח שיוקצה לכל אסיר יהיה 6 מ"ר גם בתא המיועד לארבעה אסירים.⁸⁰

יצוין כי כיום בתי-הסוהר אינם עומדים בסטנדרטים המינימליים הנהוגים בעולם המערבי מבחינת הצפיפות. השטח המוקצה לכל אסיר הוא 3.4 מ"ר בממוצע. יש אף בתי-סוהר שמוקצה בהם 1.8 מ"ר לאסיר בממוצע.⁸¹

עמדת המדינה

המדינה גורסת כי המכרז להקמת בית-סוהר בניהול פרטי נוסח כך ש"תנאי המקסימום" לכליאה המקובלים כיום במתקני השב"ס (ובהם גודל תא המאסר) יהיו "תנאי מינימום" במכרז. נוכח התחרות על הזכייה במכרז, מרחב המחיה בהצעה הזוכה עולה על הנדרש בתנאי המינימום. כך, מרחב המחיה הממוצע בבית-הסוהר בניהול פרטי יהיה 5.28 מ"ר לאסיר (בתא לשני אסירים יהיה מרחב המחיה 6.07 מ"ר לאסיר, ובתא לארבעה אסירים – 4.75 מ"ר לאסיר). מרחב מחיה זה גדול הרבה יותר ממרחב המחיה הממוצע של אסיר במתקני השב"ס (כ-3.4 מ"ר לאסיר) וגדול גם ממרחב המחיה המקסימלי במתקני השב"ס (כ-4.5 מ"ר לאסיר).

4.5. הגנה על זכויות האסירים

עמותת "רופאים לזכויות אדם" אינה חוסכת את שבת ביקורתה מתנאי החיים של האסירים בישראל, ובעיקר בסוגיית הבריאות, ואף-על-פי-כן היא מתנגדת נחרצות להפרטת בתי-סוהר. לפי העמותה, אם יוכפפו שירותי הבריאות בבית-הסוהר הפרטי למערכת שבה שולט מניע הרווח, המצב יחמיר עוד יותר. בעבור חברה שמקבלת תשלום קבוע, כל סכום שלא הוצא על טיפול רפואי לאסיר הוא בבחינת רווח נקי. על-פי מחקר של Pratt & Maahs שהוזכר לעיל הוחמרה הפגיעה בזכויות האסירים ועלתה רמת האלימות (עד כדי פגיעות גופניות באסירים) בבתי-הסוהר המופרטים בארה"ב.⁸²

⁷⁷ בדרך כלל השטח המוקצה לאסיר במדינות מערב אירופה הוא 6 מ"ר (בספרד 10 מ"ר). הוועדה האירופית האחראית ליישום הוראות האמנה האירופית נגד עינויים ונגד עונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים, קבעה כי סטנדרט שטח המחיה הראוי לאסיר צריך להיות בין 9 ל-10 מ"ר. בארה"ב דרישת המינימום היא על-פי רוב 5.5 מ"ר, ויש מדינות הדורשות שהשטח המוקצה לכל אסיר יהיה גדול יותר.

⁷⁸ עו"ד דורי ספיבק, האגודה לזכויות האזרח, שיחת טלפון, 1 במאי 2006.

⁷⁹ עו"ד דורי ספיבק, האגודה לזכויות האזרח, מכתב לוועדת המכרזים במשרד האוצר, 9 באוגוסט 2005, בתוך אתר האינטרנט של האגודה לזכויות האזרח, www.acri.org.il.

⁸⁰ ש.ס.

⁸¹ רב-גונדר יעקב גנות, נציב השב"ס, פרוטוקול ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, 20 ביולי 2005.

⁸² עינת גל ונעמה כרמי, החטא ועונשו: הפרטת בתי-כלא, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2004.

טענה נוספת בעניין זכויות אסירים נוגעת לסוגיית העבודה של אסירים. על-פי אמנת ארגון העבודה הבין-לאומי (ILO) מס' 29, עבודת אסירים מותרת רק בפיקוח ציבורי, ואסור שהאסיר יועסק אצל אנשים וגופים פרטיים. ישראל היא צד לאמנה זו.⁸³

מתעורר חשש שרמת כוח-האדם שיועסק בבתי-הסוהר הפרטיים תהיה נמוכה, ובעקבות זאת גם מחויבותו לשמירה על זכויות האסירים. טענה זה מסתמכת בין השאר על ההערכה ששכרם של העובדים בבית-הסוהר הפרטי יהיה נמוך למדי.⁸⁴

עמדת המדינה

מודל ההפרטה שנקבע בחוק, בתנאי המכרז ובהסכם הזיכיון כולל מנגנונים רבים להגנה על זכויות האסירים.

להלן מנגנוני ההגנה העיקריים שנקבעו בחוק:

- מנגנון פיקוח ובו צוות סוהרים מפקחים מטעם השב"ס, בראשות המפקח הראשי, אשר יעקוב דרך קבע אחר פעילות הזכיון.
- מנגנון חובת דיווח על אירועים שונים שאירעו בכלא, כפי שנקבע בחוק.
- על-פי החוק, הזכיון יהיה כפוף להוראות שיפורטו בהיתר להקמה, לניהול ולהפעלה של בית-הסוהר שיקבל מנציב שירות בתי-הסוהר ומהחשב הכללי. החוק קובע כי היתר זה נועד, בין השאר, להבטיח שמירה על זכויות אסירים, ואפשר לקבוע בו הוראות ותנאים "לעניין הבטחת שלומם של האסירים, זכויותיהם, רווחתם, בריאותם ושיקומם".⁸⁵
- קביעת החוק שלפיה גובה התמורה לזכיון לא יותנה במספר האסירים שיוחזקו בפועל בבית-הסוהר היא מנגנון הגנה כלכלי המבטיח כי לזכיון לא יהיה כל תמריץ לגרום להישארותם של אסירים בכלא.

נוסף על כך, מסמכי המכרז להפרטת בית-הסוהר הראשון (ובהם ההסכם שבאמצעותו יתקשר השב"ס עם הזכיון) מתאפיינים, על-פי המשד לבטיחות הפנים, ברמה גבוהה של הקפדה בכל הנוגע לזכויות האסירים: טיפול באסיר ושיקומו, חינוך, רפואה, נושאים בתחום הסוציאלי, סטנדרטים לכליאה ועוד.

מסמכי המכרז קובעים גם מנגנוני תמרוץ כלכליים עבור הזכיון – מנגנונים שליליים (כגון קנסות ואי-תשלום תמורה בגין מקומות כליאה לא הולמים) ובמקרים מסוימים גם מנגנונים חיוביים (בונוסים על הצלחה בשיקום אסירים) המתבססים על עשרות מדדים, ובהם כ-30 מדדים בתחום זכויות האסירים והטיפול בהם.⁸⁶

⁸³ ש.ם.

⁸⁴ בעניין זה נכתב באחד מפרסומי שירות בתי-הסוהר כי "שיטת התפעול בבתי-סוהר מופרטים מאפשרת העסקת שדרת פיקוד של אנשים בעלי ניסיון, יוצאי שירות בתי-הסוהר, בשכר גבוה, כאשר הזוטרים יועסקו בשכר נמוך בכ-40% לעומת המקובל בשירות הציבורי". מתוך: דני בירן, "בית-הסוהר של הזכיון", רואים שב"ס – ביטאון שירות בתי-הסוהר, 22 בספטמבר 2003.

⁸⁵ סעיף 128ח(ב) בפקודת בתי-הסוהר.

⁸⁶ ראו תגובה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.

אשר לאוכלוסיית האסירים בבית-הסוהר בניהול פרטי, במכרז נקבע כי לא יהיו בו אסירים הדורשים טיפול מיוחד, כגון נשים וקטינים, אסירים ביטחוניים פלסטינים, אסירים הדורשים מעקב פרטני מתמשך כגון אסירים שאובחנו כבעלי פוטנציאל אובדני, אסירים הסובלים ממחלה כרונית הזקוקים להשגחה צמודה ואסירים הנגועים במחלות מידבקות.

לטענת המדינה, צפויים שיפורים נוספים בתנאי הכליאה בבית-הסוהר בניהול פרטי לעומת תנאי הכליאה המקובלים במתקני השב"ס, ובהם יחס נמוך יותר בין מספר העובדים הסוציאליים למספר האסירים (כלומר פחות אסירים לכל עובד סוציאלי) ותוספת של שעות חינוך מגוונות לאסירים.

4.6. ההסתמכות על הניסיון במדינות בעולם בהפרטת בתי-סוהר

מתנגדי תהליך ההפרטה טוענים כי מניסיון של מדינות אחרות בהפרטת בתי-סוהר אפשר ללמוד כי הפרטה מלאה הביאה לעתים לידי פגיעה בזכויות אסירים, בריחות ופשעה בין כותלי הכלא.⁸⁷

לטענתם, בעקבות ניסיון כושל זה אף אימצו כמה מדינות חקיקה המגבילה או אוסרת הפרטת בתי-סוהר. כך למשל, בגרמניה יש הוראה חוקתית הקובעת שסמכויות מדינה יופעלו בידי עובדי ציבור בלבד ואוסרת העברת סמכויות אלו לידיים פרטיות. בניו-זילנד, בעקבות דוח הוועדה לזכויות האדם של האו"ם בעניין בית-סוהר בניהול פרטי במדינה, נחקק חוק שהביא את כל חוזי ההפעלה של בתי-סוהר בידי גורמים פרטיים לסיומם.⁸⁸ בשנת 2005, כשהסתיים החוזה עם חברת כליאה פרטית לניהול כלא "רמנד" באוקלנד, נכנס החוק לתוקפו.⁸⁹

עמדת המדינה

לטענת המדינה, נציגיה עסקו רבות בלימוד נושא הפרטת בתי-סוהר. בכלל זה הם בחנו את משמעויות ההפרטה כפי שהן עולות מניסיון של מדינות מערביות כגון ארה"ב, אנגליה, אוסטרליה וצרפת, וסקרו דוחות בנושא של מבקר המדינה האמריקני, של משרד המשפטים האמריקני, של מבקר המדינה האנגלי ועוד. מלימוד זה הוסקו מסקנות הנוגעות לשיפור איכותו של בית-הסוהר המופרט לעומת בתי-סוהר ציבוריים ולקידום רווחת האסירים.

4.7. תקינותו של הליך ההפרטה

- לטענת מתנגדי ההפרטה, נפלו פגמים בהליך קבלתו של התיקון לפקודת בתי-הסוהר, ובהם אי-שיתופם של גורמים ציבוריים בניסוח תנאי המכרז, הצגה חלקית בלבד של מסמכי המכרז לחברי ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת (בטענה של חיסיון על-פי דיני המכרזים) והגמוניה מוחלטת לנציגים בעלי אוריינטציה כלכלית בוועדת המכרזים הבין-משרדית.⁹⁰

⁸⁷ ראו עתירה למתן צו על תנאי, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.

⁸⁸ שם.

⁸⁹ עינת גל ונעמה כרמי, החטא ועונשו: הפרטת בתי-כלא, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2004.

⁹⁰ ראו עתירה למתן צו על תנאי, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 16 בפברואר 2006.

• לטענת מתנגדי ההפרטה, ראוי היה להסדיר בחקיקה ראשית נושאים נוספים הנוגעים לאופן הפעלת הסמכויות השלטוניות שניתנו לזכיין ולעובדיו ולמרכיבים מרכזיים במערכת היחסים שבין המדינה לזכיין ולאסירים הכלואים. לדוגמה:⁹¹

- לזכיין יש סמכות להשתמש בכלי ירייה ולהחזיק אסיר בהפרדה, אולם לא נקבעו בחוק המבחנים להפעלת סמכויות אלו.
- בהסכם הזיכיון מתואר מנגנון Step-In לנטילת סמכויות מידי הזכיין בידי המדינה, אולם בתיקון לחוק לא כתוב מה מנגנון הפיצוי לזכיין במקרה כזה.
- זכויות האסירים לא עוגנו בחוק. כיום, חלק מהזכויות מוגדרות "טובות הנאה", ולכן, מכיוון שהחוק מחיל את פקודות השירות על בית-הסוהר הפרטי, זכויות אלו אינן מובטחות במפורש.⁹²
- בחוק אין הסדרה של עבודת אסירים. לא מצוין אם הזכיין רשאי ליהנות במישרין או בעקיפין מפירות עבודתם וכן לא מצוין במפורש מה סמכותו של הזכיין בנוגע להפניית אסירים למקומות עבודה מסוימים, וכך מתעורר חשש של ניצול עבודת האסירים לצורך הפקת תועלת כלכלית לזכיין.

• ליקויים נוספים שהמתנגדים מוצאים בהליך החקיקה:⁹³

- החוק הוא תיקון קבוע שאינו תחום בזמן ואינו הוראת שעה, אף-על-פי שתוכנית ההפרטה הוגדרה כניסיונית.
- תקופת ההפעלה והניהול של בית-הסוהר הפרטי לא הוגבלה בחוק, אלא רק במכרז.

• אחד מתפקידי הוועדה המייעצת שנקבעו בחוק הוא להמליץ בדבר הקמת בית-סוהר נוסף בניהול פרטי, עוד לפני שהתקבלו המלצות כלשהן מטעם הוועדה בעניין מידת ההצלחה של בית-הסוהר הפרטי הראשון.⁹⁴

עמדת המדינה

הופנו כלפי המדינה טענות בנוגע לחוסר שיתוף של גורמים ציבוריים בעלי עניין בנושא הפרטת בתי-סוהר וזכויות אסירים בישראל. המדינה טוענת שנעשו שינויים משמעותיים בנוסח החוק ובמאפייני מודל ההפרטה הנבחר בעקבות בקשות ופניות של גורמים הנוגעים בדבר.⁹⁵

⁹¹ ראו תגובת העותרת לתגובה המשלימה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים נ' שר האוצר והשר לביטחון פנים, 8 במאי 2006.

⁹² עינת גל ונעמה כרמי, החטא ועונשו: הפרטת בתי כלא, רופאים לזכויות אדם, נובמבר 2004.

⁹³ ראו תגובת העותרת לתגובה המשלימה, שם.

⁹⁴ שם.

⁹⁵ דני קריבו, ראש אגף תכנון, ארגון, תקציבים ובקרה, המשרד לביטחון הפנים, מכתב, 9 במאי 2006. להרחבה ולדוגמאות של סוגיות אשר לטענת המדינה נוספו לנוסח החוק לפי הצעתה של חטיבת זכויות האדם במכללה האקדמית למשפטים רמת-גן, ראו תגובה מטעם המשיבים, בג"ץ 2605/05 חטיבת זכויות האדם, המכללה האקדמית למשפטים ואח' נ' שר האוצר והשר לביטחון הפנים, 27 באוקטובר 2005.

המלצות ונקודות לדיון

- הפרטת בתי-סוהר בישראל נקבעה כמהלך ניסיוני. על-פי התכנון, במלאות שנה לפעילותו של בית-הסוהר המופרט תיעשה הערכה של מידת ההצלחה של ההפרטה.⁹⁶ יש להבטיח שלהערכה זו יהיו שותפים כל הגורמים הנוגעים בדבר וכי היא תיעשה במידה רבה של שקיפות לציבור ולמקבלי ההחלטות.
- יש להבטיח כי מדיניות הענישה בישראל לא תוכל להיות מושפעת מגורמים הזוכים לרווחים כלכליים מן הענישה, כגון זכיינים של בתי-סוהר פרטיים.⁹⁷
- יש לשקול לעגן בחוק נושאים נוספים הקבועים כיום רק במכרז, אשר חלקם הוצגו במסגרת טענותיהם של המבקרים את תהליך ההפרטה, כגון שטח המחיה לאסיר בתא המאסר ומרכיבים חשובים בפעולתו של צוות המפקחים (היקפו, תקציבו ועוד).
- יש למנות את הוועדה המייעצת לעניין בית-הסוהר הפרטי בהקדם, כדי שתוכל להתחיל בעבודתה עוד לפני שיופעל בית-הסוהר הפרטי ובכך לתרום לתכנון בית-הסוהר ולגיבוש התוכניות להפעלתו. נוסף על כך, יש לתת לוועדה סמכויות ביקורת הדומות לאלו הנתונות בידי המועצה לקרימינולוגיה כיום בבואה לבקר את הנעשה בבתי-סוהר ציבוריים.
- יש לשקול לשנות את מבנה מנגנון הפיקוח כדי שיכלול, נוסף על מפקחים של שירות בתי-הסוהר, גם נציגים של גוף מבקר חיצוני, ובהם נציגי ציבור, קרימינולוגים ועובדים סוציאליים.
- מומלץ לבחון את הקריטריונים שנקבעו למתן תמריצים חיוביים לזכיין ואת האפשרות להרחיב את היקפם של תמריצים אלו.
- מבקרי תהליך ההפרטה בישראל טוענים כי היות שמדובר בהפרטה ראשונית וניסיונית של תחום רגיש כמו בתי-סוהר, מן הראוי שהכנסת תנהל דיונים נוספים – גם לאחר שהושלמה החקיקה בעניין ועוד קודם להפעלתו של בית-הסוהר הפרטי הראשון – לשם מעקב אחר התקדמות תהליך ההפרטה, בתוקף תפקידה כמפקחת על פעולות הממשלה.
- מסקירת עמדות גורמים המצדדים בהפרטת בתי-סוהר והמתנגדים לה, עולה כי יש מגוון רחב של מחקרים בין-לאומיים בנושא וכי כל צד מפנה אל מקורות מידע, או אל חלקים מהם, התואמים את עמדתו. לקראת הערכת פעילותו של בית-הסוהר הפרטי הראשון בישראל, מומלץ לערוך מחקר מקיף בנושא, ובמסגרתו לבחון את הניסיון בהפרטת בתי-סוהר בעולם.

⁹⁶ יצוין כי לפי תנאי המכרז, המדינה התחייבה כי אם המכרז יבוטל לאחר בחירת הזוכה ולפני כניסת ההסכם עמו לתוקף, ישולם לזוכה פיצוי שעשוי להגיע ל-1,250,000 ש"ח. אם יבוטל ההסכם לאחר כניסתו לתוקף, ישולם פיצוי לזכיין על-פי השקעותיו בפועל, שיחושבו על-פי מנגנוני חישוב שנקבעו במסמכי המכרז.

⁹⁷Uri Timor, "Privatizations of Prisons in Israel: Gains & Risks", Israel Law Review, vol. 39(1), 2006

נספח – עיקרי החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004

חוק זה מוסיף לפקודת בתי-הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1972, את פרק ג'2 (סעיפים 1128-128נד), שעניינו "בית-סוהר בניהול פרטי", וכן את התוספת השלישית לחוק. להלן סקירה תמציתית של סעיפים עיקריים בחוק (ההדגשות אינן במקור):⁹⁸

- **הסכם והיתר להקמה, להפעלה ולניהול של בית-סוהר בניהול פרטי (סימן ב')**

על-פי החוק, **שירות בתי-הסוהר רשאי, באישור השר, לצורך מילוי תפקידיו כאמור בפקודת בתי-הסוהר "להסתייע בתאגיד שהוא חברה על-פי חוק החברות... ולשם כך להתקשר עמו בהסכם הקמה, ניהול והפעלה של בית-סוהר אחד שפרטיו מנויים בתוספת השלישית"**.

החוק קובע כי "גובה התמורה לזכיין, שתיקבע בהסכם, לא תותנה במספר האסירים שיוחזקו בפועל בבית-סוהר בניהול פרטי, אך יכול שתיקבע על-פי זמינות מקומות כליאה במספר הקבוע בתוספת או בהיקף קטן יותר כפי שיקבע הנציב באישור החשב הכללי במשרד האוצר".

נוסף על כך, נקבע כי נציב שירות בתי-הסוהר והחשב הכללי במשרד האוצר ייתנו לתאגיד שעמו נערך ההסכם היתר להקמה, לניהול ולהפעלה של בית-סוהר בניהול פרטי, ובו יקבעו, בין השאר, תנאים והוראות בנושאים כגון אלה: רכישה, החזקה, העברה ושעבוד של אמצעי שליטה ושליטה בתאגיד; מסירת מידע לשירות בתי-הסוהר, אבטחת המידע שבידי התאגיד וסודיותו; מגבלות לעניין עיסוקים נוספים, אזרחות, תושבות, התאמה ביטחונית ועבר פלילי של בעלי השפעה ניכרת בתאגיד; ערבויות לשם הבטחת העמידה בתנאי היתר.

נציב שירות בתי-הסוהר והחשב הכללי רשאים לבטל היתר זה בנסיבות הקבועות בחוק.

בתוספת השלישית לחוק נקבע כי בית-הסוהר בניהול פרטי יוקם מדרום לבאר-שבע, ותפוסתו המרבית תהיה 800 מקומות כליאה. כמו כן נקבע כי בית-הסוהר יאוכלס באסירים שנידונו לתקופת מאסר שאינה עולה על שנה, באסירים שנידונו לתקופת מאסר של שנה עד שלוש שנים או באסירים שיתרת מאסרם אינה עולה על שלוש שנים, ולא סווגו כמי שאין לאשר את יציאתם לחופשה. אם תפוסת בית-הסוהר אינה מלאה, אפשר להשלימה באסירים שתקופת המאסר שנתרה להם היא שלוש עד שבע שנים, בתנאי שריצו לפחות רבע מתקופת מאסרם וסווגו כמי שאפשר לאשר את יציאתם לחופשה.

- **קבלת אסיר לבית-סוהר בניהול פרטי (סעיף 128 י)**

החוק קובע כי הזכיין יקבל למשמורת בבית-סוהר בניהול פרטי כל אסיר שניתנה לגביו הוראה מאת נציב שירות בתי-הסוהר.

⁹⁸ בנספח זה מוצגת סקירה תמציתית של סעיפים שונים מתוך החוק לתיקון פקודת בתי-הסוהר (מס' 28), התשס"ד-2004, ואין בה כדי לשמש חוות דעת משפטית.

- תחולת הוראות דין לגבי בית-סוהר בניהול פרטי ואחריות הזכייין (סעיפים 128א-128יב)

החוק קובע כי כל ההוראות החלות לפי פקודת בתי-הסוהר (ולפי כל דין אחר) על בתי-סוהר, על סוהר או על אסיר – יחולו גם על בית-סוהר בניהול פרטי, על סוהר הממלא בו תפקיד או על אסיר הנתון בו במשמורת, אלא אם כן נקבע אחרת. כמו כן, נקבע כי **אסיר בבית-סוהר בניהול פרטי זכאי לכל הזכויות, טובות ההנאה והשירותים הניתנים לאסיר לפי פקודת שירות בתי-הסוהר על-פי אמות המידה הקבועות בהן.**

על-פי החוק, הזכייין אחראי בין השאר לשמור על הסדר הטוב, המשמעת וביטחון הציבור בבית-סוהר בניהול פרטי, למנוע את בריחתם של אסירים, לדאוג לרווחת האסירים ולבריאותם ולנקוט צעדים שיסייעו בשיקומם.
- מנהל בית-סוהר בניהול פרטי (סימן ד')

הזכייין ימנה מנהל לבית-הסוהר בניהול פרטי, באישור השר לביטחון הפנים ובהמלצת נציב שירות בתי-הסוהר. החוק קובע תנאים למינוי מנהל, ובהם תנאים הנוגעים לאזרחותו, להשכלתו, לניסיונו ולהכשרתו.

למנהל בית-סוהר בניהול פרטי יהיו נתונות הסמכויות הנתונות למנהל בית-סוהר לפי פקודת בתי-הסוהר ולפי כל דין אחר, למעט הסמכויות האלה :

 - מתן צו להעברת אסיר בשל מחלה מידבקת ;
 - הארכת תקופת החזקתו של אסיר בהפרדה ;
 - חילוט חפץ ;
 - שיפוט בעבירות בית-סוהר ;
 - סמכות בודק בעניין מכתב לחבר הכנסת.

למנהל בית-סוהר בניהול פרטי יהיו נתונות סמכויות הנתונות לבעלי תפקידים בכירים בבתי-סוהר ציבוריים, ובהן הסמכויות האלה :

 - הסמכות הנתונה לסוהר בכיר להורות על החזקתו של אסיר בהפרדה ;
 - הסמכות להורות על בחינה חזותית של גופו העירום של אסיר בעת קבלתו למשמורת ;
 - הסמכות הנתונה לקצין שירות בתי-הסוהר לאשר שימוש בכוח סביר לשם עריכת חיפוש באסיר ;
 - הסמכות הנתונה לקצין שירות בתי-הסוהר להורות על בחינה חזותית של גופו העירום של מבקר.

החוק קובע כי **מנהל בית-סוהר בניהול פרטי חייב לדווח למפקח הראשי, בין השאר, על העניינים האלה :**

 - שימוש בכל אחת מן הסמכויות הנתונות למנהל בית-סוהר בניהול פרטי המנויות בסעיף 128 יח(ג)(1) עד (6) לפקודת בתי-הסוהר ;

- שימוש בסמכות למנוע מאסיר טובת הנאה של חופשות מיוחדות, ביקורים, שימוש בטלפון או רכישות במרכז המכר ;

- נקיטת אמצעי ריסון או שימוש בכוח נגד אסיר ;

- שימוש בסמכות למנוע מסירה או קבלה של דבר דואר.

• עובדי זכיון בבית-הסוהר בניהול פרטי (סימן ה')

על-פי החוק, "הזכיון ימנה עובדים או נותני שירותים לשם ניהולו והפעלתו התקינים של בית-הסוהר בניהול פרטי, ובהם בעלי תפקידי ניהול ופיקוד כפי שנקבע בהסכם, מאבטחים, רופא וכל בעל תפקיד אחר הדרוש להפעלה תקינה של בית-הסוהר בניהול פרטי ; מינוי העובדים ונותני שירותים טעון אישור הנציב או מי שהוא הסמיך לעניין זה..."

החוק קובע שורה של תנאים למינוים של עובדי זכיון ולאישורם בידי נציב שירות בתי-הסוהר, ובהם אזרחות או תושבות ישראלית, ידע בסיסי בשפה העברית, עמידה בתנאי הכשירות שנקבעו וקבלת אישור להתאמה ביטחונית לתפקיד, קבלת הכשרה מתאימה בתחום התפקיד שעובד הזכיון מיועד לו, סיום 12 שנות לימוד ועמידה בתנאי כשירות נוספים שנקבעו בהסכם.

עובד זכיון רשאי להשתמש בכוח סביר ולנקוט אמצעי ריסון נגד אסיר עד לבואו של מאבטח אסירים או סוהר, בכפוף לתנאים ולמגבלות המפורטים בחוק.

לעובד זכיון בכיר יהיו נתונות, בין השאר, סמכויות הנתונות למנהל בית-סוהר לניהול פרטי, אם המנהל הסמיכו לכך, באישור נציב שירות בתי-הסוהר ועל-פי ההסמכה.

• חובות ואיסורים (סימן ו')

החוק מטיל על הזכיון, על בעל עניין בזכיון או על נושא משרה בו, בין השאר, את החובות והאיסורים האלה: איסור קבלת טובת הנאה מאסיר או ממבקרו, איסור שימוש לרעה בסמכות, שימוש בכוח רק בנסיבות שבהן הותר במפורש על-פי דין ובמידת הסבירות הנדרשת, מילוי התפקיד תוך שמירה על זכויות אסירים ודיווח למפקח הראשי על כל חשש לניגוד עניינים.

• פיקוח בבית-סוהר בניהול פרטי (סימן ז')

החוק קובע כי סוהר בכיר בשירות בתי-הסוהר ימונה לתפקיד מפקח ראשי בבית-סוהר בניהול פרטי, וכן ימונו סוהרים בדרגת מישר ומעלה לתפקיד מפקחים.

תפקידי המפקח הראשי :

- פיקוח על מילוי ההוראות לפי כל דין, לפי ההיתר ולפי ההסכם, על-ידי הזכיון ;

- בירור תלונות אסירים בבית-סוהר בניהול פרטי, לרבות בדבר תנאי החזקתם במשמורת והפרת זכויותיהם, כפי שיקבע השר לביטחון הפנים ;

- כל תפקיד אחר שיקבע השר לביטחון הפנים.

למפקח הראשי יהיו נתונות הסמכויות הנתונות למנהל בית-סוהר ציבורי אשר לא הוקנו למנהל בית-סוהר בניהול פרטי. כמו כן יהיו נתונות למפקח בדרגת כלאי ומעלה, שנציב שירות בתי-

הסוהר הסמיכו לכך, סמכויות שיפוט בעבירות בית-סוהר הנתונות לסוהר לפי הוראות פקודת בתי-הסוהר.

החוק קובע תקופת צינון של שנתיים בין סיום תפקידו של אדם כמפקח ראשי או כמפקח לבין מינוי אותו אדם למנהל בית-סוהר בניהול פרטי או לעובד זכיון.

• נטילת סמכות המנהל לניהול ולהפעלה של בית-סוהר בניהול פרטי (סימן ח')

השר לביטחון הפנים רשאי, בהמלצת נציב שירות בתי-הסוהר, למנות סוהר בכיר למנהל ממונה שיהיה אחראי לניהול ולהפעלה התקינים של בית-סוהר בניהול פרטי במקום המנהל, וכן להורות על מינוי סוהרים בכירים לתפקידים נוספים בבית-סוהר בניהול פרטי, בכפוף לתנאים הקבועים בחוק.

• שונות (סימן ט')

- הזכיון, בעלי השפעה ניכרת בו, המנהל ועובדי הזכיון יראו במילוי תפקידם כעובדי ציבור לעניין חוק העונשין, התשל"ז-1977.

- זכיון המנהל בית-סוהר בניהול פרטי יהיה גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]; הביקורת לא תחול על פעילותו העסקית של הזכיון; הזכיון ימציא למבקר כל מידע הנדרש לדעת המבקר לצורך ביצוע ביקורת כאמור.

• ועדה מייעצת (סימן י')

השר לביטחון הפנים ימנה ועדה מייעצת לנציב שירות בתי-הסוהר בעניין הפרק העוסק בבית-סוהר בניהול פרטי. החוק קובע את הרכב הוועדה ותנאים הנוגעים למינוי חבריה. כמו כן נקבע כי תפקיד הוועדה לייעץ לנציב בנושא שמירה על זכויות האסירים בבית-סוהר בניהול פרטי ובדבר שיקומם, רווחתם ובריאותם, וכי הוועדה תגיש את המלצותיה אחת לשנה לשר, לנציב שירות בתי-הסוהר ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. כמו כן תגיש הוועדה המייעצת את המלצותיה בדבר הקמת בית-סוהר נוסף בניהול פרטי לפני קבלת החלטה בעניין.