

העותרת: האגודה לזכויות האזרח בישראל
ע"י ב"כ עוה"ד הגר שחטר ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

המשיבים: השר לבטחון לאומי ואח'
ע"י מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה, משרד המשפטים

עיקרי טיעון מטעם העותרת בבג"ץ 7132/23

לקראת הדיון בעתירה מתכבדת העותרת בבג"ץ 7132/23 (להלן: **העותרת**) להגיש את עיקרי טיעונה. טענות העותרת נפרסו בכתב העתירה, ועל כן העותרת לא תשוב עליהן ותבקש לראות בכתב העתירה חלק בלתי נפרד מעיקרי הטיעון.

כל ההדגשות אינן במקור, אלא אם נכתב אחרת.

א. מבוא

1. בקיץ 2023 הוחזקו מאות עצורים בתחנות המשטרה ברחבי הארץ. הם הולנו על רצפת התחנה או על ספסלי בטון ונמנעה מהם גישה לשירותים ומקלחת, לטיפול רפואי, למזון ראוי ולטיול יומי מחוץ לתא שבו הוחזקו.
2. על רקע זה הוגשה ביום 21.9.2023 העתירה שבכותרת, במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים להפסיק לאלתר את החזקת העצורים והלנתם בתחנות המשטרה שבהן לא ניתן לספק לעצורים את מלוא זכויותיהם על פי חוק, לפעול להתאמת תנאי ההחזקה וההלנה בתאי המעצר המוכרזים בתחנות המשטרה לדרישות החוק, ולקבוע בתקנות ולמצער, בנוהל, מנגנון אשר יחייב את גורמי האכיפה להתאים את היקף המעצרים למספר מקומות המעצר הפנויים בשירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**).
3. ביום 8.7.2024, לאחר שהתקיים דיון בעתירה, ניתן צו על תנאי בשלושת ראשי העתירה, המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא תופסק החזקת עצורים והלנתם בתחנות משטרה בהן לא ניתן לספק לעצורים את מלוא זכויותיהם לפי החוק, מדוע לא תפעל המשטרה להתאמת תנאי ההחזקה וההלנה בתאי המעצר המוכרזים בתחנות המשטרה לדרישות החוק, ככל שהדבר טרם נעשה, ומדוע מספר מקומות המעצר הפנויים לא יילקח בחשבון על ידי גורמי האכיפה כשיקול נוסף בקביעת היקף המעצרים.
4. בכתב התשובה מיום 20.2.2025 מסרו המשיבים, כי "נקודת המוצא היא כי רשויות המדינה מחויבות להחזיק עצורים באופן המאפשר קיום זכויותיהם בהתאם לדין" (פסקה 92 לכתב התשובה). באשר לראש

הראשון ולראש השני של הצו על תנאי טענו המשיבים, כי נקטו בפעולות שהובילו לאיונה הכמעט מוחלט של תופעת הלנת העצורים בתאי המתנה שבהם לא ניתן לספק לעצורים את מלוא זכויותיהם, וכי תאי המעצר המוכרזים בתחנות המשטרה עומדים בדרישות החוק והתקנות. באשר לראש השלישי והעקרוני של הצו על תנאי, מסרו המשיבים, כי לעמדתם אין לכלול את מספר מקומות הכליאה כשיקול בקביעת היקף המעצרים, וכי ראש זה אינו אקטואלי עוד לאור העובדה שתופעת הלנות העצורים כמעט ופסקה. לאור זאת, ביקשו המשיבים כי הצו על תנאי יבוטל והעתירה תדחה.

5. כפי שיפורט להלן, תשובת המשיבים מציגה תמונה חלקית ובלתי מדויקת, המתעלמת מן ההקשר הרחב של הדברים. לא זו בלבד שתופעת הלנת העצורים בתאי שהייה בתחנות המשטרה טרם אוינה, ועצורים מוחזקים בתאים שאינם עומדים בתנאים הקבועים בדיון, אלא שכפי שידוע היטב למשיבים, לא הפעולות שננקטו על ידם הן שהביאו לצמצום הנוכחי של תופעת ההלנות בתחנות המשטרה, אלא חקיקתה של הוראת שעה זמנית המאפשרת הלנת כלואים במתקני שב"ס ללא הגבלת שטח המחיה המינימלי לכלוא, שנחקקה לנוכח החרפת משבר הכליאה בשב"ס כתוצאה מהמלחמה, ואשר מאפשרת את ציפופם של עצורים עד בלי די במתקנים אלו. ברי, כי עם פקיעת הוראת השעה, ישובו ויישנו התמונות של המוני עצורים המולנים בתנאים מחרידים בתחנות המשטרה. תסריט ודאי זה, שהינו רק שאלה של זמן, מחייב את המשיבים להידרש לפתרונות מערכתיים ומוסדיים, בהם קביעת מנגנון שייקח בחשבון את מספר מקומות המעצר כשיקול נוסף בקביעת היקף המעצרים. בנסיבות אלו, מדיניות מעצרים שאיננה שוקלת את יכולתם של גופי האכיפה לכלוא עצורים בהתאם לחוק, היא מדיניות בלתי סבירה ובלתי מידתית שאינה יכולה לעמוד.

ב. הרקע להגשת העתירה

6. מזה למעלה מעשור מתקיים במדינת ישראל משבר כליאה חמור המתבטא, בין היתר, בצפיפות אדירה בה מוחזקים כלואים. הדיון בפגיעה בזכויות הכלואים הנגרמת מהצפיפות הקשה במתקני הכליאה התמקד בעיקר במתקני שב"ס, אשר מאז 2007 אמון על ההחזקה והטיפול בעצורים, בנוסף לאסירים. החל משנת 2022 הצפיפות במתקני שב"ס משפיעה על תחנות המשטרה, כאשר עצורים מוחזקים בניגוד לחוק לפרקי זמן ארוכים במקומות שאינם מותאמים לכליאתם ולהלנתם. תופעה זו הינה, ככל הנראה, תוצאה של עלייה בכמות העצורים, בד בבד עם סירוב שב"ס לקלוט במתקניו עצורים, על רקע מאמציו לקיים את פסק דינו של בית המשפט הנכבד בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, אשר חייב את המדינה לספק לכלואים שטח מחיה מינימלי של 4.5 מ"ר לכלוא בשתי פעימות (בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים (13.6.2017) (להלן: בג"ץ שטח המחיה)).

7. ביום 8.9.2022 הוגש על ידי העותרת בג"ץ 6019/22 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים (10.1.2023) (להלן: **העתירה הראשונה**) נגד הפרקטיקה של הלנת עצורים בתאי שהייה בתחנות המשטרה. במסגרת ההליכים הודיעו המשיבים, כי הם אינם חולקים על חובת המדינה להחזיק עצורים "באופן המאפשר קיום מלוא זכויותיהם בהתאם לדיון" (נספח 2/ע לכתב העתירה). נטען כי מדובר בתופעה יוצאת דופן שנובעת ממשבר חריף שפקד את מערכת הכליאה בישראל, וכי המדינה עושה מאמצים למיגור התופעה. בחודש דצמבר 2022 עדכנה המדינה כי התופעה כמעט והתאיינה והתחייבה לפעול למיגורה. בעקבות זאת, מחקה העותרת בחודש ינואר 2023 את עתירתה (ראו נספחים 1/ע-4/ע לכתב העתירה).

8. בחודש מאי 2023, ארבעה חודשים בלבד לאחר מחיקת העתירה הראשונה, החלה עלייה הדרגתית בהלנת העצורים בתחנות משטרה, ובחודשים יוני ויולי 2023 שבה התופעה והתרחבה לממדי ענק של מאות עצורים ביום. עצורים הוחזקו ימים ארוכים, לעיתים למעלה משבוע, בתחנות המשטרה, בתנאים שאינם בהלימה לדין החל, ללא סמכות ותוך פגיעה אנושה ובלתי מידתית בזכויותיהם החוקתיות.
9. נזכיר, כי סעיף 7 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**) קובע, כי עצורים יוחזקו רק במקום שהוכרז על ידי השר לביטחון פנים כמקום מעצר ושהינו תחת אחריות משטרת ישראל או שב"ס. הכרזה על מקום מעצר כפופה לאישור מפכ"ל המשטרה או נציב שב"ס ולהבטחה, כי המקום עומד בתנאים המינימליים הדרושים לשם החזקת עצורים (תקנה 2(א) לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997 (להלן: **תקנות המעצרים**)). סעיף 9 לחוק המעצרים קובע, כי "עצור יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו", ומפרט את התנאים המינימליים להחזקת עצורים. תקנות המעצרים מבהירות תנאים אלו, אשר כוללים בין היתר תנאי תברואה ורפואה, מיטה, מזון ושמירת, אפשרות להחזיק חפצים אישיים, מי שתייה ומזון, תאורה נאותה, אוורור החלל והליכה יומית באוויר הפתוח. על כן, **החזקת עצורים במקום שאיננו מקום מעצר ושאיננו עומד בתנאים המינימליים הקבועים בחוק המעצרים מתבצעת ללא סמכות ותוך הפרה בוטה של החוק.**
10. כפי שפורט בהרחבה בכתב העתירה, בתחנות המשטרה קיימים שני סוגי תאים. הסוג הראשון הינו תאי שהייה/המתנה. אלו הם תאים שלא הוכרזו כ"מקום מעצר" ואין סמכות להחזיק בהם עצורים מעבר לשעות בודדות בטרם חקירתם. הסוג השני הינו תאי מעצר. אלו הם תאים שהוכרזו על ידי השר לביטחון פנים (כיום, השר לביטחון לאומי) ככאלה שעומדים בתנאי חוק ותקנות המעצרים.
11. במהלך החודשים שקדמו להגשת העתירה, עשרות ומאות עצורים הולנו בתאי שהייה, על הרצפה, ללא מיטה או מזרון, ללא גישה לשירותים או מקלחת, ללא מזון ראוי או טיפול רפואי. זאת, חרף האיסור הגורף בחוק על הלנת עצורים בתאי שהייה, ובניגוד לפסיקת בית המשפט הנכבד, לפיה "**אין אפשרות להחזיק עצור במקום שאיננו 'מקום מעצר' מוכרז**"... ואינני סבורה כי מדובר בשאלה של איזון אינטרסים. זאת מאחר שהחזקה של עצור במקום שאיננו 'מקום מעצר' למשך תקופת מעצרו היא אסורה... החזקה במקום כזה אף פוגעת בזכותו של העצור לתנאי מעצר כפי שהם מפורטים בסעיף 9 לחוק המעצרים" (בש"פ 6101/23 גבריס נ' מדינת ישראל, פסקה 4 לפסק דינה של כב' השופטת רונן (10.8.2023) (להלן: **עניין גבריס**)). דוגמאות לכך צורפו לעתירה כנספחים **ע/7-52**.
12. בנוסף לכך, עצורים הוחזקו בתחנות משטרה בהן קיימים תאי מעצר מוכרזים, אך בתנאים אשר אינם בהלימה לדין, ובפרט תוך היעדר נגישות לטיפול רפואי וללא טיול יומי, תנאי היגיינה נאותים ומזון בכמות ובאיכות מספקת. דוגמאות להלנת עצורים בתנאים המנוגדים לדין צורפו כנספחים **ע/55-68**.
13. נציגי המשטרה התייחסו לעומק המשבר במזכרים שהוגשו לבתי המשפט במהלך שנת 2023: "מציאות העבודה היומיומית הינה כזאת שאין מקומות כליאה בשב"ס והמשטרה נאלצת לתמרן בין מקומות המעצר שיש בידה" (נספח **ע/69**). בתי המשפט העבירו את שבט ביקורתם על ההפרה השיטתית והתכופה של דיני המעצרים והפגיעה האנושה בזכויות עצורים, וקראו לנציגי המדינה למצוא פתרון מוסדי למשבר. בחלק מהמקרים אף הורו בתי המשפט על שחרור עצורים שלא בהתאם למסוכנותם, אלא בהתאם ליכולת להחזיקם בתנאים ההולמים את החוק (ראו את ההחלטות המנויות בפסקה 81 לעתירה).

14. אלא שגם לאחר שבתי המשפט אסרו על המדינה להמשיך ולהחזיק עצורים בניגוד לחוק התופעה נמשכה, ועל רקע זה הוגשה העתירה שבכותרת ביום 21.9.2023.

ג. הצו על תנאי ותשובת המשיבה

15. ביום 8.7.2024 נערך דיון בעתירה. באותו היום ניתן צו על תנאי, כפי שפורט לעיל.
16. ביום 20.2.2025 הוגש כתב תשובה מטעם המשיבים.
17. ביום 25.2.2025 נשלחה לב"כ המשיבים דרישה לפרטים נוספים, וביום 13.5.2025 הומצאה תשובת המשיבים לדרישה לפרטים נוספים. הדרישה לפרטים נוספים והמענה לה הוגשו לבית המשפט ביום 16.6.2025.
18. כאמור, מתשובת המשיבים ומהפרטים הנוספים שנמסרו עולה, כי המשיבים אינם כופרים בחובתם על פי דין להחזיק עצורים בהתאם לתנאים הקבועים בחוק ובתקנות המעצרים. עם זאת, הם סבורים כי תופעת ההלנות בתאי שהייה נפסקה כמעט, כי פעולותיהם בעניין הינן מספקות, כי תאי המעצר המוכרזים עומדים בדרישות החוק, וכי אין מקום להתאים את מדיניות המעצרים למצבת הכלואים.
19. כפי שיפורט להלן, באשר לשני הראשים הראשונים של הצו על תנאי, התמונה העובדתית שמציגים המשיבים הינה תמונה חלקית ולא מדויקת, המתעלמת מן ההקשר הרחב של הדברים, ואילו לגבי הראש השלישי והעקרוני, הרי שקיימת חובה להתאים את מדיניות המעצרים למצבת הכלואים בעת שגרה, ובפרט בנסיבות הקיימות, כאשר קיים משבר כלליה כה חמור.

ד. הפסקת החזקתם של עצורים והלנתם בתחנות משטרה בהן לא ניתן לספק את מלוא זכויותיהם לפי החוק

(1) תופעת הלנת עצורים בתאי שהייה לא מוגרה

20. מכתב התשובה עולה, כי הלנת עצורים בתאי שהייה טרם מוגרה. מהנתונים שהוצגו בפסקה 56 לכתב התשובה ובנספח מש/8, המתייחסים לחודשים ינואר 2024 עד ינואר 2025, עולה כי המשטרה המשיכה להלין עצורים בתאי שהייה באופן רציף מאז הוגשה העתירה, לעיתים עשרות עצורים בחודש. כך, למשל, בחודש מרץ 2024 הוחזקו 42 עצורים בתאי שהייה, בחודש אפריל 2024 הוחזקו 32 עצורים בתאי שהייה, ובחודש יוני 2024 הוחזקו 25 עצורים בתאי שהייה. החודשים היחידים שבהם לא הפרה המשטרה את החוק היו אוקטובר ונובמבר 2024, ואף לאחריהם המשיכה התופעה בממדים נמוכים יותר. אכן, התופעה צומצמה, אך לא מוגרה ואף לא התאינה כמעט לחלוטין, כפי שטוענים המשיבים.
21. נזכיר, כי ענייננו בכליאה של מי שחזקת החפות נתונה להם, ושהחזקתם ללא סמכות ובניגוד לחוק מתבצעת תוך פגיעה חמורה בזכותם החוקתית לחירות. בנוסף, היעדר תנאים מינימליים מוביל לפגיעה קשה בזכויותיהם לכבוד, לבריאות ולשלמות הגוף, ואף מנוגד לאמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים ומשפילים משנת 1987, שישראל צד לה. לא זו בלבד שמדובר בהתנהלות המנוגדת לחוק ושהינה בניגוד לעקרון החוקיות, אלא בהינתן שפסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מחייבת שפגיעה בזכות יסוד חוקתית תיעשה רק באמצעות הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית (בג"ץ 3390/16 עדאלה נ' הכנסת (8.7.2021)), פסקה 3 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (בדימי)

מלצר), הרי שהחזקת כלואים במקום בו אסור למדינה להחזיקם פוגעת שלא כדין בזכויות חוקתיות. לא בכדי נקבע בעניין **גבריס** כי החזקה של עצורים במקום שאיננו עונה על דרישות החוק היא אסורה.

22. העובדה שבעת הנוכחית מדובר בפגיעה במעטים, אין בה כדי להפוך את הפגיעה לחוקתית או למותרת – הפגיעה בכל עצור ועצור איננה חוקתית ואסורה (השוו: בג"ץ 6055/95 **שגיא צמח נ' שר הביטחון**, פ"ד נג(5) 241, פסקה 32 לפסק דינו של כב' השופט זמיר (1999) (להלן: **בג"ץ צמח**)).

(2) הפעולות שננקטו לשם התמודדות עם תופעת הלנת עצורים בתאי שהייה והשפעתן עליה

23. בכתב התשובה מפורטות שורה של פעולות שנקטו המשיבים כדי למגר את הלנת העצורים בתאי שהייה. אלו כוללות קביעת מתווה לוויסות הלנת עצורים בתחנות המשטרה, אשר מאפשר העברת עצורים בין תחנות, ואף בין המחוזות, במקרה הצורך, רענון הנחיות, מעקב ופיקוח (פסקאות 49-54 לכתב התשובה). כמובן שמדובר בצעדים חשובים ומבורכים. לצד זאת, **העובדה שאף לאחר נקיטת צעדים אלו ממשיכה המשטרה להלין עצורים בתאי שהייה מלמדת, כי לא די בהם כדי לאיין את התופעה.**

24. בנוסף, המשיבים פעלו לשיפוץ של תחנות משטרה והוספת תאי מעצר המתאימים להלנת עצורים. על פי האמור בכתב התשובה, נבנו שמונה תאי מעצר ושופצו חמישה נוספים, ונוספו **שלושים** מיטות להלנת עצורים ברחבי הארץ (פסקאות 46-48 לכתב התשובה, נספח מש/3 למענה לדרישה לפרטים נוספים). בלי להקל ראש במאמציהם של המשיבים, העובדה שערב הגשת העתירה הולנו מאות עצורים בתת-תנאים בתחנות המשטרה, ובמשך קרוב לשנתיים נוספו שלושים מיטות בלבד, מלמדת כי פעולות המשיבים אינן מהוות את הטעם המרכזי לצמצום הנוכחי של תופעת ההלנות בתאי שהייה. כפי שיפורט להלן, נראה כי הטעם העיקרי לצמצום ממדי התופעה מהווה חקיקתה של הוראת שעה, שעומדת בתוקפה מחודש אוקטובר 2023, המתירה לצופף כלואים עד אפס מקום במתקני שב"ס.

(3) הטעם האמיתי לצמצום תופעת ההלנות בתאי שהייה – מצב החירום הכליאתי במתקני שב"ס

25. בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" גדלה מצבת הכלואים באלפי איש בתוך פרק זמן קצר. ביום 18.10.2023 נכנסה לתוקפה הוראת שעה המתירה לשר לביטחון לאומי להכריז על מצב חירום כליאתי, שבמהלכו ניתן להלין עצורים ואסירים שלא על מיטה ותוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחייה, ללא שנקבע שטח מחייה מינימלי שיש לספק להם (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי), תשפ"ד-2023 (להלן: **הוראת השעה**)). תוקפה של הוראת השעה הוארך מספר פעמים, והיא עומדת בתוקף עד ליום 31.7.2026 (חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה – 2025).

26. הצפיפות במתקני שב"ס הינה כה חמורה, עד שעל פי הנתונים שנמסרו לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, כ-60% מכלל העצורים והאסירים במתקני שב"ס – כ-95% מכלל הכלואים הביטחוניים וכ-35% מכלל הכלואים הפליליים – מוחזקים בצפיפות שנמוכה מ-3 מ"ר לכלוא, בתנאי מחייה שאינם עומדים בפעימה הראשונה שנקבעה בפסק הדין בעניין שטח המחייה (השר לביטחון לאומי **דיווח לפי סעיף 19כא(ג) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש]**, תשל"ב-1971 (13.5.2025)). יתרה מכך, כפי שעולה מהחלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 6.4.2025 בעניין **שטח המחייה**, אין כל צפי לפתרון המשבר: "מאז תחילת המלחמה ב-7 באוקטובר 2023 נוספו למצבת הכליאה בשירות בתי הסוהר כ-7,000 (!!!) כלואים נוספים והוכרז על 'מצב חירום כליאתי'. משבר הכליאה עוד טרם פרוץ המלחמה, הוחמר אפוא במידה ניכרת ושטח המחייה של חלק גדול מהאסירים נמוך כיום מ-3 מ"ר לכלוא, ונוצרו תנאי צפיפות ודוחק והלנת כלואים

על הרצפה. יש להצר על כך שגם כעת, כשנה וחצי לאחר פרוץ המלחמה, העלייה הניכרת בהיקפי הכליאה טרם תורגמה לפתרונות משמעותיים ומהירים יותר להתמודדות עם משבר הכליאה החמור".

27. בהיעדר חובה להבטיח מרחב מחייה מינימלי לכלואים, שב"ס כמעט שאינו מסרב עוד לקלוט עצורים מתחנות המשטרה. כתוצאה מכך, הצפיפות בתחנות המשטרה ירדה משמעותית.

28. הדבר משליך על הנתונים שהציגו המשיבים לעניין צמצום היקף תופעת הלנות העצורים בתאי שהייה. היות שמאז אוקטובר 2023 שב"ס קולט את רוב העצורים, לא אמור להיות כל קושי להלין עצורים שהושארו ללילה בתחנת המשטרה בתאי מעצר מוכרזים. למרות זאת, כאמור, המשטרה ממשיכה להלין עצורים בתאי שהייה, לעיתים עשרות בחודש. הדבר מלמד על כך שהפרת החוק איננה רק תוצאה של משבר כליאתי וכורח נסיבות, וכי חרף רענון ההנחיות, המעקב, הפיקוח ומתווה הוויסות החדש, המשטרה מזלזלת בדיון ובזכויות עצורים. לאור זאת, קשה לקבל את טענת המשיבים, כי "הפער המרכזי היחיד שניצב בין העותרים לבין המשיבים בהקשר זה נוגע למשך הזמן שנדרש לשם צמצום התופעה ומניעתה, כאשר הסעד שהתבקש על ידי העותרת בבג"ץ 7132/23 היה לעשות כן 'לאלתר' (פסקה 39 לכתב התשובה). ניכר כי קיים פגם מערכתי עמוק בגינו התופעה נמשכת, אשר מחייב מענה מוסדי רחב.

29. יתרה מכך, הנתונים לעניין הצפיפות השוררת במתקני שב"ס ומספר העצורים, ובפרט עצורי הימים המוחזקים בהם, מלמדים כי פעולות המשיבים לא פתרו את משבר הצפיפות בתחנות המשטרה, אלא דחקו אותו למתקני שב"ס. ככל שמצבת העצורים תמשיך לעמוד על המספרים הנוכחיים, הרי שבהתאם לחוק שימור החומר, ביום בו תפקע ההכרזה על מצב חירום כליאתי, תחנות המשטרה יוצפו שוב בעצורים, ולא יהיה בכוחן של שלושים המיטות שנוספו לסייע.

30. כך, בעוד שתקן הכליאה שנקבע על ידי השר לביטחון לאומי בהתאם לסמכותו לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971, עומד על 14,500 איש, הרי שנכון ליום 11.5.2025 עמדה מצבת הכלואים בשב"ס על 23,376 איש, מתוכם 13,063 פליליים. מתוך הכלואים הפליליים, 4,744 היו עצורים (36.3%), מהם 665 עצורי ימים (5%) (פסקה 1 למענה המשיבים לדרישה לפרטים נוספים). שיעור העצורים מתוך כלל הכלואים הפליליים עמד גם בחודשים ינואר – מארס 2025 על כ-36%, ושיעור עצורי הימים מכלל הכלואים עמד אז על כ-3% (שב"ס דוח כלואים – רבעון 1 לשנת 2025 (23.4.2025)).

31. בימים שחלפו מאז יום 11.5.2025 גדלה מצבת הכלואים בעשרות כלואים נוספים, וביום 25.5.2025 היא עמדה על 23,434 כלואים (דברי הסבר, תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (מס' 64 – הוראת שעה – חרבות ברזל) (מצב חירום כליאתי) (תיקון מס' 4), התשפ"ה-2025). כלומר, בשלהי חודש מאי נכלאו 8,934 איש מעבר לתקן הכליאה – כ-162% מתקן הכליאה. לשם השוואה, ערב מלחמת "חרבות ברזל", עת הוגשה העתירה, עמדה מצבת הכלואים על 16,350 איש (דברי סג"ד אליאסף זכאי משב"ס, פרוטוקול ישיבה מס' 78 של הוועדה לבטחון לאומי, הכנסת העשרים וחמש (17.10.2023)).

32. אם חריגה של כ-2,000 איש ממצבת הכלואים הובילה לתמונות שנראו ערב הגשת העתירה, צאו ולמדו את ההשלכות שיהיו לחריגה של כ-9,000 איש ממצבת הכלואים על הצפיפות בתחנות המשטרה ביום שיפקעו הוראת השעה וההכרזה על מצב חירום כליאתי.

33. במצב זה, תוספת של 30 מיטות לא תסייע.

(4) סיכום

34. לסיכום ראש זה של הצו על תנאי, התמונה שהציגו המשיבים לעניין צמצום היקף תופעת הלנת העצורים בתאי שהייה הינה חלקית ובלתי מדויקת. גם לאחר שנקטו המשיבים בצעדים שפירטו, עצורים ממשיכים להיות מולנים בתאי שהייה, בכמויות שנעות בין עצורים בודדים לעשרות בחודש. אף כאשר מדובר בבודדים, הרי שמדובר בפגיעה חמורה במי שזכויותיהם נשללו ללא הסמכה בדין.
35. מעבר לכך, הטענה כי תופעת הלנת העצורים בתאי שהייה כמעט ואינה, רלוונטית אולי לנקודת הזמן הנוכחית, אך מתעלמת מן ההקשר העובדתי הרחב. לאור משבר הכליאה החמור במתקני שב"ס, שאין כל צפי לפתרונו; לנוכח העובדה שמדובר במצב המתאפשר כתוצאה מחקיקה זמנית שצפויה לפקוע; והיות שצפיפות חמורה פחות במתקני שב"ס הובילה בעבר להצפת תחנות המשטרה בעצורים שלא ניתן היה לקלוט במתקני שב"ס – הרי שאין כל ספק שהתופעה של הלנת כמויות גדולות של עצורים בתאי שהייה תישנה מיד עם פקיעת הוראת השעה. בתי המשפט קבעו, כי חריג לכלל על פיו בית המשפט לא ידון בעתירות תיאורטיות או היפותטיות הוא עת מדובר בסוגיה עקרונית חשובה הנוגעת לשלטון החוק (עניין צמח), או כאשר מדובר בנסיבות בהן קיימת ודאות כי העובדות המשוערות יתקיימו (בג"ץ 1765/22 משרד תומר ורשה – עורכי דין נ' שרת הפנים, פסקה 18 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (כתוארו אז) פוגלמן (3.7.2022)). כך בענייננו, ובפרט משהעתירה שבכותרת היא עתירה שנייה בנושא, אשר הוגשה פרק זמן קצר אחרי שהמשיבים הפרו את התחייבותם לאיין את ההלנה בתאי שהייה.
36. לאור זאת, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו מוחלט בעניין סעד זה.

ה. התאמת תנאי החזקה וההלנה בתאי המעצר המוכרזים בתחנות המשטרה לדרישות החוק

37. כאמור, הגורם האמון על החזקת כלואים, לרבות עצורים, הוא שב"ס. חריג לכלל זה הוא הסמכת המשטרה להחזיק בתאי מעצר מוכרזים עצורים, לפרקי זמן קצרים, לצרכי חקירה, על פי צורך מבצעי או בהיעדר יכולת ללוות עצור לבית המעצר (סעיפים 7(ה)-7(ה)(3) לנוהל אג"מ "הפעלת תאי מעצר" (220.005.01), אשר צורף כנספח ע/54 לכתב העתירה (להלן: **נוהל הפעלת תאי מעצר**)). ערב הגשת העתירה הוחזקו עצורים בתאי מעצר בתנאים שאינם בהלימה לחוק ולתקנות המעצרים.
38. בכתב התשובה טוענים המשיבים, כי תאי המעצר המוכרזים עומדים בדרישות החוק והתקנות, וכי פערים נקודתיים מקומם להתברר במסגרת עתירות פרטניות. אלא שכפי שיפורט להלן, מתשובת המשיבים עולה, כי גם כיום התאים המוכרזים אינם עומדים בכלל הדרישות הקבועות בדין. ודאי בהינתן מצב שבו תחנות המשטרה סובלות מעומס של עצורים, התאים המוכרזים אינם יכולים לעמוד בדרישות מסוימות. לא מדובר, אם כן, בפערים נקודתיים כפי שטוענים המשיבים, אלא בסוגיה עקרונית.

(1) נגישות לטיפול רפואי

39. סעיף 9(ב)(1) לחוק המעצרים קובע, כי עצור יהיה זכאי "לטיפול רפואי הנדרש לשם שמירה על בריאותו ולתנאי השגחה מתאימים על פי דרישת רופא". תקנה 16 לתקנות המעצרים קובעת, כי "כל עצור המבקש טיפול רפואי זכאי להיבדק בידי חובש או רופא במקום המעצר; כל עצור זכאי לקבל טיפול רפואי הנחוץ לו לשם שמירה על בריאותו, על פי קביעת רופא מקום המעצר, ובדרך שתיקבע בפקודות; בסעיף זה,

"חובש" – מי שקצין רפואה ראשי של משטרת ישראל או קצין רפואה ראשי של שירות בתי הסוהר הסמיכו לבדוק עצורים לפי תקנה זו".

40. גם נוהל הפעלת תאי מעצר מתייחס בסעיף 8 לנוכחות רופא או חובש בתחנה כאל **ברירת מחדל**, וקובע בסעיפים קטנים 1-3 ו-5 את הפרוצדורה לבדיקה רפואית בתחנה. החרג, הקבוע בסעיף 8(א)(4) לנוהל, קובע כי בהיעדר רופא או חובש בתחנה, יובאו עצורים חולים לבית החולים לבדיקתם.

41. אלא שבפועל מודים המשיבים בפסקה 75 לכתב התשובה כי "**למשטרת ישראל אין מערך רפואי בתוככי תחנות המשטרה**", בניגוד לתקנות המעצרים ולברירת המחדל הקבועה בנוהל הפעלת תאי מעצר.

42. במענה לדרישה לפרטים נוספים מציינים המשיבים כי העברת עצור לקבלת טיפול רפואי **תלויה בשיקול הדעת של השוטרי**: "הפניה לרופא או לבית חולים, בהתאמה, מתבצעת לפי תלונה רפואית מצידו של העצור, או כאשר מדובר בבעיה רפואית שנגלית לעין, נראית או נשמעת **והשוטרים מזהים צורך בכך**" (פסקה 12). לאור זאת, בדרישה לפרטים נוספים התבקשו המשיבים לפרט את ההכשרה הניתנת לשוטרים כדי שיוכלו לזהות מקרי חירום רפואיים ומצבים רפואיים כרוניים המצריכים טיפול, וכן להבחין בין מצב פסי שהינו תוצאה של שכרות או צריכת סמים לבין מצב רפואי שתסמיניו דומים (שבץ או התקפים שונים), ובין בין אדם המתחזה לחולה לאדם חולה. במענה נמסר, כי הכשרה כאמור לא ניתנת לשוטרים (פסקה 12 לדרישה לפרטים נוספים, פסקה 12 למענה).

43. אם כן, לא קיים בתחנות המשטרה גורם בעל ידע רפואי בסיסי, והשוטרים מחליטים אם להעביר עצור לבדיקה רפואית, אם לאו, על סמך שיקול דעתם, שאינו מבוסס על ידע רפואי כלשהו. לא מפתיע, אם כן, כי לאחר שערכה בשנת 2023 15 ביקורים רשמיים בתחנות משטרה ברחבי הארץ, מצאה הסניגוריה הציבורית כי "**תחנות המשטרה אינן ערוכות לתת טיפול רפואי לעצורים המוחזקים בהן, עד כדי סיכון חיי העצורים**" (הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות שנתי 2023** 57 (2024) (להלן: **הסניגוריה הציבורית – דוח שנתי 2023**)). להשלמת התמונה, ראו גם את המקרים שפורטו בפסקאות 58-65 לכתב העתירה.

44. לאחרונה פורסם בתקשורת עניינו של אדם שלקה באירוע מוחי במהלך נהיגה. נהגים אחרים סברו כי הוא שיכור וקראו למשטרה, שמיהרה לעצרו. חרף תלונותיו החוזרות ונשנות על מצבו הרפואי, השוטרים גם הם סברו כי הוא שיכור ונמנע ממנו טיפול רפואי לאורך שעות ארוכות, דבר שהוביל להחמרה במצבו (ציונה דסטה "אדם לקה באירוע מוחי בעת נהיגה, השוטרים חשבו שהוא שיכור – ועצרו אותו במקום לעזור לו" **N12** 18.2.2025)). מקרה זה מדגים את חוסר יכולתם של שוטרים חסרי כל הכשרה רפואית להבחין בין אדם חולה לשיכור, ומדגיש את החשיבות שבנוכחות גורם בעל הכשרה רפואית בתחנות המשטרה.

45. התנהלות המשיבים, אשר הופכים את החרג הקבוע בנוהל לכלל, מובילה לכך שהנוהל עומד בניגוד לתקנות. כך, בניגוד לכלל שעל פיו הנחיות חייבות להתאים לחוק המסמך, ואינן יכולות לגרוע מזכויות שהן חלק מהמארג הנורמיטיבי ממנו הן נובעות (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** ה' 3732 (2020); ע"מ 9102/12 **קוזמינה נ' משרד הפנים** (26.8.2014), פסקה 27 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) פוגלמן). הדברים אשר נקבעו ביחס לחקיקה ראשית, יפים גם ביחס לתקנות שנקבעו על ידי מחוקק המשנה. כשם שמחוקק המשנה איננו רשאי לגרוע מזכויות הפרט (בג"ץ 337/81 **מיטרני נ' שר התחבורה**, פ"ד לז' (3) 337, 357 (1983)), כך הנחיות אינן יכולות לגרוע מזכויות שנקבעו בתקנות.

46. אם כן, התנהלות המשיבים, המובילה באופן שיטתי לפגיעה בזכות החוקתית לבריאות ולשלמות הגוף של עצורים, מתבצעת בחוסר סמכות ותוך הפרה של תקנות המעצרים. לפיכך, בהיבט זה אינם עומדים תאי המעצר המוכרזים בדרישות הדין.

(2) מזון

47. סעיף 9(ב)(3) לחוק המעצרים קובע, כי עצור זכאי "למי שתייה וכן למזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותו". תקנה 8(א) לתקנות המעצרים קובעת, כי "עצור זכאי לקבל שלוש ארוחות ביום לפחות, בשעות סדירות; הארוחות תהינה מורכבות ממזון בכמות ובהרכב הנדרשים לשם שמירה על בריאות העצור". סעיף 6 לנוהל הפעלת תאי מעצר גם הוא קובע, כי לכלואים תסופקנה שלוש ארוחות ביום. למרות זאת, ערב הגשת העתירה הועלו טענות של עצורים, כי הם אינם מקבלים מזון בכמות או בהרכב הראוי, כי לעיתים ניתן להם מזון פעם אחת ביום ובמקרים אחרים ניתנו להם חטיפים (פסקאות 67-68 לעתירה).

48. כפי שפורט בסעיף 67 לכתב העתירה, במהלך סופי השבוע, עצורים המוחזקים בתאי מעצר מוכרזים מקבלים כריכים בלבד, ללא ארוחה חמה. המשיבים אישרו את הדברים במענה לדרישה לפרטים נוספים (ראו פסקאות 2 ו-11).

49. אם כך, הרי שעצורים המולנים בתחנות המשטרה במהלך סופי שבוע אינם מקבלים מזון בכמות ובתדירות הראויה בהתאם לדין.

(3) היעדר כלאי תורן

50. נוהל הפעלת תאי מעצר קובע כי ניהול צרכיהם של עצורים הכלואים בתאי מעצר בתחנות המשטרה יעשה על ידי כלאי תורן. סעיף 3(א)(4) לנוהל קובע כי "התורן יהיה אחראי לקבלת כלואים, לרישום, לשמירה עליהם ולדאגה לשלומם, למתן טיפול רפואי ראשוני לכלואים בהתאם לצורך, וכן לרישום חפציהם ולהפקדתם לשמירה". הנוהל מפרט כי הכלאי התורן יוודא כי חפצי הערך של העצורים שמורים כהלכה, ינפק לעצור שלא לבוש כהלכה פרטי לבוש כנדרש, יתעד כל התנהגות חריגה על כלוא ויסב את תשומת לבו של מחליפו לדבר (בהתאמה, סעיפים 3(ד)(3), 3(ה), 4(א)(10)). נראה שהוראות הנוהל תואמות את הרציונל שהוביל להעברת הטיפול בעצורים לשב"ס – הן מאפשרות לשוטרים להתרכז באכיפת החוק, אך מוודאות כי זכויותיהם של עצורים לא נזנחות.

51. בפסקה 71 לעתירה עמדו העותרים על כך שחרף הוראות הנוהל, בתאי המעצר המוכרזים אין כוח אדם ייעודי שמופקד על העצורים. הטיפול בעצורים הכלואים בתחנות מוטל לרוב על היומנאי בתחנה, אשר נוכח העומס המוטל עליו מתוקף תפקידו, אינו פנוי להבטחת צרכי העצורים וזכויותיהם.

52. המשיבים לא טרחו להתייחס בכתב התשובה לטענות אלו ולא ברור האם ממונה כלאי תורן, ומיהו הגורם שאמון על זכויותיהם של העצורים. הדבר מעורר חשש כי קיים ליקוי מערכתי בהקפדה על זכויות עצורים בניגוד לנהלי המשטרה.

(4) הליכה יומית

53. סעיף 9(ב)(5) לחוק המעצרים קובע, כי עצור יהיה זכאי "להליכה יומית באוויר הפתוח, אם תנאי המקום מאפשרים זאת, בתנאים ובמועדים שייקבעו בתקנות; זכות זו ניתנת להגבלה מטעמים של טובת החקירה או שמירה על שלומו של העצור". תקנה 9 לתקנות המעצרים קובעת, כי ככלל לעצור זכות להליכה באוויר

הפתוח למשך שעה ביום, אם תנאי המקום מאפשרים זאת, בכפוף לכך שלא יוחזק למעלה משבעה ימים במקום מעצר בו לא ניתן לממש את הזכות להליכה יומית.

54. אלא שכל תחנות המשטרה, למעט תחנת נתניה, חסרות תשתית שמאפשרת יציאה של עצורים להליכה יומית, והמשיבים אינם פועלים להכשיר תחנות משטרה כך שיכללו תשתית זו (פסקה 13 למענה המשיבים לדרישה לפרטים נוספים). משמעות הדבר הינה שהחריג הפך לכלל, ושתחנות משטרה מוכרזות ככאלה שעומדות בתנאי חוק המעצרים ותקנותיו ללא שקיימת בהן תשתית לטיול יומי.

55. לכאורה, תאי המעצר המוכרזים עומדים בדרישות הדין, מאחר שזה מתיר מניעת טיול יומי אם התשתית איננה מאפשרת זאת, ובלבד שהעצור יוחזק במקום עד שבעה ימים. אלא שבמצבי עומס, מדובר בפגם אינהרנטי המשליך על זכויות העצורים. ערב הגשת העתירה הוחזקו עצורים למשך תקופות שהגיעו לעיתים לעשרה ימים ולשבועיים, ללא שהתאפשר להם לצאת מהתא הצפוף בו הוחזקו ולראות אור יום (ראו נספחים ע/20, ע/55, ע/59 ו-ע/60 לעתירה). לאור המשבר הכליאתי בשב"ס שתואר לעיל, קיים חשש ממשי, כי עם פקיעת הוראת השעה המאפשרת הלנת כלואים תוך חריגה מהוראות הדין לעניין שטח מחייה, שוב יוחזקו עצורים בתחנות משטרה לפרקי זמן ארוכים ללא אפשרות לטיול יומי.

(5) תנאי היגיינה

56. סעיף 9(ב)(1) לחוק המעצרים קובע, כי עצור זכאי לתנאי תברואה הולמים ולתנאים שיאפשרו לו לשמור על נקיונו האישי. תקנה 6 לתקנות המעצרים קובעת, כי לעצור יסופקו סבון ונייר טואלט לשימוש האישי, והוא יהיה זכאי להתקלח במים חמים פעם ביום. נוהל הפעלת תאי מעצר קובע, כי "מקום המעצר יספק לכלוא אמצעים לשמירת ההיגיינה האישית".

57. למרות זאת, ערב הגשת העתירה עלו טענות לעניין שמירת ההיגיינה של עצורים. כאמור בעתירה, אין בתחנות ציוד דרוש להבטחת היגיינה מינימאלית של העצורים: אין בגדים להחלפה ועצורים רבים נותרים בבגדים שבהם נעצרו במשך כל ימי מעצרם; קיים מחסור בסדינים, מגבות, סבון ושמפו (וראו הרחבה בפסקאות 69-70 לעתירה). גם הסניגוריה הציבורית מצאה, כי "תחנות המשטרה אינן ערוכות לספק לעצורים ציוד בסיסי הדרוש להם עם מעצרם, כגון פרטי לבוש, היגיינה וכלי מיטה. בנוסף, נמצא כי במרבית תחנות המשטרה שוררים תנאי תברואה ותחזוקה ירודים. עוד נמצאו ליקויים הנוגעים לתאי השירותים והמקלחת, קיומם של שירותי כריעה בתחנות רבות והיעדר הפרדה מספקת בין מקלחת לשירותים" (הסניגוריה הציבורית – דוח שנתי 2023, בעמ' 57).

58. לטענת המשיבים, תחנות המשטרה פועלות בהתאם לדין. לטענתם, ביקורות עיתיות בתחנות המשטרה העלו, כי מרבית התחנות עמדו בדרישות הדין, ובמקרים שבהם נמצאו ליקויים, לא הולנו עצורים עד לתיקונם. אלא שמפירוט ממצאי הביקורות (נספח מש/5 למענה לדרישה לפרטים נוספים) עולה, כי בחלק מהמקרים, ביקורת שהעלתה צורך בתיקון נערכה בשנים 2022 או 2023, ומאז לא נערכה ביקורת חוזרת ובדיקה של תיקון הליקויים.

59. מעבר לכך, ובדומה לסוגיית הטיול היומי ואספקת המזון, היכולת לעמוד בדרישות הדין ולהבטיח את זכויות העצורים תלויה גם במידת העומס על התחנות והצפיפות בהן, וביכולתן להעביר את העצורים למתקני שב"ס בתוך זמן קצר. ככל שהצפיפות חמורה יותר ועצורים מוחזקים פרקי זמן ארוכים יותר ללא יכולת להתקלח או להחליף בגדים, כך מועצמת הפגיעה בזכויות. כאשר מדובר במצב מתמשך, פגיעה זו הופכת שיטתית, ולא נקודתית.

(6) לינה על גבי מיטה

60. סעיף 9(ב)(2) לחוק המעצרים קובע, כי עצור יהיה זכאי ל"למיטה, מזרן ושמיכות לשימושו האישי". הוראה דומה קבועה בתקנה 6 לתקנות המעצרים. בשנת 2004 הורה בית המשפט הנכבד למדינה לספק לכל עצור מיטה לישון בה, וקבע כי לעצורים בכל מתקני המעצר והכליאה שבאחריות המשטרה וש"ס יינתנו מלוא זכויותיהם על פי סעיף 9 לחוק המעצרים והתקנות שהותקנו על פיו, לא יאוחר מיום 1.6.2004 (בג"ץ 1319/03 לשכת עורכי הדין נ' השר לביטחון פנים (1.3.2004)).
61. משמעות הדברים הינה כי הלנת עצורים שלא על מיטה – גם אם בתא מוכרז – הינה בניגוד לחוק. ערב הגשת העתירה עצורים הולנו בתחנות מוכרזות, אך לא על גבי מיטה, וללא מזרן (למשל, מ"י-07-33663 23 מד"י נ' עזבה (18.7.2023)).
62. מהמידע שנמסר מהמשיבים, לא ניתן לדעת האם עצורים ממשיכים ללון בתחנות מוכרזות ללא מיטה. זאת מאחר שהנתונים שנמסרו מתייחסים למספר העצורים שהולנו מידי לילה בכל מחוז, ולא בכל תחנה. דרישת העותרת לקבל פירוט של מספר העצורים שהולנו בכל תחנה מידי לילה סורבה ללא נימוק (פסקה 6 לדרישה לפרטים נוספים, פסקה 6 למענה). מדובר בהסתרת מידע חשוב אשר עומד בלבה של העתירה, ואשר הפקתו אינה מצריכה משאבים רבים.
63. מכתב התשובה עולה עוד, כי תאי המעצר המוכרזים כוללים כ-367 מיטות (פסקה 65 לכתב התשובה). לנוכח המשבר הכליאתי בשב"ס קיים חשש ממשי שמספר מיטות זה לא יספיק לכל העצורים שיאלצו ללון בתחנות המשטרה עם פקיעת הוראת השעה וסירוב שב"ס לקלוט עצורים.

(6) סיכום

64. לסיכום ראש זה של הצו על תנאי, הרי שגם בעניין זה התמונה שהציגו המשיבים ולפיה תאי המעצר המוכרזים עומדים בדרישות החוק והתקנות אינה מדויקת, לכל הפחות. התאים המוכרזים אינם עומדים גם כיום בדרישות הדין לעניין נגישות לטיפול רפואי ולמזון (במהלך סופי השבוע), ובהיתן מצב של עומס על תחנות המשטרה, ודאי שאינם יכולים לעמוד בדרישות הדין לעניין טיול יומי, תנאי היגיינה והלנה על מיטה, והכל תוך הפרה חמורה ונטולת סמכות של זכויות העצורים.

ו. התייחסות גורמי האכיפה למספר מקומות המעצר הפנויים כשיקול נוסף בקביעת היקף המעצרים

65. כאמור, הלנת עצורים בתנאים המנוגדים לחוק בתחנות המשטרה היא תופעה שחוזרת ונשנית בשנים האחרונות. כפי שתואר, עתירה זו היא עתירה שניה שהוגשה בנושא במהלך פרק זמן של כשנה, לאחר שבתוך ארבעה חודשים בלבד המשיבים הפרו את התחייבותם לפעול כדין. טעם מרכזי לכך שהתופעה אינה מתקיימת בהיקפים שהיתה הוא מצב החירום הכליאתי בשב"ס, אך מספר הכלואים, ואחוז העצורים הגבוה ביניהם, מלמדים כי בהיעדר שינוי מדיניות, משבר נוסף ממתין מעבר לפינה. לאור זאת, התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לקבוע מנגנון שיחייב את התאמת מדיניות המעצרים למצבת הכליאה, ובמסגרת הצו על תנאי הורה בית המשפט למשיבים ליתן טעם "מדוע מספר מקומות המעצר הפנויים לא יילקח בחשבון על ידי גורמי האכיפה כשיקול נוסף בקביעת היקף המעצרים".
66. המשיבים טוענים, כי אין לכרוך את מספר מקומות המעצר הפנויים כשיקול בקביעת היקף המעצרים, שכן מדובר בשיקול חיצוני וזר לדיני המעצרים, אשר שקילתו תוביל לאכיפה שרירותית ומפלה. אלא

שתשובת המשיבים מסלפת את טענותיה של העותרת כפי שהוצגו בכתב העתירה, ועמדתם מנוגדת לחובתם לפעול בהתאם לחוק, ולפרשו באופן שמגן על זכויות אדם. להלן יפורטו טענות המשיבים והקשיים הטמונים בהן.

(1) הטענה שהפתרון הוא פתרון תשתיתי בלבד

67. המשיבים טוענים, כי שורשיה של תופעת הלנת העצורים בתחנות המשטרה הוא במצוקה תשתית במצאי תאי המעצר בתחנות המשטרה ומתקני שב"ס, שאינם תואמים את "העלייה החדה וחסרת התקדים במצבת הכלואים", ועל כן המענה למצוקה הינו בעיקרו באמצעות טיוב התשתיות והוספת תאי מעצר (פסקאות 84-85 לכתב התשובה). אלא שגורמים מקצועיים חולקים על עמדה זו.

68. ראשית, בניגוד למתואר, הלנות עצורים בתחנות המשטרה אינה תוצאה של עלייה חדה במצבת הכלואים. כפי שעולה מדוח מבקר המדינה, העלייה במספר הכלואים שהובילה למשבר שתוצאתו, בין היתר, היא הלנת עצורים בתחנות המשטרה, היתה איטית ולא עקבית (מבקר המדינה **מעצרים פליליים בישראל** 1804 (2020)).

69. כבר בשנת 2015 התייחס מבקר המדינה לגידול במספר המעצרים, ולמודל שהכין המשרד לביטחון פנים לשם התמודדות עם גידול זה, שלא תאם את מספר מקומות המעצר הקיימים. על פי הדוח, המודל האמור קובע כי הגם שמענה מרכזי לפער בין מספר העצורים למספר מקומות המעצר צריך להיות הקמת מתקני כליאה חדשים, נקבע כי הקמת מתקנים שיתנו מענה מלא לבעיה הינו **"יעד שאפתני ביותר"**. על כן, המשרד המליץ כבר בעת ההיא לבחון פתרונות נוספים, בהם חלופות כליאה, עבודות שירות ושימוש מוגבר באמצעים לשחרור עצורים בתחנות המשטרה. המשרד מסר למבקר המדינה, כי מקומות כליאה חדשים **"אינם מהווים פתרון שלם לא למצוקת מקומות הכליאה ולא לסוגיית תנאי הכליאה והמעצר"**, והוסיף כי **"סוגיית חלופות מעצר מטופלת על ידו [...] (מבקר המדינה העברת הטיפול בבתי המעצר ממשטרת ישראל לשירות בתי הסוהר 377-379 (2015)). אם כן, כבר לפני עשור, סבר המשרד לביטחון פנים עצמו כי יצירת מקומות כליאה חדשים אין בכוחה לפתור באופן מלא את מצוקת המקום, וכי פתרון לבעיה חייב לכלול חלופות מעצר והפחתת הכלואים.**

70. הדוח השנתי של הסניגוריה הציבורית לשנת 2023 מתייחס גם הוא לפתרונות הנחוצים לשם התמודדות עם משבר הכליאה הקשה. הדוח קובע, כי תופעת הלנת העצורים בתחנות המשטרה היא תופעה חוזרת, הקשורה באופן ישיר לצפיפות השוררת במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר. **הצורך בהפחתת מעצרים מיותרים הוא צורך דוחק, בפרט לאור משבר הכליאה הנוכחי**. עוד קובע הדוח, כי **"המפתח לפתרון בעיית הצפיפות טמון בצמצום כליאה עודפת: הפחתת שיעור המעצרים בפרט בעבירות קלות" (הסניגוריה הציבורית – דוח שנתי 2023, בעמ' 58).** לעניין עומקו של המשבר השורר כעת נכתב, כי **"עם קליטתם הפתאומית של אלפי עצורים ואסירים עקב המלחמה, מצופה היה כי תיערך חשיבה מחודשת וינקטו צעדים מידיים להפחתת הצפיפות במתקני הכליאה**. למרות זאת, נראה כי הגורמים האמונים על הנושא ממשיכים להשליך יתבסס על פתרונות הדרגתיים מבוססי בינוי". לאור זאת, הציע הדוח שורה של פתרונות נוספים להפחתת הצפיפות, בהם צמצום שיעור המעצרים (שם, בעמ' 28).

71. התפיסה כי פתרון לצפיפות במתקני כליאה לא יכול להסתמך רק על יצירת מקומות כליאה חדשים, אלא גם על צמצום מספר הכלואים, איננה חדשה ועמדה גם בבסיס שורה של המלצות שונות שניתנו בעניין מדיניות הענישה של ישראל. בדוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים – דין וחשבון (2015) (ועדת דורנר), אשר מסקנותיו אומצו על ידי הממשלה בהחלטת ממשלה 1840 מיום

11.8.2016, הומלץ על הפחתת השימוש בכליאה מטעמים שעיקרם שיפור אפקטיביות הענישה ושיקום עבריינים. לצד זאת, כותבי הדוח קשרו בין מדיניות המצמצמת כליאה לכל אורך ההליך הפלילי, ובכלל זה מעצרים, לבין צמצום הצפיפות במתקני הכליאה ושיפור התנאים שבהם מוחזקים כלואים. עוד נקבע, כי מניע עיקרי לאימוץ עבודות השירות ופיתוח תכניות של חלופת מאסר הינו הצפיפות הרבה בבתי הכלא (שם, בעמ' 59-61). **אם ניתן לשקול את הפחתת הצפיפות והפחתת עלויות הכליאה כשיקול בעת ענישת אדם שהורשע, קל וחומר שהצפיפות וזכויות הכלוא חייבות להיות שיקול בעת כליאת אדם שחפותו עומדת לו.**

72. למעשה גם השב"כ הצהיר בחודש יוני 2024 כי מדיניות המעצרים הביטחוניים השתנתה לאור הצפיפות במתקני הכליאה (ראו את מכתבו של ראש השב"כ לשעבר, רונן בר, מיום 26.6.2024, אשר הוגש לבית המשפט במהלך הדיון שהתקיים ביום 8.7.2024). **אם שיקול הצפיפות איננו זר בגיבוש מדיניות המעצרים הביטחוניים, מקל וחומר שהוא איננו זר למדיניות המעצרים הפליליים.**

73. השיקול של מקומות המעצר הפנויים נשקל במסגרת מדיניות המעצרים גם בעת ההתמודדות עם מגפת הקורונה. באותה העת נחקק תיקון חקיקה אשר חייב שופט, בבואו לצוות על מעצרו של אדם, לשקול את חיוניות המעצר, בהתחשב, בין היתר, במצב הכליאה באותה העת (חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (מעצר חשוד בעת מניעה לקדם חקירה), תש"ף-2020). כלומר, המשיבים הכירו בכך שמספר מקומות הכליאה יכול – ואף צריך – להוות שיקול בעת מתן הוראה על מעצר חשוד.

74. לשיטת המשיבים, לא ניתן ללמוד ממדיניות המעצרים בתקופת הקורונה לענייננו, שכן זו נקבעה בעת "משבר בריאותי חמור" ובבסיסה עמדה "תכלית בריאותית מובהקת, שעניינה צמצום מגעים ומניעת התפשטות מגפת הקורונה במקומות סגורים וצפופים". המשיבים סברו, כי מדובר בהוראת שעה חריגה, שלא "ניתן ללמוד מהוראותיה ומהתכלית הבריאותית שעמדה בבסיסה, לעניינו של הצו על-תנאי שניתן בעתירות דנן" (פסקה 14 לתשובת המשיבים לדרישה לפרטים נוספים). אלא שגם משבר הכליאה הנוכחי הינו משבר חריף, אשר משפיע על בריאותם של כלואים, כמו גם על זכויותיהם החוקתיות האחרות.

75. בנוסף, מחקרים מלמדים כי בנייה של מתקני כליאה חדשים ללא השקעה בחלופות כליאה מובילה בסופו של יום להגדלה של מספר הכלואים ומותירה את הצפיפות על כנה. בהיעדר פיתוח של חלופות כליאה, ועידוד מדיניות תביעה ואכיפה אשר עושה בהן שימוש, מתקני הכליאה החדשים עוברים הצפפה (Albrecht, Hans-Jörg. *Prison overcrowding—finding effective solutions: strategies and best practices against overcrowding in correctional facilities*. edition iuscrim, 2012; Guetzkow, Joshua, and Eric Schoon. "If you build it, they will fill it: The consequences of prison overcrowding litigation." *Law & Society Review* 49.2 (2015): 401-432).

76. מעבר לכך, הפתרון התשתיתי הוא פתרון ארוך טווח שלא ניתן מענה למשבר אשר צפוי להתרגש על תחנות המשטרה בהקדם, משהוראת השעה המאפשרת לצופף כלואים במתקני השב"ס עד אפס מקום תפקע. כפי שעולה מדיווח הכליאה לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, פתרונות הבינוי של המשיבים מתקדמים בעצלתיים, ואופי המשבר הכליאתי וחומרתו מחייבים את המשיבים לשקול פתרונות שיתנו מענים בהווה ובעתיד הקרוב, ולא רק בעוד שנים ארוכות.

(2) הטענה שמספר מקומות המעצר הפנויים הינו שיקול חיצוני וזר לדיני המעצרים שאינו מעוגן בדין

77. לטענת המשיבים, מספר מקומות המעצר הפנויים אינו יכול להוות שיקול בקביעת היקף המעצרים, משום שמדובר בשיקול חיצוני וזר לדיני המעצרים, אשר איננו מעוגן בהוראות הדין, ועלול להביא לפגיעה בתכליות המעצר (פסקאות 83 ו-85 לכתב התשובה). נתייחס לדברים.
78. סעיף 13(א) לחוק המעצרים קובע את עילות המעצר טרם הגשת כתב אישום. אלו כוללות את קיומו של יסוד סביר לחשש מפני שיבוש הליכי חקירה, יסוד סביר לחשש כי החשוד מסכן את ביטחונם של אדם, של הציבור או את בטחון המדינה, או הצורך לנקוט בהליכי חקירה שלא ניתן לנקוט אלא כשהחשוד במעצר. אכן, על פניו שיקולים אלו אינם כוללים את שיקול קיומו של מקום מעצר.
79. אלא שהשאלה האם קיים מקום מעצר פנוי, אם לאו, אינה שאלה חיצונית או זרה לדיני המעצרים, כי אם שאלה המשליכה ישירות על הקביעה האם המעצר נעשה בהתאם לדיני המעצרים או בניגוד להם, ולפיכך, מהווה חלק אינהרנטי מהם. סעיף 1(א) לחוק המעצרים קובע, כי "אין מעצר ועיכוב אלא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו". כלומר, החובה כי המעצר יתקיים בהתאם להוראות חוק המעצרים מובנית לתוך יתר הסעיפים, שכן כל מעצר בניגוד להוראות החוק – למשל, כליאת עצורים בתא שאינו תא מעצר מוכרז – הינו אסור.
80. בנוסף, כפי שתואר בהרחבה בעתירה, כליאת עצורים במקום שאיננו מקום מעצר מוכרז מביאה לפגיעה אנושה בזכויותיהם החוקתיות המוגנות. סעיף 1(ב) לחוק המעצרים קובע, כי "מעצרו ועיכובו של אדם יהיו בדרך שתבטיח שמירה מרבית על כבוד האדם ועל זכויותיו". אם כן, החזקת אדם בתנאים שמובילים לשלילת זכויות שחורגת מהפגיעה הנגרמת מעצם המעצר אסורה לפי חוק המעצרים עצמו.
81. קריאה הרמונית של חוק המעצרים מורה כי כדי שמעצר יהיה חוקי, הוא חייב להיות ב"מקום מעצר", כלומר תא מעצר מוכרז, ועל כן, לא זו בלבד ששיקול קיומו של מקום מעצר עשוי להיות שיקול רלוונטי בקביעת מדיניות המעצרים, אלא שעל גורמי האכיפה מוטלת החובה לשיקול זה.
82. בנוסף, בהתאם לכלל הפרשני על פיו יש לנקוט "פרשנות מצמצמת ודוקנית של הוראת דין השוללת או מגבילה זכויות אדם" (ע"מ 5569/05 **משרד הפנים נ' עויסאת** (10.8.2008)), פסקה 14 לפסק דינה של הנשיאה ביניש), הרי שלא ניתן לפרש את סעיף 13 לחוק המעצרים ככזה שמתיר מעצר שיוביל לפגיעה בזכויות אדם מעבר לנדרש. הדבר אף נלמד מסעיף 13(ב) לחוק המעצרים, הקובע כי יש להעדיף חלופת מעצר, שפגיעתה בחירותו של החשוד פחותה, אם ניתן להשיג באמצעותה את מטרת המעצר. מאחר שמעצר במקום שאיננו מקום מעצר מוביל לפגיעה העולה על הנדרש, ולאחר שהוכר כי החזקה של עצורים בצפיפות משקפת "תנאי כליאה שאינם ראויים למחיתו של אדם" (עניין **שטח המחיה**, בפסקה קכ"א לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין), הרי שמוטלת על המשיבים חובה לכלול את שיקול קיומו של מקום מעצר בעת ההחלטה אם לעצור אדם.
83. בתי המשפט עמדו גם הם על החובה לשיקול את העמידה בתנאי המעצר הקבועים בחוק המעצרים כשיקול בעת מעצר. בעמ"ת 2687-08-23 **מז"י נ' גסאן עזה** (1.8.2023) (להלן: **גסאן עזה**) קבע בית המשפט, כי **התנהלות המשיבים, אשר לא שקלו שיקולים אלו והחזיקו עצורים בתנאים המנוגדים לחוק, הופכת את חוק המעצרים לאות מתה**, וכי המשיבים אינם יכולים להתעלם מהפגיעה בזכויות הנגרמת מהמדיניות הקיימת, שמתעלמת מהמשבר. במ"י 71232-07-23 **משטרת ישראל נ' בן עמי** (3.8.2023) נקבע, כי "יש להמנע מהוראה על מעצר מתוך ידיעה ברורה שהמעצר יתקיים בתנאים הסותרים את הוראות החוק".

וראו גם את יתר פסקי הדין המפורטים בפסקאות 84-87 לכתב העתירה. המשיבים לא טרחו להתייחס לפסיקה זו בכתב התשובה מטעמים ולהסביר את חוסר ההלימה בין עמדתם לבניה.

(3) הטענה ששקילת מספר המקומות הפנויים תוביל לאכיפה בלתי אחידה, שרירותית ומפלה

84. לטענת המשיבים, מצאי מקומות המעצר הפנויים הוא נתון תנודתי ומשתנה מידי יום, והגורם המחליט לא יכול לדעת את מצבת הכלואים בעת קבלת ההחלטה על מעצרו של אדם. בנוסף, נטען כי השינויים התכופים במספר מקומות המעצר הפנויים יובילו לאכיפה לא אחידה של החוק, כאשר אנשים שעברו את אותה עבירה יקבלו יחס שונה בהתאם למצבת הכליאה במועד מעצרו (ראו פסקאות 86-87 לכתב התשובה).

85. העותרת לא ביקשה שיחסם של גורמי האכיפה לחשודים ישתנה מידי יום ביומו ביחס למצבת הכליאה. מה שהתבקש הוא שבטרים פורץ משבר כליאתי בתחנות המשטרה, יידרשו גורמי האכיפה – המשטרה והפרקליטות – **לקבוע מבעוד מועד** מדיניות מעצרים שתתאים לכך שמספר מקומות המעצר הפך מוגבל עד מאד. לא מדובר על מצב שבו השוטר בשטח צריך לדעת אם מקום המעצר האחרון נתפס, אלא על הכרה כי **כשמקומות המעצר הופכים משאב מוגבל, השימוש בהם צריך להיות מושכל**.

86. טוענים המשיבים, כי עמדת העותרת תביא לשחרור של מי שמסוכנים לחברה בשל היעדר מקום מעצר, אך דווקא עמדת המשיבים, המסרבים להתייחס למספר מקומות המעצר כאל שיקול, היא שהובילה לכך. נזכיר, כי ערב הגשת העתירה הורו בתי המשפט, בשורה של תיקים, על שחרורם של חשודים, אם לא יועברו למתקני שב"ס (ראו הפסיקה המפורטת בפסקאות 77-78 לכתב העתירה). כלומר, חשודים שוחררו לא בהתאם למסוכנותם או לפגיעה שתגרם לחקירה אם ישוחררו, אלא אך ורק בהתאם למצבת הכליאה במועד מעצרו, ללא שניתן משקל מספק למסוכנותם.

87. במילים אחרות – **בהיעדר הבניה של שיקול הדעת וקביעת מדיניות מעצרים המותאמת למצבת הכליאה, עצורים משוחררים באופן שרירותי ולא אחיד**, לפי קיומו של מקום כליאה ביום בו הובאו בפני שופט. הכנסת השיקול של מקומות מעצר פנויים למדיניות המעצרים תחייב את גורמי האכיפה לעצור ולבקש הארכת מעצר רק במקרים החמורים ביותר, כך שיובטח שמי שקיים יסוד סביר לחשוש כי הם מסכנים את הביטחון יורחקו מהציבור. כך תובטח אכיפה שוויונית שאיננה מבוססת על מצבת הכליאה היומית, ואשר תאזן נכונה בין ביטחון הציבור והאינטרסים של רשויות האכיפה לבין זכויות העצורים.

88. בהינתן שהצפיפות במתקני הכליאה של שב"ס עלתה עשרות מונים מאז הוגשה העתירה, ומצבת הכלואים מונה כ-162% מתקן הכליאה, הרי שהיום, יותר מתמיד, נדרשת התאמה של מדיניות המעצרים למצב החירום. בעניין **גסאן עזה** קבע בית המשפט: "בשים לב לכך **שעת משבר היא**, כשמספר מקומות הכליאה מוגבל, וכל עוד לא יוכשרו מקומות כליאה נוספים נמצא כפוגעים בהוראות חוק המעצרים, אין מנוס אלא לקבוע שבמקרים הראויים, ובמיוחד הדברים נכונים בעבירות שרף חומרתן אינו גבוה, **האיזון במקבילית הכוחות שבין האינטרסים השונים ייטה לטובת שחרור בחלופה**". הדברים שהיו יפים בקיץ 2023 יפים אף יותר היום.

(4) הטענה שפעולות המשיבים פתרו את המשבר ושאין צורך בשינוי מדיניות המעצרים

89. לטענת המשיבים, די בפעולות שנקטו להתמודדות עם משבר הצפיפות כדי להביא לפתרונו. בכל הכבוד, מאמצייהם של המשיבים הסתכמו בקביעת מדיניות "ויסות" עצורים בין תחנות ובניה ושיפוץ של 13 תאי

מעצר בתוך קרוב לשנתיים. מדובר בטיפה בים למול אלפי העצורים ועצורי הימים אשר ישטפו את תחנות המשטרה עם פקיעת הוראת השעה וההכרזה על מצב חירום כליאתי.

90. בנוסף, המשיבים טוענים כי הנחייה 5.24 של פרקליט המדינה, "מדיניות בעניין הגשת בקשות למעצר עד תום ההליכים ובחינת מתן הסכמה לשחרור בערובה ותנאי שחרור (חלופת מעצר) או למעצר בפקוח אלקטרוני", עשויה להפחית את מספר העצורים באופן שישליך על מקומות המעצר הפנויים. מבלי להפחית מחשיבותה של הנחיה זו, הרי שהיא פורסמה ביום 18.10.2022, ובפרק הזמן בו היא עומדת בתוקף, משבר הכליאה רק הלך והחריף. ניכר כי לא די בה לבדה כדי להתמודד עם השטף.

91. עוד מתייחסים המשיבים לדוח הביניים הראשון של הוועדה הציבורית לבחינת נושא המעצרים לצורכי חקירה שפורסם בחודש ינואר 2024 (דוח ועדת דותן), ולהמלצתו להרחיב ולשנות את סמכותו של קצין ממונה בתחנת המשטרה להטיל תנאים על שחרור חשוד, כחלופה למעצר. כן מצוין כי הוכן תזכיר חוק לעיגון סמכויות אלו, אך זה טרם אושר על ידי הדרג המדיני. בלי להקל ראש בחשיבות המלצות דוח ועדת דותן, אלו טרם יושמו, ולא ברור האם ומתי יופץ תזכיר החוק.

92. אם כך, אין בכל אלו כדי לייתר את הצורך האקוטי בקביעת סדרי עדיפויות בכל הנוגע למעצרים, שיחייבו כי מעצרים יעשו בהתאם למצבת הכליאה. אם לא כן, עולה החשש כי גורמי האכיפה ימשיכו להעדיף מעצרים על פני חלופות מעצר, ומצבת הכליאה תמשיך לגדול ללא קשר ליכולתם של המשיבים לעמוד בחוק המעצרים.

(5) מצוקת הכליאה היא תוצאה של מדיניות מעצרים, ופתרונה חייב להיות שינוי מדיניות זו

93. טרם סיום יוקדשו מספר מילים לחידוד הצורך האקוטי בקביעה, כי מדיניות האכיפה חייבת לקחת בחשבון את מצבת הכליאה בעת שגרה, ועל אחת כמה וכמה בהינתן משבר הצפיפות החריף במתקני שב"ס, שיגיע גם לתחנות המשטרה.

94. כפי שתואר, הצפיפות במתקני שב"ס איננה תופעה חדשה. בשנת 2020 בחן מבקר המדינה את התנהלות התביעה בתיקי מעצרים, וממצאיו הצביעו לא רק על צפיפות קשה, אלא גם על קשר בין מדיניות המעצרים לצפיפות ועל הצורך בשינוי מדיניות המעצרים. בין היתר, השווה המבקר את המצב בישראל למצב בעולם באמצעות שימוש במדד העצורים, מדד הבוחן את שיעור העצורים מבין כלל הכלואים במתקני הכליאה במדינה, ואת שיעור העצורים ל-100 אלף איש מכלל האוכלוסייה. נמצא כי בשנת 2017, שיעור העצורים מבין כלל הכלואים בישראל היה 35.8%, לעומת הממוצע במדינות החברות במועצת אירופה, שעמד על 23.3%. עוד נמצא כי ישראל היתה בין חמש המדינות בהן שיעור העצורים ל-100 אלף איש היה הגבוה ביותר בין מדינות ה-OECD (מבקר המדינה, **התנהלות מייצגי המדינה בערכאות בתיקי מעצר**, עמ' 1965-1966 (2020) (להלן: **התנהלות בתיקי מעצר**)). עוד מצא המבקר, כי בשנים שבהן ערך את בחינתו היתה עליה במספר הבקשות למעצר עד תום ההליכים. לאור הממצאים קבע המבקר: "הנתונים על אודות היקף הבקשות למעצר עד תום ההליכים **משקפים את גישתם של גורמי התביעה בנוגע לחומרת התיקים המטופלים על ידם**. לנוכח העלייה בשיעור הגשתן של בקשות למעצר עד תום ההליכים, ונוכח העובדה שב ישראל מספר העצורים ל-100 אלף איש גבוה לעומת שאר מדינות ה-OECD, **על גורמי התביעה לבחון את מדיניות המעצרים עד תום ההליכים** [...]". לשם השלמת התמונה, יצוין כי כיום שיעור העצורים בין כלל הכלואים הפליליים עומד על 36%. לעומת זאת, השיעור הממוצע של העצורים מבין כלל הכלואים בקרב מדינות מועצת אירופה עמד בינואר 2023 על 30%, והחציון עמד על 25%

Council of Europe Annual Penal statistics SPACE 1, Prison Populations survey 2023, p. 11-)
(13).

95. נתון חמור זה ניתן להסבר רק באמצעות מדיניות המעצרים של גורמי האכיפה. מהנתונים שפרסמה משטרת ישראל נלמדת **מגמה מדאיגה של מעצרים לא נחוצים**, כאשר מאז שנת 2019 בכל שנה עלה מספר העצורים, אך ירד שיעור העצורים שהוגש נגדם כתב אישום. בשנת 2019 עמד מספר העצורים על כ-50 אלף, והוגשו כתבי אישום נגד 50% מתוכם. בשנת 2023 נעצרו כ-52 אלף איש וכתבי אישום הוגשו נגד 40% מתוכם בלבד. הדבר מלמד על מעצרי יתר. עוד עולה, כי עיקר המעצרים בכל אחת מהשנים האלו היו בעבירות שאינן עבירות גוף או רכוש, אלא בעבירות סדר ציבורי, שהינן עבירות ברמת חומרה פחותה יחסית (משטרת ישראל, **השנתון הסטטיסטי 2023**, עמ' 31 (3.3.2024)). בשנת 2023 כ-73% מכלל המעצרים היו בעבירות סדר ציבורי (שם, בעמ' 32).

96. נתון נוסף המלמד על כך שהצפיפות היא תוצאה של מדיניות מעצרים, ולא תוצאה של force majeure, הוא ממצא מבקר המדינה לעניין השימוש בפיקוח אלקטרוני חלף מעצר. נמצא כי עיקר השימוש בכלי זה נעשה בעבירות שהינן באחריות פרקליטות המדינה, כלומר, עבירות שבהן עילת המסוכנות גבוהה יותר (התנהלות בתיקי מעצר, בעמ' 1996). משמע – **השימוש בחלופת מעצר איננו קשור בהכרח למסוכנות הנשקפת מהעצור, אלא למדיניות הגוף שמנהל את התביעה**, והשוני בין מדיניות הפרקליטות למדיניות טועני המטרה.

97. ואכן, ערב הגשת העתירה ביקרו בתי המשפט את המדינה על שינוי מדיניות המעצרים בתיקי רכוש, שתרמה למשבר הכליאה: "יש לקחת בחשבון את העובדה שכליאת גנבי הרכב בשנה האחרונה, **תוך שינוי המדיניות שנהגה בעניין זה, היא בעלת משקל משמעותי ביצירת משבר הכליאה**" (מ"י 6410-08-23 **תחנת משטרה – בני ברק נ' ביצ'ץ'** (3.8.2023)).

98. אלא שהחרפת משבר הכליאה לא הובילה לשינוי במדיניות המעצרים. להיפך. כך למשל, המדינה שינתה והחריפה לאחרונה את מדיניות המעצרים במקרים של עבירה ראשונה של נהיגה בעת פסילת רישיון. בית המשפט ביקר את שינוי מדיניות זה: "**המבקשת לא הסבירה מדוע חל שינוי בהתנהלותה** שכן עד כה נהג אשר נחשד בנהיגה בזמן פסילה בפעם הראשונה – לרוב היה מקבל הזמנה לדיון ולכל היותר היתה מוגשת בקשה לפסילתו עד תום ההליכים. [...] **דומה כי הגשת בקשה למעצר [...] בכל מקרה ראשון של נהיגה בזמן פסילה עולה כדי שימוש לרעה בכוחה של המבקשת**. יש בבקשה מסוג זה כדי להכביד על עבודתם של בית המשפט, לגרום ל"הצפה מיותרת" ולהפחית מיעילות הדיונים" (בשה"ת 1778-06-25 **מד"י נ' פלוני** (5.6.2025)).

החלטת בית המשפט בשה"ת 1778-06-25 **מד"י נ' פלוני** (5.6.2025), מצורפת ומסומנת **כנספח א'**.

99. דוגמה נוספת היא שינוי מדיניות המעצרים בחשד לעבירות ביטוי, והקביעה כי ככלל אלו יוחזקו במעצר, ואם יוגש כתב אישום – במעצר עד תום ההליכים (דברי עו"ד שלומי אברמזון, ראש תחום – בטחון ותפקידים מיוחדים, פרקליטות המדינה, פרוטוקול ישיבה מס' 425 של ועדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת ה-25, בעמ' 15 (8.9.2024)). בלי לחוות עמדה לעניין מדיניות ההעמדה לדיון, עולה השאלה האם לא ניתן לאיין את מסוכנותם של חשודים אלו באמצעות חלופות מעצר, במיוחד לאור העובדה שמדובר במאות נחקרים (שם), ולאור הצפיפות במתקני הכליאה. תהייה דומה עולה למול שינוי מדיניות האכיפה ביחס לשוהים בלתי חוקיים, אשר מורה על מעצר והעמדה לדיון אף בגין עבירה ראשונה.

100. בשורה של החלטות בבקשות להארכת מעצרים ביקרו בתי המשפט את התנהלות המדינה, ואת היד הקלה על הדק המעצרים: "תיק נוסף שמגיע לפתחו של בית המשפט כאשר בצדו קיימת תהיה מדוע פעלה המשטרה למעצרו של החשוד והבאתו לבית המשפט כאשר ניתן היה להורות על שחרורו עוד בתחנה. [...] **שאלה [...]** **שלא ניתן להתעלם היא שאלת העומסים בהם נתונה תחנת המשטרה ושאלת תיעדוף התיקים והתהייה מדוע קצין ממונה לא הפעיל את הסמכות המוענקת לו והורה על שחרורו של החשוד.** בית המשפט יושב לדיון בהליך מעצר ימים במסגרת הליך זה בית המשפט יוכל להורות על שחרורו של החשוד ולתקן את העוול שנדרם לו וכך אני מורה לעשות" (מ"י 7665-03-25 **תחנת משטרה באקה אל גרביה נ' פדר** (4.3.2025)). ובתיק אחר נקבע: "**לא ברור מדוע היחידה החוקרת לא הפעילה את שיקול הדעת המוקנה לה ולשחרר אותו בתחנה בתנאים של הרחקה בלבד. לא ברור מדוע היחידה החוקרת שנתונה תחת עומס רב ומחסור בכח משטרה בוחרת 'לבזבז' משאבים על תיק שברור כי לא צריך להגיע לבית המשפט**" (מ"י 56135-11-24 **תחנת משטרה – חדרה נ' אלקובי** (24.11.2024)). וראו גם את קביעות בית המשפט במ"י 65307-04-25 **תחנת משטרה ג'סר א-זרקא מרחב חוף נ' ג'רבאן** (29.4.2025) ובמ"י 39548-12-24 **תחנת משטרה חדרה נ' סוסנוב** (16.12.2024).

החלטת בית המשפט במ"י 7665-03-25 **תחנת משטרה באקה אל גרביה נ' פדר** (4.3.2025), מצורפת ומסומנת **כנספח ב'.**

החלטת בית המשפט במ"י 56135-11-24 **תחנת משטרה – חדרה נ' אלקובי** (24.11.2024), מצורפת ומסומנת **כנספח ג'.**

החלטת בית המשפט במ"י 65307-04-25 **תחנת משטרה ג'סר א-זרקא מרחב חוף נ' ג'רבאן** (29.4.2025), מצורפת ומסומנת **כנספח ד'.**

החלטת בית המשפט במ"י 39548-12-24 **תחנת משטרה חדרה נ' סוסנוב** (16.12.2024), מצורפת ומסומנת **כנספח ה'.**

101. לסיכום ראש זה של הצו על תנאי יודגש, כי העותרת אינה מבקשת מבית המשפט הנכבד לקבוע את מדיניות המעצרים של המשיבים, אלא לקבוע כי זו צריכה לקחת בחשבון את מספר מקומות הכליאה. המשבר הכליאתי הוא תוצאה של מדיניות המעדיפה מעצרים על פני חלופות מעצר במגוון הולך ומתרחב של עבירות, ואשר אינה נותנת משקל לעובדה שמקומות כליאה מהווים משאב מוגבל, אשר יש לעשות בו שימוש מושכל שמבטיח את זכויות העצורים על פי חוק.

ז. סיכום

102. משבר הכליאה שזלג לתחנות המשטרה בשנים 2022 ו-2023 לא הסתיים. המשטרה ממשיכה להלין עצורים בתאי שהייה בניגוד לדין, והתחנות המוכרזות אינן עומדות באופן שיטתי בהוראות חוק ותקנות המעצרים ונהלי המשטרה. בנוסף, סירוב המשיבים להתאים את מדיניות המעצרים למצבת הכליאה מוביל כעת וצפוי להוביל בהמשך להחרפת משבר הכליאה ולכך שעצורים יוחזקו בתנאים לא אנושיים שאינם בהלימה לדרישות הדין.

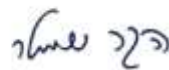
103. התאמת מדיניות המעצרים למצבת הכליאה מתחייבת לאור הפיכת מקומות מעצר למשאב מוגבל, והינה תנאי לכך שביטחון הציבור יישמר תוך הגנה על זכויות עצורים, ולכך שהמשטרה, אשר אמונה על אכיפת החוק, תפעל בהתאם לו.

104. לאור כל האמור לעיל, מתבקש בית הדין הנכבד להפוך את הצו על תנאי למוחלט בשלושת ראשיו.

28 באוגוסט 2025



ניצן אילני, עו"ד



הגר שחטר, עו"ד

ב"כ העותרת