

שלום רב,

הנדון: השגה על תמ"א 46 – "מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים"

"בדיון במועצה הארצית היו איזה שני קטבים בעצם של התייחסות שקוטב אחד בעצם אמר בואו נעשה משהו שבעצם טובי מיטיב להציג את הקוטב הזה הכי טוב זה לעשות משהו שכמעט בעצם נשמע ונראה כמו כפר נושא. כן, זאת אומרת, בואו ניתן את המקסימום שניתן, הטוב ביותר, המרווח, הקוסם וכדומה וזה נטיית הלב, אני מניח, של כולנו. יש קוטב אחר שבכל זאת הוצג של, שאמר לא צריך לתת פה תנאים יותר מדי טובים בכדי שניצור איזושהי התעניינות ומשיכה, יש חמישה מיליון בדרום סודן או משהו כזה, תשמעו חבריה יש פה איזה מתקן נפלא, נותנים לנו אוכל, מגרשי משחקים, הכשרה, תתחילו להגיע. זאת אומרת אלא ניתן משהו מאוד מינימלי, ואפילו קצת מתחת לזה בכדי שלא שזה לא יהיה אטרקטיבי מדי. אנחנו נמצאים בין שתי, אני פשוט מזכיר את שני הקטבים האלה. יש כמובן גם את הנושא הכספי בסופו של דבר, גם ברקע. כמה המדינה רוצה ומוכנה להשקיע בכל זה. אז בין שלושת הקטבים האלה או הנושאים אנחנו נמצאים."

בהתאם להודעת המועצה הארצית שהתפרסמה בעיתונים ב-20.9.2011, ולפיה ניתן להגיש השגות על תמ"א 46 בתוך 45 יום ממועד הפרסום, אנו מתכבדים להגיש לכם השגה על התוכנית שבנדון.

א. רקע עובדתי

1. עמותת "במקום" נוסדה על ידי מתכננים ואדריכלים ב-1999 במטרה לקדם את זכויות האדם בתכנון המרחבי בישראל ובשטחים הנתונים תחת שליטתה. העמותה משתמשת בכלים מקצועיים כדי לסייע לקבוצות מוחלשות לממש את זכויותיהן בתחומי התכנון, הדיור והשימוש במשאבי קרקע.
2. ראשיתה של תמ"א 46 בהחלטת ממשלה מס' 2507 מה-28.11.2010 שבה הוחלט להקים "מרכז שהייה למסתננים מגבול מצרים". יצוין כי החלטת הממשלה לא התייחסה להיבטים התכנוניים הכרוכים בהקמת המרכז וממילא לא הטילה על המועצה הארצית לקדם תוכנית למרכז השהייה. בהחלטת הממשלה נקבע כי המרכז יחל לפעול "לא יאוחר מ-6 חודשים מיום קבלת החלטה זו", דהיינו: בסוף מאי 2011.
3. בניסיון לעמוד בלוח הזמנים הקצר שקבעה הממשלה, המועצה הארצית וועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) קיימו בתדירות גבוהה דיונים בתוכנית שבנדון. כבר ב-4.1.2011 הורתה המועצה הארצית (בישיבה מס' 529) על הכנת התוכנית במתכונת של תמ"א מפורטת שמכוחה ניתן יהיה להוציא היתרי בנייה. הולנת"ע דנה בתמ"א 46 בשלוש ישיבות שנערכו ב-11.1.2011 (ישיבה מס' 447) ב-25.11.2011 (ישיבה מס' 449) וב-17.5.2011 (ישיבה מס' 458) בדיון האחרון במועצה הארצית ב-14.6.2011 (ישיבה מס' 534) הוחלט להעביר את התוכנית להערות הוועדות המחוזיות ולהשגות הציבור.

¹ דורון דרוקמן ממינהל התכנון במשרד הפנים ומ"מ יו"ר הולנת"ע, מתוך תמליל ישיבה מס' 449 של הולנת"ע, 25.1.2011, עמ' 258.

ב. אין הצדקה למתקן המוצע

4. לפי החלטת הממשלה, מרכזו השהייה המוצע נועד להתמודד עם התופעה של אזרחים אפריקאים, בעיקר מאריתריאה וסודן, שחודרים לישראל דרך הגבול עם מצרים. הכוונה היא למנוע מאזרחים אלה, שנטען על ידי הרשויות כי רובם מהגרי עבודה, להגיע למרכזי התעסוקה בערי ישראל, וכך לפגוע בכדאיות הכלכלית של המעבר לתוך ישראל. לפיכך מטרתו הראשית של המתקן המוצע היא הרתעה, על ידי כליאת אנשים שכבר נמצאים בישראל ואשר אין חולק כי אינם עבריינים, כדי להעביר מסר למי שמתכננים להגיע לישראל באותה דרך כי מוטב להם שלא ינסו לחדור לתחומי המדינה.
5. כפי שהוצג למועצה הארצית ולולנת"ע בדיונים בתמ"א 46, בימים אלה מקימה הממשלה מכשול רציף לאורך הגבול עם מצרים, בניסיון למנוע כניסת אנשים לישראל דרכו. הקמת המכשול מתקדמת בקצב מהיר מהמתוכנן, והוא יושלם במהלך 2012.² מאליו מובן שהקמת המכשול תייתר את הצורך המוצהר במתקן המוצע.
6. בנוסף, בדיוני המועצה הארצית והולנת"ע בתוכנית נטען, כי אחד מגורמי המשיכה העיקריים שמעודדים ניסיונות של אזרחים זרים לחדור לישראל הוא אפשרויות מציאת תעסוקה. למרבה הצער, אפשרויות אלה נעוצות בעובדה שיש מעסיקים רבים שמנצלים אותם ומעסיקים אותם בלי היתרים ובניגוד לחוקי העבודה הישראליים, בלי זכויות סוציאליות ולעתים קרובות אף מתחת לשכר המינימום, כל זאת כאשר הממשלה אינה אוכפת על המעסיקים הישראלים את החוק.³ במלים אחרות, עצם קידומו של המתקן המוצע בתמ"א 46 מהווה הודעה מצד הממשלה, כי אינה יכולה או מעוניינת לאכוף על המעסיקים בישראל את חוקי המדינה. במקום להקים מתקן שהייה/כליאה, שיעלה למשלם המסים הישראלי מאות מיליוני שקלים, על הממשלה לאכוף את חוקי העבודה על המעסיקים הישראלים, ולא להטיל את המחר על הקורבנות – על מי שהגיעו לישראל בחיפוש אחר מקלט.
7. יתר על כן: כליאת אנשים, שבהגדרה אינם פושעים, עלולה לייצר השפעות קשות, ולגרום תופעות של מצוקה, אלימות, ניסיונות אובדניים ועוד.
8. לפיכך אין הצדקה להקמת המתקן המוצע וממילא אין צורך בתוכנית שנועדה לאפשר את בנייתו. אנו סבורים שעל המועצה הארצית לדחות את ההחלטה על הקמת מתקן הכליאה מאחר שהוא אינו עומד בקריטריונים אנושיים, אינו עולה בקנה אחד עם דאגה לזכויות אדם וסותר את אמנת המתכננים, הקובעת בין היתר כי בעבודתם יממשו המתכננים **"מחייבות לחברה ולקהילה - במיוחד מחויבים המתכננים להוגנות בחלוקת העלויות והתועלת, תוך כיבוד הצרכים והמאויים השונים של קבוצות גיל, מגדר, הכנסה, השכלה, דת, לאום, תרבות, מוצא ומנהג, ובדגש על אוכלוסיות עם מוגבלויות. מחויבות לאדם באשר הוא אדם – המתכננים מחויבים לכל אדם המושפע על ידי המעשה התכנוני, גם אם הוא שונה, חלוק בדעותיו או בן מיעוט. התכנון ישרת גם את מי שלא שפר חלקם, או שהם מוגבלים, ובדגש מיוחד, את מי שקולם לא נשמע, יגן על זכויותיהם, ישאף לרווחתם, להעצמתם, ולהגשמתם העצמית"**.⁴

² תמליל ישיב מס' 529 של המועצה הארצית, 4.1.2011, עמ' 35.

³ תמליל ישיבה מס' 529 של המועצה הארצית, 4.1.2011, עמ' 30.

⁴ מתוך אמנת המתכננים של איגוד המתכננים בישראל, <http://www.aepi.org.il/loadedFiles/amana.pdf>.

ג. המתכונת של תמ"א אינה מתאימה למתקן המתכונן

9. בשנים האחרונות מנצלת הממשלה שוב ושוב את מערכת התכנון הארצית כדי לעקוף את הליכי התכנון התקינים הקבועים בחוק ולקדם את מטרותיה בהליך מהיר, תוך פגיעה ביכולתו המוגבלת ממילא של הציבור להביא את עמדתו בפני מוסדות התכנון. במסגרת זאת, אחד הכלים העיקריים שבהם משתמשת הממשלה הוא תמ"אות מפורטות, המאפשרות מתן היתרי בנייה (למשל: תמ"א 36א' למתקני שידור, תמ"א 38 לחיזוק מבנים מפני רעידות אדמה).
10. לדעתנו, תופעה זאת אינה ראויה וככלל, תוכניות הכוללות הוראות מפורטות ומאפשרות מתן היתרי בנייה צריכות להיות תוכניות מתאר מקומיות, המביאות בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, תוך התאמה לתנאים הספציפיים שקיימים בכל יישוב, שכונה ומתחם, ולא תוכניות מתאר מחוזיות או ארציות.
11. עם זאת, ניתן להבין את הרציונל שבהכנת תמ"א נושאת (כמו תמ"א 38), שבאה להסדיר נושא ספציפי בפרישה ארצית, לאור הקושי שבהתמודדות עם נושאים כאלה במסגרת תוכנית מתאר מקומית. לעומת זאת, במקרה הנוכחי אין מדובר בתמ"א נושאת, אלא בתמ"א מפורטת שחלה על שטח של 1,065.1 דונם. מדובר אפוא בתמ"א מקומית, שממילא לא חלה על כל שטח המדינה ולא נועדה להסדיר נושא שיש לו רלוונטיות בפרישה הארצית, כמו מתקני שידור סלולריים או חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה. תמ"א 46 היא אפוא תוכנית מתאר מקומית מפורטת, אשר כדי לאפשר את אישורה המהיר, תוך עקיפת דרגי התכנון המקומי והמחוזי ושליטת זכותו של הציבור להגיש לה התנגדויות, הוכנה במתכונת של תמ"א מפורטת. זאת בשעה שאין כל סיבה תכנונית המצדיקה זאת, והטעם היחיד לכך הוא כנראה לוח הזמנים הקצר והבלתי-סביר שהממשלה קבעה להקמתו של מתקן השהייה.
12. למען הסר ספק נדגיש, כי הליך ההשגה שהמועצה הארצית אפשרה במקרה זה אינו יכול להחליף את הליכי ההתנגדות הקבוע בחוק. הליכי ההתנגדות הסטטוטוריים לתוכנית מתאר מקומית/מפורטת שונים בהיבטים מהותיים מהליך ההשגה, שאינו מעוגן בחוק. ראשית, בהליכי ההתנגדות יש זכות ערר מוקנית או מותנית במקרה של דחיית ההתנגדות על ידי מוסד התכנון. כך, במקום שבו מדובר בתוכנית בסמכות מקומית, מי שהתנגדותו נדחתה נהנה מזכות מוקנית להגיש ערר לוועדת הערר המחוזית.⁵ במקרה של דחיית הערר על ידי ועדת הערר המחוזית, קיימת זכות מותנית (באישור יו"ר ועדת הערר) להגשת ערר לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.⁶ כאשר מדובר בתוכנית שבסמכות מחוזית, קיימת זכות מותנית (באישור יו"ר הוועדה המחוזית) להגשת ערר למועצה הארצית.⁷ מטבע הדברים, במקרה של תמ"א מפורטת, אין אפשרות לערור על החלטת המועצה הארצית בנוגע להשגות המוגשות לה, משום שהמועצה הארצית היא מוסד התכנון העליון.
13. שנית, המועד שהחוק קובע להגשת התנגדויות שונה מזה שהמועצה הארצית קבעה אד-הוק להגשת ההשגה בעניינה של תמ"א 46. לפי סעיף 102 לחוק, התנגדות לתוכנית תוגש בתוך חודשיים ממועד הפרסום על דבר הפקדתה, אלא אם החליט מוסד התכנון לקבוע תקופה ארוכה יותר. דהיינו: המחוקק לא אפשר בשום מקרה לקצר את תקופת ההתנגדות לפחות מ-60 יום, וככל שתמ"א 46 היתה מקודמת בצורת תוכנית מתאר מקומית מפורטת, לא היה בסמכות המועצה הארצית או של כל מוסד תכנון אחר להפקידה לתקופה שתפחת מחודשיים. בהינתן שתמ"א אינה מופקדת להתנגדויות הציבור ואינה תוכנית שסעיף 102

⁵ סעיף 112 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: "החוק")

⁶ סעיף 111 לחוק.

⁷ סעיף 110 לחוק.

לחוק חל עליה, קבעה המועצה הארצית כאמור תקופה קצרה של 45 יום בלבד להגשת השגות. מועד הפרסום של תמ"א 46 בעיתונים (כאמור, 20.9.2011) הביא לכך שבתקופה הקצרה ממילא שנקבעה להגשת השגות נכללו כל חגי תשרי, כך שהתקופה האפקטיבית להגשת השגות הסתכמה בכ-30 יום בלבד.

14. שלישית, בוועדות התכנון המקומיות והמחוזיות, מספר הנציגים של הציבור המקומי גדול יותר מאשר במועצה הארצית, והיכרותן עם הרמה המקומית היא מטבע הדברים מעמיקה יותר מאשר זו של המועצה הארצית. לכן מוסדות התכנון בדרג המקומי והמחוזי מסוגלים לבחון תוכניות מתאר מקומיות/מפורטות באופן המביא את האינטרסים המקומיים בחשבון בצורה טובה יותר מאשר המועצה הארצית.

15. אף לגופו של עניין, התוכנית שבנדון עוסקת בתא שטח ספציפי והדרך הנכונה לקידומה היא בתוכנית מתאר מקומית מפורטת, ולא בתמ"א. המועצה הארצית, בהיותה מוסד התכנון העליון, צריכה להקדיש את משאביה המוגבלים לנושאים בעלי חשיבות עקרונית (ר' עע"ם 3663/02 ועד שכונת עין כרם נ' הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה למחוז ירושלים; עע"ם 5239/09 אדם טבע ודין נ' הוועדה המחוזית מחוז מרכז), אשר מוסדות התכנון בדרגים הנמוכים יותר אינם מסוגלים לטפל בהם. לא כך הם פני הדברים בתוכנית שבנדון. הקמת מתקן שהייה/כליאה בתא שטח ספציפי היא נושא לתוכנית מתאר מקומית, וכפי שנראה בהמשך, אף בפועל מתקני כליאה שונים בישראל הוקמו מכוח תוכניות מתאר מקומיות מפורטות שאושרו על ידי הוועדות המחוזיות, בלי צורך במעורבות של המועצה הארצית ובהשקעת זמנה היקר בנושאים לוקאליים שכאלה.

16. לאור כל האמור לעיל, לא היה מקום לקידום התוכנית שבנדון במתכונת של תמ"א, לא היה מקום לכך שהמועצה הארצית תעסוק בתוכנית זאת, אשר היה צריך להותיר את הטיפול בה לדרגי התכנון המקומי והמחוזי, ובוודאי לא היה מקום לשלילת זכותו של הציבור להגיש לה התנגדויות במתכונת הקבועה בחוק. בהקשר זה נזכיר, כי סעיף 260 לחוק קובע כי מוסד תכנון ידון בתוכניות שמוגשות על ידי הממשלה לפני הדיון בתוכניות אחרות. לפיכך, החוק עצמו יוצר מסלול לקידום מהיר של תוכניות ביוזמה ממשלתית. ככל שהממשלה היתה מעוניינת לקדם במהירות תוכנית להקמת מתקן שהייה למסתננים, היה עליה לעשות זאת על ידי ייזום תוכנית מתאר מקומית מפורטת והפקדתה בהליכים הקבועים בחוק, בהתאם לסעיף 260 האמור. בכך היה כדי לאזן בין רצונה של הממשלה לקדם במהירות את הקמת המתקן לבין הצורך לקיים הליכי תכנון תקינים ולאפשר לציבור להגיש לתוכנית התנגדויות במועדים ובמתכונת שנקבעה בחוק.

ד. התוכנית סותרת את תמ"א 24 המאושרת

17. במסמכיה של תמ"א 46 מוזכרות כמה תוכניות אחרות, שהתוכנית שבנדון תואמת או משנה, לרבות תמ"א 35, תמ"א 3, תמ"א 23 ותמ"א 34. אולם דווקא התוכנית הרלוונטית ביותר – תמ"א 24 – תוכנית מתאר ארצית לבתי סוהר, שאושרה ב-1982, אינה מוזכרת בתמ"א 46. ככל הנראה ההימנעות מאזכורה של תמ"א 24 נובעת הן בשל רצונם של עורכי תמ"א 46 ליצור את הרושם כאילו אין מדובר בבית סוהר, למרות שבפועל מדובר במתקן כליאה שינוהל על ידי השב"ס, והן בשל הרצון לעקוף את ההוראות השונות של תמ"א 24.

18. סעיף 5(א) לתמ"א 24 קובע: "תוגשנה תוכניות מפורטות כחוק לבתי סוהר חדשים לכל אתר ואתר, לפי שלבי הביצוע שנקבעו בתוכנית זאת". לפי תמ"א 24, הקמתו של מתקן כליאה חדש, כגון זה המוצע בתמ"א 46, תתאפשר אפוא רק אחרי אישור תוכנית מפורטת בהליכים הקבועים בחוק. תמ"א 24 לא מדברת על תוכנית מתאר ארצית ברמה מפורטת, אלא על תוכנית מפורטת פשיטא – דהיינו: תוכנית מקומית מפורטת.

19. אכן, בתי סוהר שהוקמו אחרי אישורה של תמ"א 24 תוכנו, למיטב ידיעתנו, בצורה של תוכנית מתאר מקומית מפורטת, שהופקדה להתנגדויות הציבור בהליכים הקבועים בחוק, ולא בהליך מקוצר של תמ"א מפורטת. כך, ב-1991 אישרה הוועדה המחוזית מחוז צפון תוכנית מתאר מקומית מפורטת שמספרה ג/7050 לבית הסוהר חרמון (המכונה בתמ"א 24 "כלנית"). באופן דומה, ב-1995 אישרה הוועדה המחוזית מחוז דרום תוכנית מתאר מקומית מפורטת שמספרה 127/02/11 להרחבת בית הסוהר באר שבע.
20. לפיכך, הליכי הכנתה וקידומה של תמ"א 46 סותרים את ההוראות המחייבות של תמ"א 24. העובדה שכדי ליצור את הרושם שאין קשר בין שתי התוכניות הוגדרה תמ"א 46 כתוכנית ל"מרכז שהייה למסתננים" ולא כמתקן כליאה – מטעה ואינה עומדת במבחן המציאות. תמ"א 46 היא תוכנית למתקן כליאה, שצמוד למתקני כליאה קיימים ואף ינוהל על ידי השב"ס.
21. נזכיר בהקשר זה כי בהחלטת הממשלה ובדברי ההסבר לתמ"א 46 יש חוסר-בהירות לאופן הפעלתו של המתקן: כמרכז פתוח או סגור. אולם לאמיתו של דבר, אין ספק שהכוונה היא להפעיל את המתקן במתכונת של מתקן סגור. מהדיונים שהמועצה הארצית קיימה בתוכנית עולה, כי מטרתה הראשית היא למנוע מ"מסתננים" לעבוד בתחומי ישראל. הפעלת המרכז כמתקן פתוח עומדת בסתירה למטרה זאת. אכן, בדיון שקיימה המועצה הארצית בנושא ב-4.1.2011 אמר בהקשר זה בצלאל טרייבר ממשרד הביטחון בגלוי: "מדובר במתקן סגור שיינתן בו מרחב פעילות או מרחב שהייה ראוי לאנשים, עם מרקם חיים שמאפשר את זה, כולל תנועה בין המתחמים ובין האגפים השונים".⁸ במלים אחרות – במונח "מרכז פתוח" הכוונה היא אפשרות לחופש תנועה מסוים בין חלקי המתקן השונים, אולם בלי מתן אפשרות לכלואים בו לצאת אל מחוץ לגבולותיו.
22. לפיכך, המתקן שאמור לקום מכוחה של תמ"א 46 הוא מתקן כליאה לכל דבר ועניין, ועל כן תכנונו צריך להיות כפוף סטטוטורית להוראותיה של תמ"א 24 והכנתו במתכונת שנבחרה (תמ"א מפורטת) אינה ראויה וספק אם היא חוקית.

ה. שטחי המגורים לא עומדים בסטנדרטים מינימליים

23. סעיף 6.1.2(א) להוראות תמ"א 46 קובע כי "השטח הבנוי למגורים לשוהה לא יפחת מ-3 מ"ר (עיקרי) בחדר מגורים הכולל תא שירותים, או לא יפחת מ-2.44 מ"ר (עיקרי) בחדר מגורים שאינו כולל תא שירותים". לפי סעיף 6.21.3 להוראות התוכנית, בתא שטח מס' 1 (מתקן סהרונים הקיים והרחבתו המתוכננת), המועצה הארצית תוכל לאשר סטייה בהיקף של עד 30% משטחים אלה – דהיינו: להקטין את השטח הבנוי למגורים לשוהה עד כדי 2.1 מ"ר בלבד בחדר מגורים עם תא שירותים, או כ-1.7 מ"ר בחדר מגורים בלי תא שירותים.
24. הוראות אלו שקובעת התוכנית אינן ראויים ואין בהן כדי לספק לאלפי בני האדם שמיועדים להיכלא במתקן תנאי מחיה מינימליים. זאת ועוד: הוראות אלו סותרות את תמ"א 24 ואת הסטנדרטים המינימליים המקובלים כיום בעולם.
25. סעיף 8(ד) להוראות תמ"א 24 קובע כי במתקני כליאה חדשים, לפחות 75% מהתאים יהיו לאסיר בודד, ושטחו של התא יהיה לפחות 6.5 מ"ר (כולל שירותים ומקלחת). סעיף 8(ה) לתמ"א 24 מורה כי לא יותר מ-25% מהתאים במתקן כליאה חדש ייועדו לשלושה אסירים, ושטחם יהיה לפחות 15 מ"ר (כולל שירותים ומקלחת) – דהיינו: 5 מ"ר לאדם.
26. אמנם בשינוי מס' 1 לתמ"א 24 נוספה לתוכנית הוראה (סעיף 5) (א) שלפיה המועצה הארצית רשאית, לאחר התייעצות עם הוועדה המחוזית הנוגעת בדבר, לאשר למתקן כליאה תוכנית

⁸ תמליל ישיבה מס' 529 של המועצה הארצית, 4.1.2011, עמ' 24-25.

מפורטת בסטייה מהאמור בסעיף 8 לתוכנית, כלומר: לאשר תאי כליאה קטנים מהקבוע בתמ"א 24. אולם ברי, כי החלטה שכזאת חייבת להיות מנומקת, להינתן רק אחרי ניתוח מעמיק של הנתונים הספציפיים של התוכנית המפורטת למתקן הכליאה החדש ולאחר שאלה נבחנו אל מול הוראותיה של תמ"א 24.

27. בפרוטוקולים של הולנת"ע ושל המועצה הארצית שבהם נדונה תמ"א 46 לא מצאנו התייחסות לתמ"א 24 ולהוראותיה בעניין שטחי המחיה המינימליים למגורי אסיר/שוהה. ממילא לא ניתנה בהחלטותיה של המועצה הארצית בעניין זה הנמקה בדבר הצורך כביכול בסטייה מהוראותיה של תמ"א 24. זאת למרות שבמקרה דנן, מדובר בסטייה משמעותית ביותר: שטח המחיה למגורים שתמ"א 46 קובעת קטן ב-54% בקירוב מכפי שקובעת תמ"א 24. סטייה גדולה כל כך מהוראותיה של תמ"א 24, בפרט כשהיא מאושרת בלי הנמקה ובלי התייחסות לתמ"א 24, אינה ראויה וספק אם היא חוקית.

28. אף בהתעלם מתמ"א 24, שטחי המגורים המוצעים בתוכנית שבנדון אין בהם כדי לספק תנאי מחיה מינימליים לשוהים במתקן ואינם עומדים בסטנדרטים בינלאומיים מקובלים.

29. במחקר שפרסם מרכז המחקר והמידע של הכנסת ב-2009⁹ הובאה השוואה בינלאומית – הן באשר לשטח המגורים לאסיר (במ"ר) בפועל, והן באשר לשטח המגורים המינימלי לאסיר (במ"ר) במתקני כליאה חדשים ומתוכננים, כדוגמת המתקן שאמור לקום מכוחה של תמ"א 46. ככלל, במחקר צוין כי מתקני כליאה חדשים נדרשים לעמוד בסטנדרטים גבוהים יותר מאשר מתקני כליאה קיימים, ובהתאם לספק לכלואים בהם שטח מגורים גדול יותר לנפש.

30. לפי המחקר, נכון ל-2009, שטח המחיה¹⁰ הממוצע של אסיר בישראל עמד על קרוב ל-3 מ"ר, ולפי הנוהל הפנימי של שב"ס, במתקני כליאה חדשים שטח המחיה הממוצע יעמוד על 6 מ"ר לאסיר. השב"ס אף הביע את רצונו לעגן סטנדרט זה בחקיקה. לעומת זאת, שטח המחיה הממוצע שנקבע בסטנדרט לבניית מתקני כליאה חדשים במדינות מערביות הוא 8.8 מ"ר לנפש, ואף במתקני הכליאה הקיימים, ברבות מהן שטח המחיה לאדם גדול בהרבה מאשר בישראל. כך, בפינלנד שטח המחיה בסטנדרט למתקני כליאה חדשים הוא 10 מ"ר לאסיר. ב-2007, שטח המחיה הממוצע במתקני הכליאה הקיימים בפינלנד היה 5.5 מ"ר לאסיר. גם בבלגיה, שטח המחיה במתקני כליאה חדשים הוא 10 מ"ר לאסיר, וב-2007 שטח המחיה הממוצע לאסיר במתקנים הקיימים היה 9 מ"ר.

31. על אף שבישראל אין חוק הקובע שטח מחיה מינימלי לאסיר, יש חיקוק בעניין שטח המחיה המזערי לעצור. תקנה 3(ה)3(3) לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1977 קובעת כי "השטח הממוצע לעצור בתא לא יפחת מ-4.5 מ"ר". התקנות חלות רק על תאי מעצר חדשים, שהוקמו אחרי שהתקנות נכנסו לתוקף.

32. לא יכולה להיות מחלוקת, כי כאשר מדובר במתקן כליאה לשהייה ממושכת – כדוגמת המתקן המתוכנן לפי תמ"א 46, אשר לפי המועצה הארצית מיועד לכליאת שוהים למשך זמן של עד שלוש שנים¹¹ – שטח המחיה הנדרש גדול יותר מאשר במתקן מעצר, שמיועד לרוב לשהות קצרה של ימים או שבועות ספורים. לאור זאת, ההחלטה לקבוע בתמ"א 46 שטח מחיה של 3 מ"ר ופחות לשוהה – שטח הקטן בשליש מהשטח המזערי שהתקנות קובעות למתקן מעצר – אינה מתקבלת על הדעת.

33. לאור כל האמור לעיל, וככל שיוחלט לאשר את התוכנית, יש לתקן את הוראותיה ולקבוע כי שטח המגורים המזערי (כולל שירותים ומקלחת) יהיה 6.5 מ"ר לשוהה, בהתאם לתמ"א 24 ובדומה לסטנדרטים המינימליים המקובלים במדינות מערביות.

⁹ אורי טל, שטח המחיה של אסיר, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20.10.2009.
¹⁰ המונח "שטח מחיה" מתייחס לשטחו של תא המגורים בצירוף המקלחת והשירותים.
¹¹ תמליל ישיבה מס' 534 של המועצה הארצית, 14.6.2011, עמ' 168.

34. בהוראות תמ"א 46 לא מצאנו שום קביעה בעניין מספר השוהים המירבי לכל תא. כאמור, תמ"א 24 מורה כי לפחות 75% מתאי המגורים במתקן כליאה חדש יהיו לאסיר בודד, ובתאי המגורים האחרים לא ייכלאו יותר משלושה אסירים בתא. העובדה שתמ"א 46 לא מתייחסת להיבט חשוב זה מעוררת תמיהה וחשש, שבסופו של יום התוכנית תמומש כך שמספר הכלואים בכל תא יהיה גדול. לפיכך יש לתקן את הוראות התוכנית ולקבוע, כי לפחות 75% מתאי המגורים במתקן יהיו לשוהה בודד. התאים הנותרים יועדו בחלקם למשפחות ובחלקם יתוכננו כתאים שבכל אחד מהם לא יותר משלושה שוהים.

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם לדחות את התוכנית או לפחות לתקנה בהתאם למפורט בהשגה זאת. כן נבקשכם להזמין אותנו לדיון שיתקיים בהשגה.

ניר שלו

אדר' אלון כהן-ליפשיץ