

בידויים פרטיות

במרס 2004 חוקקה הכנסת את 'תיקון פקודת בתי הסוהר', לפיו יוכל שב"ס להסתייע בחברה פרטית על מנת להקים ולהפעיל בתי סוהר בישראל ■ מח' ההפרטה בשב"ס היא הגוף המוביל המקצועי, האחראי למהלכים הארגוניים הקשורים לתכנון, להקמה ולהפעלה של הכלא הפרטי הראשון בישראל, בראשית 2009 ■ הדיון בנושא רגיש זה מעלה סוגיות רבות ומורכבות, עם פנים לכאן ולכאן ■ על כך בכתבה שלפניכם

מאת: עין-יה גבע

והולכת במתקני הכליאה הממשלתיים, ומחסור במשאבים לבניית בתי כלא חדשים. הרעיון נבחן במשך תקופה ארוכה, ולבסוף התגבש מודל 'ישראלי ייחודי', המגלם בתוכו מסקנות שנלמדו ממודלים שונים בעולם. במרס 2004 חוקקה הכנסת את 'תיקון פקודת בתי הסוהר', לפיו יוכל שירות בתי הסוהר להסתייע בחברה פרטית על מנת להקים ולהפעיל בתי סוהר בישראל. המטרות שהציבה המדינה בהעברת הניהול לידיים פרטיות הן לראווג לרווחת האסירים ולזכויותיהם, ולהביא להתייעלות כלכלית בתחום הכליאה.

התנגדות להפרטה בישראל

בישראל, כמו בעולם המערבי, הצעד של הקמת בית סוהר בניהול פרטי גרר תגובות מצד תנועות לזכויות האזרח שהעלו, כצפוי, שאלות חוקתיות העוסקות בזכויות האדם ובסמכויות שלטוניות. ביוני 2006, עתרו לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ), המכללה האקדמית למשפטים ברמת גן וגונדר בדימוס שלמה טוויזר, כנגד תיקון 28 לפקודת בתי הסוהר, בטענה שהעברת סמכויות שלטוניות הנוגעות לאסירים, מהמדינה לחברה

"הצעד של הקמת בית סוהר בניהול פרטי גרר תגובות מצד תנועות לזכויות האזרח, שהעלו, כצפוי, שאלות חוקתיות העוסקות בזכויות האדם ובסמכויות שלטוניות"

בראשית 2009 אמור להיפתח, לראשונה בישראל, בית סוהר בניהול פרטי (בדרום, סמוך לכלא 'אשל') - צעד שיגרום, כפי הנראה, למהפכה בתחום הכליאה, הלאומית עד עתה, במדינה. לקראת תאריך יעד זה, מבצעת בארבע השנים האחרונות מחלקת ההפרטה בשירות בתי הסוהר עבודה מאומצת, כאשר השלב האחרון בתוכנית העבודה הוא פתיחתו של הקורס הראשון למפקחים בבית הסוהר בניהול פרטי, ב-11 במאי 2008. מפקד הקורס, גנ"מ שלום יעקב, הוא המפקח הראשי מטעם שירות בתי הסוהר, שהוגדר על ידי החוק כממונה על בנייתו והפעלתו של בית הסוהר בניהול פרטי.

לקורס שובצו תריסר קצינים מתחומי עשייה שונים, קציני מטה ומפקדי משמרות, שבחרו בתפקיד הפיקוח. "הקורס יימשך כחודשיים", אומר גנ"מ יעקב, "ובמהלכו ילמדו המפקחים על ההפרטה בכלל ועל החוזה וההתחייבויות של הזכייין, בפרט. משתתפי הקורס יערכו סיורים במתקנים שעברו הפרטה בתחום האזרחי, וכן יעברו סימולציות בבתי סוהר. בסיום הקורס יקבלו המשתתפים הסמכה מקצועית לתפקיד הפיקוח, ולאחריו יעברו התמחות מעשית בת חודשיים בבית הסוהר 'דקל'. אז יחלו את עבודתם בבית הסוהר בניהול פרטי וילוו את תהליך פתיחתו ואכלוסו".

מגמות הפרטת בתי סוהר בעולם

היזומה להעברת בתי סוהר לניהול פרטי החלה בארה"ב כבר לפני 20 שנה, בין היתר, בעקבות תביעה ייצוגית שהגיש אסיר בכלא בטקסס, בה נטען כי תנאי הצפיפות המחפירים בהם חיים האסירים נוגדים את זכויות האדם והאזרח. בעקבות תביעת האסיר התברר כי, מצד אחד, הגידול האדיר באוכלוסיית האסירים בארצות הברית יצר מחסור בתאי כליאה, אך מצד שני, הציבור האמריקני מתנגד להקמת בתי כלא נוספים על חשבון משלם המסים. רעיון הפרטת בתי הכלא מיושם מאז במדינות רבות בעולם, בהן אנגליה וצרפת. בישראל, עלה הרעיון להפריט את בתי הסוהר על רקע צפיפות גוברת





המבנה הארכיטקטוני תוכנן על פי חלוקה לשלושה 'מכלולי כליאה' ותשעה אגפים

פרטית הפועלת למטרות רווח, תפגע בזכויותיהם של האסירים, וכי על פי החוק לא תיתכן הפרטה של "השימוש בכוח". בנוסף, נוסחו הצעות חוק לביטול החוק להקמת בית סוהר פרטי, אך הן נפלו ברוב קולות. מתנגדי ההפרטה בהם עמותת "ידיד", מרכז "אדווה" וחברי כנסת דב חנין וזהבה גלאון - טוענים כי ההפרטה בגרסתה המלאה לא הוכיחה הצלחה במקומות אחרים, וזו גם הסיבה שהפרטות בתי סוהר בעולם הן כיום חלקיות (ראה מסגרת). עוד טוענים המתנגדים, כי בארצות הברית, בה עברו בתי כלא הפרטה מלאה החל משנת 1984, הוכפל מספרם של האסירים ב-14 השנים שלאחר ההפרטה. תאגידי הכליאה, טוענים המתנגדים, השתמשו בלובי החזק שהם מפעילים בממשל האמריקני ובתמיכת הנשיא ג'ורג' בוש, כדי לקדם חוקים המחמירים בעניישה. בבתי הכלא בהפרטה מלאה התעוררו גם בעיות רבות נוספות, כגון בריחות אסירים, אלימות יתר מצד הסוהרים ובעיות הקשורות בניהול השגרתי, דוגמת הפקעת מחיר שירותי הטלפון והטלוויזיה וגביית תשלום מהאסירים עבור חלק מהשירותים הרפואיים. יש לציין כי בשנים האחרונות הצטמצמו ממדי הפרטות בתי הכלא בארצות הברית, ובמדינות ניו יורק ואילינוי נחקקו חוקים האוסרים על הפרטות

חשוב להדגיש, כי במרבית המדינות בעולם בהם פועל כיום כלא מופרט - הוא פועל על פי מודל ההפרטה החלקית, בו המדינה היא זו שאחראית על האכיפה והשלטת הסדר והמשמעת בכלא. בית הסוהר נמצא תחת פיקוח הדוק של המדינה, באמצעות שירות בתי הסוהר, או במילים אחרות: רק המדינה רשאית להפעיל כוח בעת הצורך.

הבעייתיות הקיימת בתהליך הפרטה מלאה של בתי הסוהר לא נעלמה גם מעיני המחוקק הישראלי. בסעיפי החוק העוסקים בהסכם שבין ממשלת ישראל לזכייני הפרטה, נשמרת זכותה של הממשלה להיכנס לנעלי הזכייני בכל שלב שהוא, אם תפקודו לא יהיה בהתאם להסכם. האם אכן תצטרך הממשלה להשתמש בזכות זו? ימים יגידו. המודל הישראלי תוכנן והורכב על פי המודל הבריטי, בהתאמה למציאות ולחקיקה הישראלית, אך למרות דמינו למודל של הפרטה מלאה - ייחודו בכך שסמכויות מהותיות כגון שפיטה, בירור תלונות אסירים ועוד, נותרו בידי המדינה.

לא מוזמן חזרו וגנ"מ שלום יעקב וגנ"מ יוסי חיים, ראש מחלקת ההפרטה, מסיור בבתי סוהר מופרטים באנגליה ובסקוטלנד. הסיור ביסס את עמדתם, שבמודל הישראלי לניהול בית סוהר פרטי הופקו לקחים ממתקנים ברחבי העולם וננקטו אמצעים שונים על מנת להתמודד עם הסכנות עליהן מתריעים מתנגדי ההפרטה. במודל הישראלי נקבעו, בהסכם המשתרע על פני כ-1,000 עמודים, מדדי בקרה ופיקוח על הזכייני קפדניים ומפורטים ללא תקדים, שאין להם אח ורע בקנה מידה עולמי. המקומות בהם לא צלחו מודלים של הפרטות בתי הסוהר אינם מעידים בהכרח על כשלון השיטה, אלא על כשלון ניהולי של הזכייני. לעומתם, המודל הישראלי מכיל מנגנוני פיקוח ובקרה רבים; החל מהטלת קנסות ועד השתלטות שירות בתי הסוהר על בית הסוהר המופרט ושליטת סמכויות המנהל הפרטי. לרשות המדינה עומדים כלים חוצי-ארגון וחקוקיים, המאפשרים לה לשלוט מהזכייני את ההיתר לניהול פרטי באופן מידי.

49 דולר ליום, לאסיר

במרכז להקמת בית סוהר בניהול פרטי, הראשון בישראל, זכתה חברת "א.א. ל.א." ניהול והפעלה בע"מ" בבעלות אפריקה ישראל וחברת הנדל"ן מנרב. עלות ההקמה מוערכת בכ-200 מיליון שקל. מתקן הכליאה יוקם כאמור בדרום, סמוך לכלא 'אשל', על שטח של 75 דונם, ויכלול כ-800

בתי כלא. בניו זילנד, למשל, נוסתה הפרטה של בתי הסוהר, אך לאחר שנכשלה, נחקק גם שם חוק נגדה ובתי הסוהר שכבר הופרטו - עברו הלאמה. עם זאת, ישנם בתי סוהר מופרטים במדינות שונות, מצליחים יותר ופחות, ולכן קשה להצביע על מגמה ברורה בתחום.

רק המדינה רשאית להפעיל כוח

החשש הגדול בקרב המתנגדים, בארץ כמו גם במקומות אחרים בעולם, הוא מפני היסחפות ל'טרנד' ההפרטה, ההולך ומתפשט לתחומי חיים רבים. תחושת המתנגדים היא שאיכשהו, ההפרטה תמיד פוגעת בשכבות החלשות באוכלוסייה. על כן

בתי כלא בניהול פרטי - מגמות ומודלים בעולם

במחקרים העוסקים בהפרטות בתי סוהר מקובלת החלוקה לשלושה מודלים עיקריים: המודל הצרפתי - מודל הפרטה חלקית שבו הזכייני מקים את מתקן הכליאה ומספק לאסירים שירותים לוגיסטיים (תחזוקה, מזון, ביגוד וכדומה) בלבד, ולעתים גם שירותים טיפוליים. ההפרטה על-פי מודל זה לא נועדה לחיסכון כלכלי אלא לקידום זכויות האסירים. המודל הבריטי - מודל של הפרטה מלאה שבו הזכייני מקים ומפעיל את כל מערכות הכליאה. במודל זה האחריות לקיום זכויות האסירים נתונה בידי הזכייני, אך המדינה שומרת על סמכויות השיפוט והענישה בידיה ונשארת מעורבת בניהול בית הסוהר באמצעות בקרה ופיקוח על הזכייני. המודל האמריקני - מודל ההפרטה הרחב ביותר, שבו ניתנות לזכייני מלאה הסמכויות לניהול בית הסוהר, ובכלל זה הפעלתו המבצעית, לרבות ענישה של אסירים. כיום, כ-14% מהאסירים הפרדליים וכ-6% מהאסירים המדינתיים מוחזקים בבתי סוהר פרטיים. בבריטניה וגם בארצות הברית, שבה כידוע יש ביזור שלטוני רחב, קיים מגוון של מודלים בנושא. בארה"ב ניכרת בשנים האחרונות מגמה של הגברת הרגולציה והידוק הפיקוח על בתי הסוהר הפרטיים, עד שיש הטוענים כי אלה הפכו לבבואות של בתי הסוהר הציבוריים. בתוך כך דומה כי חלה התקרבות-מה בין לפחות חלק מן המודלים האמריקניים ל"מודל הבריטי", שבו הפיקוח נחשב הדוק יותר. על פי נתוני המשרד לבטחון הפנים בישראל, בעולם יש כיום יותר מ-200 מתקני כליאה בניהול פרטי ובהם יותר מ-150,000 אסירים, רובם בארה"ב, בה יש כ-160 מתקני כליאה וכ-120,000 אסירים.

באנגליה הוקמו בעשור האחרון רק בתי סוהר בניהול פרטי, וכיום יש בה 12 בתי כלא מסוג זה. דו"ח מבקר המדינה האנגלי מאוגוסט 2003 דירג את בתי הסוהר בניהול הסקטור הפרטי (למעט אחד) כטובים ביותר וכמובילים בכלל בתי הסוהר באנגליה. בצרפת יש כיום 21 מתקנים הפועלים על פי מודל הפרטה חלקי וקיים מכרו ל-13 אלף מקומות נוספים. כמו כן, פועל בית סוהר בניהול פרטי גם בסקוטלנד.

באוסטרליה יש 12 בתי סוהר בניהול פרטי ושוהים בהם כ-20% מכלל האסירים. בדרום-אפריקה מדברים על 6,000 מיטות, בפרו קיימת תוכנית ל-10,000 מיטות, ויש גם בתי סוהר בניהול פרטי בכמה מדינות בדרום אמריקה. בצ'ילה פורסם מכרו להקמת 10 בתי סוהר מופרטים ונבחרו עבורם הזכיינים. גם בגרמניה קיימים כבר מספר בתי כלא מופרטים וכן בהולנד, תאילנד, דרום קוריאה, יפן, ונצואלה, ברזיל, אורוגוואי וקוסטה ריקה. ב-30 מדינות נוספות ישנה חקיקה המאפשרת הקמת בתי סוהר בניהול פרטי.



העלות הכוללת של ההקמה היא כ-177 מיליון שקל

מקומות כליאה. במתקן יכלאו אסירים פליליים ברמות סיכון מזער-בינוני. השטח הבנוי כולו ישתרע על פני 25 אלף מטרים רבועים. מדובר בפרויקט בשיטת P.F.I - Private Finance Initiative, על פיה גורמים פרטיים מממנים ומפעילים פרויקטים ציבוריים, כגון בתי חולים וקריות ממשלה, לטווח של 20-30 שנה. לאחר מכן, הפרויקטים חוזרים לבעלות המדינה. החוזה עם א.ל.א נחתם ל-25 שנים ועל פיו, תשלם המדינה לחברה המפעילה 49 דולרים ליום, לאסיר. ההערכה היא כי החיסכון לקופת המדינה במהלך כל תקופת הזיכיון יעמוד על כ-320 מיליון שקל.

ראש החץ ומי שמובילה את פרויקט בית הסוהר הפרטי היא מחלקת ההפרטה בשב"ס. זהו הגוף המקצועי האחראי לריכוז ותיאום המהלכים הארגוניים הקשורים לתכנון, להקמה ולהפעלה של בית הסוהר. כאן שקדו במשך שנים על כתיבת הסכם הזכיון, פרקי ההפעלה המקצועיים, ההיתר להקמה ולהפעלה, הכשרת המפקחים, קשרי הגומלין שלהם עם שב"ס, התמודדות מול הזכיון בסוגיות תפעוליות ומשפטיות, ועוד. בראש מחלקת ההפרטה עומד גנ"מ יוסי חיים, שמאחוריו 12 שנות ניסיון כרמ"ח לוגיסטיקה, והוא נשמע כמי שבמוחו מתויק כל מספר וכל נתון הקשור בפרויקט המיוחד הזה.

ביקור במשרדי המחלקה מלמד כי בשב"ס לא מודאגים מהפרטת בתי סוהר, כפי שהיתה נטייה לחשוב. נהפוך הוא. השותפות בניסוי הרצת בית סוהר בניהול פרטי היא כבר כיום חלק משגרת הפעילות של הארגון. בית הסוהר בניהול פרטי הראשון בישראל, שבנייתו החלה ב-2007, עדיין אינו מושך תשומת לב ציבורית, אך קרוב לוודאי שזו תתעורר מייד עם פתיחתו הצפויה, כאמור, ברבעון הראשון של 2009. המכרז קבע תנאי מינימום שיונחלו בבית הסוהר הפרטי בכל התחומים, בעיקר בכל הנוגע לרווחת האסיר, וההצעה הזוכה רק משפרת אותם. מדובר על מתקן שישתרע על שטח ברוטו, כולל חניונים, של כ-100 דונם. שטח המחיה לאסיר יהיה גדול יותר מזה שבמתקני שב"ס: 5.28 מטרים רבועים לאסיר, בהשוואה ל-3.1 מ"ר. 40% מהאסירים יהיו בתאים זוגיים ו-60% יהיו בתאים לארבעה.

תמורה לפי זמינות מקומות כליאה

גנ"מ חיים מדגיש, כי משמעותו של שטח המחיה הממוצע הגדול יותר היא שגם השטחים והמתקנים הפנימיים והציבוריים הינם גדולים יותר, לא רק התא. כמו כן, חל שיפור בתחומים נוספים בבית הסוהר, בעיקר אלה הנוגעים לרווחת האסיר, לעומת המצב במתקנים ישנים של שב"ס. דגם בית הסוהר שנבנה הוא העתק מדויק של מתקן אמריקני, והמבצעים הם חברת "אמרלד", המפעילה בתי סוהר בארה"ב, בשיתוף משרד האדריכלים האמריקני "רונט" וחברת האדריכלים הישראלית "יעקובי". חברת "אמרלד" והמתכננים

בית הסוהר, תוך מתן פיצוי מופחת לזכיון - בגין השקעתו בלבד במבנים ובציוד". גנ"מ יעקב מדגיש: "כל תלונות האסירים יבוררו וייחקרו על ידי המפקח הראשי. כל שימוש בכוח ייעשה רק באישור המפקח הראשי. סוגיות נוספות הנמצאות בידי המפקח הראשי, על פי חוק, הן חילוט חפצי האסירים והארכת הפרדות בגלל בעיות משמעת או כענישה".

300 אלף שקל קנס על בריחה

גנ"מ יעקב גורס כי בסך הכל נשארות סמכויות רבות בידי שב"ס: "אנחנו נכנסים לקרביים של הזכיון. כשבנתי את תפקיד המפקח, המטרה הראשונה ששמתי לנגד עיני היתה שמירה על זכויות וחובות האסיר, כי האסירים הם קודם כל אסירים של מדינת ישראל". התוצאה: הזכיון במדינת ישראל מחויב לעמוד יום ב-71 מדדי ביצוע! כל הפרה של מחויבות כזו גוררת בעקבותיה קנס כספי, המוטל על ידי מחלקת ההפרטה. על בריחת אסיר ישלם הזכיון 300 אלף שקל ועל בריחה של יותר מאסיר אחד ייקנס במיליון ו-300 אלף שקלים. "אנחנו, המפקחים, נקיים בקרות שוטפות, נהיה שם 24 שעות ביממה והרו"חות שלנו יועברו למחלקת ההפרטה שתפקידה לעבדם ולתרגם אותם לתשלום או קנס. ההתחשבות עם הזכיון תהיה באמצעות קיזוז מהתשלומים להם הוא זכאי. המפקחים רשאים לקנוס את הזכיון בסכום של עד שבעה אחוזים מהתקבולים שהוא מקבל מהמדינה". מאידך, יש גם אפשרות תגמול לזכיון, באמצעות נקודות זיכוי. למשל, אם הוא יספק לאסירים יותר שעות הדרכה, תעסוקה מקצועית וחינוך - הוא יקבל נקודות זיכוי שיתקזזו מהקנסות. זהו בהחלט תמריץ חיובי. בשל העובדה שמדובר בניסיון ראשון ובשל הרגישות הגבוהה לשמירה על זכויות האדם - הוחלט מראש על פיקוח הדוק יותר על הזכיון, שפירושו בדיקה בכל שעות היממה של אנשי המטה והסוהרים, 'מאבטי' האסירים' על פי הגדרת החוק. כאשר להשפעה על שב"ס, לדברי גנ"מ יעקב, טענה בפניו נציגת שירות בתי הסוהר האנגלי כי אם יתברר שהזכיון אינו מצליח במקום שב"ס כן מצליח - הארגון יוכל לטפוח לעצמו על השכם, ולכרך על המקצועיות וההישגים שלו. במקום בו יצליח הזכיון יותר מאשר שב"ס - ישיכיל האחרון ללמוד ולהשתפר. 🌟

ללו את הפרויקט במשך שלוש שנים. סביר להניח שהזכיון ייכלול בתפקידיו ניהול בכירים בבית הסוהר אנשי שב"ס לשעבר, בעלי ניסיון מקצועי עשיר. גנ"מ חיים: "העלות הכוללת של ההקמה היא כ-177 מיליון שקל. המבנה הארכיטקטוני תוכנן על פי חלוקה לשלושה 'מכלולי כליאה' ותשעה אגפים, כולל חמישה מפעלי תעסוקה, על שטח של 120 מ"ר כל אחד. 260 עובדים יועסקו בבית הסוהר, מתוכם כ-245 עובדי זכיון והיתר (עובדי מטבח, בקרת איכות ועוד), באמצעות מיקור-חוץ. אחד הסעיפים החשובים הוא כמובן התשלום לזכיון. התמורה תהיה תמיד לפי זמינות מקומות כליאה (מושג המורכב מקיום תנאים רבים שמפורטים בהסכם), ולא לפי כמות האסירים בבית הסוהר; זאת כדי למנוע מהזכיון להשאיר אצלו אסירים שלא לצורך. הזכיון יקבל תשלום עבור 800 מקומות ובלבד שיהיו זמינים. תפקיד שב"ס הוא למלא את המקומות האלה.

זרוע הפיקוח על מימוש זכויות האסירים על ידי הזכיון בשטח כוללת, על פי המודל הישראלי, לא פחות מ-13 מפקחים - מספר ללא תקדים בהשוואה לחו"ל. כמפקח הראשי על ההפרטה, בנה גנ"מ יעקב והגדיר את תפקידי הפיקוח, והוא האחראי על 12 המפקחים האחרים. המספר הזה, מספר גנ"מ יעקב, נקבע על פי בקשת שב"ס ואושר על ידי משרד האוצר. באנגליה, לשם השוואה, יש רק מפקח אחד על כל בית סוהר. "הפיקוח ההתייביותי - מקטן ועד גדול, מרגע שאסיר מתעורר ועד שהוא הולך לישון. הפיקוח מבטא סמכויות גרעיניות שיש למדינת ישראל בניהול בית הסוהר, כאשר הזכיון כפוף לגופי ביקורת, בין היתר מבקר המדינה, ועדה מייעצת לנציב שב"ס שממנה שר המשפטים בראשות שופט מחוזי בדימוס, ועדת הפנים של הכנסת ועוד. כל מינוי סגל בבית הסוהר בניהול פרטי הוא באישור שב"ס. המחלקות המקצועיות של שב"ס מפקחות על הנעשה בבית הסוהר בניהול פרטי, בין היתר על פעילויות החינוך וההכשרה המקצועית, נושא הכשרות ועוד. "בית הסוהר הפרטי נמצא בפיקוח שב"ס 24 שעות ביממה, 360 יום בשנה", אומר גנ"מ יעקב. "הפרה חוזרת ונשנית של מחויבויות הזכיון על פי ההסכם תביא לביטול ולכניסת המדינה להפעלת