

שירות בתי הסוהר

פעולות ביקורת

בשירות בתי הסוהר נבדק תהליך המיון של אסירים לבתי הסוהר לריצוי מאסרם.

מיון אסירים לבתי הסוהר

ריכוז ממצאים

אסיר שמגיע לשירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) לריצוי מאסרו, שוהה בתחילת דרכו באחד משלושת מרכזי האבחון והמיון של השירות. לאחר השלמת תהליך האבחון והמיון הראשוני נקבע בית הסוהר שאליו יועבר.

אפשרויות המיון וההצבה של אסירים לבתי הסוהר מצומצמות.

המחסור במקומות כליאה והצפיפות בבתי הסוהר גורמים לכך, שעשרות אסירים ממתנינים תקופות ארוכות באגפי המיון, גם לאחר שאובחנו ומוינו, עד שמתפנה עבורם מקום בבית הסוהר שאליו הופנו. כתוצאה מכך נפגע תפקודם של בתי המעצר והמיון של שב"ס.

לא בכל אחד משלושת הגושים של שב"ס קיימים השירותים ההכרחיים לטיפול באוכלוסיות האסירים השונות.

בשב"ס קיים מחסור חמור במקומות להחזקת אסירים טעוני הגנה.

מאות עצורים עד גמר ההליכים המשפטיים ואסירים שפוטים, שמקומם בשב"ס, נשארים תקופות ארוכות בבתי המעצר המשטרתיים מחוסר מקום בשב"ס, זאת אף שאין בבתי המעצר המשטרתיים תנאים להחזקת אסירים לתקופות ארוכות. בכך נפגעות זכויותיהם כאסירים וגם נגרמת הפרעה למשטרה במילוי תפקידה.

בבית המעצר הדרומי אין אגף נפרד לאסירים שפוטים המחכים לאבחון ומיון, והם שוהים ביחד עם העצורים שדינם טרם נגזר.



1. היעדים העיקריים של שירות בתי הסוהר, באשר לאסירים פליליים ישראלים (כפי שנקבעו בפקודות הנציבות), הם: אחזקת האסיר במשמורת, תוך הרחקתו מהחברה ומניעת בריחתו; אחזקת האסיר בדרך שתמנע ככל האפשר פגיעה במצבו הנפשי והגופני כתוצאה מהמאסר (מה שמכונה "נזקי מאסר"); הפרדת אסירים שאינם מעורים בפשע ובחברה העבריינית, כדי למנוע השפעה רעה עליהם; דאגה למציאת מקומות תעסוקה לאסירים; מתן טיפול הולם לאסיר במגמה לסייע בשיקומו לאחר שחרורו.

כדי להגשים יעדים אלה, ולקיים סדר ומשמעת בקרב האסירים, הקים שב"ס ומפעיל בבתי הסוהר מערך של אגפים נפרדים לאוכלוסיות השונות. לפי פקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971

(להלן - הפקודה) (סעיף 10(ב)) - "במידה שהדבר הוא מעשי מבחינת תנאי השיכון יסווגו האסירים והאסירות לסוגים שונים אלה: (1) ... ממתינים למשפטים יופרדו מ... שפוטם; (2) בני פחות מ-16 יופרדו ממבוגרים; (3) אסירים אזרחיים יופרדו מ... פליליים; (4) עבריינים שנדונו לראשונה יופרדו מ... חוזרים". כל זאת, בנוסף לסעיף 10(א) הקובע, כי יופרדו אסירים ואסירות.

אסירים שפוטם מגיעים לידי שב"ס באחת משתי דרכים: (א) ישירות מבתי המשפט, באמצעות המשטרה, לעתים לאחר ששהו בבתי מעצר משטריים; ומבתי המשפט מועברים האסירים אל מרכזי המיון של שב"ס, לפי הקרבה הגיאוגרפית; (ב) מבתי המעצר של שב"ס, שבהם שהו כעצורים עד תום ההליכים המשפטיים, ונדונו לאחר מכן למאסר.

עם קבלתם לכליאה בשב"ס ממוינים האסירים ומופנים לבתי הסוהר לרצות את מאסרם. שב"ס מפעיל שלושה מרכזי אבחון ומיון לקליטת אסירים שפוטם: בצפון - בית מעצר קישון (בית מעצר משטרי של שב"ס קיבל חלק ממנו, והוא כפוף ארגונית לבית סוהר דמון הנמצא בקרבתו); במרכז - בית מעצר ניצן; ובדרום - בית מעצר דרום, הצמוד לבית סוהר באר שבע.

2. בחודשים מאי - יולי 1991 בדק משרד מבקר המדינה את מערך האבחון והמיון בשב"ס. נבדקה פעילות שלושת מרכזי האבחון והמיון הגוישים (בתי הסוהר מאורגנים בשלושה גושים גיאוגרפיים - כמוסבר בהמשך); נערכה בדיקה במפקדות הגושים, וכן בכמה מחלקות בנציבות שב"ס (בעיקר במחלקת האסיר ובמחלקת חינוך, טיפול ושיקום שבמינהל בתי הסוהר).

מיון אפשויות המיון של שב"ס

1. שב"ס מפעיל 21 בתי סוהר, מהם 15 לאסירים ישראליים השפוטם על כל סוגי העבירות. שישה בתי הסוהר האחרים הם ביהודה, שומרון ועזה ומיועדים לאסירים מאזורים אלה. מבחינת תנאי מאסר יש הבדלים רבים בין בתי הסוהר, ובתוך כל בית סוהר - בין האגפים השונים.

בחלק מבתי הסוהר ישנם אגפים לאוכלוסיות מיוחדות. נמנים עליהן אסירים בעלי סיכון גבוה, שלגביהם קיימות אחת או יותר מהסכנות האלה: פגיעה עצמית, פגיעה באחרים, היפגעות על ידי אחרים, בריחה, תלות בסמים או באלכוהול; או אסירים שמצבם הגופני או הנפשי דורש טיפול מיוחד. דוגמה לכך הם האגפים לאסירים טעוני הגנה, שבהם מוחזקים אסירים בתנאים מוגנים ובהפרדה, מאחר שיש חשש לחייהם עקב היותם עדי מדינה, או שאסירים אחרים מאיימים על חייהם בגלל סכסוכים בחברת הפשע. אגפים נפרדים אחרים לאוכלוסיות מיוחדות הם אגפים לנזקקים מסמים, אגפים למטופלים לגמילה, וכן אגף לטעוני פיקוח כלומר לאסירים שעלולים לשמש אובייקט לפגיעה, ויש להגן עליהם מפני אחרים כדי שלא יהיו מטרה לניצול. יש גם אגפים לאוכלוסיות אחרות, לפי צרכים מקומיים של בתי הכלא: לאסירים שנכלאו לראשונה, לשומרי מסורת, ולאסירים בעבודת שיקום העובדים ביום מחוץ לכלא.

שב"ס מאורגן לפי חלוקה גיאוגרפית בשלושה גושים אזרחיים. לכל גוש מפקדת גוש, ולה אחריות מטה להפעלת בתי הסוהר שבתחום הגוש. מערכת האבחון והמיון מבוזרת לשלושת הגושים ופועלת בצמוד לבית המעצר הגושי. ועדות המיון הגושיות ממיינות אסירים של הגוש להצבה בבתי הסוהר שבתחומו, וגם בבתי סוהר בגושים האחרים - לפי הצורך - אם מדובר באסירים שלפי נתוניהם יש להציבם בבית סוהר שאין כמוהו באותו הגוש. בתי הסוהר מסווגים לשלוש רמות ביטחון (מירבית, בינונית, מזערית) ויש בהם תנאים לאוכלוסיות אסירים שונות.

2. במרכזי האבחון והמיון הנזכרים לעיל שוהים אסירים שנשפטו בבתי המשפט בישראל ושגילם מעל 18 שנה. אסירים בוגרים פליליים, השפוטם עד שלושה חודשי מאסר, מועברים ישירות לכלא מעשיהו, ללא מיון - בתנאי שאינם משתמשים בסמים. בתשובתו הודיע שב"ס למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת הוקלו תנאי הקבלה וקוצר תהליך המיון למעשיהו גם לגבי שפוטם אחרים: כיום, בוגרים פליליים השפוטם עד 24 חודש (ולא רק עד שלושה חודשים - כפי שהיה בעת הביקורת), ושהם לראשונה במאסר, וללא מעורבות עבריינית קודמת, מועברים ישירות למעשיהו,

בלא שהייה במרכזי המיון. אסירים קטינים ישראלים בני 14 - 18, השפוטים לכל תקופת מאסר ועל כל עבירה, מועברים ללא מיון לבית סוהר השרון. נשים ישראליות מכל גיל השפוטות על כל עבירה ולכל תקופת מאסר - מועברות ישירות לנווה תרצה.

3. במועד הביקורת הייתה פריסת בתי הסוהר וכפיפותם הגושית כלהלן: גוש צפון, שבאחריותו (נוסף על שלושה בתי סוהר בשומרון) חמישה בתי סוהר; גוש מרכז, שבאחריותו שישה בתי סוהר, ובנוסף להם - בית החולים של שב"ס; גוש דרום, שבאחריותו (נוסף על שלושה בתי סוהר בעזה ויו"ש) ארבעה בתי סוהר.

בפועל, מספר בתי הסוהר שבהם יש אפשרות להצבה של אסירים שאובחנו ומוינו, קטן בהרבה מ-15 בתי הסוהר שנמנו לעיל: בית סוהר אחד מיועד לנשים בלבד; בתי מעצר ומיון קישון ודרום מיועדים לעצורים לפני גמר ההליכים המשפטיים ולשפוטים המחכים למיון והעברה לבתי סוהר; ובתי הסוהר ניר, אשקלון ונפחא קולטים רק מספר מועט של אסירים ישראלים פליליים, בעיקר טעוני הגנה. יוצא, אפוא, שתשעה בתי סוהר בלבד מיועדים לקליטת חלק הארי של אוכלוסיית האסירים. על פי תקן הכליאה של שב"ס (בשב"ס קיים תקן כליאה כפי שנקבע לכל בית סוהר), מוחזקים כ-85% מהאסירים הישראלים בתשעה בתי הסוהר האמורים, לעומת כ-15% בשישה האחרים. תשעה בתי סוהר אלה פרוסים בשלושת הגושים, אך לא בכל אחד מהם ישנם השירותים ההכרחיים לטיפול באוכלוסיות האסירים השונות. כך, למשל, בגוש הצפוני אין אלמנטים טיפוליים של בריאות הנפש ואין בית סוהר ברמת ביטחון מזערית לנקיים מסמים (כמו מעשיהו במרכז); בגוש המרכז אין אגפים לטעוני הגנה ואין בית סוהר ברמת ביטחון מזערית למשתמשים בסמים (כמו בית סוהר כרמל בצפון); ובדרום אין כלל בתי סוהר מדורגים, ובפועל קיים רק בית סוהר אחד - באר שבע. בנוסף לכך, בשב"ס קיים מחסור גדול במקומות כליאה לאסירים טעוני הגנה, ואסירים כאלה מחכים לעתים במשך חודשים באגפי מעבר שונים, או נשארים במתקני המשטרה, עד שמתפנה עבורם מקום בבית סוהר מתאים.

ועדות מיון ואגפי מיון בגושים

1. ועדות המיון הגושיות מטפלות בהפניית אסירים חדשים אל בתי הסוהר, וממליצות על פעולות טיפוליות, סוציאליות, פסיכולוגיות ואחרות, במידת הצורך. ההחלטות של הוועדות הן על סמך החומר האבחוני המובא לפניהן ועל סמך שלושה דוחות בסיסיים המתקבלים מגורמים מקצועיים בשב"ס: מודיעיני, רפואי וסוציאלי.

לפי חישובי הביקורת, התפוקה הממוצעת של ועדות המיון הגושיות בשנת 1991 הייתה כלהלן: בגוש מרכז 146 אסירים לחודש, בגוש דרום 94 אסירים לחודש ובגוש צפון 58 אסירים לחודש; ובסך הכל עברו מיון בשב"ס, בממוצע לחודש, 298 אסירים.

2. כאשר ועדות מיון דנות באסירים המובאים בפניהן, ומביאות בחשבון את נתניהם (אישיות האסיר, אורך המאסר, מקום מגורים וכו'), באחוז גבוה מהמקרים אין אפשרות להציבם בתוך הגוש, ואין מנוס מהפנייתם לבתי סוהר בגושים האחרים (ראה להלן).

ועדת מיון גושית רשאית להפנות אסירים לבתי סוהר מחוץ לגוש, אם לדעתה אין בגוש מקום מתאים. כל הפנייה אל מחוץ לגוש מועברת לטיפולו של ראש מחלקת האסיר בניצבות, שהוא האחראי לוויסות תנועת האסירים לפי קצב התפנותם של מקומות כליאה בבתי הסוהר. לפי חישובי הביקורת, גוש דרום מפנה 54% מהאסירים המובאים בפני ועדות המיון שלו אל בתי סוהר מחוץ לגוש; גוש מרכז מפנה 41% וגוש צפון 22%.

הועלה, כי אסירים שפוטים, לאחר תהליך המיון, מחכים לעתים שבועות וחודשים עד להעברתם לכלא שאליו מיונו, וזאת מאחר שטרם התפנה שם מקום עבורם. הדבר מקשה על פעילותם של בתי המעצר של שב"ס ושל אגפי המיון. במעצר ומיון קישון חל העיכוב

העיקרי בהצבת אסירים אל מחוץ לגוש, לבתי הסוהר איילון והשרון. מבין עשרות מקרים בחודשים הראשונים של 1991, הועלו עשר דוגמאות של אסירים שעוכבו בין 24 ל-115 ימים. גם במעצר דרום הועלו עשרות מקרים של עיכובים, ורוב האסירים המתונו למקומות בבתי הסוהר איילון והשרון. לדוגמה, במועד הביקורת המתונו שני אסירים להצבה 48 ימים מבלי שנמצא להם עד אז סידור. במעצר ניצן הייתה הבעיה פחות חמורה, אך גם שם המתונו אסירים יותר מחודש אחרי המיון, עד להצבתם.

3. בדיקה במחלקת האסיר העלתה, שדרך קבע ממתנינים באגפי המיון כמה עשרות אסירים, שתהליך מיונם הסתיים, להצבתם בכלא שאליו הופנו. בדיקה מקרית מייצגת, ליום 27.5.91, העלתה רשימה של 65 אסירים אחרי מיון שהמתונו למקום פנוי; מספר זה מהווה 22% מממוצע הממוינים לחודש בשב"ס. שישה מהם עוכבו על ידי ראש מחלקת האסיר, מאחר שהיו מוזמנים לחקירה או למשפט במועד קרוב; שלושה נוספים טרם סווגו סיווג ביטחוני על ידי המשטרה. 56 האחרים המתונו להצבה משבוע ועד יותר מחודשיים, לפי ההתפלגות כלהלן: 4 המתונו שבוע; 9 - שבועיים; 15 - שלושה שבועות; 20 - ארבעה שבועות; 2 - חמישה שבועות; 4 - שישה שבועות ו-2 יותר מחודשיים.

עיכוב בהצבת אסירים שפוטים, שתהליך מיונם הסתיים, בבתי הסוהר שאליהם הופנו, ואי-פניו מקומות באגפי המיון, מעמיס על מערכת המיון ומפריע לקליטת אסירים חדשים מהמשטרה. כך נוצר מצב של אסירים "חייבי שב"ס", המוחזקים במשטרה, מהעדר תנאים לקליטתם בשב"ס (ראה להלן).

4. בבית מעצר דרום, השוכן בצמוד לבית סוהר באר שבע, לא הוקצה אגף נפרד לאסירים הממתנינים למיון, ולכן שוכנים אסירים שפוטים, שמוינו או הממתנינים למיון, יחד עם עצורים עד גמר ההליכים. המגע בין אסירים שפוטים לעצורים אינו רצוי מהבחינה הביטחונית-המודיעינית, וגם נוגד את יעדי שב"ס כפי שפורטו בפקודת בתי הסוהר ובפקודות הנציבות. בייחוד מזיק הדבר לאסירים שאינם מעורים בפשע, שכן הפרדתם מן האחרים הכרחית כדי להרחיקם מהשפעה רעה ומזיקה.

עצורים עד גמר ההליכים ואסירים שפוטים

המוחזקים במשטרה - "חייבי שב"ס"

1. לפי חוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982, יש ובית המשפט נותן צו שנאשם ייעצר עד גמר ההליכים. לא נקבע בחוק זה, וגם לא בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, או בפקודת בתי הסוהר, אם אחזקתם של עצורים אלה היא מתפקידה של המשטרה או של שב"ס.

במשך השנים התגבשו בין המשטרה לשב"ס נהלי עבודה, ולפיהם מוחזקים בידי המשטרה עצורים עד גמר ההליכים, שחקירתם טרם הסתיימה, ואילו עצורים עד גמר ההליכים שחקירתם המשטרית הסתיימה, אמורים להיות מועברים למתקני שב"ס, לאחד משלושת בתי המעצר שלו. אסירים שפוטים שנגזר עליהם עונש מאסר מועברים לידי שב"ס, תחילה לאגפי אבחון ומיון ולאחר מכן - לבתי הסוהר שאליהם הופנו. עקב הצפיפות בבתי הסוהר והמחסור במקומות כליאה בהם, נוצר במשך השנים מצב, שבו מחזיקה המשטרה במתקניה דרך קבע (בספירה יומית) כמה מאות עצורים עד גמר ההליכים שחקירתם הסתיימה, ואסירים שפוטים, אשר לפי הנהלים היו צריכים להיות מוחזקים בשב"ס, אבל אין באפשרותו לקלוט אותם. אלה מכונים "חייבי שב"ס".

להלן נתונים שריכזה הביקורת על מספר חייבי שב"ס שהוחזקו במשטרה במחצית הראשונה של שנת 1991¹:

¹ המספרים מתייחסים לשבוע הראשון שבכל חודש. כפי שהעלתה הביקורת, מספרם של חייבי שב"ס במשטרה נמצא ברמה דומה למספרים שבטבלה גם בשנים 1988 - 1990.

שנת 1991	עצורים	שפוטים	ס"ה
	עד גמר	שנגזר עליהם	
	ההליכים	עונש מאסר	
ינואר	362	209	571
פברואר	435	228	663
מארס	340	288	628
אפריל	418	307	725
מאי	442	319	761
יוני	413	375	788

מניתוח הנתונים המשטורתיים העלתה הביקורת, כי בין 10% ל-13% מכלל עצורים ואסירים אלה היו טעוני הגנה - דהיינו, כאלה שצריך להחזיקם בהפרדה מאחרים ובתנאי ביטחון מיוחדים.

המשטרה מחזיקה את חייבי שב"ס ב-11 בתי מעצר תחנתיים, מרחביים ומחוזיים; ואלה העיקריים שבהם, לפי גודל האוכלוסיה: מעצר תל אביב ומעצר קישון - יותר מ-200 בכל אחד מהם; מעצר ירושלים - יותר ממאה; והנותרים - בתי מעצר מרחביים ותחנתיים, שבהם בין 20 ל-50 חייבי שב"ס בכל אחד.

2. התוצאה מהמצב האמור היא שאנשים שחקירתם הסתיימה מוסיפים לשהות בקרבת עצורים חדשים הנמצאים בתהליך חקירה, ועלולים להעביר להם מידע ולפגוע בחקירות, דבר שיש בו משום מיפגע ביטחוני-מודיעיני ליחידות המשטרה. בנוסף, קיימת הכבדה על תפקוד מערך הסיוע, כמפעיל של בתי המעצר האמורים. גורמי משטרה, במקום להתרכז בתפקידיהם, חייבים לדאוג לאחזקת עצורים ואסירים במספר ניכר גם לאחר שהטיפול המשטירי בהם הסתיים. קיימת גם פגיעה בשב"ס, שלעתים נאלץ לקלוט עצורים ואסירים מעל לכושר הקליטה של מתקניו בגלל הכורח לשחרר מקומות בבתי המעצר המשטורתיים.

המשטרה, בתשובתה לביקורת מיום 10.11.91, ציינה את הפגיעה בתפקוד הנגרם לה, בתחומים של החקירות, המודיעין והסיוע. כן הודיעה, כי הנושא של קביעת נוהל עבודה עם שב"ס להסדרת העברה מהירה של חייבי שב"ס טרם בא על פתרוננו.

תוצאה חמורה לא פחות היא הפגיעה בתנאים ובזכויות של העצורים והאסירים חייבי שב"ס, המוחזקים בבתי המעצר המשטורתיים. הם אינם זוכים לחלק ניכר מהתנאים שמקבלים השוהים בשב"ס. כך, למשל, אין במשטרה אפשרויות תעסוקה, ופרט לטיול יומי קצר, הם סגורים בתאים צפופים ברוב שעות היממה. כמו כן אין מתירים להם - בניגוד לשב"ס - להכניס לתאים מכשירי טלוויזיה, שהם מקור בידור ועניין לכלואים היושבים בחוסר מעש. גם ציוד אישי וביגוד וכן טיפול סוציאלי - שוב בשונה מבתי הסוהר - נמנעים מהכלואים במשטרה. הם מוחזקים תקופות ארוכות בתנאים ההולמים (אם בכלל) עצורים לימים ספורים בלבד. לפי הכללים שקבע נציב שב"ס, הכלואים בשב"ס זכאים - לאחר ריצוי רבע מתקופת המאסר - לחופשה תקופתית בת 48 שעות ויותר. לעומת זאת, חייבי שב"ס (השוהים במשטרה) אינם זוכים לחופשות. יצוין, כי לגבי מרבית הזכויות האמורות, אין מניעה חוקית להחילן גם על הכלואים במשטרה. בבדיקה שעשתה הביקורת באמצע יולי 1991 בבית המעצר של משטרת מחוז תל אביב, נמצאו תשעה אסירים שפוטם שריצו מעל רבע ממאסרם (דבר המקנה להם מעמד של "שפוטם בעלי זכויות"), אך זכותם לחופשה תקופתית קופחה כל עוד הם במשטרה. לדברי הנהלת בית המעצר, מספר הכלואים שריצו מעל לרבע מאסרם מגיע לעיתים עד לכפול מכך. במקרים שהועלו בעת הביקורת נמצאו אסירים שריצו את רבע תקופת המאסר מזה חודש וחצי ועד שלושה חודשים, אך זכותם לחופשה לא מומשה.

3. עיקר הקושי באיתור מקומות בבתי הסוהר לחיביי שב"ס השונים מתרכז במציאת פתרונות לטעוני ההגנה. סוג זה של אסירים מחייב טיפול פרטני, תוך בדיקת כל מקרה לגופו וקביעת המגבלות להצבתו. מספר האגפים שנקבעו בשב"ס כמיועדים לאסירים טעוני הגנה הוא מועט, וכל מקום שמתפנה נתפס מייד.

בדיקה במחלקת האסיר שבנציבות שב"ס העלתה מקרים רבים של כלואים בבתי מעצר משטריים שעתרו לבית המשפט וביקשו לצוות על המשטרה להעבירם למשמורת בית סוהר. דא עקא שהעתירות נדחו ברובן, בנימוק כי "חובה להחזיק אסיר במשמורת בית סוהר - לא נקבעה בחוק אלא בכללים שהתוותה לעצמה מדינת ישראל, כללים שיסודם תפיסה כי מי שנכלא לתקופה ממושכת, להבדיל מתקופת מעבר, ראוי להחזיק במשמורת בית סוהר דווקא ולא במשמורת אחרת. במצב דברים זה שוב אין עומדת שאלה, אם נמנעת מן העותרים זכות שבדין ... אלא רק שאלת סבירותה של (ה)החלטה ... לעכב לפי שעה את העברתם ... למשמורת של בית סוהר, עד שיתפנה לכך מקום ראוי" (עתירת אסיר 11/91 ; 12/91 ; ועתירה 14/91).

כאשר מוגשת עתירה, נוהג לעתים שב"ס להקדים ולמצוא לעותר מקום באחד מבתי הסוהר לפני שהעתירה מגיעה לדיון, ובכך מתבטלת עילת העתירה.

כפי שצוין, הזכויות המוקנות לאסירים בשב"ס אינן מעוגנות בפקודת בתי הסוהר, אלא ניתנות בהתאם לפקודות נציבות בתי הסוהר, כפי שקבע הנציב. פקודות הקבע של המשטרה אינן מקנות לאסירים הכלואים במתקניה את אותן הזכויות הניתנות לאלה הכלואים בשב"ס. הביקורת עמדה על כך שכל עוד יהיו אסירים חייביי שב"ס מוחזקים במשטרה, מן הראוי להעניק להם, במידת האפשר, בפקודות המשטרה את אותן הזכויות החלות על אסירים בשב"ס, ובכך למנוע הפלייתם לרעה. בתשובתו לביקורת הודיע שב"ס, כי סוכם עם משטרת ישראל, שבמסגרת ההקצאות הניתנות לקליטת "חייביי שב"ס" יועברו, בעדיפות ראשונה, אסירים שזכויותיהם עלולות להיפגע עקב אי-הצבתם בבית סוהר. באוגוסט 1991 הכין שב"ס 100 מקומות לטעוני הגנה בבית סוהר באר שבע; במסגרת אותו מבצע נקלטו בבית הסוהר כ-40 מחייביי שב"ס שהוחזקו במשטרה.



מערך המיון של שירות בתי הסוהר, הכולל שלושה מרכזי מיון, לפי גושים גיאוגרפיים, נועד לקלוט נדונים שנגזר דינם לתקופות מאסר שונות, לאבחנם, ולהפנותם לבתי הסוהר שבהם יירצו את עונשם. ועדות המיון מסווגות את האסירים לקבוצותיהם (נדונים למאסר לראשונה, טעוני הגנה, טעוני פיקוח, צרכני סמים, נקיים מסמים) ובהתאם לכך מחליטות על הצבתם.

בפועל, נוכח מחסור במקומות כליאה, אפשרויות המיון של שב"ס - לפי הקריטריונים שנקבעו - הן מצומצמות ואינן עונות על הצרכים. המחסור במקומות כליאה עבור האסירים למיניהם אף מפריע לתפעול תקין של מרכזי המיון; אסירים שמיונם הסתיים, אינם מפונים מיידית לבתי הסוהר שאליהם הופנו - מאחר שטרם התפנה עבורם מקום - והם נשארים במרכזי המיון, לעתים שבועות וחודשים, תוך הפרעה לתפקוד המרכזים. עקב המחסור במקומות כליאה בשב"ס, רבים מבין העצורים עד גמר ההליכים ומהאסירים השפוטים שבמשטרה, אינם נקלטים על ידי שב"ס, אף כי על פי הנוהג שהתגבש במשך השנים, עצורים ואסירים אלה היו צריכים להיות מוחזקים במתקני שב"ס. מאות מהם נשארים בבתי המעצר המשטריים, מכבידים על תפקוד המשטרה, וגם זכויותיהם כאסירים נפגעות, מאחר שהמשטרה אינה ערוכה להעניק להם את הזכויות המוקנות להם בשב"ס.