

בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק

העותרים : 1. אבנר הררי (אסיר), ת"ז -----

2. א' הררי, ת"ז -----

3. ס' א' (אסירה), ת"ז -----

4. נ' א', ת"ז -----

5. א' ב' (אסיר), ת"ז -----

6. ל' ב', ת"ז -----

7. האגודה לזכויות האזרח בישראל

ע"י ב"כ עוה"ד טל חסין ו/או עודד פלר ו/או דן יקיר ו/או
אבנר פינצ'וק ו/או טלי ניר ו/או גיל גן-מור ו/או תמר פלדמן
ו/או נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או שרונה אליהו חי ו/או
אן סוצ'יו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רעות כהן ו/או רוני פלי ו/או
סנא אבן ברי ו/או שדא עאמר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

שמענם להמצאת כתבי בי-דין :
האגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75 תל אביב
טל': 03-5608151 ; פקס': 03-5608165
דוא"ל talh@aci.org.il

- נ ג ד -

המשיב : שירות בתי הסוהר

ע"י ב"כ מפרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדין מוקדם

מוגשת בזאת עתירה למתן צו על תנאי, המופנה אל המשיב והמורה לו לבוא וליתן טעם, מדוע לא תבוטל החלטתו לסגור את בתי הסוהר לביקורים בשבת, ומדוע לא יושב אל כנו ההסדר שנהג שנים ארוכות, ועוגן אף בפקודת נציבות בתי הסוהר 04.42.00, לפיו שבת הינה אחד מימי הביקור הקבועים בבתי הסוהר בישראל.

ואלה נימוקי העתירה :

מבוא ובקשה לדיון מוקדם

1. עניינה של עתירה זו הוא בפגיעה קשה ומתמשכת בזכותם החוקתית של אסירים ובני משפחותיהם לחיי משפחה ולכבוד, שגרמה החלטת המשיב לסגור את בתי הסוהר בישראל לביקורים בשבתות. החלטת המשיב מיושמת בכל בתי הסוהר בישראל מאז חודש אוגוסט 2014.
2. עד למועד זה, ובמשך שנים ארוכות, נמנתה שבת על ימי הביקור הקבועים בבתי הסוהר, ולא בכדי. מרבית הבריות אינן עובדות בשבת וילדים אינם פוקדים את מוסדות הלימוד, ועל כן פנויים לביקורי קרובים בבתי הסוהר, שלעתים ממוקמים במרחק רב ממקום מגוריהם וכרוכים בנסיעה ממושכת.
3. ההחלטה הגורפת בדבר הפסקת ביקורי משפחות בבתי הסוהר בשבתות אינה מידתית ואינה סבירה. היא מעצימה את ניתוקם של הכלואים מהעולם, פוגעת אנושות בזכותם ובזכות בני זוגם, הוריהם וילדיהם לחיי משפחה, ומערימה קשיים בלתי נסבלים על מימוש הקשר המשפחתי. היא פוגעת במיוחד במשפחות משכבות חלשות, שבהן בני זוג, הורים, ילדים ואחים אינם יכולים להיעדר מעבודות בשכר נמוך, לעתים קרובות ללא קביעות, אשר כל היעדרות מהן כרוכה בויתור על שכר ובחשש לפיטורין, ובוודאי היעדרויות חוזרות ונשנות. הקשר בין עוני לפשיעה מוכר ומתועד בספרות. רבים מהאסירים ובני משפחותיהם נמנים על השכבות החלשות ביותר באוכלוסייה.
4. הפסקת הביקורים בשבתות אף סותרת את עקרון טובת הילד – עקרון על במשפט הישראלי, המחייב לשקול את טובתם של ילדים בכל החלטה המשליכה על חייהם. ביטול האפשרות לבקר הורים כלואים בשבת, נוסף על הפגיעה בקשר בין הורים לילדיהם, משמעו גם שילדים נאלצים לבקר את הוריהם הכלואים בימות השבוע, להפסיד ימי לימודים ולהתמודד עם שאלות המתעוררות במוסדות החינוך בשל ההיעדרויות לצורך הביקורים בבתי הסוהר ועם הסטיגמה הנלווית לכך.
5. כפי שיפורט בהרחבה בהמשך, השלכות מדיניותו החדשה של המשיב ניכרות היטב כבר עתה. תדירות ביקורי משפחות מקרבה ראשונה אצל העותרים פחתה, בידודם של האסירים גבר, ועליהם ועל בני משפחותיהם נגזר ריחוק.
6. בשל כל אלה מתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע דיון מוקדם בעתירה.

סמכות בית המשפט לדון בעתירה

7. עתירה זו מוגשת לבית משפט נכבד זה משני טעמים: ראשית, לצדם של האסירים העותרים מבקשים להתייצב בפני בית המשפט בני משפחותיהם מדרגת קרבה ראשונה, אשר זכותם החוקתית לחיי משפחה נפגעת מהחלטת המשיב. שנית, העתירה עוסקת בסוגיה עקרונית, הנגזרת משינוי מדיניות של המשיב החלה על כלל האסירים בישראל. בית המשפט כבר הכיר בזכותם של אסירים להיכנס בשעריו במסגרת עתירה לבג"ץ כאשר מתעוררת, כמו במקרה זה, סוגיה המתאפיינת בהיבט עקרוני רחב היקף, ובפרט כזו הנוגעת גם לבני משפחתם, וזאת בשונה מסוגיה בעלת אופי פרטני שאמורה להידון כעתירת אסיר:

"האפשרות לעתירות אסיר לא שללה את סמכותו של בית משפט זה לעניינים הנוגעים לאסירים או לעצורים, ובית משפט זה עשוי להידרש אליהם בעתירות לבג"ץ בעלות אופי רחב יותר. סבורני, כי נכון להבחין בין החלטות הרשות, שהן גורפות באופיין וחלות על קבוצת אסירים בעלי מכנה משותף או על כלל האסירים (למשל, קביעת נוהל או מדיניות) לבין יישום נוהל או מדיניות במקרה של אסיר ספציפי... המסלול המשפטי ה'רגיל' לתקיפת נוהל או מדיניות כללית הוא במסגרת עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, שם תיבחן - במיוחד - סבירותה האובייקטיבית של מדיניות הרשות, להבדיל מאופן יישומה במקרה ספציפי." (רע"ב 5898/10 מג'אדבה נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 23.11.2010)).

ור' גם: בג"ץ 1482/08 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שירות בתי הסוהר (לא פורסם, 26.7.2010); בג"ץ 5154/06 המוקד להגנת הפרט נ' השר לביטחון פנים (לא פורסם, 12.3.2009); בג"ץ 1437/02 האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים, פ"ד נח(2) 746 (2004); בג"ץ 4634/04 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762 (2007).

העותרים

8. לעתירה זו שותפים אסירים ובני משפחותיהם מדרגת קרבה ראשונה.

- 8.1 העותר 1, אבנר הררי, בן 60, אסיר בכלא איילון שברמלה, ריצה למעלה ממחצית חייו עונשי מאסר, ועתה מרצה עונש מאסר בן שש שנים הצפוי להסתיים ב-24 בינואר 2016. העותר 1 אינו זכאי לחופשות, וביקורים בכלא הם עבורו הדרך היחידה לשמור על קשר בלתי אמצעי עם העולם שמחוץ לחומות. לעותר 1 שלושה ילדים.
- 8.2 העותר 2, א' הררי, בן 28, הנו בנו של העותר 1. א' הררי הוא ----- ומתגורר במרכז הארץ.

8.3 העותרת 3, ס' (ד') א', בת 30, אסירה בבית הסוהר נווה תרצה שברמלה, מרצה עונש מאסר עולם מאז שנת 2008. תקופת מאסרה טרם נקצבה והיא אינה זכאית לחופשות. לסי' א' יש אם ושמונה אחים ואחיות.

8.4 העותרת 4, נ' א', בת 51, היא אמה של העותרת 3. נ' א' מתגוררת ב---- ומתקיימת מקצבאות הביטוח הלאומי.

8.5 העותר 5, א' ב', בן 23, אסיר בבית הסוהר שיטה שבעמק חרוד, נידון ל-19 שנות מאסר הצפויות להסתיים בשנת 2032. העותר 5 אינו זכאי לחופשות. לא' ב' יש אם, אב ושלוש אחיות.

8.6 העותרת 6, ל' ב', הנה אמו של העותר 5, ומתגוררת ב---- שבגליל.

8.7 העותרת 7, האגודה לזכויות האזרח בישראל, הינה עמותה רשומה הפועלת לקידום זכויות אדם בישראל ובשטחים הכבושים, ובין היתר עוסקת בשמירה ובהגנה על זכויות היסוד למשפחה ולכבוד ועל זכויות ציבור העצירים והאסירים בישראל.

תצהיריהם של העותרים 1-6 מצורפים ומסומנים ע/1 עד ע/6 לעתירה.

העובדות הצריכות לעניין

א. הקשיים הכרוכים בביקורים בימי חול: פגיעה כלכלית, פיזית ונפשית

9. בקיץ 2014 נתלו בבתי הסוהר בישראל מודעות המבשרות לאסירים ולבני משפחותיהם כי החל באוגוסט 2014 ייסגרו בתי הסוהר לביקורים בשבתות. עד לשינוי מדיניות גורף זה, ובמהלך שנים ארוכות, נמנה יום שבת על ימי הביקור הקבועים בכלא, אשר עוגנו בפקודת נציבות שב"ס 04.42.00 "סדרי ביקור אצל אסירים" (להלן: "פקודת סדרי ביקור"). ב-28 בינואר 2015, חצי שנה לאחר שהופסקו הביקורים בשבתות, תוקנה אף הפקודה ויום שבת נמחק ממצבת ימי ביקורי האסירים.

העתקי פקודות סדרי ביקור משנת 2009 ומינואר 2015 מצורפים ומסומנים ע/7 ו-ע/8.

10. בשל מאפיינים של חלק ניכר מאוכלוסיית האסירים ובני משפחותיהם, הנמנים על השכבות החלשות ביותר בחברה, והחשש מפגיעה בפרנסה, פיטורים ואובדן שכר, הביא ביטול הביקורים בבתי הסוהר בשבתות לצמצום במספר הביקורים של העותרים ובעקבותיו לפגיעה אנושה ובלתי מידתית בזכות לחיי משפחה.

11. הקשר בין מצב סוציו-דמוגרפי לפשיעה מוכר ומתועד בספרות המחקרית. כך, למשל, בסקירה אשר ערכה הרשות לשיקום האסיר בשנת 2010 ואשר בחנה את התפלגות האסירים הפליליים בישראל לפי מקומות מגוריהם, נמצא כי ביישובים המדורגים

באשכולות הנמוכים ביותר במדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אחוז האסירים הפליליים הוא פי שניים ויותר משיעורם באוכלוסייה הכללית.¹

12. ביקור בבית סוהר אינו עניין של מה בכך. לעתים תכופות הוא כרוך בנסיעה ארוכה ובהמתנה ממושכת בכניסה לבית הסוהר וביציאה ממנו. עבור בני משפחה עובדים, משמעות ביקור בימות השבוע הוא אובדן יום עבודה. רבים מבני משפחות האסירים, הנאבקים על פרנסתם, אינם יכולים להרשות זאת לעצמם. כתוצאה מכך, פחתה מאוד תדירות ביקוריהם בכלא. תצהירי העותרים משקפים מציאות חברתית-כלכלית זו.

העותר 5, א' ב' :

"אבא שלי עובד במסגריית אלומיניום. הוא שכיר, ולא יכול לקחת הרבה חופשות ולהפסיד עבודה כי הוא מפחד שיפטרו אותו. המצב הכלכלי בבית קשה [...] המשפחה שלי צריכה את הכסף".

אמו, העותרת 6, מוסיפה :

"כל עוד היו ביקורים בשבת נהגנו לנסוע לבקרו בכל הביקורים, לא פספסנו אף ביקור, כמו שעון [...] אבל מאז שהופסקו הביקורים בשבת [...] תדירות הביקורים שלנו אצלו ירדה מאוד [...] אבא של א' [...] יוצא לעבודה בשבע בבוקר, חוזר בשש-שבע בערב. פעמים רבות מבקשים ממנו לעבוד גם ביום שישי. בעלי מרוויח 4,000 שקל לחודש בערך. מזה אנחנו חיים כולנו, ואנחנו לא יכולים להרשות לעצמנו שהוא יוותר על יום עבודה".

העותרת 4, אמה של האסירה ס' א', העותרת 3, מתגוררת ב-.... כשהותרו ביקורים בימי שבת היא הסתייעה בבני משפחה כדי להגיע לבית הסוהר. עתה, בשל עלות הנסיעות בתחבורה ציבורית, פחתו ביקוריה אצל בתה :

"הנסיעות בתחבורה הציבורית יקרות. כל נסיעה לכלא וחזרה עולה בערך 250 שקל, ואני מתקיימת מקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, 2,200 שקל לחודש. לכן, במקום לבוא לבקר את הבת שלי פעם בשבועיים, כמו שמותר לה, אני באה פעם בששה-שבעה שבועות".

¹ הרשות לשיקום האסיר **סיכום שנת עבודה 2010** עמ' 19–21 (2011); <http://bit.ly/1XsT5j7>; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **המועצות המקומיות והעירויות, לפי סדר עולה של המדד החברתי-כלכלי, דירוג ושיוך לאשכול**: <http://bit.ly/1PWLViw>;

Jack Watson, **Poverty and Crime**, 24 LAW NOW 47 (1999);

וכן סקירת הספרות המקיפה על ההשפעות ההדדיות של עוני ופשעה :

Colin Webster and Sarah Kingston, **Anti-Poverty Strategies for the UK**, Centre for Applied Social Research, Leeds Metropolitan University (2014): <http://bit.ly/1NjcBUa>

13. משפחות אסירים רבות אף לא זכו לעבור לשבוע עבודה מקוצר, בן חמישה ימים, דבר אשר היה מאפשר להן לבקר בכלא בימי שישי, אשר על פי פקודת סדרי ביקור נמנה על ימי הביקור הרשמיים.² תצהירה של העותרת 3 משקף זאת:

"אחי הגדול ו' עובד כנהג משאית ששה ימים בשבוע, מבוקר עד ערב, וביום שישי עד הצהריים. אחותי ג' מלמדת בבית ספר ב---- ששה ימים בשבוע. אחי ג' עובד בחקלאות ששה ימים בשבוע. אחותי נ' עובדת גם היא בחקלאות כל השבוע. אחי ע' עובד באטליז כל השבוע. אחי ח' עובד כל יום במוסך, ואחותי מצד אבא, שגדלה איתנו, עובדת גם היא כל יום, ששה ימים בשבוע, בחנות פרחים. גם כל בני הדודים שלי עובדים [...] את האחים והאחיות שלי, את האחיינים הקטנים ואת בני הדודים שלי לא ראיתי מאז שהופסקו הביקורים בשבתות".

14. בני משפחה אשר ממשיכים לבקר בכלא, ושבעבר נסמכו על הסעתם על ידי קרובי משפחה וידידים בימי שבת כמו העותרת 4, משלמים על הפסקת הביקורים ביום המנוחה גם מחיר פיזי ונפשי כבד. היבט זה מאפיין בעיקר אמהות לאסירים, נשים מבוגרות, לעתים לא בריאות, ובפרט כאלה המתגוררות במרחק ניכר ממתקן הכליאה.

העותרת 4, נ' א', מעידה:

"הפסקת הביקורים בשבתות מאוד קשה גם לי. אני אשה לא בריאה. אני סובלת מסוכרת ומלחץ דם גבוה, קשה לי לעמוד על הרגליים זמן ממושך וקשה לי ללכת הרבה. כשהיו ביקורים בשבת הבנים שלי היו מסייעים אותי ברכב, אבל עכשיו כל ביקור אצל ס' הופך לסיוט [...] אני גרה ב----. זה רחוק מכלא נוה תרצה, ואין לשם קו אוטובוס ישיר. ביום ביקור אני קמה בחמש בבוקר, יוצאת מהבית בשש, ונאלצת להחליף שלושה אמצעי תחבורה שונים כדי להספיק להגיע לשעת הביקור בזמן. אני יוצאת מ---- באוטובוס של 6:00 בבוקר, שמוביל אותי לתחנת הרכבת בבאר שבע. שם אני עולה על הרכבת ללוד. מלוד אני בדרך כלל צריכה לקחת מונית כדי להספיק לשעת הביקור. הביקור קצר, אולי חצי שעה, ואז אני עושה שוב את כל הדרך הזאת בכיוון ההפוך. זה לוקח לי ארבע שעות לכל כיוון." (וראו בהקשר זה גם פסקה 4 לתצהירה של העותרת 6, המסומן ע/6).

15. המצוקה הרבה שגורמת מדיניותו החדשה של המשיב אינה נחלתם הבלעדית של העותרים. אסירים ואסירות רבים, בבתי כלא שונים, קובלים על ביטול ביקורי השבת. מדו"ח הסניגוריה הציבורית לשנים 2013-2014 עולה, שאסירים הצביעו על כך שביטול ביקורי

² למרות האמור בפקודה, לא בכל בתי הכלא ניתן לבקר בימי שישי, ראו למשל ימי הביקור הנקובים בבית הסוהר מגידו:

www.ips.gov.il/Web/He/Prisons/Districts/North/Megido/Default.aspx

ובבית הסוהר איילון:

www.ips.gov.il/Web/He/Prisons/Districts/Central/Ayalon/Default.aspx

השבת מקשה מאוד עליהם ועל משפחותיהם, שכן יום השבת הוא בדרך כלל היום החופשי היחיד של בני המשפחה ולפני ביטול הביקורים נערכו מרביתם ביום זה. אסירה בכלא נווה תרצה סיפרה, כי בן זוגה עובד ופנוי לבקרה רק בימי שבת, וכי מדיניות חדשה זו מונעת מהם להיפגש.³

16. המשיב מודע היטב לקשיים הכרוכים בביקורי משפחה בכלא בימות חול. בדיון שהתקיים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, ב-23 ביולי 2013, בנושא הרחבת זמני הביקורים בבתי כלא, אמר נציג שב"ס בדיון, סגן גונדר יהב און: "אנחנו בכוונה עושים את הביקורים בשישי-שבת כדי להקל בעצם על המשפחות להגיע."⁴

ב. השלכות ביטולי הביקורים בכלא בשבת: בדידות, ייאוש ופגיעה בשיקום

17. סגירת בתי הסוהר לביקורים בשבתות, וצמצום היקף הביקורים של בני המשפחות אצל קרוביהם הכלואים, הביא להעמקת תחושת הבדידות, הייאוש והקשיים הנפשיים הכרוכים ממילא בריצוי עונש מאסר, בפרט ממושך. לפגיעה בקשר המשפחתי יש השלכות רגשיות קשות, על האסירים ובני משפחתם, והיא עשויה אף לחבל בסיכויי השיקום של האסירים ולהשליך על הסדר והמשמעת בכלא. דברים אלה נכונים ביתר שאת כשמדובר באסירים ללא חופשות, המהווים **רוב מכריע** מאוכלוסיית האסירים הפליליים,⁵ ובהם העותרים.

18. העותר 5, האסיר א' ב', מספר על הקשיים הכרוכים בניתוק מבני המשפחה הקרובה, על משמעות המפגש איתם ועל השלכות הריחוק הכפוי:

"נכנסתי לכלא כשהייתי בן 20 ואני אשתחרר כשאהיה כמעט בן 40. אין לי כלום בחוץ מלבד המשפחה. אני חייב את הביקורים שלהם. המשפחה עוזרת לי, נותנת תמיכה, מרגיעה אותי שלא אסתבך בכלא [...] בני המשפחה מעודדים אותי להתגבר על הקשיים ועל כל מה שקרה. עוזרים לי לא להתייאש [...] מסייעים לשחרר לחץ" (וראו בהקשר זה גם תצהירה של אמו, העותרת 6, המסומן ע/6).

ואילו העותרת 3, האסירה ס' א', מספרת:

³ הסנגוריה הציבורית **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2013** – 2014, סעיף ט"ו – קשיים במימוש הזכות לקשר עם בני משפחה (2015):

<http://bit.ly/1SszLMb>

⁴ פרוטוקול ישיבה מס' 78 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-19, בעמ' 8 (23.7.2013):

<http://bit.ly/1Ix10Qm>

⁵ בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא הארכת משך זמן הביקור בבית הסוהר, קבעה נציגת לשכת עורכי הדין, כי "צריך לומר שקרוב ל-12% מכלל האסירים הפליליים יוצאים לחופשות [...] זאת אומרת, המסות הגדולות של האסירים הפליליים כמו האסירים הביטחוניים לא יוצאים לחופשות". שם, בעמ' 11.

"אין לי חופשות ואני לא יודעת מתי יהיו לי. העונש שלי לא קצוב. ביקורים זאת הדרך היחידה לראות את המשפחה, לראות את הילדים גדלים, לדבר עם האחיות, האחים, בני הדודים, לדעת שהכל בסדר איתם, להתחבר לעולם מחוץ לחומות. הביקורים עשו לי טוב, עזרו לי לא להשתגע בכלא ולשמור על עצמי. קשה כאן, ואי אפשר בלי העידוד והתמיכה של המשפחה. מאז שהפסיקו הביקורים יותר רע לי, מצב הרוח לא טוב, ואני חלשה יותר".

אמה, העותרת 4, מוסיפה:

"הביקורים של בני המשפחה חיוניים לסי' [...] אחרי כל ביקור אצלה בכלא היא הייתה מתעודדת, נשמעה פחות מיואשת, שמחה יותר. מאז שנפסקו הביקורים בשבת היא מתקשרת לאחים ולאחיות שלה ובוכה להם בטלפון. בוכה הרבה [...] קשה לה מאוד הניתוק מהמשפחה [...] היא נכנסת לדיכאון [...] ואני פוחדת שהיא תעשה משהו לעצמה [...]".

19. לשמירת קשר רציף של אסירים עם בני משפחותיהם והעולם שמחוץ לכלא, יש אף משמעות שיקומית והשלכות על הסדר והמשמעת בבית הסוהר. בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת ביום 23.7.2013 אמר נציג שב"ס בדיון, סג"ד יהב און, כי ביקורים בבתי הסוהר הם גם אינטרס של שב"ס: "בסוף אנחנו מבינים שזה כלי שהוא כלי ניהולי-פיקודי ממדרגה ראשונה בשביל לאפשר ניהול תקין של בית הסוהר, בשביל לאפשר קשר בלתי אמצעי של האסיר עם משפחתו. זה חלק מתהליך השיקום...".⁶

20. בהתאמה, מדגישה פקודת סדרי ביקור את משמעות הביקור כ"אחד מאמצעי הקשר החשובים שבין האסיר למשפחתו, חבריו וידידיו", וקובעת כי "הביקור עשוי להקל על האסיר בעת שהותו בבית הסוהר, ולעודדו בשעת משבר" (סעיף 1 לפקודה).

21. ואכן, מחקרים בקרימינולוגיה ובעבודה סוציאלית, שבחנו בעיקר אסירים גברים, מלמדים על קורלציה חזקה בין עוצמת מערכת התמיכה המשפחתית לבין הצלחת תהליך השיקום של האסיר ומניעת רצדיביזם. כך, למשל, נמצא כי אסירים בעלי קשרים חיוביים עם משפחתם שבו פחות לבתי הסוהר מאשר אסירים ללא מערכת תמיכה משפחתית,⁷ וכן נמצא קשר בין ביקורי משפחות בבתי הסוהר לבין התקדמות השיקום של האסיר.⁸ מחקרים מאוחרים יותר מאששים זאת, וקובעים כי סיכויי השיקום של האסיר,

⁶ שם, בעמ' 3.

⁷ L. Ohlin, *The Stability and Validity of Parole Experience Tables*. Doctoral Dissertation, University of Chicago. (1954).

⁸ N. Fenton, *The Prisoner's Family: A Study of Family Counseling in an Adult Correctional Institution*. Palo Alto, Ca., Pacific. (1959).

המתבטאים בשיעור נמוך של חזרה לפעילות עבריינית, גדלים ככל שהקשרים המשפחתיים חזקים יותר.⁹

ג. הפגיעה בילדי אסירים: משמעות הקשר עם ההורה הכלוא

22. מדיניותו החדשה של המשיב פוגעת במיוחד בילדי אסירים – ילדים בסיכון גבוה, אשר מכונים בספרות המקצועית "הקורבן הנעלם" או "הקורבן הנשכח".¹⁰ ילדי אסירים סובלים מבושה, ניכור ונידוי, סטיגמה קשה, קשיים נפשיים, דימוי עצמי נמוך, נסיגה בהתפתחות, חוסר מוטיבציה וחוסר הישגיות, התבודדות, דיכאון ורגשות אשם. רבים מהם חווים קשיים בהתמודדות בבית הספר ונושרים מהלימודים.¹¹ בבגרותם, הם עשויים להתמכר לסמים ולאכזריות, ולהידרדר להתנהגות עבריינית ולפשעה.¹² מדינה הרואה לנגד עיניה את שיפור המארג החברתי, חייבת לתת את הדעת לדרכים שבהן תוכל להשפיע על התפתחותם ועל תפקודם של ילדי אסירים. כך גם חברה אשר קידשה את עקרון טובת הילד, כישראל.

23. מאסר אב או אם הנו מצב משברי חריף. למרות זאת, ממצאי מחקרים שעסקו בילדי אסירים קובעים, כי אין כמעט התייחסות מערכתית למצבם ולמצוקותיהם.¹³ עוד נמצא, כי אחד הגורמים המשפיעים ביותר על התפתחותם התקינה ועל מצבם הרגשי והתפקודי של ילדי אסירים הוא המשך הקשר עם ההורה הכלוא, ובפרט קשר בלתי אמצעי. ביקורים אצל ההורה הכלוא מאפשרים לילד לנטרל פחדים ודאגות, ומאפשרים להורה האסיר לסייע לילד ולהוות עבורו מודל חיובי יותר.¹⁴ במחקר שהתבצע על ילדי אסירים בישראל, ואשר חקר את הקשר בין משתנים אישיותיים ומשפחתיים למצבם הנפשי, נמצא כי ילדים שמבקרים את אביהם הכלוא בתכיפות מתאפיינים בשיעור נמוך יותר של בעיות התנהגות.¹⁵

⁹ B.S. Carlson & N. Cervera, **Inmates and their Families**. Criminal Justice and Behavior, 18 (3), 318-339 (1991).

¹⁰ נעמי מי-עמי, **שיקום ילדי אסירים**, (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004):
<http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m00821.pdf>

¹¹ שם, בעמ' 1-2. ור' גם:

Poehlmann, Dallaire, Loper and Shear, **Children contact with their incarcerated parents**, Am Psychol. 2010 Sep; 65(6): 575 :

<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4229080>

¹² John Hagan, **The Next Generation: Children of Prisoners**, University of North Carolina, 2002.

¹³ דבי עובדיה **מפעל מיוחד לחונכות ילדי אסירים** 2 (המוסד לביטוח לאומי, 1990):

<http://bit.ly/1Pp47S0>

¹⁴ Philip R. Magaletta, Dominic P. Herbst, "**Fathering From Prison: Common Struggles and Successful Solutions**". Psychotherapy: Theory, Research, Practice, Training. Spring 2001 Vol. 38, No. 1, 88-96. (2001).

¹⁵ נורית מדיני לוי **מן הצד השני של הסורגים**, 10, 81 (עבודה לקראת קבלת תואר שלישי בעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל אביב – הפקולטה למדעי החברה) 2013): <http://bit.ly/1XCSW7s>

24. מהאמור לעיל עולה, כי ביטול ביקורי השבת גרם לפגיעה קשה ביכולת למימוש הקשר המשפחתי של אסירים ובני משפחותיהם, העצים את בידודם של הכלואים, פגע אנושות בקטינים ילדי אסירים, הטיל מעמסה בלתי נסבלת על בני המשפחות וחיבל בסיכויי השיקום של אסירים, ועל כן בטובת החברה כולה.

ד. המגעים עם המשיב עובר להגשת העתירה

25. בעקבות הפסקת הביקורים בשבתות פנו אל העותרת 7, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: "האגודה"), אסירים ובני משפחה, אשר הלינו על החלטת המשיב וביקשו את סיועה. על כן פנתה האגודה ביום 8 בפברואר 2015 למשיב, ודרשה כי יחזור בו מהחלטתו בשל הפגיעה הקשה והבלתי מידתית בזכות לחיי משפחה ולכבוד שהיא גורמת לאסירים ולבני משפחותיהם.

העתק מכתב האגודה מיום 8.2.2015 מצ"ב ומסומן כנספח ע/9.

26. ביום 15 בפברואר 2015 התקבלה תשובת המשיב, אשר דחה את דרישת האגודה. המשיב קבע, כי מדובר בהחלטה "מידתית ומאוזנת", כי ביקורים הנם טובת הנאה, וטען כי האסירים, והם בלבד, הם "בעלי העניין" למימוש הזכות לביקורים, ומטעם זה דחה את הטענות שהתייחסו לפגיעה הקשה שנגרמת לבני המשפחות.

העתק מכתב המשיב מיום ה-2015.2.15 מצ"ב ומסומן כנספח ע/10.

27. ביום 13 ביולי 2015 שוב פנתה האגודה למשיב, הפעם גם בשמם של העותרים. לצד היבטים עקרוניים והתייחסות לטענות המשיב במכתבו לאגודה, פורט במכתב זה עניינם הפרטני של העותרים. המשיב שב ונדרש לחזור בו מהחלטתו הגורפת על סגירת בתי הסוהר לביקורים בשבתות.

העתק מכתב האגודה למשיב מיום 13.7.2015 מצ"ב ומסומן כנספח ע/11.

28. ביום 24 באוגוסט 2015 התקבלה תשובת המשיב, אשר דחה, פעם נוספת, את טענות האגודה. המשיב חזר על טענותיו לפיהן מדובר בטובת הנאה וכן שהאסירים, ורק הם, הנם בעלי העניין הראויים לצורך הדיון בביקורים ומימושם. עוד קבע המשיב, כי העותרים 1 ו-5 כלל לא פנו לרשויות הכלא בבקשה לביקורים בשבת, ואילו עניינה של העותרת 3, אשר הלינה בפני רשויות הכלא על ביטול הביקורים בשבת, הועבר לטיפול מפקדת הכלא וגורמים במחוז בניסיון להקל עמה.

העתק תשובת המשיב מיום 24.8.2015 מצ"ב ומסומן ע/12.

29. למרות התמיהה שמעוררת טענת המשיב נוכח קביעתו הקודמת, במכתבו מיום 15.2.2015 (המסומן ע/10), לפיה בקשות אסירים לשינוי יום הביקור תישקלנה "בכפוף לאפשרויות הקיימות למעט במהלך יום השבת" (ר' פסקה 13 לתשובה, הדגש אינו במקור), פנה בתחילת ספטמבר 2015 העותר 1, האסיר אבנר הררי, למפקד אגף 7 בכלא איילון (שאליו הועבר מכלא השרון) ולעובדת הסוציאלית של האגף, וביקש כי יותר לו להיפגש עם בני משפחתו בשבת. העותר הסביר שילדיו עובדים, ולכן מתקשים לבקר בבית הסוהר בימי חול. לאחר מספר ימים השיבה לו העובדת הסוציאלית שהיא בדקה את הנושא עם הנהלת הכלא, וכי לא ניתן לקבל את בקשתו מאחר שאין ביקורים בשבתות. תגובתו לבקשה של מפקד אגף 7, כלאי דוד אמויאל, הייתה יצירתית במיוחד: "תעלה על מדים", אמר לו, "נוציא אותך לקנטינה ותקנה פופקורן. אתה חי בסרט. לא יהיו ביקורים בשבת".

תצהירו של העותר 1 מצורף ומסומן ע/13.

30. את בקשתה של האסירה א' לביקורים בשבתות בוחן השב"ס לפחות מאז אוגוסט 2015 (ר' פסקה ג.2 למכתב המשיב המסומן ע/12), אולם עד לתחילת נובמבר 2015 לא התקבלה בה כל תשובה.

מכאן עתירה זו.

המסגרת הנורמטיבית

א. פגיעה בזכויות יסוד: זכויות האדם של אסירים והזכות לחיי משפחה

31. זכויות היסוד של אדם אינן נעצרות בשערי הכלא. הלכה פסוקה היא שלמעט חופש התנועה הנשלל מהאסיר עקב כליאתו, סל זכויות האדם של אסיר אינו נפגע והוא זכאי לאותן זכויות וחירויות ככל אדם (עע"א 4463/94 אבי חנניה גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4) 136, 153 (1996) (להלן: "עניין גולן"); בג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פד"י לח(2) 826, 832 (1984); בש"פ 3734/92 מדינת ישראל נ' עזאזמי, פ"דמו(5) 72, 81 (1992); עע"א 4/82 מדינת ישראל נ' תמיר, פ"ד לז(3) 201 (1983); בג"ץ 144/74 לבנה נ' נציבות שירות בתי הסוהר, פ"ד כח(2) 686 (1974)).

32. בין הזכויות שאינן מופקעות מעצם שלילת החירות נמנית אף הזכות החוקתית למשפחה, אשר סווגה במדרגה נעלה במדרג זכויות האדם (בג"ץ 2245/06 דוברין נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 13.6.2006) (להלן: "עניין דוברין")). זוהי זכות יסוד בסיסית, המוכרת הן על ידי המשפט הבינלאומי והן על ידי המשפט הישראלי החוקתי (ר' יובל מרין "הזכות לחיי

משפחה ולנישואין (אזרחיים) – משפט בינלאומי ומקומי "זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל, 663 (יורם רבין ויובל שני עורכים, 2004)). כחוט השני עוברת חשיבות התא המשפחתי בפסיקת בתי המשפט, המעגנת הסדרים שמטרתם לעודדו ולשמרו (ר' למשל ע"א 238/53 כהן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח 4, 53 (1954); ע"א 337/62 רוזנפלד נ' יעקובסון, פ"ד יז 1009 (1963); בג"ץ 693/91 אפרת נ' הממונה על מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, פ"ד מז(1) 783, 743 (1993)).

33. הזכות לחיי משפחה הנה חלק מהזכות החוקתית לכבוד, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006); ע"א 7155/96 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נא(1) 160, 175 (1997); עע"ם 4614/05 מדינת ישראל נ' אורן, פ"ד סא(1) 211, פס' 18–19 לפסק דינה של השופטת ביניש (2006)). חומות הכלא אינן חוצצות בין הכלוא לבין כבוד האדם (בג"ץ 355/79 קטלן נ' שרות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 298 (1980) (להלן: "עניין קטלן"); בג"ץ 540/84 יוסף נ' מנהל בית הסוהר המרכזי ביהודה ושומרון, פ"ד מ(1) 567, 573 (1986); ור' גם סעיפים 10.1 ו-23 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות (1966), ואינן מאיינות את זכות האסירים לחיי משפחה. מעמדן של הזכות לחיי משפחה והזכות לכבוד מחייב את צמצום הפגיעה בהן ככל הניתן, ובגבולות ההכרחיים בלבד. בכך נשמרת מידתיות הפגיעה בזכות, המתחייבת באורח מובנה מעצם שלילת החירות הנלווית למאסר (עניין דוברין, פסקה 17 לפסק הדין).

34. הזכות לחיי משפחה אינה מתקיימת בחלל ריק. על כן יש לדחות את טענת המשיב לפיה האסירים, ורק הם, הנם בעלי העניין וצדדים רלבנטיים לדיון בפגיעה בזכות לכבוד ולחיי משפחה בין חומות בית הסוהר. החלטת המשיב לסגור את שערי בתי הסוהר לביקורים דווקא ביום המנוחה הרשמי בישראל, משליכה ישירות הן על האסירים והן על בני משפחתם, ומהותה של זכות היסוד לחיי משפחה הופכת אותם לבעלי העניין הטבעיים והמתבקשים, משום שהם הצלע החיונית למימושה.

ב. חשיבות קיום הביקורים בשבת ועקרון טובת הילד

35. הסדרת הביקורים בבתי הסוהר מתבצעת באמצעות ההוראות הנקובות בפקודת סדרי ביקור, אשר קובעת כי מניין הימים לביקור בבית הסוהר לא יפחת משלושה, ונוקבת בימי הביקור. אולם על מנת לממש את הזכות לחיי משפחה לא די בקביעת ימי ביקורים כלשהם. על ימי הביקור להתאים למאפייני האוכלוסייה שנוקקת להם ולהיות נגישים לה.

36. גם ביקורים בימי שישי, הנהוגים במרבית בתי הכלא (אף שלא בכולם, ר' ה"ש 2), אינם מהווים תחליף מספק לביקורי שבת שבוטלו. פרופיל משפחות האסירים כבר שורטט בעתירה זו. רבות מהן נמנות על השכבות החלשות ביותר באוכלוסייה, שלא זכו לעבור לשבוע עבודה מקוצר בן חמישה ימים. בני משפחה רבים עובדים בעבודות בשכר נמוך,

לעתים קרובות ללא קביעות, אשר כל היעדרות מהן כרוכה בחשש לפיטורין, ובוודאי היעדרויות נשנות. גם במקרים שבהם לא מתקיים חשש לפיטורין, משפחות רבות אינן יכולות להרשות לעצמן, כלכלית, להפסיד ימי עבודה ולוותר על השכר.

37. עבור משפחות אלה החלטת המשיב לבטל את ביקורי השבת מרוקנת את הזכות לביקורים מתוכן ממשי ומהיכולת ליהנות ממנה הלכה למעשה, בוודאי שלא בתדירות המותרת לביקורי אסירים (והשוו: בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464 (2005), פסקה 26 לפסק דינו של השופט לוי (בדעת מיעוט באותו עניין); בג"ץ 4885/03 ארגון מגדלי העופות בישראל אגודה חקלאית שיתופית בע"מ נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 14 (2004), פסקה 24 לפסק דינה של השופטת ביניש). למעשה המשיב, בהחלטתו, מאלצן לבחור בין פרנסתן לבין יקירן הכלוא, ובכך פוגע פגיעה אנושה הן בזכותם למשפחה והן בזכותם לכבוד.

38. הפגיעה הקשה שבביטול ביקורי השבת אך מתעצמת כשמדובר בילדיהם הקטינים של כלואים, וסותרת את עקרון טובת הילד, עקרון על במשפט הישראלי, המחייב לשקול את טובתם של ילדים בכל החלטה המשליכה על חייהם (ר', בין היתר, ע"א 2266/93 פלוני, קטין נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221, 250 (1995); ע"א 10280/01 ירוס-חקק נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(5) 64 (2005), פסקה 19 לפסק דינו של הנשיא ברק; פנחס שיפמן דיני המשפחה בישראל כרך שני 21 (התשמ"ט-1989); וכן סעיפים 3(א) ו-9(ג) לאמנה בדבר זכויות הילד, (1989).

39. אסירים נותרים הורים גם כשהם מרצים את עונשם, וילדים קשורים בעוז גם אל אמהות ואבות שהחברה הרחיקה מעליה. כפי שהרחבנו, התפתחותם התקינה של ילדי אסירים, שהוגדרו כאוכלוסיה בסיכון, תלויה במידה רבה באיכותו ותדירותו של הקשר עם ההורה הכלוא. אולם ילדים אינם יכולים לפלס את דרכם בגפם לכלא, ובדרך כלל אף אינם יכולים לבקר בו לבדם (סעיף 11 לפקודת סדרי ביקור). הצמצום הכפוי של ביקורי הקרובים משליך ישירות גם עליהם.

40. גם לו יכלו ילדים להגיע לכלא בימות חול – וקיימים ילדי אסירים העושים זאת – הדבר מאלצם להפסיד ימי לימוד ומתייגם במסגרות החינוך. נדמה, שהוגי ההחלטה בדבר שינוי מדיניות הביקורים לא נתנו כלל את דעתם לשאלות שיתעוררו במוסדות הלימוד בשל ההיעדרויות התדירות של הילדים לצורך ביקורים בכלא, ומהסטיגמה שייאלצו הילדים לשאת על גבם ואשר תצטרף לקשיים האינהרנטיים הטמונים בהתמודדות עם הורה נעדר ובפרט עם נסיבות היעדרותו.

ב. הזכות לביקורי משפחה בבית הסוהר וחובת המשיב להסדירם

41. לאסירים ולבני משפחותיהם מוקנית הזכות לשמור על חיי משפחה גם בנסיבות העגומות אליהן נקלעו, ועל שלטונות בית הסוהר מוטלת החובה לממשה, בין היתר באמצעות ביקורים. הזכות לביקורי משפחה בבית הסוהר מעוגנת בשורה של מקורות משפטיים :

42. כך, למשל, כלל 37 לסטנדרט המינימאלי לטיפול באסירים של האו"ם (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 1955) קובע :

"Prisoners shall be allowed under necessary supervision to communicate with their family and reputable friends at regular intervals, both by correspondence and by receiving visits".

43. גם כללי המאסר האירופאים משנת 2006 (Rec. R (2006) 2 on the European Prison Rules), המעגנים רף מינימאלי מומלץ לכללי המאסר במדינות אירופה, קובעים, בין היתר, לעניין זכותם של אסירים לקשר עם העולם החיצון ובפרט עם בני משפחתם, כי :

"24.1 Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organizations and to **receive visits from these persons...**".

וכן :

"24.4 **The arrangements for visits shall be such as to allow prisoners to maintain and develop family relationships in as normal a manner as possible**" (ההדגשות אינן במקור).

44. הוראות הדין בישראל מצויות בסעיף 47(ב) לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971 (להלן: "**פקודת בתי הסוהר**") המתיר ביקורי ידידים לאסיר שפוט לאחר שלושה חודשי מאסר, ובתקנה 25 לתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן: "**תקנות בתי הסוהר**") הקובעת, כי מנהל בית הסוהר, באישור הנציב, יקבע את ימי הביקור, ומחייבו לפרסמם באופן שיהיה גלוי וידוע לאסירים ולבני משפחותיהם. עצירים זכאים לקבל ביקורים מכוח תקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1977 (סעיף 12)). פקודת סדרי ביקור מסדירה כאמור את הזכות, קובעת ימי ביקור קונקרטיים ותוחמת את שעות הביקור.

45. פעם אחר פעם טען המשיב, במסגרת ההתכתבויות עמו, כי ביקורי ידידים בכלא הנם טובת הנאה ולא זכות, ועל כן שאלת "נתינתם או אי נתינתם [...] לרבות אופן נתינתם, הנם חלק אינהרנטי מסמכויות השירות וכלי ניהולי הנתון בידיו" (ר' פסקה 4 במכתב המשיב המסומן ע/10 ופסקה 3.1 במכתבו המסומן ע/12). המשיב סומך טענתו זו על לשון תקנה 19 לתקנות בתי הסוהר, אשר תחת הכותרת "טובות הנאה" כורכת זה לצד זה ביקורים, חופשות, קניית מצרכים, מכתבים, האזנה לכלי תקשורת וצפייה בהם, ומסמיכות את מנהל הכלא להעניקן לאסירים ולשלוך מהם, וכן על לשון סעיף 47 לפקודת בתי הסוהר, לפיה "מותר להרשות" ביקורי ידידים.

46. פקודת בתי הסוהר נכנסה זה מכבר לעשור החמישי לחייה, והתקנות שהותקנו מכוחה נושקות לשנתן הארבעים. אף שככאלה חל עליהן סעיף שמירת הדינים שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, פרשנותן והפעלתן צריכה להתיישב עמו. על המשיב, כמו על כל רשות מנהלית, להפעיל כל סמכות שבשיקול דעת – גם כזו שהוקנתה לו בטרם חקיקת חוקי היסוד – ברוחו של חוק היסוד.

47. הדעות בבית המשפט הנכבד בשאלת פרשנות הדין נחלקו בפרשת **יונס** (רע"ב 6956/09 **יונס** נ' **שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 7.10.2010) (להלן: "**עניין יונס**")). השופט דנציגר צידד בעמדה לפיה ביקורי אסירים, בהקשרם הרחב הכולל "ידידים", הינם פריבילגיה, ואולם לצד זאת עמד על כך שלאסיר זכות יסוד לקשר עם בני משפחתו הגרעינית, להבדיל ממשפחתו המורחבת (שם, בפסקה 56 לפסק דינו של השופט דנציגר). השופטת פרוקצ'יה, לעומת זאת, עמדה על כך שביקורים של בני משפחה הינם זכות:

"כשלעצמי, אינני בטוחה כי סיווגם המושגי של חופשות וביקורים אצל אסירים כ**פריבילגיה** להבדיל מ**זכות** הוא בהכרח נכון, על פי דפוסי החשיבה החוקתית הנוהגת בישראל. אכן, ניתן להשקיף על חופשות וביקורים אצל אסירים גם כחלק מזכויות האדם השמורות להם, גם בהימצאם בכלא, שאינן מתאיינות בהכרח מעצם שלילת החירות הנובעת מן המאסר, פרי הסנקציה העונשית. יציאה לחופשות וביקורים של בני משפחה הם חלק מנדבכי הקשר של האדם-האסיר עם העולם ועם סביבתו הקרובה. הוא זקוק להם מעצם ברייתו. הם חלק מהווייתו כאדם; הם חלק מכבודו כאדם. הם תורמים תרומה חשובה לרווחתו ולשיקומו במהלך מאסרו." (פסקה 8 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

ובפרשת **ברגותי** קבעה השופטת פרוקצ'יה (בהסכמת השופטים ג'ובראן ואלון):

"מנקודת ראותו של האסיר הכלוא בין סורג ובריה, כלל הוא כי נשמרות זכויות האדם הנתונות לו, בכפוף למגבלות ההכרחיות הנובעות מתכלית החזקתו במשמורת. הציפייה להיפגש עם בני משפחה, ובמיוחד עם בני המשפחה

הגרעינית - בני זוג וילדים, היא מאפיין של הזכות למימוש קשר המשפחה, ולכן הגבלת ביקורי קרובים במקום המאסר, מן הראוי כי תעמוד על המידה ההכרחית בלבד, כמתחייב משלילת החירות האישית של האסיר, ומשיקולים של בטחון הציבור, הרלבנטיים למקרה האינדיבידואלי. " (בג"ץ 7615/07 **ברגותי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית**, פסקה 12 לפסק הדין (פורסם בנבו, 25.5.2009)).

ד. ביטול הביקורים בשבת: העדר סבירות והעדר מידתיות

48. לאסירים ולבני משפחותיהם זכות לחיי משפחה, ועל המשיב מוטלת החובה לאפשר את מימושה. הענישה המטילה על עבריין עונש מאסר מכוונת במישרין ליטול את חירותו האישית לתקופה הנגזרת. ההגבלות על הזכויות האחרות, בין אלה האינהרנטיות למאסר ובין אלה שנועדו להשיג תכליות אחרות, אינן חלק מן התכלית העונשית (**עניין גולן**, עמ' 152–153). ההצדקה להטלתן של מגבלות כאלה מותנית בקיומה של תכלית ציבורית בעלת משקל מיוחד, המכשירה את הפגיעה על פי מבחני פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. עליה להיות סבירה ומידתית (**עניין דוברין**, פסקה 13 לפסק הדין; **עניין קטלן**, עמ' 298).

49. מהי התכלית המצדיקה, לעמדת המשיב, את הפגיעה הקשה בזכות החוקתית לחיי משפחה של האסירים ובני משפחותיהם? שלושה טעמים מנה שירות בתי הסוהר להפסקת הביקורים בשבתות: הצורך להתמודד עם תופעת ההברחות אל הכלא וממנו; פקודת הנציבות (פקנ"צ) שמירת השבת וחגי ישראל, הקובעת כללים בדבר שמירת השבת; ומניעת אפלייתם של אסירים שומרי שבת (ר' נספחים **ע/10** ו-**ע/12** לעתירה).

50. נתייחס מיד לכל אחד מטעמים אלה בנפרד, ואולם עוד קודם לכך נבקש להדגיש, כי אפילו היו כל טעמיו של המשיב ראויים (ולא היא) – הרי שיש לתת את הדעת לזכויות ולאיינטרסים שהמשיב לא נתן להם משקל ראוי ולא איזנם עם טעמים אלה.

51. המשיב לא שקל, ואם שקל לא ייחס משקל ראוי, לפגיעה האנושה בזכותם למשפחה ולכבוד של אלפי אסירים ועשרות אלפי בני משפחותם הגרעינית – הוריהם, בני זוגם, ילדיהם ואחיהם, וניכר כי לא נתן דעתו כלל לפגיעה הקשה שגורמת החלטתו לילדיהם הקטינים של כלואים ולהשלכותיה על התפתחותם התקינה. המשיב לא ייחס משקל כלשהו לפגיעה בסיכויי השיקום של אסירים והשלכותיה על השתלבותם העתידית בחברה. שינוי המדיניות של המשיב אף מתעלם במפגיע ממאפייניה של קבוצה גדולה מאוכלוסיית משפחות אסירים, הנמנית על השכבות החלשות באוכלוסייה, ומכך שבשל הכורח היומיומי להתפרנס נבצר מהם לבקר בכלא בימות חול, כמו גם מכך שעבור אסירים נטולי חופשות, המהווים רוב מכריע מאוכלוסיית האסירים הפליליים, ועבור בני משפחותיהם – ביקורים בכלא הנם הדרך היחידה למימוש קשר משפחה בלתי אמצעי.

52. בחינת החלטת המשיב במשקפי הסבירות המנהלית מלמדת, אם כן, כי לא נערך איזון ראוי בין כלל השיקולים הרלבנטיים, ולא ניתן משקל יחסי הולם לכל אחד ואחד מהם (בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 33–34 (1997); בג"ץ 2709/91 חפציבה חברה לבנין עבודות ופיתוח בע"מ נ' מנהל מקרקעי ישראל, פ"ד מה(4) 428, 436 (1991); עניין דוברין, פסקה 20 לפסק הדין).

53. ואחרי כל אלה, אף משצוללים אל שיקוליו של המשיב לגופם, מתגלה כי הללו אינם עומדים במבחני המידתיות:

54. א. הברחות מהכלא ואליו. הברחות בחסות ביקורי משפחות, להן טוען המשיב, הן אכן תופעה חמורה ומצערת אך היא אינה ייחודית לשבתות דווקא, ובוודאי שהתופעה לא החלה עובר להחלטה על הפסקת הביקורים. אין חולק כי בין יתר תפקידיו מופקד המשיב על בטחון האסירים, סגל הכלא והסדר והמשמעת בו, אולם צמצום ההברחות באמצעות ביטול יום ביקורים עמוס במיוחד הינו פתרון בלתי מידתי. ככל שביטול הביקורים בשבתות אכן נועד לשרת תכלית זו של מניעת הברחות, על שבי"ס לאמץ אמצעים שעוצמת הנזק הטמונה בהם לזכויות האדם של הכלואים וקרוביהם פחותה.

55. גם טענת המשיב לפיה בשבתות פועלת מצבת כוח אדם מצומצמת בשל היותה יום המנוחה הרשמי, כמתחייב, לתפיסתו, מסעיף 18א(א) לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התשי"ח-1948 (ר' נספחים ע-10 וע-12), אינה יכולה להכשיר את הפגיעה. בתי כלא אינם מפעלים המפסיקים לייצר בסופי שבוע. מהותם של מוסדות סגורים היא כזו, שהפעילות בהם נמשכת כל עוד קיימים בהם חיים, ואלה אינם נעצרים בפרוש השבת. כשם ששבי"ס התמודד עם איום ההברחות בשנים הארוכות שבהן הותרו ביקורים בבתי הסוהר בשבת ומתמודד עם תופעת ההברחות בימי חול, הוא יכול וחייב להמשיך להתמודד איתה גם כעת, למשל באמצעות העסקת סוהרים שאינם יהודים (שלהם, כידוע, שמורה הזכות לקיים ימי מנוחה בימי מנוחה אחרים ובחגיהם).

56. משמע, שאף אם מתקיים לכאורה קשר רציונאלי בין התכלית – מניעת ההברחות – לבין האמצעי שנקבע להגשמתה, לא מתקיים יחס ראוי בינה לבין הפגיעה הקשה והמוכחת בזכותם למשפחה ולכבוד של הכלואים ומשפחותיהם, זאת בפרט שלמשיב קיימות אלטרנטיבות לצמצום הפגיעה.

57. ברי עוד, כי ביטול הביקורים בשבתות על מנת לצמצם את מספר הביקורים בבתי הסוהר בכללותם, באופן שבתורו מצמצם את מספר ההברחות, הוא אמצעי שפגיעתו עולה על תועלתו.

58. **ב. שמירת השבת.** הטעם השני שמעלה המשיב לביטול ביקורי השבת נעוץ בפקני"צ 03.14.00 "שמירת השבת וחגי ישראל", המסדירה, לדבריו, "את הכללים בדבר שמירת השבת וחגי ישראל" (ר' סעיף 3 לנספח ע/10). אולם עיון בפקודה זו מעלה, כי היא אינה מתייחסת כלל לביקורים בבתי הסוהר אלא אך בסיוע לאסירים וסוהרים שומרי שבת (בין היתר באמצעות העסקת סוהרים לא יהודים), בהלכות שבת במטבחי הכלא, בהדלקת נרות, בארוחות חגיגיות וכד'.

59. אולם גם לו התייחסה פקודה זו (אשר הותקנה שנים ארוכות עובר להחלטת המשיב על ביטול ביקורי השבת) לביקורים, הרי שהמשיב מספק שירותים לאסירים ועצירים מכלל הדתות – יהודים, מוסלמים ונוצרים, חילונים ודתיים כאחת, ולא ניתן לכפות נורמות דתיות של בני דת אחת, אשר אף לא כל האסירים היהודים מעוניינים בהן, על בני דתות אחרות. זאת בפרט כאשר קרוב למחצית מאוכלוסיית בתי הסוהר אינה יהודית.¹⁶

60. ונוסף, כי ביקורי שבת בכלא אף אינם מפריעים לפרטים השוהים בו למלא אחר מצוות דתם ואמונתם, ועל כן אינם מהווים פגיעה בחופש הדת. יתרה מכך, חופש הדת משמעו גם חופש מדת. שיקולים השאובים ממצוות הדת הינם מחוץ לתחום שיקוליהן של רשויות, ואין כופים מצוות דת – לא במישרין ולא בעקיפין – על מי שאינם מעוניינים בהם אלא בחקיקה ראשית (בג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות, פ"ד מז(5) 485, 508 (1992)). מכאן, שגם נימוק שמירת השבת אינו מכשיר את הפגיעה הקשה באסירים ובני ממשפחותיהם.

61. **ג. אפליית אסירים שומרי שבת.** אשר לטעם השלישי שהציג המשיב, מניעת אפלייתם של אסירים שומרי שבת – אשר קבלו לכאורה על פגיעה בתנאי כליאתם מאחר שהם אינם מקבלים מבקרים בשבת ועל כן מניין הימים שבהם הם יכולים לקבל ביקורים מצטמצם לשניים (לעומת שלושה ימים שעומדים לרשות האסירים בכלל) – הרי שטענה זו נטולת בסיס ותיאורטית בלבד, מאחר שלא נפגע מניין הביקורים הכולל שהם זכאים לקבלו. בנוסף, אם האפליה הנטענת נובעת מצמצום הבחירה בימי הביקור יחסית לאסירים שאינם שומרים שבת – הרי שהמשיב עצמו סיפק את התשובה לכך כשקבע, כי בתי הכלא מגלים גמישות בקביעת ימי ביקור אצל אסיר, שמסיבות שאינן תלויות בו, אינו יכול לקבלם בימים שנקבעו לכך בכלא שבו הוא מרצה את עונשו (סעיף 13 למכתב המשיב המסומן ע/10).

¹⁶ על פי נתוני הרשות לשיקום האסיר משנת 2010 אסירים ערבים היוו 42 אחוז מאוכלוסיית הכלא. הרשות לשיקום האסיר, **אסירים שפוטים פליליים אזרחי ישראל – נתונים לשנת 2010 – רצף טיפולי שיקומי שב"ס-רש"א**, 8 (2011): <http://bit.ly/1Q9sgdQ>

62. עינינו הרואות, אם כן, כי החלטת המשיב לבטל את ביקורי השבת בבתי הסוהר בישראל אינה סבירה ואינה מידתית ועל כן יש לבטלה.

63. למעלה מן הצורך נציין, כי אותה מסקנה תתקבל גם אם מחזיקים בעמדת המשיב, לפיה ביקורים אינם זכות אלא טובת הנאה. ההחלטה להגביל מהותית הטבה – הגבלה שבמקרים רבים עולה עד כדי שלילתה – מכלל אוכלוסיית השוהים בכלא, ככל החלטה מינהלית אחרת, לרבות החלטה על שינוי מדיניות, חייבת להתבסס על שיקול דעת ענייני ולהיות סבירה, מידתית והגונה (דפנה ברק-ארז) **משפט מינהלי** כרך ב 619 (2010)). תנאים אלה אינם מתקיימים כאן, ונזכיר את דברי בית המשפט למשיב:

“ערים אנו לקשיים המרובים שבהתוויית הגבולות בין הרעות והפגיעות הכרוכות בחיי הכלא שאין בהן מנוס, לבין רעות ופגיעות החורגות מן המותר, אפילו במסגרת השמירה על השקט והסדר בתוך בית הסוהר. ואין אנו באים בטרוניה על שלטונות בתי הסוהר, שהכרת אחריותם לשקט ולסדר היא העלולה מדי פעם להביאם לידי נקיטת צעדים והטלת מגבלות החורגים מן המותר כאמור, אבל פשיטא שאמצעי פלוני הנראה בעיניהם יעיל ומועיל, ואפילו נחוץ מאוד, לשם שמירה על השקט והסדר, אינו משום כך אמצעי כשר מבחינת הדין.” (בג”ץ 221/80 **דרויש נ’ שירות בתי הסוהר** פ”ד לה(1) 536, 539 (1980)).

מכל הטעמים האלה מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו על תנאי כמבוקש, ולאחר קבלת תגובת המשיב להפכו למוחלט.

3 בדצמבר 2015

עודד פלר, עו”ד

טל חסין, עו”ד

ב”כ העותרים