



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8297/15

לפני: כבוד השופט נ' הנדל
כבוד השופטת ד' ברק-ארז
כבוד השופט ד' מינץ

העותרים: 1. אבנר הררי
2. הררי איתי
3. סברין אלטורי
4. נורה אלטורי
5. אמיר בדראן
6. למיה בדראן
7. האגודה לזכויות האזרח בישראל

נגד

המשיב: שירות בתי הסוהר

עתירה למתן צו על-תנאי

תאריך הישיבה: כ"א באדר א' התשע"ט (26.02. 2019)

בשם העותרים: עו"ד טל חסין; עו"ד עודד פלר

בשם המשיב: עו"ד ערין ספדי-עטילה

פסק-דין

השופט ד' מינץ:

עניינה של העתירה בדרישת העותרים כי תשוב ותותר דרך קבע כניסת מבקרים למתקני כליאה בימי שבת.

הרקע לעתירה

1. עד שנת 2014 אפשר שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס או המשיב) לבקר כלואים במתקני הכליאה בימי שבת, לצד ביקורים בימי חול, במסגרת פקודת נציבות שב"ס

04.42.00 "סדרי ביקור אצל אסירים" (להלן: פקודת הביקורים). בחודש אוגוסט של אותה שנה הוציא נציב שב"ס (להלן: הנציב) הוראת שעה אשר ביטלה את האפשרות לקיים ביקורים בימי שבת. בהמשך, ביום 28.1.2015 תוקנה פקודת הביקורים, כך שיום שבת נמחק ממצבת ימי ביקורי האסירים.

2. בעקבות ההחלטה להפסיק את הביקורים בשבת ופניות מצד אסירים ובני משפחתם, פנתה עותרת 7 (להלן: האגודה) ביום 8.2.2015 לשב"ס בדרישה כי יחזור בו מההחלטה. ביום 15.2.2015 התקבלה תשובת המשיב, אשר דחה את דרישת האגודה וקבע כי מדובר בהחלטה מידתית ומאוזנת. עוד דחה המשיב את טענות האגודה לפגיעה במשפחות האסירים, כיוון שהאסירים בלבד הם "בעלי העניין" למימוש הזכות לביקורים.

3. ביום 13.7.2015 פנתה האגודה בשנית למשיב, הפעם גם בשמם של עותרים 1-6, אסירים ובני משפחותיהם, בקשר למדיניות הביקורים החדשה. במסגרת פניה זו, לצד טענות עקרוניות, התייחסה האגודה גם לעניינם הפרטני של העותרים, ודרשה מהמשיב לחזור בו מהחלטתו הגורפת שלא לאפשר ביקורים בבתי הסוהר בימי שבת.

4. לאחר תכתובות נוספות בין האגודה לבין המשיב, שלא הביאו לשינוי במדיניות הביקורים החדשה, הוגשה העתירה שלפנינו ביום 3.12.2015.

טענות העותרים

5. העותרים תוקפים את החלטת המשיב לבטל את הביקורים בשבתות וטוענים כי מדיניות הביקורים החדשה פוגעת בזכויותיהם החוקתיות של אסירים, אשר למעט חופש התנועה, שמורות להם גם בין כתלי הכלא. לשיטת העותרים, החלטת המשיב פוגעת בזכותם של האסירים לחיי משפחה ובזכותם לכבוד. בהקשר של הזכות לחיי משפחה, עומדים העותרים על כך שמדיניות המשיב אינה בבחינת פגיעה רק בזכותם של האסירים לחיי משפחה, כי אם גם בעלת השלכות ישירות על משפחותיהם ועל כן משפחות האסירים הן בעלות עניין במדיניות הביקורים של המשיב.

6. באופן ספציפי, טוענים העותרים כי על מנת לממש את הזכות לחיי משפחה אין די בקביעת ימי ביקורים כלשהם, ועל ימי הביקור להתאים למאפייני האוכלוסייה שנוקקת להם ולהיות נגישים לה. בהקשר זה, ביקורים בימי שישי, הנהוגים במרבית מתקני הכליאה, אינם תחליף מספק לביקורים בימי שבת. שכן, רבות ממשפחות האסירים נמנות על השכבות החלשות ביותר באוכלוסייה, שאינן עובדות בשבוע עבודה מקוצר של

חמישה ימים בשבוע אלא ממשיכות לעבוד גם בימי שישי. עבור משפחות אלה ביקור ביום חול, אף ביום שישי, משמעו הפסד יום עבודה, ויתור על שכר ובמקרים של היעדרויות חוזרות ונשנות אף עלול להוביל לפיטורים. על כן, עבורן מדיניות הביקורים החדשה של המשיב מרוקנת מתוכן את האפשרות לביקורים ולכל הפחות מובילה לכך שהביקורים ייערכו בתדירות נמוכה יותר.

7. טענה נוספת שמעלים העותרים בקשר לביטול ביקורים בימי שבת נוגעת לפגיעה בילדיהם הקטינים של האסירים. מכיוון שרוב מוסדות החינוך פועלים שישה ימים בשבוע, משמעות ביטול הביקורים בימי שבת היא כי ילדיהם של האסירים יאלצו לבקרם בימי חול. היעדרויות תדירות של ילדי אסירים לצורך ביקורים בכלא עשויה לפגוע בהם ולתרום לתיוגם. הדבר מצטרף לקשיים האינהרנטיים הטמונים בהתמודדות עם הורה נעדר ובפרט בנסיבות עמן מתמודדים ילדי אסירים. עוד עמדו העותרים על כך שמחקרים מצביעים כי התפתחותם התקינה של ילדי אסירים תלויה במידה רבה באיכותו ובתדירותו של הקשר עם ההורה הכלוא.

8. על פי הטענה, הזכות לחיי משפחה היא כאמור זכות חוקתית, שאינה מופקעת מאליה מעצם עונש המאסר. ההגבלה על הזכויות האחרות מלבד החירות האישית אינה חלק מהתכלית העונשית, ההצדקה להטלתה מותנית בקיומה של תכלית ציבורית בעלת משקל מיוחד ועליה להיות סבירה ומידתית. ביחס למבחנים אלה טוענים העותרים, ראשית, כי בקבלת ההחלטה לא נתן המשיב משקל ראוי לפגיעה האנושה בזכותם של האסירים לחיי משפחה, לפגיעה בסיכויי השיקום של האסירים ולהשלכותיה על השתלבותם העתידית בחברה. משעה שהמשיב לא ערך איזון ראוי בין השיקולים השונים החלטתו אינה מצויה במתחם הסבירות.

9. מעבר לכך, גורסים העותרים, אף התכליות שעומדות בבסיס החלטת המשיב להפסיק את הביקורים בשבת – התמודדות עם תופעת ההברחות אל הכלא וממנו, הלימה עם פקודת הנציבות 03.14.00 "שמירת השבת וחגי ישראל" (להלן: פקודת שמירת שבת) ומניעת אפלייתם של אסירים שומרי שבת – אינן עומדות במבחני המידתיות. כך, תופעת ההברחות היא אכן תופעה חמורה, אך היא אינה ייחודית לימי שבת וצמצום ההברחות על ידי ביטול יום ביקורים זה הוא פתרון בלתי מידתי. המשיב יכול להתמודד עם העובדה שבשבתות פועלת מצבת כוח אדם מצומצמת באמצעות העסקת סוהרים שאינם יהודים. על כן, אף אם מתקיים קשר רציונלי בין התכלית של מניעת הברחות במתקני הכליאה לבין האמצעי שנבחר, לא מתקיים יחס ראוי בין התועלת לבין הפגיעה בזכות למשפחה ולכבוד של האסירים ומשפחותיהם.

10. באופן דומה, טוענים העותרים שגם התכליות של שמירת השבת ומניעת אפליה של אסירים שומרי שבת אינן מצדיקות את האמצעי שנבחר. באשר לשמירת השבת, פקודת שמירת שבת אינה מתייחסת כלל לביקורים בבתי הסוהר אלא רק בסיוע לאסירים וסוהרים שומרי שבת בשמירה על הלכות שבת. מעבר לכך, אין כל מקום לכפות נורמות דתיות של בני דת אחת על בני דתות אחרות. בנוסף, ביקורים בשבת בבתי הסוהר אינם מפריעים לאסירים המעוניינים בכך למלא אחר מצוות דתם ואמונתם ועל כן אין שחר לטענה כי הם פוגעים בחופש הדת של אסירים יהודים שומרי מצוות. לגבי אפלייתם של אסירים אלה, טוענים העותרים כי לא נפגע מניין הביקורים הכולל שאסירים אלה זכאים לקבל וכי שב"ס מגלה גמישות בקביעת ימי ביקור אצל אסירים, בנסיבות המתאימות.

טענות המשיב

11. בתגובה המקדמת שהגיש המשיב נטען תחילה כי דין העתירה להידחות על הסף מחמת קיומו של סעד חלופי, שכן בהתאם לסעיף 62א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: פקודת בתי הסוהר או הפקודה), עתירת אסיר מוגשת לבית המשפט המחוזי בכל עניין הנוגע למאסרו או מעצרו של אסיר.

12. לגופם של דברים נטען כי מדיניות הביקורים בבתי הסוהר מצריכה איזון עדין בין שיקולים נוגדים, וביניהם: היכולת לממש בצורה סבירה את אפשרויות הביקור של אסירים כלואים; שמירה על הסדר, המשמעת והביטחון בבתי הסוהר; הגנה על ערכו החברתי של יום המנוחה, הן מבחינת האסירים והן מבחינת סגל הסוהרים. ברם, העותרים לא הניחו במסגרת העתירה תשתית עובדתית לכך שהאיזון שערך המשיב בין השיקולים השונים, אשר מתבטא במדיניות הביקורים החדשה, חורג ממתחם הסבירות.

13. אמנם, המשיב לא הכחיש כי על פני הדברים פתיחת האפשרות לביקורים בבתי הסוהר גם ביום שבת, יום המנוחה השבועי במשק, מקטינה מתח אפשרי בין ביקורי אסירים לבין צרכי עבודה או חובת לימודים של בני משפחות האסירים. ברם, לשיטתו היו להסדר הקודם מספר חסרונות. ראשית, מסיבות שונות, ביניהן שמירת מצוות היהדות והיעדר תחבורה ציבורית, מבחינת אסירים רבים ובני משפחותיהם לא הייתה משמעות מעשית לקביעת יום שבת כאחד מימי הביקורים, והדבר אף צמצם עבורם את היצע ימי הביקור. שנית, מתקני הכליאה פועלים לאחר כניסת השבת ובסמוך אליה במתכונת מצומצמת מבחינת כוח אדם. על כן, הקצאת סוהרים לשם אבטחת ביקורים משמעה הפחתת מספר הסוהרים באגפים ובמכלולים האחרים במתקני הכליאה, על כל המשמעות שיש לכך בתחום האבטחה, הביטחון והשמירה על הסדר ועל המשמעת.

שלישית, קביעת יום שבת כיום ביקורים חייבה תגבור מצבת סוהרי היום, שאינם יכולים לשוב לבתיהם לאורך כל סוף השבוע, בהיעדר תחבורה ציבורית.

14. מנגד, התיקון לפקודת הביקורים מושא העתירה עדיין מאפשר לאסירים לממש באופן סביר את האפשרות לקבל מבקרים, תוך שאינו טומן בחובו את החסרונות הטמונים באפשרות לביקורי משפחות בשבת. האיזון שערך המשיב אם כן במסגרת התיקון לפקודת הביקורים בין השיקולים השונים אינו מצדיק כל התערבות.

15. במישור העובדתי צוין, כי עוד לפני התיקון לפקודת הביקורים בחלק ממתקני הכליאה לא נכלל יום השבת בין ימי הביקורים האפשריים, בהתאם להחלטות מפקד המתקן הרלוונטי.

16. לבסוף, על אף העמדה העקרונית כי העתירה אינה מקימה עילה להתערבות, בעקבות הגשתה ציין המשיב כי הוא נכון לקיים בחינה נוספת של הסוגיה. במסגרת זו ייבחן האם נחוצה הרחבה של מנגנון הגמישות בפקודת הביקורים, כך שאסיר יוכל להגיש בקשה פרטנית חריגה למפקד הכלא לקיום הביקור ביום שבת. בקשה שכזו, אם תוגש, תיבחן לגופה ואם ישתכנע מפקד בית הסוהר כי היא אכן מגלה טעמים מיוחדים, וכי אין בגמישות הקיימת ממילא כדי ליתן מענה מספק, יוכל הוא לאשר ביקור חריג ביום שבת אחת לחודשיים. צוין כי הבחינה תיעשה במתכונת של פיילוט (להלן: הפיילוט) בכלל מתקני הכליאה לתקופה של ששה חודשים, ולאחר ניתוח ולימוד תוצאות הפיילוט תתקבל החלטה סופית אם נחוץ שינוי נוסף לפקודה, אם לאו.

השתלשלות ההליכים בעתירה

17. ביום 13.7.2016, לאחר קיום דיון בעתירה והערות ההרכב לבאת-כוח המשיב, ניתנה החלטה על ידי המותב לאפשר התייעצות בקרב הגורמים המוסמכים אצל המשיב לגבי אפשרות הרחבה יזומה של הפיילוט לבחינת שינוי לפקודת הביקורים. ביום 8.9.2016 התקבלה הודעת המשיב, בה נמסר כי הוסכם, על דעת נציבת שב"ס דאז ומפקד מחוז מרכז בשב"ס, לערוך בחינה של נושא הביקורים בשבת בקרב אוכלוסיות ייחודיות. במסגרת הרחבת תכנית הפיילוט, תיערך פניה יזומה על ידי שב"ס לאסירים, אף בהיעדר בקשה מצדם, על מנת לברר עמם האם הם מבקשים לקיים ביקורים בשבת, חלף ביקור ביום חול. ככל שהתשובה לכך תהיה בחיוב, נמסר, הבקשה תובא להחלטת מפקד בית הסוהר.

18. ביום 25.9.2016 הוגשה תגובת העותרים להודעת המשיב בדבר הרחבת הפיילוט. במסגרת תגובה זו טענו העותרים כי ההרחבה היזומה על ידי המשיב, כמו גם תכנית הפיילוט כולה, ריקה מתוכן ועמוסה בתנאים מכבידים, כאשר כל מטרתה להגיע למסקנה אליה חותר המשיב – כי הביקורים בימי שבת מיותרים ואין צורך בחידושם. באופן ספציפי נטען כי הודעת המשיב לגבי תכנית הפיילוט פורסמה במתקני הכליאה רק בשפה העברית ולא נעשה כל ניסיון להסב את תשומת לב האסירים אליה. לשיטתם, תנאיו של הפיילוט מתווים "מסלול מכשולים", הכולל דרישה להגשת בקשה בכתב להנהלת בית הסוהר, במסגרתה יש לפרט סיבות ונסיבות בגינן מתבקש הביקור בשבת וליתן טעמים מיוחדים לכך, שמקשה על האסירים להשתתף בו.

19. מעבר לכך, גרסו העותרים, תנאי הביקורים בשבת במסגרת הפיילוט נחותים ביחס לביקורים בימי חול. כך, במסגרת ביקור בשבת יוכל אסיר שעמד בתנאיו לקבל ביקור חריג של שני בני משפחה מדרגה ראשונה פעם בחודשיים, אשר לא יוכלו לשוב ולבקרו בשבת אלא בחלוף ארבעה חודשים. בנוסף, מספרם של הילדים הקטינים שיורשו לבקר בשבת הוגבל לשלושה, הגבלה שאינה קיימת במסגרת ביקור בימי חול, והביקורים בשבת נערכים במתכונת "ביקור סגור", כך שבין האסיר לבין משפחתו חוצץ חלון זכוכית ובני המשפחה אינם יכולים להכניס לאסיר כל ציוד. עוד ביקרו העותרים את אופן הרחבת הפיילוט וטענו כי לא ברור מדוע נבחרו דווקא האוכלוסיות שנבחרו להשתתף בו – אסירות בכלא נווה תרצה, אסירים במרכז הרפואי שב"ס (מר"ש), אסירים במרכז בריאות הנפש (מב"ן) ואסירים קטינים בכלא אופק. כמו כן, במסגרת ההודעה לא פירט המשיב האם תתבצע פנייה יזומה לכלל האסירות והאסירים או רק לחלק מהם ומדוע הוחרגו מאוכלוסיות אלה אסירים ששובצו לעבודה ו"אסירים תומכים" במר"ש ובמב"ן.

בעקבות הודעת המשיב ותגובת העותרים, בית המשפט הורה למשיב להגיש הודעה מעדכנת בדבר התקדמות תכנית הפיילוט במסגרתה תינתן התייחסות לתגובת העותרים.

20. ביום 16.12.2016 הוגשה הודעה מעדכנת מטעם המשיב בה נמסר על אודות התקדמות תכנית הפיילוט. בתמצית, צוין בהודעה כי בחודש אוקטובר רק באחד מבתי הסוהר המשתתפים בפילוט – מגן-ניצן הכולל את מר"ש – התעניינו חלק מהאסירים בקיום ביקורים בשבת, כאשר ביתר בתי הסוהר לא התבקשו ביקורים בשבת. מתוך 12 האסירים שהתעניינו בביקורים בשבת, רק שניים הגישו בקשות, כאשר שתיהן נענו בחיוב. בחודש נובמבר, מכלל אסירי מחוז מרכז, רק 3 אסירים מבית סוהר איילון הגישו בקשות לקיום ביקורים בשבת. לאחר בחינה על ידי מפקד המתקן, בקשותיהם נדחו.

21. במסגרת תגובתם מיום 1.2.2017 להודעה המעדכנת ביקשו העותרים להציג תמונה עובדתית שונה. לטענתם, בכלא נווה תרצה לא נערכו פניות אישיות לכלל האסירות, וביניהן עותרת 3. בדיקה שערכה הסניגוריה הציבורית עם שישה קטינים בכלא אופק העלתה כי לארבעה מהקטינים לא נמסר כל מידע על האפשרות לקבל ביקורים בשבת. שני הקטינים הנוספים מסרו כי הוחתמו על מסמך לפיו הם מוותרים על ביקורים בשבת. לגבי בית הסוהר שטה, נטען כי לפחות בשני מקרים סירבו מפקדי אגף להעביר בקשות אסירים לביקורי שבת למנהל הכלא. באחד המקרים נאמר למבקש כי מצוקתה הכלכלית של משפחתו, הטעם לבקשה לביקור בשבת, אינה מהווה עילה המצדיקה היענות לבקשה. המבקש השני התבקש להמציא מסמכים שיוכיחו מצוקה כלכלית כתנאי להגשת הבקשה.

בהתאם להחלטת בית המשפט מיום 2.2.2017 הוגשה ביום 9.3.2017 מטעם המשיב "הודעה משלימה". במסגרת ההודעה התייחס המשיב באופן ספציפי לטענות הפרטניות שהעלו העותרים בתגובתם.

22. ביום 24.4.2017 התקיים דיון המשך בעתירה. במסגרת הדיון הוצגו לבאת-כוח המשיב הערותיו של המותב לגבי הפיילוט שנערך, וביניהן הגבלתו לארבע אוכלוסיות מיוחדות בלבד; אי מתן אפשרות למתן תשובות ללא הזדהות; היעדר בדיקה מאבחנת לגבי אסירים שאינם יהודים; האופי המוגבל של הביקורים המותרים בשבת במסגרת הפיילוט. כן ביקש המותב כי תיבחן אפשרות הרחבתו של הפיילוט.

23. בעקבות הערות המותב הודיע המשיב ביום 8.6.2017 על החלטתו להרחיב את תכנית הפיילוט ולבצע בה "שכלול". במסגרת הרחבת הפיילוט, הוחלט לבצע בשני מתקני כליאה נוספים, בית סוהר דקל ובית סוהר כרמל, אשר בשניהם כלואים מעל 1,000 אסירים, הנמנים על מגוון האוכלוסיות השוהות בבתי הסוהר השונים. כמו כן, על מנת ליתן מענה להערת המותב לפיה עלולים האסירים לחשוש להגיש בקשה מיוחדת לאנשי הסגל של בית הסוהר, הוחלט לבקש מהאסירים ומהמבקרים בבתי הסוהר למלא שאלון בנוגע להעדפותיהם בקשר למועדי הביקורים בבתי הסוהר. בתגובה שהגישו העותרים להודעת המשיב, טענו כי הצדדים הגיעו להסכמות מסויימות לגבי השאלונים, אך מספר סוגיות נותרו שנויות במחלוקת: אנונימיות השאלונים; "סיפור הרקע" הנלווה לשאלונים; מתקני הכליאה ואוכלוסיות המחקר שנבחרו לפיילוט; נוסח השאלונים. העותרים ציינו כי אינם מצפים שבחינת המשיב תעמוד בסטנדרטים אקדמיים, אך תכנית הפיילוט צריכה לעמוד בסטנדרטים מינימליים על מנת לשקף נכוחה תמונת מצב אמינה.

24. ביום 5.11.2017 התקיים דיון נוסף בעתירה, שלישי במספר, ובעקבותיו הורה המותב למשיב לפעול כדלקמן:

"...3. המשיב ישקול את הצעתנו להציג למשפחות האסירים שיתבקשו להשיב לשאלון את השאלות הבאות:

א. מהו היום שבו ייקל על בני משפחה לבקר את אסיר (משיקולי עבודה או בשל אילוצים אחרים).

ב. האם מתן אפשרות ביקור בימי שבת יאפשר לבני המשפחה לבקר את האסיר, מה שאינו אפשרי בהסדר הנוכחי.

כמו כן ישקול המשיב אפשרות לכלול בשאלון שאלה בדבר הימים שבהם לומדים ילדיו הקטינים של האסיר בגני ילדים ובבתי ספר..."

ביום 16.11.2017 הגיש המשיב הודעה מעדכנת, במסגרתה התייחס לשאלות בסעיף 3 דלעיל. המשיב הסכים לכלול בשאלון המופנה לבני המשפחה שאלה בדבר הימים בהם לומדים ילדיו של האסיר בגני ילדים ובבתי ספר. לצד זאת, המשיב התנגד לכלול בשאלון שאלות שמטרתן בחינת העדפות האסיר ובני משפחתו, כפי שהוצע בסעיף 3 בהחלטה האמורה. שכן, המטרה בבסיס הפיילוט הנוסף היא בחינת צרכי האסירים ולא העדפותיהם. בהקשר זה צוין כי מעבר להעדפותיהם של האסירים, רשאי ואף נדרש המשיב לשקול סוגיות נוספות, ביניהן היכולת לממש בצורה סבירה ובטוחה את אפשרות הביקור של המשפחה את האסירים תוך שמירה על הסדר, המשמעת והביטחון בבית הסוהר וסביבתו, והגנה על ערכו החברתי של יום המנוחה, הן מבחינת האסירים והן מבחינת סגל בית הסוהר. מעבר לכך, המשיב שב וציין כי מתכונת הביקורים הסגורים בימי שבת במסגרת תכנית הפיילוט נובעת מכוח האדם המצומצם המצוי במתקני הכליאה בימי שבת. בעקבות הודעה זו ניתנה ביום 27.11.2017 ההחלטה הבאה:

"...לאחר ששקלנו את הדברים אנו סבורים שנוכח התפתחויות אלה אין לומר עוד שעריכת הפיילוט אינה בעלת ערך. לצד זאת, אנו מוצאים להוסיף ולהעיר כי טוב יעשה המשיב אם ישקול בשנית את האפשרות לכלול, למצער, שאלה שתבחן האם במצב הדברים הנוכחי קיימת מגבלה על בני משפחתו של האסיר לבקר, ואם מגבלה זו עשויה לקבל מענה אם יתאפשרו ביקורים בימי שבת. זאת במטרה לסייע בהבנת הצורך המעשי בפתיחת יום ביקורים בשבת. על פני הדברים, דומה שאם מושקע מאמץ

בפיילוט יש ערך באיסוף של מרב הפרטים
הרלוונטיים...".

ביום 21.6.2018 עדכן המשיב כי ביצוע הפיילוט הסתיים ופירט את תוצאותיו (שיובאו בהמשך). בתגובת העותרים להודעה זו הועלו פעם נוספת השגות לגבי אופן ביצוע הפיילוט ובפרט השאלות שנשאלו והמידע שאסף המשיב במסגרתו. בהמשך לכך, ביום 26.2.2019 נערך דיון נוסף, רביעי במספר, בעתירה. ועתה הגיעה השעה להכרעה.

דיון והכרעה

25. אקדים תוצאה להנמקה. לאחר שמיעת טיעוני הצדדים ועיון בחומר הרב שהונח לפנינו, הגעתי לכלל מסקנה כי יש לדחות את העתירה וכך אציע לחבריי לעשות. להלן נימוקיי.

26. סמכותו הכללית של הנציב לקבוע הוראות ולהוציא פקודות מוסדרת בסעיף 80א לפקודת בתי הסוהר הקובע כי:

(א) הנציב יוציא, באישור השר, הוראות כלליות שיקבעו עקרונות לעניין ארגון השירות, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בו והבטחת פעולתו התקינה (להלן – הוראות שירות בתי הסוהר).
(ב) הנציב יוציא פקודות כלליות שיקבעו פרטים בנושאים האמורים בסעיף קטן (א) (בפקודה זו – פקודות נציבות בתי הסוהר).

מכוח סמכותו זו הוציא הנציב את פקודת נציבות שב"ס 04.42.00 "סדרי ביקור אצל אסירים", מושא העתירה שלפנינו. סעיף 4 לפקודת הביקורים כנוסחה לפני התיקון קבע כך:

(א) ימי הביקורים הרגילים יהיו ימי ראשון ושבת בין השעות 09:00-12:00 ובין השעות 14:00-16:00 ויום שישי בין השעות 09:00-14:00.
(ב) מפקד בית סוהר רשאי לקבוע ימים נוספים באישור מפקד מחוז.

בשנת 2015 תוקנה כאמור פקודת הביקורים ובסעיף 6 לפקודה המתוקנת, יום השבת לא הוכר עוד כיום ביקורים. וכך נקבע:

(א) ימי הביקורים יקבעו ע"י מפקד בית הסוהר ובאישור מפקד המחוז ויתקיימו בין השעות 08:00-16:00

בימי חול, וביום שישי בין השעות 08:00-14:00, ובכל מקרה לא יפחתו מ-3 ימי ביקורים בשבוע.
(ב) מפקד בית הסוהר באישור מפקד המחוז רשאי לאשר ביקור פרטני בנסיבות מיוחדות ובמועדים נוספים מהאמור בסעיף 6.א'.

27. לשלמות התמונה יצוין כי בנוסף על האמור, פקודת בתי הסוהר קובעת הסדר ראשוני בעניינים שונים הנוגעים לתנאי המאסר. בין היתר, מצויות בסעיף 47 לפקודה הוראות שונות הנוגעות לאסיר שפוט, ביניהן סעיף 47(ב) הקובע כי אחרי תום שלושת החדשים הראשונים של מאסרו של אסיר, ולאחר מכן כל חדשיים, מותר להרשות ביקורי ידידים לעיני הסוהר ובטוח שמיעתו.

28. מעבר לכך, תקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978 (להלן: תקנות בתי הסוהר) מסדירות באופן מפורט יותר את הקשרים של אסירים עם גורמים מחוץ לכתלי בתי הסוהר. אחת התקנות הרלוונטיות לענייננו היא תקנה 19, המקנה למנהל בית הסוהר, על פי כללים שקבע הנציב, להעניק לכלל האסירים, לסוג מסוים של אסירים או לאסיר מסוים טובות הנאה כפי שהן מוגדרות בתקנות, מעבר לזכויות המוקנות להם בחוק, ביניהן: ביקורים, מכתבים, חופשות, האזנה וצפייה בשידורי כלי תקשורת ועוד. התקנה גם מקנה למנהל בית הסוהר סמכות למנוע טובות הנאה, גם כן על פי כללים שיקבע הנציב. כמו כן, נושא ימי הביקור בבתי הסוהר מוסדר גם בתקנה 25, המקנה שיקול דעת רחב למנהל בית הסוהר באופן שימי הביקור בבית סוהר ייקבעו על ידו, באישור הנציב.

במסגרת זו, הנציב אינו פועל בחלל ריק ועליו להפעיל את סמכותו בהתאם לעקרונות השיטה, תוך שמירה על איזון נאות בין סדרי המינהל התקין של מתקני הכליאה המצויים תחת פיקוחו לבין זכויות האסירים הכלואים בהם. על כך להלן.

זכויות אסירים

29. על פי תפיסת המשפט הישראלי, תכלית מאסרו של אדם מתמצית בשלילת חירותו האישית, תוך הגבלת חופש תנועתו. בהתאם לכך, כאשר אדם נאסר שמורה לו כל זכות אדם הנתונה לו מלפני מאסרו. "בהיכנסו אל הכלא מקפח אדם את חירותו אך אינו מקפח את כבודו" (בג"ץ 7837/04 בורגאל נ' שרות בתי הסוהר, פ"ד נט(3), 97, 101 (2004). וראו: בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פסקה ל"ג (13.6.2017); בג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פ"ד לח(2), 826, 832 (1984); עע"א 4463/94 גולן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נ(4), 136, 152-153 (1996) (להלן: עניין גולן); בג"ץ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 13 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה (13.6.2006) (להלן: עניין דוברין); בג"ץ 4634/04

רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פ"ד סב(1) 762, 770 (2007) (להלן: עניין רופאים לזכויות אדם); בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3), 294 (1980)).
השופט א' מצא היטיב לבטא תפיסה זו בעניין גולן:

"...זכויות היסוד של האדם 'שורדות' גם בין חומות בית הסוהר, ונתונות לאסיר (וכן לעציר) אף בתוך תא כלאו. יוצאת מכלל זה הן אך זכותו של האסיר לחופש התנועה, ששלילתה מן האסיר נובעת מכליאתו, וכן מגבלות המוטלות על יכולתו לממש חלק מזכויותיו האחרות. מהן, מגבלות המתחייבות משלילת חירותו האישית, ומהן מגבלות שיסודן בהוראה מפורשת בדין ... הנחת היסוד היא שסל זכויות האדם של אסיר מכיל את כל הזכויות והחירויות הנתונות לכל אזרח ותושב, למעט חופש התנועה שנשלל ממנו עקב המאסר. עם זאת, ברור כי המאסר גם משעה את יכולתו של האסיר לממש חלק מחירויותיו האחרות. ביחס לכמה מאלו, שהיכולת לממשן מותנית בחופש התנועה. השעיית הזכות היא 'אינהרנטית' למאסר. חירויות אחרות שמימושן (למצער החלקי) אינו מותנה בחופש התנועה ויכול להיעשות גם בתא או מתאי המאסר, מוסיפות לעמוד לאסיר גם בהיותו בבית הסוהר. אם הרשות חפצה להשעות או להגביל את יכולתו להראות כי סמכותה לעשות כן מעוגנת בדין בהוראה מפורשת" (עמ' 149-150).

30. כפי שנאמר לא פעם, זכויות האדם המוקנות לאדם, לכל אדם, אינן מוחלטות אלא יחסיות וניתנות להגבלה (וראו למשל: בג"ץ 8026/16 מוריס נ' מפקד פיקוד העורף (20.10.2016); בג"ץ 5304/15 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' כנסת ישראל (11.9.2016)). באופן ספציפי, בהקשר של זכויות האדם המוקנות לאסירים, ניתן לפגוע בהן כאשר הגבלתן מתחייבת באופן הכרחי משלילת חירותו או נגזרות מתכליות ציבוריות אחרות, כגון הצורך בניהולו התקין של בית הכלא ושמירה על שלום יושביו וכגון השמירה על ביטחון המדינה. בכל מקרה, על הפגיעה כתוצאה מהטלת המגבלות לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, ככל שמדובר בזכות אדם המעוגנת בו (ראו: עניין רופאים לזכויות אדם, פסקה 10; ע"א 1076/95 מדינת ישראל נ' קונטאר, פ"ד נ(4) 492, 499 (1996)).

31. בעת קביעת היקף ההגנה הניתנת לזכויות האדם של האסיר יש להביא בחשבון גם שיקולים הכרוכים במאסר ובחובות המוטלות על שירות בתי הסוהר הכרוכות בניהולו התקין של בית הסוהר: הגשמת מטרות המאסר; שמירת הסדר, הבטחון והמשמעת בתחומיו; השמירה על זכויותיהם ושלומם של אסירים אחרים; צורכי חינוכם ושיקומם של האסירים; שמירת שלומם והגנת זכויותיהם של אנשי סגל וסוהרים המופקדים על

ניהול בתי הסוהר; שמירה על שלום האסירים הכלואים בהם. היקף ההגנה על זכויות האדם נגזר מן האיזון המתחייב בין הזכות הנדונה לבין אינטרסים אחרים, של הפרט או של הציבור, שבנסיבות העניין יש להתחשב בהם. שלילתן של זכויות, הגבלתן או פגיעה בהן מותרות רק על יסוד נימוקים ענייניים שיש להם עיגון בדין (עניין גולן, עמ' 151-150; עניין דוברין, פסקה 14 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה). עוד יש לזכור, כי בית הסוהר הוא מתקן סגור במהותו, והקשר של אסיר לגורמים מן החוץ הוא מוגבל ומבוקר מעצם טיבו של המאסר (ראו: רע"ב 1293/14 הררי נ' שרות בתי הסוהר, פסקה 7 (9.6.2014)).

ברם, לטענת העותרים התיקון לפקודת הביקורים ואיסור הביקורים ביום שבת פוגעים בזכותם החוקתית של האסירים לחיי משפחה, הנגזרת מזכותם לכבוד, כאשר הנציב לא איזן כראוי בין השיקולים השונים שהיה עליו לשקול.

הזכות לביקורים והזכות לחיי משפחה

32. תקנה 19(א) לתקנות בתי הסוהר, שהוזכרה לעיל, קובעת כי "מנהל בית הסוהר רשאי ... להעניק לכלל האסירים או לאסיר מסויים טובות הנאה מעבר לזכויות מוקנות שנקבעו בחיקוק, כגון: ביקורים ...". למרות לשונה הברורה, כך נדמה, של התקנה, התעוררה בפסיקה השאלה האם ביקורים הם טובת הנאה או שמא זכות קנויה של אסירים הנגזרת מזכות לקשר עם העולם החיצון. ברע"ב 6956/09 יונס נ' שירות בתי הסוהר (7.10.2010) (להלן: עניין יונס) השופט י' דנציגר אחז בדעה כי מדובר בטובת הנאה. וכך אמר:

"...הגבלת חירותו וחופש תנועתו של אסיר אינה אמורה לשלול מניה וביה את זכותו לקשר עם העולם שמחוץ לבית הכלא. יחד עם זאת, השמתו של אדם במאסר (ובאופן דומה, במעצר או במעצר מינהלי) מחייבת הטלת שורה של מגבלות על קשריו עם העולם שמחוץ לבית הכלא. הטלת מגבלות מעין אלה מתחייבת מן הצורך לשמור על הסדר והמשמעת בבית הכלא, ולעיתים מתחייבת היא מן האינטרס הציבורי של שמירה על ביטחון המדינה ומן האינטרס הציבורי של שמירה על הסדר הציבורי. כך, מובן מאליו כי מטעמים של ניהול תקין של בית הכלא, יכול המשיב לקבוע הגבלות על מספר המבקרים שיקבל אסיר ולקבוע מגבלות על תדירות הביקורים ... (פסקה 41).

לעומתו, השופטת א' פרוקצ'יה, באותו עניין, הסתייגה מגישה זו וסברה כי ניתן להשקיף על חופשות וביקורים אצל אסירים כחלק מזכויות האדם השמורות להם גם

בהימצאם בכלא. לעמדתה, ביקורים 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", ועל כן, הגבלות על ביקורי אסירים צריכות לעמוד בתנאי פסקת ההגבלה שבחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (פסקה 8 לחוות דעתה).

33. ברם, גישתה של השופטת פרוקצ'יה לא השתרשה בפסיקה, והתפיסה הרווחת בבית משפט זה מוסיפה לראות בביקורי אסירים "טובת הנאה" שאינה בגדר זכות קנויה (ראו: בג"ץ 6314/17 נמנס נ' ממשלת ישראל, פסקה 6 (4.6.2019) (להלן: עניין נמנס); רע"ב 8802/14 פלוני נ' שרות בתי הסוהר, פסקה 11 (23.3.2015); רע"ב 3235/16 חייא נ' שירות בתי הסוהר, פסקה 4 (28.6.2016)). על כן שינוי ימי הביקורים במסגרת הפקודה אינו שולל מהאסירים כל זכות המוקנית להם. בהקשר זה, יפים דברי השופט י' זמיר ברע"ב 823/96 ואנונו נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד נא(2) 873, 877 (1997):

"כליאת אסיר בבית סוהר פוגעת לא רק בחופש התנועה שלו, אלא גם, כפועל יוצא, בחופש שלו להתקשר עם העולם החיצון. כל אסיר נתון למגבלות בנוגע לקשר כזה: לגבי תדירות הקשר, הדרכים ליצירת קשר, השעות שבהן ניתן ליצור את הקשר ועוד" (ההדגשה הוספה – ד.מ.).

34. ובאשר לטענת העותרים כי התיקון לפקודת הביקורים פוגע בזכותם של האסירים לחיי משפחה. הפסיקה הכירה בזכות לחיי משפחה כזכות המצויה בגרעין המושג כבוד האדם, כזכות שהיא "מיסודות הקיום האנושי, וקשה לתאר זכויות אנוש שתשווינה לה בחשיבותן ובעוצמתן" (בע"מ 377/05 פלונית ופלוני ההורים המיועדים לאימוץ הקטין נ' ההורים הביולוגיים, פ"ד ס(1) 124, 185 (2006) (להלן: עניין ההורים הביולוגיים)). הזכות "משקפת את תמצית הווייתו של האדם ואת התגלמות הגשמת עצמיותו" (בג"ץ 7052/03 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202, 497 (2006) (להלן: עניין עדאלה)). כפי שציין הנשיא א' ברק בעניין עדאלה, לא כל ההיבטים של חיי המשפחה נגזרים מכבוד האדם (עמ' 296). בליבת הזכות החוקתית לחיי משפחה ולהורות מצויה זכותו הטבעית והראשונית של כל אדם להביא צאצאים לעולם, ובכך להגשים את היצר הקיומי להעמיד דור המשך הנושא את המטען הגנטי של הוריו. עוד כלולה בגרעינה של הזכות לחיי משפחה ולהורות גם זכותו של ההורה הביולוגי להחזיק בילדיו ולגדלם, כמו גם זכותו של הילד לגדול בחיק הוריו הטבעיים מכוח קשר הדם שביניהם. זכויות שלובות אלה יוצרות יחדיו את הזכות לאוטונומיה של המשפחה (ראו: בג"ץ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה, פסקה 2 לחוות

דעתה של הנשיאה ד' ביניש (24.3.2009); עניין ההורים הביולוגיים, עמ' 185-186) הפסיקה הכירה גם בקיום חיים משותפים עם המשפחה הגרעינית כחלק מהזכות לחיי משפחה (עניין יונס, פסקה 56 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; רע"א 3009/02 פלונית נ' פלוני, פ"ד נו(4) 872, 892-894 (2002)).

35. ואולם, נקודת המוצא לדיון בשאלת הפגיעה בחיי משפחה של אסירים היא כי זכותם לחיי משפחה נפגעת באופן אינהרנטי בשל נסיבותיהם הייחודיות. הכליאה מגבילה את החופש של האסירים לנהל חיי משפחה על ידי הפרדה כפויה בין האסיר לבין בני משפחתו. כפועל יוצא מכך, בחינת שאלת הפגיעה בזכותם של אסירים לחיי משפחה נבחנת בהתאם לפגיעה אינהרנטית זו. ולענייננו אנו, נוכח הפסיקה כי שלילת ביקורי משפחות אינה עולה כדי פגיעה בזכות לחיי משפחה (כל עוד עומדים לרשות האסיר אמצעי תקשורת אחרים (עניין נמנס)), הרי שמקל וחומר, התיקון לפקודת הביקורים מושא העתירה – שאינו שולל מהאסירים את האפשרות לקבל ביקורים או מפחית את תדירותם – אינו פוגע בזכותם לחיי משפחה או בזכותם לקשר עם העולם החיצון. על כן, אין צורך להתקדם מעבר לשלב הראשון בביקורת החוקתית ולהמשיך ולבחון האם התיקון עומד במבחני פסקת ההגבלה. אולם גם בכך לא תם דיוננו בעתירה ויש לדון בסבירות התיקון לפקודה.

טבירות התיקון לפקודת הביקורים

36. הטלת מגבלות על אסירים, גם כאשר המגבלות אינן עולות כדי פגיעה בזכות, אינה יכולה להיות שרירותית. ככל החלטה מינהלית, גם החלטה כזו כפופה לכללי המשפט המנהלי וצריכה לעמוד באמות מידה של סבירות ומידתיות (ראו למשל: דנג"ץ 204/13 צלאח נ' שרות בתי הסוהר, פסקאות 14-15 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור (14.4.2015) (להלן: עניין צלאח)). ככלל, מתחם הסבירות של כל סמכות מינהלית תלוי במאפייניה של הסמכות המופעלת: הלשון והתכלית של החוק המסמך; מיהי הרשות המוסמכת; מהות העניין המוסדר על ידי הסמכות; האם הסמכות מופעלת בעיקר על בסיס ממצאים עובדתיים או על יסוד שיקולי מדיניות; וכיו"ב. בהתאם למאפיינים אלה נקבע היקפו של מתחם הסבירות (ראו: בג"ץ 2533/97 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נא(3) 46, 57-58 (1997); דפנה ברק-ארז, המשפט המינהלי ב 758-757 (2010) (להלן: ברק-ארז)).

37. בענייננו, הלכה מושרשת היא כי הסמכות המוקנית למשיב אינה דומה, מבחינת מהותה והיקפה, ל"סמכות מינהלית רגילה", כי למשיב מתחם סבירות ומתחם מידתיות רחבים באופן יחסי, וכי בהפעלת ביקורת שיפוטית על פעולותיו נדרשים איזון ורגישות

יותר מאשר במקרים אחרים (רע"ב 744/17 עווד נ' שירותות בתי הסוהר, פסקה 3 לחוות דעתי (20.2.2018) (להלן: עניין עווד); רע"ב 6561/97 מדינת ישראל נ' מנדלסון, פ"ד נב(5) 863, 849 (1998) (להלן: עניין מנדלסון); רע"ב 8020/09 אבוטבול נ' שירותות בתי הסוהר, פסקה י"ז (26.7.2010); ברק-ארז, עמ' 758-759). השופט י' זמיר היטיב לתאר עמדה זו בעע"א 7440/97 מדינת ישראל נ' גולן, פ"ד נב(1) 1, 6-7 (1998) כך:

"... קיים הבדל בין רשות מינהלית רגילה המוסמכת, למשל, לתת רישיון או מענק או לבטלם, לבין נציב שירותות בתי הסוהר או מנהל בית סוהר. ההבדל קיים, קודם כולל, במהותה של הסמכות ובהיקפה. הסמכות לנהל בית סוהר מקנה בידי הנציב, או בידי מנהל בית הסוהר, שליטה על חיי האסיר כל יום, כל שעה, מבוקר עד בוקר, בכל אשר יעשה, בתנאי חיים קשים המחייבים משמעת חמורה... ניהול בית סוהר הוא תפקיד מורכב מאוד... ההבדל במהות הסמכות ובהיקפה צריך להתבטא גם במהותה ובהיקפה של הביקורת השיפוטית על הפעלת הסמכות... מצד אחד, בגלל התלות הגדולה של אסירים בסוהרים, ומחמת החשש מפני שימוש לרעה בכוח שבידי הסוהרים... יש צורך כפול ומכופל בביקורת של בית המשפט על שירותות בתי הסוהר... אולם, מצד אחר, בתי-המשפט צריכים להיזהר מפני מעורבות-יתר בניהול בתי הסוהר... מהות הסמכות של ניהול בית סוהר, משום שהיא מורכבת כל כך, מחייבת את בית-המשפט בזהירות רבה, שלא יצמצם את מיתחם הסבירות של שירותות בתי הסוהר באופן שימנע ניהול תקין של בית הסוהר".

38. אלא שבכך אין די, שכן לאחר קביעת מתחם הסבירות, אשר בענייננו הוא רחב כאמור, יש לבחון האם החלטתה של הרשות המינהלית אינה מצויה מחוצה לו. בחינה זו מתבצעת בשני שלבים, כאשר לאחר בירור אם נשקלו במסגרת ההחלטה שיקולים רלוונטיים וממין העניין, יש לבחון האם הרשות המינהלית ערכה איזון ראוי בין האינטרסים הנוגדים הנוגעים לעניין (עניין דוברין, פסקה 17 לפסק דינה של השופטת א' פרוקצ'יה; עע"א 6481/01 אל עביד נ' שירותות בתי הסוהר, פ"ד נה(2) 838 (2003); ברק-ארז, עמ' 735-733). ככלל, השיקולים הרלוונטיים נגזרים מלשון החוק אשר יצר את הסמכות ובתכלית המונחת ביסוד הסמכות (ראו: בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 34 (1997) (להלן: עניין חורב)). במקרה שלפנינו, על נציב שב"ס מוטלת החובה להפעיל את הסמכות המוקנית לו מכוח סעיף 80א לפקודת בתי הסוהר בהתאם לתכליות הפקודה. ראשית, לפקודה תכלית מיוחדת, שהיא להבטיח את הארגון, המינהל התקין, המשטר, המשמעת והפעולה התקינה של המשיב. לצידה, תכלית כללית – לקיים ולקדם את ערכי היסוד של החברה. במצב של התנגשות בין תכליות אלה, על המשיב לאזן ביניהן בהתאם לנסיבות המקרה (ראו: עניין מנדלסון, פסקה 10; עניין יונס, פסקה

47 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; עניין עווד, פסקה 17 לפסק דינו של השופט י' דנציגר).

39. כאמור, משמעות התיקון לפקודת הביקורים היא כי על פני הדברים, לא יתאפשרו עוד ביקורים בימי שבת בבתי הסוהר. על אף שאין מדובר בפגיעה בזכות כאמור, אין לחדד כי ישנו אינטרס ציבורי בקיומם של ביקורים סדירים בבתי הסוהר ובסיוע לאסירים לממש את אפשרותם לביקורים. המשיב אף מכיר בחשיבותו של אינטרס זה, כפי שעולה מסעיף 1(א) לפקודת הביקורים, המציין כי "הביקור הוא אחד מאמצעי הקשר החשובים שבין האסיר למשפחתו. הביקור עשוי להקל על האסיר בעת שהותו בבית הסוהר ולעודד בשעות משבר". בביקורים בבתי הסוהר גלומה תועלת, הן לאסירים עצמם ולבני משפחותיהם והן לאינטרס הציבורי. מעצם טיבן, תקופות מאסר ממושכות מטילות מעמסה כבדה על המשך קיומם של קשרי נישואים ומשפחה. ביקורים סדירים יכולים לסייע בשמירה על קשרי משפחה גם בתקופת המאסר, להפחית אלימות בבתי הסוהר ולהקל על תהליך הכניסה מחדש לחברה של האסירים (ראו: Chesá Boudin, Trevor Stutz & Aaron Littman, *Prison Visitation Policies: A Fifty State Survey*, 32 Yale L. & Pol'y Rev. 149, 151-152 (2013)). מעבר לכך, מחקרים רבים מצביעים על כך שביקורי משפחות בבתי הסוהר מפחיתים את שיעור העבריינות החוזרת בקרב אסירים לאחר שחרורם (ראו: Meghan M. Mitchell et al., *The effect of prison visitation on reentry success: a meta-analysis*, 47 J. Crim. Just. 74 (2016); Grant Duwe & Valerie Clark, *Blessed Be the Social Tie that Binds: The Effects of Prison Visitation on Offender Recidivism*, 24 Crim. Just. Pol'y Rev. 271 (2013)). זהו אפוא צדה האחד של משוואת האיזון.

40. מן העבר השני הצביעו המשיבים על מספר טעמים לתיקון פקודת הביקורים. בראש ובראשונה, העובדה שבמהלך השבת פועלים בתי הסוהר ב"מתכונת שבת", קרי עם כוח אדם מצומצם. כפועל יוצא, הקצאת כוח האדם המוגבל בימי שבת לטובת אבטחת ביקורים ובדיקות בשערי הכניסה למתקני הכליאה משמעה הפחתת כוח האדם ביתר האגפים, על המשמעויות שיש לכך בתחום האבטחה, הביטחון והשמירה על הסדר והמשמעת. בלשון אחרת, התיקון נועד לקדם את האינטרס הציבורי של שמירה על הסדר והמשמעת בבית הסוהר. ככלל, אינטרס זה מאפשר הטלת מגבלות על קשרי אסירים עם העולם שמחוץ לבית הכלא (עניין יונס, פסקה 74 לפסק דינו של השופט י' דנציגר). יצוין, כי במסגרת התגובה המקדמית הציג המשיב נתונים המצביעים על כך שסגירת מתקני הכליאה לביקורים בימי שבת אכן פינתה את סגל בית הסוהר המועסק בסופי שבוע לביצוע פעילויות בהיקף רחב יותר בתחום האבטחה והביטחון בהשוואה לתקופה שקדמה לתיקון פקודת הביקורים.

41. שיקול נוסף לתיקון פקודת הביקורים שהציג המשיב הוא הרצון לאפשר לסוהרים לבלות את יום השבת עם משפחותיהם. חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 אמנם אינו חל על סוהרים (סעיף 30(א)(1) לחוק האמור) ועבודת סוהרים בשבת היא כורח הנובע מאופיו של ניהול בתי הסוהר. אולם אין כל פסול ברצונו של המשיב לאפשר לסוהרים רבים ככל האפשר ליהנות ממנוחה ביום השבת, יום המנוחה הלאומי יחד עם בני משפחותיהם שלהם (וראו: דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (26.10.2017); בג"ץ 5026/04 דיזיין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת – אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה, פ"ד ס(1) 38 (2005)). כאמור, שמירת שלומם והגנת זכויותיהם של אנשי סגל וסוהרים המופקדים על ניהול בתי הסוהר הם שיקולים רלוונטיים. מעבר לכך, ביטול הביקורים בימי שבת ייתר את הצורך בהעסקה נרחבת של סוהרים בשבתות, ועמו את הצורך במתן יום פגרה במהלך אחד מימי השבוע, אשר פגע בשגרת ניהול בתי הסוהר וביכולות המוקצות לצרכי אבטחה ושמירת הסדר במתקנים בימי חול.

42. במכלול הדברים, לא מצאתי כי האיזון שערך המשיב בין השיקולים השונים מצדיק את התערבותנו. זאת בפרט, בהתחשב בכך שאסיר שנמצא מתאים לכך רשאי לקבל ביקורי משפחה אחת לשבועיים במשך חצי שעה – מעבר לפרק הזמן בן החודשיים בין ביקור לביקור הקבוע בסעיף 47(ב) לפקודת בתי הסוהר. כמו כן, מתקני הכליאה ממשיכים לאפשר ביקורים שלושה ימים בשבוע (בשני ימי חול וביום שישי), ובמסגרת התיקון הוארכו שעות הביקור האפשריות והוספו שעתיים בימי חול ושעה אחת בימי שישי. בסך הכל מתקני הכליאה נפתחים לצורכי ביקורים למשך 22 שעות שבועיות, לעומת 20 שעות שבועיות לפני התיקון.

43. מעבר לכך, הנתונים שהציג המשיב במסגרת התגובה המקדמית, מצביעים על כך שתיקון פקודת הביקורים כלל לא הביא לירידה במספר הביקורים. כך, המשיב הציג נתונים של מספר הביקורים בכלל מתקני הכליאה ברבעונים מקבילים בשנת 2014 – לפני התיקון לפקודת הביקורים – ובשנת 2015, לאחר התיקון, המצביעים כי השינוי לא הביא לירידה בהיקף הביקורים (בין החודשים יוני לאוגוסט 2014 נערכו 44,092 ביקורים, לעומת 55,503 ביקורים בתקופה המקבילה בשנת 2015). בדומה, בתגובה המקדמית צוין כי לא התקבלו אצל המשיב תלונות על אודות שינוי סדרי הביקורים. גם נתונים אלה תומכים אפוא בעמדה כי האיזון שערך המשיב הוא איזון ראוי ואין כל עילה להתערב בו (והשוו: בג"ץ 2311/11 טבח נ' הכנסת, פסקאות 19-23 לפסק דינו של הנשיא א' גרוניס (17.9.2014)).

44. עוד אבהיר כי פקודת הביקורים אינה קובעת איסור מוחלט על ביקורים בשבת, וגם לכך משקל בהכרעה. כאמור, פקודת הביקורים מכילה מנגנון המאפשר גמישות, שכן מפקד בית הסוהר, באישור מפקד המחוז, רשאי לאשר "ביקור פרטני בנסיבות מיוחדות ובמועדים נוספים", כאמור (סעיף 6(ב) לפקודת הביקורים). לעמדת המשיב, מנגנון זה כוון לגמישות במועדי הביקור, שאינם יום שבת, כגון ביקור ביום חול אחר או בשעות אחרות. עם זאת, לשונו של הסעיף רחבה דיה על מנת לכלול אפשרות לביקורים בכל ימות השבוע, וחזקה על מנהלי בתי הסוהר ומפקדי המחוז שיתירו ביקורים גם בימי שבת במקרים המתאימים (ראו: עניין עווד, פסקה 19 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; עניין יונס, פסקה 76 לפסק דינו של השופט י' דנציגר; עניין צלאח, פסקה 24 לפסק דינה של הנשיאה מ' נאור). הנתונים שהציג המשיב לגבי אחד הרבעונים בשנת 2015 – לאחר שינוי הנוהל והאיסור לכאורה על ביקורים בשבת – אף תומכים בפרשנות זו. מהנתונים עולה כי במהלך אותו רבעון נערכו כ-100 ביקורי אסירים בימי שבת (למען שלמות התמונה יצוין כי מהנתונים שהוצגו לאורך ההליך עולה כי הביקורים בימי שבת הצטמצמו במידה ניכרת בשנים הבאות אף כי לא פסקו באופן מוחלט). אם כן, בניגוד לעמדתו המוצהרת של המשיב, מנגנון הגמישות כלל, הלכה למעשה, גם אפשרות לביקורי אסירים בשבת.

45. לעמדתי די באמור עד כה להוביל לדחיית העתירה, אולם לא ניתן לסיים מבלי להתייחס ל"פיילוט" שנערך על ידי המשיב.

תכנית הפיילוט

46. ביצוע הפיילוט נועד לאפשר למשיב לבחון את השפעותיה של מדיניות הביקורים החדשה, ובעקבות הערות המותב בחן המשיב גם את צרכיהם של האסירים באמצעות עריכת סקרים כאמור. כפי שעולה מתיאור השתלשלות ההליך בפתח דבריי, החל משלב מסויים שינו העותרים את מיקוד העתירה ותחת תקיפת תיקון פקודת הביקורים, החלו לכוון חיציהם כלפי תכנית הפיילוט, אופן ביצוע הסקרים על ידי המשיב ועוד.

47. אכן, על מנת שרשות ציבורית תמלא תפקידה כהלכה, עליה לדאוג תחילה שכל העובדות והנתונים הנוגעים לעניין יהיו לפנייה. שכן, באין תשתית עובדתית הולמת, לא כל החשוב והדרוש להכרעה בעניין יהיה לנגד עיניה של הרשות (ראו: בג"ץ 297/82 ברגר נ' שר הפנים, פ"ד לז(3) 29, 48 (1983); עניין חורב, עמ' 69; בג"ץ 2013/91 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד מו(1) 271, 279 (1991)). ברם, בעתירה זו לא נשמעה כל טענה

לגבי פגמים בהליך המנהלי, וטענות העותרים התמצו בתקיפת סבירות ומידתיות תיקון פקודת הביקורים. די בכך לדעתי על מנת שלא אדרש לסוגיה זו.

48. עם זאת אעיר באופן כללי, כי אינני משוכנע שעריכת הסקרים בקרב אוכלוסיית האסירים הייתה הכרחית או רלוונטית לצורך הכרעה בעתירה או לצורך גיבוש תשתית עובדתית, וככלל יש להישמר מפני הטלת נטל איסוף נתונים כבד מדי על הרשות המינהלית. הדברים נעשו בהליך זה אך כדי להסיר כל ספק ולהפיס את הדעת. יפים לעניין זה דבריו של השופט י' זמיר בבג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 425-426 (1994):

"המינהל הציבורי חייב לפעול בדרך כלל באופן גמיש ויעיל, תוך שהוא שומר על ההגינות והסבירות. הסבירות מחייבת גם מידה של זהירות ורצינות בהליך של קביעת העובדות, בהתאם לנסיבות של כל מקרה, ובכלל זה בהתחשב גם בעומס העבודה, במשאבים המצויים ובסדרי העדיפות של הרשות. אם הרשות תנהג בסבירות, במוכן זה, היא תצא ידי חובתה. המבחנים לא באו להחמיר עם הרשות המינהלית, ואל להם לשבש את התיפקוד הראוי של הרשות, באופן שתיפגע טובת הציבור. הם נועדו רק להבהיר מה מתחייב ממידת הסבירות בכל הנוגע לקביעת העובדות המשמשות את הרשות המינהלית בבסיס להחלטה, ולהתריע כי סטייה מהותית של הרשות מאחד המבחנים עלולה לערער את תשתית העובדות עד כדי כך שהחלטת הרשות תתמוטט".

יוער, כי כבר בתגובה המקדמית הוצגו נתונים מהם עולה כי בחודשים יוני ויולי 2014 – לפני הוראת השעה של הנציב – היוו הביקורים בימי שבת רק כ-14% מסך כל הביקורים בבתי הסוהר באותה תקופה. נתון המדבר בעד עצמו.

49. מכל מקום, הנתונים אשר הוצגו בסופו של יום, תומכים בעמדת המשיב כי תיקון פקודת הביקורים אינו מקים כל עילת התערבות. כך, בסיום הליך ממושך גובשו שאלונים לאסירים ולבני משפחותיהם. הסקרים נערכו על ידי המשיב בבתי הסוהר דקל וכרמל, כאשר 100 אסירים בבית הסוהר דקל מילאו את הסקר ו-47 אסירים בבית הסוהר כרמל. כמו כן, השאלון מולא על ידי 51 בני משפחות אסירים בבית הסוהר דקל ו-37 מבית הסוהר כרמל. בתמצית, מתוצאות הסקר עולה כי עד שנת 2014 רוב משפחות האסירים ביקרו בבתי הסוהר בימים ראשון עד חמישי (48.5%) וביום שישי (42.4%) ואילו ביום שבת ביקרו רק 9.4% ממשפחות האסירים בלבד. מתשובות האסירים עולה כי עד לשנת 2014 רובם קיבלו ביקורים בימי שישי (37.75%) ובתדירות של פעמיים בחודש (60.3%).

בעוד רק 18% מהאסירים קיבלו ביקורים בימי שבת. עוד עולה מהשאלון כי כיום, 56.2% מהביקורים של האסירים מתקיימים בימי שישי ואילו 41.6% מהביקורים מתקיימים ביתר ימות השבוע, למעט יום שבת. מעבר לסקר שבוצע בקרב אוכלוסיית האסירים הכללית, גם ביחס לעותרים עצמם ציין המשיב כי הם ממשיכים לקבל ביקורים בתדירות גבוהה.

50. מממצאי הפיילוט גם עולה כי רובן המוחלט של משפחות האסירים העדיפו לבקר את יקיריהן בימי חול ובמהלך השבוע, בימים בהם מתקיימים לימודים כסדרם. מכאן שאין מקום לטענת העותרים שדווקא תיקון פקודת הביקורים פוגע בזכותם לחינוך של ילדי האסירים. בעניין זה ייאמר עוד כי המשיב עמד על כך שקיים פתרון סביר למצוקת ילדי האסירים הקטינים, אשר לומדים במערכת החינוך, בדמות הרחבת שעות הביקורים בימי שישי, יום בו אין לימודים כלל בחלק מבתי הספר ובחלקם זהו יום לימודים קצר. בכל מקרה, גם כאן, סעיף 6(ב) לפקודת הביקורים נותן פתרון הולם למצוקה שתתעורר, אם תתעורר במקרה פרטני.

51. לפני סיום אבקש להעיר בקצרה ביחס לשתי סוגיות שעלו במהלך ההליך. הראשונה, כי אין מקום לקבל את טענות העותרים לגבי המתודולוגיה של הפיילוט שערך המשיב. יש לזכור, כאמור, כי לצורך איסוף הנתונים הנדרשים לקבלת ההחלטה מוטלת על הרשות המינהלית חובה לפעול באופן סביר. שנית, וזאת עיקר, שיטות מחקר הן תחום שהוא עולם ומלואו (חלק מזערי מהספרות המקצועית בנושא עריכת סקרים ומחקרים במדעי החברה: Frank David De Vaus, *Surveys In Social Research* (6th. ed. 2013); Bechhofer & Lindsay Paterson, *Principles of Research Design in the Social Sciences* (2000); Louis M. Rea & Richard A. Parker, *Designing and Conducting Survey Research* (2014)), בו לבית המשפט אין כל מומחיות. כידוע, מדיניות ההתערבות בכגון דא הינה מצומצמת (והשוו, למשל: בג"ץ 5675/04 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(1) 199 (2004); ע"א 4276/94 הבורסה לניירות ערך בתל-אביב בע"מ נ' איגוד חברות ציבוריות הרשומות בבורסה, פ"ד נ(5) 728, 738 (1997); ברק-ארז, עמ' 759-760).

כן התגלעה מחלוקת בין הצדדים בשאלה האם המשיב צריך לבחון את צרכי אוכלוסיית האסירים או שמא את רצונם. בהקשר זה עמדתי כעמדת המשיב ואיני סבור כי מוטלת על השב"ס כל חובה לפעול בהתאם לרצונם של האסירים אלא בהתאם לצרכיהם, כאשר הדבר מתנגש עם הניהול השוטף של בתי הסוהר.

52. סיכומם של דברים, הנתונים שאסף המשיב – אשר ספק בעיניי כאמור אם לכתחילה היו חיוניים להכרעה – תומכים אף הם במסקנה כי התיקון לפקודת הביקורים אינו מצדיק את התערבותנו.

סוף דבר

53. על יסוד כל האמור, אציע לחבריי לדחות את העתירה ובנסיבות העניין שלא לעשות צו להוצאות.

ש ו פ ט

השופט נ' הנדל:

אני מסכים לחוות דעתו המקיפה של חברי, השופט ד' מינץ. עם זאת ברצוני להתייחס לנקודה אחת בעניין תכנית הפיילוט. חברי ציין כי התכנית לא הייתה הכרחית או רלוונטית במקרה דנן, אך, לדעתי, היא תרמה להכרעה בעתירה. נכון כי יש להישמר מפני הטלת נטל כבד על הרשות בבואה לגבש תשתית עובדתית לצורך החלטה מינהלית. השיח בין בית המשפט ובין הרשות, בגדרו נבחנה תכנית פיילוט, אינו שיח שגרתי, ואין זה תפקידו של בית המשפט הגבוה לצדק לכוון את הרשות בדיוק כיצד עליה לגבש את התשתית העובדתית. תכניות פיילוט ודאי אינן בגדר חובה ובדרך כלל הן אינן הכרחיות. ואולם, לא הייתי שולל נקיטת הליך פיילוט במסגרת הדיון בכל מקרה. כידוע, נוף עתירות הבג"ץ בעלי גוונים רבים, ואין לשלול פתרונות יצירתיים למקרים מתאימים. יצוין כי הצדדים הסכימו לכך. יש לזכור גם את הייחוד בעתירה זו. במרכז עומדות אמנם זכויות האסירים וטובות ההנאה המוקנות להם, אך כדי לגבש החלטה בעניין זה נדרש מידע על אודות הקבוצה שבאה לבקר את אותם האסירים. זוהי לא קבוצה שמידע לגביה מצוי באופן מספק באמתחתו של המשיב. הפיילוט נועד לבחון את היתרונות, החסרונות והקשיים בשינוי ימי הביקור בבתי הסוהר. דווקא בכוחו של הפיילוט להוסיף נתונים משמעותיים ומוחשיים לבחינת הסוגיה לעומת הערכות שלא נבדקו במבחן המציאות.

קושי נוסף בעריכת פיילוט הוא שניתן להעלות נגדו הסתייגויות ביחס למתודולוגיה שעמדה בבסיס הסקרים שנערכו. אכן, העותרים העלו הסתייגויות כאלו. ברם יש לזכור כי ההחלטה לבצע פיילוט ניתנה פה אחד על-ידי הרכב זה, שדן בהליך באותו שלב (כב' השופט י' דנציגר במקום השופט ד' מינץ). אמנם נתון זה אינו אומר כי התכנית נקייה מביקורת או שמסקנותיה מחייבות את בית המשפט. אמת שהותו הנחיות

כלליות על-ידי בית המשפט לגבי הפיילוט, אך נראה כי המדינה ניגשה לעניין בנכונות ובפתיחות. זאת כחלק מהשיח בין בית המשפט ובין הרשות. אף נערכו בדיקות נוספות וחוזרות במהלך הדיון, עקב הערות של בית המשפט. דעתי היא כי מבחינה עניינית יש בתוצאות הפיילוט במקרה דנן כדי לבסס את המסקנה אליה הגיע חברי, השופט ד' מינץ, כפי שהוא נימק בחוות דעתו. להשקפתי, אין בטענות שהעלו העותרים כדי להטיל דופי בתכנית הפיילוט כבעלת משקל ורלוונטיות להכרעה – לא מבחינת אמות המידה המצופות מרשות מינהלית ולא מבחינת טיב הסקרים שנערכו. ניתן להניח כי תמיד ניתן לשפר את מנגנון הפיילוט ויכולתו לשקף נכונה ובאופן מלא את הסוגיה הנדונה, אך דרישות מתודולוגיות יתרות עשויות לאיין את האפשרות להסתייע בפיילוט, שהרי גם בדיקה כזו חייבת להיות סבירה ואין אנו מצויים במכון מחקר מושלם.

ש ו פ ט

השופטת ד' ברק ארז:

1. האם ההחלטה על ביטול האפשרות לבקר אסירים בימי שבת בבתי הכלא התקבלה כדין? זו השאלה המרכזית שבה התבקשנו להכריע. חבריי משיבים עליה בחיוב, ואילו דעתי שונה. אני סבורה כי ההחלטה, במתכונת שבה התקבלה, מעוררת קשיים במידה שהצדיקה למצער הוצאת צו על-תנאי. אני מבקשת להבהיר את טעמי לכך.

האם השבת היא גם עבור אסירים ובני משפחותיהם? זו השאלה

2. בפתח הדברים ולמען הסר ספק, יש להקדים ולגדר את השאלה שבה עוסק ההליך הנוכחי. העתירה אינה חולקת על כך שיום השבת הוא יום המנוחה הרשמי במדינת ישראל, וממילא אף לא על כך שההסדרים הנוגעים לפעילותם של גופי השלטון ביום זה שונים מאלה שנוהגים בימי החול. זו לא השאלה, כי אם הנחת המוצא. למעשה, בעתירה מתבקשת המדינה לתת את מלוא המשקל לכך שיום השבת הוא יום המנוחה העיקרי במדינה, כך שלדברים תהיה משמעות גם מבחינת האסירים בבתי הכלא ובני משפחותיהם.

3. במלים אחרות, מוקד העתירה הוא בטענה ששלילת האפשרות לביקורי אסירים ביום המנוחה הרשמי, יום השבתון המרכזי עבור רוב אוכלוסיית המדינה וממילא היום המתאים ביותר לביקוריהן של משפחות רבות, היא בעלת השלכות פוטנציאליות

מכבידות על זכויותיהם של אסירים. באופן יותר ספציפי נטען כי ביטול הביקורים ביום העיקרי שבו בני משפחותיהם של האסירים אינם עובדים (לבטח ככל שמדובר ביהודים, אולם לא אחת גם עבור מי שאינם יהודים אך דפוסי עבודתם כוללים גם הם מנוחה בשבת), פוגע לכאורה ביכולתן של משפחות אסירים להתמודד עם האתגר המורכב של שמירה על יחסי תמיכה משפחתיים בתקופת המאסר. משמעותית לא פחות היא העובדה שהגבלה זו מחייבת את ילדיהם של אסירים להגיע לביקורים בכלא בימים שהם ימי לימודים בבתי הספר. במתכונת שבה התקבלה, ההחלטה היא גורפת ואינה נדרשת להבחנות רבות שהן לכאורה רלוונטיות ליישומה ולהשלכותיה: בין אסירים יהודים, שעבור בני משפחתם יום השבת הוא יום המנוחה השבועי, לבין אסירים לא-יהודים; בין אסירים שבני זוגם כלל אינם עובדים לבין אלה שעבודתם היא מטה לחמם; בין אסירים שנדונו לתקופות מאסר ארוכות לבין אלה שמועד שחרורם הוא קרוב (עובדה שמשפיעה לעתים על מעמסת הביקורים של המשפחה); בין אסירים שמוחזקים בהפרדה בין היתר בשל היותם טעוני הגנה לבין מי שימיהם כוללים אינטראקציות אנושיות; בין אסירים שיש להם ילדים קטינים הלומדים במערכת החינוך לבין אסירים שאינם הורים לילדים כאלה; ואף לא יוחדה התייחסות לאסירים שהם קטינים בעצמם. מנקודת מבטי אפוא – העתירה עוררה שאלה כבדת משקל העומדת במובהק בליבת ההגנה על זכויות אסירים.

4. אכן, כפי שציין חברי השופט ד' מ'ינן, בית משפט זה חזר וקבע כי ביקורים בכלא אינם בגדר זכות קנויה. אולם, בצד זאת הודגש גם כי הגבלת חירותו וחופש תנועתו של אסיר אינה אמורה לשלול מניה וביה את זכותו לקשר עם העולם שמחוץ לבית הכלא, ובפרט עם משפחתו (ראו: רע"ב 6956/09 יונס נ' שירות בתי הסוהר, פסקאות 41-44 לחוות דעתו של השופט י' דנציגר (7.10.2010)). יתר על כן, חברי הוסיף ועמד על התכליות הנוספות של ביקורים אלה, לרבות תרומתם להפחתת שיעור העבריינות החוזרת לאחר השחרור מהכלא ולהקלת העול הגלום בשהות במאסר. לא למותר לציין כי בהקשרים אחרים שירות בתי הסוהר עצמו נותן ביטוי לחשיבות הנודעת לקשר של האסיר עם בני משפחתו ולהשלכות הקשות שיש לעונשי מאסר על המכלול המשפחתי (כמו למשל בפרויקט "הורות בשלט רחוק" בשיתוף עם מכון אדלר. ראו עינת חסון "הורות בשלט רחוק" ביטחון פנים 7, 38 (2014)). ראו גם: נעמי מי-עמי שיקום ילדיהם של אסירים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004)). שירות בתי הסוהר אף מכיר בקשיים שחווים בני זוג של אסירים, שעל-פי הנתונים הקיימים הם על-פי רוב בנות זוג (ראו: מיכל גור "נשות אסירים – נשכחות בין השורות" אבני דרך – ביטאון הרשות לשיקום האסיר 3, 6 (2016); אלינה פרנצמן "זוגיות בצל הסורגים" צוהר לבית הסוהר 15, 12 (2013)). למעשה, הדברים עולים אף מן הסעיף הפותח של פקודת נציבות בתי הסוהר 04.42.00 "סדרי ביקור אצל אסירים" (להלן: פקודת הנציבות) העומדת במרכז העתירה – שבו נכתב:

”הביקור הוא אחד מאמצעי הקשר החשובים שבין האסיר למשפחתו, חבריו וידידיו. הביקור עשוי להקל על האסיר בעת שהותו בבית הסוהר ולעודדו בשעות משבר”. לא הובהר כיצד כל אלה הובאו בחשבון בגיבוש המדיניות החדשה.

5. מכל מקום, חשוב להבהיר: האסירים שעניינם מובא בעתירה זו הם אלה שעמדת המערכת ביחס אליהם היא כי הם זכאים לביקורים. העותרים אינם כופרים בכוחו של שירות בתי הסוהר שלא לאשר ביקורים לאסיר פלוני מטעמים מוצדקים. משאלה הם פני הדברים, הדיון שבפנינו צריך להתמקד באופן המימוש של זכאות זו, וכחמשך ישיר לכך בשאלה האם ההחלטה בעניין התקבלה כדין.

במוקד הדיון: תהליך קבלת ההחלטה, התשתית העובדתית שעליה היא התבססה והשיקולים שהנחו אותה

6. בשלב הנוכחי, המחלוקת ביני לבין חבריי מתמקדת באופן שבו התקבלה ההחלטה לתקן את פקודת הנציבות. הדיון בעתירה מלמד כי המדיניות ארוכת השנים שנהגה בבתי כלא הגדירה אותם כפתוחים לביקורים, בהתאם לכללים שנקבעו על-ידי שירות בתי הסוהר, גם בימי שבת. והנה, בחודש אוגוסט 2014 הוחלט על שינוי חד במדיניות זו. עד עתה, מספר שנים לאחר הגשת העתירה, שירות בתי הסוהר לא הצליח לזרות אור על תהליך קבלת ההחלטות שעמד ביסוד השינוי האמור. זאת, אף שהדבר מתבקש בנסיבות שבהן נקטע רצף מושרש של מדיניות אחרת. ככל שניתן להבין, האפשרות לבקר אסירים בימי השבתון של משפחותיהם נהגה כבר בימי המנדט (יהושע כספי ”בתי-הסוהר בארץ-ישראל בתקופת המנדט הבריטי” קתדרה 32, 141 (1984)). זכורים בהקשר זה ביקוריו של רבי אריה לוי אצל האסירים היהודיים בבתי הכלא הבריטיים, מדי שבת בשבתו (ראו: שמחה רז איש צדיק היה 134-159 (מהדורה שלישית, 1973); שמחה רז צדיק יסוד עולם 283-288 (1996)). ביקורים בימי שבת הוסיפו להיות חלק מן ה”סטנדרט” המקובל גם לאחר קום המדינה (ראו למשל: שאול רוזנפרל אסירים, סוהרים ומה שביניהם – כלא ”מעשיהו” 1978-1982, 89-90 (2004) (להלן: רוזנפרל)). עוד ראוי לציין, כי בשנת 2012, פחות משנתיים לפני שינוי המדיניות, הכין מרכז המידע של הכנסת מסמך בנושא ביקורים בבתי כלא, ובו הוצגה ההתייחסות לכך שאלה ייערכו בימי שבת כעניין מובן מאליו (אוריאנה אלמסי ביקורי בני משפחה וחברי כנסת אצל אסירים ועצורים בכלא (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2012). כך גם במסמך קודם: יניב רונן זכויות אסירים לביקורים – סקירה משווה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010)). בשולי הדברים יצוין גם כי דו”ח הסניגוריה הציבורית שבחן את מערך הכליאה בישראל בשנים 2014-2013 התריע על קשיים ושאלות שמעוררת המדיניות החדשה (ראו: משרד המשפטים –

הסניגוריה הציבורית תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2013-2014, 73-74, 76 (2015)).

7. במענה לעתירה, הציג שירות בתי הסוהר שלושה נימוקים להחלטה לשנות את מדיניותו בעניין הביקורים בימי שבת: האחד – מבחינת אסירים רבים אין כל משמעות מעשית לקביעת יום הביקור בשבת בין מאחר שהם שומרי מצוות ובין בשל היעדרה של תחבורה ציבורית ביום זה; השני – כוח האדם שמקצה שירות בתי הסוהר לאחר כניסת השבת או בסמוך אליה הוא מצומצם יותר מאשר בימי חול, עובדה שיש לה משמעויות מהיבט האבטחה, הביטחון והשמירה על הסדר; השלישי – בהמשך לטעמים הקודמים, קבלת ביקורים בימי שבת משפיעה על תנאי עבודתם של הסוהרים, ואגב כך גם על בני משפחותיהם. כן נטען כי בדיקה של מחלקת הביקורת של שירות בתי הסוהר (לאחר מעשה) העלתה כי לא נרשמה ירידה במספר המבקרים מאז שונו סדרי הביקורים.

8. אלה הם טעמים ענייניים. אולם, ראוי היה לבחון מהו משקלם היחסי בהשוואה לטעמים רבים השוקלים לכאורה אל העבר האחר – במיוחד כאשר שיקולים אלה, ובהם הסוגיה של רווחת הסגל – היו תמיד ברקע הדברים, ומעולם קודם לכן לא הביאו לסגירתו של יום שבת לביקורים. פרט זה הוא חשוב ורלוונטי במיוחד לשאלה כיצד התקבלה ההחלטה, ומה קדם לה. ויודגש: כוונתי בשלב זה היא לעצם קיומו של הליך בדיקה, שיבחן את ההשפעות של המדיניות המוצעת על אסירים הנמנים עם אוכלוסיות שונות ועל יכולתם לקיים קשר עם בני משפחותיהם, ובכלל זה קטינים, נשים, הורים לילדים קטינים ועוד. מדיניות שנהגה משך עשרות שנים בוטלה באופן חד, ללא עבודת מטה של ממש. יש בכך כדי להטריד, אף מעבר להקשר הנוכחי שבו אנו עוסקים. שינוי מדיניות אינו אמור להיות מצב של "נעשה ונשמע" – קודם נעשה ואז נשמע ונברר כיצד השפיע ומה היו תוצאותיו.

9. ככלל, רשות מינהלית רשאית, ולעיתים אף מחויבת, לשנות את מדיניותה. אולם, שינוי מדיניות זה כפוף לכללי המשפט המינהלי החלים על כל החלטה מינהלית אחרת, ועל כן עליו להיעשות על יסוד שיקולים ענייניים, ללא הפליה, ולעמוד בדרישות של סבירות ומידתיות (ראו: בג"ץ 1398/07 לביא-גולדשטיין נ' משרד החינוך-הגף להערכת תארים אקדמיים מחו"ל, פסקה 21 (10.5.2010); עע"ם 3801/13 ארז נ' שר הבטחון, פסקה 35 (21.7.2016)). אדרבה: סטייה ממדיניות נהגת טעונה הקפדה מיוחדת על הליך תקין, וכן על קיומם של טעמים ענייניים שיצדיקו את השינוי (ראו: בג"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 102 (1997); בג"ץ 5134/14 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל, פסקה 33 לפסק דינה של השופטת ע' ברון

(14.11.2016); בג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסקאות 45 ו-113 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') ס' ג'ובראן (31.10.2017)). בעניין זה אני וחברי השופט מ'ינץ חלוקים. אני מסכימה עמו שלא תמיד יש להכביד במעמסה של בדיקות פורמליות. אולם, כאשר מדובר בנושא כה משמעותי ובשינוי כה חד במדיניות – ההקפדה אמורה להיות רבה במיוחד. הדברים האמורים נכונים ביתר שאת כאשר עסקינן בנושא שאינו סובל מדחיפות מיוחדת, ולא ניתן כל טעם לזירוז ההחלטה בענייננו – לא כל שכן לדילוג על שלב הבחינה. אכן, עריכת סקרים אינה הדרך היחידה לביסוס תשתית עובדתית רלוונטית לקבלת החלטה מינהלית. עם זאת, בענייננו לא הובא כל ניסיון אחר לבסס את ההחלטה להפסיק את ביקורי המשפחות בשבת. לא צורף כל מחקר התומך בהחלטה, ולא הייתה כל התייחסות לשינוי נסיבות המלמד על הצורך בעדכון המדיניות בעת הזו.

10. אכן, כפי שתיאר חברי השופט מ'ינץ, במהלך הדיונים בעתירה נענה שירות בתי הסוהר, בהדרגה, לקיים הליך מסוים של תשאול בקרב אסירים ומשפחותיהם לגבי הביקורים בבתי הכלא, מה שהחל להיות מכונה בשלב מסוים בשם "פיילוט". יש לברך על כך. אולם, ספק רב בעיני אם המידע שנאסף במסגרת זו היה מספק לצורך ביסוס תשתית עובדתית ראויה לשינוי ההחלטה בדבר מועדי הביקור בכלא, וזאת אף מבלי ליתן משקל לכך שהפיילוט לא נעשה באופן יזום כי אם ב"דחיפה" מטעם בית המשפט. אם כן, וזאת בהתייחס לדברי חברי השופט נ' הנדל, אילו הפיילוט שנעשה בעקבות הדיונים בבית המשפט היה נותן מענה לשאלות שהתעוררו – ייתכן שניתן היה להסתפק בכך. אולם, איני סבורה שאלה הם פני הדברים.

11. מטרתו של הליך הפיילוט הייתה לברר את מידת ההזדקקות של האסירים הנמנים עם האוכלוסיות שנדגמו לקיים ביקור ביום שבת, חלף ביקור ביום חול. כאמור, הפיילוט נעשה לאחר שההחלטה בנושא התקבלה. מעבר לכך, אני סבורה כי הקושי העיקרי קשור בנתונים החשובים הרבים שנעדרו ממנו. בין השאר, הפיילוט לא כלל, חרף הערתנו בהקשר זה, שאלה שתבחן האם במצב הדברים הנוכחי קיימת מגבלה על בני משפחתו של האסיר לביקור ביום חול. הימנעות זו מעוררת קושי בשים לב לחשיבות הנודעת לקשר של האסיר עם בני משפחתו – שאף שירות בתי הסוהר נותן לה ביטוי בהקשרים שונים, כמפורט בפסקה 4 לעיל.

12. בנוסף, הפיילוט לא כלל כאמור פילוח בדבר דתם של האסירים – נושא שיש לו רלוונטיות לא מבוטלת לענייננו. על-פי דו"ח שפרסמה הרשות לשיקום האסיר לסיכום שנת 2016, 43% מהאסירים הפליליים בבתי הכלא אינם יהודים (ראו: הרשות לשיקום

האסיר סיכום שנת 2016 (אפריל 2017)). בהתאם לכך, דומה שעל ה"פיילוט" היה להיערך, למצער, בקרב מי שיום שבת הוא יום המנוחה שלו ושל בני משפחתו. אולם, מהדיווח שערך המשיב בדבר הפיילוט עלה שנכללו בו גם מי שילדיהם לומדים ביום שבת (גם אם לא היו רוב הנשאלים) – היינו, אסירים שממילא ביקור ביום זה אינו רלוונטי עבורם. זו ההזדמנות לציין שהרשות לשיקום האסיר היא לכאורה גורם רלוונטי מאד להיכרות עם צורכיהם של האסירים, בעיקר בהתייחס להיבט של חזרתם לקהילה בתום ריצוי עונשם. חרף זאת, לא נמסר לנו על פנייה שנעשתה אליה לצורך היכרות עם נתונים ופרספקטיבות שיכלו להיות בעלי חשיבות לעיצוב המדיניות המשתנה.

13. יודגש: הרף לבחינת התשתית העובדתית שעמדה ביסוד קבלת ההחלטה נקבע בשים לב לעוצמת הפגיעה הפוטנציאלית של החלטה זו. כאמור בפתח הדברים, לשינוי המדיניות בסוגיית הביקורים עשויה להיות השפעה ניכרת על משפחות האסירים, ובפרט על אלה שבהן האסירים הם הורים לילדים קטינים הנמצאים בבית הספר בימי חול, לרבות ימי שישי, או שבהן בן או בת הזוג של האסיר עובדים ששה ימים בשבוע, כמפרנסים יחידים של המשפחה. בנסיבות אלה ביטול גורף של האפשרות לבקר בבית הכלא ביום שבת, יום המנוחה השבועי, עשוי להקים מכשול מעשי של ממש עבור מפגש של האסיר עם בני משפחתו. קושי נוסף ניצב בפני אסירים הכלואים בבתי סוהר המרוחקים ממקום המגורים של בני המשפחה, כך שאפילו חלון זמן לביקור בשעות אחר הצהריים ביום חול לא יכול לתת להם מענה. העותרים הדגישו בהקשר זה את העובדה שחלק משמעותי מאוכלוסיית האסירים ובני משפחותיהם נמנים עם השכבות המוחלשות בחברה הישראלית, ועל כן החשש מפני פגיעה בפרנסה עבורם הוא משמעותי במיוחד. מבלי להידרש באופן מעמיק לסוגיה זו, אני סבורה כי יש לה רלוונטיות רבה לענייננו. הקשיים אף מתעצמים כאשר בוחנים את ההסדרים הספציפיים שנקבעו לביקורים. השעות שיוחדו לביקורים הן שעות הבוקר והצהריים (בימים א-ה עד השעה 16 וביום ו עד השעה 14). משמעות הדברים היא שהביקורים יתקיימו בהכרח באופן ש"מתנגש" בשעות עבודה או בשעות לימודים מבחינת בני משפחותיהם של האסירים, ולמעשה אף מבחינת אסירים המשולבים בתוכניות עבודה (לבחינת הסוגיה של ביקורים בשעות אחר הצהריים בזיקה לביקורים בסופי שבוע, השור: Virginia L. Hardwick, *Punishing the Innocent: Unconstitutional Restrictions on Prison Marriage and Visitation*, 60 NYU. L. (REV. 275, 280 (1985)). ייתכן שביקורים בשעות אחר הצהריים או הערב המוקדם פוגעים אף הם בשגרת הכלא. אולם, אם אלה פני הדברים, אין ספק שחסימת הדרך לביקורים בימי שבת יוצרת קושי אף גדול יותר מכפי שנראה לעין בהתבוננות ראשונה. כאשר מדובר בבני משפחה עובדים, או בילדים בגיל בית הספר, ביקור בימי השבוע אף עלול ליצור קשיים מבחינת מכסת ההיעדרויות האפשרית ממקום העבודה ומבית הספר.

הכול, כמובן, אם מדובר בביקורים שהם חלק משגרת המשפחה, אך לכך הרי יש לשאוף. עוד יש לציין כי על פי פקודת הנציבות, אין מניעה שהביקורים יתקיימו בימי חול בלבד, מבלי שאלה יכללו את יום ששי. בהקשר זה חשוב במיוחד לציין שעיון באתר שירות בתי הסוהר מעלה כי אכן בחלק מבתי הסוהר לא נקבע יום שישי כיום ביקור, ואפשרויות הביקור הן בימי חול "טהורים", על כל הקושי הכרוך בכך.

14. חברי השופט מינץ מקדיש חלק גדול מחוות דעתו לשאלת הסבירות של ההחלטה על ביטול הביקורים בשבת. לשיטתי, סוגיה זו אינה מצויה במוקד הדיון בעתירה בשלב זה. כאמור, השאלות העיקריות המתעוררות בפנינו נוגעות להליך קבלת ההחלטה, דהיינו: האם ההחלטה, שלה השלכות כה משמעותיות על חייהם של אסירים ובני משפחותיהם, התקבלה על בסיס תשתית עובדתית ראויה, והאם נשקלו כלל השיקולים הצריכים לעניין בטרם הוכרעה.

15. וכעת אחזור למושכלות ראשונים: בין כלל גורף הקובע "בלי ביקורים בכלל בשבת" לבין כלל שמורה על ההיפך – קיום ביקורים בכל שבת ובכל בתי הכלא – ישנו מנעד רחב של אפשרויות וחלופות. ניתן היה לחשוב על התרת ביקורים בשבת בתדירות נמוכה יותר מביקורים בימי חול, או לקבוע התאמות אחרות, כפי שאף מעלה העיון ההשוואתי (כמפורט בהמשך). מסקנה זו מתבקשת הן לנוכח עיקרון המידתיות המחייב את שירות בתי הסוהר בעת קבלת החלטות, והן מן הרציונל הקובע כי על הרשות להתקין הוראות מעבר כאשר היא משנה מדיניות אשר הפרט הסתמך עליה בתום לב (ראו: בג"ץ 10934/02 קיבוץ כפר עזה אגודה להתיישבות חקלאית שיתופית נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 6 (10.5.2004)). אולם, לשם גיבוש כלל רגיש ומידתי יותר כאמור, נדרש היה לבצע איסוף הולם של תשתית עובדתית. למותר לציין כי כלל שכזה היה מאפשר גם להביא בחשבון את האינטרס שעניינו מיצוי זכותם של הסוהרים ליום מנוחה, שאותו הדגיש שירות בתי הסוהר בטיעונו ושאיני מקלה בו ראש. לצד זאת יוער כי אין מחלוקת שהעסקת סוהרים בשבת היא הכרחית מטבע הדברים, ומשכך היא אף הוחרגה במפורש מחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. השאלה היא אפוא של איזון אינטרסים, ולא של "משחק סכום אפס".

16. ניתן להוסיף, גם אם למעלה מן הצורך, כי בתחום כמו זה שבפנינו – ביקורים בבתי סוהר והשלכותיהם על האסירים ועל בני משפחותיהם – יש גם ניסיון בינלאומי רב. אין מדובר ב"המצאת הגלגל". ניתן היה לצפות כי קודם לקבלת ההחלטה אף ניסיון זה יעמוד נגד עיניהם של מקבלי ההחלטות. לשיטתי "נורת אזהרה" הראויה לתשומת לב היא שביקורי משפחות אצל אסירים בסופי שבוע מצטיירים כסטנדרט מקובל למדי במדינות שאנו נוהגים ללמוד מניסיונן. בארצות הברית, למשל, אף שקיימת שונות בין המדינות השונות בכל הנוגע לפרטי המדיניות הנוגעת לביקורים בבתי כלא (ראו: Chesha Boudin, Trevor Stutz & Aaron Litman, *Prison Visitation Policies: A Fifty-State Survey*, 32 YALE L. & POL'Y REV. 149 (2013)), זו נוגעת, ככלל, להיקף הביקורים ולתדירותם, גם בסופי שבוע, להבדיל מאשר בשאלת עצם האפשרות לקיימם. בהקשר זה, יש עניין בהבחנה בין מדינות שמאפשרות ביקורים בבתי כלא במשך כל ימות השנה לבין מדינה כמו אורגון שבה נוהגת "שיטת ניקוד", כך שלכל אסיר יש זכות למספר נקודות ביקור מסוים, וביקור בסוף שבוע כרוך ב"ניקוד" גבוה יותר (שם, בעמ' 161). לאפשרות של הגבלת משך הביקורים בסופי השבוע על רקע הדרישה הגבוהה להם, ראו עוד: N.E. Schafer, *Prison Visiting: A background for Change*, 2 FED. PROBATION 47, 49 (1978)). במישור הפדראלי, ה-Visiting Regulations משנת 2006 מסמיכות את המפקדים בבתי הכלא לקבוע שעות ביקור לפי שיקול דעתם, אך מורות כי המינימום הנדרש יכלול ביקורים בימים שבת וראשון (תקנה 540.42). בבריטניה נוהגת כיום מדיניות עדכנית שכותרתה מדברת בעד עצמה – Strengthening Prisoners Family Ties Policy Framework, כלומר מדיניות מסגרת לחיזוק קשרי המשפחה של אסירים (פורסם מטעם משרד המשפטים הבריטי, Ministry of Justice ביום 31.1.2019). במסמך זה מודגשת החשיבות הנודעת לעידודם של אסירים לקיים קשר עם בני משפחותיהם, בהתאם לעיקרון הקבוע בכללי בתי הכלא של בריטניה (Prison Rules, 1999), ובאופן ספציפי בכלל מס' 4. היישום הקונקרטי של עקרונות אלה מתבטא, בהתאם למסמך שפורסם על-ידי הגוף הממונה, National Offender Management Service, שסעיף 3.1 שלו מבטיח לכל אסיר לפחות ביקור סוף-שבוע אחד מדי ארבעה שבועות. להשלמת התמונה יוער כי בבריטניה אף נוהגת תכנית המסייעת בכיסוי הוצאות הביקורים עבור משפחות מעוטות יכולת של אסירים (Assisted Prison Visits Scheme). כלומר, הדגש מושם ביצירת תנאים מיטביים לכך שהביקורים בבתי הכלא יהיו אכן נחלת הכלל. אם כן, אף במבט השוואתי, ולו חטוף, המדיניות שבפנינו מצטיירת כחריגה מאד. אין בכך כדי להכריע את הכף, אך בהחלט כדי לעורר מחשבה.

17. לקראת סיום, אעיר כי דווקא בתחום הרגיש של מתכונת הפעולה בזירה הציבורית ביום השבת, תחום שבו יש הרבה הבנות ומסורות שאינן כתובות עלי ספר מאז קום המדינה ואף לפני כן, ניתן היה לצפות ליתר רגישות והקפדה באשר לשינוי של "סדרי עולם". קל וחומר כאשר מדובר באוכלוסייה שהיא מטבע הדברים מוחלשת, אף אם זה הוא כורח המציאות. למעשה, השאלה העומדת ברקע הדברים, וכאן אני חוזרת למקום שבו פתחתי את דברי – בשאלה האם יום השבת הוא יום של מנוחה ומשפחה גם עבור אוכלוסיית האסירים. כאשר בית משפט זה בוחן סוגיות שעניינן קביעת הכללים לפתיחת עסקים בשבת, אחד הטיעונים הבולטים בדיון נוגע להגנה על עובדים מוחלשים שעלולים למצוא עצמם נכפים לעבוד בשבתות בשם הנאתם של מי שהפרוטה מצויה בכיסם וצורכים את שירותיהם של בתי העסק. זהו טיעון חשוב, גם מבחינת מי שסבור שהמענה לו צריך להימצא בזירת האכיפה של דיני העבודה, ולא בסגירת העסקים עצמם (ראו, באופן כללי: בג"ץ 5026/04 דיזין 22 – שארק דלוקס רהיטים בע"מ נ' ראש ענף היתרי עבודה בשבת – אגף הפיקוח משרד העבודה והרווחה, פ"ד ס(1) 38 (2005); דנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים (26.10.2017)). אכן, קידום רווחתם של הסוחרים, שלהם עבודה אחראית וקשה, הוא חשוב ביותר, ואין להקל בו ראש. כמו כן, יש ליחס משקל למאמצים הביטחוניים הנדרשים מסגל בית הסוהר במהלך הביקורים, בין היתר על מנת לצמצם למינימום את הסיכון להכנסת חפצים אסורים פנימה. אולם, כל אלה, חשובים וחיוניים ככל שיהיו, אסור שיעלימו את השיקולים הנוגעים באסירים עצמם ובני משפחותיהם, הן מהיבט רווחתם והן מהיבט טובת החברה כולה. כפי שכתב מפקד כלא מעשיהו לפני שנים רבות: "יום ביקורים הוא יום קשה מאד לסגל מבחינת עומס העבודה, אך כמו כן הוא יום מאושר ושמח למרבית האסירים" (רוזנפרד, בעמ' 90). זו התורה כולה על רגל אחת.

18. יום השבת התעצב בתרבות היהודית לא רק כיחידת זמן של שביתה ממלאכה, של "שמור" ו"זכור", אלא גם כיום של קרבה ומשפחה, של "עונג שבת" במובן הרחב של מונח זה. כפי שהביע את הדברים פרופ' אליעזר שבייד: "אין השבת שלמה אלא עם הציבור. השבת נחוות במשפחה, בקהילה ובעם" (ראו: אליעזר שבייד "השבת במדינת ישראל" היום השביעי 241, 252 (מיריק גרזי ובארי צימרמן עורכים, 2001)). אין זה מפתיע אפוא ללמוד ממחקרים חברתיים, כי המנהג של "בילוי עם המשפחה" הוא מאפייין מובהק, ואולי אף המובהק ביותר, של יום השבת בישראל (ראו: יהודים ישראלים – דיוקן – אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים בישראל, 2009, 32-33) (אשר אריאן ואחרים, 2011)). מטבע הדברים, אסירים אינם נהנים משלל החירויות המוקנות לכל אדם ואזרח. הם אמורים להיות מורחקים מן החברה, ובדין. אולם, הם אינם אמורים להיות מורחקים באופן גורף מקשריהם המשפחתיים.

19. אשר על כן, לו הייתה נשמעת דעתי היינו מוציאים צו על-תנאי בעתירה, ומורים למשיב להתייצב וליתן טעם מדוע לא יאפשר ביקורים בבתי הסוהר בשבת, ולו במתכונת מצומצמת או חלקית. מאחר שחבריי חשבו אחרת, נותר אך לקוות כי יישום המדיניות החדשה והשלכותיה הנמשכות יסיפו להיבחן, וזאת בגדר החובה המוטלת על כל רשות מינהלית לחזור ולבדוק את מדיניותה. בתוך כך חזקה על הגורמים בשירות בתי הסוהר כי בקשות חריגות לביקורים בימי שבת, שהגשתן מותרת על-פי המדיניות החדשה, ייבחנו בלב פתוח ובנפש חפצה.

ש ו פ ט ת

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ד' מ'ינן ברוב דעות בניגוד לדעתה החולקת של השופטת ד' ברק ארז.

ניתן היום, י"ז באב התשע"ט (18.8.2019).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט