

העותרים:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. רופאים לזכויות אדם
3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר

ע"י ב"כ עוה"ד רעות שאער ו/או גדיר ניקולא ו/או עו"ד אחי

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ת"ד 51070 נצרת 16072

טל': 04-8526333; פקס': 04-8526331; נייד: 050-8615142

דוא"ל: reut.s@acri.org.il; gadeer@acri.org.il

- נ ג ד -

המשיב:

שירות בתי הסוהר

ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' סלאח א-דין 29, ירושלים 91010
טלפון: 073-3925590, פקס: 02-6467011

הודעה מטעם העותרים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 24.8.2021, מתכבדים העותרים להגיש הודעה זו. העותרים עומדים על עתירתם. בית המשפט הנכבד יתבקש ליתן צו על תנאי כפי שהתבקש בעתירה ולקבוע אותה לשמיעה. להלן פירוט עמדת העותרים:

1. ביום 24.3.2021 הוגשה העתירה במסגרתה התבקש בית המשפט להוציא מלפניו צו על תנאי המופנה למשיב והמורה לו לבוא וליתן טעם, מדוע לא יתרגם לשפה הערבית את כל הפקודות והנהלים המפורסמים על ידו, ואשר משליכים על זכויותיהם וחובותיהם של העצורים והאסירים המצויים במשמורתו; ומדוע לא יעמידם לאחר תרגומם לעיון העצורים והאסירים וכן לעיון הציבור, באותו האופן שבו הפקודות והנהלים מפורסמים ומונגשים כיום בשפה העברית.

2. ביום 19.8.2021 הגיש המשיב את תגובתו לעתירה ובה הודיע, כי השר לבטחון הפנים החליט לתרגם לשפה הערבית את **פקודות** נציבות בתי הסוהר הנוגעות לאוכלוסיית האסירים והעצורים, וכי התרגום יתבצע באופן מדורג ובשלבים כדקלמן: **ילאחר בחינה של כלל הפקודות על ידי המשיב, הוחלט כי בשלב ראשון, אשר משכו מוערך בכ-18 חודשים, יתורגמו לשפה הערבית פקודות הנציבות עליהן מבוססים לוחות החובות והזכויות התלויים כיום באגפים (במספר שפות) ואשר מפרטים את כללי המותר והאסור בבתי הסוהר. בשלב שני, יתורגמו**

פקודות נוספות הנוגעות לאוכלוסיית האסירים והעצורים, וזאת בהתאם למתווה ולתעדוף, אותו יגבש המשיב עם סיום השלב הראשון ולאחר הפקת הלקחים והמשמעויות מהתהליך. לאחר מכן, ייבחן האם יש מקום לתרגם לערבית חלק מנהלי המשיב הנוגעים לאוכלוסייה זו.

3. אין ספק כי תגובת המשיב מהווה התפתחות חיובית, במיוחד בהשוואה לעמדתו בטרם הגשת העתירה, אשר דחתה בתוקף את דרישת העותרים להנגשה ולתרגום הפקודות והנהלים לשפה הערבית. יחד עם זאת, תגובת המשיב אינה מספקת מענה הולם או סביר לעתירה על סעדיה וזאת בשני היבטים: **האחד הוא "התוכן"** – לפי תגובת המשיב **רק חלק** מהפקודות יתורגמו לשפה הערבית ואילו הנהלים **כלל לא** יתורגמו, עד להחלטה אחרת. בחינת האפשרות לתרגם את הנהלים תיעשה לכל היותר בתום "השלב השני" שכלל אינו תחום בזמן. גם בקשר לפקודות שיתורגמו המשיב לא מפרט אלו מהן או מהו היקפן ומשאיר זאת בבחינת "תעלומה" מוחלטת. **ההיבט השני הוא "לוחות הזמנים"** – המענה עליו הודיע המשיב נפרס לאורך זמן בלתי מוגבל, שכן "שלב הראשון" יארך כ-18 חודשים (כאשר, כאמור, לא ברור כלל אלו פקודות וכמה מבין הפקודות יתורגמו במהלך תקופה זו), ואילו "השלב השני" אינו תחום בזמן, שכן המשיב לא פירט ולא התחייב לגבי שלב זה ללוחות זמנים כלשהם כמו גם לא לתוכן או היקף הפקודות שיתורגמו במהלך אותה תקופה.

הנגשה חלקית ולא מספקת

4. העותרים דרשו בעתירתם את תרגומם לערבית של כל **הפקודות והנהלים** המפורסמים על-ידי המשיב ואשר משליכים על זכויותיהם וחובותיהם של העצורים והאסירים המצויים במשמורתו. זכויותיהם וחובותיהם של האסירים קבועות בפקודות ובנהלים **כאחד**; גישה לפקודות אינה מיייתרת הכרת הנהלים ולהיפך. כך למשל, הזכות לקבלת טיפול רפואי הולם מוסדרת בפקודות ובנהלים גם יחד. פקודת הטיפול הרפואי באסיר (**פקודה מספר 04.44.00**) קובעת מהן זכויותיו הכלליות של אסיר בהקשר זה ומה הם הסטנדרטים שיחולו על שירות בתי הסוהר לבחינת עמידתו בחובותיו כלפי האסירים, בעוד הנהלים קובעים כללים מנחים ומתווים את שיקול הדעת של הגורמים הממונים בשב"ס בנוגע למתן סוגי טיפולים מסוימים ולהתמודדות עם צרכיהם של אסירים הסובלים מבעיות בריאותיות מסוימות: חולים במחלות כרוניות (**נוהל מספר 02-3002**); שחרור מוקדם מטעמים רפואיים (**נוהל מספר 04-0001**); רכישת ציוד רפואי חיוני עבור האסירים (**נוהל מספר 01-2009**); אופן מתן טיפול שיניים לאסירים (**נוהל מספר 03-1001**); התנאים וסדרי הביקור של רופאים פרטיים אצל אסירים (**נוהל מספר 02-1007**); שירותי פיזיותרפיה לאסיר (**נוהל מספר 04-2014**); סמכויות ואופן פעילות ועדת חריגים רב מקצועית שדנה ומכריעה בתקצוב טיפולים רפואיים ואביזרים רפואיים שעלותם חריגה (**נוהל מספר 04-0003**).

5. בנוסף לתחום הבריאות, נהלי המשיב מסדירים את כל ההיבטים הרלוונטיים לחיים בתוך חומות הכלא, ובכלל זה את תחומי החינוך, העבודה והפנאי. להלן דוגמאות לנהלים מרכזיים של המשיב המסדירים תחומים מעין אלה:

- נוהל מספר 20-2022 – הפעלת אסירים בהוראה והדרכה – נוהל המסדיר הפעלת והעסקת אסירים בהוראה והדרכה של אסירים אחרים.
 - נוהל מספר 20-2021 – הפעלת מרכזי חינוך לאסירים בבתי הסוהר – הנוהל קובע כללים להפעלת מרכזי החינוך בבתי הסוהר.
 - נוהל מספר 05-0001 – הטיפול בבקשת אסיר להעתקת מסמכים – הנוהל מסדיר את אופן הטיפול בבקשת אסיר להעתקת מסמכים רלוונטיים בעניינו.
 - נוהל מספר 03-0003 – בדיקות שתן לגילוי סמים – כללים לביצוע בדיקות שתן לאיתור אסירים משתמשי סמים, לצורך קבלת החלטות טיפוליות ומנהליות לגביהם.
 - נוהל מספר 02-2001 – בדיקות וטיפולים - שמירה על צנעת הפרט – מפרט את הכללים לשמירה על צנעת הפרט במהלך בדיקה או טיפול רפואי ע"י איש צוות רפואי של שבי"ס.
 - נוהל מספר 01.04 – הקלדת כתבי בית דין לצורך הליכים משפטיים של אסיר – מפרט קריטריונים לאישור זכאות אסיר להקלדת כתבי בית דין.
 - נוהל מספר 02-0001 – שובר נסיעה לחופשה או לשחרור אסיר חסר אמצעים – מסדיר את מימון דמי הנסיעה לצורך חופשה, טיפול רפואי או שחרור.
 - נוהל מספר 30-1206 – כניסת אנשי דת לפעילות אסירים פליליים שאינם בני הדת היהודית – קובע כללים לאישור כניסת איש דת לא יהודי לבית הסוהר לשם קיום פעילות דתית בבית הסוהר לאסירים פליליים שאינם יהודים.
 - נוהל מספר 07.09.01 – שחרור אסירים מאוימים תושבי שטחים – הנוהל קובע כללים לבירור טענת מאוימות של אסיר לשם מניעת שחרור במקום ובאופן העלולים לסכן את חייו, וקובע דרך הטיפול בטענת מאוימות של אסיר עם קבלתו ולקראת שחרורו.
 - נוהל מספר 20-2001 – פעולות חינוך והשכלה לאסירים – הנוהל מפרט את סוגי ואופן ביצוע פעולות חינוך וההשכלה לאסירים.
 - נוהל מספר 02-5002 – טיפול רפואי באסירים שובתי רעב – קובע הנחיות לטיפול באסיר שובת רעב בעת השביתה ובעת החזרה לאכילה, וכללים למתן טיפול שלא בהסכמת האסיר.
 - נוהל מספר 02-2020 – טיפול רפואי – אסירות הרות ותינוקות – נוהל המסדיר ומפרט הנחיות לטיפול רפואי באסירות הרות ובתינוקות.
 - נוהל מספר 70-4008 – קליטת אסיר בתעסוקה – מפרט את ההנחיות בתהליך קליטת אסיר לעבודה במסגרות התעסוקה והשיקום השונות.
 - נוהל מספר 4.03 – קיום שיחות בין אסירים שהינם בני משפחה – קובע זכאות, אופן ביצוע ותדירות שיחות בין אסירים פליליים שהינם קרובי משפחה.
6. אם כן, הנושאים המוסדרים במסגרת הנהלים הם מהותיים ורלוונטיים למימושן של מגוון זכויות בסיסיות של האסירים והעצורים במתקני הכליאה בישראל.
7. נהלים פנימיים של רשות מנהלית נועדו להסדיר את אופן הפעולה וקבלת ההחלטות של הרשות ולייצר שקיפות, שוויוניות וצפיות בדרכי פעולתה, כך שהנתונים לסמכותה יוכלו להבין את אופן קבלת ההחלטות בעניינם, לבקר את התנהלות הרשות או לדרוש ביקורת שיפוטית עליה, ובכך לעמוד על זכויותיהם. לא בכדי עוגנה החובה לפרסום הנחיות מנהליות, בפרט הנחיות המשליכות על זכויות הפרט בדין ובהלכה הפסוקה (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501 (1992); בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר, פ"ד נג(5) 193,

199 (1998); בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים פ"ד נגד(2) 728, 774 (1999); עת"ם (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (פס"ד מיום 5.12.2007).

8. במאמרו "פרסום הנחיות מינהליות" מדגיש פרופ' יואב דותן את הצורך בפרסום נהלים פנימיים כדי שהאזרח ידע מהו ה"חוק", אשר הלכה למעשה קובע כיצד הרשות תנהג בעניינו:

"בשל חשיבותן הרבה של ההנחיות המינהליות והשלכותיהן על אורחות הפעולה של המינהל הציבורי ועל האינטרסים של האזרח, דומה שקשה לחלוק על התועלת והטעם שבקביעת הסדרים שיבטיחו את חשיפתן לציבור. אם אכן בתחומים רבים ההנחיות הן, הלכה למעשה, 'החוק' שעל-פיו יישק דבר – הדעת נותנת שהאזרח שעניינו נחתך על פי כללים אלה יוכל לדעת על קיומם ועל תוכנם. חשיפת ההנחיות תואמת דרישות המצויות במהותו של עקרון שלטון החוק: שוויון, צפיות הדיון ועקביותו. היא תסייע לאזרח לתכנן את צעדיו ולצפות את השפעת הפעולה השלטונית על ענייניו. היא גם חיונית כדי להבטיח שההנחיות ישמשו בלם יעיל נגד תופעות שליליות, העלולות להתלוות להפעלת שיקול-דעת ספורדי: אפליה, שרירות ואף שחיתות". (יואב דותן פרסום הנחיות מנהליות משפט וממשל ג 475, 484-485 (תשנ"ז)).

9. הנגשה שפתית לערבית של חלק מהפקודות ללא הנהלים משמעה הנגשה חלקית וחסרה הפוגעת קשות בזכויותיהם של האסירים הערבים, כפי שפורט בהרחבה בפרק המשפטי של העתירה. לפיכך, אין כל הצדקה לאבחנה השרירותית שעורך המשיב בין הפקודות המשליכות על זכויות וחובות האסירים לבין נהלים שתפקידם ומהותם זהים. יתר על כן, הצורך בתרגום הנהלים, בהם אלה שפורטו לעיל, ברור וידוע כבר עתה, ואין המדובר בחובה התלויה בהתפתחויות עתידיות או בשביעות רצונו של המשיב מתוצאת תרגום חלק מפקודותיו. משכך אין להסתפק בהצעת המשיב להותיר את בחינת הצורך בתרגום עד לאחר תרגום הפקודות שיבחרו על ידו, כל זאת כאשר מלאכת התרגום אינה תחומה בלוחות זמנים ברורה או סבירה.

10. בעיה נוספת במענה שהציע המשיב בתגובתו היא העמימות אודות אלו פקודות יתורגמו בסופו של דבר לשפה הערבית. המשיב מציין כי הצעתו באה "לאחר בחינה של כלל הפקודות", אך אינו מפרט מה היו ממצאי בחינה זו, מהו היקף הפקודות שנבחרו לתרגום, אלו מתוכן יתורגמו בשלב הראשון ואלו בשלב השני. כך לדוגמה מציין המשיב כי **"בשלב ראשון**, אשר משכו מוערך בכ-18 חודשים, יתורגמו לשפה הערבית פקודות הנציבות עליהן מבוססים לוחות החובות והזכויות התלויים כיום באגפים (במספר שפות) ואשר מפרטים את כללי המותר והאסור בבתי הסוהר." המשיב אינו מפרט בתגובתו על אלו פקודות מבוססים הלוחות התלויים כיום באגפי שירות בתי הסוהר, אף על פי שמדובר במידע שזמין בידי המשיב ולא בידי העותרים או בית המשפט הנכבד.

11. העדר הפירוט והבהירות אודות הפקודות שיתורגמו קיים גם לגבי "השלב השני", שכן לפי תגובת המשיב הפקודות הנוספות שיתורגמו בשלב השני, יהיו "בהתאם למתווה ולתעדוף, אותו יגבש המשיב עם סיום השלב הראשון ולאחר הפקת הלקחים והמשמעויות מהתהליך". במה דברים אמורים? המשיב אינו מוסיף ואינו מפרש.

ללא לוחות זמנים ברורים ותחומים

12. המענה עליו הודיע המשיב נפרס כאמור לאורך זמן בלתי מוגבל. בעוד ש"השלב הראשון", במהלכו יתורגמו פקודות במספר בלתי ידוע, יארך כ-18 חודשים, "השלב השני" יסתיים במועד עתידי שגם הוא בלתי ידוע. כך שהעמימות אופפת את הצעת המשיב ושורה בכל – לא רק לעניין זהות והיקף הפקודות שיתורגמו אלא גם את מימד הזמן ואורך התקופה שיידרש למשיב לשם השלמת מלאכת הנגשת חלק מהפקודות לשפה הערבית. למרבה הצער, הניסיון מלמד שגם התחייבויות עתידיות שתחומות בזמן, ואף ביעד לביצוע, נוטות שלא לצאת אל הפועל או לא להגיע לכדי השלמה כלל. כך על אחת כמה וכמה שעה שהדברים אינם מתחומים בלוחות זמנים ברורים.

13. יודגש, כי בחינת סבירות הודעת המשיב בנוגע לזמן שיידרש לשם תרגום הפקודות ובפרט תקופת ה-18 חודשים עבור "השלב הראשון", אינה ניתנת להערכה ללא פירוט אודות היקף פקודות הנציבות שיתורגמו לערבית במהלך שלב זה. כך למשל, האם מדובר בפקודה אחת או ב-15 פקודות של הנציבות היא שאלה רלוונטיות לשם הקביעה האם תקופה של 18 חודשים לשם תרגום והנגשה היא תקופה סבירה.

14. לסיכום, למרות ההתפתחות החיובית שבתגובת המשיב, המתווה שהוצע על ידו רחוק מלהוות מענה מספק והולם לעתירה ולסעדיה ולזכותם של האסירים למידע בדבר זכויותיהם והכללים המוחלים עליהם בין כתלי מתקני המאסר. המתווה אינו ברור דיו מבחינת היקף וזהות פקודות הנציבות אשר יתורגמו בסופו של דבר, אינו מבטיח תרגום של נהלי שירות בתי הסוהר אף על פי שהללו כוללים מידע מהותי וחיוני עבור האסירים לשם מימוש זכויותיהם הבסיסיות, אינו ברור ותחום מבחינת לוחות הזמנים ומקשה על בחינת סבירותם בשל היעדר מידע מספיק בדבר היקף התכנים שיתורגמו.



גדיר ניקולא, עורכת-דין



רעות שאער, עורכת-דין

ב"כ העותרים