



הכנסת היועצת המשפטית לכנסת

(סימוכין : 117749-2022)
ירושלים, י"ז באב התשפ"ב
14 באוגוסט 2022

לכבוד
עו"ד מיכאל ליטווק

נכבדי שלום רב,

הנדון : מתווה להסדרת מפגש בין חברי כנסת לאסירים ביטחוניים

סימוכין : מכתביד מיום 26.7.22 ; 26.7.22 ; 31.7.22

ביום 26.7.22 פנית אליי, בעקבות פרסומים בתקשורת, בנושא שבנדון. עוד באותו היום פנית במכתב זהה ליושב ראש הכנסת, חבר הכנסת מיקי לוי, וליושב ראש ועדת הכנסת, חבר הכנסת ניר אורבך ; מספר ימים לאחר מכן ביום 31.7.22, ובטרם ניתן המענה על פנייתך הראשונה, פנית בשנית ליושב ראש ועדת הכנסת בנושא שבנדון. פנייתך עוסקת במתווה שסוכם בין יושב ראש הכנסת, חבר הכנסת מיקי לוי, ובין השר לביטחון הפנים, עמר בר לב, בעניין מפגשים של חברי הכנסת עם אסירים ביטחוניים, ושנכנס לתוקפו ביום 1.8.22 לאחר שיח ארוך שהתקיים מזה כשנתיים.

בתיאום עם יושב ראש הכנסת, אני מתכבדת להשיב לפניותיך כדלקמן :

1. בטרם אציג את השתלשלות העניינים באופן סדור, אבקש להתייחס למספר אי דיוקים מהותיים שעלו מפנייתך. ראשית, המתווה הנוכחי אינו "הנוהל שבוטל" בשנת 2017 ; שנית, היבטי הביטחון אינם נפקדים מהמתווה ; שלישית, בניגוד לכתוב במכתבך, גם ועדת הכנסת בהחלטתה משנת 2016 ביקשה להבטיח פיקוח פרלמנטרי נאות גם בסוגיה זו, שכן לחברי הכנסת עומדת חובת (וזכות) פיקוח על הממשלה, ובכלל זאת על שירות בתי הסוהר.

רקע למתווה

2. פקודת נציבות בתי הסוהר 03.13.00 שעניינה "ביקור של חבר כנסת בבית סוהר" קובעת כי : "חבר הכנסת רשאי מכוח תפקידו להיפגש עם אסירים ועצורים וזאת בתנאים ובמגבלות שיפורטו בפקודה זו". התנאים והמגבלות עניינם, בין היתר, לצורך בקבלת הסכמת האסיר, בתיאום עם לשכת הנציב, וכן בצורך לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו תוך שמירת החובה להבטיח מנהל תקין ומשמעת בבתי הסוהר, והכל בשים לב לעיקרון השוויון. נוסח זה חל הן על אסירים ביטחוניים והן על אסירים אחרים.

3. ביום 9.5.17 תוקנה פקודת הנציבות האמורה ונוסף בה סעיף אשר מגביל באופן כמעט מוחלט את האפשרות של חברי הכנסת להיפגש עם אסירים ביטחוניים. בתיקון נקבע כי ביקור אסירים ביטחוניים יהיה שמור רק ל"בעלי תפקידים מבין חברי הכנסת לגביהם הוחלט כי יורשו לבקר". רשימה זו כללה ארבעה חברי כנסת, שניים מהקואליציה ושניים מהאופוזיציה, וגם ביחס לארבעתם נקבעו הגבלות משמעותיות על הביקור.

4. ברקע לתיקון עמד דיון מהיר שקיימה ועדת הכנסת ביום 22.12.16 בנושא, לאחר שחבר הכנסת לשעבר באסל גטאס ביקר אסיר ביטחוני בכלא קציעות ומסר לו בניגוד לחוק טלפונים ניידים, ציוד נלווה ומסמכים. הדיון המהיר סוכם בכך שהוועדה מגבה את המדיניות של השר לביטחון הפנים דאז, לפי ייקבעו מספר חברי כנסת, קואליציה ואופוזיציה כאחד, שלהם תינתן האפשרות לקיים ביקורים אצל אסירים ביטחוניים וזאת על מנת להבטיח פיקוח פרלמנטרי נאות על תנאי כליאתם. לצד הקושי שראתה ועדת הכנסת בביקורים כאמור לנוכח האירוע החריג במיוחד, חברי הכנסת ביקשו לשמור ולהבטיח את הפיקוח הפרלמנטרי על תנאי כליאתם, גם אם באופן מצומצם.
5. כעולה מפסק דין ג'בארין שיתואר להלן, לאחר תיקון פקודת הנציבות כאמור, פנה סגן יושב ראש הכנסת דאז, חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ', ליושב ראש ועדת הכנסת דאז, חבר הכנסת יואב קיש, בענין התיקון וציין כי "פקודת שב"ס משקפת ככל הנראה את "הסדר החדש" שמבקשים בשב"ס להנהיג, והוא חמור, משפיל ומבזה – הן את הכנסת כמוסד והן את הפיקוח הפרלמנטרי שלו מחויבים חברי הכנסת (...) מקרי שוליים שבהם חברי כנסת עושים שימוש לרעה בחסינותם לא מצדיקים בשום אופן את הגבלת החסינות והצרת מרחב הפעולה של כלל חברי הכנסת כפי שנעשה במקרה זה".
6. בחודש מאי 2017, הגיש חבר הכנסת יוסף ג'בארין עתירה כנגד סירוב שירות בתי הסוהר לאשר לו לבקר את האסיר מרואן ברגותי. בעתירתו, ביקש חבר הכנסת ג'בארין כי בית המשפט יורה למשיבי הממשלה לאפשר לו לקיים את המפגש, וכן יורה לבטל את סעיף 5 לפקודת הנציבות. כמו כן, בעתירה התבקש בית המשפט לבטל את החלטת ועדת הכנסת האמורה מיום ה-20.12.16.
7. במהלך הדיונים שהתקיימו בעתירה, בשנת 2019 הודיעו השר לביטחון הפנים ונציב שירות בתי הסוהר דאז על גיבוש מתווה מעודכן, מרחיב קמעא, לפיו שירות בתי הסוהר יאפשר לחבר כנסת אחד מכל סיעה בכנסת, לבקר אסירים ביטחוניים. באשר ליתר חברי הכנסת, צוין כי הם יוכלו לבקר בבתי הסוהר בהם כלואים אסירים ביטחוניים רק במסגרת "ביקור כללי", שאינו כולל מפגש עם אסיר מסוים, אלא "באופן אגבי". המתווה המעודכן לא עוגן בפקודת הנציבות.
8. הגבלת הביקורים של חברי הכנסת, בין אם על פי מפתח סיעתי ובין אם בחלוקה לקואליציה ואופוזיציה, עמדה בניגוד גמור לתפיסת הכנסת הבסיסית אשר הוצגה אף לבג"ץ, ולפיה חבר הכנסת הוא "יחידה חוקתית" העומדת בפני עצמה, ובשל כך יש לאפשר לכל חבר כנסת חופש פעולה לבצע את תפקידו ואין להגביל את פעילותו הפיקוחית באמצעות הסיעה. לכן, לעמדת הכנסת אין הצדקה למנוע באופן גורף לכתחילה מחבר הכנסת "הבודד" למלא את תפקידו ולפקח על תנאי הכליאה של אסירים ביטחוניים. הכנסת בעמדתה במסגרת העתירות לבית המשפט טענה שנוכח מהותה של החלטת ועדת הכנסת, שבאה בשל מקרה חריג בודד, ובהתאם להלכה הפסוקה, אין מקום לקיים עליה ביקורת שיפוטית.
9. שלושת שופטי בית המשפט נחלקו בדעותיהם בעתירה. כב' השופט סולברג קבע כי אין עילה מבוררת המצדיקה את התערבות בית המשפט, שכן מדובר בביקורת על החלטה מנהלית. אך אף הוא ציין כי אין עילה אף שיתכן כי ניתן היה להגיע למתווה טוב יותר מזה שהיה מונח לפניו. כב' השופט קרא סבר כי יש ליתן צו על תנאי ועתירה על מנת שהפיקוח הפרלמנטרי ימשיך להתקיים, ואילו כב' השופט אלרון ציין כי "פתרון מוסכם בין הכנסת לבין הרשות המבצעת באשר לאופן הפעלת הפיקוח הפרלמנטרי על שירות בתי הסוהר, עדיף עשרות מונים על פני פתרון שייכפה עליהן מתוקף הכרעה שיפוטית."

10. בהחלטתה לדחות בקשה לדיון נוסף בפסק הדין, קיבלה כב' הנשיאה חיות את עמדתה של הכנסת וקבעה כי לא נקבעה הלכה עקרונית, סופית ומחייבת באשר לביקורי חברי כנסת בבתי סוהר. זאת, לנוכח המחלוקת שנתגלעה בין שופטי המותב "הן ביחס להנמקה הן ביחס לתוצאה האופרטיבית של פסק הדין"; וכי "דעתו של השופט סולברג בהקשר זה הינה דעת יחיד", והפסיקה כדעתו היא אך בגדר הכרעה אופרטיבית, לנוכח חילוקי הדעות בין שופטי ההרכב.

11. בהמשך לכך ועל מנת לגבש מתווה מוסכם יושב ראש הכנסת דאז, חבר הכנסת יריב לוין, קיים מפגש עם השר לביטחון הפנים דאז, אמיר אוחנה. במפגש זה הציג חבר הכנסת לוין את תפיסתו העקרונית בדבר חשיבות עיגון חובת הפיקוח של כל חבר הכנסת בנפרד על הרשות המבצעת וציין כי יש למצוא מנגנון שיבטיח לא תיפגע עבודתו של חבר הכנסת וזכויותיו לצד שמירה מפני ניצול לרעה של מעמדו. הוא ציין גם כי מקרים בודדים של ניצול מעמדם לרעה של חברי הכנסת לא יכולים למנוע את זכויותיהם של כלל חברי הכנסת.

12. בסיכומה של הפגישה הוחלט למנות צוות שיקבע נוהל מוסכם לביקורי חברי כנסת בבתי הסוהר. חבר הכנסת יריב לוין מינה צוות של שלושה חברי כנסת שבראשה עמד ח"כ איתן גינזבורג, ולצידו חברי הכנסת עמית הלוי ויוסף ג'בארין. הצוות קיים מספר מפגשים ארוכים עם נציגים רבים מהמשרד לביטחון הפנים, נציבות שב"ס, שירות הביטחון ומשרד המשפטים ודן בסוגיות שונות. את הצוות ליוו עו"ד מירי פרנקל שור, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון ולוועדה לביטחון הפנים, עו"ד אביטל סומפולינסקי, הממונה על ייצוג הכנסת בערכאות דאז, ואנוכי. במסגרת הדיונים עם נציגי משרדי הממשלה הוחלפו עימם טיוטות נוהל שונות לגיבוש של מתווה מוסכם, והכל עד להתפזרותה של הכנסת ה-23.

13. בכנסת ה-24, גם יושב ראש הכנסת הנוכחי, חבר הכנסת מיקי לוי, עמד על חשיבות עיגון חובת הפיקוח של כל חבר הכנסת בנפרד על הרשות המבצעת, תוך ביטול מודל הפיקוח הסיעתי. לצד זאת, ראה יושב ראש הכנסת חשיבות בצורך לאזן בין זכותם וחובם של חברי הכנסת כאמור, לבין האינטרס הציבורי של ביטחון המדינה, ביטחון בית הסוהר והסדר והמשמעת בו. ברוח זו, המשיך יושב ראש הכנסת לפעול לקידום מתווה מוסכם אל מול השר לביטחון הפנים הנוכחי, עמר בר-לב, שקיבל את עמדתה העקרונית של הכנסת.

14. בהתאם, בנוהל החדש, לצד עיגון הנורמה הבסיסית ולפיה זכותו של כל חבר כנסת לבקר אסיר ביטחוני, ישנן הוראות המייצגות את האיזונים בין הנורמה האמורה לבין הצרכים הביטחוניים, ובכלל זאת גם הסדר והביטחון בבית הסוהר, והמשמעת והמשמורת הבטוחה בו. כך, על חבר הכנסת לתאם את ביקורו מראש וכן מפורטות סמכויות נציב שירות בתי הסוהר והשר לביטחון הפנים לדחות מפגש או למנוע אותו אם היה לו יסוד סביר לחשוד כי המפגש עם אסירים ביטחוניים או אסיר ביטחוני מסוים יכול לגרום לסכנה לשלומם או ביטחונם של אדם, לביטחון הציבור, לביטחון המדינה ועוד; וכן מאפשר את דחיית או מניעת המפגש, אם יש חשש כי הוא יכול לסייע לפעילות או התנהלות של ארגון טרור או לשבש הליכי חקירה של רשויות חקירה ומודיעין. בנוסף, לשר לביטחון הפנים ישנה סמכות לדחיית המפגש עם האסיר הביטחוני, מטעמים שיירשמו. כמו כן, לחבר הכנסת תהא אפשרות להיפגש עם עד שני אסירים ביטחוניים בלבד.

15. הנה כי כן, יושב ראש הכנסת ביקש להבטיח, בשיתוף פעולה עם השר לביטחון הפנים ועם שירות בתי הסוהר, את זכותם וחובתם של חברי הכנסת לבקר אסירים במסגרת תפקידם כמפקחים על הרשות המבצעת, תוך שמירה על השיקולים הביטחוניים והמערכתיים. הנוהל נקבע לשנה על מנת

לאפשר את בחינתו במהלכה לצורך שינויים עתידיים, ככל הנדרש. בתום השנה, יחליט יושב ראש הכנסת על המשך טיפול בנושא זה.

16. בטרם אסיים אחזור על התייחסותי לטענות קונקרטיות שבמכתבך :

א. לסעיפים 8 ו-9 למכתבך – בניגוד לנטען, הנוהל המשותף החדש קובע הסדר בעניין בדיקה במגנומטר במסגרת הפגישה של חבר כנסת עם אסיר ביטחוני. ראה לעניין זה סעיף 9 לנוהל.

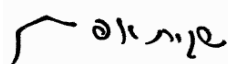
ב. לסעיפים 11 עד 18 למכתבך – כפי שצויין לעיל השיח המשותף בין הכנסת ובין הממשלה לעניין הנוהל החדש מתקיים מזה כשנתיים והחל בתקופת כהונתה של הכנסת הקודמת. יתרה מכך, עמדתה של הכנסת, כמו גם הקשיים שבנוהל המעודכן הקודם, הובאו והוצגו גם במסגרת העתירות בנושא עוד במהלך 2019 ואף לפני כן. מעבר לכך, יושב ראש הכנסת החליט לקבוע את הנוהל לפרק זמן מוגבל של שנה בלבד, שבמהלכה ייבחן יישומו.

ג. לסעיף 19 למכתבך – בניגוד לאמור במכתבך, כפי שציינה הכנסת גם בעמדתה במסגרת העתירות לבית המשפט, החלטת ועדת הכנסת משנת 2016 מהווה החלטה הצהרתית-דקלרטיבית. נזכיר כי הכנסת אף טענה שנוכח מהותה של החלטת ועדת הכנסת, ובהתאם להלכה הפסוקה, אין מקום לקיים עליה ביקורת שיפוטית.

17. לתפיסת הכנסת ישנה חשיבות רבה, לחזור למושכלות היסוד לפיהן כלל חברי הכנסת יוכלו לממש את זכויותיהם ואת חובותיהם לביקור אצל אסירים ביטחוניים כחלק מתפקידם כמפקחים על הרשות המבצעת. לצד זאת, יושב ראש הכנסת ביקש להבטיח בנוהל החדש את ההגבלות הנדרשות המבטיחות את קיומם של האינטרסים הביטחוניים הרלוונטיים כפי שפורטו לעיל.

לעמדתנו, הנוהל החדש המצ"ב שהתקבל בשיח משותף בין הרשויות בתום עבודה שהחלה בכנסת הקודמת ונמשכה כשנתיים, מוביל לאיזון ראוי המחזק את יכולת חברי הכנסת לפעול לשם הפיקוח הפרלמנטרי כפי שהם מחויבים לו ובמגבלות הביטחוניות המחויבות, ואופן יישומו אף יוסיף להיבחן במהלך השנה הקרובה.

בכבוד רב,



שגית אפיק

העתק :

חבר הכנסת מיקי לוי, יושב ראש הכנסת
מר עומר בר לב, השר לביטחון הפנים
חבר הכנסת ניר אורבך, יושב ראש ועדת הכנסת
חבר הכנסת יריב לוין
חבר הכנסת איתן גינזבורג
עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
עו"ד מירי פרנקל שור, המשנה ליועצת המשפטית לכנסת והיועצת המשפטית לוועדת החוץ והביטחון
ולוועדה לביטחון הפנים

מסמך להסדרת מפגש של חבר כנסת עם אסיר ביטחוני

בסיכום הכנסת והמשרד לביטחון הפנים

1. בקשת חבר כנסת לקיום מפגש עם אסיר ביטחוני מסוים מחייבת תיאום מראש בין חבר הכנסת לבין לשכת השר לביטחון הפנים (להלן – השר), אשר תעבירה ללשכת נציב בתי הסוהר. ככלל, בכל ביקור בבית סוהר יהיה רשאי חבר הכנסת להיפגש עם לא יותר משני אסירים מסוימים. הביקור יתקיים עם כל אסיר בנפרד.
2. נציב בתי הסוהר, לאחר קבלת עמדת הגורמים הרלוונטיים, יפעל, ככל הניתן, לאשר את הבקשה. החליט הנציב לאפשר את המפגש של חבר הכנסת עם האסיר, רשאי הוא לקבוע לשם כך הגבלות שונות לעניין הפיקוח על הביקור אם הדבר דרוש כדי לצמצם את החשש, ככל שקיים, מפגיעה באינטרסים המפורטים בסעיף 3.
3. נציב בית הסוהר רשאי להורות על דחיית מפגש או מניעתו אם היה לו יסוד סביר לחשוד כי מפגש עם אסירים ביטחוניים או עם אסיר ביטחוני מסוים עלול לגרום לאחד מאלה:
 - (1) לסכנה לשלומו או לביטחונו של אדם, לחיי האסירים הביטחוניים, לביטחון הציבור, לביטחון המדינה, לביטחון בית הסוהר או לסדר, למשמעת ולמשמורת הבטוחה בבית הסוהר;
 - (2) לסייע לפעילותו או התנהלותו של ארגון טרור;
 - (3) לשבש הליכי חקירה של רשויות חקירה או מודיעין.
4. (א) נוסף על האמור בסעיף 4 לעיל, רשאי השר לביטחון הפנים להורות על דחיית מפגש או מניעתו מטעמים מיוחדים שיירשמו.
(ב) לא יחליט השר על דחיית המפגש או על מניעתו, כאמור בסעיף קטן (א) אלא לאחר ששוכנע כי אין חלופה שתאפשר את קיום הפגישה, לרבות תוך הטלת מגבלות עליה, ונימק את החלטת הדחייה או המניעה בכתב.
5. החלטת הנציב תועבר ללשכת השר ומענה השר לחבר כנסת בדבר פנייתו לפגישה, יינתן בהקדם, ולא יאוחר מחמישה ימי עבודה ממועד העברת הבקשה. המענה יהיה בכתב ויכלול התייחסות לעצם אישור או איסור המפגש, לאיסור הכנסת ציוד קצה רט"ן וחפצים אסורים אחרים לבית הסוהר ולמגבלות פיקוח אחרות, ככל שמצא לנכון לפי השיקולים המפורטים בסעיף 3.
6. הודיעה לשכת השר על אישור בקשת חבר הכנסת להיפגש עם אסיר, יקבע המפגש מול לשכת נציב בתי הסוהר, במועד שיתואם עם חבר הכנסת. נציב בתי הסוהר רשאי מטעמים של ביטחון המדינה או ביטחון בית הסוהר והמשמורת הבטוחה של האסיר/ים באותה השעה, לדחות מפגש שאושר, ובלבד שהנציב יקבע מועד חלופי למפגש בחלוף הטעם שבעטיו נדחה המפגש.

7. נוסף על האמור בסעיף 4 לעיל, השר רשאי להורות על מניעת מפגשים של חברי כנסת עם אסיר ביטחוני מסוים לתקופה שיקבע, שלא תעלה על חודשיים בכל פעם, אם ראה כי מתקיימות אחת העילות המפורטות בסעיף 3.
8. עצור לחקירה לא יהיה זכאי למפגש עם חבר כנסת אלא באישור של הממונה על החקירה בשב"כ ובמשטרה. ואולם, ביחס לעציר עד תום ההליכים, עציר מנהלי ומי שמוחזק במשמורת מכוח הוראות חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 יחולו ההוראות החלות על אסיר.
9. אין באמור במסמך זה כדי לגרוע מהסדרי הביטחון הקבועים בפקודת נציבות בתי הסוהר בעניין מפגשי חברי כנסת עם אסירים ואולם יובהר כי לעניין בדיקה באמצעות מגנומטר, ההסדר החל בעניין מפגשי חברי כנסת עם כלל האסירים, יחול באותו אופן על מפגשים של חברי כנסת עם אסירים ביטחוניים.
10. מסמך זה יחול לתקופה של שנה, החל מיום 1.8.22, שבמהלכה ייבחנו ההסדרים המפורטים במסגרתו. ככל שיידרש תתקיים הידברות נוספת בין הכנסת למשרד לביטחון פנים לצורך ביצוע שינויים והתאמות בעניין פגישות כאמור במסמך.