



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 3507/24

לפני:

כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד השופטת דפנה ברק-ארז
כבוד השופט דוד מינץ

העותרים:

1. ח"כ ד"ר אחמד טיבי
2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי

נגד

המשיבים:

1. השר לביטחון לאומי
2. ממלא מקום נציב שירות בתי הסוהר
3. היועצת המשפטית לממשלה
4. הכנסת

עתירה למתן צו על תנאי

תאריך הישיבה:

י"ט בחשוון (10 נובמבר 2025)

בשם העותרים:

עו"ד חסן ג'בארין

בשם משיבים 1-3:

עו"ד אביחי שוויקה; עו"ד מיכל דניאלי צ'רני

בשם משיבה 4:

עו"ד יצחק ברט

פסק-דין

השופט דוד מינץ:

לפנינו עתירה לאפשר לעותר 1, חבר הכנסת אחמד טיבי (להלן: העותר), להיפגש ללא דיחוי עם האסיר מרואן ברגותי (להלן: האסיר ברגותי) המסווג כאסיר בטחוני; לאסור על משיב 1, השר לביטחון לאומי (להלן: השר), להתערב ללא סמכות ובצורה מפלה באישור המפגשים של חברי הכנסת עם אסירים ביטחוניים; לבטל את החלטת השר לבטל את הנוהל אשר הסדיר את המפגשים של חברי הכנסת עם אסירים ביטחוניים בכנסת ה-24 ואשר גובש לאחר משא ומתן ארוך בין הממשלה לבין הכנסת; ולהורות על בטלות סעיף 5 לפקודת נציבות בתי הסוהר מספר 03.13.00 – "מפגש של חבר כנסת עם אסירים בבית-סוהר" (להלן: פקודת הנציבות או הפקודה).

לשם יעילות דיונית, ביום 9.7.2024 ניתן צו על תנאי המתייחס לכל הסעדים שהתבקשו בעתירה.

הרקע לעתירה

1. שאלת אופן ביקורי חברי כנסת במתקני כליאה רגילים, ביטחוניים או צבאיים עלתה לא פעם במשך השנים. הדיון בעניין זה התמקד באופן יישומו של סעיף 9(א) לחוק חסינות חברי כנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות או החוק), הקובע הוראה כללית ביחס לחופש התנועה של חברי הכנסת, על ביקורים במתקני כליאה. בעקבות זאת, בשנת 2003 הותקנה פקודת הנציבות אשר קבעה כי כל אחד מחברי הכנסת רשאי להיפגש מכוח תפקידו עם אסירים ועצירים בסייגים שונים. ביניהם, חובת תיאום מראש ואישור לשכת נציב בתי הסוהר (להלן: הנציב) אשר יינתן "תוך איזון בין הצורך לאפשר לחבר הכנסת למלא את תפקידו מחד גיסא, לבין החובה להבטיח שמירה על אורח חיים תקין ומשמעת בבתי הסוהר מאידך גיסא, והכל בשים לב לעקרון השוויון". הפקודה שונתה מפעם לפעם והסדרי הביקור של חברי הכנסת עברו תלאות דרך רבות (וראו: בג"ץ 4252/17 חבר הכנסת ד"ר יוסף ג'בארין נ' הכנסת (14.7.2020) (להלן: עניין ג'בארין)), עד אשר לאחר כינונה של הכנסת ה-24 גובש מתווה על ידי יו"ר הכנסת מיקי לוי והשר לביטחון פנים דאז, עמר בר-לב (להלן: מתווה לוי-בר לב). במתווה זה נקבע כי הנציב, לאחר קבלת עמדת הגורמים הרלוונטיים, יפעל ככל הניתן לאשר את בקשתו של חבר כנסת לבקר אסירים ביטחוניים, עד שני אסירים בכל ביקור, והוא רשאי לקבוע לשם כך הגבלות שונות לעניין הפיקוח על הביקור. כן נקבע כי הנציב רשאי לדחות או למנוע ביקור אם היה לו יסוד סביר לחשוד שהביקור יכול לגרום לסכנה לשלום או לביטחון אדם, הציבור או המדינה; וכן אם קיים חשש שהביקור עלול לסייע לפעילות או התנהלות של ארגון טרור, או לשבש הליכי חקירה. עוד נקבע כי השר לביטחון פנים יכול לדחות את המפגשים או למונעם מטעמים שיירשמו אם שוכנע שאין חלופה שתאפשר את קיום הפגישה. תוקפו של המתווה נקבע למשך שנה החל מיום 1.8.2022.

2. בסמוך לכניסתו של השר לתפקידו, הלה החליט ביום 8.1.2023 לבטל את מתווה לוי-בר לב ולאמץ תחתיו מתווה אחר שעלה בעבר בעניין ג'בארין, המורכב משני מסלולים. המסלול הראשון – ביקור חבר כנסת במתקן כליאה לצורך מפגש עם אסיר ביטחוני מסוים, שיתאפשר רק לנציג אחד מכל סיעה מסיעות הכנסת ובכפוף להגשת פנייה ולהפעלת שיקול דעת על ידי שירות בתי הסוהר בהתאם לנסיבות המקרה (להלן: המתווה הסייעתי); המסלול השני – ביקור כללי של חבר כנסת במתקן כליאה, שיתאפשר

לכל 120 חברי הכנסת גם כן בכפוף להגשת פנייה ולהפעלת שיקול דעת על ידי שירות בתי הסוהר בהתאם לנסיבות המקרה.

3. המתווה הסיעתי הוליד את העתירה שלפנינו, המופנית הן באופן כללי נגד קביעתו, והן באופן פרטני נגד ההימנעות מלאפשר לעותר להיפגש עם האסיר ברגותי.

4. בתמצית, נטען כי משך שנה תמימה העביר העותר לשר בקשות חוזרות ונשנות להיפגש עם אסירים ביטחוניים אך אלה לא נענו כלל; וכי הלכה למעשה מדובר בסירוב המונע משיקולים זרים ופסולים, והטומן בחובו הפליה לרעה לעומת חברי כנסת אחרים. כן נטען כי ביטול מתווה לוי-בר לב נעשה באופן חד-צדדי, ללא סמכות, בניגוד עניינים ותוך התעלמות מהמשא והמתן בין הרשות המחוקקת לרשות המבצעת אשר קדם למתווה האמור. כמו כן, ההחלטה לאמץ את המתווה הסיעתי פוגעת במערכת היחסים והבלמים בין הרשות המבצעת לבין הרשות המחוקקת ובפיקוח הפרלמנטרי בצורה לא מידתית; פוגעת בחסינות חברי הכנסת, שכן ביקור של חברי כנסת בבתי כלא ומפגש עם אסירים חוסה תחת סעיף 9 לחוק החסינות; פוגעת בשוויון בין חברי הכנסת, שעה שפניות שהועברו על ידי חברי כנסת אחרים נענו ואף אושרו; ומעגנת הסדר לא סביר בעליל ולא מידתי בצורה קיצונית. על כן יש לבטלה.

5. משיבי המדינה (השר, ממלא מקום הנציב והיועצת המשפטי לממשלה) הגיבו לעתירה באומרם כי סעיף 9(א) לחוק אינו חל על כניסת חברי כנסת למתקני כליאה, וכי בחינה פרטנית של בקשת העותר העלתה שלא ניתן לאפשר לו להיפגש עם האסיר ברגותי בשל שיקולים ביטחוניים מובהקים. בעניין זה, מגורמי הביטחון ומגורמי המודיעין בשירות בתי הסוהר נמסר כי כובר השיקולים הביטחוניים הנוכחיים העומדים על הפרק אינו מאפשר את הביקור בעת הזו. באשר לאי-מתן המענה לפניותיו של העותר, לא קיימת מחלוקת באשר לחשיבות הצורך בכך. במקרה זה העניין התעכב, בין היתר בשל פרוץ מלחמת חרבות ברזל, אך אכן היה מקום להשיב לעותר מהר יותר ויש להצר על כך שהדבר לא נעשה. באשר לסעדים הכלליים המבוקשים, נטען כי אין מקום להתערבות בית המשפט בעניין זה כאשר המתווה הסיעתי אושר בשעתו על ידי היועץ המשפטי לממשלה לשעבר והדבר עלה לדיון בעניין ג'בארין ולא נפסל, וכאשר יו"ר הכנסת עצמו סבור כי יש לפעול בהתאם למתווה זה. לכך יש להוסיף כי בעקבות מלחמת חרבות ברזל חל שינוי נסיבות על רקע שיקולים ביטחוניים העומדים על הפרק, שגם הם משליכים על סוגיית ביקורי אסירים ביטחוניים על ידי חברי כנסת. היה והכנסת עצמה סבורה כי יש

לבטל את המתווה הסיעתי, הדרך פתוחה לפניה לפנות לשר, אך היא לא עשתה כן עד היום ואין מקום למתן הכרעות עקרוניות בנושא.

6. הכנסת מטעמה ציינה בתגובתה כי במשך השנים בית משפט זה אימץ את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ביחס לפרשנות סעיף 9(א) לחוק וקבע כי הוא אכן אינו מעניק לחבר כנסת זכות בלתי מוגבלת לפגוש אסיר או עציר. באשר למתווה הסיעתי, במשך השנים התקיים שיח בין הרשויות בנושא, כאשר עמדת הכנסת נותרה כשהייתה בעניין ג'בארין, והיא כי המתווה הסיעתי אינו נותן את המשקל הראוי לתפקידם של חברי הכנסת כמפקחים על הרשות המבצעת, ובכלל זה על תנאי הכליאה של האסירים הביטחוניים. בהתאם למתווה הסיעתי ייאסר על רוב חברי הכנסת להיפגש עם אסירים ביטחוניים ספציפיים כחלק מהפיקוח על תנאי כליאתם. אין המדובר רק בהגבלה לא מידתית על פעילותם הציבורית-חוקתית של חברי הכנסת, שהיא דבר חמור כשלעצמו, ואין המדובר רק בפגיעה בזכותם ובחובתם של חברי הכנסת לפקח על הממשלה. אלא שהמתווה הסיעתי פוגע אף בזכותו של אסיר לבחור לאיזו נציג שנבחר לכנסת הוא חפץ לפנות במישרין ומגביל זאת לחברי כנסת ספורים בלבד. מדובר במתווה שאינו ראוי, חסר תקדים, בלתי מאוזן, ושאינו תואם את האופן שבו מתבצע הפיקוח הפרלמנטרי. עם כל זאת הסוגיה ראויה לסיג ושיח בין הרשויות וראוי שהדבר ייעשה בחלוף צוק העתים שבהם אנו מצויים בימים אלו. באשר לעניינו הפרטני של העותר, אין לכנסת עמדה הואיל והיא אינה חשופה לחומר הביטחוני הרלוונטי. עם זאת יש להתייחס בחומרה למצב שבו רשות מינהלית נמנעת מלהשיב לחבר כנסת הפונה אליה במשך חודשים ארוכים, כאשר במקביל לכך חברי כנסת אחרים מטעם הקואליציה מקבלים מענה על פניותיהם והיתרים להיפגש עם עצורים.

דיון והכרעה

7. ראשית לעניינו הפרטני של העותר. פנייתו הראשונה לשר הייתה ביום 16.4.2023 עת פנה כנציג סיעתו בכנסת לתאם ביקור אצל האסיר וליד דקה (להלן: האסיר דקה) בהיות האסיר מאושפז בבית חולים. תשובת השר ניתנה רק ביום 8.5.2023 ונאמר בה כי הפנייה אינה רלוונטית עוד הואיל והאסיר דקה אינו מאושפז עוד בבית חולים. בהמשך לכך, ביום המחרת, ביום 9.5.2023 נשלחה פנייה נוספת לשר מטעם העותר להיפגש עם האסיר דקה בבית החולים או בכל מקום אחר בו הוא מוחזק. משפנייה זו לא נענתה, ביום 23.5.2023 פנתה היועצת המשפטית של הכנסת ליועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי ובקשה כי הלה יפעל לסייע בתיאום הביקור המבוקש. המענה למכתב זה התקבל ביום 8.6.2023 בו נאמר כי השר הורה לקיים דיון בעניין בהקדם. אלא שגם

בחלוף חודשיים לא נתקבלה תשובה לגופו של עניין, וביום 6.8.2023 פנתה היועצת המשפטית של הכנסת פעם נוספת ליועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, תוך הסבת תשומת הלב לכך שפניות של חברי הקואליציה לביקור אסירים מאושרות במהירות רבה ואף בתוך שעות בודדות. גם הפעם העותר לא נענה. על כן הוא פנה לשר פעם נוספת ביום 14.8.2023, כאשר היועצת המשפטית של הכנסת פנתה אף היא ליועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי ביום 15.8.2023. מענה לפניית העותר לא ניתן, ומענה למכתב היועצת המשפטית של הכנסת התקבל ביום 21.8.2023 אך גם אז בלי מתן מענה ענייני לפנייה. פנייה נוספת שהועברה על ידה ביום 21.9.2023 גם היא לא נענתה, וכך גם פנייה נוספת של העותר מיום 4.10.2023. בהמשך, ביום 18.1.2024 הועברה לשר פנייה בשם העותר בבקשה להיפגש עם האסיר ברגותי אך גם לפנייה זו, כמו גם לפנייה נוספת מיום 29.3.2024, לא נתקבל מענה לגופו של עניין עד אשר העותר פנה לבית משפט זה.

8. בניגוד להתנהלות המתוארת לעיל, וכפי שעולה ממכתב באי-כוח משיבי המדינה לבאת-כוח העותר מיום 29.5.2025 (אשר צורף לתגובת העותרים מיום 9.6.2025 להודעות העדכון מטעם משיבי המדינה; להלן: המכתב), פניותיהם של חברי כנסת אחרים, הן מסיעות הקואליציה והן מסיעות האופוזיציה נענו לא פעם באותו יום, או תוך מספר ימים, ולכל היותר וכיוצא מהכלל בחלוף מספר שבועות. על פניו אפוא, יש ממש בטרוניית העותר שקיבלה גיבוי מהלשכה המשפטית של הכנסת, כי הוא הופלה באופן ממשי לרעה לעומת חבריו.

9. חרף האמור ולגופו של עניין, לעת הזאת לפי הערכת גורמי הביטחון קיימת מניעות שהעותר ייפגש עם האסיר ברגותי. הערכה זו נתמכת בחומר הביטחוני העדכני שעיינו בו בהסכמת בא-כוח העותר. על כן, תוך אימוץ עמדת גורמי הביטחון המקצועית, לא קיימת עילה להתערב בשיקול דעתם של המשיבים המסרבים לבקשתו. עם זאת זכויותיו של העותר בעניין זה שמורות לו לפנות למשיבים בבקשה מתאימה בעתיד. או אז, ללא קשר לגורל עתירה זו ומבלי להביע עמדה כלשהי לגופו של עניין, התייחסותם של משיבים 1 ו-2 לעותר צריכה לבוא על תיקונה ועליהם להשיב לפניותיו במיידיות וביעילות כפי שהם נוהגים כלפי חבריו של העותר בכנסת וכפי שמתחייב מכל רשות מינהלית.

10. ובאשר לסעדים הכלליים המבוקשים. סעיף 9(א) לחוק החסינות קובע כי:

שום הוראה האוסרת או המגבילה את הגישה לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד, לא תחול על חבר הכנסת, אלא אם היה האיסור או ההגבלה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי.

בית משפט זה פסק זה מכבר, כי בתי הסוהר מוגדרים כ"רשות היחיד" וכפועל יוצא מכך, סעיף 9(א) לחוק אינו מאפשר לחברי כנסת כניסה בלתי מוגבלת אל בתי הסוהר (בג"ץ 8102/03 ח"כ זהבה גלאון נ' שר הביטחון, פסקה 32 (20.1.2011); עניין ג'בארין, פסקאות 16-17 לפסק דינו של השופט סולברג). על כן, בסמכותם של המשיבים להגביל את כניסתם של חברי הכנסת אל תוך בתי הסוהר ולשם כך נולדה פקודת הנציבות. השאלה היא כאמור, האם המתווה הסייעתי סביר ועולה בקנה אחד עם כללי המשפט המינהלי. בעניין ג'בארין נחלקו הדעות באשר לכשרות המתווה, ובמסגרת ההחלטה שניתנה בבקשה לקיים דיון נוסף על פסק הדין, נקבע כי לא נתגבשה הלכה בסוגיה (דנג"ץ 6679/20 חה"כ ד"ר יוסף ג'בארין נ' הכנסת, פסקאות 10-11 (26.5.2021)). מכאן שהשאלה עדיין עומדת במקומה ושנויה במחלוקת.

11. נקודת המוצא היא אפוא כי בסמכות המשיבים להגביל את כניסתם של חברי הכנסת אל תוך בתי הסוהר. בענייננו ההגבלה על פגישות בין חברי כנסת לבין אסירים ביטחוניים מבוססת על טעמים ביטחוניים לגיטימיים. יחד עם זאת קשה להתעלם מהקשיים שמעורר המתווה הסייעתי.

12. ראשית, כפי שהצביעה הכנסת בתגובתה, המתווה הסייעתי מאפשר כאמור ביקורים רק לנציג אחד מכל סיעה, ובכך שולל הלכה למעשה ממרבית חברי הכנסת את האפשרות לממש את תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי בכל הנוגע לכליאת אסירים ביטחוניים (וראו לדוגמה לעניין חשיבות הפיקוח הפרלמנטרי בהקשרים שונים: בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' כנסת ישראל (6.9.2017); בג"ץ 8134/11 עו"ד ורו"ח משה אשר נ' שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ (29.1.2012); בג"ץ 706/19 סגן יושב ראש הכנסת, ח"כ עיסאווי פריג' נ' יושב ראש הכנסת (28.3.2019)). מתווה זה לא רק פוגע במעמדם של חברי הכנסת אל מול הרשות המבצעת וביכולת האפקטיבית שלהם לבצע את תפקידם; אלא הוא אף פוגע בעצמאותם של חברי הכנסת כיחידים ולא כחלק מהסיעה שהם חברים בה (וראו לעניין מעמדו העצמאית של חבר כנסת: בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995); בג"ץ 11298/03 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865, 877 (2005); בג"ץ 8612/15 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 13 (17.8.2016)). למותר לציין כי המסלול הכללי של

ביקורי חברי הכנסת אינו מרפא קשיים אלה. אכן, כפי שהצביעה הכנסת, חברי הכנסת וגורמי הרשות המבצעת אינם ניצבים משני צדי המתרס. שניהם פועלים יחדיו כנאמני הציבור ופועלים לטובתו. משכך, קמה חובה על גורמי הרשות המבצעת לשלב ידיים עד כמה שניתן עם חברי הכנסת כדי שיוכלו למלא את תפקידם. במובן זה קיים על פניו כשל במתווה הסיעתי הפוגע ביכולת הפיקוח של חברי הכנסת והרואה את חבר הכנסת הבודד כחלק בלתי נפרד ואינטגרלי מסיעתו תוך התעלמות ממעמדו העצמאי.

13. שנית, המתווה הסיעתי יוצר קשר בין הפיקוח הפרלמנטרי על תנאי המאסר של האסירים לבין מספר הסיעות בכנסת. ברם כפי שעולה מתגובת הכנסת, אין כל קשר בין הסיעה אליה משתייך חבר הכנסת לבין תפקידו לפקח לפי תפיסתו על הרשות המבצעת, הנעשה באופן עצמאי ולא באופן סיעתי. מעבר לכך, לפי המתווה, נציג אחד מכל סיעה יכול לבקר אסירים ביטחוניים, אך זאת ללא התייחסות לגודל הסיעה. מצב שכזה פוגע בחברי הכנסת המשתייכים דווקא לסיעות גדולות, שכן גם הם, כמו חברי הסיעות הקטנות, רשאים לשלוח רק נציג בודד לביקור בבית הסוהר.

14. ובשולי הדברים יוער, כי כפי שעולה מהמכתב, המתווה הסיעתי פתוח למניפולציות באופן שסיעה החפצה שמספר חברי כנסת מטעמה יבקרו אסירים בתוך בתי הכלא, מרבה להחליף את נציגה לצרכי הביקורים. הגם שיש בכך כדי להקהות במידה מסוימת את הפגמים עליהם הצבעתי לעיל, ספק ניכר אם הדבר עולה בקנה אחד עם הרצון שעמד ביסוד המתווה בדבר הידוק הפיקוח על כניסתם של חברי הכנסת לבתי הסוהר.

15. על פניו אפוא המתווה הסיעתי רווי קשיים. עם זאת, בשים לב לעמדת הכנסת שאינה חפצה בהכרעה שיפוטית בנדון, אלא ברצונה לנהל סיג ושיח עם הרשות המבצעת, כיבוד הרשויות מחייב אותנו כי לא נכפה את עמדתנו על מי מהן (וראו: בג"ץ 652/81 שריד נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד לו(2) 197, 203 (1982); בג"ץ 9957/17 ח"כ סתיו שפיר נ' שר האוצר (23.5.2024)). חזקה אפוא שהדברים שפורטו יילקחו בחשבון במסגרת המתאימה, ולא למותר להזכיר, כפי שגם העיר השופט נ' סולברג בעניין ג'בארין, כי ביכולת הכנסת לתקן את המעוות מבחינתה באמצעות חקיקה.

16. לסיכום: אם דעתי תישמע העתירה תימחק תוך שנורה כי זכותו של העותר לפנות בבוא העת למשיבים 1 ו-2 ולחדש את בקשתו; כי על המשיבים להשיב לעותר תוך זמן סביר; וכי באשר למתווה הסיעתי, הרשויות תקיימנה משא ומתן לגבי גורלו.



דוד מינץ
שופט

השופטת דפנה ברק-ארז:

1. האם רשאים משיבי הממשלה להסדיר את ביקוריהם של חברי כנסת בבתי כלא לצורך פגישת אסירים ביטחוניים, באופן שיגביל את האפשרות לעשות כן רק לחבר כנסת אחד מכל סיעה? זוהי השאלה שבה התבקשנו להכריע.

2. חברי השופט ד' מינץ מבהיר בפסק דינו כי הסדרה זו, שזכתה לכינוי "המתווה הסייעתי", סותרת עקרונות יסוד הנוגעים ליחסי הגומלין בין הרשויות. אני שותפה לעמדתו המשפטית של חברי ולטעמים שהוצגו בתמיכה לה. לצד זאת, אין בידי להצטרף לתוצאה האופרטיבית שאליה הגיע, ולגישתי יש לקבל את העתירה בהיבטיה העקרוניים. מאחר שחברי השופט מינץ קיצר בדבריו, אבקש לפרוס ביתר פירוט את התשתית למסקנתי. הכול – כמפורט להלן.

רקע להליך הנוכחי

3. סוגיית ביקורם של חברי כנסת בבתי סוהר ידעה גלגולים שונים לאורך השנים, ובפתח הדברים יש מקום להציג את השתלשלות העניינים שהביאה אותנו עד הלום. ככלל, הנושא מוסדר בפקודת נציבות בתי הסוהר מס' 03.13.00 "מפגש של חבר כנסת עם אסירים בבית-סוהר", שהותקנה לראשונה ביום 23.3.2003 (להלן: פקודת הנציבות). הלכה למעשה, עד שנת 2017 פקודת הנציבות לא כללה הבחנות משמעותיות בין הסדרת ביקורם של חברי כנסת אצל אסירים פליליים ואצל אסירים ביטחוניים.

4. ביום 20.12.2016, בעקבות חשיפת הברחה של טלפונים לאסירים ביטחוניים על-ידי ח"כ באסל גטאס (ת"פ 17-03-36995), התקיים בוועדת הכנסת דיון בנושא

"ביקורי חברי הכנסת אצל אסירים ביטחוניים" ו"הגבלות על ביקורי חברי הכנסת בבתי הכלא". בתום הדיון החליטה ועדת הכנסת כדלקמן:

א. ועדת הכנסת מתנגדת לקיום ביקורים של חברי כנסת אצל אסירים ביטחוניים, כהגדרתם על ידי שירות בתי הסוהר, וסבורה שיש בביקורים גיבוי ועידוד לאותם אסירים, למעשיהם ולשולחיהם.

ב. ועדת הכנסת, כוועדה האחראית על נושא חסינות חברי הכנסת, קובעת כי ביקורים אצל אסירים ביטחוניים אינם חוסים תחת חסינותם וזכויותיהם של חברי הכנסת, וזאת בשל הפגיעה שעלולה להיגרם לביטחון המדינה כתוצאה מביקורים אלה לפי חוות הדעת של שירותי הביטחון.

ג. הוועדה מאשרת את הצעת השר לביטחון הפנים, לקבוע בתיאום עם יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, מספר בעלי תפקידים מקרב חברי הכנסת, קואליציה ואופוזיציה כאחד, שלהם תינתן האפשרות לקיים ביקורים אצל אסירים ביטחוניים, על מנת להבטיח פיקוח פרלמנטרי נאות על תנאי כליאתם" (מסקנות ועדת הכנסת בעקבות דיון מהיר בנושא הגבלות על ביקורי חברי הכנסת בבתי הסוהר (22.12.2016)).

5. בעקבות החלטה זו, ביום 4.5.2017 החליט השר לביטחון פנים דאז, ח"כ גלעד ארדן, בתיאום עם יו"ר הכנסת, יו"ר ועדת הכנסת ויו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להסמיך ארבעה חברי כנסת (שניים מהקואליציה ושניים מהאופוזיציה) לקיים ביקורים אצל אסירים ביטחוניים. זאת, בכפוף לאישור שב"ס ובהתאם לפקודות ולנהלים הרלוונטיים. מדיניות זו עוגנה גם בסעיף 5(א) לפקודת הנציבות, שנותר באותו נוסח עד היום. הסעיף קובע כי –

"חברי הכנסת אשר יורשו להיפגש עם אסירים ביטחוניים על מנת להבטיח פיקוח פרלמנטרי נאות על תנאי כליאתם, יהיו מקרב בעלי התפקידים מבין חברי הכנסת לגביהם הוחלט כי יורשו לבקר אסירים ביטחוניים. רשימה כאמור תומצא לנציבת בתי הסוהר על ידי השר לביטחון הפנים, לאחר תיאום עם יושב ראש הכנסת".

בהמשך לכך, סעיפים 5(ב)-5(י) לפקודת הנציבות מגדירים תנאים ונהלים שונים החלים על ביקורים מסוג זה ומתווים את המתכונת שבה הם ייערכו.

6. מדיניות זו עוררה ביקורת מצד חברי כנסת כבר בזמן אמת. כך למשל, ח"כ בצלאל סמוטריץ', שבאותה עת שימש כאחד מארבעת הנציגים שהוסמכו לקיים ביקורים אצל אסירים ביטחוניים, הלין במכתב מיום 16.5.2017 על כך שגורמי שב"ס מגבילים את יכולתם של חברי הכנסת לבצע את תפקידם, בהדגישו שם –

"את החשיבות הרבה שיש לקיום פיקוח פרלמנטרי על תנאי הכליאה של אסירים – אולי יותר מכל פיקוח אחר שמבצעת הכנסת. כידוע, מבחינת היכולת לשמור על זכויות האדם שלהם האסירים הנתונים במשמורת בבתי הסוהר הם אולי המוחלשים ביותר בחברה... לפיקוח חופשי ובלתי תלוי של חברי הכנסת יכולה להיות תרומה מכרעת לשמירה על זכויות האדם של האסירים כמתבקש במדינה דמוקרטית מתוקנת".

7. החלטתה של ועדת הכנסת וסעיף 5 לפקודת הנציבות עמדו במרכז של עתירה קודמת שהוגשה לבית משפט זה, ובעניינה ניתן פסק הדין בבג"ץ 4252/17 ג'בארין נ' הכנסת (14.7.2020) (להלן: עניין ג'בארין). ברקע ההתדיינות עמד גם סעיף 9(א) לחוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951 (להלן: חוק החסינות), המורה כך:

"שום הוראה האוסרת או המגבילה את הגישה לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד, לא תחול על חבר הכנסת, אלא אם היה האיסור או ההגבלה מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי".

מבלי לפרט יצוין, כפי שניתן להיווכח, כי סעיף זה מקנה לחברי הכנסת חופש גישה לכל מקום שאינו בגדר רשות היחיד, בכפוף לאיזון מול טעמים של ביטחון המדינה או סוד צבאי. לעומת זאת, אם עסקינן ברשות היחיד – אין תחולה להוראה זו.

8. במהלך ההתדיינות בעניין ג'בארין, משיבי הממשלה עדכנו על מתווה חדש לביקורים מסוג זה – הוא המתווה הסייעתי. מתווה זה מורכב למעשה משני "מסלולים" נפרדים. המסלול הראשון – העומד אף במוקד ההליך הנוכחי – הוא המסלול הפרטני. לפי המתווה הסייעתי, ביקור פרטני של חבר כנסת במתקן כליאה לצורך מפגש עם אסיר ביטחוני מסוים יתאפשר לנציג אחד בלבד מכל סיעה מסיעות הכנסת, בכפוף להגשת פנייה ולשיקול דעתו של שב"ס בכל מקרה ומקרה בהתאם לנסיבותיו. המסלול השני הוא המסלול הכללי, אשר בהתאם לו יתאפשר לכל חבר כנסת לערוך ביקור כללי במתקן

כליאה שבו מוחזקים אסירים ביטחוניים, בכפוף להגשת פנייה ולשיקול דעתו של שב"ס. המתווה הסיעתי אושר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, בעוד הייעוץ המשפטי לכנסת סבר כי המתווה האמור מעורר קשיים שונים המחייבים הכנסת שינויים בו. עוד חשוב לציין כי המתווה הסיעתי מעולם לא עוגן באופן מסודר בפקודת הנציבות, הגם שהייתה כוונה מוצהרת לעשות כן.

9. נוכח ההתפתחויות המתוארות, שופטי ההרכב בעניין ג'בארין החזיקו בשלוש דעות שונות, באופן שהותיר פתח להתדיינות המשך.

10. השופט נ' סולברג סבר כי דין העתירה להידחות. בפסק דינו ציין השופט סולברג כי לצורך דיני החסינות נחשב בית סוהר כרשות היחיד, והפנה לעניין זה לבג"ץ 8102/03 גלאון נ' שר הביטחון (20.1.2011) (להלן: עניין גלאון). בהמשך לכך, השופט סולברג הוסיף וסבר כי המתווה הסיעתי אינו מקים עילה להתערבות.

11. מנגד, השופט ג' קרא סבר כי היה מקום להוציא צו על-תנאי בעתירה. השופט קרא הדגיש כי בעניין גלאון נדונה סוגיית ביקורם של חברי כנסת במתקן מעצר שפעל בתוך בסיס צבאי סודי, כך שפסק הדין נדרש למצב מיוחד זה. השופט קרא הוסיף כי בנסיבות העניין כלל לא צריך להכריע בשאלה האם מתקני כליאה הם בגדר רשות היחיד, שהרי גם אם ייקבע שהם משויכים לרשות הרבים – ממילא ניתן להטיל מגבלות על הגישה אליהם מטעמים של ביטחון המדינה, בהתאם לסיפא של סעיף 9(א) לחוק החסינות. בהמשך לכך, השופט קרא סבר כי קיים קושי הן במתווה שעוגן בסעיף 5 לפקודת הנציבות והן במתווה הסיעתי. זאת, מאחר שלא יוחס במסגרתם משקל ראוי לאינטרס הציבורי שעניינו פיקוח פרלמנטרי מצד חברי הכנסת, אשר כל אחד מהם מוכר כ"יחידה חוקתית" עצמאית.

12. חוות הדעת השלישית בעניין זה נכתבה על-ידי השופט י' אלדון שסבר כי דין העתירה להימחק מטעם דיוני. השופט אלדון ציין כי המדיניות ששררה בעת הגשת העתירה הייתה זו שעוגנה בסעיף 5 לפקודת הנציבות, ורק לאחר מכן היא הוחלפה במתווה הסיעתי. בהתחשב בשינוי שחל במדיניות שנתקפה בעתירה מלכתחילה, השופט אלדון סבר כי יש להורות על מחיקת העתירה. לשיטתו, מאחר שהמתווה הסיעתי טרם עוגן בפקודת הנציבות, העתירה אינה בשלה ואין מקום לדון בסוגיה לגופה.

13. בהינתן הדעות השונות, ובהתאם לסעיף 80(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 (להלן: חוק בתי המשפט) – הוחלט כאמור בפסק דינו של אב בית הדין, השופט סולברג. על פסק הדין האמור הוגשה עתירה לדיון נוסף, אך זו נדחתה, לאחר שהובהר כי "המחלוקת נתגלעה בין שופטי המותב הן ביחס להנמקה הן ביחס לתוצאה האופרטיבית של פסק הדין" (דג"ץ 6679/20 ג'בארין נ' הכנסת, פסקה 10 (26.5.2021)), וכי "דעתו של השופט סולברג... הינה דעת יחיד וככזו היא אינה עולה כדי 'הלכה' לצורכי דיון נוסף" (שם, בפסקה 11).

14. לאחר שניתן פסק הדין בעניין ג'בארין והסתיימה ההתדיינות הכרוכה בו, התקיימו דין ודברים ממושכים בין גורמים בכנסת לבין גורמים במשרד לביטחון פנים. מבלי לפרט יצוין כי בסיכומו של דבר, ביום 18.7.2022 גובש מתווה עדכני לביקורים של חברי כנסת אצל אסירים ביטחוניים, תוצר של שיתוף פעולה בין יו"ר הכנסת דאז, ח"כ מיקי לוי, לבין השר לביטחון פנים דאז, עמר בר-לב (להלן: מתווה לוי-בר-לב). בתמצית, במסגרת המתווה סוכם כי כל חבר כנסת יוכל לקיים מפגש עם אסיר ביטחוני שאותו הוא יבקש לראות, בתיאום עם לשכת השר לביטחון פנים. בקשה כאמור תועבר ללשכתו של נציב שב"ס, אשר ככל הניתן יפעל לאשרה. בתוך כך הוגדרו הנסיבות שבהן נציב שב"ס או השר לביטחון פנים יהיו רשאים להורות על דחיית המפגש או על מניעתו, ונקבע כי החלטה בעניין תינתן לא יאוחר מחמישה ימי עבודה ממועד העברת בקשתו של חבר הכנסת. מתווה לוי-בר-לב הוסיף וקבע כי השר לביטחון פנים רשאי בנסיבות מסוימות להורות על מניעת מפגשים של חברי כנסת עם אסיר ביטחוני מסוים, לתקופה שלא תעלה על חודשיים בכל פעם. המתווה נכנס לתוקף ביום 1.8.2022 ותחולתו נקצבה לשנה, שבמהלכה ייבחנו ההסדרים שנקבעו. עם זאת, כמתואר להלן, כבר בחלוף חודשים ספורים השתנה מתווה ההסדרה פעם נוספת.

15. ביום 8.1.2023, ימים אחדים לאחר שח"כ איתמר בן גביר החל לכהן כשר לביטחון לאומי, הוא שלח ליו"ר הכנסת ח"כ אמיר אוחנה מכתב, ובו הודיע על כוונתו לבטל את מתווה לוי-בר-לב ולהשיב על כנו את המתווה הסיעתי. במכתב ציין השר לביטחון לאומי כי הוא שב ובחן את הנושא, לאחר שהובאו בפניו עמדותיהם של שב"ס ושל שב"כ, והגיע למסקנה כי "יש במפגשים של חברי כנסת עם אסירים ביטחוניים כדי לתת רוח גבית לאותם אסירים ואלה עשויים להוביל להסתה ולקידום תעמולת טרור" (פסקה 7 למכתב). לשיטתו של השר, המתווה הסיעתי משקף איזון נכון יותר בין כלל השיקולים הרלוונטיים, שעיקרם: שיקולי ביטחון המדינה, שיקולים הנוגעים לביטחון

בית הסוהר, הסדר והמשמעת בו, ושיקולים שעניינם סיוע לחברי הכנסת למלא את תפקידם הפרלמנטרי. לנוכח האמור ביקש השר לקבל את פרטיהם של נציגי הסיעות לביקורים כאמור. מכתב תזכורת נשלח ביום 22.5.2023 אולם לפי הנמסר – מכתבים אלו לא נענו כלל.

ההתדיינות בעתירה

16. העתירה שבפנינו הוגשה ביום 21.4.2024, והיא נסבה הן על המתווה הסיעתי באופן כללי והן על בקשותיו הפרטניות של העותר 1, ח"כ אחמד טיבי (להלן: העותר), להיפגש עם האסיר הביטחוני מרואן ברגותי – שלא זכו למענה זמן רב. ליתר דיוק, הסעדים המבוקשים בעתירה נוסחו כך:

"א. לאפשר לעותר מס' 1, ח"כ אחמד טיבי, להיפגש ללא דיחוי עם האסיר מרואן ברגותי המסווג כאסיר ביטחוני.
 ב. לאסור על המשיב מס' 1, השר לביטחון לאומי, להתערב, ללא סמכות ובצורה מפלה, באישור המפגשים של חברי כנסת עם אסירים ביטחוניים.
 ג. לבטל את ההחלטה של המשיב מס' 1 לבטל את הנוהל אשר הסדיר את המפגשים של חברי כנסת עם אסירים ביטחוניים בכנסת ה-24 ואשר גובש לאחר משא ומתן ארוך בין הרשות המבצעת ולרשות המחוקקת [מתווה לוי-בר-לב – ד' ב' א'].
 ד. להורות על בטלות סעיף 5 לפקודת נציבות בתי הסוהר מס' 03.13.00 'מפגש של חבר כנסת עם אסירים בבית-סוהר'."

17. במישור העקרוני, העותרים טענו כי המתווה הסיעתי אינו מתיישב עם הפרדת הרשויות הנוהגת בישראל ומפר את מערכת האיזונים והבלמים השוררת בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, תוך פגיעה בזכויותיו של העותר וביכולתו למלא את תפקידו כחבר כנסת. בהקשר זה הוטעם כי המתווה מונע פיקוח פרלמנטרי על הפעילות במתקני שב"ס מצד מרבית חברי הכנסת – הגם שבהלכה הפסוקה הודגש מעמדו העצמאי של כל אחד מחברי הכנסת כ"יחידה חוקתית". עוד טענו העותרים כי המתווה הסיעתי חותר תחת חסינות חברי הכנסת, בציינם כי בתי סוהר אינם בגדר רשות היחיד כמובנו של המונח בחוק החסינות. כמו כן, נטען כי המתווה הסיעתי הוא בלתי סביר באופן מובהק ובלתי מידתי. במישור הפרטני, העותרים הוסיפו כי שורה של בקשות להיפגש עם אסירים ביטחוניים שהועברו מטעם העותר לשר לביטחון לאומי החל מיום 16.4.2023 (תחילה

בעניינו של וליד דקה, שמת בינתיים, ובהמשך בעניינו של מרואן ברגותי) – לא נענו, אף לאחר שהיועצת המשפטית לכנסת פנתה שוב ושוב בנושא. לעומת זאת, כך צוין, בקשות שהוגשו מטעם חברי כנסת המשתייכים לסיעות הקואליציה (ובכלל זה חברי מפלגתו של השר לביטחון לאומי) אושרו באופן מיידי, כך שהמתווה הסיעתי מיושם באופן מלא. לבסוף נטען כי העובדה שסעיף 5 לפקודת הנציבות טרם בוטל עד היום היא "תקלה משפטית", בהתחשב בכך שקבוע בו הסדר פוגעני אף יותר מהמתווה הסיעתי וכן בכך שזה ממילא אינו מיושם כלשוננו.

18. מבלי לפרט יצוין שבמסגרת ההליך נקבע כי בשלב ראשון תוגש תגובה מקדמית מטעם משיבי הממשלה, ולאחר מכן תוגש תגובה מקדמית מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת. הלכה למעשה, התגובה מטעם משיבי הממשלה בוששה לבוא והוגשה לבסוף רק ביום 8.7.2024, זמן קצר בלבד לפני הדיון שנקבע. על רקע זה, מטעמי יעילות דיונית ובהתאם להצעת הייעוץ המשפטי לכנסת – ביום 9.7.2024 ניתן צו על-תנאי ביחס לארבעת הסעדים שהתבקשו בעתירה, והדיון נדחה.

19. משיבי הממשלה טענו בתגובה המקדמית כי הסעד הקונקרטי הנוגע לביקורו של העותר אצל האסיר הביטחוני מרואן ברגותי צריך להתברר במתכונת של עתירת אסיר. לצד זאת, הובהר כי בהתאם למתווה הסיעתי לשכת השר לביטחון לאומי נדרשה להעביר את בקשתו של העותר להתייחסות הגורמים הרלוונטיים בשב"ס, דבר שלא נעשה בזמן אמת. מכל מקום, משיבי הממשלה עדכנו כי לאחר הגשת העתירה הועברה הבקשה לבחינה פרטנית בשב"ס, וזו סורבה בשל שיקולי ביטחון מובהקים. על כן, לטענתם, יש לדחות את העתירה בעניין זה. אשר לסעדים העקרוניים, משיבי הממשלה עמדו על כך שפניותיו של השר לביטחון לאומי בנושא ליו"ר הכנסת לא נענו, וטענו כי יש ללבן את הסוגיה באמצעות שיח בין הרשות המבצעת לרשות המחוקקת, ולא בהליך שיפוטי. בשולי הדברים ציינו משיבי הממשלה כי הגם שלשיטתם פקודת הנציבות בנוסחה הנוכחית מאפשרת לקיים את המתווה הסיעתי, בכוונתם לשנותה כך שתשקף את הוראותיו במדויק.

20. ביום 12.8.2024 הוגש כתב התשובה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת. בפתח הדברים עמד הייעוץ המשפטי לכנסת על החומרה הנודעת לכך שלא ניתן מענה ענייני לבקשותיו החוזרות ונשנות של העותר, חבר כנסת שביקש למלא את תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי על הרשות המבצעת, וזאת אף לאחר פניות מטעם היועצת המשפטית לכנסת

בעניין. התנהלות זו, כך הוטעם, מעוררת קושי "ללא קשר לתוצאות ההליך ולטענות הנטענות בעתירה", מנוגדת לסעיף 2 לחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958, וכן סותרת את הוראותיה של פקודת הנציבות עצמה.

21. בכל הנוגע לסעד הפרטני, הייעוץ המשפטי לכנסת הבהיר כי הוא אינו יודע מהם הטעמים הביטחוניים שביסוד ההחלטה שהתקבלה, ועל כן אין לו עמדה לגוף הדברים. לצד זאת, הייעוץ המשפטי לכנסת שב והדגיש כי המענה שניתן לחברי כנסת הנמנים עם סיעות הקואליציה (אשר הורשו לפגוש גם עצורים) מעורר שאלות לגבי ההתנהלות השוויונית בנושא. אשר לסעד שעניינו ביטול סעיף 5 לפקודת הנציבות, הייעוץ המשפטי לכנסת הצביע על כך שמשיבי הממשלה הצהירו כי הם יפעלו לשינויו, כך שלכאורה הסעד האמור התייתר. מכל מקום צוין כי ראוי שהדבר יעשה בשיח עם הכנסת ועם הייעוץ המשפטי לכנסת.

22. לגופו של המתווה הסיעתי, הייעוץ המשפטי לכנסת טען – בדומה לעמדתו בעניין ג'בארין – כי המתווה אינו מייחס את המשקל הראוי לתפקידם של חברי הכנסת כמפקחים על הרשות המבצעת, לרבות בכל הנוגע לתנאי הכליאה של אסירים ביטחוניים. בהקשר זה הודגש כי בהתאם להלכה הפסוקה חבר כנסת הוא "יחידה חוקתית" נפרדת העומדת בפני עצמה. הייעוץ המשפטי לכנסת הוסיף וטען כי גם אם סעיף 9(א) לחוק החסינות אינו חל באופן ישיר על כניסה של חברי כנסת למתקן כליאה ומפגש עם אסיר – אין מחלוקת על זכותם של חברי הכנסת, כמו גם על חובתם, לפקח על הרשות המבצעת, ובכלל זה על בתי הסוהר. הייעוץ המשפטי לכנסת הטעים כי החלטה בדבר מפגש של חבר כנסת עם אסיר ביטחוני מחייבת לערוך איזון בין חשיבותו של פיקוח זה לבין השיקולים שעניינם מניעת פגיעה בביטחון הציבור והפרת הסדר בבית הסוהר. אולם, כך צוין, המתווה הסיעתי אינו כולל מענה ספציפי לשיקולים אלה – אלא מונע לחלוטין פעילות פיקוח כאמור מרובם המוחלט של חברי הכנסת. עוד נטען כי המתווה הסיעתי אינו תואם את אופי עבודתם של חברי הכנסת, בכך שהוא מקנה רק לקבוצה שרירותית מתוכם אפשרות לפקח על תנאי הכליאה ללא הצדקה עניינית. לשיטת הייעוץ המשפטי לכנסת, המתווה הסיעתי קושר באופן חסר היגיון בין הפיקוח הפרלמנטרי על תנאי כליאה לבין מספר הסיעות בכנסת, תוך התעלמות מגודלן השונה. בנוסף, נטען כי המתווה הסיעתי אינו מאזן כראוי בין כלל השיקולים הרלוונטיים, בהיותו גורף ולא מידתי.

23. לצד האמור, הייעוץ המשפטי לכנסת הסביר באותה עת כי לשיטתו ההכרעה השיפוטית בעניין אינה נדרשת. זאת, מאחר שבמקרה דנן העותר הוא ממילא הנציג של סיעתו בהתאם למתווה הסיעתי, וכן משום שראוי להותיר את הסוגיה לשיח בין הכנסת לנציגי הרשות המבצעת בניסיון לגבש מתווה מוסכם.

24. ביום 8.9.2024 הגישו משיבי הממשלה כתב תשובה מטעמם, ובמסגרתו הם חזרו על עיקרי עמדתם כפי שזו הובאה בתגובה המקדמית. משיבי הממשלה הוסיפו כי נמסר להם שהשר לביטחון לאומי ויו"ר הכנסת קיימו שיחה בנושא, שבמסגרתה הביע יו"ר הכנסת תמיכה במתווה הסיעתי. מכל מקום, משיבי הממשלה הצטרפו לעמדה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת לפיה יש להותיר את הסוגיה העקרונית לשיח בין הרשויות. טרם סיום הבהירו משיבי הממשלה, בשים לב לאמור בכתב התשובה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת, כי הם אינם חולקים על חובתן של הרשויות לתת מענה לפניותיו של כל אדם, ולפניותיו של חבר כנסת בפרט, תוך זמן סביר.

25. בעיקרי טיעון מטעם העותרים, שהוגשו ביום 10.9.2024, הם חזרו על טענותיהם והדגישו כי פקודת הנציבות – שהיא בגדר הנחיות מינהליות פנימיות – אינה יכולה להטיל מגבלה כה מהותית על הפיקוח הפרלמנטרי. בהקשר זה הוטעם כי בעוד שניתן להסדיר את אופן מימושו של הפיקוח הפרלמנטרי במסגרת פקודת הנציבות, שלילת הזכות לעשות כן הייתה יכולה להיעשות רק בחקיקה ראשית (בכפוף לתנאי פסקת ההגבלה ולעקרונות יסוד משטריים).

26. ביום 11.9.2024 התקיים הדיון הראשון בעתירה ונשמעו טענות הצדדים. בכלל זה בא-כוח הייעוץ המשפטי לכנסת הבהיר, במישור הדיוני, כי הוא מייצג בהליך זה את היועצת המשפטית לכנסת לפי סעיף 17(ג) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994. לגופם של דברים, הייעוץ המשפטי לכנסת שב והצביע על הקשיים שמעורר המתווה הסיעתי, לשיטתו. עם זאת, באותו שלב צוין כי יש להותיר את גיבוש ההסדרה המתאימה בעניין לשיח בין הרשויות, וכי היועצת המשפטית לכנסת תתניע מהלך מסוג זה. כמו כן, במהלך הדיון משיבי הממשלה הציגו במעמד צד אחד חומר חסוי הנוגע לבקשתו הפרטנית של העותר להיפגש עם האסיר הביטחוני מרואן ברגותי. בהמשך לכך, ביום 6.10.2024 הורינו על הגשת פרפרזה מפורטת בעניין. זו הוגשה ביום 21.11.2024, ובין השאר הובהר בה כי "התנגדות השב"כ לביקור לא נובעת ממעשיו של ח"כ טיבי או ממידע קונקרטי בעניינו, אלא מההשלכות הביטחוניות הגלומות בעצם המפגש".

27. ביום 9.2.2025 עדכנו משיבי הממשלה כי המתווה הסיעתי מיושם ביחס לכלל האסירים הביטחוניים, לרבות האסירים הביטחוניים היהודים. כן צוין כי בקשות שהוגשו על-ידי חברי כנסת שאינם נציגי סיעתם – נדחו. לצד זאת הוסבר כי ללא קשר למתווה הסיעתי, אושרו בקשות של חברי כנסת אחרים לביקורים פרטניים אצל אסירים ביטחוניים מסוימים. כך נעשה ביחס לבקשות מטעם יו"ר הוועדה לביטחון לאומי, ח"כ צביקה פוגל, ומטעם יו"ר ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, ח"כ שמחה רוטמן, המשמשים כמבקרים רשמיים מכוח כהונתם, בהתאם לסעיף 72 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971. עוד צוין כי גם ליו"ר הכנסת אושר לקיים ביקור כאמור.

28. ביום 9.6.2025 הגישו העותרים תגובה להודעת העדכון מטעם משיבי הממשלה, ובמסגרתה הם התייחסו למידע שהתקבל במסגרת שיח בין הצדדים. העותרים הלינו על כך שהותר ליו"ר הכנסת להיפגש עם אסיר ביטחוני מסוים, על אף שאינו הנציג של סיעתו לעניין ביקורי אסירים ביטחוניים ואינו מבקר רשמי לפי חוק. עוד ציינו העותרים כי סיעת יהדות התורה בכנסת החליפה מספר פעמים את נציגה, ובכלל זה באופן זמני לצורך ביקור נקודתי של אסיר ביטחוני. העותרים הוסיפו והצביעו על התנהלות בלתי אחידה אף מבחינת משך הזמן של הטיפול בבקשות מטעם חברי כנסת שונים. כמו כן, העותרים טענו כי הפרפרזה שהוגשה מלמדת על כך שחוות דעתם של גורמי הביטחון אינה נסבה על סיכון קונקרטי ומשקפת יחס מפלה כלפי חברי כנסת ערבים.

29. ביום 10.11.2025, למעלה משנה לאחר מועד הדיון הראשון, התקיים דיון המשך בעתירה, ובמסגרתו חזרו הצדדים על עיקרי טענותיהם. לענייננו חשוב לציין כי הגם שבא-כוח משיבי הממשלה שב וציין שיש מקום לשיח בין הרשויות בעניין – התברר כי בפרק הזמן שחלף טרם הוחל בשיח כאמור. לעומת זאת, בא-כוח הייעוץ המשפטי לכנסת כלל לא התייחס במסגרת הטיעון לשיח שהתקיים או שעתיד להתקיים, ולא חזר עוד על בקשתו להימנע מהחלטה שיפוטית.

דיון והכרעה

30. כפי שצינתי בפתח הדברים, אני מסכימה לעמדתו הבסיסית של חברי השופט מינץ בפסק דינו. כחברי אף אני סבורה שהמתווה הסיעתי נגוע בפגמים מהותיים – עקרוניים ומעשיים כאחד. יחד עם זאת, הגם שמקובלת עלי דרך הילוכו למרבית אורכה, במישור האופרטיבי אני רואה עין בעין עם חברי. מסקנתי היא כי דין העתירה להתקבל

בכל הנוגע לסעד העקרוני שהתבקש בה (אם כי לא בנוגע לבקשה הפרטנית שתצטרך להיבחן בהליך מתאים על בסיס הכרעתנו כאן). כך בקצרה, וכעת – בפירוט.

חוקיות המתווה הסיעתי

31. אפתח בסוגיה המרכזית שהונחה לפתחנו – חוקיות המתווה הסיעתי. כאמור, בעיקרו של דבר, אני מצטרפת בעניין זה לעמדתו העקרונית של חברי השופט מ'ינץ. חברי מצביע על הפגמים העקרוניים והמעשיים שבהם נגוע המתווה הסיעתי (בפסקאות 12-14 לפסק דינו), ואני מסכימה לדבריו אלו. לצד זאת, אבקש להרחיב את ההתייחסות ולהוסיף דגשים אחדים מטעמי. לבסוף אסביר מדוע לשיטתי יש ליתן סעד אופרטיבי כבר עתה ואין להסתפק במחיקת העתירה.

סעיף 9(א) לחוק החסינות וביקורים בבתי סוהר

32. בטרם אפנה לדון במתווה הסיעתי לגופו, אבקש להציג את נקודת המוצא הסטטוטורית בענייננו, המצויה בסעיף 9(א) לחוק החסינות. סעיף זה מעגן, כידוע, את חופש התנועה של חבר הכנסת לגשת "לכל מקום במדינה, שאינו רשות היחיד", אלא אם הוטלו על כך איסור או הגבלה "מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי". בשונה מחברי השופט מ'ינץ (בפסקה 10 לפסק דינו), והגם שלשיטתי איננו צריכים להכריע בשאלה זו במקרה דנן – להתרשמותי, עד כה לא נקבע בהלכה הפסוקה שבתי סוהר הם בגדר רשות היחיד לעניין חוק החסינות. אסביר.

33. הוראת סעיף 9(א) לחוק החסינות פורשה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 21.406 "חסינות חברי הכנסת" מיום 1.1.1973 (נספח 1 לכתב התשובה מטעם היועץ המשפטי לכנסת), שבה צוין כך:

"סעיף 9 בא להבטיח כי מעשי המינהל, המסייג כניסת קהל למקום, מתנה אותו בתנאים וכיו"ב – לא יחולו על חבר הכנסת, היינו כל עוד יכול אפילו חלק מן הקהל לגשת למקום מסוים, חלקו של חבר הכנסת תמיד עמו... מקום אליו רשאי חלק מהציבור להגיע, יכול גם הוא להגיע. אולם אין הסעיף בא להקנות זכויות כניסה למקום אליו שום 'חלק מן הציבור' אינו זכאי להכנס" (שם, בפסקה 9 להנחיה).

בהמשך לכך, באופן ספציפי ביחס לבתי סוהר ומתקני משטרה, ההנחיה קובעת כי "אין בסעיף 9 לחוק חסינות חברי הכנסת כדי להצביע על כוונה לאפשר לחבר כנסת כניסה למתקן משטרה או למתקן כליאה" (שס, בפסקה 10(ב) להנחיה).

34. באופן דומה, בבג"ץ 620/85 מיעארי נ' יו"ר הכנסת, פ"ד מא(4) 169 (1987) הובהר כי "החסינות המוקנית לחבר הכנסת בסעיף זה מתירה לו גישה לכל מקום שאינו רשות היחיד, במובן זה שהוא רשאי לגשת לכל מקום ציבורי, משמע למקום אשר לציבור או לחלק ממנו זכות גישה אליו... וכל מקום בו יכול חלק מן הציבור לגשת למקום מסוים, חלקו של חבר הכנסת עמו" (שס, בעמ' 199).

35. משיבי הממשלה חזרו וטענו, בין השאר בהסתמך על מקורות אלו, כי בית משפט זה קבע בעבר שבתי סוהר הם בגדר "רשות היחיד" לעניין סעיף 9(א) לחוק החסינות, וכך מציין גם חברי השופט מיינץ, תוך הפנייה לפסקי הדין בעניין גלאון ובעניין ג'בארין. הגם שהדבר אינו מחייב הכרעה במקרה זה, אציין במאמר מוסגר כי לשיטתי העמדה העולה מהפסיקה אינה כה חד-משמעית. אכן, בעניין גלאון, שנסב על ביקורים במתקן מעצר שמיקומו נשמר בסוד, הוגבלה זכות הביקור במקום לחברי ועדת המשנה לשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון, תוך קביעה כי לא מוקנית זכות כללית לביקור במתקני מעצר. אולם, הפסיקה באותו עניין, אשר מפנה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה הנזכרת, אינה קובעת באופן נחרץ האם ההגבלה האמורה נובעת מהתייחסות למקום כאל "רשות היחיד" כמובנו של המונח בסעיף 9(א) או בשל שיוכו ל"רשות הרבים" שלגביה חלות הגבלות "מטעמים של בטחון המדינה או של סוד צבאי". יצוין כי השופט סולברג סבר בעניין ג'בארין כי פסק הדין בעניין גלאון אימץ את הפרשנות לפיה בתי סוהר נחשבים רשות היחיד (פסקה 16 לפסק דינו). אולם לשיטתי, הדברים אינם כה ברורים. כך או אחרת, בפסק הדין בעניין ג'בארין היו שלוש חוות דעת נפרדות ללא הכרעה לגופה של הסוגיה, מבלי לגרוע מכך שעמדתו של השופט סולברג קבעה את התוצאה האופרטיבית על-פי סעיף 80(ב) לחוק בתי המשפט. מכל מקום, הדברים נאמרים בהקשר הנוכחי למעלה מן הצורך ומבלי לנקוט עמדה, מאחר שאין בהם כדי להשליך על ההכרעה במקרה דנן. אפנה כעת אפוא לבחינת המתווה הסיעתי עצמו.

הקשיים שמעורר המתווה הסיעתי

36. בראש ובראשונה יוטעם כי הלכה למעשה, ההסדר שנקבע בגדרי המתווה הסיעתי מונע מרובם הגדול של חברי הכנסת ליטול חלק בתפקיד הפיקוח על הרשות

המבצעת, בהקשר הנוכחי בכל הנוגע לניהולם של בתי הכלא ולתנאים השוררים בהם. דוגמה מובהקת לכך ניתן לראות בכנסת הנוכחית. מהנתונים שנמסרו עולה כי נכון לעת הזו הוגדרו שמונה נציגי סיעות לעניין ביקורי אסירים ביטחוניים (ובמאמר מוסגר יוער כי העותר אינו נזכר ברשימה, חרף הודעה ששלח בעניין זה). דהיינו, חלק מזערי בלבד מבין חברי הכנסת – כשמונה מתוך מאה ועשרים – רשאים להגיש בקשה לצורך ביקור אסיר ביטחוני. משמעות הדברים היא כי המתווה האמור שולל מלמעלה ממאה ועשרה חברי כנסת את יכולתם לפעול בנושא כל עיקר. עם מצב זה אין להסכין.

37. מדובר בהגבלה גורפת ומוחלטת על יכולתם של מרבית חברי הכנסת למלא את תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי, המוטל עליהם בהתאם לסדרי המשטר הדמוקרטיים הנוהגים בישראל. כידוע, הממשלה בישראל שואבת את סמכותה מן הכנסת. כך, סעיף 3 לחוק-יסוד: הממשלה קובע כי "הממשלה מכהנת מכוח אמון הכנסת" וסעיף 4 העוקב לו מורה כי "הממשלה אחראית בפני הכנסת אחריות משותפת". סעיפים אלו בחקיקת היסוד של מדינת ישראל מלמדים על חשיבותו של הפיקוח הפרלמנטרי כעיקרון חוקתי בסיסי בשיטתנו (ראו: בג"ץ 8260/16 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' כנסת ישראל, פסקה יג לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין (6.9.2017)). כפי שנקבע בעבר בפסיקתו של בית משפט זה, "הפיקוח הפרלמנטרי הוא מביטוייו של עקרון הפרדת הרשויות, שהוא מאפיין מובהק של משטר דמוקרטי" (בג"ץ 5133/06 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר, פסקה 10 (9.2.2009)). אף לי הזדמן להבהיר בעבר כך:

"כידוע, בשיטת המשטר הישראלית הכנסת אינה פועלת רק כבית המחוקקים, אלא אמורה לתפקד כמוסד מפקח על פעילות הממשלה... לעיתים מתמקד הפיקוח הפרלמנטרי בבחינת התנהלותם השוטפת של גורמי הממשלה, כגון בביקורת הנעשית על תנאי הכליאה של אסירים בבתי הכלא... בהקשר זה יש לחדד כי אף במקרים שאינם מערבים ביקורת על קביעת מדיניות, חשיבותו הכללית של הפיקוח הפרלמנטרי ממוקדת בהפניית זרקור לפעולותיה של הממשלה, תוך חיובה לתת עליהן דין וחשבון אגב קיום דיון שקוף וביקורתי בפני הציבור באמצעות נציגיו. בדרך זו מאפשר הפיקוח להבטיח את התנהלותם התקינה והסדירה של גורמי הממשלה" (בג"ץ 2334/17 יחד, רמת השרון נ' ועדת הכספים של הכנסת, פסקאות 100-101 (15.6.2021), הפניות הושמטו – ד' ב' א').

38. בהקשר זה חשוב לזכור כי היבטים שונים של המבנה המשטרי בישראל ושל הפרדת הרשויות הנוהגת בו, מחלישים ממילא את האפקטיביות של הביקורת הפרלמנטרית על עבודת הממשלה (ראו: בג"ץ 5658/23 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת, פסקה 6 לפסק דינו של השופט י' עמית (1.1.2024). כן ראו: דפנה ברק-ארז "לקראת דיני דמוקרטיה בישראל" עיוני משפט לג 527, 551-552 (2011); יואב דותן ביקורת שיפוטית על שיקול דעת מינהלי כרך א 84-85 (2022); חן פרידברג וראובן חזן פיקוח הכנסת על הממשלה – תמונת מצב והצעה לרפורמה (מחקר מדיניות 77, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2009)). לפיכך, הסדר כדוגמתו של המתווה הסיעתי – המונע מחלק הארי של חברי הכנסת להשתתף בביקורת הפרלמנטרית בעניין כליאתם של אסירים ביטחוניים – הוא בבחינת גזל של "כבשת הרש".

39. על כך יש להוסיף, כי המתווה הסיעתי חותר תחת עוד עיקרון יסוד חשוב ביותר, שעניינו ההכרה במעמדו של חבר הכנסת כ"יחידה חוקתית" נפרדת ועצמאית:

"אכן, ביסוד החסינות העניינית עומד הצורך להבטיח את פעילותו הפרלמנטרית החופשית של חבר הכנסת. פעילות זו מהווה יסוד חשוב במבנה הדמוקרטי שלנו. 'חבר-כנסת' הוא 'יחידה חוקתית'. עצמאות פעולתו, ויכולתו לגבש את השקפתו בעניינים שעל סדר היום הפרלמנטרי, חיונית למבנה המשטר החוקתי. הם מבטיחים את פעולתה התקינה של הכנסת, ועמה את פעולתו התקינה של המשטר החוקתי כולו" (בג"ץ 1843/93 פנחסי נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661, 682 (1995). ראו גם: בג"ץ 11298/03 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נט(5) 865, 877-878 (2005)).

כפי שנקבע כבר בעבר, כל אחד ואחת מחברי הכנסת הוא נציג של העם כולו ומוטלת עליו חובה אישית לפעול כנאמן הציבור על אף שהוא נבחר כחלק מרשימה (בג"ץ 5364/94 ולנר נ' יושב ראש מפלגת העבודה הישראלית, פ"ד מט(1) 758, 807 (1995)). על כן, המתווה הסיעתי אינו מחליש רק את הכנסת כולה, כמוסד המחויב למלא את תפקידי הפיקוח על הממשלה. המתווה שולל את יכולתו העצמאית של כל חבר כנסת להגשים את שליחותו בפיקוח על הרשות המבצעת, ובכלל זה על בתי הכלא, בהתאם לחובת האמון החלה עליו באופן אישי כלפי הציבור כולו. כנגזרת מכך, המתווה הסיעתי פוגע אף בעיקרון החוקתי שעניינו השוויון בין חברי הכנסת (ראו והשוו: בג"ץ 5131/03 ליצמן נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נט(1) 577, 588 (2004)).

40. בנסיבות העניין הקשיים הנעוצים במתווה הסיעתי אף מתעצמים, בשים לב לכך שהפגיעה בעקרונות היסוד החוקתיים מקורה במדיניות של רשויות המינהל. הלכה למעשה, עסקינן בהחלטה של השר לביטחון לאומי – שבאה לידי ביטוי במכתב מטעמו מיום 8.1.2023 – אשר מגבילה באופן ניכר את תפקידם החוקתי של חברי הכנסת לפקח על הרשות המבצעת. זאת ועוד, המדיניות הוכתבה על-ידי השר שתחת משרדו פועל שב"ס. כלומר: הגורם המפקח הוא זה שהגביל את עצם יכולתו של הגורם המפקח לבצע את עבודתו (להבדיל מאשר קבע תנאים באשר לאופן מימושה). במישור החוקתי, מדובר בהיפוך היוצרות. משיבי הממשלה לא הצביעו על כל מקור חוקתי המאפשר, במסגרת החלטה מינהלית, להגביל באופן כה דרמטי את יכולתם של מרבית חברי הכנסת לממש את תפקידם לפקח על הרשות המבצעת – תפקיד שכאמור, יש לו עוגן בחוק-יסוד: הממשלה.

41. חשוב להטעים: בעבר הביעה ועדת הכנסת, שלה הסמכות לדון בחסינות חברי הכנסת, את עמדתה בכל הנוגע לביקורים אצל אסירים ביטחוניים. אף מתווה לוי-בר-לב גובש בשיתוף פעולה הדוק וממושך בין מי שסכימו אז כשר לביטחון פנים וכיו"ר הכנסת. מנקודת מבטי, מדיניות המונעת מרובם של חברי הכנסת לבקר אסירים ביטחוניים, כמו זו שנדונה לפנינו, כלל אינה יכולה להיקבע כדירקטיבה של גורמי המינהל. עליה לנבוע מתוך הכנסת עצמה, תוך שיתוף פעולה – במידת הצורך – עם הגורמים הרלוונטיים ברשות המבצעת. לא בכדי משיבי הממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת כאחד סברו כי יש מקום לשיח בין הרשויות בהקשר זה. אולם עד כה, הדבר לא נשא פרי. למען הסר ספק אבהיר כי מנקודת מבטי, אין לראות בטענה (שהעלו משיבי הממשלה בשלב מאוחר של ההתדיינות) כי יו"ר הכנסת הביע את תמיכתו במתווה הסיעתי, משום מענה לקושי הנורמטיבי האמור. מכל מקום, פגיעה כה חמורה במעמדו החוקתי של חבר כנסת לא יכולה להיעשות בהחלטה שמקורה ברשות המבצעת בלבד.

42. לא למותר להזכיר כי לאמיתו של דבר, עד כה המתווה הסיעתי לא זכה לכל עיגון פורמלי. מקורו הנורמטיבי – מפליא ככל שיהא הדבר – הוא בהודעת עדכון מטעם המשיבים בעניין ג'בארין. מאז ועד היום, בשתי התקופות שבהן הונהג המתווה הסיעתי, פקודת הנציבות לא הותאמה להסדר זה. הלכה למעשה, האמור בסעיף 5 לה הפך ברבות השנים למעין "אות מתה", ולו באופן חלקי. זאת, חרף הצהרות חוזרות ונשנות – במסגרת ההתדיינות הנוכחית ועוד קודם לכן – על כוונה לתקן את הוראותיו של הסעיף. אם כן,

הבסיס הרעוע שעליו נסמך המתווה הסיעתי מחזק אף הוא את הקשיים העולים מהותרתו של המתווה על כנו בעת הזו.

43. ראוי להוסיף כי המתווה הסיעתי אינו מעורר קשיים עקרוניים בלבד, אלא לוקה גם במישור המעשי. המתווה יוצר קשר – נעדר הצדקה עניינית, ואף שרירותי – בין הפיקוח הפרלמנטרי על תנאי המאסר לבין הרכב הסיעות בכנסת, מבלי לייחס כל משקל למספרן ולגודלן.

44. אשר למספר הסיעות: לפי המתווה הנוהג, במצב שבו בכנסת פועלות סיעות מעטות, ובאופן היפותטי שתי סיעות בלבד – יכהנו לכל היותר שני נציגים שיוכלו לבקר אסירים ביטחוניים. לעומת זאת, בכנסת מרובת סיעות קטנות, יוכלו למלא תפקיד זה אף עשרות נציגים. ברי כי אין כל הצדקה עניינית לייצר הבחנה כה מהותית בין כנסות שונות בכל הנוגע לקיום פיקוח פרלמנטרי, וזאת על בסיס מספר הסיעות שבהן. הדבר עולה אפוא כדי שרירותיות מובהקת.

45. אשר לגודל הסיעות: בהתאם למתווה הקיים, הן סיעה קטנה והן סיעה גדולה המייצגת ציבור רחב יותר של בוחרים יפעלו באותה מתכונת, באמצעות נציג בודד. יוצא שדווקא חברי כנסת המשתייכים לסיעה שזכתה לתמיכה ציבורית רחבה יותר יאלצו להדיר את רגליהם מביקורים אצל אסירים ביטחוניים, ואילו סיעת יחיד תוכל לפעול בתחום זה כאוות נפשה. אף במישור זה המתווה נגוע בשרירותיות ופוגע בשוויון בין חברי הכנסת ובין הסיעות.

46. המתווה אף אינו מביא בחשבון את השונות בין חברי כנסת ובין סיעות בכל הנוגע למיקוד הפעילות הציבורית שלהם. עשויים להיות חברי כנסת שלהם עניין רב יותר בפיקוח על בתי הכלא, לעומת מי שממקדים את פעילותם בתחומים אחרים. הענקת הרשות לבקר בבתי הכלא לחברי כנסת בודדים בלבד, לפי מפתח סיעתי, אינה נותנת משקל לכך שהיא עשויה למנוע מחברי כנסת לפעול בתחום המצוי בליבת פעילותם הציבורית, ומנגד לאפשר זאת לחברי כנסת שאין להם עניין בכך. הדבר נכון לא רק מהיבטו של חבר הכנסת היחיד, אלא גם ברמה הסיעתית – לא מן הנמנע שלסיעות מסוימות יש עניין רב יותר לפעול דווקא במישור זה בהשוואה לסיעות אחרות.

47. עוד אוסיף, כפי שציין חברי השופט מ'ינן, כי המתווה הסיעתי פתוח למניפולציות שונות, כדוגמת החלפה תדירה של נציג הסיעה (דבר שאף נעשה בעבר). נוסף על כך, המתווה אינו תואם את מתכונת פעולתם הרגילה של חברי הכנסת בהקשרים של ביקורת פרלמנטרית. כפי שהסביר הייעוץ המשפטי לכנסת, הגם שבתחומים מסוימים יש חשיבות רבה לפעילות סיעתית – פיקוח פרלמנטרי אינו נמנה עמם, ובהקשר זה יש לכל אחד מחברי כנסת חופש פעולה ועצמאות להתמקד בעניינים החשובים לו. כבילתו של חבר כנסת למסגרת סיעתית בכל הנוגע לעבודת הפיקוח הפרלמנטרי חוטאת אפוא לאופי פעילותם של חברי הכנסת בתחום זה.

48. הקשיים האמורים במישור המעשי אף מקבלים משנה תוקף בהתחשב בכך שבהתאם למתווה הסיעתי, אין כל מגבלה על מספר הביקורים שיכול נציג הסיעה לקיים. במובן זה, השיקול הביטחוני שהוצג מלכתחילה כטעם למתווה נחלש משמעותית – שכן המתווה כלל אינו מבטיח צמצום במספר הביקורים בפועל.

49. הנה כי כן, בעיקרו של דבר דעתי היא כדעתו של חברי השופט מ'ינן: המתווה הסיעתי רווי קשיים.

המישור האופרטיבי: הסעד הראוי בנסיבות העניין

50. חרף כל האמור, חברי השופט מ'ינן סבור כי במישור האופרטיבי דין העתירה להימחק בשם לב לכך שבשלבם קודמים של הדיון נמסר בשם היועצת המשפטית לכנסת כי היא תומכת בקיום שיג ושיח בין הרשויות בנושא זה. אכן, זו הייתה עמדתה בתחילתו של ההליך והיא אף טענה כי תנסה לפתוח בשיח כזה (פסקה 80 לכתב התשובה מטעם היועצת המשפטית לכנסת ועמודים 6 ו-13 לפרוטוקול הדיון מיום 11.9.2024). דא עקא, לכאורה זו אינה עמדתה העדכנית של הכנסת ולא ניתן לה עוד ביטוי בדיון האחרון שנערך ביום 10.11.2025 (עמוד 11 שורות 8-31 לפרוטוקול הדיון מיום 10.11.2025). לכך יש להוסיף כי בפועל שיח כזה לא התקיים על אף רצונם המוצהר של היועצת המשפטית לכנסת מזה ושל משיבי הממשלה מזה וחרף חלוף הזמן מאז הוצהר שכן ייעשה. על כן, בשלב הנוכחי ובהתחשב בפגיעה הנמשכת במעמד של חברי הכנסת וביכולתם למלא את תפקידם החוקתי כהלכה – העמדה הראשונית שהוצגה בשלבים קודמים של ההתדיינות אינה משקפת את עמדתם העדכנית של המשיבים, וממילא אין מקום לייחס לה משקל מכריע.

51. הלכה למעשה, נושא העתירה נדון בערכאות כבר קרוב לעשור, ובכל זאת הסדרתו לא הושלמה. העתירה בעניין ג'בארין הוגשה בשנת 2016, ופסק הדין בהליך – שבו לא נקבעה הלכה בסופו של דבר – ניתן בשנת 2021. לאחר תקופה קצרה שבה נהג מתווה לוי-בר-לב, בחודש ינואר 2023 הוחזר המתווה הסיעתי. לאחרונה מלאו כבר שלוש שנים להנהגתו המחודשת. אף העתירה דנן נותרה תלויה ועומדת זה כשנתיים, וההצעות שהועלו לקיים שיג ושיח בין הרשויות לא הולידו דבר. דרכו של בית משפט זה לא אצה להכרעה בתיק. אולם, לאחר שחלפה יותר משנה בין הדיון המקורי לאחר הוצאת צו על-תנאי לבין דיון ההמשך שהתקיים, מבלי שהושגו הבנות, כאשר ברקע הדברים פגיעה משמעותית ונמשכת במעמדם של חברי הכנסת – אין מוצא מהכרעה. אם לא כן, נותר את הפיקוח הפרלמנטרי על עבודת הרשות המבצעת ככלי ריק. זאת איננו רשאים לעשות.

52. למותר לציין, כי אין בפסק דיננו כדי לגרוע מן האפשרות להסדיר את הסוגיה של ביקורים הנעשים על-ידי חברי כנסת בבתי הסוהר, תוך קביעת נהלים, הוראות לעניין הגשת בקשות ועוד. בהקשר זה יובהר כי ההליך דנן לא התמקד בגופן של ההגבלות באשר לאופן מימושה של הביקורת הפרלמנטרית בתחום זה, ואיני מביעה כל עמדה ביחס לכך. העיקר הוא שהסדרת ביקורים של חברי כנסת בבתי סוהר אינה יכולה לקבוע תנאי סף לעצם מימוש התפקיד של פיקוח פרלמנטרי. אין לסגור את הדלת באופן מוחלט בפני חבר כנסת זה או אחר המבקש למלא את תפקידו. במלים אחרות, חלה חובה לאפשר לכל אחד ואחת מחברי הכנסת למלא את תפקיד הפיקוח הפרלמנטרי בנושא בתי סוהר, לרבות תוך מתן אפשרות לפגוש אסיר ביטחוני ספציפי. הכול בכפוף להגשת בקשה מתאימה ועמידה בתנאים הנדרשים, כמתחייב מן האיזון עם השיקולים שעניינם שמירה על ביטחון המדינה ועל הסדר והמשמעת בין כתלי בית הסוהר. מכל מקום, כפי שהוסבר, ראוי שתהליך העבודה וקבלת ההחלטות ייעשו תוך שיתוף מלא של הגורמים הנוגעים בדבר בכנסת. עוד חשוב להדגיש, בבחינת אמירת המובן מאליו, כי על פקודת הנציבות לשקף באופן מהימן ועדכני את המתווה הנוהג בכל נקודת זמן.

53. אם כן, לשיטתי יש להורות על קבלת העתירה בכל הנוגע לסוגיה העקרונית שניצבה במרכזה.

בקשתו הפרטנית של העותר וההתנהלות הבעייתית בעניינו

54. אשר לעניינו הפרטני של העותר – כפי שצוין, אף אני סבורה כי אין מקום להתערבותנו במישור זה במסגרת הדיונית שבפנינו. בסופו של דבר, הבקשה להיפגש עם האסיר מרואן ברגותי נבחנה ונדחתה לגופה על דעתם של גורמי הביטחון, תוך שהובהר בהתדיינות הנוכחית כי הטעמים הביטחוניים אינם נוגעים לעותר עצמו. הזכויות שמורות להגיש בקשה עדכנית ובמידת הצורך לנקוט בהליך מתאים.

55. לצד האמור, יש להדגיש כי ההתנהלות בעניינו של העותר הייתה מוקשית מיסודה. תמימת דעים אני עם חברי השופט מיון כי הונח לפנינו בסיס מוצק לטענותיו של העותר, שגובו גם על-ידי הייעוץ המשפטי לכנסת, לפיהן הוא "הופלה באופן ממשי לרעה לעומת חבריו" (פסקה 8 לפסק דינו של חברי). אכן, במהלך ההתדיינות התברר כי יישומו של המתווה הסייעתי לוקה בחוסר עקביות ניכר. כך, רק חלק מחברי הכנסת קיבלו מענה מהיר לבקשות ביקור, הן במצבים של דחיית הבקשה והן במצבים של קבלתה, בשונה מאשר במקרה מושא ההליך (כמפורט בנספח ב לתגובת העותרים מיום 9.6.2025).

56. כזכור, בקשתו המקורית של העותר להיפגש עם האסיר וליד דקה נשלחה לראשונה בחודש אפריל 2023. חרף פניות חוזרות ונשנות מצד העותר ומצד הייעוץ המשפטי לכנסת, לא התקבל מענה לגוף הבקשה במשך כשנה, עד מותו של האסיר בחודש אפריל 2024. בשים לב לפרק הזמן המתואר, קשה לקבל את עמדתם של משיבי הממשלה לפיה המענה התעכב בשל פרוץ המלחמה בשבעה באוקטובר 2023 (פסקה 22 לתגובה המקדמית). הדברים אמורים ביתר שאת בהתחשב בכך שבתקופה זו בקשות רבות של חברי כנסת אחרים נבחנו ונענו בסד זמנים קצר, לרבות בסמוך לאחר השבעה באוקטובר 2023. נוסף על כך, בקשותיו של העותר להיפגש עם האסיר מרואן ברגותי, שנשלחו החל מחודש ינואר 2024, הועברו להתייחסות שב"ס אך לאחר הגשת העתירה דנן בחודש אפריל 2024. היה זה רק בחודש יולי 2024, במסגרת תגובתם המקדמית, שמשיבי הממשלה הבהירו כי הבקשה נדחתה לגופה. בתקופה זו, כפי שניתן להבין, נבחנו ונענו בזריזות יחסית פניות רבות מטעם חברי כנסת אחרים. על רקע זה, חוסר האחידות בהתנהלות הוא חמור, וההפליה – ברורה.

57. ראוי להוסיף כי באחד המקרים שנזכרו המתווה הסייעתי יושם כך שהותר לסייעת יהדות התורה להחליף את הנציג שלה לצורך ביקור בודד של אסיר ביטחוני מסוים. לא

זו אף זו, מהמידע שהוצג בפנינו עולה כי על פני הדברים, בתקופת הביניים הקצרה (מיום 6.1.2025 עד ליום 2.4.2025) הנציג החלופי של הסיעה האמורה כלל לא כיהן כחבר כנסת, לאחר שמונה לשר והתפטר מהכנסת במסגרת החוק הידוע בכינויו "החוק הנורווגי" (ההתפטרות נכנסה לתוקף ביום 6.1.2023. בהמשך, לאחר שהתפטר מהממשלה, הוא חזר לכהן כחבר כנסת ביום 15.6.2025). מדובר בהתנהלות שמעוררת תמיהות קשות ביותר. עוד יש לציין כי אושרה בקשה מטעם יו"ר הכנסת לבקר אסיר ביטחוני מסוים, הגם שאיננו נציג סיעתו או מבקר רשמי. הדבר נעשה, לפי ההסבר שניתן, בהתאם לסמכותם של גורמי הרשות המבצעת וללא קשר למתווה הסיעתי. גם בהיבטים אלו נמצא כי משיבי הממשלה נהגו איפה ואיפה בבקשות מטעם חברי כנסת שונים.

58. מכל מקום, חרף הפגמים המתוארים, איני סבורה כי יש צורך במתן סעד קונקרטי בעניין זה, בשים לב לחלוף הזמן ולצורך לבחון את הבקשה בהתאם לנסיבות העדכניות ולהבהרת המצב המשפטי על-ידינו.

סוף דבר

59. אשר על כן, לו תישמע דעתי נורה על קבלת העתירה בחלקה ונהפוך את הצו על-תנאי למוחלט בכל הנוגע לסעד השלישי שהתבקש בעתירה, במובן זה שהמתווה הסיעתי יבוטל. במצב דברים זה, ובטרם תתקבל החלטה אחרת העולה בקנה אחד עם העקרונות שפורטו בפסק דיני – יושב על כנו באופן מידי ההסדר שזכה לכינוי מתווה לוי-בר-לב כפי שזה נהג בעבר, ועל גורמי המינהל הרלוונטיים לפעול לפיו ולעדכן את פקודת הנציבות בהתאם לכך. עוד אציע כי משיבי הממשלה יישאו בהוצאותיהם של העותרים בסך של 10,000 שקלים.



דפנה ברק-ארז
שופטת

הנשיא יצחק עמית:

1. אני מצטרף בהסכמה לדבריהם של חבריי בנוגע לקשיים במתווה הסיעתי. במחלוקת שנפלה בין חבריי לגבי הסעד האופרטיבי, אני מצטרף לחברתי השופטת ד' ברק-אדל. לא מצאתי כי הכנסת ביקשה שוב פרק זמן לניהול שיג ושיח עם הרשות המבצעת, וגם אם הדבר היה מתבקש, הרי שבחלוף שלוש שנים מאז חידוש המתווה הסיעתי, מבלי שהתקיים דיאלוג בין הרשויות ואף מבלי שנטען כי יש כוונה לקיימו בעתיד – אזי הגיעה העת להכרעה. בהשאלה מדבריו של המשנה לנשיא נ' סולברג במקרה אחר מן העת האחרונה: אם זו כברת הדרך שנעשתה בחלוף שלוש שנים, "איני רואה איזו תועלת תצמח מהמשך הניסיונות בכיוון זה, בבחינת 'עוד מאותו הדבר'" (בג"ץ 2688/19 אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, פסקה 57 לפסק דינו (14.7.2025)).

2. מכל מקום, רשמנו לפנינו כי על פי המתווה הסיעתי, הכלל הוא שהבקשות לעריכת ביקורים עוברות לאישור מטעם הגורם המקצועי בשירות בתי הסוהר ולא לשר (הודעת משיבי הממשלה בעניין ג' בארין מיום 18.1.2019 (שצורפה כנספח מ/ש 15 לכתב התשובה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת), בפסקה 16; כן ראו פרוטוקול הדיון מיום 10.11.2025, בעמ' 6 ש' 32-36 ובעמ' 7 ש' 31-34). יש להניח כי כלל זה יישמר גם בעתיד לבוא. בהקשר זה אציין כי חבריי, כמו גם הכנסת בתגובתה, עמדו על הקושי העולה מהתעלמותו של השר בן גביר מפניותיו החוזרות ונשנות של העותר, ח"כ אחמד טיבי. הלכה למעשה, התאפשר לחברי כנסת מסוימים לבקר אסירים ביטחוניים, תוך סטייה מהמתווה הסיעתי או תוך הערמה על מתווה זה (החלפת הנציג הסיעתי עובר לביקור), בעוד שהדבר נמנע מחברי כנסת אחרים. כפי שציינו חבריי – ההפליה במקרה דנן ברורה, באופן המקים חשש להתערבות של הדרג הפוליטי בשיקולים המקצועיים של שירות בתי הסוהר.

3. בשולי הדברים אך לא בשולי חשיבותם, ועל מנת שהדברים ייכתבו בספר דברי הימים, אציין כי הדיונים בעתירה לוו בהפרעות ובצעקות מצד הקהל, הן כלפי בית המשפט והן כלפי באי כוח העותרים, עד כדי כך שבמהלך הדיון מיום 11.9.2024, לאחר הדיון במעמד צד אחד, נאלצנו שלא להתיר כניסה של חלק מהקהל, והורינו בתום הדיון למשמר ללוות את באי כוח העותרים בדרכם אל מחוץ לאולם בית המשפט. כפי שציין בית משפט זה אך לאחרונה בהרכב מורחב:

"תופעה חסרת-תקדים זו, של התפרעויות באולמות ובהיכלות בתי המשפט, והשימוש בבית המשפט כזירה לקיום הפגנות, אינה מאפשרת קיום דיון כהלכתו. יש בכך

משום ניסיון להלך אימים על בית המשפט, על הצדדים
ועל באי כוחם – ולמעשה למנוע מבית המשפט מלבצע
את תפקידו בשירות הציבור" (בג"ץ 18225-06-25 גילון
נ' ממשלת ישראל, פסקה 7 (החלטה מיום 1.12.2025)).

אכן, אין כל מקום להתנהלות זו בין כתלי בית המשפט השוקד על מלאכתו, לא
בבית המשפט העליון ולא בערכאות הדיוניות, ואין להסכין עמה.



יצחק עמית
נשיא

הוחלט פה אחד כי המתווה הסייעתי מעורר קשיים עקרוניים ומעשיים וכי יישומו
לקה בהפליה. במישור האופרטיבי הוחלט ברוב דעות (הנשיא יצחק עמית והשופטת דפנה
ברק-ארז) כי יש לקבל את העתירה בהיבטיה העקרוניים ולהורות על בטלותו של המתווה.
זאת, נגד דעת המיעוט (השופט דוד מין) שסברה כי דין העתירה להימחק. כמו כן, הוחלט
פה אחד כי דין הסעד הפרטני שהתבקש להידחות, תוך שמירת זכותו של העותר לשוב
ולהגיש בקשה מתאימה.

ניתן היום, כ"ה ניסן תשפ"ו (12 אפריל 2026).



דוד מין
שופט



דפנה ברק-ארז
שופטת



יצחק עמית
נשיא