

25 במאי 2026

לכבוד  
איתמר בן גביר  
השר לביטחון לאומי

שלום רב,

**הנדון: אי מינוי מבקרים רשמיים בבתי הסוהר בניגוד לדין**

הרינו לפנות אליך לנוכח העובדה שמראשית שנת 2026 לא מינית מבקרים רשמיים בבתי הסוהר מטעם משרד המשפטים, ומראשית שנת 2023 – מטעם לשכת עורכי הדין, וזאת בניגוד לדין. קשה להכביר במילים אודות החשיבות של קיום ביקורים בבתי סוהר בכלל, ולאור המצב החמור בבתי הסוהר בפרט, לצורך פיקוח ובקרה על תנאי הכליאה ועבודת שירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**) והגנה על זכויות האדם של הכלואים. לפיכך, אנו דורשים כי ימונו לאלתר מבקרים רשמיים בבתי הסוהר, מטעם משרד המשפטים ולשכת עורכי הדין. נפרט.

**על החובה למנות מבקרים רשמיים בבתי הסוהר**

1. סעיף 71(א) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 (להלן: **הפקודה**) קובע באופן מפורש כי **"שר המשטרה ימנה מבקרים רשמיים לבתי סוהר"**. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1201, "ביקורים במתקני כליאה" (עדכון אחרון מאוגוסט 2020) (להלן: **הנחיית היועץ המשפטי**), מציינת כי "השר לביטחון פנים מסמך מדי שנה עורכי-דין **במשרד המשפטים** (מפרקליטות המדינה, מהסניגוריה הציבורית וממחלקת ייעוץ וחקיקה, מתוך רשימה שהוכנה על-ידי נציגי היועץ המשפטי לממשלה) וכן נציגים מטעם **לשכת עורכי הדין**, לשמש מבקרים רשמיים" (סעיף 2 להנחיית היועץ המשפטי). גם בית המשפט ציין לאחרונה, כי "השר לביטחון לאומי ממנה מדי שנה כ-100 מבקרים רשמיים, הכוללים נציגים הסניגוריה הציבורית, יחידת המבת"ן, הפרקליטות, מחלקת ייעוץ וחקיקה והסיוע המשפטי" (עת"מ (י-ס) 77888-07-25 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממונה על העמדת המידע לציבור במשרד המשפטים**, בפסקה 1 לפסק הדין (15.1.2026)) (להלן: **עניין דוחות המבקרים הרשמיים**)).

2. חרף הוראתה המפורשת של הפקודה, ובניגוד לאמור בהנחיית היועץ המשפטי ובפסק הדין בעניין **דוחות המבקרים הרשמיים**, החל מראשית שנת 2026 לא מונו על ידיך מבקרים רשמיים בבתי הסוהר מטעם משרד המשפטים. בכלל זה, לא מונו מבקרים רשמיים מטעם הסניגוריה הציבורית, הייעוץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והסיוע המשפטי. אי מינוי המבקרים הרשמיים מטעם משרד המשפטים מצטרף לאי מינויים של מבקרים רשמיים מטעם לשכת עורכי הדין מאז שנת 2023. כתוצאה מכך, לא נערכות ביקורות רשמיות בבתי הסוהר מטעם נציגי משרד המשפטים מזה כחמישה חודשים, ומטעם לשכת עורכי הדין – למעלה משלוש שנים.

3. יודגש, כי מלשון הציווי הברורה והחד-משמעית בה נוקט סעיף 71(א) לפקודה (כאמור, "שר המשטרה ימנה מבקרים רשמיים לבתי סוהר") עולה כי מדובר **בסמכות חובה**, ולא בסמכות רשות המאפשרת שיקול דעת אם למנות מבקרים רשמיים, אם לאו (ר' דפנה ברק-ארז **משפט מינהלי** א' 223-224 (2010) (להלן: **ברק-ארז**)). כפי שמציין פרופ' יצחק זמיר, "..." בסמכות חובה אין לרשות שיקול דעת אם לעשות את המעשה שאותו הוסמכה לעשות אלא חובה עליה לקום ולעשותו" (יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** א' 320 (2010)). כך, ודאי מקום בו התוצאה של אי הפעלת הסמכות פוגעת בזכויות אדם, כבענייננו (השווה: **ברק-ארז**, בעמ' 227).

#### על תכליתם ועל חשיבותם של הביקורים הרשמיים

4. החובה למנות מבקרים רשמיים לבתי הסוהר נלמדת אף מתכלית מינוי המבקרים הרשמיים, כפי שהיא באה לידי ביטוי בסעיף 72 לפקודה, בהנחיית היועמ"ש, בנהלי שב"ס ובפסיקה: להבטיח פיקוח ובקרה אודות חוקיות ונאותות תנאי הכליאה, דרכי הטיפול בכלואים וניהול בתי הסוהר; להגביר את השקיפות והאחריותיות של שב"ס; ולהגן על זכויות האדם של הכלואים. הצורך בפיקוח אפקטיבי על מתקני כליאה הינו אינטרס של הכלואים, כמו גם של כלל הציבור (השווה: בג"ץ 4252/17 **ג'בארין נ' הכנסת**, בפסקה 29 לפסק דינו של השופט קרא (14.7.2020) (להלן: עניין **ג'בארין**)).

5. סעיף 72 לפקודה קובע, כי מבקר רשמי "רשאי בכל עת להיכנס לבית סוהר שהוסמך לבקר בו ולבדוק את התנאים שבו, את דרכי הטיפול באסירים, את ניהולו התקין של בית הסוהר והתאמתם של כל אלה להוראות הדין ולהוראות אחרות" (סעיף 72א(א) לפקודה). אין צורך להודיע מראש על עריכת ביקורת רשמית. מבקר רשמי רשאי "להיכנס לכל מקום בבית הסוהר ולשוחח עם כל אסיר" (סעיף 72א(ב) לפקודה), "אף שלא בנוכחות מנהל בית הסוהר או אדם אחר" (סעיף 72ג לפקודה). אסירים זכאים לפנות דרך מנהל בית הסוהר למבקר רשמי ולבקש להיפגש עמו (סעיף 72ב לפקודה). מנהל בית הסוהר וכל עובד בו מצויים למסור למבקר הרשמי, לדרישתו, "כל מידע, מסמך או דבר שידרוש לצורך מילוי תפקידו" (סעיף 72ד לפקודה). את הביקור יש לסכם בדין וחשבון (סעיף 72ה לפקודה).

6. גם הנחיית היועמ"ש מתייחסת לתכלית הביקורים הרשמיים הקבועה בסעיף 72 לפקודה. סעיף 2(א) להנחיית היועמ"ש מציין, כי "מבקרים רשמיים ימונו על-ידי השר לביטחון פנים", וכי "מטרת הביקורים היא לבדוק את התנאים בבתי הסוהר, את דרכי הטיפול בכלואים, וכן את ניהולו התקין של בית-הסוהר והתאמתם של כל אלה להוראות הדין ולהוראות אחרות". בדומה, פקודת נציבות בתי הסוהר מס' 03.04.00, "מבקרים רשמיים בבתי הסוהר" (עדכון אחרון ביום 25.8.2024) (להלן: **פקודת הנציבות**) מציינת, כי "השר ממנה מבקרים רשמיים למתקני הכליאה בישראל לצורך בדיקת התנאים שבהם, דרכי הטיפול באסירים, ניהולו התקין של מתקן הכליאה והתאמתם של כל אלה להוראות הדין ולהוראות אחרות" (סעיף 1 לפקודת הנציבות). פקודת הנציבות מבהירה, כי המבקרים הרשמיים רשאים להיכנס בכל עת לכל בית סוהר ולבדוק את התנאים ודרכי הטיפול באסירים, לרבות תנאי החזקתם, תנאים סניטריים ותברואתיים, תעסוקת אסירים, פעילויות פנאי, חינוך, טיפול ושיקום, ואת ניהולו התקין של מתקן הכליאה (סעיף 8 לפקודת הנציבות). דוח הביקורת מועבר לראש מחלקת ביקורת בשב"ס, המגבש לו מענה (סעיף 11 לפקודת הנציבות), והוא מופץ על ידי המבקר הרשמי לשר, לנציב בתי הסוהר, למחלקת הביקורת בשב"ס ולמפקד מתקן הכליאה המבוקר (סעיף 12 לפקודת הנציבות).

7. על תכלית הביקורות הרשמיות בבתי הסוהר ועל חשיבותן עמד גם בית המשפט. בפסק דינו בעניין **ג'בארין**, אשר עסק בביקורים של חברי כנסת בבתי סוהר, ציין השופט (כתוארו אז) סולברג, כי "בית הסוהר, על-פי טבעו, רחוק מעינו הפקוחה של הציבור, ובשל כך גובר הצורך בפיקוח פרלמנטרי אפקטיבי על המתרחש והנעשה בתוכו" (בפסקה 18 לפסק דינו). השופט קרא התייחס לביקורים במתקני כלליה באופן כללי, וציין כי אלו "מגבירים את השקיפות ואת האחריות לגבי המתרחש במתקני הכליאה וזאת לצורך הגנה על זכויות אדם. הדבר חשוב בפרט מאחר שאסירים הם אוכלוסייה מוחלשת" (בפסקה 29 לפסק דינו). כדוגמה ל"חיוניות הפיקוח על תנאי הכליאה", הביא השופט קרא את ממצאיו של דוח הסניגוריה הציבורית שעסק בתנאי הכליאה ובשמירת זכויות הכלואים במתקני שב"ס בשנים 2017-2018. הדוח, המסכם את הממצאים העיקריים העולים מ-50 דוחות הביקורת שערכו נציגי הסניגוריה הציבורית, מציג "הפרות קשות של זכויות כלואים", כגון תנאי הפרדה ובידוד קשים, צפיפות בלתי נסבלת, תנאי אוורור ותברואה גרועים, ליקויים באיכות המזון וכמותו, ליקויים במתן טיפול רפואי ועוד (שם).
8. גם בימי שגרה קיימת חשיבות רבה לפקח על המצב בבתי הסוהר, מאחר שהכלואים, הנמצאים מאחורי סורג ובריח, חשופים לפגיעות בזכויות האדם שלהם, מעבר לפגיעה האינהרנטית הנלווית לכליאה. למנהלי בתי הסוהר ולסוהרים סמכות רחבה, אשר "הפיתוי גדול עוד יותר להשתמש בה שלא לצורך וללא הצדקה של ממש" (בג"ץ 144/74 **לבנה נ' נציבות שירות בתי-הסוהר**, פ"ד כח(2) 686, 690 (1974)). קיומן של סמכות ויכולת שלילת חירויות רחבות מחייב שהדברים לא יעשו במחשכים: "כתלי בית הסוהר אינם 'חור שחור נורמטיבי', שמעבר לחומותיו אין זכויות ואין מגן" (בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח נ' השר לביטחון פנים**, פס' ל"ג לפסק הדין (13.6.2017) (להלן: עניין **הצפיפות בבתי הסוהר**)).
9. מאז פסקי הדין בעניין **ג'בארין** ובעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, ובפרט מאז ה-7.10.2023 ופרוץ המלחמה, חלה החמרה משמעותית בתנאי הכליאה וביחס לכלואים, פליליים וביטחוניים כאחד. בהתאם לדיווח שנמסר על ידיך לוועדה לביטחון לאומי ביום 10.5.2026, נכון ליום 29.4.2026 הולנו כ-60% מכלל האסירים (כ-92% מהכלואים הביטחוניים וכ-38% מהכלואים הפליליים) בתנאי מחייה הפחותים מ-3 מ"ר לכלוא, אשר אינם עומדים בפעימה הראשונה של פסק דינו של בג"ץ בעניין **הצפיפות בבתי הסוהר**, תוך פגיעה חמורה בליבת כבוד האדם של הכלואים (שם, בפס' ל"ט לפסק הדין). הדוח האחרון שפרסמה הסניגוריה הציבורית אודות תנאי הכליאה במתקני שב"ס בשנים 2023-2024 הצביע על ליקויים מערכתיים חמורים, הן בנוגע למתקני הכליאה והאגפים הפליליים, הן בנוגע למתקני הכליאה והאגפים הביטחוניים (הסניגוריה הציבורית **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר 2023-2024** (2025)). ממצאי הביקורים במתקנים ובאגפים הביטחוניים היו חמורים במיוחד, וכללו, בין היתר, "מחסור משמעותי במזון עד כדי דיווחים על רעב קיצוני בקרב הכלואים; מניעת גישה רציפה למי שתיה במקומות מסוימים; היעדר טיפול רפואי בסיסי והתפרצות חריפה של מגיפת סקביאס באגפי הכליאה הביטחוניים... תלונות רבות על נקיטה באלימות שלא לצורך כלפי הכלואים ועל מניעת גישה לערכאות שיפוטיות" (הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות שנתי 2024** (73)).
10. דברים אחרונים אלה הם על דרך המיעוט. ביום 28.11.2025, התפרסם הדוח התקופתי השישי בעניין ישראל של ועדת המומחים של האו"ם לעניין האמנה נגד עינויים ונגד יחס ועונשים אכזריים, בלתי אנושיים או משפילים (1984) (להלן: **האמנה נגד עינויים**), הגורם המוסמך האמון על פרשנות האמנה (להלן: **דוח הוועדה נגד עינויים**). מדובר בדוח הקשה והחריף ביותר שפרסמה הוועדה אי

פעם אודות המצב בבתי הסוהר בישראל, ובפרט באשר לכלואים הפלסטינים המוחזקים בהם. הוועדה מנתה שורה ארוכה של זוועות המתחוללות בבתי הסוהר, וקבעה כי מדובר בהפרות חמורות של האמנה נגד עינויים, שחלקן עשויות להוות פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות, ואף להשתלב ביסודות של עבירת הג'נוסייד. בפסקאות 26 ו-27 לדוח הוועדה נגד עינויים צוין, כי המדינה אמנם מדווחת כי נערכים ביקורים רשמיים, אך דוחות הביקורת אינם פומביים ואינם שקופים, ולא ברור מה עלה בגורל ההמלצות הכלולות בהם.

11. בפסק דין שניתן לאחרונה בעתירת חופש מידע בנוגע לסירוב למסור את כל דוחות הביקורת של המבקרים הרשמיים מטעם משרד המשפטים (עניין **דוחות המבקרים הרשמיים** לעיל), במסגרתו עמד בית המשפט על כך שמטרת הביקורים הרשמיים היא "להבטיח פיקוח ובקרה על תנאי הכליאה ועל עבודת שב"ס" ועל האינטרס הציבורי שבחשיפת ממצאי הביקורת, ציין בית המשפט כי "**יש לצפות לטיוב ההליך, כך שמספר הדוחות שיפורסמו בעתיד יגדל**" (שם, בפסקאות 1, 47 ו-50 לפסק הדין). עוד קודם לכן, בתגובה המקדמית בעתירה קודמת בעניין, עת"מ (י-ם) 13406-01-25 **האגודה לזכויות האזרח נ' הממונה על העמדת המידע לציבור במשרד המשפטים** (31.3.2025), צוין כי "המשיבים מכירים בכך שקיימת חשיבות ציבורית במידע המבוקש. מעבר לכך, בכונת המשיבים לבחון כיצד ניתן יהיה בעתיד להעמיד לעיון הציבור מידע מתוך ביקורים רשמיים בבתי הסוהר באופן יעיל יותר" (סעיף 30 לתגובה המקדמית מיום 23.3.2025). בהעדר ביקורים רשמיים, מן הסתם, אין גם דוחות ביקורת. מניעת הביקורים הרשמיים בבתי הסוהר אכן "מייעלת" את הליך בחינת דוחות הביקורת לצורך מסירתם, משום שהיא מייטרת אותו לחלוטין, אולם ברי כי לא ל"יעילות" או ל"טיוב" כגון דא התכוון המשורר.

12. אם כן, **העדרם של ביקורים רשמיים בבתי הסוהר עומד ביחס הפוך לצורך ההולך ודוחק בקיום ביקורים הנובע מן ההחמרה המשמעותית בתנאי הכליאה**. אי קיום ביקורים רשמיים פוגע ביכולת לפקח על תנאי הכליאה ועל התנהלות שב"ס ולהגן על זכויות האדם של הכלואים, אינו מאפשר את חשיפת המידע לציבור ופוגע בתכליות קיום הביקורים הרשמיים ובאינטרס הציבורי הרחב.

13. יצוין, כי בתשובתם לעתירה בעניין ביקורי הצלב האדום (בג"ץ 1537/24 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הממשלה** (תלוי ועומד)) מיום 29.10.2025 ובהודעתם מיום 11.12.2025 עמדו המשיבים על כך שביקורים רשמיים בבתי הסוהר וביקורת שיפוטית עתית מבטיחים "מנגנוני ביקורת ובקרה מגוונים" (פסקה 18 לכתב התשובה), חרף העובדה שביקורי הצלב האדום אצל הכלואים אינם מתקיימים. המשיבים אף עמדו על כך שמנגנון המבקרים הרשמיים בבתי הסוהר המשיך לפעול לאורך כל המלחמה (פסקה 19 לכתב התשובה). והנה, על אף דברים אלו, מתברר כי בתמשת החודשים האחרונים לא נערכו ביקורות רשמיות מטעם נציגי משרד המשפטים, ובשלוש השנים האחרונות – מטעם לשכת עורכי הדין, והכל בשל אי מינוי מבקרים רשמיים בניגוד לדין.

14. לאור כל האמור לעיל, אנו דורשים כי ימונו **לאלתור** מבקרים רשמיים בבתי הסוהר, הן מטעם משרד המשפטים והן מטעם לשכת עורכי הדין.

15. נודה לתשובתך המהירה על מנת שנוכל לשקול את המשך צעדינו המשפטיים.

בברכה,

ניצן אילני, עו"ד

העתקים :

עו"ד גלי בהרב-מיארה, היועצת המשפטית לממשלה

עו"ד שרון אפק, מנהל מערך ייעוץ וחקיקה, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה

עו"ד ענת מיסד כנען, הסניגורית הציבורית הארצית

עו"ד עמית בכר, ראש לשכת עורכי הדין