



## בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 2858/24

לפני:

כבוד השופטת דפנה ברק-ארז  
כבוד השופט דוד מינץ  
כבוד השופט עופר גרוסקופף

העותרות:

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. גישה – מרכז לשמירה על הזכות לנוע

נגד

המשיבים:

1. השר לביטחון לאומי
2. מ"מ נציב שירות בתי הסוהר
3. היועצת המשפטית לממשלה

המבקשים להצטרף:

1. עו"ד איציק בונצל ו-9 אחי
- התנגדות לצו על-תנאי

תאריכי ישיבות:

כ' סיון התשפ"ד (26 יוני 2024)  
ט' כסלו התשפ"ה (10 דצמבר 2024)  
כ"א תמוז התשפ"ה (17 יולי 2025)

בשם העותרות:

עו"ד עודד פלר, עו"ד רוני פלי

בשם המשיבים:

עו"ד רן רוזנברג, עו"ד שי כהן

בשם המבקשים להצטרף: עו"ד יהודה פואה

### פסק-דין

השופטת דפנה ברק-ארז:

1. בהליך שבפנינו התעוררו שאלות הנוגעות לאופן מימוש אחריותה של המדינה לאספקת מזון לאסירים המוגדרים כאסירים ביטחוניים בבתי הסוהר בישראל. באופן יותר ספציפי, ההליך התמקד בשאלה האם המשיבים עומדים בחובה לספק לאסירים אלה "מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים לפי הדין החל".

2. כבר בפתח הדברים יודגש כי במישור העיוני המחלוקת בין הצדדים היא לכאורה מצומצמת. המדינה אינה כופרת כלל ועיקר בחובתה לספק לכלל האסירים, לרבות לאסירים הביטחוניים, מזון בהתאם להוראות החקיקה הרלוונטיות. הוראות אלה שזורות בחקיקה ראשית, בחקיקת משנה וכן בנהלים שונים. בענייננו ניתן להסתפק בהפניה

לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: פקודת בתי הסוהר או הפקודה). סעיף 11ב(ב) לפקודה הנושא את הכותרת "תנאי כליאה הולמים" מורה כי "אסיר יוחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו" (להרחבה, ראו: בג"ץ 2632/22 לשכת עורכי הדין נ' נציבות בתי הסוהר, פסקאות 13-20 (31.8.2023)). בהמשך לכך, ובאופן יותר ספציפי, סעיף 11ב(ג)(3) לפקודה קובע כי אסיר זכאי, בין השאר, ל"מי שתייה וכן מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותו". כן ראוי להפנות לתקנה 5(א) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010, הקובעת כי "אסיר זכאי לקבל שלוש ארוחות ביום לפחות, בשעות שיקבע מפקד בית הסוהר; הארוחות יהיו מורכבות ממזון בכמות ובהרכב הנדרשים לשם שמירה על בריאות האסיר". ישנן הוראות חקיקה נוספות המסדירות את הנושא, אך בהקשר הנוכחי אין צורך להידרש לפרטיהן. נקודת המוצא המשפטית היא ברורה: קיימת חובה חוקית מפורשת, שכאמור אינה שנויה במחלוקת בין הצדדים.

3. יוער, כי פקודת בתי הסוהר חלה על כל אדם "הנתון כדין במשמורת בית סוהר", כאמור בהגדרת המונח "אסיר" שנקבעה בסעיף 1 לה. אמנם ישנם סוגים שונים של אסירים ועצירים ביטחוניים, הנבדלים זה מזה בין השאר במעמדם האזרחי והמשפטי. אולם, מכל מקום, לפי ההגדרה האמורה וכן בהתאם לכתבי הטענות מטעם הצדדים – ההליך דנן נוגע לכלל המוחזקים בבתי הסוהר על רקע ביטחוני, והם יכוננו להלן אסירים ביטחוניים.

רקע והשתלשלות ההליכים עד כה

4. מקורה של ההתדיינות בשינויים שהוכנסו בתנאי הכליאה של האסירים הביטחוניים לאחר פרוץ המלחמה המרה ביום שבעה באוקטובר 2023. יש להבהיר כי בניגוד למשתמע מציון התאריך, וכפי שכבר הובהר בפתח הדברים, ההחלטות שהתקבלו לעניין תנאי הכליאה נגעו לכלל האסירים הביטחוניים המוחזקים במדינת ישראל, ולא רק למי שנתפסו במהלך הלחימה ברצועת עזה. כלומר, ההחלטות חלות גם על אסירים ביטחוניים שהם אזרחים ותושבים של המדינה, וכן תושבים של אזור יהודה ושומרון.

5. בתמצית, עד לאותה עת התאפשר לאסירים הביטחוניים לרכוש מוצרי מזון באופן עצמאי במרכזי המכר בבתי הסוהר ("קנטינה") ולהכין את עיקר המזון בעצמם. עם פרוץ המלחמה עברו בתי הסוהר לפעול במתכונת חירום, דבר שהשפיע בהיבטים שונים על תנאי הכליאה. בכל הנוגע לתחום המזון, הופסקה לחלוטין גישתם של האסירים

הביטחוניים לקנטינה ולכלי בישול. בהתאם, שירות בתי הסוהר (להלן: שב"ס) החל לספק בעצמו את מלוא המזון לאסירים, במתכונת של שלוש ארוחות ביום. אף כאן חשוב לחדד: שינויים אלה כשלעצמם, דהיינו ההגבלות על רכישת מוצרים ועל הכנת המזון על-ידי האסירים, אינם הנושא העומד לדיון בפנינו בשלב זה. הם משמשים רק רקע לו.

6. לנוכח השינוי במדיניות ההסעדה גובשו בשב"ס תפריטי מזון לאסירים הביטחוניים, ובהמשך הוכנסו בהם שינויים מעת לעת. הסדרי התזונה החדשים הולידו את ההליך דנן. ההליך עבר מספר גלגולים, בין השאר על רקע עדכונים שונים של תפריטי המזון שנעשו במהלך ההתדיינות. בהתאמה, יתוארו להלן רק עיקרי הדברים שעודם רלוונטיים בעת הזו.

7. העתירה הוגשה אפוא ביום 4.4.2024 והועלו בה טענות קשות לפיהן האסירים הביטחוניים בבתי הסוהר בישראל סובלים מתזונה לקויה וחלקית, מרעב ומאבדן משקל קיצוני. לעתירה צורפו תצהירים מטעם אסירים ביטחוניים וכן מטעם עורכי דין שביקרו את לקוחותיהם בבתי הסוהר.

8. מנגד, המדינה – שלא ערערה כאמור על חובתה לדאוג לתזונתם של האסירים – טענה כי לתפריטי המזון שגובשו יש בסיס מקצועי התואם את הסטנדרטים המקובלים. ליתר דיוק, בתגובה המקדמית מיום 26.6.2024, שהוגשה בבוקרו של מועד הדיון הראשון בעתירה, צוין כי התפריט של האסירים הביטחוניים כולל בקירוב 2,300 קלוריות ליום ועומד בהוראות הדין מבחינת כמותו והרכבו. המדינה הסבירה כי בתחילת הדרך תפריטי המזון נקבעו על-ידי ראש חטיבת הלוגיסטיקה בשב"ס, מבלי שהוצג הליך מקצועי מקדים בהיבטים של תזונה או רפואה. רק לאחר הגשת העתירה, כך הוסבר, תפריטי המזון נבחנו על-ידי דיאטנית מחוז דרום בשב"ס ועודכנו בהתאם לחוות דעתה. בעקבות שאלות ובקשות הבהרה מטעם בית המשפט, ביום 23.7.2024 מסרה המדינה כי התפריט הנוכחי הובא בפני קצין הרפואה הראשי של שב"ס וכי לעמדתו המזון המסופק במסגרתו הוא בכמות ובהרכב הדרושים לשמירה על בריאות האסירים.

9. בעתירה התקיימו שני דיונים קודמים – ביום 26.6.2024 (השופטים טולברג, ד' ברק-ארז ו-ח' כבוב) וביום 10.12.2024 (השופטים ברק-ארז, כבוב ו-י' כשר). לאחר הדיון השני בעתירה, ביום 19.12.2024 הוצא צו על-תנאי שתחם את מסגרת הדיון כדלקמן:

"ניתן בזאת צו על-תנאי המורה למשיבים להתייצב וליתן טעם מדוע לא ינקטו בצעדים המבטיחים כי גם לאסירים הביטחוניים יסופק מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל".

זוהי השאלה המונחת בפנינו כעת, ובה נתמקד. ממילא אין עוד מקום להידרש לטענות נוספות שעלו בעתירה במתכונתה המקורית ואשר חורגות ממסגרת הדיון הנוכחית, כמו גם לטענות נגד שהעלו המשיבים בעניינן.

10. בתצהיר התשובה שהוגש ביום 11.3.2025 חזרה המדינה וטענה כי התפריט הנוכחי של האסירים הביטחוניים עומד בדרישות הדין. בתוך כך הודגש כי הוא גובש במסגרת הליך מקצועי סדור ונתמך בעמדתם של גורמי מקצוע, לרבות תזונאית מוסמכת וקצין רפואה ראשי בשב"ס, ששבו ובחנו אותו מעת לעת. עוד צוין כי התפריט עבר במהלך הזמן שיפורים מסוימים, בהשוואה לתפריט שהיה בתוקף במועד הגשת העתירה. בכל הנוגע לחלוקת המזון, המדינה הבהירה כי זו נעשית באמצעות אסירים מאותו אגף בבית הסוהר, שמתחלפים מדי יום. המדינה הוסיפה כי שב"ס מקיים ביקורות המכוונות לוודא שהתפריט שגובש אכן מסופק בפועל לכלל האסירים הביטחוניים, וצירפה דו"ח בעקבות ביקורת שנערכה בתאריכים 2.1.2025-30.12.2024.

11. לבסוף הובהר כי מערך הרפואה בשב"ס ביצע בדיקות שונות כדי לבחון את מצבה הרפואי של אוכלוסיית האסירים הביטחוניים על רקע התזונה המסופקת לה. בכלל זה צורף לתצהיר התשובה מסמך שנערך על-ידי ראש ענף רפואת אסירים המפרט בדיקות שנערכו. מסמך זה פירט את נתוני ה-BMI של האסירים הביטחוניים בעת קליטתם בשב"ס, אך כלל נתונים חלקיים ביותר ביחס לתקופת הכליאה עצמה. הנתונים היחידים שכללו השוואה למצב קודם התייחסו לבדיקה מדגמית של חמישים כלואים בלבד, ואף זאת מבלי לציין מתי נערכה הבדיקה הקודמת ששימשה בסיס להשוואה.

12. מנגד, בתגובה מטעמן שהוגשה ביום 10.4.2025, העותרות שבו וטענו כי התפריטים ואספקת המזון לאסירים הביטחוניים אינם עומדים ברף החוקי הנדרש. הן הוסיפו כי הבדיקות שנערכו בשב"ס אינן מספקות, וכי אסירים ביטחוניים ממשיכים לדווח לעורכי דינם על מצוקת רעב ועל ירידה משמעותית במשקל. עוד נטען כי קיימים פערים של ממש בין התפריטים שהוצגו לבין המזון המוגש לאסירים בפועל. כמו כן, העותרות ציינו כי הן פנו למשיבים בבקשה לקבלת פרטים נוספים, אך לא קיבלו מענה מספק.

13. בהמשך לכך, ביום 23.5.2025 הגישו העותרות בקשה שכוונה לכך שנורה למשיבים למסור להן את הפרטים הנוספים שהתבקשו. לאחר שהוגשה תגובת המשיבים לבקשה, ביום 12.6.2025 נקבע כי זו תידון בפני ההרכב שידון בעתירה (השופט ע' גרוסקופף).

14. המועד שנקבע תחילה לדיון בהתנגדות לצו על-תנאי ביום 17.6.2025 נדחה בשל המלחמה עם איראן שהייתה עוד בעיצומה. ביום 19.6.2025 נדחתה בקשה דחופה למתן צו ביניים שהוגשה בו ביום. כמו כן, ביום 1.7.2025, בהמשך לבקשת העותרות, ניתנה החלטה נוספת שהורתה על הגשת דו"חות הביקורת הרשמיים שנערכו במתקני הכליאה שבהם מוחזקים אסירים ביטחוניים, בין השאר על-ידי הסניגוריה הציבורית, במעטפה סגורה לעיונו של בית המשפט. בהתאמה, דו"חות אלה הוגשו לעיונו לקראת הדיון.

15. בסופו של דבר, ביום 17.7.2025 התקיים דיון בהתנגדות לצו על-תנאי בהרכב הנוכחי. ערב הדיון ביקשו באי-כוח המדינה להציג לבית המשפט נתונים חסויים במעמד צד אחד. בא-כוח העותרות הביע תרעומת על מועד הבקשה, כאשר עד כה לא הועלו במסגרת ההליך טענות בעלות אופי ביטחוני. לצד זאת, הוא הסכים לקיום דיון במעמד צד אחד באופן מתוחם, בין השאר לצורך בחינת האמור בדו"חות הביקורת. בדיון שהתקיים במעמד צד אחד הוגשו לנו מסמכים נוספים ונתונים ביחס לאסירים המוחזקים בבתי הסוהר הביטחוניים. בהמשך לכך התקיים דיון במעמד כלל הצדדים, ובו הם חזרו על עיקרי טענותיהם.

דיון והכרעה

16. נפתח באמירת המובן מאליו: מדינת ישראל היא מדינת חוק, ועל כן החובה לספק לכלל האסירים את תנאי הקיום הנדרשים על-פי חוק אינה שנויה במחלוקת, ואינה יכולה להיות שנויה במחלוקת. זהו ה"אל"ף-בי"ת" של שלטון החוק. המשיבים אינם חולקים על נקודת מוצא משפטית זו. ואפשר אף לומר – פשיטא שאינם חולקים על כך.

17. נותרנו אפוא עם מחלוקת עובדתית, שעניינה בעיקרו של דבר בשאלת העמידה בסטנדרטים החוקיים. מסגרת הדיון נתחמה בגדרי הצו על-תנאי שניתן, והיא ממוקדת בשאלה אם ננקטים צעדים מספיקים שיבטיחו כי לאסירים הביטחוניים יסופק מזון

המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל. בשנים לב לסדרי הדיון בבית משפט זה בשבתו כבג"ץ, יש לבחון שאלה זו במבט צופה פני עתיד.

18. בשנים לב למסגרת זו של הדיון לא נדרשת התייחסות קונקרטית נוספת לבקשות שהוגשו אלינו לאורך ההליך מטעם הצדדים. כך, מכיוון שעלינו להבהיר את הכללים והנהלים המחייבים ביחס לאספקת המזון בבתי הכלא, אין צורך להידרש לבקשות שהוגשו מטעם העותרות למסירת פרטים נוספים, וכן לביקור של בית המשפט בבתי הסוהר (ביקורים שממילא נערכים מעת לעת במתכונת סדירה). כמו כן, לא נדרש צירוף פורמאלי של המבקשים להצטרף כמשיבים או כידידי בית משפט בנסיבות שבהן הונחו בפנינו טענותיהם בכתב ונשמעו דברים מטעמים בדיונים שהתקיימו.

19. המשיבים טוענים כי הצוות המקצועי של שב"ס עומד מאחורי התפריטים שנקבעו ועוקב אחר הסוגיה, ולפיכך יש לדחות את העתירה. מנגד, העותרות מצביעות על עובדות שלטענתן סודקות בנתוני המדינה, ותומכות את טענותיהן בתצהירים לדוגמה, הכול כמפורט לעיל. יובהר כי אנו מגבילים את התייחסותנו לטענות העקרוניות של העותרות, מבלי להידרש לטענה קונקרטית של אסיר זה או אחר, שמקומה הטבעי להתברר במסגרת עתירת אסיר.

20. תמונת המצב שהצטיירה בפנינו הצביעה על אינדיקציות לכך שאספקת המזון לאסירים במתכונת הנוכחית אינה מבטיחה במידה מספקת את העמידה בסטנדרט החוקי הלכה למעשה. בשנים לב לקשיים שעליהם הצביעו העותרות, עמדת המשיבים אינה מניחה את הדעת. כידוע, עבודת מטה שמובילה לגיבוש תפריטים היא תנאי הכרחי, אך לא מספיק. חובתם של המשיבים היא לוודא שהתוצאות בשטח מבטיחות כי כלל האסירים אכן מקבלים את תנאי הבסיס שקובע החוק.

21. אכן, ניהולו של מערך בתי הסוהר הוא מלאכה מורכבת, ולא כל שכן הדברים אמורים בבתי סוהר שמאכלסים אסירים מסוכנים המוחזקים על רקע ביטחוני. אין צריך לומר שאספקת מזון לכלל אוכלוסיית האסירים, הכוללת מבוגרים וצעירים, אנשים בריאים וחולים, אנשים שלהם מבני גוף שונים מלכתחילה, אף היא מורכבת. אולם, אין במורכבות זו כדי לגרוע כהוא זה מאחריותם של המשיבים למלא אחר חובתם החוקית במקצועיות ובהתאם לדרישות הדין – הן בגיבוש תפריט מזון מתאים לכלל האסירים והן בוודוא של מימושו בפועל. דווקא לנוכח הקשיים הכרוכים במשימה מסוג זה, נדרשת תשומת לב יתרה ליישום הדברים ולמעקב אחריהם.

22. החובה הראשונית בהקשר זה נעוצה בגיבוש תפריטי מזון המתאימים לצרכיהם של האסירים על בסיס עבודת מטה מתאימה. יודגש, כי העתירה שבפנינו אינה נסבה על תקינותו של תפריט זה או אחר, והעותרות הבהירו חזור והבהר כי טענותיהן אינן ממוקדות בהיבט זה. ממילא לא הונחה בפנינו תשתית מתאימה לבחינת תפריט המזון הנוכחי לגופו. אולם, גיבוש התפריט הוא צעד הכרחי שיש לבססו על עמדתם של גורמי המקצוע הרלוונטיים, לרבות בהיבטי רפואה, תזונה ולוגיסטיקה. קביעתו של תפריט מזון צריכה להתבסס על תשתית עובדתית מספקת ולהלום את צרכי האסירים, בהתחשב במספרם הכולל וכן בשונות הקיימת בין אסיר לאסיר. למען הסר ספק יוטעם כי אספקת מזון מסוג זה או אחר אינה אמצעי ענישה ואין לערב במסגרת גיבוש התפריט שיקולים שאינם ממין העניין. הוראות החוק בהקשר זה הן אפוא ברורות למדי, ובהתאם ללשונן הפשוטה יש לספק לכל אסיר מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותו. הא ותו לא.

23. מכל מקום, בגיבוש ראשוני של התפריטים אין די. לפיכך, חובה נוספת הכרוכה בהחזקתם של אסירים היא לבחון את מצבם באופן מתמשך ומקיף, שייתן מענה של ממש לחששות שהועלו ביחס לכמות המזון המסופק להם. מטעם שב"ס נטען כי בוצעו בדיקות כאלה ואחרות, אך מהנתונים שהוצגו עולה שרק מקצתן בחנו את מצבם של אותם אסירים בהשוואה לנתונים קודמים. אף זאת נעשה אך ורק ביחס לחמישים אסירים באופן מדגמי ובלתי מייצג, מבלי להבהיר אם הנתונים הקודמים בעניינם נאספו בעת הקליטה בשב"ס או בשלבים מאוחרים יותר. מדובר בבדיקה שאינה נותנת מענה מספק לטענות שהוצגו בפנינו, אף לא בקירוב. למותר לציין כי בבדיקה חד-פעמית של אסירים, שאינה בוחנת את מצבם לאורך זמן, אין כדי להועיל. כך למשל, אסירים מסוימים יכולים להיחשב כיום במצב גופני תקין לכאורה, כאשר בעת כניסתם לבית הסוהר הם היו במצב של משקל עודף. ברי כי הדבר מעורר חשש ככל שתהליך השינוי נכפה עליהם בשל כמות המזון שסופק להם או טיבו.

24. לנוכח האמור, דומה שתהליך הבדיקה שהוצג לנו אינו אינדיקטיבי במידה הנדרשת. לשם בחינת ההסדרה בתחום אספקת המזון על שב"ס לבצע בחינה עתית של אותם אסירים. בדיקות מסוג זה יש צורך לקיים הן ברמה הכללית, ביחס לאוכלוסיית האסירים כולה, והן ברמה הפרטנית, תוך התמקדות בבית סוהר מסוים ואף באגפים ספציפיים. אלה יוכלו לסייע בתיקוף התאמתו של תפריט המזון שנקבע לצרכיהם של

האסירים בפועל, אף זאת בהתאם לסטנדרט החוקי שעניינו באספקת מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאות האסירים.

25. הצורך במעקב עתי מסוג זה אף גובר על רקע שורת ההחלטות שהתקבלו ביחס לתזונה המסופקת לאסירים הביטחוניים. מאחר שמדובר באסירים שנקבע להם תפריט חדש, שלא נעשה בו שימוש קודם לכן בבתי הסוהר בישראל, ובאסירים שאינם יכולים להשלים את ארוחותיהם באמצעים אחרים (כדוגמת רכישת מוצרים בקנטינה) – מתעצמת החובה לוודא את תוצאותיה של המדיניות הנוהגת.

26. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח מאפיינים אחרים של חלוקת המזון לאסירים הביטחוניים. כאמור, לפי האמור בתצהיר התשובה, חלוקת המזון לתאי האסירים עצמם נעשית באמצעות אסירים מאותו אגף בבית הסוהר, שמתחלפים מדי יום. חלוקה זו של המזון, שעשויה להיות נדרשת מטעמים ביטחוניים, אינה מבטיחה כשלעצמה כי כל אחד מן האסירים מקבל את מנתו. הסתייעות באסירים עשויה להיות נדרשת, ולא לנו לקבוע את נהלי חלוקת המזון. אולם, יש להימנע ממצב שבו חלוקת המזון תיעשה מבלי לוודא שתובטח גם מנתם של האסירים החלשים, מי שהם "רחוקים מהצלחת" תרתי משמע.

27. בהתחשב בכך, חובה משלימה של המשיבים היא להקפיד על ניהול מערך המזון באופן שיבטיח את גישתם של אסירים למזון המגיע להם בהתאם לתפריט שהוגדר, כל אחד ואחד. הנתונים שהוצגו על-ידי שב"ס עצמו הותירו בהקשר זה שאלות ללא מענה. בתוך כך, לא הובהר מהן הערובות לכך שחלוקת המזון תיעשה הלכה למעשה באופן שמבטיח את מימושו של תפריטי המזון בפועל. כמו כן, בשים לב לנתוני הגוף השונים של אסירים ולאפשרות שהמנה ה"סטנדרטית" עשויה לא להספיק לחלקם (על רקע מאפייניהם הפיזיים) לא הובהר כיצד מובטחת תוספת נדרשת למי שזקוק לה. לא הוסבר כיצד הדבר מתבצע במקרה הצורך, באיזו מתכונת ובאיזו מסגרת זמן. יוער בהקשר זה כי בניגוד לעבר, לאסירים הביטחוניים אין כיום כל גישה לרכישת מוצרים בקנטינה של הכלא. הגבלה זו עצמה אינה פוגעת כמובן בזכויות יסוד, אך יש בה כדי להשליך על מימוש החובה להבטיח את המינימום הנדרש. יובהר כי הדברים אמורים מבלי לגרוע מהחובה היסודית של המדינה לספק לאסירים הביטחוניים את תנאי הקיום הבסיסיים הדרושים להם, אף בנסיבות שבהן מתאפשרת גישה לקנטינה.

28. אם כן, חובתם של המשיבים לנקוט צעדים שיבטיחו אספקת מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין, חלה הן במישור של גיבוש תפריטי המזון והן במישור של

הוצאת התכנית התזונתית מן הכוח אל הפועל. לצורך כך המשיבים נדרשים, מבלי למצות, לגבש תפריטי מזון שיעמדו בסטנדרט החוקי שנקבע ולקיים מעקב עתי אחר נתונייהם של האסירים הביטחוניים (כך שהמעקב יתייחס למצבו של האסיר על פני זמן). כן יש לוודא שחלוקת המזון תבטיח בפועל את גישתו של כל אסיר למזון שהוקצה לו בהתאם לתפריטי שב"ס, וכן תאפשר תוספת מזון כאשר זו נדרשת בהתאם לצרכיו ולנתוניו האישיים של האסיר.

29. ניתנת האמת להיאמר: חלק מן האסירים הביטחוניים שעניינם נדון בפנינו ביצעו מעשים קשים ונפשעים. אולם, כפי שציין המשנה לנשיא סולברג בעבר: "אחריותנו-שלנו כשופטים, אינה מתמצית בשליחת אנשים אל מאחורי סורג ובריח; עלינו לעמוד על משמר זכויותיהם" (בג"ץ 158/21 רופאים לזכויות אדם נ' השר לביטחון פנים, פסקה 4 לחוות דעתו של השופט סולברג (31.1.2021)). הנשיא י' עמית ציין אף הוא כי "חברה נמדדת, בין היתר, ביחסה לאסירים" (בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים, פסקה 1 (29.12.2022)). נחזור ונדגיש: מדינת ישראל היא מדינת חוק. זהו מקור עוצמה חשוב, שאיננו יכולים להרשות לעצמנו לוותר עליו.

30. קשה להתעלם מהרגשות הסוערים והכאב על רקע המלחמה, ולא כל שכן על רקע המצוקה של אחינו החטופים בעזה, שאותם אנו משווים נגד עינינו כל העת. אולם, אין בכך כדי להשכיח או לטשטש את החובות המוטלות על הרשויות העוסקות במלאכה במדינת ישראל. אין מדובר כאן בחיים נוחים או במותרות, אלא בתנאי הקיום הבסיסיים הנדרשים על-פי החוק. בל יהא חלקנו עם הגרועים שבאויבינו. לא נלך בדרכם של ארגוני הטרור (ראו: חוות דעתי בבג"ץ 4268/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון (18.9.2024)). לצד זאת, יש לזכור שעדויותיהם הכואבות של פדויי שבי ששוחררו מלמדות כי משטר מזון נוקשה יותר אינו מיטיב את סבלם של אחינו החטופים הנתונים עדיין בצרה ובשביה, ואף להפך.

31. לקראת סיום אציין כי הדי המלחמה הגיעו בעקיפין גם לבית המשפט. הדיונים בתיק זה היו מלווים בהתנהגות בלתי הולמת מצד חלק מן הנוכחים באולם בית משפט, כזו שאף כללה הפרעה למהלך הדיון התקין. הכאב, שלו אנו שותפים, אינו יכול להצדיק פגיעה ביכולתם ובחובתם של בתי המשפט למלא את תפקידם, גם כאשר מדובר בנושאים רגישים או מעוררי מחלוקת.

32. אשר על כן, ובשים לב לכך שהמשיבים אינם חולקים על חובתם על-פי חוק כלפי כלל האסירים, אני סבורה כי יש להורות על הפיכתו של הצו על-תנאי למוחלט, במובן זה שהמשיבים יחויבו לנקוט בצעדים המבטיחים כי גם לאסירים הביטחוניים יסופק מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל, כפי שפורט בהרחבה לעיל.

33. בשלב זה הגיעה לעיוני חוות דעתו של חברי השופט ד' מין. כפי שהובהר בחוות דעתו, המחלוקת בינינו אינה נוגעת לשורת הדין במישור העקרוני, אלא לשאלת יישומו במקרה דנן. חברי סבור כי התצהירים והמסמכים שהוצגו לעיוננו על-ידי המדינה מניחים את הדעת בכל הנוגע לעמידתה בדרישות הדין, בציינו בין השאר כי ככל שהוצגו דוגמאות אחרות הרי שמדובר במקרים פרטניים, אשר אין מקום לבררם בהליך הנוכחי. מבלי לפרט אני מבקשת אפוא להבהיר כי לשיטתי החומרים שהוגשו לעיוננו, הן על-ידי העותרות והן על-ידי המשיבים עצמם, לרבות החומרים החסויים שהוגשו במעמד צד אחד, סודקים בחזקת התקינות שממנה נהנית המדינה על דרך הכלל. חרף הצעדים הננקטים על-ידי המשיבים, המידע שהוצג בפנינו העלה ספקות ממשיים ביחס למצב התזונה בפועל של האסירים הביטחוניים, ולא במקרים חריגים בלבד. בשל המגבלות החלות עלינו לא ניתן להוסיף פירוט. אולם, לא למותר לציין כי הד לכך ניתן למצוא בפומבי גם במסמך רשמי מטעם הסניגוריה הציבורית שהוגש לשר המשפטים (ראו: הסניגוריה הציבורית דוח פעילות שנתי 2024, בעמ' 73). במצב דברים זה, אני סבורה כי אין מנוס מקבלת העתירה.

34. סוף דבר: דין העתירה להתקבל, כמפורט בפסקה 32 לעיל. בנסיבות העניין, בהתחשב במורכבותו של ההליך ובתוצאה הסופית, אציע שהמשיבים יישאו בהוצאות העותרות בסך של 20,000 שקלים.



דפנה ברק-ארז  
שופטת

אין בידי להצטרף לתוצאה אליה הגיעה חברתי השופטת ד' ברק-ארז.

1. נקודת המוצא עליה לא יכול להיות חולק, היא כי גם בשעת מלחמה קשה ועקובה מדם כגון זו המתרחשת עלינו בימים אלה, על המדינה לפעול בגבולות הדין (בג"ץ 4268/24 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שר הביטחון, פסקה 24 (18.9.2024); בג"ץ 3451/02 אלמדי נ' שר הביטחון, פ"ד נו(3) 30, 34-35 (2002)). בתוך כך, אין כל ספק כי על המדינה על כלל זרועותיה, לרבות שירות בתי הסוהר, לפעול בהתאם לחובה המוטלת עליה בדין להחזיק אסירים ועצירים בתנאי כליאה הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותם ובכבודם, ולספק להם מזון בכמות ובהרכב המתאימים לשמירה על בריאותם (סעיפים 11ב(ב)-(ג) לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971; תקנה 5(א) לתקנות בתי הסוהר (תנאי מאסר), התש"ע-2010; סעיף 9(ב)(3) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996; תקנה 8(א) לתקנות סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים) (תנאי החזקה במעצר), התשנ"ז-1997). בהקשר זה מסכים אני עם חברתי שכנגזרת מהחובה האמורה, על שירות בתי הסוהר להקפיד על ניהול מערך המזון בבתי הסוהר באופן שיבטיח את גישתם של אסירים למזון המגיע להם על פי הדין. כמו כן מקובל עליו כי הספקת מזון אינה אמצעי ענישה, ואין לערב במסגרת קביעת תפריט המזון המוגש לאסירים שיקולים שאינם ממין העניין. במישור העקרוני אפוא רואה אני עם חברתי עין בעין. אך מכאן דרכינו מתפצלות.

2. במסגרת הצו על-תנאי שניתן ביום 19.12.2024, שהוא זה התוחם את דיוננו, נקבע כי על המשיבים לבוא וליתן טעם "מדוע לא ינקטו בצעדים המבטיחים כי גם לאסירים הביטחוניים יסופק מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל". לעמדת חברתי, תמונת המצב שהצטיירה לפנינו הצביעה על אינדיקציות לכך שהספקת המזון לאסירים במתכונת הנוכחית אינה מבטיחה במידה מספקת את העמידה בסטנדרט החוקי. איני שותף לעמדה זו. לאחר עיון בכתבי הטענות שהוגשו מטעם המשיבים לאורך ההליך ולאחר שמיעת טיעוניהם בעל-פה לפנינו, שוכנעתי כי המשיבים אכן נוקטים בצעדים המבטיחים עמידה בדרישות הדין בכל הנוגע למזון האסירים הביטחוניים.

3. באשר לתפריט המזון, מכתבי הטענות שהגישו המשיבים עולה כי לאחר הגשת העתירה נערכה עבודה מקצועית בשב"ס שבעקבותיה אושר על ידי נציב בתי הסוהר תפריט עדכני שהחל להיות מיושם בפועל ביום 17.6.2024. תפריט זה גובש במסגרת

הליך מקצועי סדור ומקיף, שכלל בחינה מקיפה של גורמי המקצוע בשב"ס לרבות בחינה וחישוב של ערכים תזונתיים. התפריט כולל שלוש ארוחות ביום ונתמך בחוות דעת של דיאטנית קלינית מומחית יחד עם ראש ענף המזון בשב"ס, לפיה הוא עולה בקנה אחד עם אמות המידה המשפטיות הקבועות בדין. התפריט גם נתמך בעמדתו של קצין רפואה ראשי בשב"ס, שהבהיר כי עמדתו המקצועית היא שהמזון הכלול בו הוא בכמות ובהרכב הנדרשים לשם שמירה על בריאות האסירים. כל זאת מבלי להיזקק לקנטנת האסירים המהווה פריווילגיה שאינה נלקחת, ובצדק, בחשבון (וראו: בג"ץ 7753/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי, פסקה 36 (23.11.2023) (להלן: עניין האגודה לזכויות האזרח)). העותרים אכן הדגישו לא פעם כי עתירתם אינה ממוקדת בהיבט זה, אולם לא יהיה זה מיותר לציין כי מקום שבו הכרעות הרשות מעוגנות בחוות דעת מקצועיות, בית משפט זה לא ייטה להתערב בהן, אף אם עומדות מנגד חוות דעת מקצועיות חולקות (ראו והשוו: בג"ץ 2887/04 אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד סב(2) 57, 98-96 (2007); בג"ץ 4874/21 אליקים בן ארי בע"מ נ' רשות מקרקעי ישראל, פסקאות 29-33 (6.2.2022)).

4. באשר להספקת המזון בהתאם לתפריט בפועל, גם בעניין זה הציגו המשיבים תשובות מספקות. צוין כי שירות בתי הסוהר מקפיד על הספקת המזון באופן יומי בהתאם לתפריט. הכמות היומית המספקת לכל אגף ואגף נספרת, נשקלת ומועברת בהתאם לכמות האסירים באגף, ואם מתברר כי ישנם חוסרים ביחס לתפריט שגובש, גורמי שב"ס פועלים להשלימם באופן מיידי. כמו כן נערכות ביחידות שב"ס השונות ביקורות עיתיות במספר דרגים שמטרתן לבחון את התאמת המזון המסופק בפועל לתפריט שגובש. ביקורות אלה נעשות הן על ידי גורמים ביחידות, באופן יומיומי; הן על ידי ענף מזון; והן על ידי צוות ביקורת נושאי. בתוך כך, במהלך חודשים דצמבר 2024 וינואר 2025 נערכו ביקורות ספציפיות של גורמי המקצוע בענף מזון שנועדו לוודא את איכות וכמות המזון המסופק לאסירים הביטחוניים. במסגרת זו נבדקה התאמת המזון הכלול בתפריט למזון המוגש בפועל, וככלל נמצאה התאמה מלאה. נוסף על כך נוקטים גורמי שב"ס בצעדים שיבטיחו שחלוקת המזון בפועל בתוך האגפים, הנעשית על ידי אסירי האגפים עצמם בשל שיקולים ביטחוניים, תיעשה בצורה שוויונית ובהתאם לתפריט, כאשר אף בהקשר זה מתבצעות ביקורות במספר רמות.

5. בהינתן כל האמור, לא שוכנעתי כי המשיבים אינם נוקטים בצעדים המבטיחים הספקת מזון בהתאם לדין, כלשון הצו על-תנאי שניתן. אף אם אפשר להעלות על הדעת צעדים אחרים שניתן היה לנקוט בהם, אין בכך כדי להצדיק את התערבותנו (וראו והשוו:

בג"ץ 7839/19 פלוני נ' משטרת ישראל, פסקה 22 (19.10.2020); בג"ץ 5030/22 תנועת רגבים נ' שר הביטחון, פסקה 26 (20.8.2023); בג"ץ 8397/06 אדוארדו נ' שר הביטחון, פ"ד סב(2) 198, 211-212 (2007); בג"ץ 1878/09 ארז נ' שר האוצר, פסקאות 38 ו-43 (13.7.2011)). ככל שקיימים כשלים מקומיים או מקרים פרטניים שלגביהם מצב הדברים שונה, הרי שאלה חורגים מהמסגרת העקרונית של העתירה ואין מקומם להתברר באכסניה זו (וראו למשל: עניין האגודה לזכויות האזרח, פסקה 34; בג"ץ 466/24 קרמר נ' שירות בתי הסוהר (8.2.2024)).

נחה דעתי אפוא כי המשיבים אכן נוקטים בצעדים המבטיחים עמידה בדרישות הדין ואין כל מקום להתערבותנו. על כן אם דעתי תישמע נדחה את העתירה ללא צו להוצאות.



דוד מינץ  
שופט

השופט עופר גרוסקופף:

במחלוקת העובדתית שנפלה בין חברתי לבין חברי עלי להצטרף לחברתי, השופטת דפנה ברק-ארז. אבהיר בקצרה את עמדתי.

1. נקודת המוצא להכרעתנו היא הצו על תנאי שניתן ביום 19.12.2024. לצו על תנאי הניתן בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק משמעות כפולה: מחד גיסא, הוא תוחם את הדיון, וממקד אותו אך ורק בנושאים המוגדרים בצו. בהתאם, הרשות אינה נדרשת להוסיף ולהתייחס לסוגיות שלא נכללו בצו על תנאי; מאידך גיסא, הוא מלמד כי באותן סוגיות שנכללו בצו על תנאי העותרים צלחו את הנטל הראייתי הראשוני שהיה מוטל עליהם להצביע על פגם לכאורי בהתנהלות הרשות, ומטיל על הרשות את הנטל להניח בסיס ראייתי מספק המלמד שלא נפל פגם בהתנהלותה. כנגזר מכך, משניתן צו על תנאי, הרשות מחויבת בהגשת תשובה מגובה בתצהירים הממוקדת בסוגיות שהוגדרו בו – ככל

שהתשובה מספקת תידחה העתירה, ואם לאו העתירה תתקבל והצו על תנאי יהפוך למוחלט (לעניין נפקות מתן צו על תנאי ראו: בג"ץ 8150/98 תאטרון ירושלים לאמנויות הבמה נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נד(4) 433, 445 (2000); בג"ץ 394/99 מקסימוב נ' משרד הפנים, פ"ד נח(1) 919, 929 (2003); בג"ץ 7647/16 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' שרת התרבות והספורט, פסקה 85 לפסק דינו של המשנה לנשיאה חנן מלצר (13.5.2020); דפנה ברק ארז משפט מינהלי כרך ד: משפט מינהלי דיוני 436-437 (2017); יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ד – סדרי הביקורת המשפטית 2791-2792, 2804-2803 (2017)).

2. כך גם פועל הצו על תנאי שניתן בעתירה זו. מחד גיסא, הוא צמצם באופן משמעותי את הנושאים לגביהם נדרשו המשיבים להניח את הדעת, והבהיר כי הם אינם נדרשים לספק הבהרות נוספות ביחס למדיניות ההחמרה בתנאי אספקת המזון לאסירים הביטחוניים כשלעצמה, ובכלל זה להבחנה שהיא יצרה בהיבט זה בין קבוצת אסירים זו לבין יתר האסירים המוחזקים בבתי הכלא בישראל. משמעות הדברים היא שבית משפט זה לא ראה לנכון להתערב בעצם שינוי מדיניות ההזנה של האסירים הביטחוניים בעקבות מצב המלחמה בו שרויה מדינת ישראל מאז ה-7 באוקטובר 2023. מאידך גיסא, הוא שיקף התרשמות ראשונית של בית המשפט לפיה העותרים הניחו תשתית ראייתית מספיקה המלמדת לכאורה על חשש שבעקבות ההחמרה האמורה נדרשים צעדים נוספים "המבטיחים כי גם לאסירים הביטחוניים יסופק מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין החל". בהמשך לכך, עבר הנטל אל המדינה להראות כי היא נוקטת בכל הצעדים הנדרשים על מנת להוסיף ולעמוד בחובה, שאינה שנויה במחלוקת, לספק את תזונת האסירים הביטחוניים בהתאם לנדרש על פי החקיקה הרלוונטית גם לאחר שינוי המדיניות האמור.

3. לוז המחלוקת בין חברתי לבין חברי הוא בשאלה האם המדינה עמדה בנטל זה. לאחר שעיינתי הן בחומר הגלוי והן בחומר החסוי, התרשמתי הברורה היא שהתשובה על כך שלילית, ועל כן אינני רואה מנוס מהפיכת הצו על תנאי למוחלט, באופן המפורט בחוות דעתה של חברתי, השופטת ברק-ארז. פירוט ההיבטים בהם תשובות המדינה אינן מניחות את הדעת מצוי בחוות דעת חברתי, ולפיכך אסתפק בהדגשת הנקודות המרכזיות לדידי בהן מענה המדינה אינו מספק.

4. בתשובתה לצו על תנאי ביססה המדינה את התייחסותה בעיקר על טיעונים ברמה הכללית, הנוגעים למדיניות ההזנה החדשה שאומצה ולתפריט המזון העדכני שנקבע.

חלק זה של ההתייחסות חשוב כמובן, ואולם בצדו נדרש היה להציג נתונים פרטניים, המלמדים על יישום נאות בפועל של המדיניות והתפריט ברמת השטח, ולחילופין, על תקינות מצבם התזונתי של האסירים הביטחוניים הלכה למעשה. כך, במיוחד בשים לב לטענות הקשות שהועלו ולראיות הרבות שהובאו על ידי העותרות בעניין תזונת חסר של אסירים ביטחוניים הלכה למעשה. בחלק זה של הנטל לא עמדה המדינה. ויובהר, המדינה הציגה לפנינו נתונים חלקיים גם בעניינים אלה, ואולם בנתונים הללו לא היה כדי ללמד את שנדרשה המדינה לשכנע – ובשל חיסיון חלק מהנתונים אמנע מלהרחיב.

5. היבט מרכזי בעטיו לא ניתן להסתפק בהבהרות המדינה, הוא שהוראות הדין, כפי שעוגנו בין השאר בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 ובתקנות שהותקנו מכוחה, אינן מתייחסות לנאותות אספקת המזון לכלל האסירים הביטחוניים כקבוצה, אלא לאופן בו מובטחת התזונה הנדרשת של האסיר הביטחוני כפרט. לפיכך, גם אם נקבל כי תפריט המזון העדכני עומד בדרישות החוק, ונניח כי הוא מיושם ברמת המזון המסופק לכלל האסירים הביטחוניים, עדיין נדרש להשתכנע כי ננקטים הצעדים הדרושים להבטיח שדרישות החוק מקוימות ברמת האסיר הבודד. הנתונים שהוצגו לפנינו אינם מאפשרים להשתכנע בכך. נהפוך הוא, הם מעוררים חשש כי החלשים מקבוצת האסירים הביטחוניים סובלים מתת תזונה, וכי הצעדים הננקטים למנוע תופעה זו על ידי המדינה, אינם מספקים.

6. במצב דברים זה, אין מנוס מהפיכת הצו על תנאי למוחלט, על מנת להבטיח כי הסטנדרטים המינימאליים בהם המדינה חייבת כלפי כל אדם המוחזק על ידה, יהיה נקלה ובזוי כאשר יהיה, ישמרו גם בימים קשים אלה. כך, לא רק משום שזוהי מצוות המחוקק, אלא גם על מנת לשמר את צלם האדם שבנו.



עופר גרוסקופף  
שופט

הוחלט פה אחד כי על המשיבים חלה חובה לספק לאסירים הביטחוניים מזון המאפשר תנאי קיום בסיסיים בהתאם לדין.

העתירה התקבלה כאמור בפסק דינה של השופטת דפנה ברק-ארז, בהסכמת השופט עופר גרוסקופף, כנגד דעתו החולקת של השופט דוד מינץ שסבר כי דין העתירה להידחות.

ניתן היום, י"ד אלול תשפ"ה (07 ספטמבר 2025).

תוקן היום, ט"ו אלול תשפ"ה (08 ספטמבר 2025).



עופר גרוסקופף  
שופט



דוד מינץ  
שופט



דפנה ברק-ארז  
שופטת