



7 ביולי 2019

לכבוד

גונדר, אשר וקנין

בדואר אלקטרוני: ips@mail.gov.il

ממלא מקום נציב בתי הסוהר

שלום רב,

### הנדון: תרגום והנגשה של נהלים ופקודות שב"ס לערבית

אנו פונות אליך בדרישה לפרסום נהלי שירות בתי הסוהר ופקודותיו (להלן "נהלי שב"ס") בשפה הערבית. רוב הכלואים המצויים במשמורת שב"ס אינם שולטים בשפה העברית, וחלק משמעותי מהם אינו דובר עברית כלל. אי-פרסום הנהלים בשפה המובנת למרבית הכלואים פוגעת בזכות לשוויון, וגורמת לכך שעצורים ואסירים אינם מכירים את זכויותיהם, אינם יודעים כיצד מתקבלות החלטות שונות בעניינם וכיצד להשיג עליהן. מצב זה אף שולל מאותם אסירים את הזכות לפנות לערכאות המוסמכות במקרה של פגיעה בזכויותיהם בניגוד לנהלים.

### **פגיעה בזכותם של האסירים דוברי הערבית לשוויון**

1. על פי נתוני השב"ס, בסיום שנת 2018 היו 14,531 כלואים במשמורת שב"ס. מבין 9,003 האסירים והעצורים על רקע פלילי 4,585 כלואים ערבים, בהם 877 תושבי השטחים - הגדה ועזה, ועוד כ- 450 תושבי ירושלים המזרחית. בנוסף, נכון לאותה עת (סוף 2018) הוחזקו במתקני שב"ס בישראל 5,528 עצירים ואסירים ביטחוניים נוספים, רובם ככולם פלסטינים תושבי שטחים. **כלומר כ-67% מהכלואים בישראל הינם ערבים שאינם שולטים בשפה הערבית.**

2. למרות זאת, שירות בתי הסוהר מפרסם ומנגיש את נהליו לאסירים ועצורים בשפה העברית בלבד, ואינו מתרגם את הנהלים לשפה הערבית. במקרה זה, עוצמת הפגיעה בזכותם לשוויון של דוברי ערבית חמורה במיוחד בשל חיוניות המידע הכלול בנהלים.

3. החובה המוטלת על רשויות השלטון לפרסם את מסמכיהן ופקודותיהן הרשמיים בשפה הערבית קבועה בסימן 82 לדבר המלך במועצתו בארץ-ישראל, וקיבלה משנה תוקף בפסיקת בתי המשפט בנושא (בג"ץ 4112/99 **עדאלה המרכז לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' עיריית תל אביב יפו**, פ"ד נו(5) 393 (2002); ע"א 4926/08 **נאשף נ' הרשות הממשלתית למים ולביוב** (פורסם בנבו, 9.10.2013); בג"ץ 8031/12 **המוקד להגנת הפרט נ' מנכ"ל הביטוח הלאומי** (פורסם בנבו, 5.6.2014)).

4. הדין בישראל משקף את החובה לקיים שוויון הזדמנויות לדוברי ערבית, בדגש על מימוש זכותם של דוברי ערבית לעשות שימוש בשפתם על מנת לקבל מידע או לשם מימוש שוויון של זכויות הקבועות בחוק, ולשם מתן הזדמנות להשתתפות שווה בחיים האזרחיים.

5. הדין והפסיקה מכירים בזכות לשוויון הזדמנויות לדוברי ערבית בהקשרים רבים: בגישה למכרזים פומביים המפורסמים ע"י משרדי ממשלה ויחידות סמך (תק' 15 ו-24 א' לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993, ר' עת"מ (מנהלי באר שבע) 292/09 עתיד - **רשת חינוך לבתי ספר בע"מ נ' מועצה מקומית ערערה** (פורסם בנבו, 02.07.2009)); החובה לפרסם תכניות מתאר בערבית באזורים בהם האוכלוסיה מעורבת או ערבית ברובה, וזאת על מנת לאפשר לכלל האוכלוסיה לממש את זכות ההשתתפות והשימוע הניתנת לציבור בהליכי התכנון (סעיף 1א(2), 89 ו-117 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, הקובע חובה לפרסם הודעות בערבית על הפקדת תכניות באזורים שבהם 20% מהאוכלוסיה או יותר דוברי ערבית); זכותם של תלמידים דוברי ערבית לחינוך שוויוני ובזכות לקבל להבחן ולקבל מידע בשפתם (ר' למשל: בג"ץ 4069/19 ה.ס. נ' **מנכ"ל משרד החינוך**); הזכות לקבל מידע ממאגרי מידע בערבית (חוק הגנת הפרטיות (התשמ"א 1981) קובע בסעיף 13 (ב)), ועוד.
6. זאת ועוד, הפסיקה הכירה בזכותם של דוברי ערבית לגישה לנהלים, טפסים וכללים החיוניים לעמידה על זכויותיהם, בשפתם. בשתי עתירות עקרוניות שהוגשו נגד המוסד לביטוח לאומי, אשר בעקבותיהן תרגם גם משרד הפנים את טפסיו לערבית (בג"ץ 8031/12 **המוקד להגנת הפרט נ' מנכ"ל הביטוח הלאומי** (פורסם בנבו, 5.6.2014); בג"ץ 2203/01 **אב"י - האגודה הבינלאומית לזכויות הילד נ' המוסד לביטוח לאומי** (פורסם בנבו, 1.7.2009)).
7. הנהלת בתי המשפט הכירה בזכויותיהם של דוברי הערבית לקבל שירותים שוויוניים ככל הניתן בשפתם, במיוחד כאשר הדבר נוגע לזכות להבין ולהישמע במסגרת הליכים משפטיים המתקיימים בעניינם. בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ התחייבה לקיים מערך תרגומים מקצועי אשר יבטיח אספקת שירותי תרגום לשפה הערבית בבתי המשפט באופן נגיש ומהיר (בג"ץ 792/02 **עדאלה נגד מנהל בתי המשפט** (פורסם בנבו, 26.6.2003)).
8. רשות האכיפה והגבייה הכירה אף היא, בחובתה לתרגם את הטפסים המשמשים זוכים וחייבים בהוצאה לפועל ואת הודעות האזהרה השונות המועברות לחייבים לשפה הערבית, וכן לאפשר מענה בשפה הערבית בעת פנייה לפקידי לשכות ההוצאה לפועל (**בתגובה מיום 21.1.2015 לפניית האגודה לזכויות האזרח** מיום 4.12.2014).
9. בדו"ח משנת 2002 קובע מבקר המדינה כי: **"מאחר שהערבית היא שפתו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, וכדי להבטיח שוויון, לספק שירותים ראויים ולהקל את הגישה לרשויות גם במגזר זה, על הרשויות להוסיף לאתרי האינטרנט תרגום לערבית, לפחות של מידע חיוני ומידע על אופן השימוש בשירותים הממשלתיים הניתנים באמצעות האינטרנט."** (משרד מבקר המדינה דוח שנתי 53 לשנת 2002, עמ' 210-211).
10. בהמשך לדו"ח המבקר האמור, התקבלה החלטה של ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה מיום 15 ביוני, 2003 אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-3 ביולי 2003, ולפיה אתרי האינטרנט של משרדי הממשלה יכללו, החל משנת התקציב 2004 מידע בשפות עברית וערבית. מאז התקבלה החלטת הממשלה הונגשו חלק מהתכנים הטפסים והפעולות באתרי משרדי הממשלה בשפה הערבית, ובראשם אתר משרד המשפטים.

11. הנגשה של הנהלים בעברית בלבד פוגעת בזכותם של הכלואים הערבים לשוויון באופן המשליך על שני תחומים עיקריים, שלא ניתן להפריז במשקלם. ראשית נפגעת זכותם לגישה שווה למידע רלוונטי ביותר לחייהם: הכללים המסדירים את התנהלות הכלא ואת סדר יומם. שנית, נמנעת מהם גישה שוויונית לדין ולערכאות ולהגנה על זכויותיהם, כפי שיפורט בהמשך הדברים.

### **החובה לפרסום נהלים והזכות למידע**

12. נהלי שב"ס מהווים הנחיה פנימית רשמית ומחייבת של רשות שלטונית בישראל. החובה לפרסום נובעת מעקרון חופש המידע ומהחובה לפרסום הנחיות פנימיות לפיהן פועלות רשויות מנהליות. יתר על כן, הושם בפסיקה דגש חובת הרשות לוודא כי מידע מפורסם על ידי הרשויות באופן אפקטיבי ונגיש, לציבור בכלל ולציבור הרלוונטי במיוחד. כדבריו של השופט גולדברג:

**"הנדרש לצורך עמידה בחובת הפרסום הוא כי הפרסום יהא סביר. בחינת הסבירות תיקבע לאור יעילותו של הפרסום. על הרשות המינהלית לפרסום את ההנחיות הפנימיות באופן אפקטיבי, שיקים הנחה סבירה כי הן תגענה לידיעת הפרט, אשר ההנחיות נוגעות אליו, כשמידת האפקטיביות מותאמת למהותה של ההנחיה הספציפית. ככל שחשיבותה של ההנחיה מבחינת זכויותיו וחובותיו של הפרט גדולה יותר, כך תידרש הרשות לנקוט אמצעים אפקטיביים יותר על-מנת להביא את ההנחיה לידיעת הפרט. שכן, אין דינה של הנחיה הקובעת כלל פורמאלי או טכני בלבד, כדינה של הנחיה שיש בה להקים זכות לאזרח, או לפגוע בזכותו" (בג"ץ 1477/96 נמרודטקס בע"מ נ' משרד התעשייה והמסחר פ"ד נג 193 5, 201 (1998)).**

13. בהקשר לפרסום נהלים רשמיים לפיהם פועלת רשות, נקבע בעת"ס (י-ם) 530/07 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' משרד הפנים (פורסם בנבו, 5.12.07), כי החובה לפרסום הנהלים באופן אפקטיבי מתעצמת בהתאם להיקף הסמכויות המופעלות ובהתאם לצורך האוכלוסיה המושפעת מהם בפרסומם:

**"המשיב מפעיל סמכויות רחבות היקף ובעלות השפעה גורלית על סוגי אוכלוסייה שונים. הצורך בפרסום המיידני נובע הן בשל סוג הסמכויות שמפעיל המשיב שלעיתים נוגעות לזכויות יסוד מהמעלה הראשונה כגון הזכות לחיי משפחה, זכויות של קטינים, הזכות לתושבות, הזכות לחירות ועוד. חשוב לציין כי חובת הפרסום המיידני, העדכון ונגישות המידע נובעת גם מסוג האוכלוסייה בה מדובר. לעיתים קרובות מדובר באוכלוסייה חלשה, חסרת אמצעים, בעלת ידע חלקי בלבד ולעיתים זרה בארץ, ללא ידע של שפה או אפילו מידע בסיסי. לסוגי אוכלוסייה אלה, הנזקקים מדי יום לשירותיו של המשיב, המידע אודות הנהלים, המדיניות וההנחיות הינו לא פחות מאשר "אוויר לנשימה" ובהיעדרו הם מתקשים להבין אל**

**נכונה את מעמדם ולעמוד על זכויותיהם ולקבל – במקרים המתאימים –  
את הזכויות המגיעות להם על פי הדין וכללי המנהל התקין .”**

14. דברים אלה יפים גם לענייננו. נהלי שב"ס מסדירים כל פן בחייו וביומו של האסיר, מבהירים את זכויותיו של האסיר ומפרטים את תוכן האיסורים החלים עליו במצבים שונים. מידע זה הוא חיוני להתנהלות תקינה של האסירים, וגישה אליו הכרחית לצורך השגה ופניה לערכאות המוסמכות בתלונה או בעתירה, במקרה של פגיעה בזכויותיהם.
15. הנהלים חולשים על כל תחום בניהולם של בתי הסוהר, והם בעלי השלכות מהותיות על חייהם של ציבור האסירים והעצורים. כך למשל, נהלי שב"ס מסדירים את זכותם של העצורים לקבלת טיפול רפואי הולם (נוהל מספר 02-1001); מבהירים באילו מקרים ירכוש שב"ס ציוד רפואי חיוני עבורם (נוהל מספר 01-2009) ובאילו מקרים יחולקו לאסירים תרופות מרשם (מספר נהל 02-1016); מסדירים את תנאי עבודתם של האסירים ואת התנהלותן של פעילויות פנאי ותכנונית שיקום לאסיר (פקודה מספר 04.54.02 ונוהל מספר 04-71.00); מבהירים מתי מותר לאסיר להעדר מעבודתו, למשל מפאת מחלה (נוהל מספר 02-1010). הנהלים קובעים גם את סדרי עבודתם של הסוהרים ושל צוות בתי הסוהר, ובהם כללים המיועדים לשמור על כבודם של הכלואים: כללים המסדירים חיפוש על גופם ובכבודתם; צילום ותיעודם בבית הסוהר; איסוף מידע גנטי מהאסירים; כליאה באגפים הסגורים והשמורים; ענישה ושימוש בכוח.
16. נהלי שב"ס קובעים גם את סדרי ההליך המשמעותי החל על אסירים ומגדירים מהי התנהגות המהווה "עבירת משמעת", את שלבי ההליך המשמעותי, העונשים והחובים שניתן להטיל על אסיר במסגרתו, תקופת ההתיישנות החלה על עבירות וזכויותיו של האסיר במסגרת ההליך (פקודה 04.13.00 "דין משמעותי אסירים") ועוד. כמו כן, קובעים הנהלים את כללי מיצוי ההליך המנהלי החלים על אסירים (פקודה 04.31.00).
17. גישה לנהלים אלה חיונית לצורך הבנת האסירים את המסגרות והכללים החלים עליהם, וליכולתם לפעול למיצוי זכויותיהם. בהעדר גישה לנהלים המסדירים פנים רבים כל כך בחייהם, נאלצים האסירים והעצורים דוברי הערבית להתנהל בכל באי ידיעה ובאי הבנה של ההחלטות המתקבלות לגביהם. במצב זה מחריפים הזרות ואי שיתוף הפעולה של הכלואים עם מערך הכליאה, וחמור מכך - נפגעים סיכוייהם של האסירים לעבור תהליך שיקום מוצלח בזמן שהותם בכלא.

**פגיעה בזכות הגישה לערכאות ולדין**

18. פרסום ההנחיות בשפה העברית בלבד פוגע בזכות העיון של האסירים דוברי הערבית, המהווים את מרבית הציבור הכפוף לנהלים אלה לידיעת הדין ולגישה לערכאות, זכויות המהוות שער לאכיפת כל יתר זכויותיהם.
19. הוראות הדין והפסיקה קבעו שוב ושוב, כי אין לפגוע בזכותו של המיעוט הגדול ביותר בישראל, ששפתו היא בעלת מעמד מיוחד לגישה לערכאות **בשפתו**.

20. חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 קובע כי אם "הוברר לבית המשפט שהנאשם אינו יודע עברית, ימנה לו מתרגם או יתרגם לו בעצמו" (סעיף 140 לחוק). עוד קובע החוק כי אם הוגשה ראייה שאינה בעברית או בלשון השגורה בפי בית המשפט ובעלי הדין, כי אז תתורגם בידי מתרגם, וכי כל עדות או ראייה שתימסר בלשון שאינה עברית, תתורגם ותיכתב בפרוטוקול בעברית (סעיף 141 לחוק סדר הדין הפלילי).

21. במהלך השנים עמדו בתי המשפט הקשר בין הזכות לשפה לבין הזכות לגישה לערכאות. בפסק הדין בעניין מרשוד להלן, נקבע כי חובת הערכאות השיפוטיות, שלא לחסום את דרכם של דוברי ערבית בשפתם:

**"כבר נפסק, על סמך מעמדה של השפה הערבית כשפה רשמית (סימן 82 לדבר המלך במועצה) כי בעל דין רשאי להגיש לבית המשפט מסמכים בערבית, מבלי לתרגמם." (ע"א 8837/05 מרשוד נ' אל שורטי (פורסם בנבו, 11.1.09).**

22. בת"א (שלום י-ם) 2636-09 באסמה מוסטפא נ' האני אחמד עלי (פורסם בנבו, 24.06.2012) הורה בית המשפט להנהלת בתי המשפט לממן את שכרו של מתורגמן לערבית על מנת שלא להכביד על גישתם של דוברי ערבית לערכאות:

**" אמנם, אין חיקוק המחייב את בית המשפט הדין בהליך אזרחי להעמיד מתורגמן לרשותו של כל בעל-דין שאינו דובר עברית, אלא דובר לשון אחרת. זאת להבדיל מנאשם בהליך פלילי, שלגביו נקבעה כאמור, הוראה מיוחדת. אולם במקום שבו הדין קובע באופן ברור ומפורש כי מותר להשתמש גם בלשון הערבית בבתי המשפט, ממילא שלא ניתן לחייב את הבוחר להשתמש בלשון הערבית בבתי המשפט לממן את תרגום הדין מערבית לעברית ולהפך. כך ככלל, וכך במיוחד בנסיבות שבהן מי שנזקק לתרגום הוא בית המשפט עצמו, ולא בעלי הדין, אשר כאמור, רשאים לנהל את הדין בלשון הערבית... לא זו בלבד, אלא שבמקום שבו דוברי הערבית המתדיינים בבתי המשפט הם רבים, הטלת הוצאה נוספת על אוכלוסיה זו, שגם אם היא מיעוט בקרב המתדיינים בבתי המשפט, היא מיעוט גדול מאד, אף יוצרת חוסר שוויון בין המתדיינים, באופן שיוצר אפליה שספק אם יש לה מקום על-פי הדין. התוצאה הישירה של נוהל התרגום היא שדוברי ערבית – אשר מטבע הדברים הם גם בני דת ולאום שונים מאלו של דוברי העברית – יאלצו לשאת בהוצאות גבוהות יותר כדי לממש את זכות הגישה לערכאות; זכות אשר זה מכבר הוכרה כזכות העולה לדרגת זכות יסוד. נראה כי ראוי להיזהר בקביעת נהלים, אשר גם אם לא הייתה כוונה לכך, תוצאתם הישירה יוצרת הפליה ואבחנה בזכות הגישה לערכאות בין בני לאום אחד לבין בני לאום אחר, אשר מהווים כחמישית מאוכלוסיית המדינה." (שם, פס' 17-19 לפסק הדין).**

23. הדברים יפים, מקל וחומר, לענייננו, שבו נמנעת מהאסירים והעצורים דוברי הערבית עצם הבנתם של הנהלים החלים עליהם, המהווה תנאי מוקדם לגישה לערכאות.
24. סעיף 60 לפקודת בתי הסוהר, קובע כי זכות לאסירים עומדת זכות להתגונן בדין, וכי לא יוטל עונש על אסיר אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות לשמוע את האישום והראיות נגדו ולהתגונן. סימן ח' 1 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 עוסק בזכותם של אסירים לפנות לערכאות המוסמכות בעניינים למאסרם. בהעדר גישה לנהלים זכויות אלה המוקנות בחוק אינן יכולות להתקיים במלואן.
25. הבטחת גישה לנהלים לפיהם מתנהלים בתי הכלא חיונית לשמירה על זכויות הפרט וזכויות האדם בכלל. אסיר שנמנעת ממנו גישה לנהלים אינו יכול להתגונן במסגרת הליכים משמעותיים ואינו יכול לעמוד על זכויותיו, או אף לדעת על קיומן. בנוסף, נמנעת ממנו כל אפשרות לפנות לערכאות המוסמכות בנסיבות של פגיעה בזכויותיו על פי הנהלים, או התנהלות החורגת מהנהלים.
26. לשב"ס הממונה על החזקת עצורים ואסירים במשמרות, סמכויות רחבות ומרחיקות לכת, הטומנות בתוכן פוטנציאל עצום לפגיעה בזכויות אדם, ומכאן החשיבות היתרה במתן זכות עיון בכל הנהלים, ללא יוצא מן הכלל לכל האסירים והעצורים, בשפה המובנת להם.
27. לסיכום האמור, פרסום נהלי שירות בתי הסוהר בעברית בלבד מהווה הפליה נגד האסירים דוברי הערבית על רקע של שפתם ולאומם. כאמור, פגיעה זו שוללת בנוסף את יכולתם של אותם אסירים לממש את זכויותיהם, ובין היתר את הזכות לגישה לערכאות ולדין.
28. נבקשך לוודא כי כלל הנהלים, ההנחיות והפקודות יתורגמו ויהיו זמינים לעיון גם בשפה הערבית, בכל מתקני שירות בתי הסוהר ובאתר האינטרנט של שירות בתי הסוהר.

בכבוד רב ובברכה,  
רעות שאער, המחלקה המשפטית  
האגודה לזכויות האזרח בישראל

העתקים :

תת גונדר יוכי גנסיין, יועצת המשפטית לשב"ס, באמצעות דואר אלקטרוני : [ips@mail.gov.il](mailto:ips@mail.gov.il)

גלעד ארדן, השר לביטחון פנים, באמצעות דואר אלקטרוני : [sar@mops.gov.il](mailto:sar@mops.gov.il)