



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 1443/21

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופט ד' מינץ

העותר: המרכז האקדמי למשפט ולעסקים רמת גן

נגד

המשיבים: 1. נציב שירות בתי הסוהר
2. השר לביטחון הפנים

עתירה למתן צו על-תנאי

בשם העותר: עו"ד סיגל שהב

בשם המשיבים: עו"ד יונתן ציון מוזס

פסק-דין

השופט נ' סולברג:

1. לפנינו עתירה למתן צו על-תנאי, שהוגשה על-ידי המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן (להלן: המרכז האקדמי), המכוונת כלפי המדיניות הנוהגת, האוסרת, על הכנסת ספרים לבית הסוהר באמצעות שירותי הדואר.

הרקע להגשת העתירה

2. פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (להלן: פקודת בתי הסוהר) קובעת אלו חפצים מותר להכניס לבית הסוהר ואת דרכי קבלתם. העיקר לענייננו, הן הדרכים שבהן רשאי אסיר לקבל לרשותו ספרים בבית הסוהר. בחקיקת-משנה שהותקנה מכח פקודת בתי הסוהר נקבעו שלוש דרכים חלופיות לקבלת ספרים: האחת, השאלת ספרים באמצעות ספריית בית הסוהר על-פי תקנה 48 לתקנות בתי הסוהר, תשל"ח-1978 (להלן: תקנות בתי הסוהר); השנייה, רכישת ספרים באמצעות שירות בתי הסוהר על-פי תקנה 49 לתקנות בתי הסוהר (וראו גם פקודת הנציבות מס' 04.50.00, שכותרתה "ספרים,

כתבי עת ומשחקי חברה לאסירים"); השלישית, הכנסת ספרים על-ידי מבקרים, בהתאם לתנאים המעוגנים בפקודת נציבות בתי הסוהר מס' 04.33.00, שעניינה "החזקה, אחסנה ושינוע פרטי ציוד של אסירים" (להלן: פקודת הנציבות).

3. נושא קבלת דברי דואר באמצעות הנהלת בתי הסוהר, מוסדר בסעיף 47ב לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי אסיר זכאי לקבל דבר דואר באמצעות שירותי הדואר, על-פי הוראות חוק זה. המושג "דבר דואר" מוגדר בסעיף 47ב(א) לפקודת בתי הסוהר, והוא כולל "מכתב, גלויה, דבר דפוס או כל מסמך אחר הממוען לאסיר והנשלח אליו באמצעות שירותי הדואר". בהתאם, הוראת סעיף 47ב(ד) לפקודת בתי הסוהר מקנה סמכות להנהלת בית הסוהר לבדוק ולבצע ביקורת על דברי הדואר, ובמקרים מתאימים אף להימנע מהעברתם אל האסיר הממוען (סעיף 47ג לפקודת בתי הסוהר). נושא העברת המסמכים מוסדר גם בסעיף 42א לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי "לא יעביר אדם מכתב או כל מסמך אחר ... לאסיר אלא באמצעות הנהלת בית הסוהר ובהתאם להוראות פקודות השירות". על-בסיסן החוקי של הוראות אלו, ובהתאם להוראת סעיף 80א(ב) לפקודת בתי הסוהר, הוצאה הוראת פקודת נציבות בתי הסוהר מס' 04.43.00, שכותרתה "מכתבי אסירים – משלוח וקבלה" (להלן: פקודת הדואר), המסדירה את האופן שבו יתקבל דבר דואר הממוען אל האסיר ונשלח אליו (סעיפים 1-3 לפקודת הדואר). בעניין זה, מגדיר סעיף 4(א) לפקודת הדואר "דבר דואר" בלשון דומה לזו שננקטת בסעיף 47ב(א) לפקודת בתי הסוהר; ברם, וזה העיקר לענייננו, סעיף 6(ח) לפקודת הדואר מחריג במפורש מתחולתו של "דבר הדואר" חומרי קריאה וקובע כי קבלתם לא תותר. זו לשון סעיף 6(ח) לפקודת הדואר:

"למען הסר ספק, ספרים, כתבי עת, עיתונים וחוברות אינם משמשים כדברי דואר, בהתאם להגדרתם בסעיף 4א לעיל ולא תותר שליחתם / קבלתם".

4. ביום 7.8.2019 פנה המרכז האקדמי לשירות בתי הסוהר (להלן: שב"ט) בדרישה לאפשר לאסירים לקבל ספרים באמצעות שירותי הדואר. בפנייה נטען, כי סעיף 6(ח) לפקודת הדואר מצמצם שלא כדין את הגדרת מושג "דבר דואר" המעוגן בפקודת בתי הסוהר. בנסיבות אלה, דרש המרכז האקדמי לבטל את הוראת הסעיף, הפוגע בזכויות-יסוד ומנוגד לחקיקה ראשית. ביום 26.9.2019 התקבלה תשובת שב"ט אשר דחתה את דרישת המרכז האקדמי ואת פרשנותו המרחיבה למושג "דבר דפוס", ובה צוין כי פתוחות בפני אסירים מגוון של דרכים לקבלת ספרים בין כתלי בית הסוהר.

5. בעתירה נטען, כי הוראת סעיף 6(ח) לפקודת הדואר, המגבילה את האפשרות לקבל ספרים באמצעות הדואר, נעדרת הסמכה מפורשת בחוק, אינה סבירה, ופגיעתה בזכויות יסוד חוקתיות של אסירים – אינה מידתית. עוד נטען, כי תחת מגבלות מגפת הקורונה, יש חשיבות רבה יותר לאפשר קבלת ספרים באמצעות שירותי הדואר, ועל שב"ס להתאים את המדיניות הנוהגת למצב הקיים.

6. המרכז האקדמי טוען כי המחוקק נקט לשון רחבה בכל הנוגע ל"דבר דואר", ואין מקום אפוא להחריג ספרים וחומרי קריאה מתחולתו במסגרת פקודת הדואר, ושלא על-פי חקיקה ראשית. נוכח האמור, טוען המרכז האקדמי כי דין הוראת סעיף 6(ח) להתבטל מחוסר סמכות. נוסף על כך נטען, כי איסור גורף המגביל קבלת ספרים באמצעות הדואר אינו עולה בקנה אחד עם תכלית פקודת בתי הסוהר ועם זכויות יסוד חוקתיות של האסיר לכבוד, לביטוי ולשוויון. זאת, משום שהסדר זה גורם לאפליה אסורה כלפי אסירים חסרי אמצעים וכלפי אסירים בעלי זכויות ביקור מוגבלות או ללא מבקרים. מעבר לכך נטען, כי פקודת בתי הסוהר מקנה סמכות להנהלת בית הסוהר לפתוח ולבדוק כל דבר דואר המתקבל, ולמנוע הכנסת דברי דואר אסורים, כך שהאיסור הגורף שהוטל אינו סביר. בהתחשב בכל אלו, טוען המרכז האקדמי כי ההחלטה לאסור על הכנסת ספרים לבית הסוהר באמצעות שירותי הדואר אינה עומדת במבחני המידתיות ויש להורות על ביטולה. לעתירה צורף תצהיר של "אסיר א'", שבו הושחרו פרטיו המזהים "מחשש להתנכלות" מצד שב"ס, ובמסגרתו תוארה הפגיעה בזכויותיו החוקתיות ובאינטרס השיקום שלו.

7. בתגובה המקדמית מטעם המשיבים נטען, כי דין העתירה להידחות על הסף, שכן מדובר בעתירה תיאורטית, צורף לה תצהיר עלום, ולא הוכח קיומו של אסיר קונקרטי שזכויותיו נפגעו כתוצאה מהאיסור לקבל ספרים באמצעות הדואר. לחלופין נטען, כי אף אם קיים אסיר שכזה, הרי שישנו סעד חלופי בדמות הגשת עתירת אסיר לבית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, על-פי הוראת סעיף 62א לפקודת בתי הסוהר, הנוגעת לתנאי מאסרו או למעצרו של האסיר; זאת, כמובן, לאחר מיצוי הליכים כנדרש אל מול שירות בתי הסוהר. כמו כן נטען, כי העתירה לוקה בשיהוי. שכן, ההוראה הרלבנטית בפקודת הדואר אינה חדשה, ולא הובהר מדוע לקח למרכז האקדמי כשנה וחצי ממועד קבלת התשובה לפנייתו ועד למועד הגשת העתירה. לבסוף נטען, כי יש לדחות את העתירה על הסף בהעדר עילה להתערבות בפקודת הדואר או במדיניות שחלה

לגבי קבלת ספרים על-ידי אסירים. לשיטת המשיבים, הוראות הדין ופקודת הנציבות קובעות דרכים מספקות לקבלת ספרים על-ידי אסירים, ויש בהן כדי ליתן, מחד גיסא מענה הולם לצרכי האסירים להעשרה, להרחבת הדעת ולחופש המחשבה והביטוי, ומאידך גיסא, מענה כפי הדרוש לשמירה על הסדר, המשמעת והביטחון בבית הסוהר. נוכח האמור, נטען כי הוראת סעיף 6(ח) לפקודת הדואר היא ראויה, סבירה ומידתית. כמו כן נטען, כי אין באמור בסעיף 6(ח) לפקודת הדואר כדי לסתור את הוראת סעיף 47(ב) לפקודת בתי הסוהר, שכן, קריאה תכליתית של הסעיף מלמדת כי עניינו במסמכים "המיועדים לאסיר עצמו ואשר נוצרו במיוחד עבורו", להבדיל ממסמכים שנוצרו לעיונו של הציבור כולו. פרשנות זו, כך נטען, יוצרת הרמוניה חקיקתית בין הסעיפים השונים של פקודת בתי הסוהר והדינים השונים שהותקנו מכוחה.

דיון והכרעה

8. למקרא כתבי הטענות של הצדדים מזה ומזה, ושקילת הטענות, באנו לכלל מסקנה כי דין העתירה להידחות על הסף, בהעדר זכות עמידה ונוכח קיומו של סעד חלופי יעיל והולם. כידוע, סמכותו של בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, היא סמכות שבשיקול דעת, אשר מן הראוי להפעילה בשים לב לעילות הסף ולכללי המעמד (בג"ץ 5188/09 התאחדות קבלני השיפוצים לשיקום נ' מדינת ישראל (14.3.2011)). הלכה פסוקה היא, כי בית משפט זה אינו נוהג לעשות שימוש בסמכותו ולדון בעתירות כלליות ותיאורטיות הנוגעות לתנאי מאסרו של אסיר, מקום שבו לא קיים אסיר פלוני אשר נפגע ישירות כתוצאה ממדיניות והחלטות שב"ס (בג"ץ 1103/10 המשרד לענייני אסירים ומשוחררים ברשות הפלסטינית נ' השר לביטחון פנים (23.2.2011) (להלן: המשרד לענייני אסירים); בג"ץ 962/07 לירן נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 14 (1.4.2007)). זאת ועוד, כידוע, קיומו של סעד חלופי יעיל והולם מצדיק דחיית העתירה על הסף. חריג לכללי הדחייה על הסף, מצוי אך באותם מקרים נדירים שבהם העתירה המופנית נגד החלטת שב"ס מעוררת סוגיות חוקתיות מן המעלה הראשונה, שלגביהן אין בנמצא אסיר שלו פתחון פה מהותי, ונדרשת התערבות מיידית של בית משפט זה כדי למנוע פגיעה באינטרס ציבורי רב חשיבות (ראו והשוו, דנג"ץ 3011/16 הוצאת עיתון בארץ בע"מ נ' שירות בתי הסוהר (29.8.2016); בג"ץ 6972/07 לקטר נ' שר האוצר (22.3.2009)).

9. נחה דעתנו, כי המקרה דנן אינו בא בגדרם של אותם מקרים חריגים וכי עומדים לאסירים סעדים חלופיים נאותים המצדיקים דחיית העתירה על הסף. כידוע, דרך המלך לתקיפת החלטות ונהלי שב"ס היא באמצעות הגשת עתירת אסיר לבית המשפט המוסמך לפי הסמכות המעוגנת בסעיף 62א לפקודת בתי הסוהר (בג"ץ 2316/19 המוקד להגנת

הפרט נ' שירות בתי הסוהר (1.7.2019)). אין בשאלות שהעתירה מעלה, הנוגעות לזכויות חוקתיות של אסיר כדי לחייב, מיניה וביה, דיון בבית משפט זה בשבתו כבג"ץ; על דרך הכלל, המקום המתאים להעלותן הוא בעתירת אסיר (בג"ץ 4531/09 ברגותי נ' שירות בתי הסוהר (16.6.2010)). אם לא נאמר כן, עלול להיווצר "מסלול עוקף להליך של עתירת אסיר, ואת זה אין לאפשר" (המשרד לענייני אסירים לעיל, בפסקה 4); זאת לא רק מהטעם שהדבר יגרום לבזבוז זמן שיפוטי בגלל עותר הרב ריבו של אחר, אלא גם לאור תכליתם וחיבותם של כללי זכות העמידה שנועדו להבטיח דיון שיפוטי נאות והוגן. כך אמרתי בבג"ץ 4244/17 הר שמש נ' מנהל רשות המיסים (12.4.2018):

"אם לא נקפיד על זכות העמידה נימצא מקדימים את הטפל לעיקר, מעדיפים שמא על פני ברי, מקלקלים במקום לתקן. זכות העמידה, לא על מנת להצר צעדיו של העותר הציבורי היא באה, אלא על מנת להבטיח שהסוגיה שהוא מבקש להעלות תקבל את תשומת הלב השיפוטית הראויה לה, תתברר ותתלבן כדבעי".

דברים אלה נכונים במיוחד בנדון דידן. כפי שעולה מהעתירה עצמה ומהתגובה שניתנה לה, במקרה הבודד שבו ביקש אסיר פלוני לקבל ספרים, אשר ישלחו אליו באמצעות שירותי הדואר, ניתנה הסכמה של שב"ס והושג הסדר פרטני העולה בקנה אחד עם צרכי שירותי בתי הסוהר ועם צרכיו ורצונותיו של האסיר הפלוני להגשמה עצמית (עת"א (מחוזי נצרת) 6923-05-14 נחום נ' שירות בתי הסוהר (2.9.2014)). כך שגם מטעם זה אין צורך אמיתי להידרש לעתירה, ובית משפט זה אינו הפורום המתאים לדון בה.

10. ניתן היה להסתפק לכאורה בטעמי הסף לדחייתה של העתירה. ואולם, גם אם נציץ אל מעבר לפרגוד, נחה דעתנו כי שלוש החלופות העומדות בפני האסירים לקבלת ספרים בין כתלי בית הסוהר משיגות את יעדן, ויש בהן כדי לאזן כראוי בין המגבלות המתחייבות מעצם השהייה בין כותלי בית הכלא והצורך לשמור על הסדר והמשמעת, לבין זכותו הבסיסית של אסיר לממש את חופש הביטוי, מבחינה רוחנית ואינטלקטואלית, תוך הרחבת הדעת והעמקת העיון בנושאים שבמהות או בענייני דיומא. מובן, כי אין באמור כדי למנוע משב"ס לקיים הסדרים ספציפיים המתירים במקרים מתאימים הכנסת ספרים באמצעות שירותי הדואר. זאת, כמובן, בכפוף לזהות השולח, זהות האסיר שאליו הספר ממוען, אופיים, תוכנם וכמותם של הספרים הנשלחים, וכיוצא באלה פרטים מהותיים שיש בהם כדי להשפיע על קבלת ההחלטה הספציפית בעניינו של האסיר הקונקרטי. ממילא, ככל שסירובו של שב"ס אינו מוצדק, יהא רשאי אסיר החפץ בכך, להגיש עתירה מתאימה לבית המשפט המחוזי, בשבתו כבית משפט לעניינים

מינהליים, בהתאם לסעיף 62א לפקודת בתי הסוהר; ככל שהדבר ידרש, ואם תהיה לו עילה לעשות כן, יוכל לערער על פסק הדין שיינתן, לפני בית משפט זה.

11. בנסיבות אלו, דין העתירה להידחות, והיא נדחית בזאת.

ניתן היום, כ' בתמוז התשפ"א (30.6.2021).

ש ו פ ט

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט