



בבית המשפט העליון

רע"ב 1981/22

לפני: כבוד השופט נ' סולברג
כבוד השופטת ע' ברון
כבוד השופטת י' וילנר

המבקש: פלוני

נגד

המשיבות: 1. מדינת ישראל
2. ועדת שחרורים בית סוהר צלמון

בקשת רשות ערעור על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים בנצרת ע"י הרכב כב' השופטים: א' הוד, י' סבאג וא' לינדנשטראוס) מיום 21.02.2022 בתיק עתא-064160-12-21

תאריך הישיבה: כ"ד באייר התשפ"ב (25.05.2022)

בשם המבקש: עו"ד ציון אמיר; עו"ד ענבר רוזנבאום

בשם המשיבות: עו"ד תהילה רוט; עו"ד נועה רוזנברג

פסק-דין

השופטת י' וילנר:

1. האם ועדת השחרורים, בבואה לבחון את הסיכון לשלום הציבור כתוצאה משחרורו המוקדם של אסיר, רשאית להתחשב בכך שאם ישוחרר האסיר, גורמים שאינם האסיר עלולים לסכן את הציבור, כאשר מהאסיר עצמו לא נשקפת מסוכנות? זו השאלה שניצבת במוקד דיוננו.

2. בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים בעת"א 64160-12-21 מיום 21.2.2022, בגדרו התקבלה

עתירת המשיבה 1 (להלן: המדינה) נגד החלטת ועדת השחרורים (להלן גם: הוועדה) מיום 23.12.2021 בוש"ר 13625-11-18, אשר הורתה על שחרורו המוקדם של המבקש בתנאים מגבילים.

הרקע לבקשה

3. המבקש הורשע על-פי הודאתו במסגרת הסדר טיעון בעבירות של הריגה, חבלה בכוונה מחמירה, עבירות בנשק וקשר לפשע. ביום 25.11.2009 נגזרו עליו 18 שנות מאסר בפועל, מאסר על-תנאי ופיצוי בסך 100,000 ש"ח (תפ"ח 4054/07) וביום 27.6.2011 דחה בית משפט זה ערעור שהגיש המבקש על חומרת העונש (ע"פ 109/10). הרקע למעשים שבגינם הורשע המבקש הוא סכסוך אלים וממושך בין משפחתו לבין משפחת סוידאן, המתגוררות שתיהן בכפר ערב אלעראמשה. בתמצית ייאמר כי לפי כתב האישום, לאחר שאחד מבני משפחת המבקש נפגע מירי שבוצע על-ידי משפחת סוידאן, החליטו המבקש ושלושה מבני משפחתו לנקום בבני משפחת סוידאן. הארבעה הצטיידו בשני אקדחים ובתחמושת, נסעו במכונית שבה נהג המבקש ופתחו במרדף אחר מכוניתו של המנוח, בן למשפחת סוידאן, כשעמו ברכב שני בניו. מי שישב ברכב לצד המבקש ירה תשע יריות לעבר המנוח ובניו, וכתוצאה מכך מת המנוח.

4. בחלוף כעשור, המבקש הגיש בקשה לשחרור מוקדם לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן: חוק שחרור על-תנאי או החוק), וביום 14.11.2019 הורתה ועדת השחרורים על שחרורו המוקדם בתנאים מגבילים. בין היתר, נקבע כי המבקש עבר טיפול מעמיק ומשמעותי וכי התרשמות גורמי הטיפול בעניינו חיובית ביותר; כי מסוכנות המבקש, בהתאם לאבחון פסיכולוגי, נמוכה; כי הרשות לשיקום האסיר מצאה אותו מתאים לתכנית שיקומית; וכי אין ליתן משקל מכריע למידע מודיעיני שהציגה משטרת ישראל, שלפיו לא תם הסכסוך בין שתי המשפחות.

5. על החלטה זו הגישה המדינה עתירה לבית המשפט המחוזי (עת"א 48564-11-19), שהתקבלה בפסק דין מיום 18.12.2019, בו נקבע כי החלטת ועדת השחרורים איננה סבירה באופן קיצוני. בין היתר, בית המשפט המחוזי ציין כי המבקש טרם שילם את הפיצוי שהושת עליו בגזר הדין; וקבע כי "אולי הנימוק המרכזי מדוע דבק בהחלטת הוועדה חוסר סבירות קיצונית היא המסוכנות כפי שהמשטרה סבורה, מדובר בסכסוך שעדיין קיים [...]".

6. המבקש הגיש לוועדת השחרורים בקשה לקיום דיון חוזר בעניינו לפי סעיף 19 לחוק, בהתבסס על כך ששילם את הפיצוי שהושת עליו בגזר הדין. הוועדה נעתרה לבקשתו ובהחלטתה מיום 24.9.2020 הורתה על שחרורו המוקדם בתנאים מגבילים. הוועדה התייחסה לעמדת משפחת קורבן העבירה ולסבל הרב שהסב לה אובדנה, אך הדגישה כי יש ליתן משקל לדרך הטיפולית והשיקומית שעבר המבקש במהלך מאסרו, לתכנית השיקומית המיועדת לו ולכך שדוחות גורמי הטיפול בעניינו "חיוביים ביותר". צוין כי מסוכנות המבקש הוערכה כנמוכה באבחון הפסיכולוגי שנערך לו, ונקבע כי "גם אם בכפרו יש אירועים אלימים כפי שעולה מהמידע שהציגה משטרת ישראל, לא ניתן להטיל על האסיר את האחריות לכך. אין כל ידיעה לחובת האסיר שניתן להסיק ממנה שלאסיר יש חלק כלשהו בסכסוך בין שתי המשפחות".

7. גם נגד החלטה זו עתרה המדינה לבית המשפט המחוזי (עת"א 62073-09-20), שבפסק דינו מיום 28.10.2020 קיבל את העתירה וביטל את החלטת ועדת השחרורים מחמת חוסר סבירות. בית המשפט המחוזי קבע כי גם אם המבקש שינה דרכיו במהלך מאסרו ומסוכנותו פחתה, הרי שמחומר מודיעיני חסוי עולה כי שחרור המבקש יסלים את הסכסוך האלים בין שתי המשפחות ולפיכך יסכן את שלום הציבור.

8. ביום 28.12.2020 הגיש המבקש בקשת רשות ערעור לבית משפט זה על פסק הדין בעתירה השנייה (רע"ב 8142/20; להלן: בקשת רשות הערעור הראשונה). הבקשה נקבעה לדיון לפני מותב תלתא, וביום 26.5.2021, מספר ימים לפני המועד שנקבע לדיון, הגישה המדינה בקשה מוסכמת לביטול ולמחיקת הבקשה, לנוכח שינוי בעמדת המשטרה ביחס לשאלת הסיכון הנשקף לציבור משחרורו המוקדם של המבקש. בו-ביום הורה בית משפט זה (השופט ג' קרא) על מחיקת בקשת רשות הערעור וקבע כי לנוכח שינוי הנסיבות כאמור, עניינו של המבקש יוחזר לדיון מחדש לפני ועדת השחרורים.

9. המבקש הגיש בקשה נוספת לשחרורו המוקדם, וביום 26.7.2021 הורתה ועדת השחרורים על דחייתה. בהחלטתה קבעה הוועדה כי ממידע מודיעיני חסוי שהוגש לעיונה, אשר מתייחס לאירועים שהתרחשו לאחר שנמחקה בקשת רשות הערעור הראשונה, עולה כי שחרורו של המבקש עלול לגרום לשפיכות דמים בכפר ול"מסוכנות מובהקת גבוהה", אף על פי שמהמבקש עצמו לא נשקפת סכנה.

10. על החלטה זו הגיש המבקש עתירה לבית המשפט המחוזי (עת"א 43469-08-21). בפסק דינו מיום 8.11.2021 עמד בית המשפט המחוזי על כך שבניגוד לאמור בהחלטת ועדת השחרורים, עמדת משטרת ישראל לא התבססה על אירועים שהתרחשו

לאחר שנמחקה בקשת רשות הערעור הראשונה, כי אם על הערכה מחודשת ביחס לאירועים קודמים. עוד צוין, כי המידע הנדון עסק בסיכון שטמון בחזרת המבקש לכפרו, בעוד שעמדת משטרת ישראל בהליך בקשת רשות הערעור הראשונה התייחסה לשחרורו תוך הרחקתו לצמיתות מהכפר; וכי חלפו חמישה חודשים ממועד עריכת חוות דעתה של המשטרה שעליה הסתמכה ועדת השחרורים. לפיכך, נקבע כי ועדת השחרורים תקיים דיון נוסף בעניינו של המבקש לאחר שתקבל חוות דעת עדכנית של משטרת ישראל.

11. בהמשך לכך, ביום 23.12.2021 הורתה ועדת השחרורים על שחרורו המוקדם של המבקש בתנאים מגבילים. הוועדה עמדה על כך שמחוות דעתה העדכנית של המשטרה, עולה כי "בעקבות שיחה שקיימתי לאחרונה עם משפחת הקורבן (משפחת סווידאן) ובעקבות התרשמות גורם מועצה המעורב בחיי הקהילה בעראמשה, אשר מבין את הלך הרוחות בכפר, עולה כי קיימת מסוכנות ברמה גבוהה מאוד במידה והאסיר ישוחרר טרם מיצוי עונשו. החלטה על שחרורו המוקדם יכולה להביא לשפיכות דמים בכפר עראמשה, בו קיימת מתיחות גבוהה מאוד בין המשפחות עד היום [...] לאור הנסיבות החדשות אנו מתנגדים לשחרורו המוקדם של האסיר" (ההדגשה במקור). אולם, הוועדה קבעה כי אין ליתן משקל מכריע לחוות דעת זו, מאחר שהיא סותרת לחלוטין את עמדותיה הקודמות של המשטרה, בלי שהוצג מידע מודיעיני חדש; אינה מתייחסת לסיכון במקרה של הרחקת המבקש מכפרו; ואינה מתייחסת למהימנות המידע שנכלל במסגרתה. הוועדה הוסיפה וקבעה, כי לנוכח יתר הנסיבות בעניינו של המבקש, שעיקרן הדרך הטיפולית שעבר; התנהגותו במאסר; הערכת מסוכנותו כנמוכה; והתכנית השיקומית העדכנית בעניינו – המבקש ראוי לשחרור מוקדם ואינו מסוכן לשלום הציבור. הוועדה התייחסה להתנגדותה הנחרצת של משפחת הקורבן לשחרורו המוקדם של המבקש לנוכח הכאב הרב שנגרם לה, אך קבעה כי במכלול השיקולים אין בכך כדי לשנות ממסקנת הוועדה.

12. גם נגד החלטה זו עתרה המדינה לבית המשפט המחוזי (עת"א 64160-12-21), שבפסק דינו מיום 21.2.2022 קיבל את העתירה וביטל את החלטת ועדת השחרורים. הודגש כי אמנם המבקש עבר כברת דרך טיפולית ושיקומית משמעותית, וכי "לו רק זה היה במוקד השיקולים, אזי אכן המשיב ראוי לשחרור מוקדם". עם זאת, נקבע כי לנוכח חוות דעת המשטרה, כמפורט לעיל, נפל פגם בהחלטת הוועדה משקבעה כי שחרור המבקש אינו מסוכן לשלום הציבור.

מכאן הבקשה שלפנינו.

תמצית המחלוקת

13. מההחלטות ומפסקי הדין בעניינו של המבקש, כמפורט לעיל, כמו גם מבקשתו, מתגובת המדינה לה ומהדיון שנערך לפנינו, עולה כי המחלוקת העיקרית בעניינו נוגעת לשאלה אם במסגרת בחינת הסיכון לשלום הציבור, כתוצאה משחרורו על-תנאי של המבקש, רשאית ועדת השחרורים להתחשב בכך ששחרורו עלול ללבות את הסכסוך בין שתי המשפחות ובכך לסכן את הציבור, גם אם מהמבקש עצמו לא נשקפת מסוכנות. לגישת המבקש, יש להשיב על שאלה זו בשלילה, ולגישת המדינה – בחיוב.

14. ובאופן כללי, השאלה הטעונה הכרעה בעניינו היא האם ועדת השחרורים, בבואה לבחון את הסיכון לשלום הציבור כתוצאה משחרורו המוקדם של אסיר, רשאית להתחשב בכך שאם ישוחרר האסיר, גורמים שאינם האסיר עלולים לסכן את הציבור, כאשר מהאסיר עצמו לא נשקפת מסוכנות (להלן: השיקול החיצוני). מדובר אפוא בשאלה עקרונית, אשר נוגעת לשיקולים שוועדת השחרורים רשאית להביא בחשבון בבואה לבחון אם להפעיל את סמכותה לפי החוק.

כידוע, רשות ערעור על פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בעתירת אסיר תינתן, ככלל, רק אם הבקשה מעוררת שאלה משפטית עקרונית או סוגיה אחרת עם חשיבות כללית (ראו, מני רבים, רע"ב 7871/16 פרץ נ' מדינת ישראל, בפסקה 10 והאסמכתאות שם (25.12.2016); רע"ב 3786/13 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, בפסקה 5 (18.8.2013)). עניינו עונה כאמור על תנאי זה, ולפיכך אמליץ לחבריי ליתן רשות ערעור ולדון בבקשה כבערעור שהוגש על-פי הרשות שניתנה (בהתאם, להלן ייקרא המבקש – המערער).

דיון והכרעה

15. את הדיון בערעור נפתח בהצגת הוראות החוק העיקריות הצריכות לעניין.

המסגרת הנורמטיבית

16. סעיף 3 לחוק שחרור על-תנאי מסמיך את ועדת השחרורים לשחרר על-תנאי אסיר אשר מתקיימים לגביו התנאים המנויים בסעיף, כדלקמן:

שחרור על-תנאי על ידי ועדת השחרורים – הוראת שעה
 3. (א) אסיר, למעט אסיר עולם, שהוא אחד מאלה, ושנשא
 שני שלישים לפחות מתקופת המאסר שעליו לשאת,

רשאית ועדת השחרורים, לבקשתו, לשחררו על-תנאי מנשיאת יתרת תקופת המאסר:
 (1) אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שנה;
 (2) אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שישה חודשים, שהוא קטין במועד תום שני שלישים מתקופת המאסר שעליו לשאת או שהוא אסיר כאמור בסעיף 11 או 12.
 (ב) ועדת השחרורים לא תשחרר אסיר כאמור בסעיף קטן (א), אלא אם כן שוכנעה כי הוא ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור (ההדגשה אינה במקור – י"ו).

והעיקר לענייננו, הפעלת סמכות הוועדה לפי סעיף 3 לחוק מותנית בכך שהוועדה שוכנעה כי האסיר ראוי לשחרור וכי "שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור". תנאי אחרון זה ניצב במוקד דיוננו.

17. סעיף 9 לחוק, שעוסק בשיקולי הוועדה, קובע כי "בבואה להחליט אם ראוי אסיר לשחרור על-תנאי, תשקול הוועדה את הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר לשלום הציבור, לרבות למשפחתו, לנפגע העבירה ולביטחון המדינה, את סיכויי שיקומו של האסיר ואת התנהגותו בכלא" (ההדגשה אינה במקור). בהמשך הסעיף מפורטים עשרה נתונים שעל הוועדה לשקול, בין השאר, בהקשר זה: (1) מאפייני העבירה והעונש שנגזר על האסיר; (2) כתבי אישום תלויים ועומדים נגדו; (3) הרשעות קודמות; (4) דיונים קודמים בוועדות שחרורים; (5) הקלות בעונש שניתנו לאסיר בעבר על-ידי נשיא המדינה; (6) התנהגות האסיר בבית הסוהר; (7) חוות דעת על האסיר שנתנו שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל או רשויות הביטחון; (8)-(9) חוות דעת של הרשות לשיקום האסיר ושל שירות המבחן; (10) נתונים אישיים של האסיר, כגון גילו ומצבו המשפחתי.

יצוין כבר עתה כי בדברי ההסבר לחוק הוסבר כי רשימת השיקולים המנויים בסעיף 9 הנ"ל אינה סגורה, "מתוך הנחה כי יתכנו אינדיקציות נוספות, רלוונטיות בנסיבות ענינו של אסיר, להערכת מידת מסוכנותו" (ההדגשה הוספה; דברי ההסבר להצעת חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, ה"ח 2979 (להלן: דברי ההסבר לחוק), בעמ' 537).

18. סעיף 10 לחוק, שכותרתו "שיקולים נוספים להחלטת הוועדה", קובע בס"ק (א) כי "במקרים בעלי חומרה ובנסיבות מיוחדות שבהם סברה הוועדה כי שחרורו של האסיר על-תנאי יפגע במידה חמורה באמון הציבור במערכת המשפט, אכיפת החוק ובהרתעת הרבים, משנוצר יחס בלתי סביר בין חומרת העבירה, נסיבותיה והעונש שנגזר על האסיר לבין תקופת המאסר שיישא האסיר בפועל אם ישוחרר, רשאית הוועדה להביא בחשבון

גם נתונים אלה בהחלטתה, נוסף על הנתונים המפורטים בסעיף 9; משקלם של הנתונים לפי סעיף קטן זה בהחלטת הוועדה יפחת ככל שיגדל החלק מעונש המאסר שהאסיר כבר נשא".

19. על רקע האמור, נעמוד על מאפייני פעולתה של ועדת השחרורים ועל מהות השיקולים המנחים אותה בהפעילה את סמכותה, לנוכח הוראות החוק ופסיקתו של בית משפט זה בסוגיה.

מאפייני ועדת השחרורים ומהות שיקוליה

20. ועדת השחרורים היא גוף מעין שיפוטי אשר מפעיל סמכויות סטטוטוריות (ראו, למשל, רע"ב 10349/08 מדינת ישראל נ' גנאמה, פס' 40 (20.7.2009) (להלן: עניין גנאמה), שעיקרן סמכות הוועדה מכוח סעיף 3 לחוק, להורות על שחרור על-תנאי של אסיר שנשא שני שלישים לפחות מתקופת המאסר שעליו לשאת. ניתן לומר אפוא כי הלכה למעשה, ועדת השחרורים קובעת את תקופת המאסר שישא אסיר בפועל, מתוך תקופת המאסר המרבית שקובע בית המשפט שגזר את דינו (ראו נתנאל דגן "קריאה הרמונית של רצף הענישה בישראל" מחקרי משפט ל 73, 75 (2015) (להלן: דגן, רצף הענישה); רון שפירא "הליך מינהלי כקובע את גבולותיה ומסגרתה של הענישה הפלילית" המשפט יב 485, 486 (התשס"ז); נתנאל דגן "שיקולי אינטרס הציבור בהליך השחרור המוקדם" עלי משפט יא 619, 620 (2014) (להלן: דגן, שיקולי אינטרס הציבור); ראו גם אלי שרון שחרור מוקדם ממאסר 149 (2003)).

21. ואכן, כבר נפסק כי ועדת השחרורים פועלת במסגרת ההליך הפלילי, ובשל כך פעולתה ושיקוליה צריכים לעלות בקנה אחד עם פעולת המשפט הפלילי ותכליותיו (בג"ץ 89/01 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ועדת השחרורים, פס' 29 לפסק דינו של הנשיא א' ברק (18.2.2001) (להלן: עניין שקולניק); וכן ראו שם, בפסקה 4 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) ד' ביניש). גם אם אין זהות מוחלטת בין תכליתו של הליך גזירת העונש לתכליתו של הליך השחרור המוקדם (ראו ע"פ 1732/10 פחימה נ' מדינת ישראל, חוות דעתה של השופטת ע' ארבל (30.3.2011); דגן, שיקולי אינטרס הציבור, בעמ' 630-631), הרי ששיקולי ועדת השחרורים הם "שיקולי ענישה מובהקים" (רע"ב 10412/07 נג'מי נ' ועדת שחרורים מיוחדת, בפסקה 14 (22.3.2010); ראו גם עניין שקולניק, בפסקה 11 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) מ' חשין; דגן, רצף הענישה, בעמ' 98), וחוק שחרור על-תנאי נועד להסדיר באופן ממצה את פעולת הוועדה, להתוות את

שיקול דעתה ולעמוד על השיקולים הרלוונטיים מבחינתה (דברי ההסבר לחוק, בעמ' 544).

22. אמנם, הלכה עמנו כי לאסיר אין זכות מוקנית לשחרור על-תנאי (ראו, מני רבים, רע"ב 2546/06 גית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 10 והאסמכתאות שם (1.8.2006)); וכי לוועדת השחרורים מסור שיקול דעת רחב לצורך הכרעה בשאלות הקשורות בסמכותה לפי החוק (ראו, מני רבים, עניין גנאמה, פס' 36). עם זאת, אין מדובר בשיקול דעת מוחלט, וכלל הוא שאין הוועדה רשאית לשקול שיקולים שהם זרים לתכלית החקיקה שמכוחה היא פועלת (עע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' אטיאט, פס' 7 (22.5.1983); עניין גנאמה, פס' 40; ראו גם משרד המשפטים דין וחשבון הוועדה בנושא שחרור מוקדם של אסירים בידי ועדת השחרורים 67 (1991) (להלן: דוח ועדת קרפ)).

שיקולי ועדת השחרורים

23. הלכה היא כי השיקולים העיקריים שעל ועדת השחרורים לשקול בבואה להחליט אם לשחרר אסיר על-תנאי הם שיקולי שיקום ומניעה. כך, על הוועדה לעמוד על פוטנציאל שיקומו של האסיר ולבחון את המסוכנות הנשקפת ממנו לשלום הציבור, כלומר, את הסיכון שהוא ישוב לפעילות עבריינית (ראו, למשל, עניין שקולניק, פס' 22 לפסק דינו של הנשיא א' ברק ופס' 1-2, 4-5 לפסק דינו של השופט ת' אור; ע"פ 4654/03 וליד נ' מדינת ישראל, בפסקה 15 (26.6.2006) (להלן: עניין וליד); רע"ב 5709/16 פלוני נ' מדינת ישראל, בפסקה 4 (8.8.2016); בג"ץ 281/61 שם טוב נ' ועדת השחרורים שליד שירות בתי-הסוהר, פד"י טו 2060, 2062 (1961); שרון, בעמ' 149-152; דגן, רצף הענישה, בעמ' 98, 105; נתנאל דגן "היקפה הראוי של נוסחת האיזון לצורך שחרור על תנאי ממאסר" הסיניגור כרך 219, בעמ' 7 (2015); דגן, שיקולי אינטרס הציבור, בעמ' 624; דוח ועדת קרפ, בעמ' 64-65, 70, 94; וראו גם מיה רוזנפלד ורחלי נח "ועדות (אי) שחרורים? מבט אמפירי אל עבר השחרור המוקדם בישראל בראי המגמה לצמצום שיעור הכליאה" חוקים טו 79, 82-83 (2021)). כך היה לפני חקיקת חוק שחרור על-תנאי, וכך גם אחריו (עניין וליד, פס' 15; להרחבה על המצב הנורמטיבי שנהג טרם חקיקת החוק ראו, למשל, עניין שקולניק, בפסקאות 20-22; דוח ועדת קרפ, בעמ' 14-18).

שיקולי השיקום והמניעה מעוגנים מפורשות בסעיף 9 לחוק, שהוזכר לעיל, ומתייחסים ככלל לאסיר עצמו (דברי ההסבר לחוק, בעמ' 537; "יישום סעיף 10(א) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר" הנחיות פרקליט המדינה 12.12, 5 (התשע"ט) (להלן: הנחיית פרקליט המדינה – סעיף 10(א)); "השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ

המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים" הנחיות פרקליט המדינה 12.1, 2-3 (התשס"ג) (להלן: הנחיית פרקליט המדינה – השיקולים)).

24. לצד השיקולים הנ"ל, סעיף 10 לחוק מסמיך את הוועדה, במקרים מיוחדים וחמורים, לשקול שיקולים שעניינם פגיעה באמון הציבור במערכת המשפט, באכיפת החוק ובהרתעת הרבים. ייחודם של שיקולים אלו בהיותם חיצוניים לאסיר (ראו, לדוגמא, בג"ץ 6067/11 הפרקליט הצבאי הראשי נ' הועדה הצבאית לעיון בעונש, פס' ז' לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) א' רובינשטיין (2.2.2012); הנחיית פרקליט המדינה – סעיף 10(א), בעמ' 5; דברי ההסבר לחוק, בעמ' 537), ובית משפט זה כבר העיר כי בשל כך, סמכות הוועדה להתחשב בהם "איננה טריוויאלית" (רע"ב 3340/16 גנאמה נ' ועדת השחרורים המיוחדת, פס' 18 (22.5.2016); וראו גם האסמכתאות שם). יצוין, כי סעיף 10 עיגן בחוק את ההלכה שנפסקה בעניין שקולניק, שם עמד בית משפט זה על כך שהמשפט הפלילי נועד להגשים, בין השאר, תכליות מהסוג הנ"ל, שכונו שם "שיקולים של אינטרס הציבור"; ונקבע כי מאחר שהוועדה פועלת כחלק מההליך הפלילי, עליה להתחשב בשיקולים אלה כשם שעליה להתחשב בתכליות אחרות של המשפט הפלילי, כשיקום ומניעה (ראו שם, בפסקה 29; יצוין כי הלכה עקרונית זו התקבלה בדעת רוב של ההרכב המורחב שם, בעוד השופטים י' אנגלרד וות' אור סברו כי אין מקום לשנות מן ההלכה שנהגה ערב פסק הדין, שלפיה הוועדה אינה מוסמכת לשקול שיקולים שאין עניינם באסיר עצמו, שעיקרם שיקומו, התנהגותו בכלא ומסוכנותו).

סיכום ביניים

25. במובן מסוים, ועדת השחרורים פועלת במסגרת ההליך הפלילי וקובעת, הלכה למעשה, את משך תקופת המאסר שיישא אסיר בפועל, יחד עם בית המשפט שגזר את דינו. לפיכך, על שיקולי הוועדה לעלות בקנה אחד עם תכליות המשפט הפלילי, וחוק שחרור על-תנאי נועד להתוות את שיקול דעתה לעניין האיזון בין שיקולי הענישה הרלוונטיים. השיקולים העיקריים שעל הוועדה לשקול ממוקדים באסיר עצמו, ונוגעים לשיקומו ולמסוכנות הנשקפת משחרורו לשלום הציבור. לצד זאת, במקרים מיוחדים רשאית הוועדה לשקול שיקולי ענישה חיצוניים לאסיר, שעיקרם הגנה על שלטון החוק, אמון הציבור במערכת המשפט והרתעת הרבים.

הכרעה במחלוקת שלפנינו

26. ומכאן לדיון בשאלה שניצבת במוקד דיוננו – האם ועדת השחרורים, בבואה לבחון את הסיכון לשלום הציבור כתוצאה משחרורו המוקדם של אסיר, רשאית להתחשב בכך שאם ישוחרר האסיר, גורמים שאינם האסיר עלולים לסכן את הציבור, כאשר מהאסיר עצמו לא נשקפת מסוכנות?

אקדים ואומר כי הגעתי למסקנה שיש להשיב לשאלה זו בשלילה.

27. ראשית, כמובהר לעיל, השיקול שעניינו "הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר" כאמור בסעיף 9 לחוק שחרור על-תנאי, מתייחס, ככלל, למסוכנות הנשקפת לציבור מהאסיר עצמו. כך עולה במפורש מדברי ההסבר לחוק, שלפיהם "מעבר לבחינה האישית האם האסיר ראוי לשחרור ואינו מסוכן לציבור [רשאית הוועדה לשקול – י"ו] גם את אינטרס הציבור בהקשר זה, כלומר שיקולים כמו הרתעת הרבים, חיזוק אמון הציבור במערכת המשפט ואכיפת החוק" (בעמ' 537; ההדגשה הוספה); כך נקבע בפסיקה ענפה בנושא וכך גם נובע מהספרות שעוסקת בסוגיה (ראו לעיל, בפסקה 23); כך צוין במפורש בהנחיית פרקליט המדינה – השיקולים, שלפיה שיקול ה"מסוכנות" נוגע ל"מסוכנותו של האסיר" (בעמ' 3); כמו גם בהנחיית פרקליט המדינה – סעיף 10(א), שלפיה "השיקולים המנויים בסעיפים 3 ו-9 לחוק הם כאלה שמתייחסים לאסיר עצמו – למסוכנות הנשקפת ממנו (תקנת הכלל), ולשיקומו והתנהגותו בכלא (תקנת הפרט)" (בעמ' 5).

לעומת זאת, השיקול החיצוני אינו מתייחס למסוכנות האסיר עצמו, כי אם למסוכנות הנשקפת מגורמים אחרים אשר עלולים לסכן את הציבור אם ישוחרר. אמנם, בהתאם לסעיף 9 לחוק, אחד הנתונים שעל הוועדה להביא בחשבון במסגרת הערכת מסוכנותו של האסיר, הוא "חוות דעת על האסיר שנתנו שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל או רשויות הביטחון" (ההדגשה הוספה). אלא שבענייננו, חוות הדעת של משטרת ישראל איננה על האסיר-המערער, כי אם על גורמים אחרים שעלולים לסכן את הציבור אם ישוחרר. לנוכח כל האמור, ספק רב אם החוק נועד לכלול בגדרי "הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר" סיכון מהסוג הנדון במקרה שלפנינו.

28. שנית ועיקר. כאמור לעיל, ועדת השחרורים פועלת במסגרת ההליך הפלילי וקובעת, הלכה למעשה, את משך תקופת המאסר שיישא אסיר בפועל. פעולתה צריכה לעלות בקנה אחד עם תכליות המשפט הפלילי, שיקוליה הם שיקולי ענישה ואין היא רשאית לשקול שיקולים זרים למטרותיה.

ואולם, השיקול החיצוני אינו שיקול ענישה, כי אם שיקול זר למשפט הפלילי.

אמנם, שיקול זה נועד למנוע ביצוע עבירות על ידי אותם גורמים שאינם האסיר, ואחת ההצדקות העיקריות לענישה נוגעת לתועלת שטמונה בהפחתת מספר העבירות שיעברו בעתיד. משמעותה של הצדקה תועלתית זו היא "הגנה על שלום הציבור" (ראו ג'ורג' פ' פלטר מושגי יסוד במשפט הפלילי 41 (אפרים הייליקסר ומרדכי קרמניצר עורכים, 2018)), והיא מתייחסת הן לגישות של מניעה, שיקום והרתעה אישית, שעניינן הפחתת מספר העבירות שעלול לעבור בעתיד הנאשם עצמו; הן לגישה שעניינה הרתעת הרבים, ולפיה ענישת עבריין פלוני מוצדקת בהיותה מרתיעה אנשים אחרים מביצוע עבירות דומות בעתיד (ראו יצחק קוגלר תאוריה ומעשה בדיני עונשין – מבוא והיסוד העובדתי 24-27 (2020); בועז סנג'רו ביקורת דיני העונשין הישראליים 29 (2020); פלטר, בעמ' 39-40).

אלא שמכלל הן אתה שומע לאו. המשפט הפלילי אינו מכיר בהצדקה תועלתית לענישה שעיקרה, הלכה למעשה, ריצוי גורמים שאילולא יושבע רצונם יסכנו את הציבור. אכן, התחשבות בשיקול החיצוני בגדרי ההליך הפלילי משמעותה, דה-פקטו, הפרטה – גם אם חלקית – של סמכות הענישה, והפקדתה בידי גורמים שבשל החשש כי יסכנו את הציבור יקבעו, הלכה למעשה, את משך תקופת המאסר שיישא אסיר בפועל. כשם שלא מתקבל על הדעת כי בית משפט הגוזר דינו של נאשם יתחשב באפשרות כי מאן דהוא יסכן את הציבור אם לא יהיה שבע רצון מהעונש שייגזר על הנאשם, כך אין להלום כי השיקול החיצוני ישמש את ועדת השחרורים. התחשבות בשיקול החיצוני בגדרי ההליך הפלילי סותרת מושכלות יסוד של המשפט הפלילי, שלפיהם משך תקופת המאסר נקבע אך ורק על-ידי רשויות המדינה המוסמכות לכך (ראו פלטר, בעמ' 44-46), ויש בכך כדי לחתור תחת עיקרון שלטון החוק, לעודד הפרות חוק ולהוביל לזלזול בדין הפלילי ובמערכת המשפט, אף בניגוד לתכליותיו הספציפיות של החוק לפי סעיף 10(א).

29. אם כן, שקילת השיקול החיצוני לוקחת את לשון החוק עד כדי מחוזות שאינם עולים בקנה אחד עם תכליות המשפט הפלילי ואף חותרים תחתיהן. ואכן, כמובהר לעיל, השיקול שעניינו "הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר" מתייחס ככלל למסוכנות הנשקפת מן האסיר לציבור – כך לפי פסיקתו של בית משפט זה; לפי הספרות שדנה בנושא; לפי דברי ההסבר לחוק; ולפי הנחיות פרקליט המדינה שעוסקות בחוק שחרור על-תנאי. בתוך כך, לפי סעיף 9(7) לחוק, על הוועדה להתחשב בחוות דעת של המשטרה "על האסיר", וספק רב אם ענייננו נכנס בגדר לשון החוק בהקשר זה. אמנם רשימת השיקולים המנויים בסעיף 9 איננה סגורה, אך זאת מתוך הנחה כי עשויות להיות אינדיקציות רלוונטיות נוספות "להערכת מידת מסוכנותו" של האסיר.

30. לנוכח כל האמור לעיל, מסקנתי היא שוועדת השחרורים אינה רשאית לשקול את השיקול החיצוני בהפעלה את סמכותה לפי סעיף 3 לחוק.

31. יצוין, כי המדינה ביקשה לתמוך את עמדתה, שלפיה הוועדה רשאית לשקול את השיקול החיצוני, בפסק דינו של בית משפט זה בעניין גנאמה, שם התייחסה השופטת (כתוארה אז) א' חיות להיקף זכות הטיועון המסורה לנפגעי עבירת מין או אלימות לפי סעיף 19(א) לחוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, הקובע כי "נפגע עבירת מין או אלימות [...] זכאי שתינתן לו הזדמנות להביע את עמדתו בכתב לפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים או הוועדה [...] לענין הסיכון הצפוי משחרור הנידון". וכך ציינה שם השופטת חיות:

"הסעיף גודר זכות זו לטיעונים 'לעניין הסיכון הצפוי משחרור הנידון', אך טיעונים אלה מערבים לא אחת את התחושות, הרגשות, התגובות וההשפעה (הסובייקטיבית מעצם טיבה) שהם מנת חלקו של הנפגע כתוצאה ממעשה העבירה ובהקשר זה אין להוציא מכלל אפשרות כי 'הסיכון' שבו מדבר סעיף 19(א) הנ"ל ילבש, למשל, צורה של חשש להתדרדרות נפשית קשה של נפגע העבירה או בני משפחתו כתוצאה מן השחרור על-תנאי. ודוק - הסעיף אינו מדבר בהקשר זה על הסיכון הצפוי מידי הנידון אם ישוחרר אלא על הסיכון הצפוי 'משחרור הנידון', דהיינו על מצב של סיכון העלול להיווצר כתוצאה מן השחרור ולא דווקא מידיו שלו. על כן הדרישה כי הטיעונים שמבקש נפגע עבירה להשמיע לגבי סיכון כזה יהיו 'נקיים' מהתייחסות כלשהי להשפעה הסובייקטיבית שתהא לשחרור על-תנאי לגביו, היא בעיני בלתי הגיונית, בלתי מוצדקת ואין לקבלה".

מהאמור לעיל עולה כי בכל הנוגע לזכות הטיועון לפני ועדת השחרורים המסורה לנפגעי עבירה לעניין הסיכון הצפוי משחרורו של אסיר, הוועדה רשאית להתחשב בסיכון לנזק נפשי שעלול להיגרם לנפגע העבירה או לבני משפחתו כתוצאה מעצם השחרור, אף על פי שאין מדובר במסוכנות האסיר עצמו לאחר שחרורו. ואמנם, דברים אלו מבטאים חריג לכלל הנ"ל, שלפיו ועדת השחרורים בוחנת את הסיכון לשלום הציבור כתוצאה משחרור האסיר בראי מסוכנותו והסיכוי שישוּב לבצע עבירות. ואולם, אין בכך כדי לגרוע ממסקנתי דלעיל לעניין השיקול החיצוני, באשר כיום מקובלת תפיסה כי ההגנה על נפגע העבירה ושיקומו הם חלק מההליך הפלילי ומשמשים אחת מההצדקות לענישה (ראו, למשל, ע"פ 9150/08 מדינת ישראל נ' ביטון, בפסקה 5 לפסק דינה של השופטת ע' ארבל והאסמכתאות שם (23.7.2009); קוגלר, בעמ' 47, 97-99). לכן, השיקול שעניינו

הנזק שייגרם לנפגע העבירה כתוצאה משחרור האסיר איננו שיקול זר להליך הפלילי ואינו חותר תחת תכליותיו, בניגוד לשיקול החיצוני, כמובהר לעיל.

32. לא נעלמה מעיניי גם החלטת בית משפט זה (המשנה לנשיאה ח' מלצר) ברע"ב 5321/17 אוהב ציון נ' היועץ המשפטי לממשלה (6.11.2017), שבגדרה לא ניתנה רשות ערעור במקרה שבו ועדת השחרורים התחשבה בחשש כי גורמים עברייניים יפגעו במבקש שם, בגדרי השיקול שעניינו הסיכון הצפוי משחרורו לשלום הציבור. אלא שגם בהחלטה בעניין אוהב ציון אין כדי לשנות מהמסקנה בענייננו. ראשית, ההחלטה הנ"ל עסקה בעיקרה בשיקול ששקלה הוועדה בדבר אי-תשלום קנס שהוטל על המבקש, בעוד שהשיקול הנוגע לענייננו זכה להתייחסות אך בשולי ההחלטה, ללא דיון ממשי. מעבר לכך, בית המשפט בעניין אוהב ציון הדגיש כי "בנסיבות העניין, אף כי יתכן ויש היבטים מסוימים הטעונים ליבון בסוגיות הכלליות שהמבקש העלה, ואלה יגיעו, קרוב לודאי, לידי מיצוי בעתיד, הרי שלא מצאתי כי נסיבותיו של המבקש מצדיקות ליתן פה רשות ערעור" (פס' 18; ההדגשה הוספה). בנסיבות אלו, אין ללמוד מההחלטה בעניין אוהב ציון על הכרעה עקרונית בסוגיה שבמוקד דיוננו.

33. לפני סיום אציין כי עיינו בחומר החסוי, ואיננו מקלים ראש באפשרות המשתקפת ממנו לסיכון הציבור כתוצאה משחרורו המוקדם של המבקש. אולם, בשים לב לתפקידיה של משטרת ישראל (ראו סעיף 2 לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971), לתכליות המשפט הפלילי ולמהות שיקולי ועדת השחרורים, כמוסבר לעיל, מדובר בסוג הסיכונים שהדרך למניעתם עוברת, בעיקרו של דבר, בפעולתן של רשויות אכיפת החוק, ולא בשלילת האפשרות לשחרורו המוקדם של אסיר שהסיכון הנדון אינו נשקף ממנו. אני סמוכה ובטוחה כי משטרת ישראל תעשה עבודתה נאמנה ותפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה למניעת התממשות הסיכון הנ"ל.

סוף דבר

34. בפסק הדין מושא הערעור בוטלה החלטת ועדת השחרורים להורות על שחרורו המוקדם של המערער, בהתבסס על כך שלנוכח השיקול החיצוני, היה על ועדת השחרורים לקבוע כי שחרור המערער מסכן את הציבור. אלא שכמובהר לעיל, אין מקום לשיקול החיצוני בגדרי שיקולי הוועדה.

35. לפיכך, אציע לחבריי לבטל את פסק דינו של בית המשפט המחוזי מיום 21.2.2022 ולהותיר על כנה את החלטת ועדת השחרורים מיום 23.12.2021. עוד אציע

כי התיק יוחזר לוועדת השחרורים לקביעת המועדים הרלוונטיים לשחרור המוקדם. למען הסר ספק, יובהר כי בשים לב לעמדת משפחתו של קורבן העבירה, שאיבדה את היקר לה מכל כתוצאה ממעשי המערער והדגישה את הכאב הרב שהסב לה אובדנה, יעמוד על כנו גם התנאי החמישי שקבעה ועדת השחרורים בהחלטתה מיום 23.12.2021, שעניינו באיסור על המבקש להיכנס לכפר ערב אלעראמשה וליצור קשר כלשהו עם משפחת קורבן העבירה.

ש ו פ ט ת

השופט נ' סולברג:

מסקנתה של חברתי, השופטת י' וילנר, על יסוד נימוקיה, מקובלת עלי, חרף הקושי הטבוע בפסק-דיננו.

אוסף על דברי חברתי עוד זאת, כפועל יוצא גם ממה שהובא לעיוננו כחומר חסוי, ונאמר לפנינו בדלתיים סגורות: חזקה על המשטרה כי תשפיל לפעול באמצעות הכלים העומדים לרשותה, במה שנוגע לאכיפה ולאבטחה, וגם תנחה את המבקש לקראת שחרורו מן המאסר, כמתחייב.

זאת ועוד ובעיקר: הדעת נותנת, כי יהיה זה ראוי ומועיל, אם קצין משטרה בכיר יבוא בדברים עם ראשי הקהל בכפר עראמשה, בניסיון לקדם הידברות בין שתי החמולות היריבות, אולי להביאם ל'עטווה', אולי, בעזרת השם, עד כדי סולחה. קצין המשטרה הבכיר יוכל גם לעשות כחכמתו על מנת להסביר, כי הדין מכיר ב'מיצוי העונש' גם על דרך של 'שחרור על תנאי'; כך מורה החוק, כך מחליטות ועדות השחרורים בהתקיים התנאים הנחוצים לשם כך, וכך פוסקים בתי המשפט דבר יום ביומו. אין זו חנינה, ואין בכך כדי לגרוע מהכרעת הדין ומגזר הדין אשר ממשיכים לעמוד על מכונם.

ש ו פ ט

השופטת ע' ברון:

המבקש ביצע את אחת העבירות החמורות והאלימות שבספר החוקים. על כך אין חולק. בלא להקל ראש ולו במעט מחומרת המעשים, התמדדו ומחויבותו להליך השיקומי הם שעומדים ביסוד החלטת ועדת השחרורים על שחרורו המוקדם על-תנאי ובתנאים מגבילים. לוועדה נתונות המומחיות, המיומנות והאחריות המקצועית בכל הנוגע לשחרור על-תנאי של אסירים ממאסר, ובעניינו של המבקש היא נתנה את כובד המשקל לכברת הדרך השיקומית המשמעותית שעשה, בדגש על כך שאינו מהווה עוד סכנה לציבור. זו מהותו של חוק שחרור על-תנאי וזה לב ליבה של עבודת הוועדה.

גם המדינה אינה חולקת על היעדר מסוכנותו של המבקש, אלא שלעמדתה גורמים אחרים הם שעלולים לסכן את הציבור אם ישוחרר. ואולם סיכון כזה ככל שקיים, חזקה על המשטרה שעינה תהיה פקוחה, שתעמוד על המשמר ושתבצע את מלאכתה נאמנה באמצעות "ארגז הכלים" שבידיה. מסוכנות שאינה דבקה באסיר עצמו, במבקש בעניינו, היא שיקול זר לחוק שמכוחו פועלת הוועדה. לא היה לכן מקום לשנות בעטיו את החלטתה, כפי שהיטיבה לעמוד על הדברים חברתי השופטת יעל וילנר, ואני מצטרפת לתוצאה שאליה הגיעה ולנימוקה.

שופטת

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת י' וילנר.

ניתן היום, י"ד בתמוז התשפ"ב (7.2022.13).

שופטת

שופטת

שופט