



בבית המשפט העליון

רע"ב 7774/13

לפני : כבוד המשנה לנשיא מ' נאור
כבוד השופט א' רובינשטיין
כבוד השופט צ' זילברטל

המבקש : ג'האד דקמאק

נגד

המשיב : היועץ המשפטי לממשלה

בקשת רשות ערעור על פסק דינו של בית המשפט לעניינים
מינהליים מרכז מיום 5.11.2013 ב-עת"א 39661-09-13
שניתן על ידי כב' סגן הנשיא א' טל והשופטים א' מקובר ו-
ז' בוסתן

תאריך הישיבה : כ"ד באדר ב התשע"ד (26.03.2014)

בשם המבקש : עו"ד ראובן בר-חיים

בשם המשיב : עו"ד עמרי אפשטיין ; עו"ד ענר הלמן

פסק-דין

המשנה לנשיא מ' נאור:

ועדת השחרורים החליטה ביום 11.9.2013 על שחרורו המוקדם על תנאי של המבקש, שהוא תושב רמאללה. המדינה הגישה בקשה לעיון חוזר בהחלטה. בקשה זו נדחתה ביום 17.9.2013. היועץ המשפטי לממשלה הגיש עתירה מינהלית נגד החלטת ועדת השחרורים. עתירתו התקבלה בפסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים מיום 5.11.2013, בו בוטלה ההחלטה לשחרר את המבקש על תנאי (סגן הנשיא א' טל והשופטים: א' מקובר ו-ז' בוסתן). המבקש נותר במאסר. הוא הגיש, באמצעות בא כוחו, עו"ד בר-חיים, את בקשת רשות הערעור שלפנינו. קיבלנו את תגובת היועץ

המשפטי לממשלה, קיימנו דיון על פה והוספנו ושמענו טענות. אנו רואים את הבקשה כאילו ניתנה רשות להגשת ערעור, וערעור הוגש על פי הרשות שניתנה.

הגעתי לכלל מסקנה כי יש לקבל את הערעור, לבטל את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים ולהשיב על כנה את החלטת ועדת השחרורים.

אודות המבקש

1. המבקש החל לרצות עונש מאסר של תשע שנים ביום 11.12.2006. לעת בירור הערעור לפנינו, ביום 26.3.2014, כבר ריצה המבקש 7.5 שנים מתקופת מאסרו הכוללת. תחילה הורשע המבקש בבית המשפט המחוזי בירושלים, במסגרת הסדר טיעון, בעבירות רבות של גניבת רכב, פריצה לרכב, אחזקת מכשירי פריצה, שימוש במסמך מזויף וכניסה לישראל שלא כדין. ביום 22.1.2008 נגזר עליו עונש מאסר בפועל של 6.5 שנים מיום מעצרו (11.12.2006), וכן עונשי מאסר על תנאי וקנס כספי של 68,000 ש"ח. מאוחר יותר הורשע המבקש גם בבית המשפט הצבאי ביהודה ושומרון בעבירות שונות של שוד מזויף (שלושה אישומים שונים), שימוש במסמך מזויף והתחזות כאדם אחר במטרה להונות. בגין עבירות אלו הוטל עליו ביום 3.12.2008 עונש מאסר של 9 שנים שנמנה גם הוא מיום מעצרו (11.12.2006), כלומר בחופף למאסר הראשון, וכן עונשי מאסר על תנאי.

2. למבקש הרשעות קודמות רבות במסגרת שבעה הליכים קודמים. הוא ריצה ארבעה עונשי מאסר קודמים, וזהו מאסרו החמישי. הוא שוחרר ממאסרו הראשון בשנת 1999 בשחרור מוקדם על תנאי, אך ביצע עבירות נוספות. מועד השחרור המלא של המבקש יהיה ב-10.12.2015, מועד שני השליש היה, בניכוי מינהלי, ביום 30.7.2012.

ההליכים הנוגעים לבקשה לשחרור מוקדם

3. דיון ראשון בבקשה לשחרור על תנאי נערך ב-19.6.2012. ועדת השחרורים ביקשה השלמות שונות, ולאחר מספר דחיות התקיים דיון בבקשה ב-31.10.2012 בסיומו החליטה הועדה לדחות את הבקשה. בהחלטה זו עמדה הועדה על העבירות החוזרות שביצע המבקש ועל עברו המכביד. הועדה הצביעה על הליכי שיקום בהם החל המבקש, וציינה כי אלו מצויים בעיצומם ועדיין לא הבשילו לכדי יכולת ליצור שינוי משמעותי באורח חייו של המבקש. הועדה עמדה אף על כך שהמניע לעבירות הרבות שביצע המבקש אינו ברור, נוכח היותו בן למשפחה מבוססת, כך שהעבירות לא בוצעו מתוך מצוקה כלכלית. למבקש, כך צוין, דרך ארוכה עד לשיקומו. הועדה המליצה כי המבקש יפעל לשיקומו במסגרת המאסר הנוכחי, אזי יוכל להופיע בפני

הועדה בשנית במועד הקבוע בחוק. הועדה סיימה בציינה כי יש לבחון, בראש ובראשונה, את העבירות שבוצעו ואת העונש שהוטל בגינן. אגב כך לא ניתן להתעלם משאלת מסוכנותו של המבקש ומכך שזהו מאסרו החמישי. על כן, נדחתה, כאמור, הבקשה וזאת תוך שימוש בלשון "בשלב זה".

4. על הסירוב לשחררו הגיש המבקש עתירה מינהלית לבית המשפט לעניינים מינהליים. העתירה נשמעה ביום 1.1.2013. בהמלצת בית המשפט, נדחתה העתירה מבלי שזה התייחס לטיעוני הצדדים, ונרשמה עמדת הועדה לפיה המבקש יוכל להגיש בקשת שחרור חדשה בחלוף 6 חודשים ממועד ההחלטה הקודמת.

5. בקשה חדשה כזו אכן הוגשה. הדיון הבא בועדה התקיים ב-22.5.2013. במועד זה החליטה הועדה לדחות את הדיון עד לסיום טיפולו של המבקש בקבוצת "שינוי דפוסים" שאמור היה לחול באוגוסט 2013. ב"כ היועץ המשפטי לממשלה ציינה כי בהסכמתה לדחייה אין משום שינוי בעמדה לפיה אין מקום לשחרור מוקדם.

6. ביום 8.9.2013 הגיש אגף הטיפול והשיקום בכלא איילון דו"ח מעדכן אודות המבקש. בדו"ח צוין כי ב-13.5.2013 התחיל המבקש להשתתף בקבוצת "שינוי דפוסים". קבוצה זו מהווה מענה טיפולי לאוכלוסיית אסירים שהורשעו במרמה, בשוד, בסחר בסמים, וכיוצא בזאת. הטיפול בקבוצה הסתיים ב-26.8.2013. עוד צוין כי המבקש השתתף בכל המפגשים, וכי השתתפותו היתה כנה ואקטיבית. הוא שיתף בכנות בעולמו הפנימי ובמניעיו לביצוע העבירות. לדבריו, גדל המבקש במשפחה שלא סבלה מעוני וחש צורך להשתייך לקבוצת בני גילו באזור מגוריו. הוא ראה צורך להוכיח את גבריותו ואת אומץ ליבו על ידי גניבת רכבים מפוארים. ההישגים להם זכה בעולם העברייני גרמו לו לריגוש שהלך והתעצם. ההתרשמות בדו"ח היתה כי כיום מבין המבקש את חומרת מעשיו; מבין כי ביצע את העבירות ממניעים חברתיים שסיפקו צרכים רגשיים. התחושה – כך נמסר בדו"ח – היא כי הוא הגיע לקבוצה לאחר שכבר עבר שינויים משמעותיים באורח חייו, והשתתפותו בקבוצה הייתה גיבוש של שינויים אלה. ההערכה הייתה כי הוא לקח אחריות על מעשיו, כי התנהגותו בוגרת יותר וכי הוא הצליח להפיק תועלת מהטיפול בקבוצה. בדו"ח צוין גם כי הוא נמצא בקשר מעקבי עם עובדת סוציאלית, ופונה אליה ביוזמתו. לפני הועדה היתה מונחת בנוסף תוכנית טיפולית מעדכנת של מרכז אלאמל לשירותים חברתיים, בדבר תוכנית שיקום עבור המבקש בקרב משפחתו ברמאללה, הכוללת טיפול פרטני וקבוצתי, מגורים בבית המשפחה ועבודה באטליז השייך למשפחה.

7. ועדת השחרורים התכנסה שוב ב-11.9.2013. הפעם ניתנה החלטה בזו הלשון:

"מדובר באסיר בן 36, תושב הרשות הפלסטינית המרצה עונש מאסר חמישי בן 9 שנים בגין מגוון של עבירות רבות.

בעניינו התנהלו מספר דיונים בפני הוועדה ובדיון מיום 31/10/2012 בעמ' 6 נקבע בהחלטת הוועדה (עמ' 6) סייפא, כי 'העולה מן המקובץ כי לאסיר דרך ארוכה לפעול לשיקומו ואנו ממליצים כי יפעל כך במסגרת מאסרו ויוכל להופיע בפני הוועדה בשנית במועד הקבוע בחוק' [.]

במסגרת עתירה שהוגשה על ידי האסיר נקבע בבית המשפט המחוזי מרכז בפס"ד מיום 1/1/13 'רשמנו בפנינו דברי הוועדה לפיה העותר יוכל להגיש בקשה חדשה לשחרור על תנאי בחלוף 6 חודשים מיום החלטת הוועדה נושא העתירה'.

על סמך שתי הקביעות כפי שהובעו לעיל, ולאור חוות הדעת של שרותי הטיפול כי לאחר השתתפות בקבוצות טיפוליות קודמות האסיר עדיין לא מבין את מניעיו לביצוע העבירות וכך גם גורמי הטיפול, הוא נטל חלק גם בקבוצה טיפולית נוספת שמטרתה הייתה להבין את המניעים לביצוע עבירותיו. מדובר בקבוצה שעניינה 'שינוי דפוסי' [.]

מחוות דעת גורמי הטיפול הנושאת את התאריך 8/9/13 עולה כי האסיר השתתף בכל מפגשי הקבוצה השתתפות פעילה ולמעשה עבר דרך טיפולית מאוד יפה ונתרם מכך.

הנה כי כן, האסיר עמד בכל הדרישות של וועדות קודמות, של שרותי טיפול בכלא ושל בית המשפט שדן בעתירתו והיום הוא מבקש לפרוע את החוב של החברה כלפיו.

אכן נוצרה אצל האסיר וב"כ ציפייה שככל שהוא ישתף פעולה כפי שנדרש הוא יבוא על שכרו בצורת שחרור מוקדם לא כפרס על השתתפותו בתהליכי הטיפול אלא כחלק מהתהליך שעבר אשר גרם לשינוי בדרכי החשיבה תפיסת והבנת אשר קרה עמו.

לאור כל אלה, אנו סבורים שיש מקום אכן להראות לאסיר ולאחרים שכמותו שהמסד והחברה יודעים להעריך את המאמצים שהם עשו לעבור טיפול ממושך. אין זו פעם ראשונה שאסירים תושבי הרשות הפלסטינית מקבלים שחרור מוקדם על תנאי.

מצאנו שהאסיר יוכל לחתום במשטרה ותוכנית השיקום הפרטית של עמותת אלאמל מתאימה לצרכיו ונותנת מענה הולם. במסגרת תוכנית שיקום זו תקבל הוועדה חוות דעת ודיווחים על התנהלותו, הוא יחתום במשטרת בנימין אחת לשבוע.

לאור כל אלה אנו מחליטים לאפשר לו שחרור מוקדם על תנאי במסגרת תוכנית השיקום של עמותת אלאמל כפי שהיא הוגשה במקור וכפי שעודכנה ביום 20/4/12.

אין אנו מתעלמים מריבוי וחומרת העבירות שביצע האסיר בעברו ועם זאת אין גם להתעלם מהעבודה כי מאסרו הנוכחי, ארוך במיוחד, הייתה זו פעם ראשונה שהוא עבר תהליכי טיפול ממוקדים תוך שיתוף פעולה משמעותי מצידו.

8. היועץ המשפטי ביקש לקיים דיון חוזר בהחלטת הועדה. במועד זה הביא היועץ המשפטי את עמדתה של משטרת ישראל לעניין פיקוח בשטחי יהודה ושומרון. בשל החשיבות שעמדת המשטרה תפסה בהמשך הדרך נביא את הדברים, כפי שבאו לידי ביטוי במכתב מיום 15.9.2013, כלשונם:

"לכבוד

פרקליטות מחוז מרכז

ג.א.נ.,

הנדון: פיקוח בשטחי הרשות בעניינו של האסיר
תושב הרש"פ

1. הובאה לידיעתי החלטת וועדת השחרורים בעניינו של האסיר.
2. האסיר הוא כאמור תושב שטחים שרמת מסוכנותו כלפי עלמא, הינה גבוהה ביותר, בהתאם להחלטת הועדה עתיד להשתחרר לביתו באיו"ש, כאשר אחד התנאים הוא חתימה בנקודה של משטרת ישראל.
3. למען הסר ספק, עמדתה הרשמית והמוסמכת של המשטרה היא שלא ניתן לפקח בצורה אפקטיבית על אסירים תושבי שטחים, כך שאין לאשר הסדר של חתימה בתחנות משטרה בעניינם, גם אם לצורך זאת האסיר אינו נדרש להיכנס לתחומי מדינת ישראל.
4. יובהר, משטרת ישראל חסרת יכולת לפקח על אסיר בזמן שהוא שוהה בשטחים, לכן אין נפקות לחתימה בתחנת המשטרה, הדבר פוגע באופן מהותי בתפקידה של משטרת ישראל, אשר מתבקש לבצע תפקיד – קבלת החתמה בתחנה, מבלי שיש ביכולתה כלים אפקטיביים לפקח ולעקוב אחר פעילות הפלילית במקום שהייתו שהינו שטחי הרשות הפלסטינאית (מעקב ובדיקה אחר מעסיקו, קיום תנאי רישיון, מעצר בית וכדומה).
5. יודגש, כי שחרור מוקדם מהווה לצורך שילוב האסיר בקהילה לצורך בחינת שיקומו, כאשר משטרת ישראל מהווה גורם מפקח משמעותי

ומהותי, במקרה דנן עסקינן באסיר שמסוכנותו מוכחת כלפי עלמא. עוד יצוין, כמי שנקבע על ידי ועדת שחרורים שהינו שהאסיר ישוחרר ברישיון, מלכתחילה, רמת הפיקוח של משטרת ישראל אמורה להיות הדוקה וצמודה בעת שילובו בחיי הקהילה, על מנת לשמור על הציבור מפניו. התוצאה במקרה דנן, שאין יכולת אפקטיבית של משטרת ישראל לפקח בשטחי הרשות, וכפועל יוצא, מסתמכת הועדה על האמון שניתן באסיר בלבד, דבר שלא נבחן כלל במבחן המציאות, לא הוצא לחופשות בשל היותו תושב הרשות מחשש להימלטות וכן עצם היותו שוהה בלתי חוקי.

6. כמו כן, קיים החשש הממשי להתחמקות ולא יחזרה לביקורת, בשל משך התקופה התלויה ועומדת נגדו, כך שהאסיר עלול להסתובב חופשי בשטחי הרשות ומבלי פיקוח מהותי כלל.

7. אומנם קיימים מספר מועט של אסירים החותמים בתחנות בשטחי ישראל של תושבי שטחים דבר שמנוגד באופן מהותי מעמדת משטרת ישראל ואף בעקבות של אסיר אחר, שאושר על ידי קצין במשטרת ישראל בתום לב חתימה בתחנת משטרה, הועברו ורועננו הנחיות ברורות לשאר השוטרים כדי שמקרים מעין אלה לא יחזרו על עצמם (רצ"ב מכתב של רפ"ק איריס ענבים).

8. עוד יודגש, כי משטרת ישראל אינה יכולה לאשר הכנסת שב"ח לשטחי מדינת ישראל, זאת בניגוד לחוק הכניסה לישראל.

9. בנסיבות אלה נבקשכם להציג עמדה מוסמכת ורשמית זו של המשטרה בפני הגורם שיידון בענייננו של האסיר שבנדון.

בכבוד רב,

עו"ד שמרית רייס, פקד
ר' דסק עתירות שחרורים"

עד לדיון בבקשה לדיון חוזר עוכב שחרורו של המבקש. הועדה בחנה את הבקשה, ובהחלטתה מיום 17.9.2013 ציינה כי נראה לה שההליך הנכון הוא "הגשת ערר לבית המשפט המחוזי". בעקבות זאת, הגיש היועץ המשפטי עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים.

9. בית המשפט לעניינים מינהליים דן בעתירה, וביום 5.11.2013 ניתן פסק הדין שהוא מושא בקשת רשות הערעור שלפנינו. בפסק הדין סקר בית המשפט את גלגוליה של הפרשה, עליהם עמדנו לעיל, ואת טענות הצדדים לפנינו. כאמור, עתירת היועץ המשפטי התקבלה, ואלו עיקרי הקביעות של בית המשפט:

הוועדה נתנה משקל מכריע להליך הטיפולי המוצלח שעבר המבקש במהלך מאסרו. אף שהזכירה בסיפא להחלטתה את ריבוי העבירות וחומרתן, היא לא לקחה בחשבון – במידה שמתחייבת מהן ומעברו הפלילי – את המסוכנות הצפויה מהשחרור המוקדם. בית המשפט עמד בהרחבה על העבירות בהן הורשע המבקש ועל עברו הפלילי, וציין אף את העובדה ששותרר בעבר שחרור מוקדם.

אין בית המשפט מתעלם, כך הובהר, מחוות הדעת בדבר השתתפות המבקש בקבוצת "שינוי דפוסיים", מהצפייה שהדבר יצר אצל המבקש ומהתוכנית השיקומית שהוכנה על ידי מרכז אלאמל, אך גם הוועדה לא ראתה בכך די, אלא התנתה את השחרור המקודם בהתייצבות במשטרת בנימין לשם פיקוח על תנועותיו. לאור עמדת משטרת ישראל – במכתב מיום 15.9.2013 שצוטט לעיל – שלא הוצגה בפני הוועדה, לא יוכל המבקש לקיים "תנאי חשוב זה של שחרורו המוקדם", כלשון בית המשפט. בנוסף, דחה בית המשפט טענה בדבר הפליה של אסירים תושבי הרשות הפלסטינית על רקע שיקולים בדבר מקום מגורים, וציין כי עמדת משטרת ישראל מתייחסת באופן פרטני למבקש ולא לאסירים תושבי הרשות הפלסטינית ככלל. אין מקום, כך נקבע, לכפות על משטרת ישראל לפקח על תנועות המבקש על ידי קבלת התייצבותו בתחנת משטרת בנימין.

בית המשפט סיכם בקביעה הבאה:

"לאור מסוכנותו של המשיב, ומבלי להתעלם מהשתתפותו בקבוצת 'שינוי דפוסיים' ובמיוחד מאחר והמשיב לא יוכל לקיים את התנאי של התייצבות בתחנת משטרת בנימין לצורך פיקוח על קיום תנאי שחרורו, דבר שלא היה ידוע לוועדה שהחלטתה היא נושא העתירה אנו מקבלים את העתירה ומבטלים את החלטת הוועדה מיום 11.9.2013 (עת"א (מח' מרכז) -39661-09-13 היועץ המשפטי לממשלה נ' דקמאק פסקה 5 (5.11.2013)).

10. על פסק דין זה הגיש המבקש את בקשת רשות הערעור שלפנינו. הבקשה הגיעה לשולחנו של השופט נ' סולברג, שהורה על הגשת תגובת המשיב. לאחר עיון בתגובה קבע השופט סולברג בהחלטה מיום 6.1.2014:

”בטרם אחליט על הדרך להמשך הטיפול בבקשה, ובשים לב לכך שאבן נגף עיקרית היא חוסר האפשרות להתייצבות בתחנת המשטרה, אציע למשיב לשקול אפשרות להתייצבות של המבקש במת”ק [מנהלת תיאום וקישור – מ.נ.], חלף התייצבות בתחנת המשטרה, ביחד עם ערבויות נוספות להבטחת ההתייצבות”.

11. בתגובתו להחלטת השופט סולברג חזר המשיב (שלא לצורך) על פרטי הרשעתו של המבקש ועברו הפלילי המכביד. המשיב טען כי המבקש אינו ראוי לשחרור מוקדם וכי שחרורו המוקדם יפגע בשלום הציבור. די בכך, לטענתו, כדי להביא לדחיית הבקשה “אף מבלי להידרש לשיקול בדבר העדר יכולת הפיקוח על תנאי שחרורו המוקדם ברשות הפלסטינית” (פסקה 4 לתגובת המשיב מיום 17.2.2014). מעבר לכך, ובהתייחס לשאלתו של השופט סולברג, ציין המשיב כי אין בהתייצבות במת”ק ובערבויות נוספות להבטחת ההתייצבות כדי לאפשר פיקוח מהותי על תנאי השחרור המוקדם ועל תוכנית השיקום הפרטית. אף אין בהן כדי לאיין את המסוכנות הנשקפת מן המבקש לשלום הציבור כתוצאה משחרורו המוקדם וכדי הפיכתו למי שראוי לשחרור מוקדם. המשיב הדגיש כי אין ביכולת המשטרה לפקח על תוכנית השיקום שהיא בעיר רמאללה, במסגרת שטח A, ואף לא על המבקש. על כן, כך נטען, אין כל נפקות ממשית לחתימה של המבקש בתחנת המשטרה, ובפרט כאשר המשטרה מתנגדת מכל וכל לחתימה מסוג זה. לעמדת המשיב, אין נפקא מינה אם מדובר במת”ק או בתחנת משטרה, וגם חתימה במת”ק לא תאפשר פיקוח נאות. זאת ועוד: משרדי המת”ק הינם באחריות צה”ל, ולא באחריות משטרת ישראל. המשיב חזר על עמדתו לפיה יש לדחות את בקשת רשות הערעור.

דיון והכרעה

12. דומה שתשובת המדינה לשאלת השופט סולברג מבליטה את העובדה שלא היה צורך – לא במסגרת הבקשה לדיון חוזר, ולא במסגרת העתירה שהוגשה לבית המשפט לעניינים מינהליים – לתת משקל כה רב לתנאי ההתייצבות במשטרה, תנאי לגביו נקבע בבית המשפט לעניינים מינהליים כי המבקש “אינו יכול לקיים תנאי חשוב זה”. טענתה האמיתית של המדינה אינה נוגעת ליכולת של האסיר להתייצב בתחנת המשטרה. הטענה האמיתית בהקשר זה נסובה על העדר יכולת פיקוח על התוכנית השיקומית, אשר מתקיימת בשטח בו אין למדינה פיקוח. הסוגיה של מקום ההתייצבות חרגה,

כמדומני, בהליך זה מכל פרופורציה. הדברים הוצגו כאילו בהעדר מקום התייצבות לו מוכנה המשטרה להסכים, אשר אליו יוכל המבקש להיכנס כדין, יש לפסול את השחרור כלא חוקי. בית המשפט לעניינים מינהליים מצידו קבע שאין מקום לכפות על המשטרה "לפקח על תנועותיו של המשיב על ידי קבלת התייצבותו בתחנת משטרת בנימין" (שם, בפסקה 4). לאחר עיון בתגובת המדינה, דומה שעיקר הכובד של העניין אינו סוגיית ההתייצבות, אלא העדר היכולת לפקח על המבקש ועל הליך השיקום שלו.

13. לא בכדי פסק בית המשפט לעניינים מינהליים כי לא היה ידוע לוועדה שהמבקש לא יוכל לקיים את התנאי החשוב של התייצבות במשטרת בנימין. טעם הדבר נעוץ בשאלת היקף ההתערבות של בתי המשפט בהחלטות ועדת השחרורים. על שאלה זו עמד בהרחבה השופט א' ברק עוד ב-ע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' אסיאס, פ"ד לז(2) 688 (1983). כפי שהוסבר שם בהרחבה, אמות המדינה להתערבותם של בתי המשפט בהחלטות ועדת השחרורים הן אותן אמות מידה הקיימות להתערבותם של בתי המשפט בהחלטות של כל רשות מינהלית או כעין שיפוטית. אשר להיקף הביקורת נקבע כך:

"אין בית המשפט שואל עצמו, מה היה הוא מחליט, אילו פעל כוועדת שחרורים, אלא שואל הוא את עצמו, אם החלטתה של ועדת השחרורים היא החלטה, שוועדת שחרורים סבירה רשאית לקבלה. קיים מיתחם רחב של אפשרויות, אשר כולן לגיטימיות וחוקיות, אם כי תוצאתן שונה. כל החלטה במסגרתו של מיתחם זה סבירה היא וראויה, ואין מקום להתערבות בגינה. אכן, המדיניות הפנאלוגית אינה אחת ויחידה, ורשאית ועדת השחרורים לאמץ לעצמה כל מדיניות פנאלוגית הנראית לה, אפילו שונה היא ממדיניותו הפנאלוגית של בית המשפט הגבוה לצדק. די בכך שהמדיניות הפנאלוגית שאומצה נופלת למסגרתו של מיתחם האפשרויות, שוועדת שחרורים סבירה רשאית לשקול, כדי למנוע את התערבותו של בית המשפט הגבוה לצדק. על-כן נפסק לא פעם, כי 'המחוקק הקנה שיקול דעת בענין זה לוועדת השחרורים ואין לבית משפט זה לשום את שיקול דעתו תחת שיקול דעתה' [...]

משמעותה של קביעה זו היא, כי כל עוד פועלת ועדת השחרורים במסגרת מיתחם השיקולים הלגיטימיים, לא יחליף בית-משפט זה את שיקול-דעתה של הוועדה בשיקול-דעתו שלו, ולא יבכר את החלופה הנראית לו על פני החלופה, שנבחרה על-ידי הוועדה. זו גם המשמעות של הקביעה, החוזרת ונשנית אף היא, כי בית המשפט הגבוה לצדק אינו יושב בערעור על החלטתה של ועדת השחרורים. עם זאת, מקום שהאופציה, שנבחרה על-ידי ועדת השחרורים, חורגת מאותו מיתחם

רחב של שיקולים, בית המשפט הגבוה לצדק יתערב, שכן אין הוא בא להחליף שיקול-דעת כשר אחד בשיקול-דעת כשר אחר, אלא בא הוא לבטל שיקול-דעת פסול. כך, למשל, מניח אני, כי אם ועדת השחרורים תקבע לעצמה מדיניות, לפיה התנהגות טובה בבית הסוהר היא תנאי הכרחי ומספיק להפחתת השליש, יתערב בית-משפט זה, שכן מדיניות זו אינה עולה בקנה אחד עם מטרת החקיקה, המבקשת להתחשב גם בשלום הציבור. בדומה, אם ועדת השחרורים תקבע לעצמה מדיניות, לפיה אסיר בעל עבר פלילי אינו זוכה לשחרור, יהיו שאר הנסיבות אשר יהיו, יתערב בית המשפט, שכן אף מדיניות זו נוגדת את תכליתה של החקיקה, והיא שחרורו של אסיר, שיש סיכוי מתקבל על הדעת כי עם שחרורו לא ישוב לעולם הפשע. נמצא, כי חרף שיקול-דעתה הרחב של ועדת השחרורים, יש מקום לביקורת שיפוטית ולהתערבות שיפוטית, ובלבד שייעשו על-פי הכללים המקובלים בעניין זה, ולא יביאו להתערבות בית המשפט בשיקול-דעת הוועדה מקום ששיקול-דעת זה - אפילו אינו מקובל על בית המשפט - הוא שיקול-דעת שוועדת שחרורים סבירה עשויה לגבש" (שם, בעמ' 695-696).

הדברים צוטטו מאז כמה וכמה פעמים (ראו: עע"א 7/83 ועדת השחרורים נ' פלוני, פ"ד לח(1) 508, 505 (1984); עע"א 2024/96 היועץ המשפטי לממשלה נ' אבו אסעד, פ"ד נ(3) 727, 731 (1996); בג"ץ 89/01 הוועד הציבורי נגד עיניויים בישראל נ' ועדת השחרורים, פ"ד נה(2) 838, 870 (2001). ראו גם: בג"ץ 550/90 היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים, פ"ד מג(2) 739, 742 (1989); רע"ב 4878/06 מדינת ישראל נ' סמיר (13.9.2006); רע"ב 6438/08 אבו גידאן נ' ועדת השחרורים המיוחדת לאסירי עולם (7.10.2008); רע"ב 8040/12 אבו סוף נ' היועץ המשפטי לממשלה פסקה 13 (26.12.2012)).

14. אין ספק, ועמד על כך בית המשפט לעניינים מינהליים, ששיקול המסוכנות הוא שיקול רב עוצמה. ועדת השחרורים אמורה לצפות פני עתיד. היא אמורה לשאול את עצמה, על דרך ההשערה, מה סיכוי ומה סיכון מטילה היא על החברה עם שחרורו של אסיר פלוני מכלאו. עמד על כך בהרחבה השופט מ' חשין בבג"ץ 3959/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הועדה לעיון בעונש, פ"ד נג(3) 721, 757 (1999) (להלן: פרשת התנועה למען איכות השלטון). יתרה מכך, ועדת השחרורים רשאית, מוסמכת ואף חייבת להסב ראשה ולהביט אחור. לדעת את עברו של האסיר ולהיוודע לו. אולם זאת תעשה בעיקר ביחס לשאלה כיצד עשוי אותו עבר להשפיע על התנהגותו של האסיר לעתיד לבוא (ראו בהרחבה, לגבי ועדת השחרורים "האזרחית", שם, בעמ' 738-742).

15. כך עשתה ועדת השחרורים בענייננו. כפי שתואר בהרחבה, בתחילה סירבה הועדה לשחרר את המבקש בשחרור מוקדם, וזאת בשל המסוכנות הרבה שמשקפה ממנו לאור עברו המכביד והעבירות בהן הורשע. בהמשך סירבה הועדה, שוב, לשחרר את המבקש שרק החל בהליך טיפולי. החלטת השחרור נפלה רק לאחר שהמבקש השלים הליך טיפולי שנראה למטפלים כהליך מוצלח, הליך בו הצליח המבקש לעמוד על מניעיו לביצוע העבירות. רק לאחר שעמד המבקש בכל דרישות שירותי הטיפול ונמצאה לו תוכנית שיקום מותאמת לצרכיו החליטה הועדה לשחררו שחרור מוקדם, על אף עברו המכביד. לא אחד: אילו קבעה ועדת השחרורים אחרת, והיתה נותנת משקל מכריע לעבר המכביד, לא היה מקום להתערב בהחלטה. אולם, שיקול דעתה של הועדה הוא רחב, ובית המשפט אינו שם עצמו, ככלל, בנעליה. הועדה התרשמה כי זו הפעם, ונוכח הליך השיקום שעבר המבקש, מסוכנותו פחתה. לדעתי, לא היה מקום להתערב בהחלטה זו. בית המשפט לעניינים מינהליים עשה כן רק בשל כך שהועדה לא ידעה שהמבקש לא יוכל להתייצב בתחנת בנימין.

16. עדיין נשאלת, אפוא, השאלה: מה משמעות העובדה שהמבקש משוחרר על פי התוכנית לשטח הרשות הפלסטינית, וממילא אין פיקוח אפקטיבי על הליך שיקומו. עמדתי על כך שבסופו של יום גם לעמדתה של המדינה (בתשובתה לשאלתו של השופט סולברג) בכך טמון העיקר. אדגיש כאן כי סגנונו של המכתב מיום 15.9.2013, שצוטט לעיל, שהובא בפני הועדה בבקשה לדיון חוזר ובפני בית המשפט לעניינים מינהליים במסגרת העתירה, אינו מקובל עלי. העמדה שהוצגה היא כי המשטרה אינה מוכנה לכך שהמבקש יתייצב בתחנת משטרת בנימין וכי לא ניתן לכפות מתן רישיון כניסה לשם, ועל כן, דינה של החלטת ועדת השחרורים אחד – להתבטל. עמדה זו יש בה משום ניסיון להטיל וטו על החלטת ועדת השחרורים. אכן, בסיומו של הליך זה אציע לחברי כי נורה לפרקליטות להודיע לב"כ המבקש, לאחר מתן פסק הדין, אם היא עומדת על תנאי ההתייצבות (וככל שהדבר נדרש, שיינתן למבקש רישיון כניסה ליהודה ושומרון או לישראל לשם כך), או שהיא מוותרת על התנאי. אך תנאי ההתייצבות כשלעצמו אינו יכול לבטל את החלטת הועדה.

17. הקושי בהעדר פיקוח, בין לגבי תושב זר המשתחרר לאחר ריצוי שני שלישים ממאסרו ובין לגבי תושב הרשות הפלסטינית, הוא אכן שיקול רלבנטי להחלטה. הוא אינו השיקול הרלבנטי היחיד. הבהיר זאת חברי השופט א' רובינשטיין ב-רע"ב 917/11 סווארכה נ' ועדת השחרורים (6.3.2011), מקרה בו נדחתה בקשת רשות ערעור בשל חומר מודיעיני. במקרה זה, ציין חברי (אמנם בבחינת למעלה מן הצורך):

"לאחר העיון בתגובת המדינה, ובפרט בחומר המודיעיני המתייחס לשנה האחרונה, אין כל עילה להתערב בהחלטת הועדה לגופה. מטבע הדברים לא ניתן לפרט לגבי תכנו של החומר, אך אין ספק כי ההחלטה שלא לשחרר את המבקש שחרור מוקדם אינה מבוססת על מדיניות גורפת אלא על מידע קונקרטי - ואין עילה להתערב בה. בשולי הדברים אוסיף, כי השכל הישר מורנו, שהקשיים בפיקוח על תושבי חוץ צריכים להיות שיקול בכל הנוגע לשחרורם המוקדם, בפרט כאשר מדובר בתושב סיני שהורשע בהברחת נשק לישראל, המשוחרר חזרה למקום הפשע, והדברים בהירים כשמש בצהרי יום. ואולם, כיון שבעניינם של אנשים ספציפיים ובגורלם מדובר, אין מדיניות כללית זאת יכולה להיות חזות הכל, וראוי לבדוק כל אדם לעניינו. כאמור, בעניינו של העותר ההחלטה מיוסדת על שיקולים נקודתיים, ואין עילה להתערב בה לגופה" (שם, בפסקה ה').

ברוח דומה, ציינה השופטת א' פרוקצ'יה ב-רע"ב 205/08 עסילה נ' שידות בתי הסוהר
(24.6.2008):

"המדיניות השיפוטית הנקוטה כיום מתאפיינת בבחינה פרטנית של כל ענין וענין, במבט ספציפי לשאלת מסוכנותו של אסיר, ככל שהיא מקרינה על אפשרות שחרורו המוקדם. בענין זה, נלקחים בחשבון מכלול הנתונים הנדרשים לענין, ובכלל זה, עובדת היותו של האסיר שוהה בלתי חוקי, החשש כי שחרורו והמצאותו מחוץ לגבולות המדינה עלול למנוע אפשרות פיקוח על התנהגותו בתקופת הרשיון, טיב העבירות הנוספות אותן עבר בנילווה לעבירת השהייה שלא כחוק, התנהגותו בכלא כמשליכה על מידת האימון שניתן לתת בו, עברו הפלילי, וכיוצא באלה שיקולים" (שם, בפסקה 13).

דברים אלה צוטטו לאחרונה גם ב-רע"ב 4849/13 אוולד נ' היועץ המשפטי לממשלה פסקה 4 (14.11.2013). השופט נ' הנדל ציין שם, באשר להיות המבקש תושב הרשות הפלסטינית, כי מקובל עליו הכלל לפיו אין לשלול מאסיר תושב מדינה זרה את האפשרות לשחרור מוקדם. תוצאה גורפת לפיה אסיר לא יהיה זכאי לשחרור מוקדם רק בשל היותו תושב הרשות עלולה ליצור אפליה, ובכל מקרה עומדת בניגוד לחוק, אשר לא חריג אסירים אלו מהאפשרות של שחרור מוקדם. לצד זאת, אסיר תושב מדינה זרה, ככל אסיר, חייב לעמוד בנטל השכנוע כי שחרורו לא יסכן את שלום הציבור (וראו: רע"ב 6993/08 בולמגה נ' ועדת השחרורים (25.11.2008) בעניין שחרור לרומניה).

18. אכן, מדובר בשיקול שיש להביאו בחשבון, אך אין המדובר בעניין שנסתר מעיניה של ועדת השחרורים. זאת ועוד: כשבוחנים את החלטת הועדה יש לדעתי ליתן משקל רב גם למימד הזמן. כזכור, בהחלטה בה סרבה הועדה לבקשה לשחרור מוקדם, היא ציינה כי אין מקום לשחרור "בשלב זה". ישנו פער זמן בין ההחלטות, ואנו נמצאים כיום כשמחצית תקופת התנאי כבר מאחרינו. ביחס להערכה הצופה פני עתיד, ציין השופט חשין כי הועדה הצבאית חייבת להתכנס בכל שישה חודשים לדיון (פרשת התנועה למען איכות השלטון, בעמ' 758). את פסק דינו סיים השופט חשין בקביעה כי משתכנס הועדה לדון שוב בעניין שחרורו של האסיר שנדון שם "חזקה עליה כי תביא במניין שיקוליה דברים שאמרנו בהכרעת-דין זו, וגורם הזמן יהיה אף הוא גורם בן-ערך בשיקוליה" (שם) (ההדגשה אינה במקור). בענייננו, השינוי בעמדת הועדה התרחש זמן לא קצר לאחר ההחלטה הראשונית (שלא להיעתר לבקשה). מותר היה לועדה לשנות עמדתה בחלוף הזמן ולאור השיקום שעבר המבקש. לדעתי לא היה, כמבואר, מקום להתערב בכך.

טיכום

19. על יסוד כל האמור, דעתי היא כי יש לבטל את פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים ולהחזיר על כנה את החלטת ועדת השחרורים. השחרור יעוכב ב-10 ימים מיום מתן פסק דיננו זה. תוך 7 ימים תודיע הפרקליטות לב"כ המבקש אם היא מוותרת על תנאי ההתייצבות בתחנת בנימין (או במקום אחר), ואם היא עומדת עליו, האם יינתנו למבקש ההיתרים הנדרשים לשם התייצבות כאמור. תהא אשר תהא עמדת הפרקליטות, יבוצע השחרור בתוך 10 ימים מיום מתן פסק דיננו.

המשנה לנשיא

השופט צ' זילברטל:

אני מסכים.

ש פ ט

א. מסכים אני לחוות דעתה של חברתי המשנה לנשיא.

ב. במישור הדיוני אוסיף, כי ככלל בתיקים מעין אלה עומדת המדינה על טענתה באשר לעצם מתן רשות ערעור בכגון דא – טענה שכמובן מקלה על העומס בבית משפט זה, אך שאלה יפה היא אם אין עלולים להינעל לעתים, למרבה השמחה לא קרובות מדי, שערי צדק, ולוא מבלי משים. גם בענייננו חזרה המדינה על עמדתה; לא אחזור על דברים שנאמרו מפי חלק משופטי בית משפט זה (רע"ב 425/09 פריניאן נ' מדינת ישראל (2009) מפי השופט (כתארו אז) גרוניס, רע"ב 2112/09 עמאראת נ' מדינת ישראל (2009) מפי, ועוד כהנה פעמים רבות). אכן, מידת ההתערבות כאשר מדובר בהכרעה שיפוטית או מעין שיפוטית שלישית – לאחר ועדת השחרורים ובית המשפט – קטנה מאשר מקום בו מדובר בבקשה בעקבות גלגול שיפוטי אחד, אחרי החלטה מינהלית. מכל מקום, במקרה דנא לא ראינו מנוס מהתערבות.

ג. ברי כי אין עסקינן בצדיק יסוד עולם; המבקש הוא עבריין חוזר הנושא שובל ארוך של פשע, אבל השיקולים שעמדו לפני ועדת השחרורים כללו רכיב חשוב זה. לא בכדי הבאנו בחשבון, גם בהצעתנו לפתרון פרגמטי שלא נתקבלה, את העובדה שהמבקש מצוי כבר "עמוק בתוך השליש", שנשא במרבית עונשו, והציבור נפטר מפגיעתו הרעה שנים רבות עד הנה. ממילא נענש קשות על מעשיו, ואשר לעתיד, אם יעז חלילה להמשיך ב"מעשיו הטובים" מקדם, יבוא שוב על עונשו, הן בהפקעת רישיון הן בענישה חדשה. ומנגד, לא יתכן חולק, כי ראוי לעודד אדם שבמאסר להתנהגות טובה, לטיפולים ושיקום, ורוב מלים אך למותר.

ד. איני מתעלם גם מנושא ההתיצבות במשטרה אליו נדרשה חברתי בהרחבה, אך עדיין ניתן – אם אין רוצים לאפשר כניסה ארצה – לפתור זאת במת"ק, אף אם אינו מתקן משטרתי. לא תמו דרכי פתרון.

ה. אטעים: כל מקרה לגופו, וכפי שציינה חברתי, המסוכנות נמדדת בועדת השחרורים על פי החומר שנפרס לפניו. יהיו בודאי מקרים שבהם יימנע השחרור מטעם מהותי זה, וזאת הן במדינה גופה והן באיזור, מטעמים מובנים של פיקוח, כמות שציינה חברתי. הכל לפי הנסיבות, ולא הרי מקרים שניתן ל"נטרלם" באופן כזה או אחר, אם בשל קולתם היחסית (ראו לעניין מעצרים בש"פ 3756/05 טרשאן נ' מדינת

ישראל (2005)) אם משיקולים אחרים, כהרי מקרים שבהם המסוכנות טעונה פיקוח משמעותי.

ו. סוף דבר אצטרף לחברתי.

ש ו פ ט

הוחלט כאמור בפסק דינה של המשנה לנשיא מ' נאור.

ניתן היום, ג' בניסן התשע"ד (3.4.2014).

ש ו פ ט

ש ו פ ט

המשנה לנשיא