

1. ועדת השחרורים – בית הסוהר "אשל"
2. טארק עבד אל ראוף רבאח חסונה

בבית-המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק

[12.5.1998]

לפני הנשיא א' ברק השופטים ט' שטרסברג-כהן, ד' דורנר

המשיב 2 (להלן המשיב) הורשע בעבירות ביטחוניות ונדון לשתיים-עשרה שנות מאסר. ועדת השחרורים החליטה לשחררו בתום ריצוי שני שליש מתקופת מאסרו. הנימוק העיקרי להחלטת הוועדה הייתה העובדה שארבעת שותפיו של המשיב שוחררו ממאסרם, חלקם על-ידי ועדת השחרורים וחלקם מכוח הסכמים עם הרשות הפלסטינית. בעתירה תוקף היועץ המשפטי את החלטת הוועדה.

בית-המשפט העליון פסק:

- א. (1) השיקול המרכזי שעל ועדת השחרורים לשיקול, הינו הסיכוי כי האסיר לא יחזור לפעילות עבריינית לאחר שחרורו. שיקול זה, וכן השיקול בדבר סיכויי שיקומו של האסיר, הגזרים מהתכלית הספציפית של החקיקה בעניין שחרור מקודם (328ה.ז–) (2) לצד השיקולים הספציפיים, עובדים שיקולים הנובעים מן התכלית הכללית של סר החקיקה. כך, בבואה להפעיל את שיקול-דעתה, חייבת ועדת השחרורים לנקוט, בין היתר, את אמת-המידה היסודית של שוויון. על הוועדה לאזן באופן סביר בין כל השיקולים, תוך מתן שיקול יחסי מתאים כל אחד מהם (328ז – 329ד)
- ב. (1) במקרה דנן, ועדת השחרורים לא נתנה כל משקל, או למצער לא נתנה משקל מספיק, לשיקול המרכזי בדבר מסוכנותו של המשיב והחשש כי יחזור לפעילות עבריינית. (1329).
- (2) בעצם העובדה כי המשיב לא שוחרר ואילו שותפיו לעבירה שוחררו, יש לכאורה משום פגיעה בעיקרון השוויון. אולם פגיעה זו היא לכאורית בלבד, שכן היא מתייחסת אך להרשעה בעבירות זהות ולשחרור במועדים שונים. מנגד, הנסיבות הכרוכות בשחרור כל אחד מהשותפים וסיכויי ההשתקמות שלהם אינם זהים לאלו של המשיב. שניים משותפיו של המשיב שוחררו במסגרת ההסכמים המדיניים ולא על-ידי ועדת השחרורים. שותף שלישי, ששוחרר על-ידי הוועדה, שוחרר לחוץ-לארץ. נסיבות שחרורו של השותף הרביעי שונות גם הן מאלו של המשיב משום שבניגוד למשיב לא הצטבר כנגדו כל מידע שלילי בעת מאסרו. (330ב – 331ג).

חקיקה ראשית שאוזכרה:

- חוק העונשין, תשל"ז-1977, סעיף 49(ב).
- פקודת בתי הסוהר, סעיף 28.

פסקי-דין של בית-המשפט העליון שאוזכרו:

- [1] ע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765.
- [2] ע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' אטיאס, פ"ד לז(2) 688.
- [3] בג"ץ 4681/97 היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון (טרם פורסם).
- [4] בג"ץ 287/82 היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים, פ"ד לז(3) 264.
- [5] בג"ץ 239/59 דדון נ' ועדת השחרורים של נציבות בתי-הסוהר, פ"ד יג 2028.
- [6] ע"א 105/92 ראם מהנדסים וקבלנים נ' עיריית נצרת, פ"ד מז(5) 189.
- [7] בג"ץ 4000/93 אלדואי קנבל נ' לשכת עורכי הדין (טרם פורסם).
- [8] בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309.
- [9] ע"א 2/86 ועדת השחרורים נ' סויסה, פ"ד מ(1) 425.
- [10] ע"א 2177/96 מדינת ישראל נ' נטשה (טרם פורסם).
- [11] רע"ב 6171/97 אבו רג'ב נ' ועדת השחרורים בגוש צפון (טרם פורסם).

עתירה למתן צו-על-תנאי. העתירה התקבלה. החלטת ועדת השחרורים בוטלה והעניין הוחזר אליה לדיון מחודש.

ענר הלמן – בשם העותר;

ג'ואד בולוס – בשם המשיב 2.

פסק-דין

הנשיא א' ברק

העובדות

1. משיב מס' 2 (להלן – המשיב) הורשע ביום 23.11.1992 בבית-המשפט הצבאי, בעבירות של חברות ופעילות בהתאחדות בלתי מותרת, ביצוע שירות עבור התאחדות בלתי מותרת, פגיעה בביטחון האזור, הריגת חשוד בשיתוף פעולה, יידויי אבנים במספר הזדמנויות והסתה. בחלק מן העבירות הורשעו גם ארבעה אחרים, שהיו שותפים למעשיו של המשיב. בעקבות הרשעתו נדון המשיב לשתיים-עשרה שנות מאסר, מתוכן עשר לריצוי בפועל והיתרה על תנאי.

2. ביום 5.10.1997 קיימה ועדת השחרורים (היא המשיבה 1) דיון בבקשתו של המשיב לשחרור מוקדם בתום ריצוי שני שלישים מתקופת מאסרו. בא-כוח העותר התנגד לבקשה. הוא הציג חוות דעת של שירות הביטחון הכללי ממנה עלה כי שחרורו של המשיב יסכן את שלום הציבור וביטחונו. כן נטען, כי המדובר במאסרו השני של המשיב (שהורשע בשנת 1989 ביידויי אבנים ובהתנהגות פרועה במקום ציבורי) וכי אכן המשיב מסוכן הן לאור מהות העבירה בה הורשע ונסיבותיה והן בהתבסס על חומר עדכני המצביע על פעילות ביטחונית שלילית של המשיב במהלך מאסרו. בא-כוח המשיב טען, מאידך, כי ארבעת שותפיו של המשיב שוחררו ממאסרם, חלקם על-ידי ועדת השחרורים וחלקם מכוח ההסכמים עם הרשות הפלסטינית. כן נטען, כי המשיב הביע חרטה על מעשיו וכי התנהגותו בכלא הייתה למופת. מטעמים אלה, טען בא-כוח המשיב, יש לשחרר את המשיב.

3. בהחלטתה מיום 25.3.1998 קבעה ועדת השחרורים כי יש לשחרר את המשיב. בהחלטה צוין, כי שניים משותפיו של המשיב, שהורשעו בעבירות זהות, שוחררו ברישיון על-ידי ועדת שחרורים, האחד תוך הבטחה שלא יחזור לארץ לצמיתות והשני ללא כל תנאי. הוועדה ציינה בהחלטתה, כי אמנם חוות-הדעת של גורמי הביטחון מייחסת למשיב התנהגות שלילית וסיכון ביטחוני, כאשר כנגד אותם שותפים ששוחררו לא היה מידע כזה, אולם הוסיפה כי:

"בדקנו את המידע החסוי ולאחר ששקלנו אותו היטב הגענו למסקנה כי הוא איננו שקול כנגד העיקרון המקודש של שיויון בין אסירים שביצעו אותם מעשים ואת אותן עבירות. ואין בטעם שנטען כלפי [המשיב – א' ב']

כדי לבטל עיקרון זה ולכן על יסוד עיקרון זה בלבד אנו מחליטים על שחרור האסיר ברישיון לגבי יתרת תקופת המאסר שעליו לרצות. תנאי לשחרור שהאסיר יצא לשטח הרשות הפלסטינית ולא יכנס לשטח מדינת ישראל".

העתיקה

4. כנגד החלטה זו של ועדת השחרורים הגיש היועץ המשפטי לממשלה עתירתו זו. טענתו הינה, כי דין החלטת ועדת השחרורים להתבטל. כך הדבר, ראשית, שכן ועדת השחרורים כלל לא שקלה שיקול רלבנטי ומרכזי לשם ההכרעה בבקשה לשחרור מוקדם, הוא השיקול בדבר הסיכון הטמון בשחרורו המוקדם של האסיר. טוען העותר, כי מחוות-הדעת של שירות הביטחון הכללי עולה כי המשיב המשיך בעת מאסרו בפעילות עוינת וכי עובדה זו, בצירוף יתר נסיבותיו של המשיב (לרבות חומרת מעשיו, מאסרו בשנית, והחשש כי יחזור לפעילות עבריינית) מובילות למסקנה, כי אין לשחרר ברישיון את המשיב. שנית, דין ההחלטה להתבטל, שכן אין המקרה שבפנינו מקים בסיס לטענת הפליה. כך, משעה שאמנם הורשעו המשיב ושותפיו בעבירות דומות ואף זהות, אך לצורך יישום עיקרון השוויון בכל האמור לגבי שחרורם, יש לבחון את מידת הסיכון הטמונה בשחרור ולא רק את זהות המעשים בהם הורשעו האסירים. בחינה מעין זו מובילה למסקנה, כי מידת הסיכון שהייתה טמונה בשחרורם של שותפיו של המשיב אינה שווה לזו הטמונה בשחרורו של המשיב ומטעם זה, אין כל הפליה פסולה באי שחרורו של המשיב ברישיון. המשיב טען, מאידך, כי החלטתה של ועדת השחרורים עומדת איתנה על כנה. לטענתו, אכן בדקה ועדת השחרורים את מסוכנותו הפוטנציאלית של המשיב ואף ציינה בפירוש בהחלטתה כי עשתה כן. הוועדה בדיון קבעה, לטענת המשיב, כי אין מקום להפלות את המשיב ביחס לשותפיו לעבירות, ששחררו זה מכבר. כן נטען, כי אף לגוף העניין אין בסיס לסכנה המיוחסת למשיב כמו גם לטענות בדבר התנהגותו השלילית של המשיב בעת מאסרו.

המסגרת הנורמטיבית

5. סמכותה של ועדת השחרורים להורות על שחרורו של אסיר ברישיון, מצויה בסעיף 28 לפקודת בתי הסוהר, הקובע כי:

"אסיר שנידון למאסר לתקופה העולה על ששה חודשים, למעט מאסר עולם שהוטל כעונש חובה כל עוד לא נקצבה לו תקופה, והשלים בהתנהגות טובה שני שלישים מהמאסר שעליו לשאת, רשאית ועדת שחרורים

שהוקמה לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 ליתן לו רשיון להתהלך חופשי,
וכל עוד הרשיון בתוקפו לא ייאסר מכוח אותו גזר דין".

סמכות דומה, עקרונית (בהבדלים מסויימים), מצויה גם בסעיף 49(ב) לחוק
העונשין, תשל"ז-1977, הקובע כי:

"מי שנידון למאסר לתקופה העולה על ששה חודשים ונשא עונשו שני
שלישים מאותה תקופה, ישחררו שר המשטרה אם באה על כך המלצה של
ועדת השחרורים".

6. בדברי חקיקה אלו לא קבע המחוקק במפורש את גדרי שיקול-דעתה של ועדת
השחרורים ואת השיקולים שעליה לשקול בבואה להחליט בבקשה לשחרור ברישיון או
שחרור מוקדם. בה בעת, ועדת השחרורים ככל רשות מינהלית (ראה: ע"א 1613/91
ארביב נ' מדינת ישראל [1], בעמ' 773) כפופה לכללים הרגילים הנקטים בידינו בדבר
סמכות הרשות המינהלית ושיקול-דעתה. אכן, "שיקוליה של ועדת השחרורים נקבעים
על פי המטרה החקיקתית הקבועה בדבר החקיקה המעגן את סמכותה, ואין הוועדה
רשאית לשקול שיקולים שהם זרים למטרות שלשמן הוקמה" (ראה: ע"א 2/83 ועדת
השחרורים נ' אסיאס [2], בעמ' 693). בהתאם, נקבעו בשורה של פסקי דין שיצאו תחת
ידיו של בית-משפט זה, קווים מנחים להפעלת שיקול-דעתה של ועדת השחרורים
ולשיקולים אותה רשאית היא לשקול בהחלטתה (ראה למשל: בג"ץ 4681/97 היועץ
המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים – גוש צפון [3], בג"ץ 287/82 היועץ המשפטי
לממשלה נ' ועדת השחרורים [4], בעמ' 267-268).

7. אין חולק, כי השיקול המרכזי שעל ועדת השחרורים לשקול, הינו הסיכוי כי
האסיר לא יחזור לפעילות עבריינית לאחר שחרורו (ראה: ע"א 2/83 [2] הנ"ל, בעמ'
693; וכן: בג"ץ 239/59 דדון נ' ועדת השחרורים של נציבות בתי-הסוהר [5], בעמ' 2030).
על-מנת לקבוע אם אכן קיים סיכוי כאמור, יכולה ועדת השחרורים לבחון, בין היתר,
את התנהגותו של האסיר בבית הסוהר, את תוכנית שיקומו, את עברו הפלילי ואת מהות
העבירה בה הורשע (ראה: ע"א 2/83 [2] הנ"ל, בעמ' 693). ודוק: בחינת הסיכוי כי
האסיר לא יחזור לפעילות עבריינית לאחר שחרורו אינו שיקול יחידי במערך השיקולים
אותו שוקלת ועדת השחרורים. חשיבות רבה ניתנת גם לשיקול שעניינו סיכויי שיקומו
של האסיר, רצונו, ויכולתו של האסיר להשתקם, ולהפוך לאזרח מן היישוב (ראה: בג"ץ
4681/97 [3] הנ"ל).

8. לצד שיקולים אלה, הנגזרים כולם מן התכלית הספציפית של דבר החקיקה,
עומדים שיקולים אחרים הנובעים מן התכלית הכללית של דבר החקיקה (ראה:

ע"א 105/92 ראם מהנדסים וקבלנים נ' עיריית נצרת [6], בעמ' 201). תכלית כללית זו עניינה עקרונות היסוד של השיטה (ראה: בג"ץ 4000/93 אלדואי קנבל נ' לשכת עורכי הדין [7] (טרם פורסם)). תכלית כללית זו כוללת, בין היתר, את עיקרון השוויון (ראה: בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו [8], בעמ' 328-333). בבואה להפעיל את שיקול-דעתה, חייבת ועדת השחרורים לנקוט, בין היתר, באמת-המידה היסודית של שוויון. עליה לוודא, כי אין בהחלטתה ובשיקוליה משום נקיטת אמת-מידה שאינה שוויונית ומשום איפה ואיפה כלפי האסירים העומדים בפניה. אכן, "בידי ועדת השחרורים נתונים המפתחות לדלתות הכלא ואך טבעי הוא, כי השימוש במפתחות אלה יעשה כראוי. על-כן מוטלת על ועדת השחרורים החובה – במישור המהותי – לפעול בסבירות, בהגינות, ללא הפליה וללא שרירות" (ראה: ע"א 2/83 [2] הנ"ל, בעמ' 693-694).

9. אכן, שומה על ועדת השחרורים לשקול את אותם השיקולים הרלבנטיים להחלטתה, כפי שאלו נגזרים מן התכלית הספציפית של דבר החקיקה ומן התכלית הכללית שלו. שומה עליה לאזן באופן סביר בין שיקולים אלה, תוך מתן משקל יחסי מתאים לכל אחד מן השיקולים הללו (ראה: ע"א 2/86 ועדת השחרורים נ' סויסה [9], בעמ' 427). איזון זה צריך לשקף את מכלול השיקולים והראיות שהובאו בפני הוועדה. לבחינת איזון זה במקרה דנן, נעבור עתה.

מן הכלל אל הפרט

10. השאלה העומדת בפנינו היא, אם כן, אם ועדת השחרורים שקלה במקרה דנן את השיקולים הרלבנטיים, ואם כן, האם איזנה בין שיקולים אלה כראוי? עיינו בחומר שבפנינו. נחה דעתנו, כי אין החלטת ועד/ת השחרורים יכולה לעמוד על כנה וכי דינה להתבטל. ביסוד מסקנתנו זו עומדים מספר טעמים.

11. ראשית, נראה כי ועדת השחרורים במקרה דנן, לא נתנה משקל ראוי לשיקול המרכזי עליו עמדנו, הוא השיקול בדבר מסוכנותו של המשיב והחשש כי יחזור לפעילות עבריינית. המשיב הורשע במעשים חמורים, שעלו כדי הריגתו של חשוד בשיתוף פעולה. על-פי חוות-דעת שירות הביטחון הכללי מיום 12.6.1997, שעמדה גם בפני הוועדה, המשיך המשיב בפעולתו גם במהלך מאסרו. בחוות-הדעת מצויין עוד, כי "נכונותו של [המשיב – א' ב'] לנקוט באלימות קשה עד כדי הריגת אדם... ופעילותו בכלא מצביעים להערכתנו על כי שחרורו המוקדם של [המשיב – א' ב'] מהכלא יש בו סכנה ממשית לשלום הציבור ולביטחון המדינה והאיזור". כן הודגש (בחוות-הדעת מיום 21.10.1997) כי המשיב הוא עבריין חוזר שזה לו מאסרו השני. ועדת השחרורים,

לאחר שעיינה בחומר זה ובחומר חסוי נוסף שהוצג בפניה קבעה, כי על יסוד עיקרון השוויון בלבד מחליטה היא על שחרור המשיב. לשון אחר: מהחלטת ועדת השחרורים עולה, כי לא ניתן כל משקל – ולמצער, לא ניתן משקל מספיק – לתשתית העובדתית המצביעה, ולו לכאורה, על הסכנה הכרוכה בשחרורו של המשיב ועל הסיכוי והסיכון כי המשיב יחזור ויעסוק בפעילות עבריינית. על-כן, די בטעם זה בכדי לקבוע, כי ועדת השחרורים לא איזנה כראוי בין השיקולים השונים ולא נתנה משקל מספיק לשיקול המרכזי, בדבר מסוכנותו של המשיב, ועל כן, כי החלטתה בטלה ואינה עומדת על כנה.

12. שנית, גם אם נקבל את טענת המשיב, כי ועדת השחרורים אכן בחנה את מסוכנותו של המשיב לגופו של עניין ונתנה משקל ראוי לשיקול מרכזי זה (טענה, שכאמור, אינה מעוגנת בחומר שבפנינו ואין בידינו לקבלה), הרי שעדיין אין החלטת ועדת השחרורים יכולה להיוותר בעינה. הטעם לכך הוא, כי לא מצאנו בנסיבות המקרה דגן את אותה התשתית העובדתית, שיש בה כדי להקים יסוד לטענת ההפליה, עליה סמכה יתדותיה ועדת השחרורים בהחלטתה. אכן, נכון הדבר כי שותפיו של המשיב לחלק מן העבירות בהן הורשע, שוחררו ממאסרם. שניים מהם שוחררו במסגרת ההסכמים המדיניים עם הרשות הפלסטינאית, ולא על-ידי ועדת השחרורים. על-כן, אין כל יסוד להשוואת נסיבות שחרורם של שותפים אלה ושיקול-הדעת שעמד ביסוד שחרורם זה, לנסיבות שחרורו של המשיב ושיקול-הדעת שעל ועדת השחרורים להפעיל בשחרור כאמור (ראה: ענ"א 2177/96 מדינת ישראל נ' נטשה [10]). שותף שלישי שוחרר אמנם על-ידי ועדת השחרורים, אולם שחרורו הותנה בעזיבתו את הארץ והאזור בכלל לחוץ-לארץ. מקובלת עליו בעניין זה טענת העותר, לפיה לאור התניה זו אין להשוות מדעיקרא את שחרורו של שותף שלישי זה לעניינו של המשיב, שכן הסיכון שהיה טמון בשחרורו של אותו שותף לחוץ-לארץ, אינו משתווה לסיכון הטמון, לכאורה, בשחרורו של המשיב לתחומי האזור. השותף הרביעי שוחרר אף הוא על-ידי ועדת השחרורים. דא עקא, כי מקובלת עלינו אף בעניין זה עמדת העותר, לפיה שונות לכאורה הנסיבות העומדות ביסוד שחרורו של שותף זה, מן הנסיבות הקשורות בשחרורו האפשרי של המשיב. אכן, כעולה מחוות-דעתו של שירות הביטחון הכללי מיום 21.10.1997, לא הצטבר כל מידע שלילי אודות שותף רביעי זה בעת מאסרו, מה שאין כן לגבי המשיב. תקופת המאסר שנגזרה על שותף זה הייתה קצרה מזו שהושתה על המשיב והיה זה מאסרו הראשון – להבדיל ממאסרו השני של המשיב. מטעם זה, לא מצאנו יסוד לטענת המשיב – כמו גם מסקנת הוועדה – לפיה יישומו של עיקרון השוויון מחייב במקרה דגן את שחרורו המוקדם של המשיב (השווה: רע"ב 6171/97 אבו רג'ב נ' ועדת השחרורים בגוש צפון [11]).

13. אכן, אין חולק כי בעצם העובדה כי המשיב לא שוחרר ואילו שותפיו לעבירה שוחררו, יש לכאורה משום פגיעה בעיקרון השוויון. אולם פגיעה זו היא אכן לכאורית בלבד, שכן היא מתייחסת אך להרשעה בעבירות זהות ולשחרור במועדים שונים. דא עקא, כי לא ניתן לנתק בין ביסוסה של עילת השוויון במקרה דנן, לבין שיקול-דעתה של ועדת השחרורים. שיקול-דעת זה אינו מוגבל ואינו מתוחם רק לשאלה אם האסיר שבפניה הורשע בעבירה מסויימת – בין לבדו – בין בצוותא עם שותפים. שיקול-דעת זה כולל שורה ארוכה של שיקולים – שרובם ככולם נוגעים לנסיבות המאחרות להרשעה וגזר-הדין. כך, שיקומם של שותפים לעבירה יכול שיהא שונה; כך, התנהגותם של שותפים לעבירה יכול שיהא שונה; כך, מסוכנותם וסיכויי החזרה לעבריינות של שותפים יכול שיהא שונה. מטעם זה, אין די בהוכחת שחרור מוקדם של שותף לעבירה בכדי לבסס טענת הפליה שיש בה כדי להצדיק את שחרורו המוקדם של שותף אחר לאותה עבירה. יש לבחון גם את יתר הנסיבות הכרוכות בעניין והעומדות בגדרי שיקול-דעתה של ועדת השחרורים. בחינה מעין זו במקרה שבפנינו, שומטת את טענת המשיב בדבר הפלייתו לרעה וממילא, שומטת גם את היסוד תחת החלטתה של ועדת השחרורים.

14. העולה מן המקובץ הוא, כי דין החלטת ועדת השחרורים להתבטל. לאור העובדה, כי ההחלטה נסמכה בעיקר על הפליית המשיב לרעה, ולא בחינת מסוכנות לגופה, מוחזר הדיון בבקשתו של המשיב לשחרור ברישיון לועדת השחרורים, בכדי שתשקול לגופו של עניין, אם נתקיימו התנאים שבדין לשחרורו ברישיון של המשיב.

השופטת ט' שטרסברג-כהן

אני מסכימה.

השופטת ד' דורנר

אני מסכימה.

הוחלט כאמור בפסק-דינו של הנשיא.

ניתן היום, ט"ז באייר תשנ"ח (12.5.1998).

מיני-רציו:

* בתי סוהר – ועדת השחרורים – שיקוליה

שיקולים הנובעים מהתכלית הספציפית של החקיקה – הסיכוי שהאסיר לא יחזור
לפעילות עבריינית – סיכויי שיקום – עקרון השוויון – כנגזר מהתכלית הכללית של
החקיקה – המשקל היחסי של השיקולים – האיזון ביניהם.