



## בית המשפט העליון

עה"ס 3619/24

לפני: כבוד השופט יוסף אלרון  
כבוד השופט יחיאל כשר  
כבוד השופטת רות רונן

המערער: אנדראס אייזיק רואמר סלומיאנסקי

נגד

המשיבה: פרקליטות המדינה, המחלקה ליחסים בינלאומיים

ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים ב-תה"ג  
2169-10-23 מיום 28.3.2024 שניתנה על-ידי השופט א' גורדון

תאריך ישיבה: י"ג טבת התשפ"ה (13.1.2025)

בשם המערער: עו"ד יורם שפטל

בשם המשיבה: עו"ד מתן עקיבא; עו"ד יעלה גושפנץ-אנקר

### פסק-דין

השופט יוסף אלרון:

1. לפנינו ערעור על החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים (השופט א' גורדון) ב-  
תה"ג 2169-10-23 מיום 28.3.2024 במסגרתה הוכרז כי המערער הוא בר-הסגרה למדינת  
מקסיקו לפי סעיף 3 לחוק ההסגרה, התשי"ד-1954 (להלן: חוק ההסגרה).

בפתח פסק הדין ולמען הבהירות, אציג בתמצית את הרקע לסוגיות שלפנינו.

הקדמה

2. הסגרה, כפשוטה, היא העברתו של נאשם או של עבריין נמלט (להלן: המבוקש  
להסגרה) מידיה של מדינה "מתבקשת" אל המדינה ה"מבקשת", על מנת שזו האחרונה  
תעמידו לדין בתחומה. בישראל, הסגרת מבוקש מתבצעת בהתאם להוראות חוק ההסגרה.  
תחילה, על המדינה המבקשת לפנות בבקשה מתאימה לשר המשפטים, והוא שרשאי  
להורות שעניינו של המבוקש יובא בפני בית המשפט כדי לקבוע אם הוא בר-הסגרה, אם

לאו (ראו: ירון אונגר תנאי ההסגרה וסייגיה 6 (הכנסת, הלשכה המשפטית 2012) (להלן: אונגר)).

בית המשפט יכריע בסוגיה זו לאחר שנוכח כי התקיימו מכלול התנאים הקבועים בחוק. בכללם, כי המבוקש נתחייב בדין על עבירת הסגרה במדינה המבקשת, או כי יש ראיות שהיו מספיקות כדי להעמידו לדין על עבירה כזאת בישראל (סעיף 9 לחוק ההסגרה); וכי ישנו הסכם בדבר הסגרת עבריינים בין מדינת ישראל לבין המדינה המבקשת (סעיף 2א לחוק ההסגרה). לצד בדיקת התגבשות התנאים להסגרה, בית המשפט יוסיף ויבחן אם ישנו סייג להסגרה אשר מונע, בכל זאת, את הסגרת המבוקש (סעיף 2ב לחוק ההסגרה). בין היתר, נמנים מקרים שבהם היענות לבקשת ההסגרה עלולה לפגוע בתקנת הציבור (סעיף 2ב(א)(8) לחוק ההסגרה), או מקרים שבהם העבירה התיישנה לפי הדין הישראלי (סעיף 2ב(א)(6) לחוק ההסגרה).

משהוכרו המבוקש כבר-הסגרה על-ידי בית המשפט, שר המשפטים רשאי לצוות על ביצוע הסגרתו (סעיף 18 לחוק ההסגרה). או אז, יועבר המבוקש אל מחוץ לגבולות הארץ ויימסר לידי המדינה המבקשת.

3. ככלל, מרביתם של הסכמי ההסגרה ברחבי העולם בכלל, ובמדינת ישראל בפרט, מתבצעים מכוח אמנת הסגרה רב-צדדית או על יסוד הסכם הסגרה דו-צדדי הקיימים בין המדינה המבקשת לבין המדינה המתבקשת. לצד הסכמים אלו, ישנה אפשרות, נדירה יחסית, לכרות הסכם הסגרה אד-הוק, המכונה לעיתים הסכם מיוחד, אשר מהווה התקשרות חד-פעמית בין שתי המדינות, לצורך הסגרת מבוקש מסוים – כך נעשה בנדון דנן.

4. הדיון בעניינו של המערער שלפנינו, מעורר הן סוגיות במישור העקרוני והרחב הן סוגיות יישומיות ביחס להסגרתו של המערער במקרה דנן. למען הבהירות, פסק הדין יתחלק אף הוא בהתאם.

תחילה, במישור העקרוני, אדון ביחס שבין הסגרה הנעשית מכוח הסכם אד-הוק לבין הסגרה הנעשית על יסוד אמנה רב-צדדית או הסכם הסגרה דו-צדדי. בייחוד, תיבחן השאלה ביחס להבטחת זכויות היסוד של המבוקש בהליך וביחס לרף הראייתי הדרוש במסגרת בחינת בקשת ההסגרה.

לאחר מכן, במישור היישומי, אדרש לעניינו הפרטני של המערער, ולבחינה אם התגבשו מכלול התנאים הדרושים לשם הכרזתו כבר-הסגרה, ואם לא מתקיים סייג שבעטיו תימנע הסגרתו.

רקע והליכים קודמים

5. תואר כי המערער הוא דמות מוכרת במקסיקו. במרוצת השנים, הוא היה בעל השפעה רבה בעולם התקשורת במדינה זו, כאשר שימש כמנחה, יוצר ומפיק תכניות טלוויזיה. בנוסף, המערער כיהן במשרות בכירות שונות בשירות המדינה במקסיקו, ובכללן, שימש כשגריר באונסק"ו מטעמה.

על רקע האמור, וכפי שפורט בבקשה להסגרתו מטעם מדינת מקסיקו, במספר הזדמנויות המערער הזמין חמש נשים שונות לביתו שבמקסיקו סיטי, בתואנה של פגישות עבודה ותוך ניצול מעמדו הבכיר בעולם התקשורת, ושם אנס אותן. בגין שלושה מעשי האונס הנ"ל, הוגשה הבקשה להסגרתו של המערער.

6. בית המשפט המחוזי קבע כי התקיימו התנאים הדרושים לפי חוק ההסגרה לצורך הכרזה על המערער כבר-הסגרה. תחילה, צוין כי העבירות שיוחסו לו הן "עבירות הסגרה" כנדרש בסעיף 2 לחוק ההסגרה, מאחר שמעשי המערער מגבשים עבירות אינוס לפי סעיף 345(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

עוד נקבע כי הראיות שצורפו לבקשת ההסגרה עולות בצורה ניכרת על הרף הראייתי הנדרש, לפי סעיף 9(א) לחוק ההסגרה. בתוך כך, פורט כי גרסאות המתלוננות מפורטות מאוד "באופן שנעשו להעיד על אותנטיות", הן מבחינת תיאור פיזי ותוכני הן מבחינת פירוט תחושותיהן בזמן אמת. מלבד זאת, רוב התלוננות נתמכות גם בעדויות חיצוניות, בעיקר של מי ששמעו מפי המתלוננות את דבר הפגיעה בהן, זמן רב טרם הגשת התלוננות. מעבר לכך הודגש כי התלוננות מחזקות האחת את השנייה, בשל אופן הפעולה הדומה המתואר בהן, בשים לב לפרטים משותפים וקווי דמיון בולטים וגם מאחר שעל פני הדברים אין קשר בין המתלוננות.

בהתייחס לטענת אליבי שהעלה המערער כלפי אחת התלוננות, הודגש כי זו אינה מבטלת את כוחן של הראיות הקיימות, בין היתר, מאחר שגרסת המתלוננת נמסרה בחלוף שנים וטרם התבררה עד תום וכך גם גרסת המערער טרם נמסרה מאחר שנמלט לישראל

טרם נחקר. נסיבות אלו, מחדדות, לשיטת בית המשפט המחוזי, את הצורך להותיר להליך העיקרי שיתנהל במקסיקו את בחינת טענה זו, כמו גם טענות ראייתיות נוספות של המערער.

בית המשפט המחוזי הדגיש כי חלופת התכתובות בעניין זה שבין המשיבה לבין רשויות האכיפה במקסיקו, שנעשתה על מנת ללבן את טענת האליבי ואת התשתית הראייתית, מלמדת על כך שהמשיבה הקפידה על שמירת זכויותיו של המערער בהליך ההסגרה; וכי בירורן השלם של טענות המערער – שמור להליך העיקרי במקסיקו.

7. בית המשפט המחוזי הוסיף ודחה את טענת המערער שלפיה מאחר שהסגרתו מבוקשת על יסוד הסכם מיוחד ולא הסכם קבוע "יש לאמץ קריטריון שונה, קפדני יותר ומצמצם יותר, בבחינת סוגיית הפגיעה בזכויות" במישור הראייתי, כמו גם מבחינת החובה לשמור על זכויות המערער. נקבע אפוא כי אין שוני מהותי בין הדרישות והתנאים בעניינו של המערער לבין הסגרה הנעשית על סמך הסכם קבוע בין המדינות.

8. כן נקבע כי לא חלים בעניינו של המערער סייגי ההסגרה הקבועים בחוק. תחילה, צוין כי הסייג העוסק בעבירות בעלות אופי מדיני אינו חל בנידון דנן, שכן מיוחסות למערער עבירות מין, המוחרגות מתחולתו של סייג זה (סעיף 2ב(ב)(4) לחוק ההסגרה).

אשר לסייג בדבר תקנת הציבור (סעיף 2ב(א)(8) לחוק ההסגרה), נקבע כי המערער לא הרים את הנטל להוכחת התקיימותו. פורט, כי אין יסוד לטענתו שלפיה ההתנכלות אליו מטעם מקסיקו החלה לאחר שהתנגד לנקיטת עמדה נגד מדינת ישראל במסגרת תפקידו באונסק"ו. טענות אלו, לא נתמכו בכל ראיה או ביסוס; נטענו בלשון כוללנית; ואף לא הוצגו באופן החלטי. עוד צוין כי גם תוכן התלונות וטיבן, שהוגשו על ידי נשים שונות, אינם מלמדים על "יד אחת" שעשו המתלוננות נגד המערער. כך גם נלמד מהעובדה שהתלונות הוגשו בחלוף מספר שנים מהאירוע הנטען; שנים שבמהלכן המערער המשיך ופעל במישור הציבורי והעסקי במקסיקו.

עוד נקבע כי גם בחינת מאפייני מערכת המשפט והכליאה במקסיקו, אינה מגבשת את תחולת סייג תקנת הציבור. זאת, בין היתר בשים לב לאינדיקציה לשמירה מסוימת על זכויות הנאשמים והנחקרים, כפי שנלמד מדו"חות שצורפו; לנוכח העובדה כי מדינות מערביות רבות מקיימות יחסי הסגרה עם מקסיקו; וגם בשל ה"בדיקות"

שביצעה המשיבה לצורך הבטחת זכויות המערער, טרם ההתקשרות בהסכם ההסגרה והעתירה להסגרתו.

### מכאן הערעור שלפנינו.

#### טענות הצדדים בערעור

9. טענות המערער, מופנות בעיקרן כלפי שני היבטים בהחלטה להכריז עליו כבר-הסגרה – התשתית הראייתית ביסוד העבירות המיוחסות לו; ותחולת סייג "תקנת הציבור". מעל לכל, לדברי המערער בשל התנגדותו לפעול נגד מדינת ישראל – הפך לנרדף פוליטית, עת ניסו לטפול לו עבירות כלכליות, עבירות ריגול וכן את עבירות האינוס במקרה דנן.

10. במישור הראייתי, לטענת המערער, ישנם כשלים מהותיים בתלונות שהוגשו נגדו. ביחס לתיק האונס שמספרו 012-0840-2021 (להלן: 0840) נטען כי ישנן ראיות חפציות חד-משמעיות המוכיחות כי היה במקום אחר בזמן האונס הנטען, ובכללן, פלט רשמי של רשות ההגירה במקסיקו, צילום דרכון ופרטי טיסה המלמדים כי שהה בארה"ב באותה עת. זאת, בעוד שרשויות האכיפה במקסיקו התחמקו מלהשיב באופן ענייני לפניות המשיבה שביקשה לבדוק את נכונות טענה זו והשפעתה על מסכת הראיות לחובת המערער.

עוד נטען כי הקושי בתלונת האונס 0840, משליך גם על תיק האונס שמספרו 012-0978-2021 (להלן: 0978). שכן, את מכתב התלונה שהגישה המתלוננת בתיק זה, ניסחה אותה עורכת-דין המייצגת בתיק האונס 0840, על כל קשייו. מעבר לכך, גם בתיק זה ישנן ראיות חפציות הסותרות את טענות האונס ואת גרסת המתלוננת.

זאת ועוד, ביחס לתיק האונס שמספרו 012-2400-2021 (להלן: 2400) צוין כי המתלוננת תיארה בפירוט כיצד ישבה בבית קפה מסוים לפני האונס ולאחריו; בעוד שנטען כי בית קפה זה הוקם רק בחלוף שנים אחדות, ממועד האונס הנטען.

11. עוד במישור הראייתי, המערער טוען כי מאחר שלצורך הסגרתו נכרת הסכם הסגרה מיוחד אזי נדרש "מבחן ראייתי שונה וגבוה יותר" והוא "הימצאותו של ספק

סביר גנטי שלא ניתן להתגבר עליו בראיות שהמציאה המדינה המבקשת את ההסגרה [...] כרף המונע הסגרה".

12. המערער מוסיף כי הסגרתו למקסיקו מנוגדת לסייג "תקנת הציבור" ותיפגע בזכותו להליך הוגן. המערער מדגיש את טענתו כי תלונות האונס הוגשו נגדו כחלק ממסע רדיפה שהחל לאחר שסרב לתמוך בעמדת מקסיקו נגד ישראל באונסק"ו. טענה זו נתמכת לגישתו, גם בתשובות המתחמקות והכוזבות שמסרו רשויות האכיפה במקסיקו בהתייחס לטענת האליבי שהציג בתיק האונס 0840. היעדר נכונות להתמודד בכנות עם טענה זו, מלמד לטענתו על כך שלא ייערך לו משפט צדק וכי התלונות הן אך תוצר של מסע רדיפה נגדו.

כמו כן, המערער מפנה לתחלואי מערכת המשפט ואכיפת החוק במקסיקו, כפי שהוא טוען להם. זאת, כפי שנלמד, לטענת המערער, מדו"חות של ארגונים ממשלתיים וחוקי ממשלתיים, מהם עולה כי ישנה מעורבות פוליטית ניכרת בהליכים המשפטיים וכי המערכת מאופיינת בפגיעה בזכויות אדם ובשחיתות שלטונית. כל זאת, באופן המלמד על כך שלא יתקיים בעניינו משפט צדק היה ויוסגר למקסיקו.

13. מנגד, המשיבה סומכת ידיה על החלטת בית המשפט המחוזי ומדגישה כי בעניינו של המערער התמלאו כלל התנאים הדרושים בחוק להסגרתו. במישור הראייתי, נטען כי הראיות עולות באופן ניכר על הרף המינימלי הדרוש, ואילו הערכת מהימנות הראיות ומשקלן מסורה להליך הפלילי העיקרי. כך ביחס לטענות המערער בדבר סתירות וקשיים בראיות, כמו גם ביחס לטענת האליבי. בהקשר זה האחרון, הודגש כי מכל מקום טענת האליבי אינה מכרסמת בדיות הראיות שהוצגו בתיק האונס, בשים לב לגרסאות המתלוננת.

בהתייחס להסכם ההסגרה המיוחד, נטען כי בצדק קבע בית המשפט המחוזי שאין מקום לדרוש רף ראייתי גבוה יותר. הסכם הסגרה מיוחד נועד לאפשר שיתוף פעולה בינלאומי חוצה גבולות גם אם אין הסכם הסגרה קבוע בין המדינות, וזאת על יסוד הסכם מיוחד שיבטיח את זכויות המבוקש. כך, כפי שהתגשם גם במקרה שלפנינו כאשר במסגרת ההסדר נכללו הוראות שנועדו להבטיח את זכויותיו של המערער. מכל מקום, הודגש כי אין באמור כדי ללמד על דרישות ראייתיות גבוהות יותר לצורך הסגרה המבוקשת מכוח הסכם מיוחד.

14. המשיבה מוסיפה ודוחה גם את טענות המערער באשר לסייג "תקנת הציבור" ולחששו מפני הפגיעה בזכותו להליך הוגן. בהקשר זה, המשיבה שבה על נימוקי בית המשפט המחוזי שלפיהם המערער לא ביסס כנדרש את טענתו לרדיפה פוליטית וכך גם את טענותיו בדבר תחלואי מערכת המשפט במקסיקו באופן שיימנע ממנו משפט צדק. בנוסף, המשיבה הדגישה כי פניותיה לרשויות במקסיקו לצורך בירור טענת האליבי, מלמדות על הקפדת המשיבה על זכויות המערער, ורצונה לוודא כי יזכה להליך הוגן.

דיון והכרעה

15. אקדים אחרית לראשית ואבהיר כי לגישתי יש לדחות את הערעור. כפי שאנמק, התנאים להסגרתו של המערער התגבשו במלואם – עבירות האונס שיוחסו לו, הן עבירות בנות הסגרה; התשתית הראייתית בבסיסן, עולה על הרף הדרוש, גם בשים לב לקשיים המסוימים והלכאוריים במסכת הראיות ובכללם טענת האליבי של המערער; כל זאת, בעוד שלא מתקיים סייג "תקנת הציבור" או חשש ממשי כי יימנע מהמערער משפט הוגן.

16. טרם אדרש לבירור עניינו הפרטני של המערער, אפנה תחילה לייחודיות המקרה שלפנינו. כאמור לעיל, ברובם המוחלט של המקרים, הסגרה ממדינת ישראל נעשית מכוח אמנה רב-צדדית או הסכם דו-צדדי בין מדינת ישראל לבין המדינה המבקשת. מדובר אפוא בהסכמים בעלי תוקף ותחולה רחבים מאשר בעניינו הפרטני של המבוקש. ואולם, במקרה שלפנינו, התבקש לראשונה להסגיר את המערער מכוח "הסכם מיוחד שאליו הגיעו מדינת ישראל והמדינה המבקשת לענין הסגרתו של מבוקש" (סעיף 2א(ג)(2) לחוק ההסגרה) (לעיל ולהלן: הסכם אד-הוק או הסכם מיוחד).

לטענת המערער כאמור, ייחודיות ההסכם אד-הוק שנעשה, מצדיקה התייחסות שונה ומחמירה לצורך הסגרתו למדינה שעמה לישראל אין יחסי הסגרה שוטפים. לצורך הכרעה בטענות אלו, אפנה לבירור טיבו של הסכם אד-הוק, מעמדו ביחס להסכמי ההסגרה וההשלכות לעניינו.

הסגרה – מסגרת נורמטיבית

17. הסגרה היא הליך המאפשר שיתוף פעולה בין מדינות במסגרת הלוחמה בפשע. שיתוף פעולה זה מתבטא, בין היתר, בנכונותן של מדינות לאפשר את הסגרתם של גורמי פשיעה הנמצאים בתחומן למדינת אחרות. זאת, בשל הרצון למנוע מאותם גורמי ומחוללי

פשיעה את האפשרות לחמוק מאימת הדין (עיריית קאהן "דיני הסגרה" משפט בינלאומי 529 (יעל רונן עורכת 2023 (להלן: קאהן)). ההסגרה מהווה צעד המאפשר למדינה "המבקשת" למצות את הדין גם עם עבריינים הנמצאים מחוץ לשטחה, בין אם נמלטו לאחר ביצוע העבירה למדינה אחרת ובין אם מלכתחילה שהו מחוץ לתחומי המדינה בעת ביצועה (ע"פ 2612/23 גבר נ' מדינת ישראל, פסקה 19 (11.11.2024)).

18. למעשה, ייחודיות ההסגרה נעוצה בהיותה פעולה בעלת אופי בינלאומי לצד פעולה המבטאת ריבונות. במישור הבינלאומי, הסגרה מוסדרת קיימת ומתפתחת רק במסגרת יחסים בין שתי מדינות ריבוניות. זאת, הן בדרך של הסדרים בינלאומיים ואמנות הסגרה דו-צדדיות או רב-צדדיות; הן בכל מקרה פרטני של הסגרה בין שתי מדינות. בכך, מגולם מפגש רצונות של שתי מדינות להגשים את ההסגרה בגבולות ובהשלכות מוגדרים, והוא שמצמיח זיקה משפטית ביניהן, המתבטאת במערכת זכויות וחובות של כל אחת כלפי זולתה. במישור הריבוני, הסגרה מבטאת את כוחה של כל מדינה עצמאית לקבוע לפי השקפותיה, כלפי פנים וכלפי חוץ, אם, עם מי, על מה וכיצד לקיים יחסי הסגרה. שכן, לפי הדעה הרווחת, אין במשפט העמים כלל המטיל חובה על המדינות להסגיר זו לזו עבריינים הנמצאים בשטח ריבונית. נכונות כל מדינה ומדינה להתקשר באמנות בינלאומיות או הסכמים כאלו ואחרים, היא המאפשרת את ההסגרה; וממילא, כל מדינה רשאית לעצב לפי תפיסתה את מנעד עבירות ההסגרה, באילו תנאים יינקטו הליכי הסגרה ומה יהיו השלכות ההליך (ש"ז פלר דיני ההסגרה 22 (1980) (להלן: פלר)).

19. שיתוף הפעולה האמור בין המדינות והסולידריות הבינלאומית למען מאבק בפשיעה, התפתחו רק בזמן מאוחר של העת המודרנית. בימים עברו, הגישה הבלדנית היא ששלטה בכיפה, לא הורגש צורך אידיאולוגי לטפל במי שאין לו כל זיקה למדינה שבשטחה הוא נמצא, וכך גם לא היה פסול בשימוש בשטח המדינה כמקלט מפני נתינת הדין על מה שנעשה מעבר לגבולותיה. בקשת הסגרה נתפסה אפוא כהתערבות בעניינים הפנימיים של המדינה המתבקשת וכפגיעה בריבונותה, שכן היא מצווה, לכאורה, לפעול נגד אדם הנמצא בשטח ריבוניתה, עקב תביעת ריבון זר – המדינה המבקשת (שם, בעמ' 2).

במרוצת השנים, מדינות העולם ביקשו להתנער מ"תסביך הריבונות המופרזת", מתוך רצון שלא לאפשר מקלט לעבריינים ובשל הצורך בשיתוף פעולה בינלאומי לשם הגנה על הערכים הבסיסיים של כל חברה מתוקנת. אלא שמן הקצה האחד, נעה המטוטלת בחדות אל הקצה השני, לעבר גישה שלפיה הסגרת עבריינים עשויה להיות חובה

המוכתבת על-ידי משפט העמים, ואם אין מקום להסגיר את העברייין, שומה על המדינה להביאו על עונשו (שס, בעמ' 3).

בחלוף הזמן, גישה זו התעצבה אף היא. ביחס לכלל שלפיו חובה להסגיר או להעמיד לדין, היו מי שגרסו כי החובה הופכת למנהגית בעצם החתימה והאשרור על אמנות הכוללות בתוכן חובה זו; מנגד, היו מי שסברו כי יש לגזור זאת מן הפרקטיקה של המדינות ואף ממקורות כמו חקיקה או פסיקה מדינתית. בהמשך, הובעה הגישה בדעת מיעוט בבית הדין הבינלאומי לצדק כי עיקרון זה, הוא עיקרון מנהגי במשפט הבינלאומי (קאהן, בעמ' 530).

על אדנים אלו, הלכו והתפתחו דיני ההסגרה. תחילה, מערכת יחסי ההסגרה שבין המדינות התבצעה בעיקר על רקע הסכמי, כמקור נורמטיבי עיקרי; בהמשך לגיבוש עקרונות ההסגרה של כל מדינה במסגרת הסכמיה עם מדינה אחרת, התהווה גם בסיס חוקי המסדיר את דיני ההסגרה במישור הלאומי; בד בבד, התפתחה מגמה לתיאום דיני ההסגרה במישור הבינלאומי ולא יחודם, על בסיס הניסיון שנרכש במישור ההסכמי ובמישור הלאומי (פלר, בעמ' 4-5).

20. בישראל, דיני ההסגרה מורכבים מחוק מסגרת מקומי – חוק ההסגרה המסדיר, בין היתר, את התנאים הדרושים לשם הסגרת מבוקש, הסייגים לביצוע ההסגרה ואף היבטים פרוצדורליים בהליך זה; לצד, אמנות והסכמים בין-לאומיים עליהם חתמה ישראל, המסדירים את שיתוף הפעולה עם כל מדינה ומדינה. הסדרים אלה נועדו לאזן בין האינטרס הציבורי בהסגרה, בכלל זאת, הצורך בהתמודדות עם פשיעה בינלאומית והרצון למנוע מישראל לשמש כעיר מקלט לעבריינים; לבין זכותו החוקתית של המבוקש שלא להיות מוסגר למדינה אחרת. כך שדיני ההסגרה כוללים מנגנונים שנועדו להגן, במידה הנדרשת, על זכותו של המבוקש לחירות (ראו פסק דיני ב-ע"פ 6003/19 גרינס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 17 (3.9.2020) (להלן: עניין גרינס); ע"פ 7303/02 הקש נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נז(6) 481, 495 (2003)).

במסגרת הצורך באיזון הפגיעה בזכותו של המבוקש לחירות ולשם קיומו של משפט הוגן, נקבעו מספר מנגנוני פיקוח ובקרה. כך למשל, על המדינה המבקשת להגיש בקשה מתאימה לשר המשפטים, שרשאי להורות כי אותו אדם יובא לפני בית המשפט המחוזי על מנת שיקבע אם הוא בר-הסגרה (סעיפים 3(ב) ו-9 לחוק ההסגרה); ההסגרה לא תאושר במקרים בהם בקשת ההסגרה הוגשה בשל עבירה בעלת אופי מדיני (סעיף

2ב(א)(1) לחוק ההסגרה); או כאשר היענות לבקשת ההסגרה עלולה לפגוע בתקנת הציבור או באינטרס חיוני של מדינת ישראל (סעיף 2ב(א)(8) לחוק ההסגרה). לסייג אחרון זה אשוב בהמשך.

#### עיקרון ההדדיות

21. אבן פינה משמעותית במשפט הבינלאומי בכלל, ובדיני ההסגרה בפרט, היא עיקרון ההדדיות. ביחסי הסגרה, הדדיות בין מדינות מתבטאת בנכונות להיענות זו לזו לבקשות הסגרה המופנות על ידי כל אחת לזולתה. חשיבותו של עיקרון זה במשפט הבינלאומי, נעוצה בהעדרם לכאורה של מוסדות מרכזיים לאכיפתו, כך שהוא נתפס כמנגנון אכיפה שמחזק את שיתוף הפעולה בין המדינות (קאהן, בעמ' 532). בנוסף, הדדיות המובטחת מראש תתרום ליצירת "קהילה בינלאומית" המבוססת על שוויון וכיבוד הדדי בין המדינות, באופן שיימנע הסגרות חד-צדדיות תחת לחץ ומבלי שישנה התחייבות שכנגד. הדדיות המתבטאת באופן זה מוסיפה ותורמת לעיצוב בסיס נורמטיבי משותף בקהילה הבינלאומית, לאיחוד כללי ההסגרה ולפיתוחו של ענף משפטי זה. כך אמר מ"מ הנשיא מ' לנדוי:

"מעיקרו של דבר לא נוצר עקרון ההדדיות למען האזרח הנאשם או המורשע, אלא למען המדינות כנושאות זכויות וחובות במשפט הבינלאומי, בין שנראה בעקרון זה מתן תוקף לריבונות המדינות, ובין שנראה בו – כדעת רוב חכמי המשפט הבינלאומי בימינו – מכשיר לייעול המלחמה בפשע הבינלאומי" (ע"פ 308/75 פסחוביץ נ' מדינת ישראל, פ"ד לא(2) 455, 449 (1977) (להלן: עניין פסחוביץ)).

22. במישור הפורמלי, מקובל להבחין בין "הדדיות הסכמית" המתקבלת כאשר יחסי ההסגרה בין המדינות מקוימים על בסיס הסכמי, כאשר במקרים אלו ההדדיות נובעת מאליה, בהתאם לכללים המשותפים לאמנה או להסכם; לבין "הדדיות רגילה", אשר מתגבשת בדרך של התחייבות עקרונית מראש מטעם המדינה המבקשת, כי במקרה מקביל היא תנהג ביחסי גומלין (פלר, בעמ' 87-88).

23. בדיני ההסגרה של מדינת ישראל, עיקרון ההדדיות עוגן כבר בראשיתו של חוק ההסגרה משנת 1954, בזו הלשון:

## 2. מותר להסגיר אדם, אם –

(1) בין ישראל ובין המדינה המבקשת להסגירו לידיה, קיים הסכם הקובע הודיות בהסגרת עבריינים;

במרוצת השנים, עיקרון ההדדיות פורש בהרחבה כך שנקבע כי אין דרישה לזהות מלאה בהכרח בין תנאי ההסגרה שבחוקי מדינת ישראל לבין חוקי המדינה המבקשת; וכי גם העמדתו של אזרח לדין בפני בית המשפט של המדינה המתבקשת, ממלאת את חובתה להגשים את עיקרון ההדדיות (קאהן, בעמ' 533; ע"פ 7569/00 יגודייב נ' מדינת ישראל, פ"ד נו(4) 529, 560-570 (2002) (להלן: עניין יגודייב)).

זאת ועוד, נקבע כי ההדדיות באה לידי ביטוי לא רק בהסכם ספציפי שמטרתו הסדרת ענייני הסגרה אלא אף בהסכם רחב-היקף שכולל הוראות שונות ומתאימות בדבר הסגרה (דברי ההסבר להצעת חוק ההסגרה (תיקון מס' 8), התשס"א-2000, ה"ח 2940, 156 (להלן: דברי ההסבר)).

24. במסגרת הסכמים מעין אלו, ניתן להצביע ככלל על שני סוגים של הסכמים (אונגר, בעמ' 6-7):

אמנת הסגרה רב-צדדית: הסכם הסגרה שחתומות עליו מדינות רבות, הקובע את התנאים שבהתקיימם יוסגר המבוקש, את הסייגים להסגרה והוראות פרוצדורליות שנועדו להבהיר כיצד יתנהלו הליכי ההסגרה. חתימה על אמנה מסוג זה, מחייבת את המדינה החותמת להסגיר מבוקש לבקשת כל אחת מן המדינות האחרות החתומות על האמנה. לרוב, עובר להצטרפות, ניתנת למדינות הזכות להסתייג מסעיפים שונים של האמנה. בעשותה כן, הסעיפים שממנה הסתייגה המדינה לא יחייבו אותה, ולא יחייבו את המדינות האחרות כלפיה.

מדינת ישראל חתומה על אמנת הסגרה רב לאומית אחת, היא האמנה האירופית בדבר הסגרה, אשר כ-50 מדינות הן צד לאמנה זו (האמנה האירופית בדבר הסגרה, כ"א 17, 87 (נפתחה לחתימה ב-1957) (להלן: האמנה האירופית בדבר הסגרה)).

הסכם הסגרה דו-צדדי: הסכם בין שתי מדינות הקובע את התנאים להסגרת המבוקש, את הסייגים להסגרה והוראות פרוצדורליות שנועדו להבהיר כיצד יתנהלו

הליכי ההסגרה. ההסכם מחייב רק את המדינות החתומות עליו, ומאחר שהחתימה היא תוצר של משא ומתן, אין אפשרות להסתייג מחלק מהוראות ההסכם.

מדינת ישראל חתומה על הסכמים מסוג זה מול כ-שבע עשרה מדינות בעולם, בכללן, ארה"ב, קנדה ואוסטרליה.

25. ההדדיות מהווה עיקרון מרכזי בדיני ההסגרה, אך היא אינה יסוד שבלעדיו אין. לכך מספר טעמים: תחילה, המאבק בפשיעה הבינלאומית מצדיק כי מדינות "תמחלנה על כבודן" ויתרמו למאמץ המשותף במיגור הפשיעה הבינלאומית גם בהעדר התחייבות פרטנית באשר לשותפות שכזו מצד המדינה האחרת. שכן, לשתי המדינות מטרה משותפת במיגור הפשיעה, גם אם אין ביניהן התחייבויות וקשרים. מעבר לכך, כבילת ההסגרה לעיקרון ההדדיות עלולה להכריח את המדינה לתת מקלט לעבריין ולסבול את נוכחותו בתוך החברה, למרות הסיכון לחברה והנזק הכרוך בכך. דרישה מעין זו מסבה גם טעם לפגם מבחינה מוסרית, שכן מדינת המקלט חייבת, בעל כורחה, לחפות על העבריין בשטחה או לכל הפחות לגרשו למדינה אחרת, אך אין בידיה האפשרות להסגירו אל המדינה המבקשת שבה יועמד לדין בגין מעשיו (פלר, בעמ' 95).

26. ההסתייגות המסוימת מעיקרון ההדדיות הולוכה לכך שישנן מספר מדינות שאינן מתנות את הסכמתן להסגיר מבוקש בהתקיימו של עיקרון זה, בהן שבדיה וצרפת (אונגר, בעמ' 16 ; פלר, בעמ' 28). מלבד זאת, גם במדינות שבהן עיקרון ההדדיות משמש כעיקרון מרכזי, כבחוק ההסגרה הישראלי, נקבעו חריגים לעיקרון זה – האחת, סמכותו של שר המשפטים לחרוג מעקרון ההדדיות במקרים המתאימים לפי שיקול דעתו (סעיף 2א(ב) לחוק ההסגרה); האחר, האפשרות לכרות הסכם אד-הוק (סעיף 2א(ג)(2) לחוק ההסגרה). כך בלשון החוק:

2א. (א) מותר להסגיר אדם ממדינת ישראל למדינה אחרת אם נתמלאו כל אלה:

- (1) בין מדינת ישראל לבין המדינה המבקשת קיים הסכם בדבר הסגרת עבריינים;
  - (2) האדם נאשם או נתחייב בדין במדינה המבקשת בשל עבירת הסגרה (להלן – המבוקש).
  - (ב) מדינת ישראל תנהג הדדיות ביחסי הסגרה, אלא אם כן החליט שר המשפטים אחרת.
  - (ג) לענין חוק זה –
- "הסכם" – הסכם דו-צדדי או אמנה רב-צדדית, לרבות כל אחד מאלה:

- (1) הסכם או אמנה שאינם מיוחדים להסגרת עבריינים אך כוללים הוראות בענין זה ;  
 (2) הסכם מיוחד שאליו הגיעו מדינת ישראל והמדינה המבקשת לענין הסגרתו של מבוקש, בהתאם להוראות חוק זה" (ההדגשה הוספה – י' א')

הנה כי כן, לצד האפשרות הרווחת כי ההסגרה תתבצע על יסוד הסכם דו-צדדי או אמנה רב-צדדית, קיימת האפשרות לכרות "הסכם מיוחד" – הסכם אד הוק. מדובר בהסכם בין המדינה המבקשת לבין המדינה המתבקשת, שנועד לאפשר את הסגרתו של מבוקש מסוים, בהעדר הסכם הסגרה דו-צדדי בין מדינות אלו וכאשר שתי המדינות אינן חתומות על אמנת הסגרה רב-צדדית אחת. הסכם מסוג זה הוא פחות מפורט מאשר הסכם דו-צדדי, ואין הוא מוסיף לחייב את המדינות לאחר שהושלמה תכלית קיומו – הסגרת המבוקש מושא ההסכם.

ניתן לומר אפוא כי כאשר הסגרה נעשית מכוח הסכם דו-צדדי או אמנה רב-צדדית, עיקרון ההדדיות ניצב ביסודה כך שההסגרה מבטאת את שיתוף הפעולה הבינלאומי הנחוץ להתמודדות עם הפשיעה. לעומת זאת, הסגרה הנעשית מכוח הסכם אד-הוק מדגישה את רצונה של המדינה המתבקשת שלא להוות מקלט לעבריינים ולסייע באכיפת שלטון החוק גם במחיר של ויתור על התחייבות הדדית מטעם המדינה המבקשת במקרה זה.

למעשה, במסגרת יחסי ההסגרה של ישראל, מדובר בכלי שעשוי להיות אפקטיבי וחיוני עד מאוד. שכן, ישראל התקשרה באמצעות הסכמי הסגרה או באמנות רק עם כרבע ממדינות העולם, ומכאן הצורך בהסכמי אד-הוק, שיהיה בהם כדי להפחית את הפער האמור, לשם מלחמה אפקטיבית בפשיעה העולמית ולמען לא תהא מדינת ישראל מקלט לעבריינים.

בין הסכם אד-הוק להסכם מכוח אמנה רב-צדדית או הסכם דו-צדדי

27. מכאן, לבחינת השאלה, במה, אם בכלל, נבדלות אמות המידה החלות ביחס להסגרה הנעשית מכוח אמנה רב-צדדית או הסכם דו-צדדי, לבין הסגרה הנעשית מכוח הסכם אד-הוק? בייחוד, תיבחן השאלה ביחס להבטחת זכויותיו של המבוקש להסגרה במסגרת ההליך וביחס לרף הראייתי הדרוש בהליך זה.

28. בראש ובראשונה, נבחין כי בהתייחס להסכם אד-הוק, המחוקק הדגיש כי יישומו יהא "בהתאם להוראות חוק זה". היינו, כשם שהוראות חוק ההסגרה, על תנאיו וסייגיו, חלות כלפי הסכמי הסגרה מכוח אמנה רב-צדדית או דו-צדדית; כך גם, ולמען הסר ספק, יחול החוק גם על הסכמי הסגרה אד-הוק. אין אפוא בלשונו של החוק כל אחיזה לפרשנות שלפיה נדרשות אמות מידה קפדניות יותר בהסכמי אד-הוק. אדרבה, במובן מסוים, מדגיש המחוקק כי יישום הסכמים אלו יהא בהתאם להוראות חוק זה, ללא סטייה ממנו.

זאת ועוד, שיקולי מדיניות מוליכים אף הם למסקנה כי אין מקום להבחין בין ההסכמים השונים. שכן, אילו יידרשו אמות מידה מחמירות עבור הסגרה מכוח הסכם אד-הוק, הדבר יחול באופן שרירותי בין עבריינים שונים המסתתרים מאימת הדין בישראל (פלד, בעמ' 95); ובנוסף, התנהלות זו עלולה לעודד עבריינים להימלט ממדינות שאין לישראל הסכם הסגרה עימן דווקא לגבולות מדינת ישראל, בידיעה כי בשל אמות המידה המחמירות בהסכמי אד-הוק – הצטמצמה היכולת להסגיר את העבריינים הנמלטים.

חיזוק נוסף לכך שכבר מקדמת דנא המחוקק לא התכוון להבחין בין הסכמים אלו, מצוי בהסבר לחוק ההסגרה כפי שהתגבש בשנת 1954. כזכור, באותם הימים, כלל החוק את הקביעה שלפיה ההסגרה תיעשה רק כאשר "קיים הסכם הקובע הדריות בהסגרת עבריינים". בעוד שפרשנות מאוחרת של החוק לא איפשרה להכיר בדרך זו בהסכמי אד-הוק, כוונת המחוקק הנלמדת מדברי ההסבר הייתה ככל הנראה אחרת – "הסכמים אלה אינם צריכים להיות הסכמים כוללים; הם יכולים להיות גם הסכמים למקרים מסויימים" (דברי הכנסת, חוברת ל"ב עמ' 203) (ראו: פלד, ה"ש 61 בעמ' 110). ללמדך, כי כבר בלידתו של חוק ההסגרה, המחוקק התייחס להסכם אד-הוק כשווה בין שווים.

29. היבט נוסף אשר שופך אור על היחס שבין הליכי ההסגרה, מצוי בדרישת חוק ההסגרה כי יהא מדובר בעבירה "שאילו נעברה בישראל דינה מאסר שנה או עונש חמור מזה" (סעיף 2(א) לחוק ההסגרה). דרישה זו אשר חלה באופן אחיד כלפי הסגרה מכוח הסכם אד-הוק או מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי – אינה מובנית מאליה. כך למשל, בדיון הקנדי, המחוקק הבחין במפורש וקבע כי ניתן להסגיר מבוקש מכוח הסכם אד-הוק רק ביחס לעבירה שהעונש הקבוע בצידה הוא חמש שנים ומעלה; בעוד שבהסגרה במקרים האחרים ניתן להסתפק בעבירות שעונשן שנתיים ומעלה (Extradition Act, S.C 1999, (C 18, art 3(1)(b) (Can.)). מכאן, שאחידות דרישת המחוקק הישראלי בעניין זה, מלמדת

אף היא על הזהות ביחסו של המחוקק להליכי ההסגרה הנעשים מכוח הסכם אד-הוק או מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי.

#### הבטחת זכויות המבוקש להסגרה ומשפט הוגן

30. הליך ההסגרה פוגע מטיבו כאמור בזכות החוקתית של אדם שלא להיות מוסגר (סעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו). לצורך איזון הפגיעה המובנית בזכותו של המבוקש להסגרה, הותוו בדיני ההסגרה מנגנונים ותנאים שיאפשרו את ההסגרה תוך שמירה מיטבית על זכויותיו (ע"פ 4596/05 רוזנשטיין נ' מדינת ישראל, פ"ד ס(3) 353, 426 (2005)). בתוך כך, מצויה גם מחויבותה של המדינה המתבקשת להקפיד כי למוסגר תישמרנה זכויות היסוד שלו, כמו גם זכותו להליך הוגן (גל לברטוב תמורות וחידושים בדיני ההסגרה 108 (2023) (להלן: לברטוב)).

31. כזכור, בעניין זה, לעמדת המערער, כאשר ההסגרה מבוצעת מכוח הסכם אד-הוק, קמה דרישה נוספת להקפדה יתרה על הבטחת זכויות היסוד של המבוקש להסגרה, ועל זכותו להליך הוגן. לביסוס טענתו זו, הפנה המערער, בין היתר, לדברי ההסבר לחוק ההסגרה ביחס לעיגון האפשרות לכרות הסכמי הסגרה אד-הוק:

“ההוראה המוצעת בסעיף 2 תחזק את שיתוף הפעולה הבינלאומי הנהוג בשנים האחרונות בנושאים פליליים. אין כל סיבה שבמקרים מסוימים לא תסגיר מדינת ישראל אדם למדינה אחרת, אם זאת תבטיח, בהסכם המיוחד לענין זה, את זכויות היסוד של המבוקש, ובכללן את זכויותיו למשפט הוגן” (דברי ההסבר, בעמ' 156).

32. מה ראה אפוא המחוקק להדגיש כי בהסכם מיוחד נדרש להבטיח את זכויות היסוד של המבוקש להסגרה ובכללן את זכויותיו למשפט הוגן? דברי ההסבר אינם מלמדים כטענת המערער כי בכך ביקש המחוקק להטיל על המדינה “חובת זהירות מוגברת”; אלא מסתבר שבכך המחוקק חפץ “ליישר קו” בין הסגרה מכוח הסכם אד-הוק לבין הסגרה הנעשית מכוח אמנה רב-צדדית או הסכם דו-צדדי. אסביר.

33. בהסכמים מהסוג האחרון, זכויות האדם של המוסגר מעוגנות לרוב באמנות עצמן, בהסכמים ובהתקשרות המקובלת שבין המדינות. כך למשל קיימת הבטחה לכך שאזרח המוסגר למדינה זרה לא יעמוד בפני עונש מוות במדינה המבקשת (ראו: סעיף 11 לאמנה האירופית בדבר הסגרה; סעיף 7 לאמנת הסגרה בין ממשלת מדינת ישראל ובין ממשלת ארצות הברית של אמריקה, כ”א 13, 795 (נחתמה ב-1962) (להלן: אמנת

ישראל – ארה"ב)) או בפני מאסר עולם (סעיף 7 לאמנת ההסגרה בין ממשלת מדינת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה הפדרטיבית של ברזיל (להלן: אמנת ישראל – ברזיל)). כך גם לא יהיה ניתן להסגיר אדם בשל עבירה פוליטית מדינית (ראו בין היתר: סעיף 5 לאמנת ישראל – ברזיל; סעיף 1(ד) לאמנה בין מדינת ישראל ובין אוסטרליה בדבר הסגרה, כ"א 25, 157 (נחתמה ב-1975) (להלן: אמנת ישראל – אוסטרליה); סעיף 4 לאמנת ישראל – ארה"ב). בהסכמים אלו, עקרון 'הסיכון הכפול' מצא אף הוא את מקומו, במקרה שהמוסגר נשפט והורשע או זוכה במדינה המתבקשת בגין אותה עבירה (ראו למשל: סעיף 6 לאמנת ישראל – ברזיל; סעיף 1(א) לאמנת ישראל – אוסטרליה; סעיף 6 לאמנת ישראל – ארה"ב).

בנוסף, כאמור, במסגרת המשא ומתן עובר להצטרפות המדינה לאמנה, קיימת אפשרות להסתייג מחלק מהוראות האמנה. זאת, באופן המאפשר להתאים את הוראות האמנה לתפיסת עולמה של כל מדינה ומדינה, ולפקח מראש על הזכויות המוקנות למבוקש בגדרי הליך ההסגרה. כך למשל, כחלק מהדרישה לבחינת משפט הוגן, ניתן למנות במידת מה גם בחינה ראייתית להוכחת אשמת המבוקש להסגרה. בעת שהצטרפה מדינת ישראל לאמנה האירופית, היא הסתייגה מהדרישה הראייתית באמנה זו, כך שדרשה כי "ישראל לא תסגיר אדם המואשם בעבירה אלא אם הוכח בבית משפט ישראלי, כי יש ראיות שהיו מספיקות כדי להעמיד לדין על עבירה כזאת בישראל" (האמנה האירופית בדבר הסגרה, הסתייגות לסעיף 2 בעמ' 114). המשמעות היא כי עובר להצטרפות לאמנה, בכוחן של המדינות לעצב את אמות המידה החלות עליהן.

34. מעבר לכך, גם בחינת עצמאות מערכת המשפט, מידת המחויבות לשלטון החוק וקיומו של משפט הוגן עבור המבוקש להסגרה, נבדקים ככלל במסגרת ההתקשרות שבין המדינות בהסכמים או באמנות.

למשל, ביחס לאמנה האירופית ההנחה היא כי חברותה של מדינה מאושרת לאחר שהייתה נתונה לבחינות התאמה, קודם לאישור הצטרפותה; כי למועצת אירופה ישנה סמכות להשעות את חברותה של מדינה, באם יימצא כי זו אינה עומדת בתנאי הסף המקובלים; וכי במהלך חברותה של המדינה במסגרת האמנה, ישנו גוף מפקח, האחראי בין היתר גם על זכויות אדם (ע"פ 6914/04 פיינברג נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(6) 49, 60 (2005) (להלן: עניין פיינברג)).

התקשרויות בין מדינות במסגרת אמנה משותפת אחת או מכוח הסכם דו-צדדי, מלמדות על יחסי אמון שבין המדינות, כך שהנחת היסוד היא כי ההליכים הפליליים המתנהלים בערכאות המשפטיות של מדינה עמה מצויה ישראל בהסכם הסגרה, הינם בעלי אופי תקין (בש"פ 1350/19 בולטוב נ' מדינת ישראל, פסקה 21 (12.3.2019)); כמו גם כי מדינה זו עומדת בסטנדרטים של משפט הוגן (עה"ס 6170/20 קאזרו נ' היועמ"ש, פסקה 9 (14.9.2021) (להלן: עניין קאזרו)). כך בייחוד כאשר ההדדיות היא שניצבת ביסודם של הסכמים מעין אלו (עניין פסחוביץ, בעמ' 454).

אחד הטעמים ל"חזקת התקינות" שבין המדינות, הוא כי הדרג המדיני שחתם על אמנת ההסגרה עם המדינה המבקשת בדק וקבע כי ראויה האחרונה שיסגירו אליה. עצם החתימה על האמנה מבססת אפוא מלכתחילה חזקה כי המבוקש להסגרה יזכה ליחס הוגן במדינה המבקשת, וזאת כפועל יוצא של ההתקשרות בין מדינות המסגירות אחת לשנייה מבוקשים (לברטוב, בעמ' 269). במובן מסוים, ניתן גם לומר כי חזקה על המדינה המתבקשת, כי לא הייתה מצטרפת לאמנת הסגרה שבה חברה שאינה מקפידה על זכויות נאשם (שם, בעמ' 313). על טיבה של חזקה מעין זו, עמדתי בעניין למפל:

"חזקה על רשויות המשפט בצרפת שתדענה לשפוט משפט צדק, אף אם ההליך המשפטי מלווה בהד תקשורתי, כנטען על ידי המערער. חזקה זו ביחס לצרפת, כמו גם ביחס ליתר המדינות שהצטרפו לאמנה האירופית בענייני הסגרה, היא העומדת בבסיס חתימתה של מדינת ישראל על האמנה, ובבסיס היחסים המשפטיים עם צרפת בכל הנוגע לבקשות הסגרה, ואין בטענות המערער לברן כדי לסתור אותה" (ע"פ 8304/17 למפל נ' היועמ"ש המשפטי לממשלה, פסקה 37 (8.5.2018) (להלן: עניין למפל)).

מכל מקום, גם כאשר מתעורר חשש כי המבוקש לא יזכה למשפט הוגן במדינה המבקשת עימה קיימת אמנת הסגרה, ניתן לבצע בירורים וכדיקות עם מדינה זו בטרם יוסגר המבוקש להסגרה (בג"ץ 852/86 אלוני נ' שר המשפטים פ"ד מא(2) 1, 55 (1987) (להלן: עניין אלוני); ראו גם, בג"ץ 3992/04 כהן נ' שר החוץ, פ"ד נט(1) 49, 56 (2004); להרחבה והשוואה, ראו בדין הבריטי שבו במקרה של חשש מפגיעה בזכויות המבוקש להסגרה ויחס השלטון הזר כלפיו, ראוי לבחון מידע או הצהרות התחייבות מצד המדינה המבקשת באשר להגנה על (Lord Advocate V. Dean [2017] UKSC 44, 36-37).

35. מנגד, הסכם אד-הוק ניצב במידה רבה לבדו. הוא אינו כפוף לאמנה, הוא אינו חלק ממערכת יחסים מקיפה ויסודית שבין המדינות, והוא חסר תוקף או תוחלת לאחר

שיושם והמבוקש הוסגר. משכך הוא, נדרש כי עובר לכריתתו של הסכם אד-הוק תתבצענה "בדיקות האיכות" הדרושות, וכך גם נדרש כי זכויות היסוד של המבוקש להסגרה תובטחנה במפורש מצד המדינה המבקשת את הסגרתו.

במילים אחרות, ביחס להסכם הסגרה קונקרטי הנעשה במסגרת אמנה או הסכם דו-צדדי, אין צורך לשוב ולבחון את תקינות מערכת המשפט או את השמירה על זכויות היסוד של המבוקש להסגרה, שכן אלו הוסדרו זה מכבר במסגרת האמנה או ההסכם שבין המדינות. מכאן ואילך, נקודת המוצא היא לקיומו של משפט הוגן ותקין, אלא אם יוכח אחרת. לעומת זאת, בהסכם אד-הוק, בהעדר התקשרות עקרונית ורחבה בין המדינות, נדרש לבנות מן היסוד את תשתית יחסי האמון, באמצעות "בדיקות איכות" כאמור (ראו והשוו: בר"מ 6691/12 מדינת ישראל-משרד הפנים נ' דקסיאנג, פסקה ל"ו (8.12.2016)). לא מצופה אפוא כי יהיו אלו בדיקות חריגות באיכותן וטיבן, אלא כי נדרש "ליישר קו" בין הסכמי אד-הוק לבין הסכמי הסגרה מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי.

36. גם העובדה שלמדינת ישראל אין הסכם הסגרה קבוע או חברות משותפת באמנה עם אותה מדינה מבקשת, אין בה כדי להצדיק כשלעצמה נטל מוגבר בבחינת זכויות המבוקש להסגרה. התקשרות באמנה או בהסכם מקיף בין מדינות, אינו תחום לדל"ת אמות שיקולי משפט אלא מטיבו הוא טבול בשיקולים מדינתיים של יחסי חוץ וגומלין המתפרשים אל מעבר לתחומי המשפט בלבד. רוצה לומר, כי העדר הסכם מעין שכזה בין שתי מדינות, אינו משמיע בהכרח כי מדינת ישראל אינה רוחשת אמון למערכת המשפט והצדק של המדינה המבקשת. כתימוכין לכך, תלמד העובדה שמדינת ישראל חתומה על אמנות והסכמים מעין אלו רק עם כרבע ממדינות העולם. אמנם, ביחס למדינות שעמן חתומה ישראל – נוצרים יחסי אמון, אבל אין בכך כדי לפגום בהכרח ומלכתחילה בהגינות ותקינות המדינות שאין לישראל הסכמים עימן. אדרבה, במובן מסוים, נכונותה הנוכחית של ישראל להתקשר בהסכם הסגרה אד-הוק, מלמדת על כך שלא קיים קושי עקרוני וקטיגורי בהתקשרות עם מדינה זו.

כריתת הסכם אד-הוק עם מדינה מבקשת, אינה מלמדת כי מדינת ישראל לא סמכה על מדינה זו מלכתחילה באופן הדורש הקפדה יתרה, אלא שכאמור נדרש "ליישר קו" בעניין זה.

37. הדין החל במדינת קנדה תומך אף הוא בהבחנה האמורה. בתי המשפט בקנדה שבו וקבעו כי ככלל שופטים אשר נדרשים לבחון את בקשת ההסגרה ולאשרה, מחויבים

לכבד את קיומה של אמנה בין המדינות, כך שהם מוגבלים ביכולתם להרהר אחר הוגנות המערכת השיפוטית של המדינה המבקשת. זאת, בשל ההנחה כי עובר לכריתת האמנה, מדינת קנדה כבר העריכה את הסבירות של ניהול משפט הוגן במדינה המבקשת ואת מערכות השלטון שלה ( Garry Botting, CANADIAN EXTRADITION LAW PRACTICE 9 (2012) (להלן: Garry)). משכך, בהתקיים אמנת הסגרה בין המדינות, ההנחה היא כי בתי המשפט במדינה המבקשת יעניקו למבוקש משפט הוגן, מבלי צורך לבקש הצהרות או התחייבויות נוספות לכך. ההתקשרות באמנה בין שתי המדינות, מלמדת אפוא על התאמה בין מערכת אכיפת הצדק במדינה הזרה לבין תפיסות הצדק של קנדה, ומצדיקה בשל כך את הסגרתם של אזרחים ממדינה אחת לרעותה (שם).

מבין הטעמים להנחה זו, נהוג למנות את חשיבות ההפרדה בין פעילות הרשות המבצעת לרשות השופטת, כמו גם את הצורך לאפשר את קיומו של הליך ההסגרה בצורה יעילה. כפועל יוצא מכך, לרשות המבצעת מסורה האחריות לבחינת הוגנות מערכת המשפט במדינה זרה או קיום התחייבויותיה של מדינה זו לקיים את הליך ההסגרה באופן הוגן, בעוד שהתערבותו של בית המשפט בעניינים אלו שמורה למקרים מצומצמים (Canada v. Schmidt, [1987] S.C.R. 500 para. 51-54).

לעומת זאת, בהתייחס להסגרה הנעשית מכוח הסכם אד-הוק (" Specific Agreement"), נותרה עמימות ביחס לתחולת הנחת האמון באשר להוגנות מערכת המשפט במדינה המבקשת. זאת, בין היתר, בשים לב לכך שהמדינה המבקשת והמדינה המתבקשת, לא התקשרו קודם לכן באמנה משותפת או בהסכם דו-צדדי (Garry, בעמ' 67).

#### תקנת הציבור והבטחת זכויות המבוקש להסגרה

38. בהגיענו עד הלום, יש מקום להערה נוספת ביחס לטיב הבטחת זכויות היסוד של המבוקש להסגרה במסגרת הסכם אד-הוק. כאמור, במסגרת הבטחת הזכויות נודע גם הצורך להבטיח את זכותו של המבוקש למשפט הוגן. כדי לחדד את מהות דרישה זו, אפנה לסייג "תקנת הציבור" שגם במסגרתו נבחנת לעיתים הזכות להליך הוגן.

במסגרת תיקון מס' 7 לחוק ההסגרה משנת 2001, עוגנו מספר סייגים כאמור המגבילים את הסגרת המבוקש, ובהם גם סייג "תקנת הציבור" שלפיו:

ב.ב. (א) לא יוסגר מבוקש למדינה המבקשת באחד מאלה:

[...]

(8) היענות לבקשת ההסגרה עלולה לפגוע בתקנת הציבור או באינטרס חיוני של מדינת ישראל.

מלכתחילה, פורש מונח "תקנת הציבור" כמובן מצמצם וקפדני. הובהר, כי מדובר בתקנת ציבור "חיצונית" שעניינה "בעקרונות-יסוד, בהשקפות-עומק ובאינטרסים נעלים של החברה והמדינה, עקרונות, השקפות ואינטרסים שהם כה עקרוניים וכה בסיסיים עד שראויים הם כי נדחה מפניהם מעשה של הסגרה" (ע"פ 2521/03 טירקיס נ' מדינת ישראל, פ"ד נז(6) 337, 346 (2003) (להלן: עניין טירקיס)). בהתאם, נקבע כי הסגרתו של המבוקש לידי המדינה המבקשת תיחשב כנוגדת את תקנת הציבור, כאשר ניכרת פגיעה ממשית בתחושות המוסר וההגינות; כאשר מעשה ההסגרה יהא, בנסיבות העניין, בלתי צודק ובלתי ראוי (דנ"פ 8612/00 ברגר נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נה(5) 439, 459 (2001) (להלן: עניין ברגר)); או כאשר מדובר במעשה המהווה התעמרות פיזית או התעללות של ממש במבוקש להסגרה (עניין אלוני, בעמ' 47-48). בהתייחס למהותו של סייג זה, קבע בית המשפט:

"הנה-כי-כן, תקנת הציבור היא עקרון-על, שיקול-גג לעניין הסגרתו או אי-הסגרתו של פלוני מישראל לידיה של מדינה מבקשת. הנחת היסוד היא כי מכל בחינה אחרת ראוי להסגיר את פלוני למדינה המבקשת את הסגרתו. בא סייג זה של תקנת הציבור ומודיענו כי חרף זאת, ומשיתגלה כי מעשה ההסגרה יפגע בהשקפה מהשקפותיה העקרוניות של המדינה, בעיקר מעיקרי המוסר, בצדק, בהגינות או בערך מערכיה של ישראל, לא ייתן בית-המשפט ידו להסגרה" (עניין טירקיס, בעמ' 346).

39. זאת ועוד, הנטל להוכחת קיומו של סייג להסגרה, מוטל על שכמו של המבוקש להסגרה. ביתר שאת נכונים הדברים, לגבי הסייג שעניינו פגיעה אפשרית בתקנת הציבור, לגביו לא ניתן להסתפק בטענות בעלמא, על בסיס השערות שאינן מעוגנות בנתונים בדוקים (עניין גרינס, בפסקה 24; ע"פ 1210/15 גרוזובסקי נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 16 (16.2.2016) (להלן: עניין גרוזובסקי)).

על רקע האמור, ומטבע הדברים, טענה בדבר פגיעה בתקנת הציבור עקב הליך הסגרה תתקבל במשורה ובמקרים חריגים ביותר (ע"פ 2144/08 מונדרוביץ נ' מדינת ישראל, פסקה 114 (14.1.2010)).

40. מכאן, ניתן לעמוד על ההבדל בבחינת זכותו של המבוקש להסגרה להליך הוגן, במסגרת השלבים השונים של הליך ההסגרה. תחילה, בשלב מקדמי של הליך ההסגרה, ההקפדה על זכויות היסוד של המבוקש להסגרה, כמו גם על כך שיתנהל משפט הוגן בעניינו, מוצאת ביטוי בדרך של בדיקות איכות מקדמיות, ובאמצעות הבטחה מפורשת של זכויות היסוד במסגרת ההסכם שבין המדינות. כך, מתרחש מאליו כאשר ההסגרה נעשית מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי מאחר שזכויות אלו מובטחות בדרך זו, וכך נדרש לעגן במפורש את ההסגרה נעשית מכוח הסכם אד-הוק, כאמור. הדרישה להבטחת זכויותיו של המבוקש בשלב זה, מוטלת על שכם המדינה המתבקשת, כחלק ממילוי התנאים הדרושים להיעתרותה לבקשת ההסגרה מטעם המדינה המבקשת ולכינונו של הסכם ביניהן. מדובר אפוא בשלב מקדמי לפני הליך ההסגרה, המתרחש במסגרת בחינת הבקשה מטעם המדינה המבקשת, על-ידי הגורם המנהלי המוסמך לכך (לברטוב, בעמ' 260).

זאת ועוד, כשם שבאמנה או הסכם דו-צדדי, זכויות היסוד של המבוקש להסגרה כמו גם הדרישה למשפט הוגן בעניינו, אינם מתייחסים לגופו של המבוקש, מטבע הדברים; כך גם, בשלב זה, הדרישה להבטחת זכויותיו היא דרישה עקרונית, גם אם היא מוצאת את ביטויה באופן יישומי דרך הבטחת עניינו הפרטניים של מבוקש קונקרטי. הטעם לכך הוא שבמובן מסוים, רכיב זה של עיגון הזכויות וקימומו של משפט הוגן, מהווה שלב נוסף בביסוס יחסי האמון שבין המדינות במסגרת הסכם אד-הוק. רוצה לומר כי החשיבות בהבטחת זכויותיו של המבוקש להסגרה בשלב זה, היא גם בשל רכימת מערכת יחסים מסוימת בין המדינות לצורך ההסכם אד-הוק (ראו והשוו לעניין פסחוביץ, בעמ' 455). כמו כן, הדרישה להגנה על זכויות היסוד היא עקרונית וכללית באשר לכל אדם – בלי תלות במסמך על בסיסו מתבקשת ההסגרה.

41. לצד האמור, בחינת שיקולי צדק, מוסר, הגינות וחשש מפני רדיפה או התעמרות – תיעשה בשלב מאוחר יותר, במידת הצורך, במסגרת סייג "תקנת הציבור". טענות מעין אלו תשמענה מפיו של המבוקש להסגרה, כאשר גם נטל ההוכחה רובץ על כתפיו, במסגרת הוכחת הסייג. בחינה זו של זכותו של המבוקש להליך הוגן מתבצעת אפוא בשלב מאוחר יותר, לאחר שכבר הוגשה עתירת ההסגרה, נתמלאו התנאים להסגרה, ונותר לבית המשפט לבחון אם בכל זאת בשל התקיימותו של הסייג יש למנוע את ההסגרה. בדרך זו, ובשלב זה של ההליך, בית המשפט מוסיף ובוחר, במובן מסוים, גם את אופן יישום שיקול הדעת והפעלתו ביחס לזכותו של המבוקש להסגרה להליך הוגן.

בשלב זה, אם כן, טענות ביחס לסייג "תקנת הציבור" תיבחנה לא רק במישור העקרוני, אלא בעיקר במישור הפרטני דרך עיניו של המבוקש להסגרה – אם ההסגרה סותרת עקרונות של צדק ויושר או אם ישנו חשש ממשי מפני פגיעה פיזית או התעללות במבוקש, המצדיקים למנוע את ההסגרה.

#### בחינה ראייתית בהסכמי הסגרה

42. מכאן, לעניין הבחינה הראייתית הנדרשת בהסכמי ההסגרה, בשלב שבו מדובר במבוקש להסגרה שטרם נשפט על מעשיו. על פני הדברים, בהליך הסגרה ניתן להציע שתי חלופות קיצוניות בהקשר זה – האחת, כי אין כל צורך בבחינה ראייתית כלשהי להוכחת אשמתו של המבוקש, ודי בעצם בקשת ההסגרה מטעם המדינה המבקשת; האחרת, כי תמיד נדרשת בחינה ראייתית מסוימת, בטרם תיעתר המדינה המתבקשת לבקשת ההסגרה (ראו בהרחבה אצל פלר, בעמ' 348-350).

החלופה הראשונה, מבטאת את בדיקת אשמו של המבוקש על בסיס פורמלי גרידא. היינו, די בבקשת המעצר וההסגרה מטעם המדינה המבקשת, המלווה במסמכים מתאימים מהם עולה כי המבוקש נתחייב בדין בעבירה בת-הסגרה. גישה זו, מעידה על אמון מלא בין המדינות, שכן המדינה המתבקשת סומכת על המדינה המבקשת שזו לא תדרוש הסגרתו של מבוקש, אלא אם יש למדינה המבקשת חשד מגובש ומבוסס המצדיק צעד שכזה. יתר על כן, ככל שהמדינה המבקשת מוכנה להשקיע את העלות והמורכבות הכרוכה בהליכי הסגרה, אזי נכונות זו כשלעצמה מהווה בסיס להסגרה. חלופה זו מתאפיינת אפוא בהשקפה שלפיה די בבדיקת עילת בקשת ההסגרה, ואין להטיל דופי מבחינה ראייתית במבוקש.

החלופה השנייה, דורשת בנוסף לתיעוד האמור גם הוכחת האשם, במבחן של "Prima facie case" – היינו קיומן של ראיות לכאורה להוכחת האשם. לפי גישה זו עילת בקשת ההסגרה נבחנת לגופה על בסיס מטריאלי-ראייתי. כך, בעוד שהחלופה הראשונה נסמכת על אמון מלא בין המדינות, החלופה השנייה מצדדת בחשדנות רבתי בין המדינות משיקולים ריבוניים ומטעמים של דאגה מלאה לזכויות המבוקש. בטרם יוסגר המבוקש, המדינה המבקשת מחויבת להמציא חומר ראיות שיש בו כדי להעמיד לדין את המבוקש במדינה המתבקשת על העבירה שבגינה מבוקשת ההסגרה. בדיקת האשם בחלופה זו נעשית אמנם לפי הנתונים שמגישה המדינה המבקשת בתיעוד הפורמלי כאמור, אבל זאת

תוך הסתכלות מבעדו וישירות אל המקור הראשון שעליו מבוססת בקשת ההסגרה – חומר הראיות.

43. על פני הדברים, ניתן היה לחשוב כי החלופה הראשונה, בה מסתפקים בתיעוד פורמלי של בקשת ההסגרה ללא בחינה ראייתית, תחול עת עסקינן בהסגרה הנעשית מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי. שכן, המדינות המתקשרות בהסכמים אלו רוחשות אמון מלא האחת כלפי רעותה, ומפגינות הערכה כלפי מערכת המשפט בכל מדינה ומדינה. מנגד, ביחס למדינות שיחסי ההסגרה עימן מתמצים בהסכם אד-הוק פרטני, אזי תידרש בחינה ראייתית מסוימת של בקשת ההסגרה, בטרם יוסגר המבוקש. שכן, מטבע הדברים, בין מדינות אלו נעדר האמון המשמעותי, והחשדנות בין המדינות מוליכה לכך שלא ניתן יהא להסתמך על בקשה פורמלית גרידא אלא תידרש בדיקה ראייתית.

חלוקה זו לא אומצה על-ידי המחוקק הישראלי, וכך בלשון סעיף 9 לחוק

ההסגרה:

9. (א) הוכח בשעת הדיון בעתירה לפי סעיף 3, כי המבוקש נתחייב בדין על עבירת הסגרה במדינה המבקשת, או כי יש ראיות שהיו מספיקות כדי להעמידו לדין על עבירה כזאת בישראל, וכי נתמלאו שאר התנאים הקבועים בחוק להסגרתו – יכריז בית המשפט, כי המבוקש הוא בר-הסגרה (ההדגשה הוספה – 'א').

עינינו הרואות, כי הדרישה לבחינה מטריאלית-ראייתית חלה באופן גורף כלפי כל התקשרות של מדינת ישראל בהסכם הסגרה, יהא אשר יהא. החשדנות הישראלית, ההקפדה על הריבונות וגם הרצון להבטיח את זכויותיו של המבוקש להסגרה, הוליכו לכך שגם כלפי מדינות שהן צד לאמנות עם ישראל או שהן בעלות הסכם דו-צדדי עם ישראל – נדרשת בכל זאת בחינה ראייתית בטרם יוסגר המבוקש.

משמעות הדבר לענייננו היא כי מידת האמון שבין מדינת ישראל למדינות האחרות אינה רלוונטית לצורך בחינת הראיות. אמנם ישנם יחסי אמון המתבטאים בהתקשרות באמנה רב-צדדית או בהסכם דו-צדדי, אך בכל זאת, עת נדרשת הסגרת מבוקש – יחסי אמון לחוד, ובדיקה ראייתית לחוד.

משכך הוא, נדרשת בחינה ראייתית זהה בין בהסכם הסגרה מכוח אמנה רב-צדדית או הסכם דו-צדדי ובין בהסכם אד-הוק.

44. בחינת הדין הבריטי בעניין זה, תורמת אף היא נקודת מבט לכך שלא קיימת דרישה ראייתית שונה בין סוגי ההסכמים. ככלל, בדין הבריטי, המדינות שעימן ישנם יחסי הסגרה מסווגות לשתי קטיגוריות מרכזיות. בקטגוריה הראשונה, נמנות מדינות מפתח באירופה, כאשר בקשות הסגרה מטעמן נבחנות בהתאם לפרוצדורה שיפוטית בין המדינות, וככלל לא נדרשת בחינה ראייתית; בקטגוריה השנייה, מצויות בעיקר מדינות מחוץ לאירופה שלהן יחסי הסגרה מלאים או כוללניים עם בריטניה, ככלל ביחס למדינות אלו ישנה דרישה לבחינה ראייתית במסגרת בקשת הסגרה, אך גם מבין מדינות אלו יש מספר מדינות שהוחרגו מבחינה זו, כקנדה וארה"ב.

בהתייחס להסכם אד-הוק, הדין הבריטי מחיל, בין היתר, את הדרישות ביחס לקטגוריה השנייה – מבלי להחריג את הדרישה הראייתית. מכאן, שלא מצופה כי יהיה הבדל בטיב הבדיקה הראייתית בין הסגרה מכוח הסכם אד-הוק לבין הסגרה מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי (U.K.) 84(1), 194(4) § 41 (Extradition Act 2003 C.41).

45. הרף הראייתי הדרוש במסגרת הליך ההסגרה, והטעם למיקומו ברף זה, תומכים אף הם במסקנה האמורה בדבר זהות הדרישה הראייתית בהסדרים שונים של הסגרה.

כאמור, מדינת ישראל בחרה בגישה שלפיה לא ניתן להסתפק בתיעוד פורמלי של בקשת ההסגרה, אלא נדרש להוכיח כי ישנן "ראיות שהיו מספיקות כדי להעמידו לדין על עבירה כזאת בישראל". דרישה ראייתית זו, פורשה שוב ושוב באופן מצמצם כך שהראיות נדרשות ללמד על "אחיזה לאישום" בלבד (עניין גרוזובסקי, בפסקה 15). כלומר, ראיות המצדיקות להמשיך את הבירור הפלילי בעניינו של המבוקש בצו ההסגרה, שאינן חסרות ערך על פניהן (עניין פסחוביץ, בעמ' 461). כך, הגדיר זאת בבהירות הנשיא מ' שמגר:

"התנאי הקבוע בסעיף 9 הוא, שיהיו ראיות המספיקות להעמדה לדין, ובית-משפט זה פירש ושב ופירש הוראה זו בהסבירו, שהמדובר על קיומן של ראיות לכאורה. התייחסותה של הוראת החוק היא לשלב ההעמדה לדין ולא לשלב ההרשעה. כדי לקבוע, אם יש ראיות המספיקות לשם העמדתו של פלוני לדין בישראל, אין צורך להצביע על כך שאשמתו מוכחת מעל לכל ספק סביר, אלא די בכך שקיימות ראיות לכאורה לגבי האשמה המיוחסת לו" (ע"פ 579/86 היועץ המשפטי לממשלה נ' פרידמן, פ"ד מ(4) 301, 305 (1986)).

בהתאם, במסגרת בקשת ההסגרה, אין טעם להידרש לנכונות הראיות או לסתירות בהן, כמו גם לשאלת קבילותן, מהימנותן ומשקלן של הראיות. בירור שאלות אלו והכרעה בהן שמורים לערכאה המבררת במדינה המבקשת (ראו פסק דיני ב-עה"ס 6896/20 עטיה נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 14 (28.6.2021)).

היקף הבדיקה הראייתית, נגזר מתכליות ההליך, מאופיו ומהשלב שבו הוא מצוי. הטעם לדרישה הראייתית האמורה מצוי בכך שהדיון בבקשת ההסגרה אינו הדיון במשפט לגופו, כך שאל להליך המשפטי בשאלת ההסגרה להפוך למשפט הדין באשמתו או בחפותו של המבוקש (ע"פ 3439/04 בזק (בוזגלו) נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נט(4) 294, 300 (2004); עניין גרינס, בפסקה 17). הבירור הראייתי בבקשת ההסגרה מתמצה אפוא בבדיקה אם החומר שהוגש מצדיק את בירור אשמתו של המבוקש בבית המשפט המוסמך במדינה המבקשת (ע"פ 131/67 קמיאר נ' מדינת ישראל, פ"ד כב(2) 85, 99 (1968) (להלן: עניין קמיאר)).

עם טעמים אלו מתיישב גם הכלל שלפיו ככלל אין להתיר למבוקש להביא ראיות לסתור את ראיות התביעה, כך שההכרעה בבקשת ההסגרה תהא על יסוד החומר המוגש על-ידי המדינה המבקשת בלבד (ע"פ 2998/91 מנינג נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מז(1) 573, 580, 590 (1993) (להלן: עניין מנינג)).

הפער שבין הליך ההסגרה לבין ההליך הפלילי שבו תבורר אשמת המבוקש – עמוק עוד יותר. כאמור, אין חולק כי הליך ההסגרה לא נועד לברר את אשמתו או חפותו של המבוקש להסגרה. אדרבה, שורשיו של הליך ההסגרה הם המחויבות שבין המדינות, שיתוף הפעולה הבינלאומי למיגור הפשיעה וגם הרצון שלא לשמש כמדינת מקלט. מכוח האמור, אקט ההסגרה אינו שקול כשלעצמו להעמדה לדין, אלא שהוא נועד לאפשר למדינה המבקשת לברר עד תום את אשמתו של המבוקש להסגרה. הדרישה הראייתית במסגרת הליך ההסגרה לא נועדה לברר את אשמתו – אף לא במקצת או באופן לכאורי; אלא שמטרת הדרישה הראייתית היא לבחון את "רצינות" בקשת ההסגרה, ואם די בה כדי להצדיק עזרה למדינה המבקשת, לשם המשך ההליכים נגד המבוקש, גיבוש התשתית להעמדתו לדין ובירור אשמתו (פלר, בעמ' 356; לברטוב, בעמ' 314).

במילים אחרות – הבדיקה הראייתית אינה ראשיתו של ההליך הפלילי אלא אחריתו של הליך ההסגרה – שכן במוכן זה "הליך ההסגרה מסתיים במקום בו ההליך

הפלילי לגופו של ענין מתחיל" (ע"פ 318/79 אנגל נ' מדינת ישראל, פ"ד לד(3) 98 (1980)).

46. שיוכה של הבדיקה הראייתית להליך ההסגרה ולא להליך בירור אשמתו של המבוקש, מלמד כי אין הפרש בין הסכם הסגרה שהורתו באמנה לבין הסכם אד-הוק. דרישה ראייתית מוגברת במקרה של הסכם אד-הוק, אינה ממין העניין. על פני הדברים, נטל ראייתי מוגבר כאמור נחוץ במקרים שבהם ישנו קושי כן ואמיתי בהערכת הראיות וממילא בהכרעה לגבי אשמת הנאשם. ואולם, לא כך בדיני הסגרה, שהרי הבחינה הראייתית אינה חלק מההליך הפלילי אלא היא שלב נוסף של הליך ההסגרה שתכליתו היא העברתו של המבוקש להסגרה אל המדינה המבוקשת, לשם העמדתו לדין על פי חוקיה. בהתקיים רף מינימלי של ראיות, המדינה המתבקשת מעניקה את ברכת הדרך מטעמה להמשיך ולברר את עניינו של המבוקש במדינה המבקשת. שלב זה של ההליך ומטרתו, אינם מושפעים אפוא מכור מחצבתה של בקשת ההסגרה – אמנה, הסכם דו-צדדי או הסכם אד-הוק.

47. יתר על כן, העלאת רף הבחינה הראייתית במקרים כאלו ואחרים, אינה מתיישבת גם עם הגיונו של הדין הפלילי. כאמור, בסעיף 9 הנחה המחוקק כי קנה המידה לבחינת הראיות הדרושות להסגרה יהא זהה להעמדה לדין בישראל. קנה מידה זה מסתפק בראיות לכאורה להעמדה לדין, כמובא לעיל. יתרה מזו, על ייחודיותו של הבירור הראייתי במסגרת הליך ההסגרה, נאמר כי "קיים דמיון בין תפקידו של בית המשפט בכל הקשור לבדיקת עמידתה של העתירה בדרישה לקיומן של 'ראיות שהיו מספיקות' לבין תפקידו של בית המשפט הדין בקיומן של 'ראיות לכאורה להוכחת האשמה', לצורכי החזקת נאשם במעצר עד תום ההליכים" (ע"פ 600/88 דיוס נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מג(2) 645, 648 (1989)).

מכאן, שאין זה מתקבל על הדעת כי יידרש מהמדינה המבקשת ביסוס ראייתי בעל היקף גדול יותר מאשר זה שהיה דרוש אילו המבוקש היה עומד לדין בישראל. ההליך לבירור אשמתו של הנאשם מתניע כאשר ישנן "ראיות לכאורה", ודרישה ראייתית מחמירה יותר חוטאת לשלביות ההליך הפלילי ותכליותיו (פלד, בעמ' 356). עצם העובדה כי ההסכם נכרת אד-הוק, לא מצדיקה לסטות מהנחות יסוד אלו.

48. לבסוף, שיקולים פרקטיים מקשים אף הם על העלאת הרף הראייתי בבקשת הסגרה. מטבע הדברים מרחק רב מצוי בין המדינה המבקשת לבין המדינה המתבקשת – מרחק מעשי וגיאוגרפי, ולעיתים גם מרחק תרבותי וארגוני.

זה מכבר נקבע כי המדינה המבקשת אינה מחויבת לצרף לבקשת ההסגרה את מלוא חומר הראיות הקיים בידה, אלא די בכך שתצרף את המסמכים שישקפו נאמנה את תמונת התשתית הראייתית הקיימת כנגד המבוקש, ללא מניפולציות אסורות שיש בהן כדי לעוות תשתית זו (ראו פסק דיני ב-ע"פ 4576/18 גרוס נ' מדינת ישראל, פסקה 13 (25.2.2019) (להלן: עניין גרוס)). מלבד טעמו המהותי של כלל זה, טעמיו הפרקטיים הם כי המרחק הגיאוגרפי אינו מאפשר מטבע הדברים לחקור כראוי את המבוקש, את המתלוננים ואת יתר העדים; וגם ההבדלים הארגוניים בין שיטות המשפט, אופן איסוף הראיות, חקירתן ואפילו דיני הראיות השונים מקשים על קיום הערכה כנה של הראיות (ראו, למשל בעניין קמיאר, בעמ' 99-101).

49. לסיכום – הסכם אד-הוק הוא הסכם ספציפי הנכרת בין מדינה מבקשת למדינה מתבקשת עבור הסגרתו של מבוקש מסוים. בכך, הוא סוטה מעיקרון ההדדיות הרווח, והוא אף מהווה חריג בנוף ההסגרה מבחינה מעשית. ואולם, אמות המידה החלות ביישום הסגרה הנעשית מכוח הסכם אד-הוק – זהות לאלו החלות להסגרה הנעשית מכוח אמנה או הסכם דו-צדדי. כך ככלל, וכך בפרט ביחס להקפדה על זכויות היסוד של המבוקש וקיומו של משפט הוגן, וכך גם ביחס לרף הראייתי הדרוש במסגרת בחינת הבקשה.

המקרה שלפנינו

50. מכאן, לעניינו הפרטני של המערער שלפנינו. תחילה, להתקשרות של מדינת ישראל ומדינת מקסיקו בהסכם אד-הוק, ולהבטחת זכויות המערער במסגרת ההליך; לאחר מכן, אפנה לבחינת עיקרי התשתית הראייתית לחובת המערער, ולטענותיו בהקשר זה; בהמשך, אבחן את תחולת סייג "תקנת הציבור" בעניינו של המערער; ולבסוף, אתיחס לטענת המערער כי על מדינת ישראל לשמש בין היתר כמקלט ליהודים.

הבטחת זכויותיו של המבקש, ובכללן זכותו למשפט הוגן

51. כמובא לעיל, בהסכם הסגרה אשר נכרת על יסוד אמנה או הסכם דו-צדדי, זכויותיו של המבוקש מעוגנות לרוב דרך הסכמים אלו. לעומת זאת, בהסכם הסגרה

הנעשה מכוח הסכם אד-הוק, נדרשת המדינה המתבקשת לוודא את השמירה על זכויות היסוד של המבוקש, ובתוך כך גם את זכותו למשפט הוגן.

כך אכן נעשה במסגרת הסכם ההסגרה שנכרת בין מדינת ישראל לבין מדינת מקסיקו, משנכללו בו הוראות שונות שנועדו להבטיח את זכויותיו של המערער. בכלל זאת, נאסר לשפוט אותו בגין עבירות שונות מאלה שבגינן יוסגר (סעיף 3); נאסר להטיל עליו עונש מוות (סעיף 4); הובטח כי הוא לא יעונה, או יספוג עונש לא-אנושי (סעיף 6); והובטח שזכויותיו כנאשם תישמרנה, כולל זכותו לקבלת ייעוץ משפטי, לרבות טרם חקירתו הראשונה (סעיף 5), בזו הלשון:

"The United Mexican States guarantees that Roemer will be provided with all rights and legal remedies he is entitled to according to Mexican law, including the right to legal counseling and the right to confer with his attorney in private and confidentially, including prior to his first interrogation".

זאת ועוד, קודם לכריתת ההסכם עם מדינת מקסיקו, מדינת ישראל ערכה בדיקות לפני ולפנים. בדיקות אשר דומות באופיין לבדיקות שנערכו קודם ההסגרה הראשונה למדינת אוקראינה (ע"פ 250/08 פלוני נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה ל"ב (12.3.2009) (להלן: עניין פלוני)). כך למשל, כפי שפירט בית המשפט המחוזי, ברקע להליך ההסגרה נבחנו חוות דעת מדינית ומשפטית ממושרד החוץ; חוות דעת נוספת של מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; ובדיקות שביצעה המחלקה הבין-לאומית בפרקליטות המדינה מול מדינות שיש עמן שיתוף פעולה קרוב בנושאי הסגרה – בדיקות שהעלו כי אף אחת מהן לא שוללת הסגרה למקסיקו. התשתית האמורה, הובאה לעיון פרקליט המדינה והיועצת המשפטית לממשלה, ולבסוף זכתה בקשת ההסגרה לאישור של שר המשפטים, כנדרש. זאת, גם לאחר ששב ועיין פעמים נוספות בבקשת ההסגרה ובהחלטתו, לבקשת המערער.

על הקפדתה של המשיבה על זכויות היסוד של המערער, ניתן ללמוד מחלופת הפניות לרשויות במקסיקו בהקשר של טענת האליבי של המערער. כמובא לעיל, בין ב"כ המשיבה לבין הרשויות במקסיקו התנהלה תכתובת נוקבת במשך מספר חודשים שכללה ארבע פניות חוזרות ונשנות, בה נדרשה מדינת מקסיקו לספק הבהרות וראיות בהתייחס לתשתית העובדתית שביסוד בקשת ההסגרה, ובייחוד ביחס לטענת האליבי שהציג המערער. ככל שמענה הרשויות במקסיקו לא הפיס את דעתם של ב"כ המשיבה, אלו

האחרונים הפצירו ברשויות במקסיקו להשיב נאמנה לפניותיהם, בייחוד בהתייחס לטענת האליבי של המערער ולשהותו במקסיקו במועד האונס הנטען.

הגם שבירור מהימנותן וטיבן של הראיות שמור להליך העיקרי, וכך גם ביחס לטענות אליבי כפי שאפרט בהמשך, מכל מקום יש בכך כדי ללמד על ההקפדה המשמעותית מצידה של המדינה המתבקשת על זכויותיו של המבוקש.

#### דיות הראיות הלכאוריות

52. כמובא לעיל, סעיף 9 לחוק ההסגרה דורש לבחון אם "יש ראיות שהיו מספיקות כדי להעמידו לדין על עבירה כזאת בישראל". דרישה זו, כאמור, פורשה בצמצום כך שנדרש להוכיח כי בחומר הראיות יש "אחיזה לאישום" בלבד (עניין גרוס, בפסקה 11; עניין גרינט, בפסקאות 11-13).

בעניין שלפנינו, כפי שפירט בית המשפט המחוזי, התשתית הראייתית הלכאורית לחובת המערער המצדיקה את הסגרתו למקסיקו לשם המשך בירור אשמתו בבית המשפט המוסמך – עולה באופן משמעותי על הרף המינימלי הנדרש. זאת, גם בשים לב לטענת האליבי הנטענת, וליתר הקשיים עליהם הצביע המערער במסכת הראייתית.

53. בית המשפט המחוזי הרחיב והעמיק בתיאור המסכת הראייתית שהציגה מקסיקו לחובתו של המערער, ותיאור זה מקובל אף עליי, על פרטיו והבחנותיו. מרכז הכובד של המסכת הראייתית לחובת המערער מצוי בשלוש התלונות המפורטות עד מאוד שמסרו כל אחת מן המתלוננות, אשר היו מלוות גם בראיות חיצוניות לכאוריות ותמיכות נוספות.

כך למשל, המתלוננת בתיק 0978 תיארה את התפתחות הקשר בינה לבין המערער, אשר החל בהצעתו שיסייע לה מקצועית והסתיים כאמור לטענתה באונס. בהתייחס לאירוע התקיפה, המתלוננת שחזרה לפרטי פרטים את מגע המערער בה, וכיצד חרף תחנוניה שיחדול ממעשיו, המערער המשיך ונגע באיבר מינה תוך שאיים כי הוא יכול לסיים לה את הקריירה בכל עת. המתלוננת סיפקה תיאור רב של פרטים מהותיים ושוליים כאחד, כך למשל ביחס לפרטי האמנות בביתו של המערער או ביחס לתכני השיחה שהתנהלה בינה לביןו בביתו. גרסתה של המתלוננת בתיק זה, זכתה לתימוכין מפי חברתה ד' וחברה א' שהיו עמה בקשר במועד התרחשות האונס.

המתלוננת בתיק 0840, תיארה אף היא כיצד שיחה תמימה ברשת "פייסבוק" שבה המערער ביקש להיעזר בשירותיה המקצועיים, הסתיימה כאמור באונס בביתו. את אשר אירע בביתו של המערער, המתלוננת תיארה לפרטי פרטים – החל ממבטו של המערער שהיה מופנה לרגליה ולא לפניה בעת ששוחחו, דרך ניסיונו לשוחח עמה בנושאים מיניים וכלה במעשים מיניים ברוטליים שביצע בה. המתלוננת הוסיפה ותיארה כיצד חשה בחילה וגועל ממעשיו, כי בזמן אמת חששה לחייה, וכי חרף סירובה, המערער נאבק ובה ואנס אותה. כך היה גם בחלוף פרק זמן נוסף, במהלכו התלוותה המתלוננת למערער במסעדה מתוך תקווה שתוכל להימלט מפניו, אלא שגם בהזדמנות זו המערער שב ואנס אותה. גם גרסתה של המתלוננת בתיק זה, גובתה בעדות חיצונית של חברה ג' אשר פירט אף הוא את תחושותיה של המתלוננת בזמן האונס, כפי שמסרה לו.

גם המתלוננת בתיק 2400 מסרה פירוט מוחשי של תקיפתה בידי המערער, ושל תחושותיה בעת הזו. בדומה לתלונות האחרות, קשריה עם המערער התפתחו על רקע מיזם שלקחה בו חלק, בעת שהוא ניסה להציע מפועלו. השניים קבעו להיפגש בבית קפה, אך שם הונחתה להגיע לביתו של המערער. חיש מהר, ולאחר שיחה קצרה, המערער פישק את רגליה בכוח רב והחל לבעול אותה, תוך שהוא מטיח בה "ידעת בשביל מה את מגיעה, אז אל תגידי שזה אונס". לאחר זאת, המערער התיישב לאכול והורה לה לשבת בחדר האוכל, תוך שהיא חוששת להימלט פן יאונה לה רע בשל קשריו של המערער וממונו.

מעבר לפירוט של כל אחת מהתלוננות בפני עצמה, כוחן המצרפי של התלוננות ניצב אף הוא לחובת המערער. שכן, שלוש התלוננות מלמדות על דפוס פעולה עקבי מצדו. בתוך כך, המערער נהג לפנות לנשים צעירות תוך הבטחה לקדם אותן מקצועית; מעשיו החלו בשיחה "תמימה" בינו לבין המתלוננת, עד אשר השיחה הסלימה לתקיפה מינית קשה שלווה בכוח; במהלך האירועים, המערער השתמש בביטויים דומים כלפי המתלוננות ובאמירות שלפיהן הן "ידעו" מדוע ולמה הן מגיעות לביתו; וכך גם העובדה שבסוף התקיפה המינית, המערער נהג להציע להן כסף, ואיים עליהן כי יפגע בתעסוקתן בתחום, פן יחשפו את הפגיעה בהן. דפוס הפעולה האמור מחזק אף הוא את הראיות לחובת המערער, בייחוד בשים לב לפער השנים בין אירועי האונס, ובעוד שהמתלוננות אינן מכירות האחת את רעותה.

54. מכאן, לטענת האליבי וליתר הקשיים עליהם הצביע המערער בתשתית הראייתית הנטענת. בראש ובראשונה, כשם שבירור מהימנות הראיות ומשקלן, שמור לערכאה המשפטית אשר תברר ותכריע בבוא העת באשמתו של המערער, במסגרת ההליך העיקרי;

זוהי גם האכסניה המתאימה לבירור טענת האליבי של המערער (עניין גרוזובסקי, בעמ' 21).

בעניין זה, ההפרדה בין הליך ההסגרה לבין הליך בירור האשמה של המבוקש, נעוצה כאמור בטיבם של הליכים אלו הנבדלים זה מזה – הליך ההסגרה יסודו בשיתוף פעולה בינלאומי למיגור הפשיעה וברצון שלא לשמש מדינת מקלט, בעוד שהליך בירור האשמה במדינה המבקשת ובבית המשפט המוסמך הוא ההליך הפלילי העיקרי שבו תבורר אשמת המבוקש. על כן, כמובא לעיל, גם הדרישה לתשתית ראייתית מינימלית (סעיף 9 לחוק ההסגרה) אינה חלק מההליך לבירור אשמת המבוקש כי אם שלב נוסף במסגרת התנאים להסגרת המבוקש למדינה המבקשת.

55. מלבד ההפרדה המהותית כאמור בין ההליכים, המקרה שלפנינו ממחיש היבט נוסף בזהירות הנדרשת בבחינה הראייתית בשלב בקשת ההסגרה והעתירה להכריז על המבוקש ככר-הסגרה.

בענייננו, המערער הציג טענת אליבי ממוסמכת שלפיה ביום 25.11.2017, במועד האונס הנטען בתיק 0840, הוא שהה מחוץ לגבולות מדינת מקסיקו. טענתו זו, גובתה כאמור בנתוני כניסות ויציאות ממקסיקו ומארה"ב, צילום הדרכון שלו וגם תדפיסים המתייחסים לטיסה ולשהות במלון. במבט ראשוני, הראיות שצירף המערער וטענותיו מכרסמות במידת מה בתשתית הראייתית ביחס לאישומו באונס בתיק זה.

דווקא על רקע נטייה "אינטואיטיבית" שכזו – מתחדדת חשיבות הכלל שלפיו בירור הראיות וטיבן שמור להליך המרכזי שבו תבורר אשמת המבוקש. שכן, בעוד שעל פני הדברים כאמור, טענת האליבי של המערער נראית מוצקה ובעלת משקל, למעשה מדובר רק בחלק אחד מתוך תצרף ראייתי רחב שעשוי להיות שונה בתכלית. אפרט.

תחילה יצוין כי המועד הספציפי הנטען להתרחשות האונס הועלה על-ידי המתלוננת בחלוף מספר שנים, כאשר מסרה את גרסתה. זאת, בעוד שבהזדמנות אחרת מסרה שאינה זוכרת במדויק ובהכרח את התאריך אך דובר היה ביום שבת בסוף נובמבר או בתחילת דצמבר. והנה, גם לגרסתו של המערער ולפי פלט הכניסות והיציאות ממקסיקו שצירף, עולה כי ביום 29.11.2017 כבר שב למקסיקו (ראו והשוו, עניין גרוזובסקי, בעמ' 21-22).

זאת ועוד, כפי שהיטיב להבחין בית המשפט המחוזי, בשלב בקשת ההסגרה לא הייתה בנמצא גרסה מלאה של המערער. שכן, המערער נמלט ממקסיקו טרם עלה בידי הרשויות לאתר אותו או לחקור אותו. לא רק שטענת האליבי בשלב זה לא הועלתה מפיו של המערער עצמו, אלא אך מפי עורכי-דינו (ראו והשוו, ע"פ 5066/18 דוקוב נ' מדינת ישראל, פסקה 54 (4.9.2022)); ממילא טענה זו נטענה לבדה, ולא כחלק מגרסה עובדתית שלמה וקוהרנטית. במצב זה, בירור טענת האליבי של המערער לוקה ביסודה, ואין בפני בית המשפט הישראלי יכולת אפקטיבית לברר טענה זו לאשורה. כך למשל, בלשון בית המשפט המחוזי "מובן, שלא ניתן לבחון (או לקבל) טענת אליבי שמעלה חשוד בפלילים, מבלי לשקול את השתלבותה בגרסתו הכוללת. למשל, ככל שלא יכחיש את עצם הפגישה עם המתלוננת או יטען ליחסי מין בהסכמה, תאבד הטענה ממשקלה. גם אם יכחיש את הפגישה הספציפית אך יאשר קשר ביניהם, עשויה הטענה להיחלש. בנוסף, ברי שלאחר שתוצג הגרסה המלאה ניתן יהיה לבדקה, ובכלל זה לבחון את האליבי הנטען. למשל, המתלוננת טענה להתכתבויות וקשר טלפוני בין המשיב לבינה, לרבות ביום בו התרחשה הפגיעה המינית בה".

בדומה, כידוע, גם גרסאות המתלוננות אינן נסמכות על פרט אחד, משמעותי ככל שיהיה, אלא הן נבחנות בכללותן, ובשים לב להשתלבות גרסתן עם יתר הראיות ומשקלן. התאריך הספציפי הנטען לאונס הוא ודאי נתון רלוונטי וכבד משקל, אולם בחינתו תיעשה בסמוך ובהתאם ליתר מסכת הראיות. לא ניתן אפוא לבודד רכיב זה באופן מלאכותי מיתר גרסת המתלוננת ומהמסד הראייתי הכולל.

על כל זאת יש להוסיף כי טענת האליבי אמנם הוצגה במלוא עוזה מצידו של המערער, אולם הוכחתה לצורך בירור אשמתו שמורה לבית המשפט במדינת מקסיקו ובהתאם לדיני הראיות ושיטת המשפט של מדינה זו. היינו, בשלב זה, הוצגו לפני בית המשפט המחוזי אוסף של אסמכתאות לתמיכה בטענת האליבי, אולם מכאן ועד הוכחתה של טענה זו – ישנה כברת דרך, לא כל שכן מאחר שטענה זו נדרשת להיות מוכחת כאמור לפי דיני הראיות של מדינת מקסיקו (ע"פ 678/19 גרודוב נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 23 (27.1.2020)).

56. חוסר התוחלת בהערכת טענת האליבי במקרה שלפנינו, ממחיש לא רק את חשיבות הכלל שלפיו מהימנות הראיות ומשקלן יתבררו רק בהליך הפלילי העיקרי בבית המשפט המוסמך; אלא גם את העיקרון שלפיו ההכרעה בבקשת ההסגרה תהא על סמך

הראיות שהגישה המדינה המבקשת, ואילו רק במקרים חריגים ומצומצמים תינתן למבוקש האפשרות להביא ראיות מטעמו.

טעמו של כלל זה נעוץ באופיו וטיבו של הליך ההסגרה כאמור, ועל כן גם בגדרי המקרים החריגים, ספק אם ניתן להביא "ראיה שמטרתה היחידה להעמיד במחלוקת את מהימנותה ואת משקלה של ראיה, אשר הוצגה על-ידי המדינה המבקשת" (עניין מנינג, בעמ' 580), ומכל מקום המדובר הוא בראיה שיש בה "כדי להוות תשובה ניצחת וחד-משמעית לראיות המדינה המבקשת, באופן שהתשתית הראייתית מתמוטטת לחלוטין" (שם, בעמ' 590). חרף חשיבות טענת האליבי של המערער שלפנינו, ברי כי טענתו אינה מגעת לקרסולי אמות מידה קפדניות אלו.

מכאן, שיש לדחות גם את בקשת המערער לצירוף ראיה בערעור שמטרתה להשיג על הראיות שהגישה מקסיקו בתיק האונס שמספרו 978. הכלל האמור בדבר הגבלת הראיות מטעם המבוקש, מתקיים ביתר שאת בשלב הדיוני שבו אנו מצויים, לאחר שהוגשה עתירת ההסגרה, אושרה בבית המשפט המחוזי והונחה כערעור לפנינו. האכסניה המתאימה לבירור טענות אלו מצויה אפוא בהליך העיקרי כאמור לעיל, ואין מקום לחרוג מכלל זה ביחס לראיות שהתווספו. בעניין זה, מתאימים דבריו של הנשיא מ' שמגר:

"הליך ההסגרה אינו חופף בדרך כלל, מבחינת היקף הראיות המובאות בו, את ההליך הפלילי למענו מבוקשת ההסגרה. הווי אומר, אין דיון מלא, כמו בעת המשפט, בפרשת התביעה ובפרשת הסניגוריה [...] בדרך כלל אין לכלול בהליך ההסגרה הבאת ראיות מלאה מצד כל אחד מבעלי הדין על פי סדר דין אדברסרי, כאילו מדובר בהליכה לקראת מסקנה מרשיעה או מזכה. בשלב האמור דנים אך במענה לשאלות החלופיות המוצגות בסעיף 9 לחוק ההסגרה, התשי"ד-1954, ולצורך כך אין, כאמור, מקום לקיום דיון פלילי שלם [...] הכולל גם פרשת הגנה על ראיותיה" (בש"פ 531/93 מנינג נ' מדינת ישראל, פסקה 2 (1.3.1993)).

57. הנה כי כן, התשתית הראייתית שהציגה המבקשת מקיימת כנדרש ואף מעבר לכך, את דרישת סעיף 9 לחוק ההסגרה ואת הדרישה ל"אחיזה באישום", כך שיש הצדקה להמשך בירור אשמתו של המערער בבית המשפט המוסמך במקסיקו.

58. לטענת המערער, גם אילו ייקבע כי נתמלאו התנאים להסגרתו, בכל זאת קיימת מניעה להסגרה מכוח "תקנת הציבור". זאת, הן מאחר שלטענתו עלילת האונס היא פרי של רדיפתו הפוליטית לנוכח תמיכתו במדינת ישראל; הן כשים לב לטענותיו בדבר תחלואי מערכת המשפט במקסיקו.

כמובא לעיל, השימוש בסייג תקנת הציבור שמור למקרים חריגים ביותר, בהם "הפגיעה בזכויותיו של המבוקש כתוצאה מהסגרתו הינה בעלת עוצמה מיוחדת, אשר יש בה בכדי להכריע את האינטרס הציבורי הגלום בהסגרתו" (ראו פסק דיני ב-ע"פ 7835/17 בלומברג נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 14 (7.11.2018)). גם בעניין זה, מקובלת עליי מסקנתו של בית המשפט המחוזי כי לא עלה בידיו של המערער להרים את הנטל המוטל עליו להוכיח את קיומו של הסייג.

59. תחילה, לטענות המערער בדבר רדיפתו הפוליטית. הורתה של רדיפה זו, לשיטת המערער, בהתנגדותו לנקוט עמדה נגד ישראל עת שימש כנציג מקסיקו באונסק"ו. מרגע זה ואילך, הוא נרדף על-ידי גורמים במקסיקו שניסו לטפול עליו עבירות כלכליות שונות, עבירות ריגול לטובת ישראל, ולבסוף עבירות מין חמורות, מושא בקשת ההסגרה.

חרף ניסיונו של המערער לבסס טענה זו, אין במקבץ הראיות שהציג לשם כך את שהמערער מייחס לו. לביסוס טענה זו, נדרש המערער "לייסד טיעונו על עובדות מוצקות ועל נתונים בדוקים. טענה הנזרקת לחלל בית-המשפט, כשהיא לעצמה, אין בה ולא כלום" (עניין יגודייב, בעמ' 587). יתרה מכך, לא די בריבוי חומר ראיתי כשלעצמו, אלא שעליו לבסס כאמור את טענת הרדיפה באופן משכנע. במובן מסוים, ריבוי המסמכים שהוגשו על-ידי המערער, בכללם, הפניה לכתבות עיתונאיות או לציטוטי אמירות מהתקשורת, מלמד על חולשתה של טענה זו, אשר נעדרת אחיזה של ממש בראיות קונקרטיות ומשכנעות (ראו והשוו: עניין אלוני, בעמ' 55).

עוד בהקשר זה, טענות המערער לרדיפה הוצגו בלשון כוללנית, ומבלי שהצביע על מאן שהוא אשר יזם את הרדיפה נגדו, או שהעלה את הטענות השונות לחובתו. המערער אף לא הצביע על קו-מחבר, אינטרס משותף או קשר כלשהו בין שלוש המתלוננות, אשר עשויים היו לחשוף את "המזימה" נגדו. תוכן התלוננות, טיבן ופירוטן הרב, מקשה אף הוא על טענת הרדיפה. התלוננות הוגשו בחלוף שנים רבות מהאירוע

באונסק"ו, הן מפורטות עד מאוד וגם לגישתו של המערער הן צצו רק לאחר שרקדנית בלט מפורסמת טענה שהמערער פגע בה מינית.

גם העניין הציבורי במערער אינו מלמד בהכרח על רדיפה. שהרי, גם לשיטת המערער, הוא דמות ציבורית מוכרת במקסיקו, אשר במשך שנים שימש בתפקידי מפתח בתחום הציבורי במקסיקו, וגם היה בעל השפעה של ממש בתחום התקשורת. אין פלא אפוא כי עניינו של המערער זוכה לעניין ציבורי רחב, בשל היותו דמות ציבורית פופולרית – לטוב ולמוטב, ואין בכך כדי ללמד דווקא על רדיפה (ראו, עניין גרוזובסקי, בעמ' 25). בהמשך לכך, גם טענתו כי התביעה הכללית במקסיקו עודדה את הגשת התלונות נגדו בעקבות התלונה האמורה, אינה מלמדת על רדיפה פוליטית אשר מניעה אינם-כשרים, אלא על ניסיון כן להעמידו לדין. גם אם בשל מעמדו הציבורי הרם, תלונות אלו זכו לתהודה רחבה יותר, מטבע הדברים.

כמו כן, יש ממש בהערותו של בית המשפט המחוזי כי התנהלותו של המערער לאחר האירוע באונסק"ו בשנת 2016, מכרסמת אף היא בטענת הרדיפה הפוליטית. לאחר התרחשות האירוע הנטען כאמור, המערער התגורר במקסיקו במשך 5 שנים נוספות. במהלכן, המערער המשיך בפעילות ענפה במישור הציבורי, העסקי, האקדמי ואף הוסיף ושימש בתפקיד ציבור בכיר בכובעו כשגריר של רצון טוב מטעם אונסק"ו עד לשנת 2021. אם כן, חרף טענתו של המערער כי היה רדוף בשנים אלו, הוא המשיך להופיע על במות ציבוריות נכבדות.

60. מכאן, לטענות המערער כי מאפייני מערכת המשפט במקסיקו מוליכים לכך שיהיה זה בלתי צודק להסגירו למדינה זו. יודגש, כי טענת המערער מתייחסת לעניינו הפרטני ואיננה כי כל הסגרה למקסיקו היא פסולה, כשלעצמה. גם בפני טענה זו, כחלק מסייג תקנת הציבור, ניצבת משוכה גבוהה ביותר, כאשר הנטל הוא על המבוקש לבסס את טענתו באופן מוצק ולהצביע על הערכה ממשית בסבירות גבוהה לכך שזכויותיו ייפגעו אילו יוסגר (עניין גרוס, בפסקה 15). ואולם, כפי שאפרט, הראיות שהציג המערער אינן מספקות להוכחת טענתו, לא כל שכן, לנוכח משקל הנגד של נתונים המלמדים על התקשרות עם מדינת מקסיקו ביחסי הסגרה.

תחילה, באשר לחששו של המערער מפני התעללות או עינויים שעלולים להיות מופנים כלפיו, גם בעניין זה יפים דבריו של הנשיא מ' שמגר:

"אשר לתחום הפרסונאלי-הומאניטארי: אי-הסגרה על יסוד שיקול הדעת המסור לשר, שלא בקשר להתפתחויות מדיניות, תהיה מוצדקת רק בנסיבות שבהן יש נתונים בדוקים, יוצאי דופן וכבדי משקל, אשר לפיהם תהיה הסגרה, בנסיבות המקרה, בגדר מעשה בלתי צודק בעליל או תעלה לכדי מעשה של התעמרות קשה במבוקש. מובן, שהכוונה איננה לכך שהמבוקש עלול להישפט ולהיאסר ולסבול עקב כך את סבלו של נאשם, עציר או אסיר, שהרי זו מטרתה הלגיטימית של ההסגרה ותוצאתה הטבעית. המדובר בהתפתחות שהיא מעל ומעבר לתוצאה המשפטית המתוארת, אשר הינה צפויה וטבעית. כאשר מתייחסים לתוצאה בלתי צודקת בעליל או להתעמרות קשה, הרי הכוונה לנסיבות שבהן אין המדובר עוד בתוצאות המקובלות של ההסגרה, אלא, למשל, במסירתו של המבוקש למרצחים, אשר בכלל אינם מתכוונים לקיים הליך משפטי כדין, או לידי מענים, המפעילים שיטות חיסול או עינוי שאינן נוהגות, כמובן, במדינות בנות תרבות [...] הכוונה אך ורק להיווצרותן של נסיבות יוצאות דופן, אשר בהן יהיה בביצוע ההסגרה משום פגיעה מהותית בעיקרון-יסוד אחר, שהוא, על-פי תפיסותינו, מבין הערכים הבסיסיים שלנו" (עניין אלוני, בעמ' 51) (ההדגשה הוספה – 'א').

במקרה שלפנינו, המערער לא הציג מסמכים וראיות שיש בהן כדי ללמד על סכנה קונקרטית לשלומו או כי בסבירות גבוהה ייפגע בשל יהדותו או בשל עמדתו הפוליטית, אילו יוסגר למקסיקו (עניין לחפ"ל, בפסקאות 38-39). בנוסף, המערער לא הצביע על התייחסות שונה ליהודים מטעם מערכת המשפט במקסיקו, ובייחוד לא הוכח כאמור חשש ממשי וקונקרטי לשלומו של המערער, מטעמים אלו (עניין קאזרו, בפסקה 9).

יתרה מזו, הבטוחות והערבוביות שדרשה ישראל ממקסיקו בהתייחס לניהול משפטו של המערער ולהקפדה על זכויות היסוד שלו, מקהות אף הן את החשש לשלומו של המערער (עניין יגודייב, בעמ' 588). כך עוגן כאמור במסגרת הסכם ההסגרה, וכך גם שבה והתחייבה מדינת מקסיקו במענה מטעמה מיום 28.10.2023:

"In like manner, the cited Office of the Prosecutor clarified that, once being before the Judge in our country, the person sought in extradition may continue presenting evidence for his defense, **since his human rights will be safeguarded at all times; thus, under the principle of equality between the parties and the principle of due process**, the judicial authority shall weigh the evidence within said judicial file brought by the defendant and his defense; for that purpose, it shall

be required for him to personally appear before the Judge, as awaited" ('א' – 'א').

לא רק שהמערער לא הצביע על סכנה מוחשית וקונקרטית בהסגרתו, אלא שמכל מקום ננקטו גם אמצעי זהירות וביטחון המספקים מעטפת נוספת של הגנה על זכויותיו ועל שלומו (עניין אלוני, בעמ' 55).

61. גם טענתו הגורפת של המערער בדבר תחלואי מערכת המשפט במקסיקו, והקושי בביצוע הסגרה בשל כך, אין לה על מה לסמוך. ככלל, ישנו קושי לקבל טענות כלליות נגד מערכת משפט פלונית, שאינן ממוקדות בפרט קונקרטי, כטעם להימנעות מהסגרה (לברטוב, בעמ' 262; עניין פיינברג, בעמ' 59-60). מעבר לכך, עיון מעמיק במסמכים שהציג המערער חושף כי לצד התנהלות לא מעודדת במידה מסוימת של הרשויות במקסיקו, התמונה למעשה מורכבת יותר וכוללת איזונים ועמידה על זכויות.

כך למשל, דו"ח של US Department of State Country Reports on Human Rights Practices: Mexico, מצביע, בין היתר, על שימוש בכוח מופרז של המשטרה ורשויות האכיפה, על תנאי מאסר קשים ועל שחיתות שלטונית. ואולם, גם בדו"ח זה של מחלקת המדינה האמריקאית צוין כי "The law provides for the right to a fair and public trial, and the judiciary generally enforced the right".

62. הטענות הגורפות כלפי מאפייני מערכת המשפט במקסיקו, נחלשות במידה ניכרת בשים לב להסכמי ההסגרה הרבים שנכרתו בינה לבין מדינות רבות (עניין פלוני, בפסקה ל"א; כן ראו, בעניין פיינברג, בעמ' 59). בין היתר, מקסיקו חתומה על אמנות הסגרה דו-צדדיות עם קנדה; היא צד לאמנות הסגרה רב-צדדיות בחתימת מדינות דרום אמריקה כארגנטינה, צ'ילה, קולומביה או אקוודור, כאשר גם ארצות הברית ואוקראינה הן צד לאמנות אלו. מלבד זאת, מקסיקו מקיימת יחסי הסגרה קבועים ושוטפים גם עם מדינות מערביות רבות בכללן, בריטניה, ספרד, אוסטרליה וצרפת.

חלק ממדינות אלו חיברו דוחות לא מעודדים באשר להגנה על זכויות האדם במקסיקו, והנה בכל זאת מדינות אלו התקשרו בהסכמי הסגרה עם מקסיקו – הסכמי אד-הוק והסכמים קבועים, כאחד.

משמעות הדבר היא כי חרף הקשיים שיכול וקיימים במערכת המשפט במקסיקו, הדבר אינו חוסם את הסגרתו של מבוקש למדינה זו לצורך העמדתו לדין בבית המשפט

המוסמך. נכונים הדברים ביתר שאת ביחס למשוכה הגבוהה כאמור של סייג "תקנת הציבור", כך שלא ניתן לומר כי הסגרה למדינת מקסיקו פוגעת "באינטרסים נעלים של החברה" או כי מתקיימות נסיבות יוצאות דופן המצדיקות את אי-הסגרת המבוקש.

למעשה, הגם שמדובר במקרה ראשון של הסגרת מבוקש ממדינת ישראל למדינת מקסיקו, בעבר המדינות התקשרו ביניהן מספר פעמים לצורך שיתוף פעולה בתחום הפשיעה הבינלאומית, גם ביחסי ההסגרה. כך למשל, ב-ת"פ 5900-06-22 הוסגר מבוקש ממקסיקו לישראל שנאשם בעבירות מין; וגם ב-ת"פ 23755-03-15 נדון עניינו של נאשם שנמלט מישראל למקסיקו, נעצר על-ידי רשויות ההגירה במקסיקו, והושב לישראל לצורך העמדתו לדין.

63. על כל זאת, יש להוסיף כאמור את "בדיקות האיכות" המקדימות שביצעה מדינת ישראל, בטרם הוגשה העתירה להסגרת המערער (ראו גם בעניין פלוני, בפסקה ל"ב). כמובא לעיל, בדיקות אלו כללו חוות דעת מקיפות מטעם משרד החוץ, בדיקות של המשיבה למול מדינות אחרות שמנהלות יחסי הסגרה עם מקסיקו, וכך גם נבחנו הליכי ההסגרה "בדרגים גבוהים" במשרד המשפטים.

הסגרת המערער לא נעשתה אפוא כלאחר יד ומתוך התעלמות מהקשיים הנטענים במערכת המשפט במקסיקו. על כך, מלמדת כאמור גם ההתכתבות הענפה שבין ב"כ המשיבה לבין הרשויות במקסיקו בהתייחס לתשתית הראייתית, כמובא לעיל. אם כן, בשקלול מכלול הנתונים, הבטוחות מצד מקסיקו והיעדר חשש קונקרטי לשלומו של המערער, לא התעורר חשש לפגיעה ב"תקנת הציבור" שיש בו כדי להגביל את ההסגרה.

64. לבסוף, ביחס להתנהלות מקסיקו בעקבות אירועי השבעה באוקטובר, מקובלת עליי עמדת המשיבה שלפיה, מדובר בשיקולים מדיניים-פוליטיים השייכים ליחסי החוץ של מדינת ישראל. שיקולים אלו נבחנים על-ידי שר המשפטים טרם חתימתו על צו ההסגרה, לאחר ההכרזה על המבוקש כבר-הסגרה (כג"ץ 7272/19 בורקוב נ' שר המשפטים, פסקה 6 (10.11.2019)).

ממילא, גם בשלב זה, פתוחה הדרך בפני המערער לשוב ולפנות לשר המשפטים בעניין זה. בטיעוניה הוסיפה המשיבה כי פנייה כזו אכן נעשתה, וגם לאחר שה שר המשפטים לא מצא לחזור בו מחתימתו על הסגרת המערער.

65. סיכומו של דבר – נתמלאו התנאים להכרזה על המערער כבר-הסגרה, ולא הוכח כי קיימת מניעה להסגרתו מכוח "תקנת הציבור".

מקלט ליהודים

66. טרם סיום, אבקש להתייחס לסוגיה עקרונית נוספת. בטיעוניו של המערער, עוברת כחוט השני ההנחה שלפיה על מדינת ישראל לספק לו מקלט – בשל יהדותו.

כמובא לעיל, לב טענות המערער כלפי בקשת ההסגרה מצוי בכך שלטענתו הוא החל להיות נרדף על-ידי גורמים במקסיקו לאחר שסרב לתמוך בהחלטה אנטישמית נגד מדינת ישראל באונסק"ו. התנגדותו זו באה על רקע היותו "בן מסור לעם היהודי" וכן "פטריוט של מדינת ישראל", כדבריו. מרגע זה ואילך, החל "מסע שיסוי פרוע נגדו ע"י תקשורת אנטישמית וזאת בנוסח הפאשקעוויל האנטישמי LEPAROLE LIBRE הזכור לשמצה מפרשת דרייפוס". התעמולה נגדו, הובילה להפגנות "אנטישמיות" פרועות מחוץ לביתו, שבמהלכן הוצתה גם דלת ביתו. לאחר זאת "עזב המערער את מקסיקו ושם פעמיו למדינת ישראל, שקמה כדי לשמש, בין השאר, מגן ומקלט ליהודים כמותו שהינם קורבן לתרחיש רדיפה אנטישמי", כדברי ב"כ המערער.

ואולם, ברבות השנים, המחוקק היטיב להבהיר כי הגם שמדינת ישראל מספקת מחסה ליהודים באשר הם, היא בשום פנים ואופן אינה מקלט לעבריינים באצטלה זו (ראו גם ב-ע"פ 7847/19 היועץ המשפטי לממשלה נ' מיכאלוב, פסקה 2 לחוות דעתי ((25.2.2020)).

67. עת נחקק חוק ההסגרה בשנת 1954, ניטש ויכוח עז בין חברי הכנסת באשר להסגרת אזרחי ישראל אל המדינות המבקשות. מן העבר האחד, היו שהפנו לכך שמדינות רבות בעולם סייגו את התחייבותן להסגיר את אזרחיהן, והיו מי שהגדילו להצר על הסגרתם של יהודים למדינות נכר (ד"כ 14, 2037 (התשי"ג)).

מן העבר האחר, היו מי שטענו בתוקף שאילו תוגבל הסגרת אזרחים, אזי מדינת ישראל תהא למקלט עבור כל עברייני יהודי. שכן, בשונה ממדינות העולם, חוק האזרחות הישראלי מאפשר גם אזרחות כפולה וגם מעניק באופן מידי אזרחות לכל יהודי מכוח "שבות" – "נשיקת האדמה ממש הופכת אותו מיד לאזרח הארץ", כדברי שר המשפטים פנחס רוזן (שס).

לאחר דיונים נוקבים כאמור, בחוק ההסגרה אומצה העמדה שלא הטילה כל הגבלה על הסגרת אזרחים ישראלים. זאת, בשל רצונה של המדינה הצעירה להשתלב במשפחת העמים, לבסס את מעמדה הבינלאומי, ובעיקר – לחמוק מן הסכנה של היותה מדינת מקלט לעבריינים, בייחוד כאשר מדינת ישראל הצעירה קמה מן היסוד כמדינת מהגרים (דיויד וינר "כל ישראל ערבים זה לזה – בין הסגרה למחויבות יהודית" 190 דיויד וינר 219, 223-225 (יניב ואקי ואח' עורכים 2009)) (להלן: וינר).

68. שנים רבות נמתחה ביקורת על הסדר זה בעניין הסגרת אזרחים, כך למשל בדבריו של ח"כ מנחם בגין כתוארו אז, במועד ההצעה לתיקון החוק:

"האם אנחנו משלימים מראש עם כך שיהודי שיוסגר על דינו יישפט ויוטל לבית-הכלא וישמע הערות של שנאת יהודים מאלה היושבים אתו, ואולי גם ייפגע באופן פיסי על ידם? וכל זאת משום שהוא יהודי, ורק משום שהוא יהודי" (הצעת חוק ההסגרה, התשל"ה-1975, ד"כ 79 (התשל"ה) 1453).

בהתאם, חוק האזרחות תוקן בשנת 1978 כך שלפיו: "לא יוסגר אזרח ישראלי אלא בשל עבירה שעבר לפני שהיה לאזרח ישראלי". המועד הקבוע לבחינת אזרחותו של אדם נקבע לעת ביצוע מעשה העבירה. בד בבד, תוקן גם חוק העונשין, כך שבאמצעות הרחבה סמכות בתי המשפט בישראל לשפוט אזרחי ישראל על עבירות חוץ – העברייני הנמלט, לא התחמק מעולו של הדין (יגודייב, בעמ' 544). שפיטתם של אזרחי ישראל בישראל באה אפוא תחת הסגרתם למדינה אחרת, וכך בעקבות הכלל הידוע מקדמת-דנא: תְּסַגְרֵ או שפוט (aut dedere aut judicare).

ואולם, בפועל, ההעמדה לדין של אותם אזרחים שלא הוסגרו, נתקלה בקשיים רבים, פרוצדורליים ומהותיים כאחד, שהובילו לכך שלרוב לא מוצה הדין עם אזרחים אלו שפשעו מחוץ לגבולות המדינה (ע"פ 6182/98 שינבין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נג(1) 625, 640-641 (1999) (להלן: עניין שינבין)). מעבר לכך, הסדר זה יצר רושם בעייתי ביותר שלפיו מדינת ישראל נעשית למקלט עבור עבריינים, בשל העובדה שישנם אזרחים ישראלים רבים שמתגוררים מחוץ לישראל, אך למעשה אין להם כל קשר או זיקה לישראל. ביניהם, גם כאלו שקיבלו את אזרחותם באופן אוטומטי מתוקף אזרחות אחד מהוריהם (קאהן, בעמ' 510).

נוסף על כך, הודגש בפסיקה כי "טעמים שהועלו בעבר למניעת הסגרתם של אזרחים למדינות אחרות – אי-הצדק שבשפיטת אדם במדינה שאת דיניה אין הוא מכיר ותרבותה זרה לתרבותו; חובתה של מדינה להגן על אזרחיה מפני שיטת משפט זרה; היעדר אמון בהגינותה של מערכת משפט זרה כלפי מי שאינם אזרחיה – טעמים אלה אבד עליהם כלח בעולם שהפך 'כפר גלובלי'" (עניין שינבין, בעמ' 638).

69. תנועת המטוטלת הקיצונית אשר הולידה אפוא זכות-יתר לאזרחי ישראל, צומצמה באופן משמעותי בשנת 1999. קודם לכן, מדינת ישראל הצטרפה לאמנה האירופית בדבר העברת אסירים, המאפשרת למדינות שאינן מסגירות את אזרחיהן, לאפשר בכל זאת את ההסגרה בכפוף להתחייבות המדינה המבקשת להחזיר את המבוקש למדינת אזרחותו לשם ריצוי העונש. מהלך זה, פתח את הדרך לתיקון חוק ההסגרה באופן דומה, כך שניתן היה להתנות את הסגרת האזרח הישראלי, בכך שירצה את העונש בישראל.

70. אלא שגם תיקון זה לא הפיס את דעת המחוקק, ובשנת 2001 חוק ההסגרה תוקן פעם נוספת. זכות היתר צומצמה עוד יותר – בעוד שקודם לכן הוענקה הזכות למי שהיה אזרח ישראל ותושב ישראל "בעת הגשת בקשת ההסגרה", מעתה הוענקה הזכות רק למי שהיה אזרח ישראל ותושב ישראל "בעת עשיית העבירה". עד אותה העת, העבריינין יכול היה לבצע את העבירה בהיותו אזרח זר, להימלט לישראל, להפוך לאזרח ותושב ישראל בקלות, ובכך לזכות בחסינות מהסגרה. כך הוצגו הדברים מפיו של שר המשפטים צחי הנגבי:

"אנחנו רואים בחומרה את השימוש הציני שאזרחים ישראלים מסוימים עושים במעמד המיוחד של האזרחות – בעיקר כאלה שלא נטלו חלק פעיל בחובות המוטלות על אזרחי ישראל, כמו שירות בצבא, תשלום מסים, השתתפות בהווייה של פיתוח החברה, התרבות והכלכלה של המדינה, ולמעשה הם אזרחי ישראל על בסיס פורמליסטי בלבד – והתיקון המוצע יאפשר להסגיר אזרחים שלא מתגוררים כאן דרך קבע" (ד"כ 14, 7084 (התשנ"ח)).

תיקון החוק משנת 2001 – חסם אפוא את האפשרות לבצע שימוש ציני בחוק ההסגרה (עניין ברגר, בעמ' 439).

על טיבו של השינוי, כפי שמתבטא בפסק הדין בעניין ברגר, היטיב לעמוד דיוד וינר ז"ל במאמרו. לגישתו, תיקון החוק, דברי המחוקק וגם הלך רוחו של בית משפט זה בעניין ברגר, מצביעים על תפנית משמעותית בשיח הישראלי ביחס להסגרת אזרחים – משיח המבוסס על קרבת דם ורגשות לאומיים או דתיים, התפתח שיח המבוסס על הגדרה של אזרחות אותנטית שסממניה הם שירות בצבא, תשלום מסים והשתתפות בפיתוח המדינה (וינר, בעמ' 227).

71. לא בכדי פירטתי בהרחבה את השתלשלות קורותיו של סייג האזרחות הישראלי. למן הרגע הראשון, שרר מתח בין האחווה היהודית והרצון להוות כאמור מחסה לכל יהודי באשר הוא; לבין החשש מהפיכתה של ישראל למדינת מקלט, הן בשל הסיכון לתושבי ישראל בכך הן בשל היבדלות ישראל ממשפחת העמים. מתח זה, המאפיין מדינות רבות בעולם, התחדד והתעצם בשל ההיסטוריה היהודית מצד אחד, ולנוכח הקלות הרבה שבה ניתן לקבל אזרחות מכוח חוק השבות מצד שני.

עתה, בתום כ-70 שנים מאז שנחקק חוק ההסגרה, נקודת האיזון היא כי סייג האזרחות חל רק כלפי מי שהיה תושב ישראלי ואזרח ישראלי בעת ביצוע העבירה (לביקורת על הסדרים מעין אלו, ראו, פלר, בעמ' 122-129).

72. משמעות הדבר לענייננו היא כי אין בפועלו המבורך, אם היה כזה, של המערער למען מדינת ישראל, כמו גם ברדיפתו האנטישמית הנטענת, כדי להצדיק הענקת מקלט עבורו מפני אימת הדין בגין העבירות המיוחסות לו (ראו גם בפסק דיני בעניין למפל, בפסקה 42).

שעה שבזמן ביצוע העבירה המערער לא היה תושב ישראל וגם לא אזרח ישראל – סייג האזרחות הישראלי אינו מסוכך עליו את כפיו. אחיזתו של המערער בקרנות מזבח יהדותו – לא תצלה, ודינו כדין כל עבריין אחר המסתתר בישראל מפני העמדתו לדין במדינה המבקשת.

100 דבר

73. המערער, אנדרס אייזיק רואמר סלומיאנסקי, מבוקש על-ידי מדינת מקסיקו בגין מספר עבירות אונס חמורות המיוחסות לו. בעניינו, נתמלאו מכלול התנאים הדרושים להכרזה עליו כבר-הסגרה, ולא נמצאו אי-אלו סייגים המצדיקים את מניעת הסגרתו.

על רקע האמור, אציע לחברי ולחברתי כי נדחה את הערעור.




---

יוסף אלרון  
שופט

השופט רות רונן:

אני מסכימה לפסק דינו המפורט של חברי, ומצטרפת לכלל מסקנותיו.

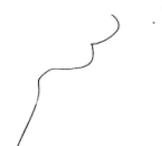



---

רות רונן  
שופטת

השופט יחיאל כשר:

אני מסכים.




---

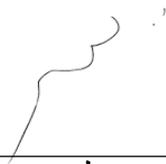
יחיאל כשר  
שופט

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט יוסף אלרון.

ניתן היום, י"ב ניסן תשפ"ה (10 אפריל 2025).



רות רונן  
שופטת



יחיאל כשר  
שופט



יוסף אלרון  
שופט