

המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ו, 2019-2018

**משפט ציבורי**

**שחרור מוקדם לאסירים -**

**היבטים בעבודת ועדות השחרורים לאסירים**

מגישה: גנ"ם לבנה לוי שי

מנחה אקדמי: פרופ' סוזי נבות

פברואר 2019

**תוכן העניינים**

|  |  |
| --- | --- |
| מבוא | 3 |
| 1. מהי ועדת השחרורים | 4 |
| 1. אבני דרך בהתפתחות השחרור המוקדם בארץ ובעולם | 6 |
| 1. הבסיס החוקי - אבני דרך | 7 |
| 1. מבט ביקורתי על ועדות השחרורים | 11 |
| 1. השפעת החלטות ועדת השחרורים ויעילותן | 14 |
| 1. טיעונים בעד שחרור מוקדם | 15 |
| דיון וסיכום | 17 |
| ביבליוגרפיה | 18 |

**מבוא**

אחת השאלות השכיחות ביותר העולה בקרב הציבור בהקשר לשחרור מוקדם של אסירים הנה, מדוע בכלל נהוג לשחרר אסירים בשחרור מוקדם ובניגוד לפרק הזמן שקבע בית המשפט?

המחוקק אשר חוקק את חוק שחרור על תנאי ממאסר נתן את דעתו בסוגיה זו ועונה על השאלה. בבסיס הדברים, עומד הרצון לשקם את האסיר עוד בטרם סיים את תקופת המאסר אשר נקבעה לו על ידי בית המשפט, מתוך מטרה להשיבו אל החברה במצב כשיר ולשוב ולהתערות בה כאדם מן הישוב. מוסיף המחוקק ואומר, הידיעה שלאסיר יש את האפשרות להשתחרר בשחרור מוקדם מאפשרת ומדרבנת אותו להתחיל בתהליך טיפולי המסייע לו להבין את המניע האישי לביצוע העבירות, אחד התנאים בדרך לשיקום.

חלק לא מבוטל מהאסירים, מתחילים בתקופת מאסרם ללמוד קרוא וכתוב ויש כאלו המצליחים להשתלב לראשונה בחייהם במערך תעסוקתי ואף יותר מכך, לראשונה בחייהם אף לומדים לנהל שגרת חיים יומיומית ככל האדם.

בעבודה זו תינתן סקירה על התפתחותה ההיסטורית של ועדת השחרורים בארץ ובעולם עד לעת הזו תוך ציון אבני דרך משפטית ועל השפעתן של החלטות ועדות השחרורים ויעילותן בהקשר זה.

1. **מהי ועדת שחרורים?**

בישראל, ועדת השחרורים היא גוף סטטוטורי, מעין- שיפוטי ובלתי תלוי, שאינו כפוף לרשות שלטונית כלשהי. בחודש פברואר 2015 החלה העברה הדרגתית של ניהול ועדות השחרורים להנהלת בתי המשפט, תהליך שהסתיים בחודש מרס 2016.

כל אדם המרצה מאסר מאחורי סורג ובריח זכאי על פי החוק, לאחר שריצה תקופה של שני שלישים ממאסרו, להתייצב בפני ועדת שחרורים אשר תבחן האם הוא ראוי ומתאים לשחרור מוקדם ממאסרו. ​​​

ועדת השחרורים מתכנסת בתוך מתקני הכליאה בישראל, ויושבים בה שופט בדימוס ושני נציגי ציבור הבאים מתחומים שונים בחברה (קרימינולוגיה, סוציולוגיה, אנשי חינוך וכדומה). השופט משמש כיושב ראש הוועדה. הצדדים המופיעים בפני הועדה הם היועץ המשפטי לממשלה, אשר מיוצג על ידי פרקליט מהפרקליטות והאסיר בעצמו, אשר יכול להיות מיוצג על ידי עורך דין מטעמו, או לבקש מועדת השחרורים למנות עבורו עורך דין מהסניגוריה הציבורית.

אסיר המתייצב בפני ועדת השחרורים חייב להראות שעמד בשני תנאים מצטברים: הוא ראוי לשחרור מוקדם (התנהגותו בכלא הייתה חיובית) ושחרורו לא יסכן את החברה. שחרור מוקדם ממאסר נעשה על פי [חוק שחרור על תנאי ממאסר](https://www.nevo.co.il/law_html/law01/056_025.htm), אשר נחקק בשנת 2001, ובו נקבעו תנאים לפיהם בוחנת ועדת השחרורים האם האסיר ראוי ומתאים לשחרור מוקדם. הסעיף המרכזי בחוק הינו סעיף 9, אשר מפרט את שיקולי הוועדה הבוחנת את השחרור המוקדם ממאסר.

בין שיקולי ועדת השחרורים, ניתן למנות את:

* חומרת העבירה המיוחסת לאסיר ונסיבות ביצועה.
* הרשעות קודמות של האסיר.
* תקופה המאסר שנגזרה על האסיר, קנס או פיצוי לנפגע העבירה.
* האם זכה בעבר לשחרור מוקדם וחזר לבצע עבירות.
* האם יש לחובת האסיר עבירות משמעת שצבר בזמן המאסר.
* האם עבר טיפול ושיקום כלשהו במהלך המאסר.
* האם עבד במסגרת מאסרו.
* האם השתמש בסמים.
* האם היה מעורב בפעילות עבריינית בתוך הכלא.
* האם יש מידע של גורמי מודיעין המצביע על התנהגות שלילית בכלא.
* פרמטרים נוספים שיכולים להצביע על התנהגותו במאסר.

האסיר מלווה במהלך המאסר על ידי גורמים רבים בשירות בתי הסוהר, בין היתר עובדים סוציאליים, קציני חינוך, רופאים, פסיכולוגים, פסיכיאטריים וגורמים מהרשות לשיקום האסיר. כל אלה מספקים לוועדת השחרורים דו"חות וחוות דעת עדכניות, כדי ללמד על התנהגותו של האסיר במהלך המאסר וכדי להצביע על מסוכנותו לחברה, אם ישוחרר בשחרור מוקדם. על האסיר מוטלת החובה להוכיח שעשה כל שביכולתו על מנת לזכות בהזדמנות לחזרה לחברה, לפני שסיים לרצות את עונש המאסר המלא.(אתר משרד המשפטים, פרק 5)

1. **אבני דרך בהתפתחות השחרור המוקדם בארץ ובעולם**

ראשיתו של הרעיון של שחרור מוקדם מיוחס ל[אלכסנדר מקונוצ'י](https://he.wikipedia.org/w/index.php?title=%D7%90%D7%9C%D7%9B%D7%A1%D7%A0%D7%93%D7%A8_%D7%9E%D7%A7%D7%95%D7%A0%D7%95%D7%A6%27%D7%99&action=edit&redlink=1) לאחר שהתמנה בשנת 1840 למפקד האי [נורפוק](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A0%D7%95%D7%A8%D7%A4%D7%95%D7%A7_(%D7%90%D7%99)) בבריטניה. הוא נתן לאסירים אפשרויות להוכיח התנהגות טובה ולזכות באפשרות לחיות עם רישיון מחוץ לכותלי הכלא, ובלבד שימלאו אחרי הכללים בחברה. הפרת הכללים הייתה מביאה להחזרתם לכלא. שלטונות בריטניה לא היו מרוצים מהתוכנית ובשנת 1844 הודח מקונוצ'י מתפקידו וזו בוטלה.

הליכי שחרור מוקדם של אסירים קיימים היום במרבית המדינות המפותחות שוודיה, נורבגיה, אוסטרליה, ספרד גרמניה ועוד. בחלקן זהו הליך אוטומטי לגבי אסירים בגין עברות שחומרתן אינה גבוהה. מן המסמך עולה כי בכל המדינות הנסקרות, עיקרון השמירה על "שלום הציבור" או "בטיחות הקהילה" והחשש מפני פגיעה בהם על ידי ביצוע עבירות נוספות בידי האסיר, הם השיקולים המרכזיים שעליהם להנחות את הרשויות המוסמכות בכל הנוגע לקבלת החלטה בדבר שחרור מוקדם ממאסר. בחלק מהמדינות) ישראל, נורבגיה, ספרד ושוויץ( התנהגות האסיר במהלך ריצוי עונשו היא שיקול מרכזי לצד השיקולים האמורים, בעוד שבמדינות אחרות (אוסטרליה המערבית, ניו זילנד, גרמניה ופינלנד) מדובר בשיקול משני יותר שיכול, בין השאר, לשמש אינדיקציה לסבירות הסיכון לפגיעה בשלום הציבור וביטחונו, אם האסיר ישוחרר שחרור מוקדם. באנגליה, למשל אסירים כאלה זכאים לשחרור אוטומטי לאחר ריצוי מחצית מתקופת המאסר שהוטלה עליהם. (בן דויד, 2017)

במהלך חמישים השנים האחרונות היו במדינות שונות תנודות קיצוניות במדיניות השחרור המוקדם. בארצות הברית, למשל, הייתה ירידה גדולה בשחרור המוקדם בין סוף המאה הקודמת לנוכחית ובמקביל עלייה תלולה של כ שבע מאות אחוזים במספר האסירים. בשנים האחרונות, בעיקר בשל העלויות הגבוהות, החלו מדינות שונות בארצות הברית לחזור למדיניות של שחרור מוקדם ואימצו במקביל גם מדיניות שיפוטית שאפשרה את קיצור תקופות המאסר של האסירים (Klingele, 2010).

בישראל, נקבעו בתחילה, בחוק תנאים קשיחים לקבלת שחרור מוקדם, בהם התחייבות שלא להתחבר עם פושעים. בסוף 1955 הועלתה בכנסת הצעה לתיקון החוק, כך שוועדת השחרורים תוכל לקבוע באופן גמיש את כללי השחרור. התיקון אושר ללא התנגדות בתחילת 1956. (ה[חוק לשחרור מוקדם,](http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&SubNum=1&LawNum=1775) 2001)

1. **הבסיס החוקי**

בשנת 1959 דחה [בג"ץ](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%92%22%D7%A5) עתירה של אסיר, שטען שלאור התנהגותו הטובה בכלא חייבים לתת לו שחרור מוקדם וקבעה שמותר לשקול גם מסוכנות בהחלטה אם לשחררו. האחריות לשכנע את ועדת השחרורים "כי האסיר ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור" מוטלת על האסיר.

בתחילת שנות השישים החליטה ועדת שחרורים שלא לשחרר בשחרור מוקדם אסיר בשל "חומרת העבירה ומסיבותיה הקשות", וכדי שעונשו "ישמש גורם מרתיע לאסיר ולאלה ההולכים או העלולים ללכת בדרכו. [בג"ץ](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%91%D7%92%22%D7%A5) ביטל את ההחלטה וקבע(בג"ץ 281/61 ) שם טוב נ' ועדת השחרורים "הגורם העיקרי שהוועדה התחשבה בו, לפי נוסח ההחלטה, הוא הגורם הנעוץ (...) בצורך להרתיע הן את המבקש והן את הציבור בכללו(...) 'למען ישמעו וייראו' - הרינו סבורים כי מטרה ענישת זו באה על סיפוקה כאשר ניתן פומבי לגזר הדין של בית המשפט(...) לעומת זאת, תפקידה היחיד של הוועדה הוא לשקול שיקולים הנעוצים במטרה של תיקון האסיר מזה ובאינטרס של ביטחון המדינה ושלום הציבור מזה(...) כל גישה אחרת פירושה יהיה, לאפשר לוועדה לכלכל את החלטותיה אך ורק על פי נימוקים שיסודם בסוג העבירות, שאליו משתייכת זו שעליה נידון האסיר פירושה יהיה, לשלול את הערך החינוכי הרב, הטמון בתקווה שיכולה להיות לאסיר, בשעה שהוא נכנס לבית הסוהר, לזכות בהורדת השליש ממאסרו."

בתחילת שנות השמונים התרחשו מקרים לא מעטים, בהם התערבו בתי המשפט בהחלטות ועדת השחרורים והורו לשחרר את האסירים שחרור מוקדם. בתחילת 1983 ביקש בית המשפט העליון להפסיק נוהג זה ובפסק דין עקרוני קבע שיש למעט בהתערבות בשיקולי המסוכנות של ועדת השחרורים.

בשנות התשעים כשני שלישים מהאסירים הפליליים נהנו משחרור מוקדם, אולם בחלוף השנים שיעורם הצטמצם משמעותית. והמספרים קטנים עוד יותר כאשר מדובר ב[אסירים ביטחוניים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%A1%D7%99%D7%A8_%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%A0%D7%99).

הסנונית הראשונה לבחינה ולהסדרת פעילות ועדות השחרורים בחקיקה הייתה וועדה בראשות השופט קרפ ב- 1991. הוועדה שמה דגש על מערכת השיקולים של חבריה בבואם לדון בשחרורו המוקדם של האסיר. ההמלצות הפכו לחוק שחרור על תנאי לאחר כעשור, ונקבעו בתקנות חוק העונשין.

במאי 2000 החליט בג"ץ לבטל החלטה על שחרור מוקדם של [יורם שקולניק](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%95%D7%A8%D7%9D_%D7%A9%D7%A7%D7%95%D7%9C%D7%A0%D7%99%D7%A7) (אסיר ביטחוני יהודי) לאור מסוכנותו מחמת החשש "שאם ייקלע לנסיבות בהן מניעים אידאולוגיים עלולים לדחוף לביצוע מעשי עבירה, יגברו מניעים אלה וידחפוהו לביצועם של מעשים כאלה." (בג"ץ 1920/00).

בראשית שנת 2001 דן בג"ץ בשנית בעניין שחרורו של [יורם שקולניק](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%95%D7%A8%D7%9D_%D7%A9%D7%A7%D7%95%D7%9C%D7%A0%D7%99%D7%A7) והתמקד בשאלת האינטרס הציבורי של הרתעה, לאחר שבפעם הקודמת ביטל את החלטת ועדת השחרורים בטענה שהוועדה לא שקלה נכון את מסוכנותו.

[אהרן ברק](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%94%D7%A8%D7%9F_%D7%91%D7%A8%D7%A7) הציג את השאלה כך: "הרשאית ועדת השחרורים לשקול מכלול שיקולים נוסף שעניינם הוא אך ורק החשש כי מתן רישיון חופש לאסיר ייפגע בתפישת הציבור את חומרת התנהגותו של האסיר, יפגע בתחושת הצדק של הציבור, יעודד זלזול באיסור הפלילי ובשלטון החוק, כך שיפגע אמון הציבור במערכת אכיפת החוק?". שבעת השופטים שדנו בעתירה נחלקו לגבי התשובה לשאלה. חמישה שופטים אהרן ברק, [יצחק זמיר](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%A6%D7%97%D7%A7_%D7%96%D7%9E%D7%99%D7%A8), [משאל חשין](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%90%D7%9C_%D7%97%D7%A9%D7%99%D7%9F), [דורית ביניש](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%93%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%AA_%D7%91%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%A9) ו[שלמה לוין](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%A9%D7%9C%D7%9E%D7%94_%D7%9C%D7%95%D7%99%D7%9F) קבעו שבמקרים קיצוניים על הוועדה לשקול גם את האינטרס הציבורי, הגם שנחלקו האם מקרהו של שקולניק הוא אחד מהמקרים הללו. שני שופטים, [יצחק אנגלרד](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%A6%D7%97%D7%A7_%D7%90%D7%A0%D7%92%D7%9C%D7%A8%D7%93) ו[תאודור אור](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%AA%D7%90%D7%95%D7%93%D7%95%D7%A8_%D7%90%D7%95%D7%A8) סברו שאין מקום לשקול את האינטרס הציבורי. ([בג"ץ 89/01](http://elyon1.court.gov.il/files/01/890/000/A05/01000890.a05.htm)) בהחלטה מאוחרת יותר ב2004 הביע [יעקב טירקל](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%A2%D7%A7%D7%91_%D7%98%D7%99%D7%A8%D7%A7%D7%9C) תמיכה בדעת המיעוט ) רע"ב 9837/03). את עמדת הרוב על הצורך להתחשב באינטרס הציבורי במקרים חריגים הסביר השופט [מישאל חשין](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%99%D7%A9%D7%90%D7%9C_%D7%97%D7%A9%D7%99%D7%9F): "אני מתקשה, מתקשה במאוד, לקבל כי אדם שרצח את הזולת יצא מבית הכלא לאחר שמונה שנות מאסר בלבד. אני מתקשה, מתקשה במאוד, להסכים כי ועדה מנהלית כוועדת השחרורים קנתה על- פי חוק סמכות כך להפחית - למעשה אם לא להלכה - בעונשו של מי שרצח אדם. תהא אשר תהא דעתנו על מעשה קציבת העונש בידי נשיא המדינה - פעם ועוד פעם - דין הוא, כהוראת [סעיף 13 לחוק יסוד: נשיא המדינה](https://he.wikisource.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93:_%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%90_%D7%94%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%94#%D7%A1%D7%A2%D7%99%D7%A3_13), שמעשי הנשיא אינם עומדים לביקורתנו(...) שלא כהחלטת נשיא המדינה היא החלטתה של ועדת השחרורי(...) אכן, חיי אדם יקרים בעיניי מכדי שאוכל להניח להחלטתה של ועדת השחרורים לחלוף על פני בלא שאזעק." לעומתו, נימק השופט [יצחק אנגלרד](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%99%D7%A6%D7%97%D7%A7_%D7%90%D7%A0%D7%92%D7%9C%D7%A8%D7%93) את עמדתו באומרו: "אין, לטעמי, כל ספק כי השיקולים של חומרת העונש, של גמול ושל הרתעה כללית, נמנים עם השיקולים השונים שיש לשקול בעת גזירת העונש. אך מלאכת הענישה הקשה מופקדת היא בידי בית המשפט הדן את הנאשם. בית משפט זה מודע גם מודע הוא שהנידון זכאי להפחתת שליש בתום שני השלישים של ריצוי עונשו, בהתקיים התנאים החיוביים הקשורים בהתנהגותו ובאישיותו ואשר צופים את פני העתיד. לכן, אין על הוועדה לשקול פעם נוספת את שיקולי הענישה, כאילו יושבת היא במקום בית המשפט, כעין ערכאת ערעור נוספת, שמתפקידה לתקן, באמצעות שלילת השחרור ברישיון, את אשר החטיא לדעתה בית המשפט. הוא הדין במקרה של חנינה. הוועדה הבאה לדון בהפחתת השליש, חייבת לקבל כנקודת מוצא את העונש הקצוב על ידי נשיא המדינה, ואין לה סמכות לשוב ולשקול שיקולי ענישה שמטרתם 'לתקן' את אשר 'עיוות', לדעתה, הנשיא בקצבו את העונש. גם נשיא המדינה בקצבו את העונש מודע לכך כי הפרקטיקה הנוהגת במערכת ביצוע הענישה היא כי האסיר זכאי, עקרונית, להפחתת השליש ממאסרו בהתקיים התנאים הנזכרים. מדברי אפשר להבין בנקל כי מסתייג אני הסתייגות מוחלטת(...) מהאפשרות של שקילת שיקולים של חומרה והרתעה כללית במקרים חריגים(...) בעיני, שיקולים אלה הם במהותם פגיעה ב[חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%99%D7%A1%D7%95%D7%93:_%D7%9B%D7%91%D7%95%D7%93_%D7%94%D7%90%D7%93%D7%9D_%D7%95%D7%97%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%D7%95). כמו כן, החלתם החריגה לגבי נאשם ספציפי, וזאת בניגוד לנוהג הכללי, היא בנוסף לכך גם פגיעה בעקרון החוקיות. אם יש מקום לחריגים, וספק רב בעיני בקיומם בסוגיה הנדונה, הרי על המחוקק לפרטם בלשון ברורה ומפורשת."

על היקף 'הסיכון הצפוי משחרור הנדון' כתבה השופטת [אסתר חיות](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%A1%D7%AA%D7%A8_%D7%97%D7%99%D7%95%D7%AA) ב2008 (רע"ב 10349/08) הנאשמים ברצח הילד דני כץ בערעורם על החלטת ועדת השיחרורים , "אין להוציא מכלל אפשרות כי 'הסיכון' שבו מדבר סעיף 19(א) הנ"ל ילבש, למשל, צורה של חשש להתדרדרות נפשית קשה של נפגע העבירה או בני משפחתו כתוצאה מן השחרור על תנאי. ודוק - הסעיף אינו מדבר בהקשר זה על הסיכון הצפוי מידי הנידון אם ישוחרר אלא על הסיכון הצפוי 'משחרור הנידון', דהיינו על מצב של סיכון העלול להיווצר כתוצאה מן השחרור ולאו דווקא מידיו שלו".

באשר לשחרור בגלל חולניות מתמדת והחלטה על השבת אסיר ברישיון לכלא, כתב [אהרן ברק](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%90%D7%94%D7%A8%D7%9F_%D7%91%D7%A8%D7%A7) שמוסכם על הכל שוועדת השחרורים צריכה לשקול גם את האינטרס הציבורי. כאשר אסיר ששוחרר בשחרור מוקדם עבר עבירה בזמן שהיה אסיר ברישיון, ביטל בית המשפט העליון את החלטת ועדת השחרורים שלא לבטל את השחרור המוקדם וקבע שההחלטה אינה סבירה) [בג"ץ 223/96](http://elyon1.court.gov.il/files/96/230/002/A06/96002230.a06.htm)( בעקבות פסק הדין חוקק חוק שחרור על תנאי שקבע בסעיף 10 של החוק את החלטת הרוב: "במקרים בעלי חומרה ובנסיבות מיוחדות שבהם סברה הוועדה כי שחרורו של האסיר על-תנאי יפגע במידה חמורה באמון הציבור במערכת המשפט, אכיפת החוק ובהרתעת הרבים, משנוצר יחס בלתי סביר בין חומרת העבירה, נסיבותיה והעונש שנגזר על האסיר לבין תקופת המאסר שיישא האסיר בפועל אם ישוחרר, רשאית הוועדה להביא בחשבון גם נתונים אלה בהחלטתה, נוסף על הנתונים המפורטים בסעיף 9; משקלם של הנתונים לפי סעיף קטן זה בהחלטת הוועדה יפחת ככל שיגדל החלק מעונש המאסר שהאסיר כבר נשא" ([חוק שחרור על-תנאי ממאסר, 2001](http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1795&SubNum=1)(

עד שנת 2001 הונחה ועדת השחרורים לשקול שחרור מוקדם על פי סעיף 28 של פקודת בתי הסוהר הקובע: "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 השחרורים לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977, ליתן לו רישיון להתהלך חופשי, וכל עוד הרישיון בתקפו לא ייאסר מכוח אותו גזר דין".

בשנת 2001 חוקק [חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001](https://he.wikisource.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%A9%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%A8_%D7%A2%D7%9C-%D7%AA%D7%A0%D7%90%D7%99_%D7%9E%D7%9E%D7%90%D7%A1%D7%A8) שקבע [בסעיף 9](https://he.wikisource.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%A9%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%A8_%D7%A2%D7%9C-%D7%AA%D7%A0%D7%90%D7%99_%D7%9E%D7%9E%D7%90%D7%A1%D7%A8#%D7%A1%D7%A2%D7%99%D7%A3_9): "בבואה להחליט(...) תשקול הוועדה את הסיכון הצפוי משחרורו של האסיר לשלום הציבור, לרבות למשפחתו, לנפגע העבירה ולביטחון המדינה, את סיכויי שיקומו של האסיר ואת התנהגותו בכלא". החוק הוסיף ופירט מגוון של שיקולים שיש לקחתם בחשבון. החוק גם קבע [בסעיף 10](https://he.wikisource.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%A9%D7%97%D7%A8%D7%95%D7%A8_%D7%A2%D7%9C-%D7%AA%D7%A0%D7%90%D7%99_%D7%9E%D7%9E%D7%90%D7%A1%D7%A8#%D7%A1%D7%A2%D7%99%D7%A3_10) את האפשרות במקרים מיוחדים להתייחס לאינטרס הציבורי. בנוסף לעצם ההתנהגות הטובה, השתרש הנוהג שהוועדה שוקלת את השיקולים הבאים:

* הסיכוי שהאסיר השתקם ולא יחזור לסורו - "מועדות".
* הסיכוי שהאסיר יעבור עבירות בזמן שנוכה ממאסרו - "מסוכנות האסיר".
* הוועדה שוקלת גם את הצורך שהעונש ירתיע - "האינטרס הציבורי".

עד שנת 2001 נקבעה האפשרות לשחרור מוקדם בתום שני שלישים מתקופת המאסר ב[חוק העונשין](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%97%D7%95%D7%A7_%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%A9%D7%99%D7%9F) ובבתי כלא צבאיים היה נהוג שחרור לאחר מחצית מתקופת המאסר.

1. **מבט ביקורתי על ועדות השחרורים**

לאחר עשור של חקיקה ויישומה (2001 -2010), התחיל עשור של ביקורת נוקבת על אופן פעילותה של ועדת שחרורים:

1. דו"ח מבקר המדינה ( 2014) - מצא כי נציגי הרשות לשיקום האסיר לא נפגשו עם כל האסירים שהיו עתידים להשתחרר וניכר מחסור ברכזי שיקום בקהילה וביועצי תעסוקה. המבקר התייחס לצורך להגיע למצב בו דיוני שחרור על תנאי יתקיימו במועד בו האסירים זכאים לו, ולא אחריו.
2. [הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים](https://he.wikipedia.org/wiki/%D7%94%D7%95%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%94_%D7%9C%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%AA_%D7%9E%D7%93%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%95%D7%AA_%D7%94%D7%A2%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%94_%D7%95%D7%94%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C_%D7%91%D7%A2%D7%91%D7%A8%D7%99%D7%99%D7%A0%D7%99%D7%9D) (דליה דורנר, 2015) -ביקרה בחריפות בשנת 2015 את אופן פעולת ועדות השחרורים. הוועדה הראתה כי שחרורם של אסירים רבים מתעכב זמן רב אחרי המועד הראשון בו ניתן היה לשחררם מכיוון שעבודת ההכנה שנעשית לדיונים בפני ועדות השחרורים אינה נערכת במועד.
3. דו"ח מרכז מידע ומחקר של הכנסת - מצוין כי כמו בשנים קודמות, לא הייתה באפשרותה של הרשות לשיקום האסיר לספק שירותי שיקום הולמים לרבים מהאסירים המשוחררים (מרכז מידע ומחקר של הכנסת, 2017).
4. ועדת בדיקה של משרד המשפטים מ- 2010 ועדה בראשותה של מנהלת מחלקת החנינות שהתכנסה בכדי לבחון את דרכי פעולתן של הוועדות ולמציאת פתרונות ייעול הניתנים ליישום באופן מידי וזאת עקב המספר הנמוך של האסירים הזוכים לשחרור על תנאי. "שחרור מוקדם הוא שלב ראשון בניהול השינוי בקריירת הפשע של עבריינים. היכולת שלנו לשלוח אדם למאסר מחייבת אותנו גם להציב בפניו בחלוף שני שלישים דלת יציאה, שדרך המעבר בה הוא צריך להשתקם. זהו כלי שיפוטי, שלא עושים בו די שימוש" (פלמור, 2010)

תהליכי הביקורת הובילו לשינוי בניהול וארגון המידע המובא בפני וועדות השחרורים, והחל משנת 2016 הנהלת בתי המשפט, ולא שירות בתי הסוהר, אחראית על ריכוז החומר המובא בפני הוועדות.

להפחתת פשיעה חוזרת יש לשיקום אחיזה רבה במחקר והוא מעוגן גם בדוח שפרסמה הרשות לשיקום האסיר בשנת 2017. לפי הדוח, אסירים המשתחררים בשחרור מוקדם, לרוב בליווי טיפול ופיקוח, מועדים לחזור למאסר בשיעורים נמוכים באופן משמעותי: כ-28% מהאסירים שזכו לשחרור מוקדם מועדים לחזרה לפשע בתוך חמש שנים, בהשוואה לכ-47% אחוז מאלה שריצו מאסר מלא. אף על פי

כן, מהנתונים שהוצגו במסגרת דוח ועדת דורנר, עולה כי בעשורים האחרונים חלה ירידה עקבית בשיעור האסירים שזוכים לשחרור מוקדם. בעוד שבשנת 1990 שוחררו בשחרור על תנאי 63.4% מן האסירים שבאותה שנה עניינם נידון בוועדת השחרורים, הרי שעשרים שנה לאחר מכן, בשנים 2012-2010, רק 33% מתוך ההחלטות המהותיות בבקשות לשחרור מוקדם היו החלטות לשחרר. מדוח שפרסם לאחרונה מרכז המידע והמחקר של הכנסת עולה כי על פי נתוני שב"ס רק 13% מבין האסירים משתחררים לתכנית שיקום במסגרת שחרור על תנאי.

תנאי קבלת אסיר לתוכנית שיקום ברשות לשיקום האסיר, מחייבת פרק זמן סביר לבניית תוכנית, כמו גם נכונות של האסיר להתחייב לתהליך. הרשות לשיקום האסיר מתמודדת עם כוח אדם מצומצם ולא מספיק בעיות ניהול ובירוקרטיה ותקצוב קטן יחסית למשימה כך שבפועל אחוז האסירים הזוכים להשתתף בתוכניות השיקום עומד על 15% בשנה בממוצע.

בשירות בתי הסוהר מופעלות תוכניות טיפול ושיקום מזה כארבעה עשורים, תוכניות איכותיות ואפקטיביות אך מעולם לא היו מעוגנות בחקיקה והיו נתונות לאפשרויות התקציביות של הארגון ולנכונות האסיר.

במאי 2012 נוסף לפקודת בתי הסוהר תיקון (תיקון 42) קבע לראשונה בחוק את חובתו של שב"ס לפעול לשיקום אסירים. במסגרת זו, הוקצו לשב"ס למעלה משישים ושישה מיליון שקלים ומאה ושבעים תקנים חדשים של עובדים סוציאליים, קציני חינוך ופסיכולוגים. אולם, שינוי הפקודה לא הביא לשינוי מיידי בתפיסת השיקום בשב"ס, אלא רק מאוחר יותר, בשנת 2016, עת התקבלו המשאבים החל שב"ס ביישום תיקון 42 במלואו, והרחיב את תהליכי השיקום הניתנים לאסיר. בנוסף נערכו שינויים בוועדות השחרורים, ובתהליכי ניהול וארגון המידע המובא בפני וועדות השחרורים, והחל משנת 2016 הנהלת בתי המשפט, ולא שירות בתי הסוהר, אחראית על ריכוז החומר המובא בפני הוועדות.

**שיעור האסירים הפליליים אשר שוחררו שיחרור מוקדם:**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **שנה** | **סה"כ אסירים ששוחררו** | **סה"כ אסירים פליליים ששוחרו לאחר ריצוי מלא של עונשם** | **סה"כ אסירים פליליים ששוחררו שחרור מוקדם** | **שיעור האסירים**  **הפליליים ששוחררו שחרורו מוקדם מתוך כלל האסירים ששוחררו** |
| 2014 | 11,774 | 9,998 | 1,776 | 15.1% |
| 2015 | 11,955 | 10,116 | 1,839 | 15.4% |
| 2016 | 14088 | 12,262 | 1,826 | 13% |
| 2017 | 13065 | 11,443 | 1,622 | 12.4% |
| 2018 | 11683 | 10,263 | 1,420 | 12% |

בחמש השנים האחרונות קיימת ירידה בסה"כ האסירים אשר שוחררו שחרור מוקדם ובשנתיים האחרונות עומד על כ- 12% .

ירידה זו נובעת ממספר סיבות:

* 1. מרבית האסירים נדונים למאסרים קצרים ואין יתרת מאסר מספקת להליך טיפולי בכלא ובמסגרת הרשות לשיקום האסיר .
  2. במידה והאסיר מתחיל הליך טיפולי בכלא האסיר נאלץ לוותר על שחרור מוקדם על מנת להשלים טיפול, במקרים האלה האסיר מצוי במלכוד - ללא טיפול סיכוי השחרור המוקדם קלושים ואילו עם תהליך טיפול עליו לרצות מאסר מלא.
  3. בעיות ניהול , תקציב וכוח אדם ברשות לשיקום האסיר מונעות, לא אחת, בניית תוכניות לאסירים.
  4. בשנים האחרונות ועדות השחרורים לא עומדות בקצב הנדרש בכדי שאסירים יוכלו לעמוד בפני הועדה במועד הנדרש.

1. **השפעת החלטות ועדת השחרורים ויעילותן.**

מהנתונים שנאספו ביחידת המחקר של שירות בתי הסוהר, ניתן להסיק בוודאות כי הקבוצה בעלת אחוזי ההצלחה הגבוהים ביותר היא זו שזכתה לקבל טיפול בזמן המאסר ושחרור מוקדם, לאחריה זו שקיבלו שחרור מוקדם ללא טיפול ולאחריה כאלה שקיבלו טיפול אך לא זכו לשחרור מוקדם, ולבסוף בשיעור הגבוה פי שניים מהקבוצה שקיבלה טיפול ושחרור מוקדם קבוצת האסירים שלא זכתה לשחרור מוקדם וגם לא קיבלה טיפול.

בימים אלה מתבצע מחקר על ידי ענף מחקר של שירות בתי הסוהר בנושא השפעת "תיקון 42" על השחרור המוקדם. המחקר טרם פורסם אך מהנתונים הראשונים ניתן ללמוד על האפקטיביות של הטיפול וההשפעה על השחרור המוקדם והחזרה למאסר בשנה הראשונה.

שיעור חזרה למאסר בשנה הראשונה של אסירים שקיבלו טיפול

על פי השערות המחקר שנעשה בשירות בתי הסוהר מתן טיפול משמעותי אמור להקטין את שיעור הרצידיביזם של המשוחררים על תנאי. במקרה של ההחלטה לשחרר אסיר על תנאי, תימצא הקטנת שיעור הרצידיביזם אך זו אינה בהכרח נובעת מהחלטת הוועדה, אלא גם מגורמים אחרים שהובילו את הוועדה להחליט כפי שהחליטה.

1. **למה שחרור מוקדם?**

לשחרור מוקדם של אסירים הראויים לכך יש מספר הצדקות לתועלתו של האסיר משפחתו והחברה בכלל.

1. צמצום ההשפעות השליליות של השהות בכלא: השהות במאסר נמצאה במחקרים רבים גורם קרימינוגני, כלומר היא מחזקת בקרב אסירים הן את התפיסות העברייניות והן את התנהגותם העבריינית( Tonry, 2011 )
2. קידום מוטיבציות להתנהגויות חיוביות בקרב אסירים: ניתן לראות בשחרור המוקדם מניע להתנהגות טובה בקרב אסירים. כך הוא משמש כלי ניהולי מרכזי בידי שירות בתי הסוהר ומקל את ניהול האסירים. (Wood, 2007 )
3. יצירת מוטיבציה בקרב אסירים להשתתף בתכניות שיקום: חוק שחרור על תנאי ממאסר (תשס"א-2001) קובע ש"בבואה של ועדת השחרור להחליט, אם ראוי אסיר לשחרור על תנאי תשקול הוועדה את סיכויי שיקומו ואת התנהגותו בכלא. לשם כך תביא הוועדה בחשבון בין השאר גילוי יחס חיובי מצד האסיר לעבודה ולצעדים שננקטו לשם שיקומו" (סעיף 9, 6ב). אסירים המעוניינים בשחרור מוקדם מגלים תכופות מוטיבציה להשתתף בתכניות שיקום בכלא מתוך הנחה שלדבר יהיה השפעה חיובית על ועדת השחרורים וישתפרו סיכוייהם לזכות בשחרור מוקדם (דגן, 2014).
4. אפשרות לרצף טיפולי וצמצום עבריינות חוזרת: השחרור המוקדם יוצר מסגרת של פיקוח מוסכם על אסירים משוחררים, וכך מבטיח מעבר הדרגתי וזהיר מהכלא לקהילה ומונע במידה רבה הידרדרות מיידית לעבריינות. בישראל מופקדת הרשות לשיקום האסיר על בניית תכניות שיקום בפיקוח לאסירים משוחררים. בתקופת הפיקוח חייב האסיר המשוחרר לעמוד בכל תנאי התכנית שקבעה ועדת השחרורים. אי עמידה בתנאים אמורה להביא להחזרת עניינו לטיפולה של ועדת השחרורים ותכופות גם להחזרתו לכלא
5. חיסכון כלכלי: השחרור המוקדם של אסירים חוסך למדינה סכומי כסף גבוהים על אחזקה בבית סוהר של אסירים הראויים לשחרור (פלמור, 2010). בדיקה של עלות העיכובים בהחלטות של ועדות השחרורים בדבר שחרורם המוקדם של אסירים מלמדת, כי די היה ששחרורו של כל אסיר מ-1,941 האסירים ששוחררו שחרור מוקדם בשנת 2010 יתעכב בעשרה ימים בממוצע כדי שיוצאו לריק 19,410 ימי כליאה בשנה המוערכים ב-4,852,500 ₪. נמצא בין השאר, כי ההשקעה הממוצעת בשיקומו של אסיר משוחרר אחד במסגרת הרשות לשיקום האסיר היא 7,354 שקלים, ואילו עלות הכליאה הממוצעת השנתית של אסיר אחד עמדה על 81,409 שקלים.
6. הצדקה חוקית: אסירים זכאים לבקש שחרור מוקדם בתום שני שלישים מתקופת מאסרם. על פי האמור בסעיפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001, חלקם ראויים לשחרור מוקדם. ניתן לראות במניעת שחרורם של אסירים הראויים לכך משום פגיעה בתכלית החוק, הקובע כי אסירים הראויים לשחרור - ישוחררו. בהחלטות רבות של ועדות שחרורים צוין בנוסח כלשהו שהאסירים שבקשתם לשחרור מוקדם נדונה בפניהם אכן ראויים לשחרור.

השחרור המוקדם הוא, למעשה, האמצעי היחיד שבידי החברה לחייב אסירים להמשיך בטיפול שיקומי לאחר השחרור, ובכך לשפר את סיכוייהם לפרוש מהפשע. צמצום השימוש בכלי זה, למשל בשל הדחיות החוזרות והנשנות של החלטות על שחרור אסירים ראויים לשחרור, פירושו הפחתה בסיכויים להשתקם ולפרוש מהפשע. אסירים המשתחררים עם תום תקופת המאסר שלהם עשויים אמנם לפנות מרצונם לרשות לשיקום האסיר ולבקש להשתלב בתכנית ששיקום, אך רק חלק קטן מהם עושה כך, למרות הידע והניסיון הנצברים בדבר ההכרח ברצף טיפולי-שיקומי גם לאחר השחרור מבית הסוהר, מרבית האסירים המשוחררים אינם מטופלים כראוי עם יציאתם לחברה, ותהליך השיקום נפסק. מצב זה לעתים מוריד לטמיון את הפעולות והמשאבים שהושקעו בתוכניות השיקום של האסירים בבית הסוהר, ופוגע במאמצים לצמצם את מספר האסירים המשוחררים החוזרים למעגל הפשיעה.

**דיון וסיכום**

תכליתו הכללית של חוק שחרור על תנאי היא לאזן בין שיקולי ענישה מובהקים, לרבות שיקולי הרתעה והלימה, ובין שיקולים שיקומיים לסוגיהם השונים. שחרור אסירים על תנאי מהווה מעבר מן הכלא לחברה בצורה יעילה יותר, אך לא די בכך. על הקהילה והאסיר רובצת אחריות לשיקום ולשילוב נאות. לצערנו זהו השלב שבו היכולת להכיל את האסיר על כל מורכבויותיו אינה מספקת והקהילה, גורמי הרווחה, אכיפת החוק והאסיר עצמו מתקשים להמשיך את תהליך השיקום שמתחיל בכלא והשחרור המוקדם.

היות ונזקי המאסר לא פחותים מנזקי האסיר בחברה מן הראוי לאמץ חלופות כליאה ולצמצם, ככל הניתן, ענישה בכלא שמשמעותה ניתוק של האסיר מהחברה ומהמשפחה ויצירת מעגלים נוספים של עבריינות. מעיון בהחלטתו של השופט רובינשטיין בנושא "בג"ץ שטח המחיה" ניתן ללמוד כי השינוי שהוא מכוון להשיג הנו רדיקלי ועמוק יותר משיפור תנאי המחיה של האסירים בישראל. פסק הדין מכוון לאוזניהן של כל רשויות אכיפת החוק: המשטרה, שירות בתי הסוהר, התביעה ובתי המשפט וקורא לאימוץ נורמות זהירות יותר בהפעלת סמכויות מעצר וכליאה. לקראת סוף החלטתו המקיפה מזכיר רובינשטיין שהדרך להפחתת הצפיפות אינה חייבת להיות באמצעות בניית מתקני כליאה נוספים, אלא בצמצום מספר הכלואים. כמו כן, ההמלצה המרכזית בדוח ועדת דורנר היא להסיט תקציבים מכליאה לשיקום, באופן שיצמצם את מספר האסירים ויפחית עבריינות חוזרת.

כאשר מדברים על מציאת חלופות לכליאה, רבים מהרעיונות תלויים במהלכי חקיקה מרחיקי לכת או בהקמת מוסדות חדשים (בתי מעבר, כלא פתוח) שיחייבו הקצאת משאבים רבים. אלא שלצד היוזמות שמבקשות להסיט את הספינה ממסלולה, יש לא מעט מהלכים שכרוכים בהסטת חרטום מתונה בהם אפשר לנקוט בשלב ראשון. כך, למשל, ביחס לשימוש בשחרורים מוקדמים, שהם בעלי פוטנציאל בכמה היבטים: צמצום ההשפעה השלילית של השהות בכלא, קידום מוטיבציה להתנהגות חיובית ולהשתתפות בתוכניות שיקום, פינוי מקומות כליאה וחיסכון בעלויות והפחתת פשיעה חוזרת

התאמת תכנית שיקום, שעיקרה הקניית מיומנויות שיסייעו לאסיר המשוחרר להשתלב בסביבה נורמטיבית, היא חשובה מאין כמותה. בהקשר זה יש לציין כי מי שאינו משתחרר בשחרור מוקדם על תנאי, אלא מרצה את העונש המלא שנגזר עליו, חוזר לחיק החברה ללא כל ליווי ותכנית שיקומית, ועל כן הסיכוי שיחזור לבצע עבירות גדול בהרבה.

**ביבליוגרפיה**

1. בג"ץ 281/61 (1966), שם טוב נ' ועדת השחרורים שליד שירות בתי הסוהר
2. בג"ץ 1920/00 (2000), ח"כ זהבה גלאון ופרקליטות המדינה נ' ועדת השחרורים שליד שירות בתי הסוהר
3. בג"ץ 89/01 (2001), הוועד הציבורי נגד עינויים נ' ועדת השחרורים ויורם שקולניק
4. בג"ץ 223/96 (1997) , היועץ הממשלתי לממשלה נ' ועדת השחרורים.
5. בג"ץ 1892/14 (2017) , שטח המחיה לאסיר, פסק דין של השופט רובנשטיין
6. בן דויד ליאור (2017), **קריטריונים לשחרור מוקדם של אסירים שנקבעו בחקיקה ראשית**: סקירה משווה, הלשכה המשפטית תחום חקיקה ומחקר משפטי.
7. דגן נתנאל (2014), **שחרור מוקדם ממאסר: הסמכות המשחררת ושיקול דעתה בעיצוב העונש**. חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה". אוניברסיטת בר-אילן , עמ' 44-45 .
8. דו"ח מבקר המדינה (2014), דוח שנתי 64ג: היבטים בשיקום אסירים. ירושלים: משרד מבקר המדינה.
9. דורנר דליה (2015), **הועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים** דין וחשבון.
10. חוק לשחרור מוקדם של אסירים (תיקוני חקיקה), התשס"א-2001.
11. חוק העונשין - סדרי הדין בוועדת שחרורים והפניה אליה.
12. [חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001](http://www.knesset.gov.il/laws/heb/FileD.asp?Type=1&LawNum=1795&SubNum=1).
13. מזכירות ועדות השחרורים (פרסומיה בשנים 2010 עד 2014), ירושלים, הנהלת בתי המשפט.
14. מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2011). נתונים בנושא שיקום אסירים.
15. מרכז מידע ומחקר של הכנסת, 2017.
16. פלמור אמי (2010), משרד המשפטים **ועדות השחרורים** – דו"ח בדיקה.
17. רע"ב 10349/08 (2008 ), מדינת ישראל נ' גנאמה ואח'
18. רע"ב 9837/03 (2004), גרסיה נ' ועדת השחרורים.
19. תימור אורי ומעין נגר ( 2014 ), **יושבים ומחכים – גורמים המעכבים שחרור**

**מוקדם לאסירים** צוהר לבית סוהר, גיליון 16.

1. שירות בתי הסוהר, יחידת המחקר (מאי 2014). נתונים לגבי שחרור אסירים

בשנים 2013-2004.

21. אתר משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, **על ההליך הפלילי,** פרק 5.

<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/criminal-info-criminal>

1. klingele, C. (2010). **Changing the sentence without hiding the truth:**

**Judicial sentence modification as a promising method of early**

**release.** William & Mary Law Review, 52, 465-534

1. Tonry M (2011), **Less imprisonment is no doubt a good thing.**

**More policing is not**. *Criminology& Public Policy, 10*(1), 137-152.

1. *Wood P.B (2007****), Exploring the positive punishment effect among***

***incarcerated adult offenders****. American Journal of Criminal Justice,*

*31(2), 8-22.*