

משרד המשפטים

מחלקת חנינות

ועדות השחרורים

דו"ח בדיקה

יולי 2010

אמי פלמור, מנהלת מחלקת חנינות

תוכן עניינים

2	מבוא
3	הנזקים הנגרמים בשל אי שחרור האסירים במועד
3	א. חשיבות קיום הדיון בוועדת שחרורים במועד
4	ב. נתונים - ימי כליאה עודפים
5	שיקוף המצב הקיים בוועדות השחרורים
5	א. היקף עבודת הוועדות
5	ב. סוג ההחלטות בוועדות השחרורים
6	ג. עילות לדחיית הדיונים
7	ד. סיכום הנתונים
7	השלכות מעשיות של דחיית הדיונים
8	בעיות מרכזיות בהתנהלות הדיון בוועדות השחרורים
11	סיכום והמלצות

"בעתירה זו נחשפה בפנינו תמונה עגומה של הטיפול בעניינם של אסירים הזכאים על פי דין להיות מובאים בפני ועדת שחרורים, אולם זכותם זו נמצאת מקופחת או כמעט מאויינת. ב"כ המדינה בהגינותו מאשר כי אכן עקב העומס הקשה... אסירים שונים ובכללם העותר לא מובאים בפני ועדת השחרורים, במועד שהם זכאים לכך על פי דין. לדעתנו זהו מצב העולה כדי פגיעה מוחשית ובעליל בזכויות יסוד של אסירים... תהיה הסיבה אשר תהיה, אין להשלים עם מצב דברים זה, שכן הוא מהווה פגיעה קשה ביותר באחת מזכויות היסוד של כל אסיר באשר הוא אסיר." (עעא 5500/09 בימ"ש מחוזי באר שבע, בעניינו של אסיר שנדון לחמש וחצי שנות מאסר, ותשעה חודשים לפני סיום מאסרו המלא טרם הוכרעה בקשתו להשתחרר שחרור מוקדם).

בשנת 2009 שוחררו 1,941 אסירים שחרור מוקדם באמצעות ועדת שחרורים. די בכך ששחרורו של כל אסיר התעכב ב-10 ימים בלבד בממוצע (לעומת תאריך השחרור המוקדם לו היה זכאי על פי דין) בשל העומס והתמשכות הדיונים בוועדות, והרי לנו בזבוז של 19,410 ימי כליאה בשנה, שהם שווי ערך ל-53 שנות כליאה. מבחינת הפגיעה בזכויות האסיר – איחור של עשרה ימים יחשב אולי כפגיעה קלה בלבד בזכויותיו; אך מבחינת אוצר המדינה המדובר בהוצאה מיותרת של 4,852,500 ₪ מדי שנה (לפי עלות של 250 ₪ ליום כליאה).

מצוקת ניהול ההליכים בוועדות השחרורים ידועה לכל המשתתפים בתהליך – שופטים, שירות בתי הסוהר, סנגורים ופרקליטים, הרשות לשיקום האסיר, מב"ן ואחרים. לצד הטיפול בכתבת נוהל ועדת השחרורים והמעקב אחר יישומו, שנעשה על ידי צוות נרחב בראשותה של הגב' רחל גוטליב המשנה (פלילי) ליועץ המשפטי לממשלה, ביקש שר המשפטים כי יתבצע תהליך קצר מועד בשיתוף הנהלת בתי המשפט, שב"ס הסנגוריה הציבורית והפרקליטות לבחינת דרכי פעולתן של הוועדות ולמציאת פתרונות ייעול הניתנים ליישום באופן מיידי. ההערכה היתה כי יש צורך בקיום יותר ועדות ובמינוי שופטים נוספים למילוי תפקיד יו"ר הוועדה¹.

השתתפו בתהליך: תג"ד עפרה קלינגר, שב"ס; עוה"ד גליה ניצני ואושרה קצנופולסקי, סנגוריה ציבורית; עו"ד יוכי גנסין, פרקליטות המדינה; עו"ד אורן פז פרקליטות מחוז ת"א; עו"ד ניבין אלפקס וגב' ציפי טוקר, הנהלת בתי המשפט. השותפים הציפו את הסוגיות הדורשות פתרון ואת הקשיים של כל אחד מהארגונים הלוקחים חלק בתהליך; קיימתי תצפיות על עבודתן של ועדות שונות (בכלא מעשיהו, בכלא אשל ובכלא אילון); התקיימו פגישות עם גורמים כגון הרשות לשיקום האסיר, המרכז לבריאות הנפש (מב"ן) וקציני ועדות שחרורים בשב"ס; בוצעה בדיקה של נתונים סטטיסטיים אודות עבודת הוועדות, הגורמים המעכבים והשלכות שונות (כפי שיפורט בהמשך). הנתונים הסטטיסטיים משקפים בעיות מובהקות ומכיוון שמטרת התהליך הייתה לאתר ולשקף את הבעיות המרכזיות ולהציע פתרונות ישומיים בטווח המיידי מוגש הדו"ח כבר בשלב זה, ובמידת הצורך יוחלט על המשך הבדיקה והעמקתה.

¹ יובהר כי מסמך זה אינו בא במקום הנוהל הנזכר, וגם אם עוסק בנושאים חופפים אין בו כדי לסתור את הוראות הנוהל, שכן הוא ממוקד במציאת פתרונות מעשיים ומיידיים להיבטיה המנהלתיים של עבודת ועדות השחרורים.

הנזקים הנגרמים בשל אי שחרור האסירים במועד

א. חשיבות קיום הדיון בוועדת שחרורים במועד

לקיום המועדים הקבועים בהוראות חוק שחרור על תנאי כלשון חשיבות והשלכות במספר היבטים:

1. הבטחת זכותו של האסיר לממש זכות יסודית שניתנה לו.
 2. הבטחת זכותו של האסיר שנמצא ראוי לכך להשתחרר במועד המוקדם ביותר שהחוק מאפשר.
 3. הבטחת האפקטיביות של תקופת השחרור על תנאי ותוכנית השיקום שנקבעה לאסיר - ככל שתקופת התנאי מתקצרת כך נפגעת האפקטיביות של התהליכים הטיפוליים, אשר גם אם ניתן להמשיכם וולונטארית מעבר לתקופת הרישיון, הרי שהם אינם נתונים עוד ל"תמריץ" מחד, ול"חרב" מאידך שמהווה תקופת הרישיון בשל הרתיעה מפני אובדנו.
 4. בין כתלי הכלא - אי מימוש הזכות להשתחרר שחרור מוקדם במועד עלולה לשחוק ו/או לרוקן מתוכן את הכלי הניהולי המבוסס על תגמול ההתנהגות הטובה, ההשתתפות בתהליכים טיפוליים וכיוצ"ב. בפרט, בכל הנוגע למי שנשפטו לתקופות מאסר קצרות יחסית (מעל שישה חודשים)² אשר כל עיכוב בדיון בוועדת השחרורים מאיין את שחרורם המוקדם.
 5. "ענישת יתר" ובזבוז ימי כליאה: העיכוב שנוצר בגין העומס על הוועדות מאריך את תקופת המאסר באופן שמעוות את כוונתו המקורית של בית המשפט ואינו משרת אף מטרה ממטרות הענישה. כך למשל, בית משפט שדן נאשם לשש שנות מאסר, לוקח בחשבון עת נגזר העונש, כי במידה וימצא ראוי, ישוחרר האסיר שחרור מוקדם תוך כארבע שנים וזאת בחלוף שני שלישים מתקופת מאסרו. אם בפועל משוחרר אותו אסיר בחלוף ארבע שנים ועוד שלושים ימי מאסר, בשל אי קיום הדיון בוועדת השחרורים במועד, הארכת תקופת המאסר נטולת כל משמעות במישור של השגת מטרות הענישה ואינה משרתת כל אינטרס ציבורי. מאידך, נגרמים הנזקים המנויים לעיל ובנוסף המדינה נושאת בעלויות מיותרות של כליאת יתר (כפי שפורט בפתח דברי).
- למרבית האבסורד העוול שב"כליאת יתר" תוך המתנה להחלטת ועדת השחרורים נגרם דווקא לאסיר החיובי, אותו מצאה הוועדה כבר שיקום וכמי שאינו מסכן את שלום הציבור, וראוי לאמונה.

² עד שישה חודשים הסמכות לשחרר שחרור מוקדם היא בידי נציב שבי"ס

ב. נתונים - ימי כליאה עודפים

על פי בקשתי, ועל מנת להמחיש את פערי הזמן שבין מועד השחרור בפועל למועד המוקדם ביותר בו ניתן היה לשחרר על פי דין, נבדקו נתוניהם של עשרה אסירים אקראיים שנמצאו ראויים לשחרור מוקדם על תנאי במהלך חודש יוני 2010 במחוז מרכז³:

טבלה 1: הפער בין יום השחרור בפועל למועד 2/3 המקורי

מספר ט'	תקופת המאסר	תאריך 2/3	יום השחרור על תנאי	הפער בימים	ועדה ראשונה	סיבת הדחייה	דיוני המשך
	22 חוד'			60		מנוי סגור	
	18 חוד'			99		מנוי סגור	
	35 חוד'			152		רש"א	
	10 חוד'*			53		מנוי סגור	
	12 חוד'			13		אלמ"ב	
	7 חוד' *			11		ברור ע"י נציג יוהמ"ש	
	24 חוד'			57		מב"ן קבלת צו פיקוח	
	20 חוד'			42		רש"א	
	13 חוד' *			33		רש"א	
	24 חוד'			95		רש"א	
	9 חוד'*			42		מב"ן	
				674			
				סה"כ			

* יש לקחת בחשבון כי במאסרים קצרים גזר הדין ניתן לעיתים בסמוך למועד 2/3

ניתן לראות כי רוב האסירים אמנם הגיעו לדיון ראשון בוועדה בטרם חלפו 2/3 מתקופת מאסרם, אלא שהדיון לא התאפשר מסיבות שונות (בהמשך יפורטו העילות השונות לדחיית הדיונים והגורמים המעכבים). יחד עם זאת, ברור כי גם אם לעיתים ישנן סיבות המחייבות לערוך בירור נוסף על אף קיום מלוא החומר בתיק, במקרים רבים בשל אי הגעתן של חוות דעתם של גורמים שונים לא ניתן כלל לקיים את הדיון בבקשה לשחרור על תנאי בדיון אחד ויחיד, הראשון, ודיוני ההמשך נקבעים בפערי זמן ניכרים. ובעוד כל הגורמים מודעים לבעיות התקציביות המעכבות את קבלת חוות דעת ועדות אלמ"ב, הרשות לשיקום האסיר ומב"ן, אין בפניהם את תמונת המצב הכוללת של השלכות דחיית הדיונים, ואין הם נותנים את הדעת למשמעויות של ימי הכליאה העודפים.

³ אין המדובר במדגם מייצג; בשל הקושי לאסוף את הנתונים, שלא ניתן לדלותם מן המחשב, נעשתה בדיקה מצומצמת על מנת להמחיש את מנגנון בזבוז ימי הכליאה; במבוא למסמך חושב הבזבוז השנתי על בסיס 10 ימי כליאה עודפים בלבד בממוצע לכל אסיר ששחרר שחרור מוקדם על תנאי.

שיקוף המצב הקיים בוועדות השחרורים

א. היקף עבודת הוועדות⁴

כפי שצוין, הנחת העבודה של גורמים רבים הייתה שאין די דיונים, וזאת, בין השאר, בשל מחסור בשופטים בדימוס שיכהנו כיושבי ראש הוועדות.

על פי נתונים שנמסרו משב"ס מתקיימות מדי חודש :

במחוז דרום - בין 5 ל- 10 ועדות לאסירים פליליים, וועדה אחת לאסירים ביטחוניים.

במחוז מרכז - בין 24 ל- 27 ועדות אשר דנות ב- 28-32 אסירים בממוצע בכל דיון.

במחוז צפון - כ-17 ועדות בממוצע אשר דנות ב- 30 אסירים בממוצע בכל דיון.

הוועדות עוסקות במספר נושאים:

בקשות לשחרור על תנאי ממאסר (70% מהדיונים)

בקשות לשחרור מוקדם מטעמים רפואיים (0.2% מהדיונים)

מעקב ושנוי תנאי רשיון (26.5% מהדיונים)

בקשות להפקעת רשיון (2.5% מהדיונים).

(על פי נתונים שנתיים של ועדות השחרורים במחוז מרכז בין השנים 2005-2009 כמפורט בטבלה 2 שלהלן)

ב. סוג ההחלטות בוועדות השחרורים

במהלך התצפית⁵ על עבודת הוועדות ניתן היה להתרשם באופן בלתי אמצעי כי **תיקים רבים חסרים את החומר המלא המהווה תשתית להחלטת הוועדה**; החומר המשפטי וחוות דעת שב"ס (מנהל, עו"ס, משמעת, קמ"ן שב"ס) נמצאים בדרך כלל. חוות דעת מב"ן (לעניין מסוכנות מינית ו/או מחלת נפש), ועדת אלמ"ב (לעניין אלימות במשפחה וגילוי עריות) והרשות לשיקום האסיר לעניין תוכנית השיקום - חסרות לעיתים קרובות ואינן מגיעות במועד שנקבע לדיון. דיונים רבים נדחים לצורך מינוי סגור, ובדיון שלאחריו בו נוכח הסנגור הדיון מסתיים (משמע, ניתן היה לכאורה לסיים את הדיון במועד המקורי).

⁴ ברצוני להודות לאנשי שב"ס, ובפרט לתג"ד עפרה קלינגר רח"ט כליאה ולר"כ יורם שריקי קצין שחרורים מחוז מרכז על הסיוע הרב בקבלת כל הנתונים המצויים בידי שב"ס.

⁵ התצפית נערכה בשלוש ועדות: בכלא מעשיהו (בראשות השופט הרטל), בכלא אשל (בראשות השופטת בהט) ובכלא איילון (בראשות השופטת אפל), במהלך צפיתי בכ-50 דיונים שונים.

טבלה 2: סוגי ההחלטות המתקבלות על ידי ועדת השחרורים

סוג ההחלטה	2005	2006	2007	2008	2009	סך הכל	אחוז
שחרר	795	1528	1403	1221	1217	6164	17.9%
לא שחרר	563	2268	1333	999	1083	6246	18.1%
דיון נדחה	1424	2612	2377	2723	2865	12,001	34.8%
שחרר- רפואי	12	6	7	1	13	39	0.2%
מעקב/שנוי תנאים	1299	2200	2269	1027	2335	9130	26.5%
הפקעת רשיון	124	150	169	197	236	876	2.5%
* שחרור נציב	682	1486	1168	773	697	9013	

הן מן התצפית והן מן הנתונים שנאספו ע"י שב"ס ומופיעים בטבלה 2 ניתן להתרשם כי קיימת רוטינה של דחיית הדיונים, וזאת, על דעת כל הגורמים – חברי הוועדה, נציגי היוהמ"ש וסנגורים.

הנתון הבולט ביותר נוגע לאותם 70% מן הדיונים המוקדשים לבקשות לשחרור על תנאי והוא כי קרוב ל- 50% מכלל הדיונים בבקשות לשחרור על תנאי (34.8% מכלל הדיונים), מסתיימים בהחלטה לדחות את הדיון למועד אחר.

(הדבר מאפיין בעיקר את מחוז מרכז, במחוז דרום השיעורים פחותים, אולם גם שם הבעיה קיימת. בשל מגבלות הזמן ועל מנת שלא להכביד על שב"ס שהקדיש משאבים רבים להכנת הנתונים המופיעים בדו"ח – לא נעשתה בחינה מעמיקה של הנתונים במחוזות האחרים).

ג. עילות לדחיית הדיונים

בבדיקה מדגמית⁶ עלו הנתונים הבאים:

בין 1.6-24.6 שנה זו, במחוז מרכז, נדונו 434 תיקים (כולל דיוני מעקב והפקעת רשיון), מתוכם 144 דיונים התקבלה החלטה לדחות את הדיון:

50% מן הדחיות בשל העדר תוכנית רש"א⁷

15% בשל העדר חו"ד אלמ"ב

13% בשל העדר חו"ד מב"ן

13% לצורך מינוי סנגור ציבורי

5% לצורך קבלת חו"ד מודיעינית.

⁶ הבדיקה אינה יכולה להיעשות באמצעות מחשב, אלא רק ידנית, ולכן הועברו נתונים מוגבלים אלה.
⁷ יש לזכור כי תוכנית רש"א רלבנטית לאחוז ניכר מכלל האסירים, בניגוד לחו"ד אלמ"ב ומב"ן המתבקשות ביחס לאחוז נמוך יותר מכלל האסירים.

על מנת לבחון את היקף ודפוס הדחיות הנגרמות בשל כל אחד מן הגורמים, נבדקו סיבות הדחיה העיקריות במהלך החודשים **ינואר-פברואר** בשלוש השנים האחרונות:

טבלה 3: עילות לדחיית הדיון בוועדת השחרורים

השנה	רש"א	אלמ"ב וג"ע	מב"ן	מינוי סגור	תשלום קנס	הבהרות	תוכנית פרטית	מתוך סה"כ דחיות
2008	51	50	43	11	4	41	8	227
2009	55	53	28	13	3	35	9	264
2010	52	35	4	16	13	1	13	194

סיבות דחיה נוספות שאינן מפורטות בטבלה: בקשות שונות, העדר חו"ד כלא

ד. סיכום הנתונים

בסך הכל במהלך 2009 השתחררו מן הכלא 12,743 אסירים פליליים, מתוכם רק 1,941 שוחררו שחרור מוקדם על תנאי על ידי ועדת שחרורים (15% מכלל המשתחררים).⁸

עוד עולה כי במהלך 2009 נדונו 11,652 אסירים במסגרת 19,061 דיונים בוועדות השחרורים.

רק כ - 53% מכלל האסירים שנדונו בוועדת שחרורים הובאו פעם אחת בלבד בפני הוועדה, ואילו 47% הנותרים נדונו 2.3 פעמים בממוצע עד שניתנה החלטה בעניינם.

השלכות מעשיות של דחיית הדיונים

אין חולק כי כאשר התשתית המלאה מצויה בפני ועדת השחרורים, בהתאם להוראות החוק, **הדיון בבקשה לשחרור על תנאי הינו הליך פשוט וקצר (בשונה מניהול משפט), וניתן לקיים דיון אחד ויחיד בו תתקבל החלטה על אתר**. כאשר הוועדות נאלצות לקיים דיונים כפולים ואף יותר מכך בתיקים רבים ברי כי מחד נדרשות יותר ועדות ומאידך תפוקתה של כל ועדה יורדת. צמצום הדיונים הכפולים יאפשר צמצום בהיקף עבודתן של הוועדות (ניתן יהיה להסתפק בפחות ועדות, וימי הדיונים יהיו עמוסים פחות).

ההכבדה הכרוכה בקיומם של דיונים כפולים פוגעת בכל הגורמים המשתפים בתהליך:

1. יש צורך לקיים יותר ועדות ולהעמיס על כל יום דיון עשרות תיקים (שאינם מוכנים), דבר הפוגע כאמור לעיל בתפוקת הוועדות.⁹

2. כאשר דיון נדחה לתקופה של חודש ימים ומעלה, על כל הגורמים שכבר נתנו את חוות דעתם לעדכן אותה שנית (שב"ס, מודיעין וכיוצ"ב).

⁸ 548 אסירים השפוטים לתקופות של עד שישה חודשי מאסר שוחררו שחרור מוקדם ברישיון על ידי נציב שב"ס.
⁹ עבודה ב"חסר" – תיקים לא מוכנים – גורמת להצטברות רבה של עבודה בתהליך שלא ניתן לסיימה ללא החומרים החסרים; עבודה שהחלה בחסר נתקעת וגורמת, בין השאר לתפוקה נמוכה יותר ולהוצאות תפעוליות גבוהות יותר. ר' ספרם של ב.רוני ו.ש.פס "ניהול ממוקד" בעמ' 162-163.

3. שב"ס מלווה את האסירים, שחלקם מגיעים מבתי כלא שונים, למקום התכנסות הוועדה, דבר המצריך מערך הסעה וליווי נרחב, אשר מופעל בשנית ובשלישית כאשר הדיון אינו מסתיים בפעם אחת.
4. על הפרקליטות מוטל עומס כפול: הפרקליטים אינם מצוותים לתיק, אלא ליום דיונים ולפיכך הדיון הנדחה מחייב הכנה חוזרת של התיק על ידי הפרקליט אשר יצוות למועד האחר. כך, זמן הטיפול המחושב לכל תיק בו ניתנה החלטת דחייה מוכפל.
5. עלות הייצוג באמצעות סנגורים עולה בשל הצורך להופיע יותר מפעם אחת, ובשל התמשכות יום הדיונים. (מדובר בנסיעה לבית כלא והמתנה לדיון הנמשכת לעיתים שעות במהלכן הסנגור מנותק ממשרדו). הסנגורים הפרטיים גובים בשל כך שכ"ט גבוה, והדבר מגביר את התלות של האסירים בסנגוריה ציבורית דווקא (ובקופה הציבורית). זאת, על אף שמדובר בהליך שהוא פשוט וקצר במהותו ולכאורה הייצוג בו יכול היה להיות בהישג ידם של חלק מן האסירים אשר היו מעדיפים את סנגורם הפרטי ועושים את המאמץ לממנו¹⁰.

בעיות מרכזיות בהתנהלות הדיון ועדות השחרורים

1. העדר "בעל בית" בתיקים – בניגוד להליכים משפטיים רגילים, אין גורם הממונה על הכנת תיקו של האסיר לדיון בוועדה, מתחילתו ועד סופו. פועל יוצא מכך, אף גורם אינו נושא באחריות לחוסר היכולת לקיים את הדיון.

הליך הכנת התיק מתחיל בשב"ס: בכל מחוז מונה קצין שחרורים שתפקידו לשבץ את האסירים לוועדות; שמות האסירים נשלפים על ידו מספר חודשים לפני המועד והוא מעביר את הרשימה לגורמים בתוך שב"ס על מנת שיכינו את חוות דעתם. על תהליך הכנת חוות דעת רש"א, מב"ן ואלמ"ב נפרט בהמשך, אולם חשוב לציין כי לקצין השחרורים אין כל סמכות ניהולית או הירארכית מול לגורמים אלה, ולפיכך הוא אינו מקיים מעקב או מערכת תזכורות לקראת מועד הדיון בעניין זה. הגעתה של חוות דעת טרם הדיון הקבוע הינה בגדר הפתעה טובה, שאין מצפים לה. גם הפרקליטים והסנגורים אינם מוסמכים לפנות לגורמים אלה ו/או לפקח על הכנת חוות דעתם במועד.

2. מעמד המזכיר הראשי - המזכיר הראשי בהנהלת בתי המשפט אינו נושא בכל תפקיד או אחריות בתהליך הכנת התיק, ואחריותו מצטמצמת לשיבוץ חברי הוועדות במועדים שנקבעו. זאת, על אף כוונת המחוקק עת נחקק חוק שחרור על תנאי ממאסר, לחזק את מעמדן העצמאי של הוועדות ולצמצם השפעת "גורמים מעוניינים" על עבודת הוועדה, כפי שבוטאה במפורש גם בדברי ההסבר לחוק¹¹.

¹⁰ יוער, כי בשל הדברים האמורים, גם הסנגוריה הציבורית מתחילה להיתקל בקושי למנות סנגורים לדיונים בפני ועדות שחרורים.

¹¹ בס' 30 לדברי ההסבר אשר דן בביטול מעמדו של נציג שב"ס בוועדה נאמר כי הדבר נעשה "...לשם חיזוק מעמדה של ועדת השחרורים כגוף עצמאי, שהחלטותיו אינן נתונות להשפעות מצד בעלי עניין. השאיפה לשוות לוועדת השחרורים אופי בלתי תלוי, באה לידי ביטוי בחוק המוצע גם בהוראה לפיה ריכוז עבודת הוועדות יועבר משירות בתי הסוהר להנהלת בתי המשפט..." (ראה הצ"ח 2979, עמ' 542).

3. **עבודה ב"ק"ט חסר"**¹² - על אף שתיקים רבים מגיעים לדיון בוועדה כשהם אינם שלמים, אף גורם אינו מוסמך להחליט כי הדיון ידחה מלכתחילה למועד בו יהיה תיק מלא ומוכן. וכך, מתייצבים אסיר (עם ליווי שב"ס) וסנגור לדיון סרק; חברי הוועדה ונציגי היוהמ"ש מקיימים ימי דיון ארוכים ועמוסים לעייפה בתיקים שלא ניתן להחליט בהם. התפישה המנחה את עבודת הוועדה כי הבאת האסיר במועד לוועדה ("להתחיל מוקדם את התהליך") מבטיחה את השלמת התהליך מוקדם ככל האפשר מתגלה כשגויה. כאשר הדיון מתחיל מבלי שהגיע החומר הנדרש והדיון נדחה, התהליך בסופו של דבר ארוך יותר, תפוקת הוועדות נמוכה וההוצאות התפעוליות גבוהות יותר.

כל הגורמים המעורבים מסכימים כי יש למנות גורם מרכזי, ברמה הארצית, שישא באחריות להכנת התיק מתחילתו ועד סופו, ולניהול הדיונים, וזאת בסיוע הגורמים הפועלים כיום.

4. **נורמה של דחיית הדיונים** – כפי שמראים הנתונים, וכפי שגם ניתן להתרשם מהדיונים עצמם, כמחצית הדיונים אינם מסתיימים במועד הראשון, ונדחים למועד נוסף. כמובן, ישנם תיקים שבהם מצוי כל החומר ובכל זאת מתעוררת שאלה המחייבת בירור מעמיק יותר ואין מנוס מדחיית הדיון עד לאחר השלמת הבירור (עפ"י טבלה 3 המדובר באחוז נמוך – כ-20% לכל היותר מכלל עילות הדחייה).

יחד עם זאת, על מנת להחליט כי אסיר אינו ראוי לשחרור (ומדובר ב-85% מכלל האסירים המופיעים בפני הוועדה) לעיתים לא נדרש כל החומר. ס' 3 לחוק שחרור על תנאי קובע כי ועדת השחרורים תשחרר את האסיר רק אם שוכנעה כי האסיר ראוי, וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור. במקרים רבים יש די חומר בפני הוועדה כדי לקבוע כי האסיר אינו ראוי (כגון: חומרת העבירות בגינן נאסר, עבר פלילי מכביד, מאסרים קודמים ושחרורים על תנאי שהופרו, דו"ח אלמ"ב שלילי לעניין יציאה לחופשות וכיוצ"ב) ואף על פי כן – הדיון נדחה שכן חסר חומר הנוגע למסוכנותו באם ישוחרר. זאת, על אף שגם אם יתקבל דו"ח אלמ"ב חיובי, או יתברר כי אין כנגדו מידע מודיעיני - האסיר לא ימצא "ראוי" לשחרור. יש מקום לבחון מדיניות נציגי היוהמ"ש במצבים אלה, נוכח הצורך לצמצם השלכות הדיונים הנדחים.

חשוב לחדד כי העומס הרב על ימי הדיון מעודד את נורמת הדחיות, שכן הוועדה במגמה להיות יעילה ולהספיק את מכסת התיקים שנקבעו לה, אינה יכולה להתעכב על מנת להמתין לברורים שיעשו במהלך יום הדיונים, או להכריע על שאין מקום לשחרר על סמך המידע המונח בפניה, ומעדיפה לדחות את הדיון למועד אחר: דחיית התיקים גורמת לעומס, העומס מחייב דחייה מהירה על מנת לעבור לתיק הבא וכן הלאה.

5. **פעולות מיותרות** – במהלך יום הדיונים מתרחשות פעולות רבות שצריכות היו להתבצע טרם הדיון, ופוגמות ביעילות יום הדיונים.

¹² "ק"ט מלא" – אוסף הפריטים הדרושים להשלמת המשימה; עיקרון הק"ט המלא גורס כי יש להקפיד שהעבודה על מטלה תתחיל רק כאשר הפריטים הדרושים להשלמתה מצויים בידינו. זאת, כדי לקצר זמני תגובה, לשפר את איכות העבודה להגדיל תפוקות ולחסוך בעלויות. ר' הערה 7 בעמ' 161.

להלן דוגמאות נבחרות:

- **מינוי סנגורים** - אסירים מופיעים בפני הוועדה ומבקשים כי ימונה להם סנגור (ויוזכר – האסיר הובא בליווי שב"ס, לעיתים בהסעה מכלא אחר) זאת, כאשר ניתן לבקש מנוי סנגור בכתב, והוועדה יכולה להחליט על כך בהעדרו. וכך במקום לקיים דיון אחד בו תתקבל החלטה בבקשת האסיר להשתחרר שחרור מוקדם, מסיבות לא מהותיות מתקיימים שני דיונים.
- **תכנון סדר הבאת האסירים לדיון (וידוע הסנגורים)** – סדר הבאת האסירים לדיון מבתי כלא שונים אינו מובנה דיו, ולא נמסר מראש. הדבר גורם לעיכוב בדיונים, ובעיקר הדבר גורם להשחתת זמנם של הסנגורים שלא לצורך (שכן עליהם להגיע בתחילת יום הדיונים ואינם יודעים מראש מתי יכנסו לדיון).
- **דיונים בהסכמה** אינם מקבלים עדיפות, והסנגורים ממתניים לעיתים שעות לתורם, על אף ששמיעתם במרוכז בתחילת היום הייתה מאפשרת להם לשוב לעבודתם ולאסירים להשתחרר. (ואולי גם הייתה מעודדת הגעה להסכמות בתיקים מתאימים).
- **עיון בחוות דעת** חלק מחוות הדעת נמסרות לצדדים רק במהלך הדיון עצמו, והדיון מתעכב על מנת לאפשר להם ללמוד את תוכן. יש לאפשר עיון מסודר בכל החומר לפני הדיון.
- **דיוני מעקב** - אסירים ברישיון מתבקשים להתייצב בפני הוועדה, העוקבת אחר קיום תנאי הרישיון. כך למשל הובא עצור עד תום ההליכים (שנעצר חודש לאחר ששחרר שחרור מוקדם) שכן יצאה תזכורת ממזכירות הוועדה על דיון מעקב בעניינו; מכיוון שהאיש עצור עד תום ההליכים, לא היה כל צורך במעקב אחר תנאי השחרור שלו; בהעד "אחראי", לא היה מי שימנע את הבאתו המיותרת.
- **כפילות בחוות דעת** – מקרה בו ניתנה חוות דעת מב"ן לשחרור מוקדם, ובדיון התברר כי במקביל פנה האסיר בעתירה לבימ"ש לשינוי סיווגו כעבריין מין. הדיון בוועדה נדחה עד לאחר הדיון בבית משפט, שכן התבקשה חו"ד מב"ן לעניין שינוי הסיווג... בפני הוועדה עמדה חו"ד תקפה, ובכל זאת נדחה הדיון בהמתנה לחו"ד הנוספת.

6. **חברי הוועדה** - חברי הוועדה, והשופט העומד בראשם, כמו הסכינו עם מצב הדברים. לצופה מן הצד קשה להבין כיצד לא מובעת תרעומת נוכח התיקים הלא מוכנים, דבר שלא היה מתקבל בכל דיון אחר. נהפוך הוא, שורה ארוכה של "קבלת הדיון" נוכח מחדלי ההכנה. יש להניח שמי שאינם עוסקים בכך באינטנסיביות היו מגיבים ביתר תקיפות נוכח בזבוז הזמן המשווע. כמו כן, ברי כי חברי הוועדה אינם מודעים להשלכות המנהלתיות והכלכליות של אופן ניהול הוועדות.

7. קשיים של גורמי רש"א/מב"ן/אלמ"ב

כל הגורמים החיצוניים לשב"ס מתקשים לעמוד בלוח הזמנים שנקבע להם. מבירור שנערך איתם עולים הנתונים הבאים:

- **מב"ן** – ד"ר בירגר, מנהל מב"ן, מציין שלושה גורמים המעכבים מתן חוות הדעת:
 - **מחסור בכתבנית** שתדפיס את חוות הדעת. לדבריו אין מחסור באנשי מקצוע.

- **פניות סרק לבחינת מצב נפשי** – לדבריו הוועדות מפנות להערכת מבי"ן גם אסירים שלא טופלו במהלך המאסר על ידי גורמי בריאות הנפש, רק בשל אזכור בדו"ח העו"ס של טיפול נפשי כלשהו בעבר. לדבריו ברוב המוחלט של המקרים אסיר שלא טופל במאסר, חו"ד מבי"ן אינה מוצאת דבר ראוי לציון לומר בעניינו והפניה מיותרת. הוצע כי יתקיים שיח עם ראש תחום עו"ס בשב"ס על מנת שיובהר בחוות דעתם כי מדובר בתיעוד דברי האסיר אודות עברו, ולא מצב נוכחי, וכך תימנע הפניה של הוועדה.
- **הגורם המפנה לחו"ד מבי"ן** - משום מה, הפניה למבי"ן למתן חו"ד לקראת שחרור יוצאת מקצין השחרורים, ורק לאחר שזה קיבל את חו"ד עו"ס. משמע – הפניה יוצאת זמן קצר ביותר לפני מועד הדיון. מבקש כי העו"ס תוציא פניה למבי"ן עם קבלת ההודעה על מועד הוועדה לאסיר שבטיפולו, שכן הצורך בחו"ד מבי"ן הוא בידיעה.

אלמ"ב – מיכל ענבר, קצינת אלמ"ב מחוז מרכז בשב"ס, מציינת את הגורמים המעכבים :

- **חוות דעת הקהילה** היא נדבך מרכזי בחוות דעת ועדת אלמ"ב והכנתה נמשכת זמן רב.
- **איתור הקורבן** - בין השאר, מתקשה עובדת הרווחה לאתר את הקורבן ולקבל את עמדתו. פרטי הקורבן אינם נמסרים על ידי גורמי התביעה עם כליאת האסיר – יש למסד העברת הפרטים, לכל הפחות מס' ת.ז. של הקורבן על מנת לאתרו עת תידון בקשת האסיר לצאת לחופשות/שחרור מוקדם.
- **חוות דעת לאסירי "פרופיל אלמ"ב"** – חו"ד אלמ"ב מתבקשת לא רק עבור מי שנשפטו בגין עבירות אלמ"ב, אלא גם עבור אסירים שלהם עבר בעבירות אלמ"ב, טרם המאסר הנוכחי. מתבצע כיום מהלך לצמצום הגדרת אסירי "פרופיל"¹³.

רש"א – אבי דיאמנט, המפקח הארצי מטעם הראשות לשיקום האסיר מצביע על הגורמים המעכבים הבאים¹⁴:

- על מנת לבנות תוכנית שיקום, דורשים עובדי הרווחה בקהילה שלושה מפגשים עם האסיר (משמע – עליו לצאת לשלוש חופשות ולפיכך מדובר בשלושה חודשים). כאשר מדובר במאסר קצר, לדבריו ניתן להסתפק במפגש אחד בקהילה, שכן מדובר בשליש קצר וכל עיכוב יפגע בתועלת שניתן יהיה להפיק ממנו.
- נותנים מענה לכל האסירים, ללא יצירת סדרי עדיפויות.

סיכום והמלצות

- יש להקים **מזכירות ארצית**, שבראשה משפטן¹⁵, ובה מזכירי מחוזות הממונים על הכנת דיוני הוועדה – הן בכל הנוגע לקבלת חוות דעת כל הגורמים, הן בקביעת סדר היום וזאת בתיאום עם גורמי שב"ס, מבי"ן, אלמ"ב ורש"א, פרקליטות וסנגוריה ציבורית.

¹³ בשנת 2009 התקיימו 3,143 דיונים בוועדות אלמ"ב, מתוכן 555 דיונים בנוגע ל"אסירי פרופיל". בשב"ס 2.387 אסירי אלמ"ב נכון ליוני 2010, מתוכם 1,196 אסירים במחוז מרכז (כמחצית מכלל אסירי אלמ"ב). בהערכה גסה, רק כ- 20% מאסירי הפרופיל נמצאו כמי שאכן נדרשת לגביהם חו"ד בנושא אלמ"ב.

¹⁴ לא נעשה בירור מעמיק מול רש"א נוכח מגבלות התהליך, שלא נועד לחקור את רש"א, הגם שיש מקום לנסות ולבחון דרכים לשפר את פעילותה על אף קשייה התקציביים.

מזכירות זו גם תאפשר לסנגורים לקבל את החומר מבעוד מועד, במקום קצין השחרורים בשב"ס הנאלץ לעשות זאת כיום.

בטווח הארוך, מומלץ לבחון אפשרות שימוש והתאמה של "תיק ללא נייר" הנמצא בשלבי פיתוח במחלקת חנינות במשרד המשפטים, נוכח הדמיון בין התהליכים והמידע עליו הם מתבססים; המדובר בתיק אלקטרוני אשר מאפשר קישור לכל הגורמים הלוקחים חלק בוועדת שחרורים (שב"ס, פרקליטות, מערכת בתי המשפט, משטרה וכו') וניהול הבקשה, ויכול לאפשר גם גישה מרחוק לגורמים המעוניינים לעיין בתיק (בהתאם להרשאה כמובן). דבר זה יכול לאפשר הן לסנגורים, והן לחברי הוועדה לקרוא את התיק המלא מבעוד מועד (כיום רק נציגי היוהמ"ש עושים זאת).

● יש למנות רפרנט ארצי בכל אחד מן הגופים המעורבים בתהליך, שבאחריותו לפקח על יישום ההוראות וייעול התהליכים, ולהוות כתובת מרכזית לגורמים האחרים.

● יוקם פורום קבוע לרפרנטים למעקב אחר יישום תהליכי השיפור.

● יש להפיק דו"חות מעקב חודשיים באופן מיידי, ולהפיצם בקרב כל השותפים לתהליך, כמו גם מנכ"לי המשרדים המעורבים. כיום הגוף היחיד המפיק דו"חות מפורטים הינו שירות בתי הסוהר. הדו"חות יהיו:

* למעקב אחר סוג החלטות הוועדה (מספר דיונים נדחים)

* למעקב אחר גורמים לדחיית החלטות

* למעקב אחר מועד שחרורם של האסירים בהשוואה למועד המוקדם ביותר על פי דין.

● יש לקבוע יעדים ברורים לצמצום דיוני המשך והעיכוב בשחרור אסירים הנמצאים ראויים לשחרור על תנאי. אם במחוז מרכז יצומצמו ב – 10% ההחלטות על דיוני המשך (העומדים נכון ל – 2009 על 2,865 דיונים), ניתן יהיה לחסוך כ – 290 דיונים בשנה, משמע: כ – 16 ועדות.

● יש לקיים דיונים על בסיס תיק מלא ולהימנע מלכתחילה מקיום דיוני סרק (הבאת האסיר לדיון כאשר החומר בתיקו חלקי), ולחתור לקיום דיון אחד ויחיד ומלא בעניינו של כל אסיר על מנת למנוע עומס מיותר על ימי הדיון בוועדות; גם אם בשלב ראשון הדיון היחיד יתקיים במועד מאוחר יותר, יתאפשר תהליך החלטה קצר יותר בהעדר דיונים כפולים בפערי זמן גדולים.

¹⁵ צויין כי עד שנת 1994 הכנת תיקי ועדות השחרורים נעשתה בפרקליטות המדינה, בפיקוחם הישיר של הפרקליטים, שהופיעו בתיקים בל רחבי הארץ; התהליך שונה עקב מעבר שב"ס למבנה של גושים ומסיבות נוספות. פיקוחו של משפטן על מערך של למעלה מ – 12,000 דיונים בשנה, ובנוסף ועדות שחרורים מיוחדות הנוגעות לאסירי עולם, נראה מחויב המציאות שכן ההליך אינו מנהלי גרידא, כפי שניתן ללמוד מדו"ח זה.

● **יש ליעל תהליכים בתוך שב"ס במספר נושאים:**

1. זיהוי האסירים המועמדים ל – 2/3.
2. מיסוד נוהל של אבחון מוקדם ככל האפשר, של הגורמים שחוות דעתם רלבנטית לעניינו של האסיר, ופניה ישירה אליהם (דרך עו"ס).
3. הגדרת תבחינים בשיתוף עם מב"ן למתן חוות דעת בנוגע לאסירים עם היסטוריה של בעיות נפשיות שלא נזקקו לטיפול במהלך המאסר (על מנת להימנע מפניות סרק למב"ן).
4. שיפור זיהוי האסירים הזקוקים ל"סל שיקום", והכנתו מבעוד מועד¹⁶.
5. יצירת נוהל מיוחד לאסירים שמאסרם קצר ודינם נגזר בשלב מתקדם של המאסר, סמוך למועד ה – 2/3, להכנת חוות הדעת הנדרשות לדיון בשחרור המוקדם.
6. יידוע האסירים אודות הזכות לבקש סגור וטיפול בהליכי המנוי לפני התכנסות הוועדה.
7. הבניה של סדר הופעת האסירים בוועדה וידוע הסגורים.

● **יש לסייע לאלמ"ב ורש"א מול עובדי הרווחה בקהילה** – נוכח הקשיים שהעלו שני הגופים, התלויים בעובדי הרווחה בקהילה על מנת ליתן חוות דעתם, יש לפעול בשיתוף עם משרד העבודה והרווחה/מרכז השלטון המקומי לשיפור הקשר ושינוי דפוסי העבודה (צמצום מפגשי אסירים השפויים לתקופות קצרות עם גורמי קהילה; סיוע בזיהוי קורבנות אלמ"ב).

● **על משרד המשפטים לפעול מול משרדי הממשלה הרלבנטים – בט"פ, רווחה, בריאות** ולהבהיר את הנזקים הכלכליים הנגרמים כתוצאה מהעיכוב בעבודת ועדות השחרורים, על מנת להשפיע על הקצאת משאבים לגורמים שבתחום אחריותם¹⁷

● **מנוי שופטים כיו"ר הוועדה** – יש להרחיב את מאגר יושבי ראש הוועדה על מנת להבטיח את ניהולן התכליתי והיעיל של הוועדות. יש למסור לשופטים את דו"חות המעקב החודשיים של כלל הוועדות בכל הנושאים בהם יופקו דו"חות (לא דו"חות אישיים לכל שופט, אלא תמונה כוללת). יש לשקול מינוי שופטים מכהנים ל"תורנות ועדות שחרורים".

¹⁶ המדובר באסירים שזקוקים למעטפת תמיכה של גורמי בטוח לאומי ורווחה טרם יציאתם את הכלא; לא ניתן לשקול שחרורם מבלי שהדבר הוסדר, וגם הסדרת עניין זה מבעוד מועד נתון בידי שב"ס ודורש שיפור.

¹⁷ כגון רש"א, וכגון פקידה לד"ר בירגר ממב"ן...