

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

12.1 השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים

1. כידוע, סעיפים 9 ו-10 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר¹ (להלן: "החוק") קובעים את שיקולי הוועדה בבואה להחליט אם ראוי אסיר לשחרור על תנאי.
2. הנתונים המפורטים בתקנות הם בגדר רשימה פתוחה, בלתי ממצה, כעולה מסעיף 9 לחוק.
3. להלן יפורטו סדרי העבודה והשיקולים שיש לקחתם בחשבון ולפרטם במסגרת קביעת עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה והצגתה בפני ועדת השחרורים.

החומר לדיון בפני ועדת השחרורים

4. בכל מחוז בו מתקיימות הופעות בפני ועדות השחרורים, ייפתח בפרקליטות המחוז תיק ועדת שחרורים לכל אסיר שנידון לתקופת מאסר העולה על ששה חודשים.
 5. תיק ועדת השחרורים ייפתח לגבי כל אסיר:
 - א. עם קבלת הודעה מוועדת השחרורים או מנציבות בתי הסוהר כי עניינו של אסיר פלוני יובא בפני הוועדה. או,
 - ב. עוד לפני מועד זה, אם קיים חומר שימש כחומר עזר לבא כוח היועץ המשפטי לממשלה בהופעתו בפני ועדת השחרורים בעניינו של האסיר.
- תיק ועדת השחרורים שייפתח לאסיר יכלול כל חומר רלוונטי לעניינו, לרבות:
- א. חומר שנשלח על ידי מזכיר ועדת השחרורים.
 - ב. דו"ח קצין מבחן.
 - ג. פסקי דין שניתנו בעניינו של האסיר על ידי הערכאות השונות וכן כתבי אישום התלויים ועומדים נגדו.
 - ד. גיליון הרשעות קודמות מעודכן.
 - ה. דו"ח הוועדה לאלימות במשפחה (במקרים הרלוונטיים).
 - ו. דו"ח הוועדה לגילוי עריות (במקרים הרלוונטיים).

¹ חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, ס"ח 410.

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

ז. דו"ח מב"ן (במקרים הרלוונטיים).

ח. חומר הנוגע לאסיר והמצוי בידי הפרקליטות עקב דיונים קודמים של ועדת השחרורים בעניינו של האסיר.

ט. חוות דעת המשטרה.

י. חוות דעת שב"כ, אם האסיר מרצה מאסר בגין עבירה ביטחונית.

יא. מכתב שר המשפטים לגבי בקשת חנינה שהגיש האסיר, אם הגיש בקשה כזו, והעתק כתב החנינה או הפחתת העונש, אם ניתנו.

6. על הפרקליט המופיע בפני ועדת השחרורים לעמוד על כך שהדיון בוועדה בעניינו של אסיר יתקיים רק לאחר שבפני הוועדה הוצגו כל המסמכים והנתונים הרלוונטיים להחלטה על שחרורו המוקדם, ובכלל זה כל הנתונים המפורטים בתקנות, לרבות פסק הדין שניתן בעניינו ופסקי דין אחרים שניתנו נגדו בעבר, גיליון הרשעות קודמות מעודכן ודו"ח מנהל בית הסוהר. אם ריצה האסיר את עונשו ביותר מבית סוהר אחד, יש לוודא כי בפני הוועדה יימצאו חוות הדעת שניתנו על ידי כל אחד ממפקדי בתי הסוהר בהם ריצה את עונשו.

השיקולים שיש להביא בחשבון לגבי אסיר שעניינו מובא לדיון בפני ועדת השחרורים:

1. **שיקום האסיר:** יש לבחון קיומן של "ראיות מנהליות" המלמדות כי האסיר למד את לקחו וקיים סיכוי סביר לשיקומו. על שיקומו של האסיר ניתן ללמוד מהתנהגותו במהלך שהותו בבית הסוהר (ראו סעיף 9(6) לחוק). בנוסף, יש לבחון מהי התמונה המצטיירת מחוות הדעת שניתנו על ידי שירות המבחן והרשות לשיקום האסיר.

אם ניתנה חוות דעת מטעם הרשות לשיקום האסיר, יש לבחון מהי העמדה המובעת בה לעניין שחרורו המוקדם של האסיר. אם לפי חוות הדעת ניתן לשחרר את האסיר שחרור מוקדם ומוצעת תכנית לשיקומו, יש לבדוק מה מידת הפיקוח הנתונה לרשות על התוכנית, האם יש לאסיר מקום מגורים קבוע, מידת התאמתו לעבודה, האם יש מקום עבודה שנתן הסכמתו להעסיקו באופן סדיר והאם הממונה עליו במקום העבודה נתן הסכמתו להיות אחראי להסתגלותו. עוד יש לבדוק האם גובשה תוכנית טיפולית לאסיר בפיקוח הרשות.

אם מביעה חוות הדעת מטעם הרשות לשחרור האסיר עמדה שלילית בעניין שחרור של האסיר, יהווה הדבר עילה להתנגד לשחרורו המוקדם.

במקרים בהם כלל לא הוכנה חוות דעת מטעם הרשות לשחרור האסיר, על הפרקליט המופיע בפני ועדת השחרורים לבקש את דחיית מועד הדיון לשם קבלת חוות דעת.

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

חוות דעת הרשות לשיקום האסיר כשמה כן היא - חוות דעת ותו לא - עובדה שיש להדגיש בפני ועדת השחרורים במקרים המתאימים, ועל ועדת השחרורים להפעיל שיקול דעתה באופן עצמאי. על פי סעיף 9(8) לחוק, המשקל שיינתן לחוות הדעת מטעם הרשות לשיקום האסיר יגדל ככל שקטן יותר חלקו של עונש המאסר שנשא האסיר.

שיקומו של האסיר או צעדים שהוא עושה לקראת שיקום, עשויים להוות שיקול לשחרורו המוקדם. יחס חיובי שמגלה האסיר לפעולות שיקומיות שננקטו לגביו, גמילה משימוש בסמים מסוכנים ונתונים נוספים עשויים אף הם להילקח בחשבון, בהיעדרה של אינדיקציה למסוכנותו לציבור אם ישוחרר.

כאשר מדובר באסיר המכור לסמים או המצוי בהליך גמילה מסמים, יש לוודא כי תוכנה לו מסגרת טיפולית מתאימה.

כאשר מדובר באסיר הסובל מבעיות נפשיות, יש לוודא כי מתוכנן פיקוח מב"ן במקום מגוריו.

במקרים בהם הדבר רלוונטי, יש לדרוש את חוות דעת הוועדה לאלימות במשפחה או את חוות דעת הוועדה לגילוי עריות. עמדת המדינה תגובש במקרים אלה, תוך מתן המשקל הראוי להמלצה כפי שהובאה בחוות הדעת.

2. **מסוכנות:** מסוכנותו של האסיר היא שיקול מרכזי אליו יש להתייחס בהופעה בפני ועדת השחרורים. יש לבחון מהו הסיכוי, על סמך מכלול הנסיבות והמידע שיש אודות האסיר הספציפי, שהוא לא ישוב לפעילות עבריינית ויסכן את הציבור בתקופה בה ישוחרר ברשיון; לעניין זה, ראו גם עניין **אסיאס** ועניין **ועדת השחרורים - גוש צפון**². המסוכנות עשויה להילמד מהתנהגותו של האסיר ומנתונים ייחודיים לו, דוגמת קיומה של חוות דעת מקצועית הקובעת כי בשל מצבו הנפשי הוא עשוי לסכן את הציבור.

במקרים הרלוונטיים תגובש עמדת המדינה אשר למסוכנותו של האסיר תוך התחשבות בחוות דעת הוועדה לאלימות במשפחה או בחוות דעת הוועדה לגילוי עריות.

3. **מהות העבירה:** סוג העבירה בה הורשע האסיר, חומרתה הנגזרת מהאופי הפסול הטבוע בה, תוצאותיה, היקפה והנסיבות בהן נעברה, כל אלה צריכים להילקח בחשבון על ידי הוועדה ומן הראוי להדגיש נתונים אלה כאשר המדובר בעבירה חמורה מבחינת מהותה או נסיבותיה, וכאשר לביצוע העבירה תוצאות חמורות; לעניין זה ראו גם עניין **הוועד הציבורי נגד עינויים** (2001)³.

² עע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' **אסיאס**, פ"ד לז(2) 688 (1983); בג"ץ 4681/97 **היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים - גוש צפון**, פ"ד נא(4) 679 (1997).

³ בג"ץ 89/01 **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ועדת השחרורים, בית הסוהר מעשיהו**, פ"ד נה(2) 838 (2001).

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

4. **כתבי אישום תלויים ועומדים:** יש לבקש ולהדגיש בפני ועדת השחרורים כי עליה ליתן את המשקל המתאים לקיומם של תיקים תלויים ועומדים, לתוכנם של כתבי אישום אלה, לנסיבות ביצוע העבירה ותוצאותיה ולסוג העבירה, בעיקר כאשר העבירות בגינן הוגשו כתבי האישום הן מסוג העבירות שבגינן מרצה האסיר את עונש המאסר הנוכחי.

אם תלוי ועומד נגד האסיר תיק פלילי אחר שטרם הסתיים, והתיק נמצא בשלבי סיום אחרונים, יש לבקש את דחיית הדיון בוועדת השחרורים עד לקבלת תוצאות הדיון בתיק האחר. הוא הדין כאשר תלוי ועומד ערעור מטעם המדינה על קולת גזר הדין, וערעור זה עומד להיות נדון בקרוב בבית המשפט. אף במקרה כזה יש לבקש מהוועדה את דחיית הדיון עד לקבלת פסק דין בערעור.

5. **הרשעות קודמות:** עברו הפלילי של האסיר רלוונטי ככלל, ובפרט כאשר מדובר בעבירות מהסוג שבגינן הוא מרצה את עונש המאסר הנוכחי. הרשעות קודמות על עבירות דומות מהוות אינדיקציה למסוכנותו של האסיר ולהיעדר שיקום.

יש לשים דגש על מספרן של הרשעותיו הקודמות, מהותן, חומרתן, הנסיבות בהן בוצעו ותוצאותיהן.

כאשר מדובר באסיר שריצה בעבר עונשי מאסר, יש להתייחס לתכיפות בה ביצע את העבירות לאחר שחרורו הקודם מבית הסוהר, למהותן של העבירות הקודמות, למשך תקופת המאסר הקודמות שריצה ולסיבת שחרורו (האם שוחרר שחרור מוקדם, האם נבע שחרורו המוקדם מההערכה כי הוא השתקם או אינו מהווה סיכון). כמו כן יש לבחון האם זכה בעבר להקלות בעונשו על פי החלטת נשיא המדינה.

6. **התנהגות במהלך תקופת המאסר:** התנהגות טובה בבית הסוהר מהווה תנאי מקדמי לשחרור מוקדם ממאסר, אך לא די בה; ראו עניין **בן שטרית**, בעמ' 396.⁴

אסיר שהתנהגותו בבית הסוהר לא הייתה טובה, צריך הדבר להוות נימוק להתנגדות לשחרורו המוקדם. טיעון בדבר התנהגותו השלילית של האסיר עשוי להיסמך על שימוש בסמים מסוכנים על ידי האסיר, מעורבותו בפעילות עבריינית בין כתלי בית הסוהר או מחוץ להם, פגיעה ממשית שפגע באסירים, בסוהרים או בסדרי בית הסוהר, הרשעות או תיקים תלויים ועומדים נגד האסיר בגין עבירות פליליות שביצע במהלך שהותו בבית הסוהר. במקרה אחרון זה, על הפרקליט המופיע בפני ועדת השחרורים לבדוק קיומם של תיקים תלויים ועומדים והיכן עומדים תיקים אלה.

⁴ רע"ב 6/82 ועדת השחרורים מחנה מעשיהו נ' בן שטרית, פ"ד לז' (1) 393 (1983).

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

על התנהגות האסיר בבית הסוהר ניתן ללמוד מדו"ח מנהל בית הסוהר, מתיקו האישי של האסיר, מתיקים פליליים שנפתחו נגדו בגין עבירות שביצע בזמן המאסר, ממידע מודיעיני המצביע על פעילות עבריינית בבית הסוהר או מחוץ לו או על עבירות משמעת שביצע בין כתלי בית הסוהר. אסיר שריצה עונשו ביותר מבית סוהר אחד, יש לקבל דו"ח מנהל בית סוהר מכל בית סוהר בו ריצה את עונשו.

כאשר קיים מידע מודיעיני סודי של המשטרה לגבי האסיר, יש לדאוג כי יוכן לפני הדיון דו"ח מודיעיני משטרתי על ידי קצין מודיעין במטא"ר (קמב"ס), שיפרט את הידיעות המודיעיניות על נושאיהן והתאריכים הרלוונטיים. הדו"ח חסוי בפני האסיר ובא כוחו, ועל כן הוא יוגש לעיון הוועדה בלבד ויש לקבלו בחזרה עם תום הדיון.

כאמור, התנהגות טובה בבית הסוהר הינה בבחינת תנאי סף לשחרור מוקדם. שיקולים נוספים לשחרורו המוקדם של אסיר שהתנהגותו בבית סוהר טובה הם גילו הצעיר והבעת חרטה על ביצוע העבירה, בהיעדר הרשעות קודמות משמעותיות.

7. **עבירות מין ואלימות:** יש לוודא כי יובאו בפני הוועדה חוות דעת טיפוליות לגבי אסיר המרצה עונש מאסר בגין עבירות אלה (חוות דעת מפסיכולוגים, עובדים סוציאליים, רופאים וגורמים אחרים שבטיפולם היה האסיר). במידה וחוות הדעת אינן בידי הפרקליט המופיע לפני הדיון בוועדה, יש לבקש מהוועדה את דחיית הדיון ולבקש כי הוועדה תורה על הזמנת חוות הדעת החסרות. נימוק נוסף נגד שחרורו המוקדם של אסיר הינה העובדה כי קורבן מעשה העבירה מתגורר/ת בבית האסיר, או בקרבתו.

סעיף 19 לחוק זכויות נפגעי עבירה⁵ מעניק לנפגע עבירת מין או אלימות, כהגדרתה בחוק זה, זכות להביע את עמדתו בכתב בפני הוועדה לעניין הסיכון הצפוי משחרורו המוקדם של האסיר. החוק קובע כי הסעיף יוחל בהדרגה, על פי צווים שיוציאו שר המשפטים והשר לביטחון פנים (סעיף 29(ב) לחוק זכויות נפגעי עבירה). לכשיוחל הסעיף, על הפרקליט המופיע בפני ועדת השחרורים להדגיש בפני הוועדה כי עליה ליתן את המשקל המתאים לעמדת נפגע העבירה.

8. **דיונים קודמים בפני ועדת השחרורים:** אסיר שעניינו נדון בעבר על ידי ועדת השחרורים ולא שוחרר ברשיון, יש לבדוק מה היו נימוקי הוועדה שלא לשחררו והאם נימוקים אלה עודם עומדים בעינם.

⁵ חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001, ס"ח 183.

הנחיה מס' 12.1 - השיקולים שלפיהם תקבע עמדת בא כוח היועץ המשפטי לממשלה בוועדת השחרורים	הנחיות פרקליט המדינה
עדכון אחרון: כז בטבת התשס"ג, 1 ינואר 2003	7 אוגוסט 1991; 22 אפריל 2001; 15 יולי 2001; 1 אוגוסט 2002

9. **שיקולים כלליים:** לפי **חוק שחרור על-תנאי ממאסר** על ועדת השחרורים לשקול שיקולים של אינטרס הציבור והמשקל שיינתן לאינטרס הציבור יפחת ככל שגדל חלקו של עונש המאסר שריצה האסיר מעונש המאסר שהוטל עליו; ראו עניין **הוועד הציבורי נגד עינויים** (2001).

יש להדגיש בפני הוועדות את תפקידן בהגשמת האינטרס הציבורי. יש לבחון את האפשרות כי שחרור האסיר יביא לפגיעה חמורה באמון הציבור, במערכת המשפט ובאפקטיביות של אכיפת החוק, בהרתעת הרבים או באינטרס ציבורי חשוב אחר. כן יש לבחון האם שחרורו יוצר יחס בלתי סביר בין חומרת העבירה ונסיבותיה לבין תקופת המאסר שישא בפועל אם ישוחרר, האם השחרור יפגע בערכי יסוד של החברה ומה תהא השפעת ההחלטה על ערכי כיבוד החוק במדינת ישראל ועל גיבוש נורמות ההתנהגות הראויות.

כאשר דינו של אסיר נגזר עובר לחקיקת החוק הנדון, יש להדגיש בפני ועדות השחרורים כי עליהן להדריך עצמן באיזון שעשה בית המשפט בגזר הדין שניתן בעניינו של האסיר. גזר הדין משקף שיקולים שונים שנלקחו בחשבון על ידי בית המשפט, לרבות חומרת העבירה, תוצאותיה ונסיבותיו האישיות של הנאשם, והוא ניתן מתוך הנחה, כי לכל היותר, ישוחרר האסיר לאחר שריצה שני שלישים מעונשו. בנסיבות אלה, ולאור חקיקת **החוק לשחרור מוקדם של אסירים**⁶, מן הראוי שהוועדה תיקח בחשבון כי ישנם מקרים בהם שחרור אחרי ריצוי מחצית העונש מנוגד לאיזון האינטרסים שנעשה על ידי בית המשפט בגזר הדין ויש בו אף למנוע מימושו של שיקול הגמול בגזר הדין.

כגוף מנהלי, מונחים שיקוליה של ועדת השחרורים על ידי פסיקת בג"ץ, בנוסף לחוק. על פי פסיקת בג"ץ, על ועדת השחרורים לפעול בסבירות, בהגינות, ללא אפליה או שרירות ועל החלטתה להתקבל לאחר ששקלה את מכלול השיקולים הרלוונטיים, בהתחשב בנסיבות המקרה. שיקולים אלה צריכים להנחות אף את הפרקליטים המופיעים בפני ועדת השחרורים.

החלטת ועדת השחרורים בדבר מתן רשיון חופש צריכה להינתן בסמוך ככל האפשר למועד כניסת הרשיון לתוקף. כך, לדוגמא, נקבע על ידי בית המשפט העליון כי החלטה שאסיר ישוחרר ממאסרו בעוד תשעה חודשים איננה סבירה, שכן הנסיבות הרלוונטיות לקבלת ההחלטה עשויות להשתנות במהלך תקופה זו; ראו עניין **ועדת השחרורים - גוש צפון**.

⁶ חוק לשחרור מוקדם של אסירים (תיקוני חקיקה), התשס"א-2001, ס"ח 138.