

טיוטת חוק שחרור על תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3),
התשפ"ג-2023 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מחליטים:

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק שחרור על תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ג-2023, המצ"ב.
- ב. להסמיק את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להקדים את הדיון בהצעת החוק.
- ד. בהתאם לסעיף 88(ב) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת, להתיר את הקריאה השנייה בהצעת החוק ביום הנחתה על שולחן הכנסת.

דברי הסבר

רקע כללי

חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן – החוק) קבע, בהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, כי תוקם יחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר (להלן – היחידה). הוראת השעה הוארכה לתקופה של שנתיים נוספות בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ב-2021, והיא **צפויה לפקוע ביום 15.10.2023**. היחידה היא יחידה מינהלית ייעודית אשר הוסמכה לבחון בקשות לשחרור על-תנאי של אסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופה של שלושה חודשים עד שנה, למעט אסירים שנדרשת בעניינם חוות דעת מיוחדת כמפורט בגוף החוק, ולמעט קטין שנגזר עליו עונש מאסר העולה על שישה חודשים, ולקבל החלטות בבקשות אלה. סמכות זו הוקנתה ליחידה חלף הסמכות שהיתה נתונה קודם לכן לנציב בתי הסוהר לשחרור על תנאי ממאסר אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שישה חודשים, אשר עמד בתנאים שנקבעו לעניין זה בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן – חוק שחרור על-תנאי ממאסר). סמכותה של היחידה הורחבה מעבר לסמכות הנציב האמורה, לדון בבקשה לשחרור על-תנאי ממאסר של אסיר הנושא עונש מאסר העולה על שישה חודשים ואינו עולה על שנה, ואשר קודם לכן בקשתו התבררה בפני ועדת השחרורים.

הצורך בהקמת היחידה האמורה עלה לאחר שהתברר כי המנגנונים הקיימים לשחרור על-תנאי ממאסר של אסירים אינם נותנים מענה מיטבי ומותאם לאסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופות קצרות. כך למשל, הניסיון המצטבר משנות פעילותן של ועדות השחרורים לימד כי התהליך הכרוך בקיום דיוני ועדות השחרורים לגבי אסירים אלה, הכולל הכנת חוות דעת מקצועיות לוועדת השחרורים, עירוב מספר גורמים מקצועיים לצורך הבאת מידע בפני ועדת השחרורים, כינוס הוועדה ועריכת דיונים בהשתתפות הצדדים, כאשר לעיתים נערכים מספר דיונים בעניינו של כל אסיר, אינו מאפשר היערכות לדיונים והשלמתם במועד רלוונטי לצורך שחרורם על תנאי. כך נוצר קושי משמעותי בניהולן היעיל של הוועדות וביכולתן להשלים במועד את הדיון בבקשות אסירים לשחרור על תנאי ממאסר, בפרט כאשר מדובר באסירים שנגזרו עליהם תקופות מאסר קצרות, אשר לעתים מקוזזות מתקופת המעצר, דבר המקשה עוד יותר על השלמת התהליך מבעוד מועד.

הניסיון העלה כי גם הליך השחרור על-תנאי בידי נציב בתי הסוהר, בעניינם של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר העולות על שלושה חודשים ואינן עולות על שישה חודשים, היה כרוך בקשיים שונים. כך, בין השאר, העובדה שנציב בתי הסוהר עצמו אמור היה להכריע בבקשות פרטניות לשחרור על-תנאי של אסירים כאמור, לצד שאר משימותיו כראש הארגון, הנושא באחריות לכלל הפעילות בשירות בתי הסוהר, ולא ועדה מקצועית ייעודית, בדומה להרכב ועדת השחרורים, היוותה הסדר בלתי יעיל.

כדי לספק מענה לקשיים אלה גובש מנגנון ייחודי ומותאם לאסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות של עד שנה ממאסר, באופן שיאפשר בחינה במועד של בקשות לשחרור על תנאי של אסירים כאמור, בשים לב למאפייניה של אוכלוסייה זו ולאופי ההליך המתאים בעניינה, ותוך הקלת העומס המוטל על ועדות השחרורים, והוא היחידה. היחידה הוסמכה, ככלל, לקבל החלטות על יסוד בקשה בכתב של האסיר ועל בסיס מסמכים

שיונחו בפניה, בלא קיום דיון בנוכחות האסיר, בא כוחו או בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, בשונה מההליך המתקיים בפני ועדות השחרורים. מתכונת זו משקפת איזון מתאים בין הצורך בקיום דיונים יעילים, בלוח זמנים התואם את משך המאסרים ומועדי השחרור, מצד אחד, ואת הצורך להבטיח כי מתקיימת בחינה מקצועית ומופעל שיקול דעת כנדרש, בגיבוש ההחלטה האם האסיר ראוי לשחרור והאם שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור, בהתאם לדרישות חוק שחרור על-תנאי ממאסר, מצד שני. כדי לשמור על איזון זה לא הוחלה סמכות היחידה, כאמור, על אסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופות העולות על ששה חודשים ואין עולות על 12 חודשים בשל עבירות מין, אלימות במשפחה, או אסירים הסובלים מהפרעה נפשית, כלשון החוק – אשר לגביהם נדרשות חוות דעת מקצועיות מיוחדות, ואשר יש מקום לקיים לגביהם דיון במעמד הצדדים בפני ועדות השחרורים.

כאמור, הוראת השעה הוארכה לתקופה של שנתיים נוספות בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ב-2021. זאת, לאחר שנמצא כי בתקופת הוראת השעה נראה היה כי עבודת היחידה אכן הביאה לייעול בקבלת ההחלטות בעניין שחרורם על תנאי של האסירים שעניינם מובא בפניה, וכי עבודתה מסייעת באופן משמעותי לעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת החלטה בעניינם. עם זאת, בתקופה זו הושפעה עבודת היחידה וכן היקף האסירים שעניינם הובא לדיון בפניה מאירועים הנובעים מההתמודדות עם נגיף הקורונה. כן הושפעה עבודת היחידה מהוראת שעה שחלה בתקופה זו ואשר הרחיבה באופן ניכר את תקופות השחרור המינהלי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (ואשר הוארכה מאז, בשינויים מסוימים). לכן, היה קושי להסתמך באופן מלא על הנתונים מתקופת פעילותה של היחידה ולקבל באותו מועד החלטה באשר להסדר הקבע שיש להחיל בעניין זה.

הנתונים שנאספו מתקופת פעילותה של היחידה עד היום, מצביעים על כך שאכן הקמת היחידה הביאה לייעול בקבלת ההחלטות בעניינם של אסירים שנידונו לתקופות מאסר שאינן עולות על שנה. כך, למשל, הנתונים מצביעים על עליה ניכרת בשיעור האסירים שנידונו לעונשי מאסר שמעל שלושה חודשים ועד ששה חודשים ושחרורו על-תנאי ממאסר, בהשוואה לנתוני השחרור על-תנאי של אוכלוסייה זו בשנים שקדמו להקמת היחידה. עוד נראה כי עבודת היחידה, במתווה שנקבע בהוראת השעה, תורמת לשיפור ניכר בעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת ההחלטות. ראוי לציין כי למעלה ממחצית האסירים המשתחררים בהחלטת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים משתחררים על-תנאי תחת תוכניות שיקום, רובם בהתאם להמלצות הרשות לשיקום האסיר, אשר פיתחה לצורך כך תוכניות שיקום קצרות-מועד שיתאימו לתקופות שחרור קצרות.

לצד האמור, הועלו בעת האחרונה הצעות לשינויים באשר להיקף סמכויותיה של היחידה בכל הנוגע לאוכלוסיית האסירים שהיא דנה בעניינם. הצעות אלה מצריכות בחינה וליבון עם כלל הגורמים הרלוונטיים בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי ההסדר החוקי בעניין. לנוכח האמור, מוצע להאריך את תקופת הוראת השעה בשנה וחודשיים. בתקופה זו ילובנו הסוגיות שהועלו לאחרונה, במטרה לקבל החלטה בדבר הפיכתה של הוראת השעה להסדר קבע בתחום זה על כן, ובשל פגיעתה הצפויה של הוראת השעה, מיד עם חזרת הכנסת מפגרת הקיץ, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק בממשלה ולהסמיך את ועדת השרים לחקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם

לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת ההצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה
לא רלוונטי.

תקציב

לא צפויה השפעה על תקציב המדינה

השפעת ההצעה על מצבת כח אדם

לא צפויה השפעה על תקנים במשרדי הממשלה וברשויות אחרות.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר לביטחון לאומי – מאשר את קידום ההצעה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא
אין.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

עמדת היועצת המשפטית של משרד המשפטים היא כי אין מניעה משפטית בהעלאת ההצעה (ראו חוות דעת מצורפת).

סיווגים*

סיווג ראשי: 07 חקיקה ממשלתית.

תחום פעולה עיקרי: 07 אכיפת החוק.

מגיש: שר המשפטים

ט"ז בתמוז התשפ"ג
05 ביולי 2023

טיוטת חוק

א. שם החוק המוצע

חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה)(תיקון מס' 3), התשפ"ג-2023

ב. מטרת החוק המוצע, הצורך בו, עיקרי הוראותיו והשפעתו על הדין הקיים

מוצע להאריך בשנה וחודשיים, עד ליום י"ד בכסלו, התשפ"ה (15 בדצמבר 2024), את תוקפו של חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018, שמכוחו פועלת בשירות בתי הסוהר היחידה לשחרור ממאסרים קצרים (להלן – היחידה), ואשר אמור לפקוע ביום ל' בתשרי, התשפ"ד (15 באוקטובר 2023). מדובר ביחידה מינהלית ייעודית אשר הוסמכה, במסגרת הוראת שעה, לבחון בקשות לשחרור על-תנאי של אסירים הנושאים עונשי מאסר שבין שלושה חודשים לשנה ולקבל החלטות בבקשות אלה.

הארכת תקופת הוראת השעה נדרשת על-מנת לאפשר בחינת הצעות שהועלו לאחרונה לשינויים באשר להיקף סמכויותיה של היחידה בכל הנוגע לאוכלוסיית האסירים שהיא דנה בעניינם. הצעות אלה מצריכות בחינה וליבון עם כלל הגורמים הרלוונטיים בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי ההסדר החוקי בעניין. בתקופה זו ילובנו ההצעות שהועלו לאחרונה, במטרה לקבל החלטה בדבר הפיכתה של הוראת השעה להסדר קבע בתחום זה.

ג. עיקרי החוק המוצע

מוצע לתקן את חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018, כך שתוקפה של הוראת השעה יוארך בשנה וחודשיים, עד ליום י"ד בכסלו, התשפ"ה (15 בדצמבר 2024).

ד. השפעת החוק המוצע על חוקים קיימים

הוראת השעה תתוקן בהתאם למוצע.

ה. השפעת החוק המוצע על התקציב ועל התקן המנהלי של המשרד היוזם, משרדים אחרים ורשויות

אחרות

אין השפעה.

ו. הופץ תזכיר ביום י' בתמוז התשפ"ג (29.6.2023)

בעקבות הערות שהתקבלו לתזכיר, שונה ההסדר המוצע.

ז. עמדת מנהל מערך ייעוץ וחקיקה והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה – אין מניעה משפטית לקידום הצעת החוק.

ח. להלן נוסח טיוטת החוק המוצע ודברי הסבר:

1. תיקון סעיף 1 בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 - הוראת שעה), התשע"ח-2018¹, בסעיף 1, המילים "של חמש שנים" - יימחקו ואחרי "(15 באוקטובר 2018)" יבוא "עד יום י"ד בכסליו התשפ"ה (15 בדצמבר 2024)".

דברי הסבר

חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 - הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן - הוראת השעה) קבע, בהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, כי תוקם יחידה לשחרור ממאסרים קצרים (להלן - היחידה). מדובר ביחידה מינהלית ייעודית אשר הוסמכה לבחון בקשות לשחרור על-תנאי של אסירים הנושאים עונשי מאסר שבין שלושה חודשים לשנה ולקבל החלטות בבקשות אלה. סמכות זו הוקנתה ליחידה חלף הסמכות שהיתה נתונה קודם לכן לנציב בתי הסוהר לשחרר על תנאי ממאסר אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שישה חודשים, אשר עמד בתנאים שנקבעו לעניין זה בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן - חוק שחרור על-תנאי ממאסר). סמכותה של היחידה הורחבה כאמור מעבר לסמכות הנציב האמורה, לדון בבקשה לשחרור על-תנאי ממאסר של אסיר הנושא עונש מאסר העולה על שישה חודשים ואינו עולה על שנה, ואשר קודם לכן בקשתו התבררה בפני ועדת השחרורים.

היחידה אינה מוסמכת לדון בעניינם של אסירים שנדרשת בעניינם חוות דעת מיוחדת לפי סעיפים 11 ו-12 לחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א - 2001 (להלן - חוק שחרור על-תנאי ממאסר) (קרי, אסירים הנושאים עונש מאסר בשל עבירת אלימות, עבירת מין או עבירת מין בתוך המשפחה, וכן אסירים הלוקים בנפשם), אשר נידונו לעונש מאסר העולה על שישה חודשים ואינו עולה על 12 חודשים. הסמכות לדון בעניינם של אסירים אלה נותרה בידי ועדת השחרורים מאחר שמדובר בתיקים מורכבים שבהם נדרש לקבל חוות דעת מגורמים מקצועיים ייחודיים ולקיים בחינה מקצועית מיוחדת בשאלת מסוכנותו של האסיר ועל כן יש חשיבות לקיומו של דיון בנוכחות האסיר ובא כוחו וכן בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, היחידה אינה מוסמכת לדון בענייניו של קטין שנגזר עליו עונש מאסר העולה על שישה חודשים, והסמכות לדון בבקשה לשחרור על תנאי כאמור נותרה בידי ועדת השחרורים כגורם המתאים לדון בהיבטים הייחודיים לקטין ובאפשרויות שיקומו. זאת, בפרט לנוכח השינויים שחלו בהליך זה בשנים האחרונות במסגרת תוכנית הרצה ("פיילוט") בוועדות השחרורים לקטינים המתקיימות בכלא אופק, ואשר במסגרתה ניתן דגש, בין השאר, על השתתפותו של האסיר בהליך ועל הדיאלוג המתקיים בינו לבין ועדת השחרורים, וכן מול שאר הגורמים השותפים להליך זה, כרכיב בעל חשיבות בשיקומו.

¹ ס"ח התשע"ח, עמ' 888; התשפ"ג, עמ' 25.

הצורך בהקמת מנגנון כאמור עלה, לאחר שהתחוויר כי המנגנונים הקיימים לשחרור על-תנאי ממאסר של אסירים אינם נותנים מענה מיטבי ומותאם לאסירים השפוטים לעונשי מאסר לתקופות קצרות של עד שנת מאסר. הניסיון המצטבר משנות פעילותן של ועדות השחרורים לימד כי התהליך הכרוך בקיום דיוני ועדות השחרורים לגבי אסירים אלה, הכולל הכנת חוות דעת מקצועיות לוועדת השחרורים, עירוב מספר גורמים מקצועיים לצורך הבאת מידע בפני ועדת השחרורים, כינוס הוועדה ועריכת דיונים בהשתתפות הצדדים, כאשר לעיתים נערכים מספר דיונים בעניינו של כל אסיר, אינו מאפשר היערכות לדיונים והשלמתם במועד רלוונטי לצורך שחרור-על תנאי. כך נוצר קושי משמעותי בניהולן היעיל של הוועדות וביכולתן להשלים במועד את הדיון בבקשות אסירים לשחרור על תנאי ממאסר, בפרט כאשר מדובר באסירים שנגזרו עליהם תקופות מאסר קצרות, אשר לעתים מקוזזות מתקופת המעצר ובכך מקשות עוד יותר על השלמת התהליך מבעוד מועד.

הניסיון העלה כי גם הליך השחרור על-תנאי על ידי נציב בתי הסוהר בעניינם של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר העולות על שלושה חודשים ואין עולות על ששה חודשים, היה כרוך בקשיים שונים. כך, בין השאר, העובדה שנציב בתי הסוהר עצמו נדרש להכריע בבקשות פרטניות לשחרור על-תנאי של אסירים כאמור לצד שאר משימותיו כראש הארגון, הנושא באחריות לכלל הפעילות בשירות בתי הסוהר, ולא ועדה מקצועית ייעודית, בדומה לוועדת השחרורים, היוותה הסדר בלתי יעיל.

כדי לספק מענה לקשיים אלה גובש מנגנון ייחודי ומותאם לאסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות, באופן שיאפשר בחינה במועד של בקשות לשחרור על תנאי של אסירים כאמור, בשים לב למאפייניה של אוכלוסייה זו ולאופי ההליך המתאים בעניינה, ותוך הקלת העומס המוטל על ועדות השחרורים, והוא היחידה.

היחידה הוסמכה, ככלל, לקבל החלטתה בהליך מינהלי, על יסוד בקשה בכתב של האסיר ועל בסיס מסמכים שיונחו בפניה, בלא שיתקיים בפניה דיון בנוכחות האסיר, בא כוחו או בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, בשונה מההליך המתקיים בפני ועדות השחרורים. מתכונת זו משקפת איזון מתאים בין הצורך בקיום דיונים יעילים, בלוח זמנים התואם את משך המאסרים ומועדי השחרור, מצד אחד, ואת הצורך להבטיח כי מתקיימת בחינה מקצועית ומופעל שיקול דעת כנדרש, בגיבוש ההחלטה האם האסיר ראוי לשחרור והאם שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור, בהתאם לדרישות חוק שחרור על-תנאי ממאסר, מצד שני. כדי לשמור על איזון זה לא הוחלה סמכות היחידה, כאמור, על אסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופות העולות על ששה חודשים ואין עולות על 12 חודשים בשל עבירות מין, אלימות במשפחה, או אסירים החולים במחלת נפש או הסובלים מהפרעה נפשית, כלשון חוק שחרור על תנאי ממאסר – אשר לגביהם נדרשות חוות דעת מקצועיות מיוחדות, ואשר יש מקום לקיים לגביהם דיון במעמד הצדדים בפני ועדות השחרורים. בדומה, כפי שצוין, לא הוחלה סמכות היחידה על אסיר קטין הנושא עונש מאסר העולה על שישה חודשים, בשים לב לחשיבות שיש במקרים אלה לדיון במעמד הצדדים להליך השיקום של האסיר הקטין ולמחויבותו אליו.

הוראת השעה הוארכה לתקופה של שנתיים נוספות בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה)(תיקון), התשפ"ב-2021. זאת, לאחר שנמצא כי בתקופת הוראת השעה נראה היה כי עבודת היחידה אכן הביאה ליעול בקבלת ההחלטות בעניין שחרור על תנאי של האסירים שעניינם מובא בפניה, וכי עבודתה מסייעת באופן משמעותי לעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת החלטה בעניינם. עם זאת, בתקופה זו הושפעה עבודת היחידה וכן היקף האסירים שעניינם הובא לדיון בפניה מאירועים

הנובעים מההתמודדות עם נגיף הקורונה. כן הושפעה עבודת היחידה מהוראת השעה שחלה בתקופה זו ואשר הרחיבה באופן ניכר את תקופות השחרור המינהלי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971 (ואשר הוארכה מאז, בשינויים מסוימים). לכן, היה קושי להסתמך באופן מלא על הנתונים מתקופת פעילותה של היחידה ולקבל באותו מועד החלטה באשר להסדר הקבע שיש להחיל בעניין זה.

הנתונים שנאספו מתקופת פעילותה של היחידה עד היום, מצביעים על כך שאכן הקמת היחידה הביאה לייעול בקבלת ההחלטות בעניינם של אסירים שנידונו לתקופות מאסר שאינן עולות על שנה. כך, למשל, הנתונים מצביעים על עליה ניכרת בשיעור האסירים שנידונו לעונשי מאסר שמעל שלושה חודשים ועד ששה חודשים ושחררו על-תנאי ממאסר, בהשוואה לנתוני השחרור על-תנאי של אוכלוסייה זו בשנים שקדמו להקמת היחידה. עוד נראה כי עבודת היחידה, במתווה שנקבע בהוראת השעה, תורמת לשיפור ניכר בעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת ההחלטות. ראוי לציין כי למעלה ממחצית האסירים המשתחררים בהחלטת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים משתחררים על-תנאי תחת תוכניות שיקום, רובם בהתאם להמלצות הרשות לשיקום האסיר, אשר פיתחה לצורך כך תוכניות שיקום קצרות-מועד שיתאימו לתקופות שחרור קצרות.

לצד האמור, הועלו בעת האחרונה הצעות לשינויים באשר להיקף סמכויותיה של היחידה בכל הנוגע לאוכלוסיית האסירים שהיא דנה בעניינם. הצעות אלה מצריכות בחינה וליבון עם כלל הגורמים הרלוונטיים בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי ההסדר החוקי בעניין. לנוכח האמור, מוצע להאריך את תקופת הוראת השעה בשנה וחודשיים. בתקופה זו ילובנו הסוגיות שהועלו לאחרונה, במטרה לקבל החלטה בדבר הפיכתה של הוראת השעה להסדר קבע בתחום זה.

סעיף 1 נוכח הצורך בבחינת הצעות שהועלו בעת האחרונה לשינויים באשר להיקף סמכויותיה של היחידה בכל הנוגע לאוכלוסיית האסירים שהיא דנה בעניינם, בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי ההסדר החוקי בעניין, מוצע להאריך את תקופת הוראת השעה בשנה וחודשיים. בתקופה זו ייבחנו הצעות אלה במטרה לקבל החלטה בדבר הפיכתה של הוראת השעה להסדר קבע בתחום זה.



חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

נושא הצעת ההחלטה:

טיטות חוק שחרור על תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ג-2023 – הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן – החוק) קבע, בהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, כי תוקם יחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר (להלן – היחידה). הוראת השעה הוארכה לתקופה של שנתיים נוספות בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ב-2021, והיא צפויה לפקוע ביום 15.10.2023. היחידה היא יחידה מינהלית ייעודית אשר הוסמכה לבחון בקשות לשחרור על-תנאי של אסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופה של שלושה חודשים עד שנה, למעט אסירים שנדרשת בעניינם חוות דעת מיוחדת כמפורט בגוף החוק, ולמעט קטין שנגזר עליו עונש מאסר העולה על שישה חודשים, ולקבל החלטות בבקשות אלה.

סמכות זו הוקנתה ליחידה חלף הסמכות שהיתה נתונה קודם לכן לנציב בתי הסוהר לשחרר על תנאי ממאסר אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שישה חודשים, אשר עמד בתנאים שנקבעו לעניין זה בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן – חוק שחרור על-תנאי ממאסר). סמכותה של היחידה הורחבה מעבר לסמכות הנציב האמורה, לדון בבקשה לשחרור על-תנאי ממאסר של אסיר הנושא עונש מאסר העולה על שישה חודשים ואינו עולה על שנה, ואשר קודם לכן בקשתו התבררה בפני ועדת השחרורים.

הצורך בהקמת היחידה האמורה עלה לאחר שהתברר כי המנגנונים הקיימים לשחרור על-תנאי ממאסר של אסירים אינם נותנים מענה מיטבי ומותאם לאסירים הנושאים עונשי מאסר לתקופות קצרות. כך למשל, הניסיון המצטבר משנות פעילותן של ועדות השחרורים לימד כי התהליך הכרוך בקיום דיוני ועדות השחרורים לגבי אסירים אלה, הכולל הכנת חוות דעת מקצועיות לוועדת השחרורים, עירוב מספר גורמים מקצועיים לצורך הבאת מידע בפני ועדת השחרורים, כינוס הוועדה ועריכת דיונים בהשתתפות הצדדים, כאשר לעיתים נערכים מספר דיונים בעניינו של כל אסיר, אינו מאפשר היערכות לדיונים והשלמתם במועד רלוונטי לצורך שחרור-על תנאי. כך נוצר קושי משמעותי בניהולן היעיל של הוועדות וביכולתן להשלים במועד את הדיון בבקשות אסירים לשחרור על תנאי ממאסר, בפרט כאשר מדובר באסירים שנגזרו עליהם תקופות מאסר קצרות, אשר לעתים מקווצות מתקופות המעצר, דבר המקשה עוד יותר על השלמת התהליך מבעוד מועד.

הניסיון העלה כי גם הליך השחרור על-תנאי בידי נציב בתי הסוהר, בעניינם של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר העולות על שלושה חודשים ואין עולות על שישה חודשים, היה כרוך בקשיים שונים. כך, בין השאר, העובדה שנציב בתי הסוהר עצמו אמור היה להכריע בבקשות פרטניות לשחרור על-תנאי של אסירים כאמור, לצד שאר

משימותיו כראש הארגון, הנושא באחריות לכלל הפעילות בשירות בתי הסוהר, ולא ועדה מקצועית ייעודית, בדומה להרכב ועדת השחרורים, היוותה הסדר בלתי יעיל.

כדי לספק מענה לקשיים אלה גובש מנגנון ייחודי ומותאם לאסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות של עד שנת מאסר, באופן שיאפשר בחינה במועד של בקשות לשחרור על תנאי של אסירים כאמור, בשים לב למאפייניה של אוכלוסייה זו ולאופי ההליך המתאים בעניינה, ותוך הקלת העומס המוטל על ועדות השחרורים, והוא היחידה.

היחידה הוסמכה, ככלל, לקבל החלטות על יסוד בקשה בכתב של האסיר ועל בסיס מסמכים שיונחו בפניה, בלא קיום דיון בנוכחות האסיר, בא כוחו או בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, בשונה מההליך המתקיים בפני ועדות השחרורים. מתכונת זו משקפת איזון מתאים בין הצורך בקיום דיונים יעילים, בלוח זמנים התואם את משך המאסרים ומועדי השחרור, מצד אחד, ואת הצורך להבטיח כי מתקיימת בחינה מקצועית ומופעל שיקול דעת נדרש, בגיבוש ההחלטה האם האסיר ראוי לשחרור והאם שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור, בהתאם לדרישות חוק שחרור על-תנאי ממאסר, מצד שני. כדי לשמור על איזון זה לא הוחלה סמכות היחידה, כאמור, על אסירים המרצים עונשי מאסר לתקופות העולות על ששה חודשים ואינן עולות על 12 חודשים בשל עבירות מין, אלימות במשפחה, או אסירים הסובלים מהפרעה נפשית, כלשון החוק – אשר לגביהם נדרשות חוות דעת מקצועיות מיוחדות, ואשר יש מקום לקיים לגביהם דיון במעמד הצדדים בפני ועדות השחרורים.

כאמור, הוראת השעה הוארכה לתקופה של שנתיים נוספות בחוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"ב-2021. זאת, לאחר שנמצא כי בתקופת הוראת השעה נראה היה כי עבודת היחידה אכן הביאה לייעול בקבלת ההחלטות בעניין שחרורם על תנאי של האסירים שעניינם מובא בפניה, וכי עבודתה מסייעת באופן משמעותי לעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת החלטה בעניינם. עם זאת, בתקופה זו הושפעה עבודת היחידה וכן היקף האסירים שעניינם הובא לדיון בפניה מאירועים הנובעים מההתמודדות עם נגיף הקורונה. כן הושפעה עבודת היחידה מהוראת שעה שחלה בתקופה זו ואשר הרחיבה באופן ניכר את תקופות השחרור המינהלי לפי סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר (נוסח חדש), התשל"ב-1971 (ואשר הוארכה מאז, בשינויים מסוימים). לכן, היה קושי להסתמך באופן מלא על הנתונים מתקופת פעילותה של היחידה ולקבל באותו מועד החלטה באשר להסדר הקבע שיש להחיל בעניין זה.

הנתונים שנאספו מתקופת פעילותה של היחידה עד היום, מצביעים על כך שאכן הקמת היחידה הביאה לייעול בקבלת ההחלטות בעניינם של אסירים שנידונו לתקופות מאסר שאינן עולות על שנה. כך, למשל, הנתונים מצביעים על עליה ניכרת בשיעור האסירים שנידונו לעונשי מאסר שמעל שלושה חודשים ועד ששה חודשים ושחררו על-תנאי ממאסר, בהשוואה לנתוני השחרור על-תנאי של אוכלוסייה זו בשנים שקדמו להקמת היחידה. עוד נראה כי עבודת היחידה, במתווה שנקבע בהוראת השעה, תורמת לשיפור ניכר בעמידה בלוחות הזמנים הנדרשים לשם קבלת ההחלטות. ראוי לציין כי למעלה ממחצית האסירים המשתחררים בהחלטת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים משתחררים על-תנאי תחת תוכניות שיקום, רובם בהתאם להמלצות הרשות לשיקום האסיר, אשר פיתחה לצורך כך תוכניות שיקום קצרות-מועד שיתאימו לתקופות שחרור קצרות.

לצד האמור, הועלו בעת האחרונה הצעות לשינויים באשר להיקף סמכויותיה של היחידה בכל הנוגע לאוכלוסיית האסירים שהיא דנה בעניינם. הצעות אלה מצריכות בחינה וליבון עם כלל הגורמים הרלוונטיים בטרם תתקבל החלטה בדבר שינוי ההסדר החוקי בעניין. לנוכח האמור, מוצע להאריך את תקופת הוראת השעה בשנה וחודשיים. בתקופה זו ילובנו הסוגיות שהועלו לאחרונה, במטרה לקבל החלטה בדבר הפיכתה של הוראת השעה להסדר קבע בתחום זה.

על כן, ובשל פגיעתה הצפויה של הוראת השעה, מיד עם חזרת הכנסת מפגרת הקיץ, מוצע לאשר עקרונית את טיוטת החוק בממשלה ולהסמיך את ועדת השרים לחקיקה לאשר, על דעת הממשלה, את נוסחה הסופי של הצעת החוק שתוגש לכנסת. כמו כן, ועל מנת לזרז את הליך החקיקה בכנסת, מוצע לפנות ליו"ר ועדת הכנסת לפי תקנון

הכנסת, בבקשה לכנס את הוועדה, כדי שתחליט על קיצור תקופת ההנחה של הצעת החוק לפני הדיון בקריאה הראשונה, בהתאם לאמור בסעיף 81 לתקנון הכנסת, וכן בבקשה להתיר את הדיון בקריאה השנייה ביום הנחת הצעה על שולחן הכנסת, לפי סעיף 88 לתקנון הכנסת.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
לא נמצאו קשיים משפטיים באישור הצעת ההחלטה.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
היועץ המשפטי למשרד לביטחון לאומי סבור כי אין מניעה בקידום ההחלטה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את הצעה:
לעמדת היועצת המשפטית למשרד המשפטים אין מניעה משפטית באישור הצעת ההחלטה.

לאה רקובר, עו"ד
היועצת המשפטית למשרד המשפטים

ט"ז בתמוז התשפ"ג

5 ביולי 2023