

15 במאי 2016

לכבוד
מר יואל הדר
היועץ המשפטי
המשרד לביטחון פנים

הנדון: הערות לתזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (שחרור מינהלי), התשע"ו-2016

1. עמדתנו היא, כי לא זו בלבד שאין בתזכיר החוק כדי להקל על הצפיפות בבתי הכלא אלא שהוא צפוי להגביל עוד יותר את היקף השחרור המנהלי ומשום כך הוא עלול להגביר את הצפיפות הקיימת.

ביטול סעיף 268 - תקן הכליאה:

2. על פניו ביטול תקן הכליאה והחובה לקיים שחרור מנהלי קבוע ורציף ללא תלות בתקן הכליאה הינו מבורך. אלא שלמיטב ידיעתנו, במהלך השנים בוצע השחרור המנהלי באופן קבוע ורציף, למעט מספר מקרים בשנים 2012 ו-2015. כך, לדוגמה, המשרד לביטחון פנים דיווח לוועדת הפנים של הכנסת, כי במהלך השנים 2012-2014 96% מהאסירים השתחררו בשחרור מנהלי.¹
3. משמעות הדבר היא כי רובם ככולם של האסירים, העומדים בתנאי השחרור המנהלי, אכן שוחררו כדבר שבשגרה. כך, לדוגמה, הסבירה גב' קטרין בן צבי את הדברים בפני ועדת הפנים בדיון מיום 18.11.14: "כל מי שיכול להשתחרר בשחרור מנהלי, משתחרר כבר שנים... גם אם הפער יהיה של 1000 [אסירים בין המצבת בפועל לתקן הכליאה] עדיין רק 30 אנשים מגיעים לתאריך שלהם בכל יום."
4. לאור זאת, הטענה המופיעה בדברי ההסבר, כי ביטול תקן הכליאה והשחרור המינהלי השוטף הצפוי כתוצאה מכך נועדו "להתמודד בצורה הראויה ביותר עם הצפיפות", משוללת כל יסוד.
5. השינוי העיקרי הגלום בביטול תקן הכליאה הוא בכך שהוא צפוי לחסוך למשרד לביטחון פנים ולשב"ס את הצורך לחזור מדי שנה ולקבוע באישור וועדת הפנים את תקן הכליאה.
6. יש להזכיר, כי שחרור מנהלי מתקיים מזה כעשרים שנים ולמרות זאת, מצב הצפיפות בבתי הסוהר לא השתפר כמעט כלל בתקופה זו. המסקנה המתבקשת מדברים אלו היא, כי השחרור המנהלי במתכונתו הנוכחית או במתכונת המוצעת בתזכיר החוק אינו מהווה פתרון לבעיית הצפיפות, אף לא בטווח הרחוק.
7. בהעדר סטנדרט מחייב לשטח מחייה מינימאלי לכל אסיר באשר הוא, אין במנגנון השחרור המנהלי כדי לצמצם את בעיית הצפיפות החמורה.

¹ מצגת "תקן כליאה בשירות בתי הסוהר לשחרור מנהלי" הוצגה בפני ועדת הפנים של הכנסת, 18.11.14.

8. לא זו בלבד שתזכיר החוק לא יביא להרחבה של השחרורים המנהלים ולשיפור מצב הצפיפות, הוא צפוי אף להגביל עוד יותר את היקפם ולהחמיר את מצוקת הצפיפות.
9. תזכיר החוק מעניק בידי גורמים שונים (שב"ס, משטרת ישראל, רשויות הביטחון או "חוות דעת מקצועית") את הסמכות לקבוע בחוות דעת כי אסיר מסוים מסוכן לציבור ומשום כך הוא לא יזכה לשחרור מנהלי אף אם הוא עומד בתנאי השחרור המנהלי הקבועים בחוק. לטעמנו, מדובר בסעיף בלתי סביר ופסול.
10. ראשית, האיזון שמבקש תזכיר החוק לעשות בין הצורך להקל על הצפיפות בבתי הסוהר לבין הצורך בשמירה על ביטחון המדינה ושלום הציבור, נעשה כבר במסגרת תיקון מס' 41 לפקודת בתי הסוהר. תיקון זה כבר נתן מענה לחשש שמא אסיר המסכן את שלום הציבור ישוחרר בשחרור מנהלי וזאת באמצעות ביטול השחרור המנהלי של אסירים שאינם זכאים לשחרור מוקדם. הגבלת השחרור המנהלי הוחלה בסופו של דבר רק על אסירים "כבדים" יותר, כאלה שנשפטו לארבע שנות מאסר ומעלה, מתוך רצון לשמור על אותו איזון ראוי ולמנוע הגבלה יתרה על השחרורים המנהליים לגבי אסירים "קלים" יותר.
11. כך, לגבי אסירים שנשפטו לארבע שנים ומעלה, מתקיימת בכל מקרה בחינת מסוכנותם במסגרת ההחלטה על שחרורם המוקדם בהתאם לסעיף 9 לחוק שחרור על תנאי ממאסר. על כן אין מקום לקיים בחינה כפולה כפי שמוצע בתזכיר החוק על ידי מתן שיקול דעת נרחב כל כך לשורה של גורמים, שחוות דעתם ממילא מובאת בפני הוועדות לשחרור על תנאי ממאסר.
12. תזכיר החוק עשוי אף ליצור מצב אבסורדי, לפיו לאחר שוועדת שחרורים בחנה את מסוכנותו של אסיר, דחתה את חוות הדעת המקצועיות וקבעה כי ניתן לקצר את תקופת מאסרו בשליש משום ששוכנעה ש"האסיר ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור", ימנע נציב שב"ס את שחרורו על סמך אותן חוות דעת.
13. שנית, סעיף 168 פותח פתח להחלטות שרירותיות ובלתי סבירות שייצרו הבחנה בלתי חוקית בין אסירים בעלי נתונים זהים. התזכיר קובע כי די בחוות דעת "מקצועית", מבלי שמוגדר אפילו מיהו אותו גורם "מקצועי" שרשאי לתת את חוות הדעת, הקובעת כי קיים חשש ממשי ששחרורו יגרום לפגיעה בביטחון המדינה או בשלום הציבור, כדי שהנציב לא יורה על השחרור המנהלי.
14. משמעות הדבר, כי לנציב אין שיקול דעת בעניין זה אלא הוא מחויב למנוע את שחרורו המנהלי של אסיר, אשר נקבע לגביו בחוות דעת של גורם מקצועי כלשהו כי הוא מסוכן. כבילת שיקול דעתו של הנציב לחוות הדעת שניתנת על ידי שב"ס או כל גורם אחר הינה פסולה ומנוגדת לעקרון עצמאות שיקול הדעת המנהלי.
15. אמנם אין לאסיר זכות קנויה להשתחרר בשחרור מנהלי אולם יש לו הזכות כי ינהגו בו בשוויון ביחס לאסירים דומים ויש לו הזכות כי החלטה על מניעת שחרורו המנהלי תתקבל על בסיס מלוא השיקולים הרלוונטיים, בהליך הוגן ותוך שניתנת לו זכות טיעון. בענייננו, קובע סעיף 168 המוצע הליך מנהלי פסול שחורג מכללי המנהל התקין.

16. על החשיבות של הזכות לשוויון בשחרור המנהלי ניתן ללמוד מסעיף 68ד(ג), הקובע כי אסירים בעלי יתרת מאסר זהה ישוחררו באותו המועד אף אם בכך תקטן תפוסת האסירים מתקן הכליאה וזאת "כדי לשמור על שוויוניות בשחרור המינהלי, בין אסירים בעלי נתונים זהים".²
17. סעיף 68 המוצע הינו העתק מדויק של סעיף 9(7) לחוק שחרור על תנאי ממאסר: "חוות דעת על האסיר שנתנו שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל או רשויות הביטחון, ובמקרים המתאימים גם חוות דעת מקצועיות, בין השאר בנושא גילוי עריות, אלימות במשפחה ובריאות הנפש". בעוד בחוק שחרור על תנאי ממאסר חוות הדעת האמורה אינה אלא אחד ממגוון השיקולים שבוחנת וועדת השחרורים בבואה להחליט אם ראוי אסיר לשחרור על-תנאי, סעיף 68 מעמיד את חוות הדעת כשיקול היחיד בהחלטה **שמחויב** הנציב לקבל על מניעת השחרור המנהלי.
18. שלישית, השחרור המנהלי של אסירים מתייחס ל"פרקי זמן שוליים שנותרו מן המאסר שנגזר עליהם".³ כך, לדוגמה, לגבי אסירים שנשפטו לפחות מארבע שנים, יחול שחרור מוקדם של בין שבועיים לתשעה שבועות. מדובר באסירים שבכל מקרה שחרורם ללא כל תנאי צפוי בתוך מספר שבועות בודדים ומשום כך שאלת מסוכנותם לצורך החלטה על קיצור מזערי כל כך של מאסרם כמעט שאינה רלוונטית.

דיון שנתי בוועדת הפנים וחובת דיווח:

19. ביטול סעיף 68 ב' המוצע בתזכיר צפוי לבטל גם את סמכות וועדת הפנים לאשר את תקן הכליאה ואת הצורך בהתכנסות שנתית של כל הגורמים הרלוונטיים בוועדת הפנים לצורך כך. הדיונים בנושא תקן הכליאה בוועדת הפנים שימשו במהלך השנים מסגרת לדיון רחב הרבה יותר בנושא הצפיפות בבתי הכלא בפרט ותנאי המחיה של אסירים בכלל. הדיונים בוועדת הפנים משמשים מנגנון ביקורת ופיקוח פרלמנטרי וציבורי חשוב מעין כמותו ולכן אין לוותר עליו בהקשר זה.
20. לאור זאת יש להבטיח, כי ועדת הפנים תמשיך לקיים את תפקידה הפעיל בתחום זה באמצעות המשך קיום דיונים שנתיים בנושא. אין להסתפק בחובה הקבועה בסעיף 68 למסור לוועדה דיווח על מספר האסירים ששוחררו בשחרור מנהלי מדי שנה. מוצע להחליף את המילים "השר ימסור לוועדת הפנים" במילים "השר יציג בפני ועדת הפנים".
21. כמו כן, מוצע להוסיף לסעיף 68 את החובה לדווח לכנסת גם בעניין מספר האסירים אשר לא שוחררו בשחרור מנהלי במהלך השנה הקודמת על פי כל אחת מהקטגוריות הקיימות: משום שהם שפוטים לתקופה העולה על 4 שנים וועדת השחרורים החליטה שלא ישוחררו על תנאי (לפי הגדרת "אסיר" הקבועה בסעיף 68א) או, ככל שסעיף 68 המוצע יקודם, משום שהנציב הורה שלא לשחררם בשל מסוכנותם.

לסיכום

22. בשנים האחרונות אנו עדים למגמה של צמצום השחרור המנהלי. מגמה זו באה לידי ביטוי הן בתיקון מס' 41 לפקודה, הן בניסיון להביא לקביעת תקן כליאה גבוה מדי שלא יאפשר שחרור מנהלי רציף כפי שארע לפני שנה והן בפרשנות החוק על ידי המשרד לביטחון פנים ושב"ס באופן

²דברי ההסבר להצעת חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (תיקון מס' 13) (שחרור מנהלי), התשנ"ג-1993 ש.ס.³

שמצמצם את היקף השחרור המנהלי. תזכיר החוק המוצע צפוי לצמצם עוד את השחרור המנהלי ולפגוע בתכליתו להקל במעט את הצפיפות וזאת דווקא כאשר הנתונים מעידים על כך ששטח המחיה לאסיר הינו מחפיר ולא השתפר כלל בשני העשורים האחרונים.

23. אין ספק כי מדובר במנגנון מנהלי שמוטב היה לו לא היה בו צורך, אולם נוכח הצפיפות החמורה, אשר שוללת יום את זכותם של אסירים ועצורים לתנאי מחייה ראויים ופוגעת בכבודם, ראוי היה לו המשרד לביטחון פנים היה דווקא מרחיב את השחרור המנהלי ונוקט בצעדים משמעותיים שיתמודדו באופן אפקטיבי עם המצוקה הקשה.

24. אין כל בסיס לטענה המופיעה בדברי ההסבר כאילו השינויים המוצעים בתזכיר נועדו להתמודד עם מצוקת הצפיפות באופן ראוי. ככל שהמשרד לביטחון פנים מבקש להמשיך ולקדם את תזכיר החוק, ראוי, לכל הפחות, כי יוצגו נתונים עובדתיים והערכות התומכים בעמדתו. כך, לדוגמה, מהו מספר האסירים שצפוי להשתחרר כתוצאה מתיקון החוק ביחס למספר המשוחררים לפני התיקון? כיצד צפוי שינוי החוק להשפיע על שטח המחיה לאסיר?

לאור כל האמור לעיל, **עמדתנו היא כי יש לדחות את ההצעה להוסיף את סעיף 68 לחוק וכי ביטול תקן הכליאה המוצע בתזכיר אינו צפוי להביא לשיפור בשטח המחיה המוקצה לאסירים. נוכח הצפיפות החמורה בבתי הסוהר ובהעדר כל פתרון אחר, אין לשנות את האיזון הקיים כיום במנגנון השחרור המנהלי באופן שעלול להביא לצמצום נוסף בשימוש בכלי זה.**

בברכה,
אן סוצ'יו, עו"ד