

## קבלת החלטות בוועדת שחרורים: מבט ביקורתי

אימוץ ההמלצות של ועדת דורנר מסמן עלייה בתשומת הלב הניתנת להליך השחרור המוקדם על תנאי ולשיקולים הראויים במסגרתו. בכל זאת, למרות השינויים הפרוצדורליים והמבניים בפעילות של ועדות השחרורים לא עלה אחוז המשתחררים על תנאי. המאמר מבקש לדון בשני כשלים קוגניטיביים משמעותיים שחברי הוועדה חשופים להם – שנאת החרטה (Regret Aversion או Anticipated Regret) והעדפת המצב הקיים (Status Quo Bias). מדובר בהטיות שונות ונבדלות זו מזו, אך שילובן מחזק את ההטיה הקוגניטיבית של כל אחת מהן בנפרד. כך, העדפת המצב הקיים (על פני שינוי לטובה או לרעה) מתחזקת במיוחד כשאין בה סיכוי לחרטה וכשבסטייה מהמצב הקיים יש פוטנציאל לחרטה. בהקשר של שחרורים מוקדמים, משמעות הדבר היא שחברי הוועדה יעדיפו להשאיר אסיר בכלא על פני החלטה "אקטיבית" לשחררו על תנאי, משום שהשארתו בכלא אינה מחייבת אותם לתהות שמא ישוב האסיר לפשוע. במאמר נסביר מדוע חברי הוועדה חשופים במיוחד לכשלים קוגניטיביים אלה, מצב היוצר קושי מובנה להטמיע וליישם את המלצות ועדת דורנר בלא מנגנונים משלימים שיסיעו לעקוף כשלים אלה. בעקבות כשלים אלה נציע לשקול רפורמות שיועילו לוועדה להגשים באופן מיטבי הן את המטרה המקורית של המחוקק והן את המסקנות של ועדת דורנר. ראשית נציע לאמץ את דעת המיעוט בבג"צ 89/01 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ועדת השחרורים (עניין שקולניק) – לצמצם פוזיטיבית את הוראות סעיף 10(א) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, ואולי אף להחליפו בהוראה מפורשת שלפיה אין לשקול את אינטרס הציבור או את מידת אמונו במערכת המשפט. הצעתנו השנייה נוגעת לנתונים המוצגים לוועדה: יש להדגיש את נסיבות סביבתו של האסיר הקונקרטי באמצעות שימוש רב יותר בתסקירים הנוגעים לקהילה של האסיר ולהשפעת מאסרו על משפחתו ועל סביבתו הקרובה. עם זאת, נבקש להגביר את המודעות של ועדת השחרורים לנתונים הסטטיסטיים המעודדים שחרור מוקדם בהתאם לנתוני האסיר הקונקרטי. שלישית, נציע לבסס מנגנון דיווח על החלטות לדחייה של בקשות שחרור, כדי לאסוף נתונים על העילות

\* דביר יוגב, בוגר תואר במשפטים ותואר בכלשנות מאוניברסיטת תל-אביב, מתמחה בסנגוריה הציבורית הארצית. איילת כרמלי, בוגרת תואר במשפטים ותואר בהיסטוריה מאוניברסיטת תל אביב, מתמחה במשרד עו"ד תדמור ושות' פרופ' יובל לוי ושות'. הכותבים מעוניינים להודות לאורן גזל-אייל, לנתנאל דגן, לאלון הראל ולרביע אגבריה על הערותיהם המעולות והמועילות, וכן לחגית לרנאו על השיחות המחכימות ועל הידע הרב ששיתפה איתנו.

המרכזיות שבגינן בקשות נדחות וכדי לאפשר בקרה ורפלקציה על פעילותן של ועדות השחרור.

## מבוא

"[אולמרט] ריצה שני שלישי מעונשו. אני חושבת שזה הזמן לאמץ גם את מידת הרחמים"<sup>1</sup> במועד שבו אמרה שרת המשפטים איילת שקד דברים אלה טרם התקבלה ההחלטה של ועדת השחרורים בעניין שחרורו המוקדם של ראש הממשלה לשעבר. בצד עמדת השרה, המעמידה את מידת הרחמים כשיקול בהחלטה של ועדת השחרורים, אפשר למצוא עמדות שלפיהן האינטרס הפרטני של האסיר הוא השיקול המהותי שצריך לכוון את הוועדות; לפי גישה דומיננטית אחרת – שעליה עמדה ועדת דורנר, וגם מאמר זה יתבסס עליה – חשיבותו של שחרור על תנאי טמונה בהשפעתו החברתית החיובית. עם זאת, נראה כי הליך קבלת ההחלטות בוועדה טרם משקף שינוי תפיסה ראוי זה. יישום ההמלצות המהותיות של ועדת דורנר – הגברת השימוש בשחרור על תנאי כדי לצמצם את שיעורי הכליאה – מחייב לתת את הדעת על הליך קבלת ההחלטות בוועדות השחרורים ועל הפעלת שיקול הדעת של חברי הוועדה. לדעתנו הליך זה והשיקולים הראויים במסגרתו עדיין אינם מובנים דיים,<sup>2</sup> וחשוב לעמוד עליהם כדי לקדם את התכליות הראויות של שחרור מוקדם.

היבטים אלה טרם נבחנו לעומק בישראל. במאמר זה נבקש להציע הסבר מתחום הכלכלה ההתנהגותית העשוי להאיר באור חדש את עבודת הוועדה, וממילא את האופן שבו יש לחשוב על רפורמות הנוגעות אליה.<sup>3</sup> אם כן, המאמר נועד לפתוח צוהר ביקורתי להליך קבלת ההחלטות בוועדות השחרורים: איננו מבקשים רק להצביע על בעיה מבנית בהליך זה, אלא ליצור מוטיבציה למחקרים אמפיריים שירחיבו את הידע על היבט זה בפעילות הוועדה ויובילו לרפורמות מהותיות.

נוסף על דיון בהליך הכולל של קבלת ההחלטה נתמקד בסעיף 10(א) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן: "חוק שחרור על תנאי"), המאפשר לוועדה להתחשב בשיקולי מידתיות במסגרת ההחלטה אם להעניק שחרור כאמור. להלן נטען כי ניסוחו הנוכחי של הסעיף יוצר פתח לא מידתי להתחשבות בשיקולי "פופולריות", ובכך הוא מהווה את אחד הגורמים לקיפאון היחסי בשיעורי השחרור של אסירים. יתרה מזו: לטענתנו ניסוחו של

1 טל שלו, "שקד לוואלה! NEWS: אולמרט ריצה שני שלישי ממאסרו, זה הזמן לרחמים" וואלה! NEWS (20.6.2017).

2 על כך יש להוסיף כי הוועדה פועלת בתוך כותלי בית הסוהר והחלטותיה אינן מפורסמות. ראו נתנאל דגן שחרור מוקדם ממאסר: הסמכות המשחררת ושיקול דעתה בעיצוב העונש 67 (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת בר אילן – הפקולטה למשפטים, 2014).

3 מאמר זה שואב את השראתו, ובמידה רבה מהווה המשך, למאמר שדן באופן שבו כשלים קוגניטיביים עלולים להוביל למעצרים מיותרים; אלון הראל ודביר יוגב "הרהורים נוגים על מעצרים מיותרים" הסניגור 21, 234 (2016).

הסעיף מחזק ומעצים כשלים קוגניטיביים משמעותיים הנוגעים לחברי הוועדה, ואלה עלולים להשפיע על כלל המקרים הנדונים לפני הוועדה ולא רק על מקרי הקצה. במאמר נבקש לדון בשניים מכשלים אלה – שנאת החרטה (Regret Aversion או Anticipated Regret) והעדפת המצב הקיים (Status Quo Bias), כפי שהודגמו במגוון תחומים (משפטיים ואחרים).<sup>4</sup> מדובר בהטיות שונות ונבדלות זו מזו, אך שילובן מחזק את ההטיה הקוגניטיבית של כל אחת מהן בנפרד. כך, העדפת המצב הקיים (על פני שינויו לטובה או לרעה) מתחזקת במיוחד כשאין בה סיכוי לחרטה, ואילו בסטייה מהמצב הקיים יש פוטנציאל לחרטה. בהקשר של שחרורים מוקדמים, משמעות הדבר היא העדפה להשאיר אסירים בכלא על פני החלטה "אקטיבית" לשחררם על תנאי. במצב הקיים, השארת אסירים בכלא מצמצמת את מידת החרטה האפשרית של חברי הוועדה משום שהם אינם נדרשים לתהות שמא ישוב האסיר לפשוע. במאמר נסביר מדוע חברי הוועדה חשופים במיוחד לכשלים קוגניטיביים אלה, מצב היוצר קושי מובנה להטמיע וליישם את החלטות דוח דורנר ללא מנגנונים משלימים שייצעו לעקוף כשלים אלה. בקצרה, כשלים אלה מבהירים כי בהתלבטות בין שחרור אסיר לבין סירוב לשחררו תעדיף הוועדה לסרב ולהותירו במאסר. להלן נעמיד לביקורת את סעיף 10(א) ואת דעת הרוב בעניין שקולניק, שבמידה רבה משקפת את הבסיס לחקיקתו. הדיון יתחשב גם בתיקון 113, שהתווה את השיקולים הצריכים להנחות את שיקול הדעת השיפוטי בענישה. מהלך הדיון יהיה כדלקמן: תחילה נציג את החוק, את מטרותיו ואת ההסדרים שנקבעו בו לעניין הרכב הוועדה והשיקולים שעליה לשקול. לאחר מכן נפנה לדון בעניין שקולניק ובחקיקת סעיף 10(א), ונסקור את דוח פלמור, את דוח דורנר ואת הנתונים העדכניים. בהמשך נעבור לדיון כללי בשנאת החרטה ובהעדפת המצב הקיים ונבהיר מדוע הם מטים את החלטות הוועדה. בעקבות כשלים אלה נציע לשקול רפורמות שיועילו לוועדה להגשים באופן מיטבי הן את המטרה המקורית של המחוקק והן את המסקנות של ועדת דורנר.

## א. ועדות השחרורים וחוק שחרור על תנאי ממאסר

בשנים האחרונות הופנה לעבר ועדות השחרורים זרקור שנועד לבחון את פעילותן. כיום הוועדות פועלות מכוח חוק שחרור על תנאי, שנועד להסדיר את הליך השחרור על תנאי מבחינה פרוצדורלית, ליצור אחידות ולהבהיר אילו שיקולים מהותיים עומדים בבסיסו.<sup>5</sup>

4 על שנאת חרטה ראו Eyal Zamir, *LAW PSYCHOLOGY AND MORALITY* (2015), כן ראו את המאמר הקנוני על שנאת חרטה בהקשרים של ליטיגציה ופשרות: C. Guthrie, *Better Settle than Sorry: The Regret Aversion Theory of Litigation Behavior*, U. ILL. L. REV. 43 (1999) (להלן: "Guthrie"). על העדפה של סטטוס קוו ראו Russell Korobkin, *The Status Quo Bias and Contract Default Rules*, CORNELL L. REV. 83 (1998), Deborah H. Gruenfeld & Jared Preston, *Upending the Status Quo: Cognitive Complexity in U.S. Supreme Court Justices Who Overturn Legal Precedent*, PERSONALITY AND SOC. L. PSY. BULLETIN 26 (2000), Brian J.M. Quinn, *Shareholder Lawsuits, Status Quo Bias, and the Adoption of the Exclusive Forum Provision*, UC DAVIS L. REV. 45 (2011).

5 ראו הצעת חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001, ה"ח 2979, בעמ' 534.

בפועל נראה כי הייתה לחוק השפעה שלילית על מספר השחרורים על תנאי. דו"ח פלמור<sup>6</sup> משנת 2010 הראה כי בעשרים השנים שבין 1990 ל-2010 חלה ירידה חדה במספר האסירים שאושר להם שחרור על תנאי והצביע על ליקויים בפעילות הוועדות; דו"ח דורנר<sup>7</sup> משנת 2015 חזר על ממצאים אלה. אם בשנת 1990 שוחררו כ-63.4% מהאסירים שעניינם נדון בוועדה, בשנים שבין 2010 ל-2012 ירד מספר השחרורים ל-33%. דוח דורנר המליץ להכניס שינויים פרוצדורליים ומהותיים בהליך השחרור ולהרחיב, ככלל, את השימוש בוועדות שחרורים. השחרור המוקדם הוגדר ככלי הראוי למימוש ההמלצה העיקרית של הוועדה – להפחית את מספר האסירים הכלואים בישראל. בדוח נכתב כי לוועדת השחרורים תפקיד חשוב גם בבחירה של אפיק שיקומי עבור אסירים, שיועיל הן בהפחתת הרצידיביזם והן ביעול של מדיניות הכליאה בישראל בכלל.

נתונים עדכניים מראים כי למרות ההטמעה של רוב ההמלצות הנוגעות לליקויים מנהליים שהוצעו בדוח פלמור ובדוח דורנר (שאומץ בהחלטת ממשלה 1840<sup>8</sup>), לא חל שינוי ניכר בשיעור ההחלטות לשחרור.<sup>9</sup> לשיטתנו, אחד ההסברים האפשריים לסטגנציה היחסית באחוז ההחלטות לשחרור (מאז הבדיקה שנערכה בשנת 2010) הוא שלא די בתיקון ליקויים מבניים אם לא נלווית אליו התייחסות לליקויים מהותיים בהליך קבלת ההחלטות של חברי ועדות השחרורים. לשם כך יש להירש, ראשית, לאופן שבו התעצב הליך זה בפסיקה ולבסוף בחקיקה, ולאחר מכן לבחון אותו תחת אור ביקורתי.<sup>10</sup> אנו סבורים כי יש לתת את הדעת על כך שהחלטות הוועדה מושפעות באופן מבני מהטיות קוגניטיביות חזקות: שנאת חרטה והעדפת המצב הקיים. הטיות אלה מועצמות נוכח סעיף 10(א) ונוכח העובדה שחלק ניכר

6 משרד המשפטים – מחלקת חנינות ועדות השחרורים – דו"ח בדיקה (2010) (להלן: דוח פלמור).

7 הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול דין וחשבון (2015) (להלן: דוח דורנר).

8 משרד ראש הממשלה ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל (החלטה מספר 1840 של הממשלה מיום 11.8.2016).

9 כפי שנדון בהרחבה בהמשך, קשה ללמוד מהנתונים העדכניים על מגמה ברורה בנוגע להחלטות הוועדה, הן משום שחסרים נתונים רבים שאינם נאספים והן משום שהנתונים הקיימים מגיעים ממקורות שונים שאינם תואמים זה לזה. ראו מרכז המחקר והמידע של הכנסת, היבטים בעבודת ועדות השחרורים 12 (2017) (להלן: עבודת ועדות השחרורים 2017), שם נכתב כי בשנת 2016 עמד שיעור האסירים הפליליים ששוחררו על תנאי, מתוך כלל האסירים הפליליים ששוחררו, על 13% בלבד, ואילו בשנים 2014 ו-2015 שוחררו בהתאמה 15.1% ו-15.4% לעומת זאת, מנתוני הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א) עולה כי בשנת 2015 שוחררו מבתי הכלא בישראל 7,339 אסירים, מהם כ-73% לאחר ריצוי מאסר מלא וכ-27% בשחרור מוקדם. כמו כן, ייתכן שהשחרור המוקדם נעשה זמן רב לאחר ריצוי שני שלישי מהמאסר, אך אין נתונים בנוגע לכך. ראו הרשות לשיקום האסיר סיכום שנת עבודה 2015, 28 (2016) (להלן: רש"א 2015).

10 לבסוף נציע גם שכדי להתקדם בכיוון זה יש לעשות מחקרים אמפיריים, איכותניים כמו גם כמותיים, שייטיעו בהסקת מסקנות מושכלת. ראו, לדוגמה, Edward E. Rhine, Joan Petersilia, & Kevin R. Reitz, *The Future of Parole Release: A Ten-Point Reform Plan*, in 46 CRIME AND JUSTICE: A REVIEW OF RESEARCH 279 (Michael Tonry ed., 2017) (להלן: ריין, פטרסיליה ורייץ "עתיד השחרור המוקדם"), שם נדונות עשר הצעות לרפורמה בהליך השחרור המוקדם ובפעילות ועדות השחרורים בארצות הברית, הנשענות על מסד מחקרי מקיף.

מהאסירים בישראל שפוטם לפרקי זמן קצרים ולכן אינם נהנים מתכנית שיקום או משיקום בכלא. נדגיש: איננו טוענים שסעיף 10(א) או המאסרים הקצרים הם שמובילים להטיות הקוגניטיביות, אלא שההטיות כרוכות אינהרנטית בעבודת הוועדה (אלא אם נעשה ניסיון מודע למזער את השפעתן), ואילו סעיף 10(א) ותקופות המאסר הקצרות, המונעים תכניות שיקום, מחריפים את השפעתן.

עד שנת 2001 הוסדרה פעילותן של ועדות השחרורים בפקודת בתי הסוהר,<sup>11</sup> בחוק העונשין<sup>12</sup> ובתקנות העונשין. פעילותן נדונה לעומק בשנת 1991 בדוח ועדת קרפ,<sup>13</sup> שמסקנותיו כללו המלצה להסדיר אותה בחוק אחד, שיפרט את השיקולים שעל הוועדות לשקול. כעשור לאחר מכן, בשנת 2001, גובשו המלצות אלה לחוק שחרור על תנאי.<sup>14</sup> חשיבותו העיקרית של החוק החדש הייתה בכך שכינס לדבר חקיקה אחד את כלל ההוראות העוסקות בשחרור מוקדם. החוק כולל כמה חידושים בהשוואה למצב ששרר עובר לחקיקתו.<sup>15</sup> ראשית, החוק הסדיר לראשונה את השיקולים שעל ועדות השחרורים לשקול בבואן להחליט אם אסיר ראוי לשחרור מוקדם. טרם חקיקת החוק קיבלו הוועדות החלטות לאור השיקולים שהותוו בפסיקה עד אותה עת.<sup>16</sup> בעניין אסיאס<sup>17</sup> הביע השופט ברק את העמדה שיש לגבש קריטריונים שישמשו את ועדות השחרורים, יכניסו אחידות בעבודתן ויאפשרו ביקורת שיפוטית וציבורית.<sup>18</sup> בסיס נוסף לעמדה זו נמצא בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שדרש עמידה בפסקת ההגבלה לצורך פגיעה בזכויות אדם (ובהן, לענייננו, צידוק להמשך שלילתה של חירות או הפסקתה כפי שנקבע על ידי הוועדה).<sup>19</sup> בהתאם לכל אלה נחקק סעיף 9 לחוק שחרור על תנאי, הקובע אילו שיקולים תשקול הוועדה ומפרט רשימה לא סגורה של נתונים שעליה לבחון בקבלת ההחלטה. שיקולים אלה כוללים את התנהגותו של האסיר בכלא, את סיכויי שיקומו ואת הסיכון הצפוי לשלום הציבור. שיקולים אלה מדגישים את יחודיותו של שלב השחרור המוקדם כשלב הצופה פני עתיד, שבו ניתן דגש להצדקות התועלתניות לענישה (בעיקר שיקום ומניעה), בשונה משלב גזירת הדין, שמטבעו צופה פני עבר ונועד להגשים בעיקר שיקולי הלימה.<sup>20</sup>

- 11 ס' 28-31 לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971.
- 12 ס' 49-51 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ס"ח 226.
- 13 הוועדה בנושא שחרור מוקדם של אסירים בידי ועדת השחרורים דין וחשבון הוועדה בנושא שחרור מוקדם של אסירים בידי ועדת השחרורים (1991) (להלן: דוח ועדת קרפ).
- 14 תקנות העונשין (דרכי ענישה) (סדרי דין בוועדת שחרורים וסדרי הפניה אליה), התשט"ו-1954.
- 15 לסקירת המצב המשפטי עובר לחקיקת החוק ולשינויים שקבע החוק ראו דוח דורנר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 40-44.
- 16 על כך ראו שם, בעמ' 40, וכן נתנאל דגן "שיקולי אינטרס הציבור בהליך השחרור המוקדם" עלי משפט יא 619, 626 (2014) (להלן: דגן, "אינטרס הציבור").
- 17 ע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' אסיאס, פ"ד לו(2) 688, 689 (1983).
- 18 שם, בעמ' 699.
- 19 חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, התשנ"ב-1992, ס"ח 150.
- 20 בהתאם, בשנת 2012 נחקק תיקון 113 לחוק העונשין (תיקון מס' 113) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשע"ב-2012, ס"ח התשע"ב 2230, 102 (להלן: תיקון 113). סעיף 40ב לחוק קובע כי עקרון ההלימה הוא העיקרון המנחה בענישה. להרחבה על עקרון ההלימה ראו

דוגמה ליישום ההבחנה בין שלב גזר הדין לשלב השחרור המוקדם אפשר למצוא בדברי השופט ארבל בעניין פחימה,<sup>21</sup> בהתייחס לתכליות השונות של כל אחד מהם:

גזירת העונש נעשית בהתאם לשיקולי הענישה ובשים לב לנסיבות העניין ולנתוניו הקונקרטיים של הנאשם. גם אם נלקחים בגדרם שיקולי שיקום, מעשה הענישה מוסב אל העבר. על העונש לבטא באופן הולם את המעשים וחומרתם. שחרור מוקדם לעומת זאת, נגזר במידה ניכרת גם מהתנהגותו של האסיר, מחוות הדעת המקצועיות בעניינו ומשיקולי שיקום. פניו של השחרור המוקדם אל העתיד, גם אם לוקח הוא בחשבון שיקולים הקשורים בעבירה בה הורשע האסיר ונסיבותיה. כל הליך ותכליותיו.<sup>22</sup>

בצד הסדרה של שיקולי הוועדה ושל הנתונים שעליה לשקול נקבע בחוק שחרור על תנאי גם הרכב הוועדה. סעיף 32 לחוק קובע כי בראש הוועדה יעמד שופט, ובצדו יכהנו בוועדה שני מומחים בעלי חמש שנות ניסיון לפחות באחד מהתחומים חינוך, קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה או פסיכיאטריה. כמו כן יכהן בוועדה – ללא זכות הצבעה – נציג שב"ס בדרגת רב-כלאי לפחות.<sup>23</sup> בולטת העובדה שרוב חברי הוועדה אינם משפטנים אלא מומחים המתאימים לשקול שיקולים הנוגעים למסוכנות האסיר ולסיכויי שיקומו. במהלך הדיונים לקראת ניסוח החוק אף נשמעה התנגדות לחברות של נציג שב"ס בוועדה, מתוך חשש שחוסר האובייקטיביות שלו, מפאת תפקידו, ישפיע על הוועדה.<sup>24</sup>

מהאמור עולה כי תכלית הוועדה היא לשקול את הסיכויים שהאסיר שבנדון יוכל להשתחרר בלי לסכן את הציבור, לאחר שהתחיל תהליך שיקום מוצלח.<sup>25</sup> לצורך זאת הוועדה נעזרת במגוון רחב של נתונים שנועדו לשקף במדויק ככל האפשר את מידת המסוכנות של האסיר

יניב ואקי וירום רבין "הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה: תמונת מצב והרהורים על העתיד לבוא" הפרקליט נב 413, 420-422, ובמיוחד ה"ש 24-28 (התשע"ד).

- 21 ע"פ 1732/10 פחימה ואח' נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 30.3.2011) (להלן: עניין פחימה).  
 22 שם, בעמ' 9.  
 23 זו לשון הסעיף:

32. (א) ועדת שחרורים תהיה של ארבעה, והם: (1) שופט שמינה שר המשפטים בהסכמת נשיא בית המשפט העליון, והוא יהיה היושב ראש; (2) שני אנשים שמינה שר המשפטים, שלכל אחד מהם חמש שנות ניסיון בתחום שונה מבין התחומים האלה: קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה, פסיכיאטריה או חינוך; ואולם ניסיון בתחום החינוך הוא ניסיון של מי שמכהן או שכהן כאיש חינוך בכיר והוא בעל ניסיון מעשי בחינוך והשכלה אקדמית; (3) קצין שירות בתי הסוהר בדרגה של רב כלאי ומעלה, שמינה השר לכיטחון הפנים, שיהיה רשאי להשתתף בדיוני הוועדה בלא זכות הצבעה.

- 24 ראו את דברי ההסבר להצעת חוק 2979 (21.2.2001). כמו כן, לצורך קבלת ההחלטה נערכה בדיקה משווה לגבי ההרכב של ועדות שחרורים בארצות אחרות. ראו המשרד לכיטחון פנים מסמך רקע בנושא: הרכב ועדת שחרורים (2001).

- 25 על כך עמד גם הנשיא א' ברק, טרם חקיקת החוק, בעניין שקולניק, פסקה 22 לפסק דינו בבג"צ 89/01 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ועדת השחרורים פ"ד נח(2) 838 (2001) (להלן: עניין שקולניק).

ואת סיכויי שיקומו.<sup>26</sup> נראה כי בכך ביקש המחוקק להבחין את פעילותה המוסדית של הוועדה משלבים אחרים של ההליך העונשי: אם בשלב גזירת הדין העיקרון המנחה הוא הלימה בין העברה לבין העונש, אזי בשלב השחרור המוקדם מרכז הכובד הוא טיפול-שיקומי. לפיכך מוענק לוועדה שיקול דעת רחב,<sup>27</sup> ואף שהיא נתונה לביקורת שיפוטית מצד בית המשפט לעניינים מנהליים, ביקורת זו מוגבלת למדי.<sup>28</sup>

## ב. השפעות על שיקול הדעת של ועדת השחרורים

סעיף 10(א) לחוק שחרור על תנאי מאפשר לוועדה לשקול שיקולים הנוגעים להרתעה כללית ולאמון הציבור (בין היתר דרך היבט של מידתיות<sup>29</sup>). סעיף זה נחקק בעקבות הדיון בעניין שקולניק בשנת 2001, שבו ניטש ויכוח בין דעת הרוב לדעת המיעוט בשאלת מעמדו של "האינטרס הציבורי של הרתעה" במסגרת השיקולים של ועדת השחרורים.<sup>30</sup> שופטי הרוב סברו כי הרתעת הרבים היא שיקול ראוי שעל הוועדה לשקול ושופטי המיעוט סברו כי יש להפריד ולהבחין, כעניין עקרוני, בין עבודת בית המשפט בבואו לגזור דין לבין תפקיד הוועדה בבואה לדון בשחרור מוקדם. לדעת המיעוט, בשלב גזר הדין בית המשפט קובע את עונשו של הנאשם בהתאם לעבר, ואילו לוועדת השחרורים תפקיד מוסדי הצופה פני עתיד. משכך, אין לוועדה סמכות לשוב ולשקול שיקולי ענישה אלא רק שיקולי שיקום ומסוכנות. טרם הדיון בפסק הדין נקדים ונציין כי סעיף 10(א) לחוק, שנחקק זמן קצר לאחר הדיון, הכריע בסוגיה: הוועדה רשאית לשקול את הרתעת הרבים ואת "אינטרס הציבור" (כלומר: שיקול של הלימה שנועד לשמור על מידתיות העונש במקרים המתאימים, בניגוד לשיקול "שלום הציבור") רק במקרים "בעלי חומרה ונסיבות מיוחדות".

### 1. סעיף 10(א) ועניין שקולניק

למרות ההבחנה המהותית בין שלב גזירת הדין לשלב השחרור המוקדם, הוועדה אינה פועלת בוואקום. אפשר אף לומר כי אין בישראל "הפרדה עונשית"<sup>31</sup> מוחלטת בין שלב גזר הדין

26 רשימה לא סגורה של נתונים מופיעה תחת סעיף 9 לחוק שחרור על תנאי.

27 עניין אסיאס, לעיל ה"ש 17.

28 במילותיו של נתנאל דגן, יש "עקרון אי-התערבות" מצד בית המשפט בוגע לוועדה לשחרור מוקדם; ראו דגן, "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 623.

29 היבט זה בא לידי ביטוי ברצון להשיג יחס הולם בין חומרת העברה והעונש בנגזר בגינה לבין העונש שהאסיר ירצה בפועל אם ישוחרר.

30 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25.

31 נתנאל דגן "קריאה הרמונית של רצף הענישה בישראל" מחקרי משפט (1) 73 (להלן: דגן, "רצף הענישה"). המאמר בוחן את הקשר בין שלב גזירת הדין לשלב השחרור המוקדם. הכותב מציע כי מבין הגישות הנוגעות ליחסים הראויים בין השלבים יש לנקוט גישת ביניים. גישה זו תאזן בין גישה הטוענת להפרדה עונשית מוחלטת (בין גזירת הדין לבין השחרור המוקדם) לבין גישה הקוראת לרציפות עונשית. מסקנת המאמר היא שאין זה ראוי כי בשלב גזירת הדין יחמירו בשיקולי המניעה וישקלו את אפשרות השחרור המוקדם, ואילו בשלב השחרור המוקדם לא ישמש שיקול הגמול למעט במקרים חריגים ויוצאי-דופן.

לשלב השחרור המוקדם. כפי שנציג להלן, ועדת שחרור מוקדם רשאית לשקול גם שיקולי הלימה (לאחר שהחליטה כי מדובר "במקרה חמור"; ולהלן נתייחס לבעייתיות בהגדרה אמורפית זו), ואינה חייבת להתעלם ממה שנקבע בגזר הדין.<sup>32</sup> סעיף 10(א) לחוק השחרור המוקדם קובע:

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.

סעיף זה התווסף לחוק בעקבות המחלוקת שהתגלעה בין שופטי בית המשפט העליון בעניין שקולניק.<sup>33</sup> דובר במקרה שבו הוגשה לבג"ץ עתירה שמתחה ביקורת על החלטה של ועדת השחרורים לשחרר את מר שקולניק, שהורשע ברצח ונידון למאסר עולם. עונשו נקצב לבסוף ל-11 שנים ושלושה חודשים, וועדת השחרורים הורתה על שחרורו המוקדם בתום ריצוי שני שלישי ממאסרו. העותרים טענו כי החלטת הוועדה הייתה בלתי-סבירה משום שמר שקולניק עדיין מסוכן לציבור וכי על הוועדה לשקול היבטים של הרתעה, חומרת העברה ושיקולים כגון אמון הציבור במערכת המשפט ואכיפת החוק. עמדת היועץ המשפטי לממשלה הייתה שראוי כי שיקולים אלה יעמדו לנגד עיני הוועדה במקרים המתאימים, ואילו בא כוחו של מר שקולניק ציין שכלל הנתונים מצביעים על כך שלא נשקפת סכנה ממר שקולניק ושאין להתחשב בשיקולים החורגים מעניינו של האסיר כגון תקנת הציבור.<sup>34</sup> פסק דינו של הנשיא ברק נפתח בשאלה אם יש להתחשב באינטרס הציבור. ברק ציטט את מ"מ הנשיא אגרנט בדיון באותה סוגיה ממש שהתקיים בתחילת שנות השישים, בפרשת שם טוב.<sup>35</sup>

האספקט של "למען ישמעו וייראו" – הרינו סבורים כי מטרה ענשית זו באה על סיפוקה כאשר ניתן פומבי לגזר הדין של בית המשפט [...] לעומת זאת, תפקידה היחיד של הוועדה – והיא אינה מקיימת את דיוניה בפומבי והחלטותיה אינן טעונות פרסום ברבים – הוא לשקול שיקולים הנעוצים במטרה של תיקון האסיר מזה ובאינטרס של בטחון המדינה ושלום הציבור מזה.<sup>36</sup>

32 הגן, "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 624.  
 33 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25.  
 34 שם, בפסקאות 16 ו-19 לפסק דינו של הנשיא ברק.  
 35 בג"ץ 281/61 שם טוב נ' ועדת השחרורים שליר שירות בתי הסוהר, פ"ד טו 2060-2062 (להלן: פרשת שם טוב).  
 36 שם, בעמ' 2062.



עמדה זו של מ"מ הנשיא אגרנט, שאליה הצטרפו השופט זילברג והשופט ויתקון, מדגישה את החשיבות בהפרדה עונשית – בין שיקולי הענישה והתפקיד המוסדי של בית המשפט במעמד גזר הדין, לבין שיקולי הוועדה והתפקיד המוסדי הייחודי שלה.<sup>37</sup> עם זאת, דעת הרוב בעניין שקולניק פסקה בניגוד לנוהג שנקבע בפרשת שם טוב,<sup>38</sup> וקבעה כי הוועדה רשאית לשקול שיקולים של אינטרס הציבור.<sup>39</sup> מעמדת הרוב נשקפת גישה של רציפות עונשית,<sup>40</sup> שלפיה מטרות הענישה בפלילים חלות במידה דומה על כל שלכי ההליך. כך כתב הנשיא ברק:<sup>41</sup>

מטרת הענישה בפלילים הינה בין השאר, להגשים את אינטרס הציבור. זהו שיקול שבית המשפט נותן לו משקל בגזר הדין. אין זה ראוי כי את ששיטת המשפט ביקשה להגשים באמצעות גזר הדין, יסוכל על ידי מתן רשיון חופש על ידי ועדת השחרורים. ועדת השחרורים הינה אחד המרכיבים של ההליך הפלילי. יש להשקף על עבודתה מתוך צורך להביא להתאמה לפעילותו הכוללת של הליך זה. על כן צריכה ועדת השחרורים להתחשב בצורך להגשים את אינטרס הציבור, כשם שעליה להתחשב במטרות אחרות של ההליך הפלילי, כמו ההגנה על הציבור ושיקומו של העברייין.<sup>42</sup>

זאת ועוד: מפסק דינו של השופט חשין בעניין זה עולה תמיהה של ממש באשר לאפשרות שלשלב גזר הדין לא יהיה השלב המכריע בהליך העונשי:<sup>43</sup>

37 כך תיאר דגן גישה זו: "גישת ההפרדה העונשית מניחה בתמצית הדברים ניתוק בין השלבים השונים, בשיקוליהם ובתכליותיהם. ניתוק זה מבוסס על השוני בהכשרה, באופי וביעדים של בית המשפט ושל הוועדה. במבט כולל גישה זו מתאימה יותר לשיטת מאסר קצוב, שבה שלב גזר הדין מתמקד בשיקולי גמול ושלב השחרור המוקדם מתמקד בשיקולי שיקום ומניעה. בגישה של הפרדה עונשית, כל סמכות מתאימה לשלב כרונולוגי מובחן ולא מעבר לו. רציפות עוללה לפגוע במטרותיהן הנפרדות של הסמכויות. התערבות של סמכות אחת בתחומה של האחרת נתפסת בשלילה. היכולת ללמוד משלב גזר הדין לשלב השחרור המוקדם ולהפך במסגרת גישה זו היא מוגבלת מאוד. אין גם צורך באיתור מהלך מאחד לכלל חלקי הרצף העונשי. אמנם גם בהליכים נפרדים תיתכן התאמה בין השיקולים והתכליות, אולם בגישה של הפרדה עונשית התאמה זו היא חיצונית ואינה משקפת זיקה אמיצה בין השלבים". דגן, "רצף הענישה", לעיל ה"ש 31, בעמ' 85.

38 כך כתב הנשיא ברק: "התקבלה הפרקטיקה כי השיקולים בדבר 'תקנת הפרט' ו'תקנת הכלל' הם השיקולים המרכזיים, וכי שיקולים של אינטרס הציבור אינם נלקחים בחשבון". עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, בפסקה 27 לפסק דינו.

39 שם, בפסקה 28 לפסק דינו של הנשיא ברק.

40 דגן, "רצף הענישה", לעיל ה"ש 31, בעמ' 85.

41 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, בפסקה 29 לפסק דינו של הנשיא ברק.

42 בשלב זה של הדין נסתפק בכך שנציין כי הנשיא ברק לא ציין באיזו מידה – לפי גישה זו של רציפות עונשית – על בית המשפט להתחשב בשיקולי שיקום ומסוכנות (או אם יש ביכולתו לעשות כן).

43 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט חשין.

בימים שלפני קום המדינה היה דינם של רוצחים מוות בתליה. עונש המוות בוטל עם קום המדינה ותחתיו בא עונש מאסר עולם כעונש חובה. מאסר עולם בעבירת רצח פירושו מאסר עד ליומו האחרון של הנדון למאסר עולם. יורם שקולניק רצח אדם, נדון למאסר עולם, ועל-פי דין אמור היה לשהות בכלא כל ימי חייו. והנה אומרים לנו כי ועדת השחרורים החליטה לשחררו ברשיון-חופש ממאסר לאחר כשמונה שנים. הפער בין העונש שנגזר על שקולניק לבין העונש שהוא אמור לרצות – על-פי החלטתה של ועדת השחרורים – הוא כה גדול, כה עמוק, עד שנתקשה להבין כיצד אירע הדבר.

גישה שונה משתקפת בפסק דינו של השופט ת' אור, בדעת מיעוט. לדעתו "אין מלכות אחת נוגעת ברעותה"<sup>44</sup>, וזאת בשל תפקידה המוסדי של הוועדה ברצף העונשי, שעליו שאפשר ללמוד מהרכב חבריה:<sup>45</sup>

כל גוף נועד לבצע את הפונקציה אותה הוא מטיב למלא: בית המשפט, בהיותו גוף שיפוטי, הוא הכשיר ביותר לשקול את מכלול השיקולים בנוגע לגזירת הדין; וועדת השחרורים, אשר מרבית חבריה אינם שופטים, היא הכשירה ביותר לבחון אם בחלוף הזמן של ריצוי שני שלישים של העונש, לאור התנהגות האסיר וסיכויי שילובו בחיים מחוץ לכלא, מוצדק שחרורו המוקדם של האסיר. כשם שהוועדה, על פי הרכבה ועל פי תכלית קיומה, אינה פורום נאות להתערבות בשיקולי ענישה, כך בית המשפט בגזרו את הדין אינו יכול לדעת מה תוליד ומה תגלה תקופת הזמן מאז גזירת הדין עד תום תקופת שני שלישים של המאסר מבחינת התנהגותו, סיכויי שיקומו של האסיר והסיכון שבשחרורו. נסיבות אחרונות אלה לא יכול בית המשפט לחזות מראש, שכן בעת שגזר את הדין אלה היו עדיין לוטות בערפל העתיד.

לכסוף נחקק בחוק שחרור על תנאי סעיף 10(א), שמעגן באופן פוזיטיבי את דעת הרוב בעניין שקולניק: בנסיבות חריגות מותר לוועדות שחרורים להתחשב בשיקולי הרתעה. בחלק הבא של המאמר נדון בכך שבאופן מבני חלק מכריע מהאסירים בישראל – אסירים השפוטים לתקופות קצרות (עד שנה וחצי) – נמצאים בעמדת נחיתות ככל הקשור לשחרור על תנאי. לאחר מכן נציג נקודת מבט שונה על הסוגיה, לאור דיון בהטיות הקוגניטיביות שחברי הוועדה חשופים להן. על בסיס תוכנות מתחום הכלכלה ההתנהגותית נטען כי ספק אם היה ראוי לעגן בחקיקה את שיקול האינטרס הציבורי; בהינתן שיש סעיף כזה בחוק – ראוי למזער את השפעותיו הבעייתיות בעזרת אמצעים אחרים.

## 2. ההשפעה של משך המאסר על שיקום האסיר

בשלב זה יש להבחין בין אסירים שנשפטו לפרקי ארוכים לבין אלה שנשפטו לפרקי זמן קצרים. נראה כי ככל שפרק הזמן קצר יותר, הדבר דווקא עומד בעוכרי האסיר בבואו לפני הוועדה לשחרור על תנאי. חלק מכריע מהאסירים בישראל נשפטו לפרקי זמן קצרים,

44 שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט אור.

45 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, בפסקה 7 לפסק דינו של השופט אור.

מתחת לשנה וחצי,<sup>46</sup> ולכן מלכתחילה הם מתקשים להתאים לתכניות שיקום, הדורשות זמן ממושך יותר.<sup>47</sup> נבקש לטעון כי בעיה מבנית זו במערכת הענישה מזינה גם היא את ההטיות המשפיעות על הוועדה בכוחה לדון בבקשות לשחרור מוקדם.

אפשר היה לצפות שמתוך כלל האסירים שמשחררים שחרור מוקדם על תנאי, אלה ששפוטים לפרק זמן קצר יהיו אחוז ניכר. זאת, לכאורה, משום שמאסר קצר נושא טומן מסר שהאסיר מסוגל לחזרה לחברה במהירות יחסית. מאסר קצר מושת בדרך כלל בגין עברה שאינה חמורה ומעיד בהתאם על מסוכנות נמוכה. המצב בפועל שונה.

מדוח דורנר עולה כי עונשי המאסר הקצרים – שנה ומטה – הם החלק הניכר מכלל המאסרים המוטלים בארץ.<sup>48</sup> מדוח של הרשות לשיקום האסיר (רש"א) נלמד כי תהליך שיקומי של האסיר צריך להתחיל חצי שנה טרם התייצבותו לפני ועדת השחרורים, לצורך אבחון התאמתו לשיקום ולצורך הכנה של תכנית שיקום.<sup>49</sup> מדוח זה גם עולה כי משך תקופת המאסר הממוצעת של האסירים שהוכנו להם תכניות שיקום בפיקוח היה 34 חודשים (שנתיים ושמונה חודשים). פרק זמן זה מאפשר תקופת טיפול ופיקוח ממוצעת של כ-11 חודשים. בהקשר זה חשוב לציין כי על פי הספרות המקצועית והניסיון הקליני, תקופת הטיפול האופטימלית לטיפול באסירים משוחררים היא שנה.<sup>50</sup> הקושי מתגלה כשמביאים בחשבון שרובם המכריע של האסורים שהו במעצר קודם לכן, וכי נהוג לקזז את תקופת המעצר מהמאסר. כך, מתבהר כי אסירים רבים ששהו במעצר תקופות ארוכות עובר למאסר אינם נהנים מתכנית שיקום משום שלא נותר להם די זמן במאסר. כך נכתב בדוח דורנר:

כרבע מהכלואים בישראל בשנים האחרונות בגין עבירות פליליות הם עצורים וסביר להניח ששיעור העצורים גדול יותר ככל שענייננו בעבירות קלות יותר (שאו תקופת המאסר בתום המעצר קצרה יותר). מנתוני 2013 ו-2014 עולה כי שיעור העצורים מבין הכלואים בשל עבירות פליליות גבוה יותר ועומד על כ-30%. בשלב המעצר, הנאשם אינו זוכה להתייחסות טיפולית או שיקומית, לה זוכים חלק גדול מהאסירים. כאשר הנאשם נדון למאסר קצר בתום תהליך נגדו, תקופת המעצר מקווצת, במרבית המקרים, מעונש המאסר כך שיתרת המאסר לריצוי קצרה מדי מכדי שהאסיר יוכל להשתלב בתוכניות הטיפול, השיקום וההשכלה של שירות בתי הסוהר. מטעמים אלו אסירים הנדונים לתקופות מאסר קצרות אינם זוכים לטיפול ושיקום. כאמור, גם הרשות לשיקום האסיר מתקשה בבניית תכניות טיפול לאסירים הנדונים לתקופות קצרות בשל היעדר

46 בשנת 2004 נערך מחקר שממצאיו הצביעו על כך שיותר ממחצית האסירים שהשתחררו באותה שנה נדונו לתקופת מאסר של עד שנה אחת; ראו קטרין בן צבי ודרור לק "חוזרים למאסר רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררים בישראל" צוהר לבית הסוהר 14, 18 (2011).

47 ראו רש"א 2015, לעיל ה"ש 9, בעמ' 31.

48 ראו דוח דורנר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 56, ה"ש 280.

49 הרשות לשיקום האסיר אסירים שפוטים פליליים אזרחי ישראל – נתונים לשנת 2010 11 (2011).

50 רש"א 2015, לעיל ה"ש 9, שם.

פרק הזמן הדרוש ליצירת תהליך שיקומי משמעותי. לאור נתונים אלה אסירים במאסרים קצרים לא זוכים להצטרף לתוכניות שיקום כלל.<sup>51</sup>

אם כן, מהאמור מתברר כי עבור חלק לא מבוטל מהאסירים בישראל, השתלבות בתכנית שיקומית אינה בהישג יד. למרות הטענה האפשרית שבעיה זו חמורה פחות – משום שמדובר באסירים שבלאו הכי יהיו פרק זמן קצר יחסית בכלא – אנו סבורים כי יש לדבר חשיבות נורמטיבית. אין סיבה שהתכליות של חוק שחרור על תנאי לא תחולנה על אסירים אלה במידה וזה לזו שהן רלוונטיות עבור אסירים במאסרים ארוכים יותר. מלבד זאת, כדי לממש את ההמלצה שהותוותה בדוח דורנר – להפחית את שיעורי הכליאה בישראל באמצעות (בין היתר) שימוש בשחרור על תנאי – יש חשיבות בהענקת שחרור על תנאי גם לאסירים שנאסרו לתקופות קצרות יחסית, במיוחד בהתחשב בשיעורם הגבוה יחסית לכלל המאסרים. בהינתן נתונים אלה נציע כי לא זו בלבד שמדובר בבעיה שיש לדון בה מההיבט הנורמטיבי (כלומר: בהנחה שאין זה ראוי שלאסירים אלה אין אפשרות מעשית לתכנית שיקום, יש לבחון איך אפשר להתגבר על כך), אלא אף שמדובר בבעיה בעלת השפעת לוואי על הליך קבלת ההחלטות בוועדה. יש בתופעה זו כדי לחזק את ההטיות הקוגניטיביות המשפיעות על ועדת השחרורים בלאו הכי, ומסיטות אותה מהגשמת תכליותיה העיקריות (במיוחד במאסרים קצרים) – בחינה של שאלת המסוכנות והשאלה אם האסיר ראוי להשתחרר. כנקודת מוצא לדיון נציג את הממצאים של דוח פלמור ודוח דורנר, שבחנו את הפעילות של ועדות השחרורים. מהממצאים עולות שתי מסקנות עיקריות. ראשית, גם אסירים שמאוסר להם שחרור על תנאי לרוב מקבילים אותו באיחור; שנית, חקיקת החוק הובילה לירידה ניכרת בכמות בקשות השחרור המתקבלות אצל וועדות השחרורים. יש להידרש לכך לאור ההסכמה שהובעה בדוח דורנר – שראוי להרחיב את השימוש בכלי זה כדי לצמצם את שיעור הכלואים בישראל.

### 3. דוח פלמור ודוח דורנר

דוח פלמור פורסם בשנת 2010 ועסק בעיקר בבחינת הבעיות האדמיניסטרטיביות בהליכים של ועדות השחרורים. הדוח קבע כי יש מצוקה אדמיניסטרטיבית בניהול ההליכים בוועדות השחרורים, וזו בתורה גורמת לעיכובים חמורים הפוגעים בזכויות האסירים ששחרורם מתעכב. כפועל יוצא מכך נפגעת האפקטיביות של תכניות השיקום הנערכות בתקופת השחרור המוקדם – תקופה המתקצרת עקב העיכוב, ונפגע גם הן אוצר המדינה, בשל עלויות הכליאה המתמשכת.<sup>52</sup> הדוח הצביע על כך שנכון למועד כתיבתו הסתיימו כ-50% מכלל הדיונים בבקשות לשחרור על תנאי בהחלטה לדחות את הדיון למועד אחר,<sup>53</sup> וזאת אף שלפי הדוח אין חולק שדיון בבקשה לשחרור על תנאי, ככלל, אמור להיות הליך פשוט וקצר שההחלטה בו מתקבלת על אתר.<sup>54</sup> ההמלצות של דוח פלמור נוגעות לשינוי ארגוני

51 שם, בעמ' 58-59.

52 ראו דוח פלמור, לעיל ה"ש 6, בעמ' 2. בדוח נכתב כי בשנת 2009 בלבד היו 19,410 ימי כליאה מיותרים שעלו כ-4,852,500 ש"ח.

53 שם, בעמ' 6.

54 שם, בעמ' 7.

ולייעול ההליכים בכל הנוגע לוועדות (מזכירות ארצית, רפרנטים), כמו גם למעקב אחר פעילות הוועדות וניסיון לייעל אותה.<sup>55</sup>

דוח דורנר לא עסק בלעדית בוועדות השחרורים אלא נועד לבחון את מדיניות הענישה ככלל, בעיניים מחקריות ותקציביות. הדוח הביא תובנות הן מהאקדמיה והן מקובעי המדיניות בישראל. חברי הוועדה היו אנשי אקדמיה מובילים, נציגים בכירים של מערכת אכיפת החוק, ראש המועצה הלאומית לכלכלה, רפרנטים של משרד האוצר ועוד. מסקנותיהם בנוגע לשחרור על תנאי התבססו על אחת ההמלצות הכלליות העיקריות של הוועדה: יש לצמצם את השימוש בכליאה במקרים שבהם המסוכנות של המורשע נמוכה. מאחר ששלב גזר הדין מונחה על ידי עקרון ההלימה (לפי סעיף 40 לחוק העונשין, שנחקק במסגרת תיקון ה"ל"<sup>57</sup> יצוין כי לצורך הכנת הדוח נאספו נתונים שמהם עולה כי בשנת 1990 שוחררו שחרור מוקדם 63.4% מהאסירים שהדיון בעניינם הסתיים באותה שנה בוועדת השחרורים;<sup>58</sup> מנתונים הנוגעים לשנים 2010-2012 עולה כי רק 33% מההחלטות שנדונו בוועדה הסתיימו בהחלטה לשחרור.<sup>59</sup>

מדוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017<sup>60</sup> עולה כי המלצות רבות מדוח פלמור אכן מיושמות: נוספו ימי דיונים, האחריות על ניהול הוועדות בפועל הועברה להנהלת בתי המשפט, הורחב מערך השופטים המכהנים כיושבי ראש הוועדות<sup>61</sup> – אך בפועל טרם חל שינוי ניכר באחוזי הבקשות לשחרור המתקבלות ככלל הדיונים.<sup>62</sup> כמו כן, חסרים נתונים רבים על שחרורים מוקדמים: אין איסוף נתונים על כמות הבקשות שהוגשו לעומת בקשות שנדונו והתקבלה בהן החלטה, על מספר האסירים שהובאו לדיון או שוחררו לאחר שכבר ריצו יותר משני שלישים ממאסרם ועל העילות לדחות בקשות לשחרור מוקדם.<sup>63</sup> היעדר נתונים אלה בפני עצמו הוא מכשול משמעותי בהערכה של פעילות הוועדות ומתיחת ביקורת על תפקודן. נוסף על כל האמור, מנתוני שב"ס עולה כי בין שנת 2009 לשנת 2016 יש מגמת ירידה נמשכת בשיעור האסירים המשתחררים שחרור מוקדם על תנאי, בסתירה לנתונים שהתקבלו מהנהלת בתי המשפט, שאינם מציגים מגמת כזו. במילים אחרות, יש פער בין נתוני שב"ס לנתוני הנהלת בתי המשפט, מצב שמחדד את הצורך בשיתוף פעולה בין הרשויות כדי שאפשר יהיה לגבש תמונת מצב חדה יותר בתחום זה.<sup>64</sup>

55 שם, בעמ' 11-12.

56 תיקון 113, לעיל ה"ש 20.

57 דוח דורנר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 48-49.

58 דוח קרפ, לעיל ה"ש 13, בעמ' 12.

59 דוח דורנר, לעיל ה"ש 7, בעמ' 44-46.

60 עבודת ועדות השחרורים 2017, לעיל ה"ש 9.

61 שם, בעמ' 7-8.

62 שם, בעמ' 11, לפי נתוני הנהלת בתי המשפט. יודגש כי מכלל האסירים שהתקבלה החלטה בעניינם יש עליה במספר האסירים שהוחלט לשחרר על תנאי – מכ-30% בשנת 2014 לכ-41% בשנת 2016.

63 שם, בעמ' 9-11.

64 שם, בעמ' 9, 12.

אם כן, לצורך יישום ההמלצות הנורמטיביות של דוח דורנר – בדבר שינוי הגישה של הרשויות המעורבות בקביעת מדיניות הכליאה בישראל, ובעד הצורך לעשות שימוש רב יותר בכלי לשחרור מוקדם כאמצעי שיקומי של אסירים, שהוכח כי ביכולתו להשפיע על רמות הרצידיביזם<sup>65</sup> – יש טעם לבחון את פעילות הוועדות מזווית נוספת. נצביע על הטיות קוגניטיביות שחברי הוועדה חשופים אליהן – שנאת חרטה והעדפת המצב הקיים. הטיות אלה מקשות על חברי הוועדה לקבל בקשות לשחרור ומעוררות אותם לדחות את הבקשות, במיוחד בשל ניסוחו הנוכחי של סעיף 10(א), העלול להעצים הטיות אלה.

### ג. שנאת חרטה והעדפת המצב הקיים

בפרק זה ניעזר בתאוריות מתחום הכלכלה ההתנהגותית להצגת הסבר לרתיעה המבנית של ועדת השחרורים מקבלת החלטה על שחרור אסירים לטובת החלטה להשאירם במאסר.<sup>66</sup> נטען כי הבניית שיקול הרעת של חברי הוועדה בחוק השחרור המוקדם, ובמיוחד ניסוחו של סעיף 10(א), עלולים לעכב את יישום המסקנות של ועדת דורנר: אלו עלולים לחזק הטיות קוגניטיביות המובילות לדחייה של בקשות שחרור.

"שנאת חרטה" קשורה לתופעה המוכרת בספרות כ"שנאת הפסד": בתהליך קבלת החלטות אנו נוטים לייחס לחשש מהפסד פוטנציאלי משקל רב יותר מזה שאנו מייחסים לציפייה מתועלת פוטנציאלית.<sup>67</sup>

שנאת חרטה מתארת את ההעדפה להימנע עקב החשש מחרטה על בחירה מסוימת. מחקרים מצביעים על כך שכאשר אינדיווידואלים נמצאים בצומת של הכרעה, הם ייתנו להימנע מבחירה באפשרות שעלולה להוביל לחרטה על הבחירה בה (ככלל, יש אפשרות שרתיעה זו עלולה לחזק את העדפת המצב הקיים או את בררת המחדל, שבה נדון בהמשך, כלומר: הנטייה להעדיף לדבוק באפשרות שפרטיה כבר מוכרים). בחירה באפשרות מוכרת

65 מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים בנושא שיקום אסירים (2011). מהדוח עולה כי שיעור הרצידיביזם הכלל-ארצי הוא 43.5%. לעומת זאת, שיעור הרצידיביזם של אסירים שעונשם קוצר בוועדות השחרורים הוא 11.1% ושיעור הרצידיביזם של אסירים שריצו מאסר מלא הוא 48.1%. כפי שכתוב בדוח, ייתכן כי הפיקוח על האסירים משפיע לטובה על שיעור הרצידיביזם שלהם, אך ייתכן גם שהאסירים שזוכים לשחרור מוקדם הם מלכתחילה אסירים בעלי פוטנציאל שיקום גדול יותר. כך או כך, שחרור מוקדם מלווה בפיקוח ובתכנית שיקום ו שחרור אחרי מאסר מלא – לא.

66 על הרקע הכללי לכניסתן של הסטטיסטיקה והכלכלה התנהגותית לקביעת מדיניות וקבלת החלטות שיפוטיות ראו Pat O'Malley, *Risk Societies and the Government of Crime*, in DANGEROUS OFFENDERS: PUNISHMENT AND SOCIAL ORDER 17-34 (Mark Brown & John Pratt eds., 2000).. eds., 2000).  
Richard Berk, *Balancing the Costs of Forecasting Errors in Parole Decisions*, 78 ALB. L. REV. 1078 (2010).

67 הן אריאלי "בלי חרטות" הארץ – ועידת ישראל לשלום 3.11.2015 (להלן: אריאלי "בלי חרטות").

פחות, שתוצאותיה עלולות להתברר טובות או גרועות יותר, נשאת בחובה אי־ודאות שהיא פחות אטרקטיבית כשלעצמה.

החשש שיוצרת תחושת האחריות האישית לגבי ההפסד הפוטנציאלי גדול בהרבה כשמדובר בשינוי המצב הקיים: כאשר ההפסד נובע מקבלת החלטה "אקטיבית" של סטייה ממסלול ברירת המחדל, עלולה להיווצר תחושת אשמה וחרטה ביחס להפסד (גם אם הסיכויים להפסד ולרווח זהים ואף אם הסיכויים להפסד נמוכים יותר). כך כתב דן אריאלי:

החרטה מתרחשת בעיקר כשעושים משהו. כשלא עושים כלום, אפילו לא מנסים, אז אין מקום לחרטה. אבל אם עשינו משהו, והתוצאה שלו הייתה גרועה עבורנו, אנחנו נוטים להשוות את עצמנו למצב הדמיוני בו לא עשינו כלום, וזה גורם לנו להרגיש רע. אבל אם לא עשינו כלום, קשה לנו לדמיין את המצב האחר בו כן עשינו דבר מה, ולכן יש פחות מקום לחרטה, גם אם מצב העניינים הנוכחי לא טוב עבורנו.<sup>68</sup>

לא רק שקבלת החלטות נעשית מתוך ניסיון למזער את החרטה על התוצאות שבבחינה באפשרות מסוימת, אלא שמקבלי החלטות החשופים לשנאת חרטה למעשה ייטו לקבל החלטות שיצמצמו את האפשרות לדעת מה היה קורה אילו החליטו אחרת.<sup>69</sup> באופן משלים, ההטיה של "העדפת המצב הקיים" מתארת כיצד תפיסתנו את נקודת המוצא (baseline) גורמת לכל סטייה ממנה להיתפס כהפסד.<sup>70</sup> כך, בנפרד מכל נתונים חיצוניים שמצביעים על תועלת אפשרית או הפסד, המחקרים מעידים כי בעת קבלת החלטות אנו נוטים להעדיף לשמור על המצב הקיים, כלומר: על נקודת המוצא:

Although this affinity for the status quo might be interpreted as a rational response to real transition costs and to uncertain outcomes, the experiments (by abstracting from these factors) suggest strongly that the answer lies elsewhere. In our view, the best explanation is that *the status quo choice acts as a psychological anchor. Roughly speaking, the stronger the individual's previous commitment to the status quo, the stronger the anchoring effect.*<sup>71</sup>

זאת ועוד: ייתכן כי שתי ההטיות מחזקות זו את זו. המחקרים מראים כי תחושת החרטה גוברת כשהטעות נובעת מסטייה מהמצב הקיים, בשונה מדבקת בו.<sup>72</sup> אנו נוטים לייחס

68 ש.ם.

69 Guthrie, לעיל ה"ש 4, עמ' 70.

70 על כך ראו Raquel Fernandez & Dani Rodrik, *Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty*, 81 AM. ECON. REV. 1146-1155 (1991).

71 William Samuelson & Richard Zeckhauser, *Status Quo Bias in Decision Making*, J. RISK UNCERTAINTY 7-59, 41 (1988).

72 "[...] Erroneous rejection of the status quo may lead to greater regret than erroneous acceptance of the status quo, both psychologically and neurobiologically, and that such an asymmetry is a key driver of status quo biases. Greater regret after status quo rejection may reduce its justifiability and appeal, thus encouraging future decisions that align with a status quo option." Antoinette Nicolle, Stephen M. Fleming, Dominik R.

לחרטה הנובעת מפעולות שביצענו משקל גבוה יותר מזה שאנו מייחסים לחרטה הנובעת מפעולות שלא ביצענו. ההסבר לכך נעוץ בהפנמת קיומן של האלטרנטיבות: בעקבות שינוי המצב נשווה את התוצאה למצב ששרר קודם לקבלת ההחלטה, אך כשנימנע משינוי המצב לא נוכל להשוות זאת עם דבר. כך, חרטה ממצב דברים "היפותטי" אינה מכבידה כמו חרטה הנובעת מהשוואה עם המצב שקדם לשינוי. בלשונו של דן אריאלי:

ברור שאפשר להתחרט גם על אי-פעולה, אבל החרטה תהיה יותר נמוכה מאשר החרטה על פעולה. למה זה קורה? כי ברגע שעשינו משהו, אנחנו יכולים לחזור לרגע ההחלטה ולשאול את עצמנו למה עשינו את זה. למה באותו רגע החלטנו את מה שהחלטנו? אם אנחנו לא עושים כלום, אז רגע כזה לא קיים.<sup>73</sup>

קל לראות מדוע ועדת השחרורים חשופה במיוחד, מבחינה מבנית, להטיות אלה. על הוועדה מוטלת המשימה להחליט אם אסיר מורשע ישוחרר על תנאי ממאסר<sup>74</sup> או שמא ימשיך לרצות את עונשו עד תום. בעת קבלת ההחלטה אם להעניק שחרור על תנאי או לא, חברי הוועדה חווים אי-ודאות: אם ישחררו את האסיר, אין להם אפשרות לדעת אם יחזור לפשוע או ישתקם,<sup>75</sup> ולכן מדובר במצב ברור של העדפת המצב הקיים ושנאת חרטה. ראשית, נקודת המוצא היא שהאסיר נמצא במאסר ואילו השחרור הוא הסטייה מנקודת מוצא זו;<sup>76</sup> שנית, חברי הוועדה חוששים מחרטה: אם ישוחרר האסיר וישוב לפשוע תיווצר חרטה בקרבם חרטה על ההחלטה, אך אם תסורב בקשתו לשחרור מוקדם – אין תרחיש שבו הם יחוו חרטה חרטה, שכן אי-אפשר לדעת מה היה קורה אילו יצא לחופשי. לפיכך, כאמור, ייטו חברי הוועדה לייחס משקל רב יותר לסיכוי שאם האסיר ישוחרר אז הוא ישוב לפשוע ולא ישתקם.

Bach, Jon Driver, & Raymond J. Dolan, *A Regret-Induced Status Quo Bias*, 31 *The Journal of Neuroscience* 3320 (2011).

73 ראו אריאלי "בלי חרטות", לעיל ה"ש 67.

74 יש להדגיש כי אסיר ששוחרר במסגרת שחרור מוקדם נמצא למעשה ב"שחרור על תנאי", כלומר: במעקב ופיקוח צמודים.

75 מובן שהנתונים שיש בידי הוועדה בנוגע לאסיר בבואה לקבל החלטה אם לשחררו על תנאי או לא, אמורים אידאליים להיעדי על מסוכנתו ועל המידה שבה ראוי כי ישתחרר. אולם, גם בהינתן הערכות ותסקירים אינדיווידואליים עדיין יש אי-ודאות אינהרנטית, והחשש שמא תסקירים חיוביים או שליליים אינם יכולים לומר בוודאות אם האסיר ישתקם או יחזור לפשוע בסופו של דבר, לכשישוחרר.

76 דווקא: אף על פי שהנתונים מראים כי בשנות התשעים שוחררו במסגרת שחרור מוקדם יותר אסירים שעניינם נדון על ידי הוועדה (63.4%) מאסירים שריצו את עונשם עד תום, שחרור זה הוסיף להיות מוגדר כקיצור של גזר הדין, ותפקיד הוועדה הוסיף להיות מוגדר כהחלטה על שחרור האסירים. אפשר לתאר מצב שבו בררת המחלל הייתה מוגדרת הפוך: ככלל, אסיר מרצה שני שלישים מגזר דינו, אך בהינתן נסיבות של התנהגות חמורה – היה עולה לדיון לפני "ועדת המשך כליאה" שהייתה מחליטה אם להשאירו כלוא גם למשך השליש האחרון של תקופת המאסר שנגזרה עליו. אפשר לתהות אם במצב זה הייתה העדפת המצב הקיים משפיעה בכיוון ההפוך.



סירוב לבקשת שחרור מוקדם של אסיר נובע מחששות אלה. תחילה, סירוב כאמור **מקבע את המצב הקיים** משום שנקודת המוצא היא שהשחרור אינו זכות קנויה<sup>77</sup> ואילו ריצוי המאסר עד תום הוא מצב הדברים "הרגיל". לאחר מכן, מאחר שהאסיר נשאר בכלא, אין נתונים חדשים שיכולים ליצור חרטה בקרב חברי הוועדה על כך שהותירו כלוא אסיר שהיה יכול להשתקם ושהחלטה גרמה נזק. זאת ועוד: הידיעה שבאפשרות האסיר להגיש בקשה נוספת לשחרור<sup>78</sup> עלולה להחליש את החשש מחרטה בגין סירוב.

אשר לאסירים המרצים תקופות מאסר קצרות, שהם כאמור חלק ניכר מכלל האסירים, הקושי להשתלב בתכניות שיקום מחזק את שנאת החרטה: מאחר שהאסיר "לא הספיק" להשתלב בתכנית שיקום, החשש מחרטה שתיווצר עקב קבלת הבקשה מתעצם.

אשר לאסירים השפוטים לפרכי זמן ארוכים יותר, סעיף 10(א) למעשה מחזק הן את העדפת המצב הקיים והן את שנאת החרטה. אשר להעדפת מצב הקיים, סעיף 10(א) מחריף את הקושי שבסטייה ממנו, משום שהוא מחזק את ההשפעה של גזר הדין על הליך קבלת ההחלטות. אם מלכתחילה נקודת המוצא היא שהאסיר טרם סיים לרצות את עונשו, אזי מערכת של רציפות עונשית מגבירה את הנטייה להשאירו כלוא, משום שהיא נותנת תוקף נורמטיבי להשאת המצב הקיים על כנו ולהימנעות מסטייה שתוביל לקיצור גזר הדין. לעומת זאת, במערכת של הפרדה עונשית יהיה קל יותר לסטות מהמצב הקיים משום שלכל הפחות אין לו אחיזה נורמטיבית על שיקולי הוועדה.

אשר לשנאת החרטה, כעת יש לוועדה עניין נוסף לחשוש ממנו: אם במצב של הפרדה עונשית הוועדה עלולה להתחרט לאחר החלטה לשחרור עקב חזרה לפשיעה, כאן הוועדה עלולה לחשוש מפני חרטה גם עקב פגיעה באינטרס הציבור.<sup>79</sup> במילים אחרות, גם אם תורה הוועדה על שחרור, והאסיר המשוחרר יעבור תהליך מוצלח של שיקום וחזרה לחברה – עדיין תהיה הוועדה חשופה לביקורת ציבורית משום שהחלטה פגעה באינטרס הציבור – במובנו כשיקול של מידתיות – באופן לא סביר. כך, לטענתנו, במצב הדברים הנוכחי שנאת החרטה בוועדות השחרורים אינה נוגעת רק למעשיו העתידיים של האסיר הנידון (שנאת חרטה מבוססת מסוכנות), אלא גם לאינטרס הציבור (שנאת חרטה מבוססת הלימה). אם ישוחרר האסיר, ייתכן כי יטענו נגד הוועדה על שפעלה נגד האינטרס הציבורי;<sup>80</sup> לעומת זאת, אם יישאר האסיר במאסר אין לדעת אם מוטב היה לשחרר אותו מבחינת האינטרס הציבורי.

77 ראו בעניין פחימה, לעיל ה"ש 21, בפסק דינה של השופטת ארבל; בג"ץ 6067/11 הפרקליט הצבאי הראשי נ' זאהר (פורסם בכנו, 2.2.2012), בפסקה 41 לפסק דינו של השופט מלצר.

78 ראו את התנאים המפורטים לכך בסעיף 19 לחוק שחרור על תנאי, לעיל ה"ש 26. ככלל, על האסיר להמתין כחצי שנה ממועד החלטת הוועדה שלא לשחררו בטרם יגיש בקשה מנומקת לדיון חוזר (ס' 19(5) לחוק שחרור על תנאי).

79 אפשר גם לומר שסעיף 10(א) מוסיף שנאת חרטה מבוססת הלימה על שנאת החרטה מבוססת המסוכנות, הטבועה באופן מבני בהליך קבלת ההחלטות בוועדות השחרורים וראו להלן.

80 נושאי שחרור מוקדם מסוקרים בתקשורת לעתים קרובות, וייתכן שיש בכך סכנה למקרה של פניקה מוסרית, כפי שנדון בכרך זה במאמרה של מירי גור-אריה "השפעתה של פניקה מוסרית על ההליך הפלילי בישראל: השלכות ואתגרים". גור-אריה מתארת את האופן שבו התקשורת והלך הרוח הציבורי משפיעים על המערכת המשפטית שאמורה להיות ניטרלית ואף להגן על

סעיף 10(א) למעשה מגדיל את המשקל של המשתנים שאינם ידועים בעת קבלת ההחלטה. העובדה שהסעיף מגדיר את חומרת המקרים שבעניינם יש לשקול את אינטרס הציבור באופן אמורפי<sup>81</sup> מאפשרת את המגמה הקיימת – הרחבה של תחולת הסעיף על ספקטרום רחב של מקרים. כך, ממחקר אמפירי עולה כי בקשות לשחרור מוקדם סורבו לפי סעיף 10(א) אף במקרים של עברות תעבורה, וכי חומרת המקרים שבהם נשקל סעיף 10(א) נמצאת, ככלל, במגמת ירידה.<sup>82</sup> ניסוח הסעיף למעשה מגדיל את משרעת המקרים שלגביהם אפשר לחשוש מחרטה פוטנציאלית וכך הסעיף מקבל תחולה רחבה, מעבר למה שנקבע בפסיקה. כמו – וזה העיקר – גם במקרים שבהם לא נעשה שימוש ישיר בסעיף, האפשרות שהוא מבסס – לשקול את חומרת העברה בראי אינטרס הציבור – פותחת פתח נורמטיבי לשיקולים המשפיעים על כלל החלטות הוועדה ומחמירים את החשיפה המבנית להטיות הקוגניטיביות.

היבטים אלה של שנאת חרטה מתחזקים נוכח יכולתם המוגבלת של אסירים לערער על החלטה זו.<sup>83</sup> לאסירים שבקשתם לשחרור מוקדם סורבה אין למעשה אפשרות מעשית מלבד המתנה לרגע שבו יוכלו להגיש בקשה לדיון נוסף בעניינם.<sup>84</sup> לאור האמור מתחדדת ההטיה המבנית בפעילות הוועדה: לשחרור מוקדם עשוי להיות מחיר כבד בשל החשש מצדידיזם – אך אף יותר מכך בשל ביקורת ציבורית על "סלחנות" יתרה של הוועדה. בניגוד לכך, קולם הציבורי של אסירים ואפשרותם להתרעם על השארתם בכלא – למרות עמידתם, לפחות על פני הדברים, בתנאים הנדרשים לשחרור על תנאי – הם חלשים עד לא קיימים. נוצר מצב שבו מבחינה רציונלית עדיף לוועדה להחליט שלא להעניק שחרור על תנאי.

לפי הסיפא של סעיף 10(א), ככל שהאסיר מתקרב לסיום הריצוי של עונש המאסר שנגזר עליו, על הוועדה לייחס חשיבות פוחתת לשיקולים המנויים בו.<sup>85</sup> אמנם מדובר ב"ריסון" של רישת הסעיף, אך טענתנו הוא מצטרף לאותה מסגרת של חיזוק ההטיות הפועלות לסירוב לבקשות שחרור. אחת המסקנות החשובות של דוח פלמור, ובהמשך גם של דוח דורנר, הייתה שיש לפעול לכך ששחרור מוקדם יתבצע קרוב ככל האפשר לזמן השלישי. לעומת זאת, סיפת הסעיף מקלה על קבלת הבקשה ככל שמועד השחרור הקבוע מראש מתקרב. למעשה, סיפת הסעיף קובעת "נקודת מוצא" דינמית, שלפיה ככל שהאסיר מתקרב לגמר

הנאשמים מפני השפעות אלה. חיפוש ב-Google (ביום 30.6.2017) העלה כי בשנה האחרונה בלבד פורסמו כ-1,640 כתבות באתרי חדשות ישראלים בנושא "שחרור מוקדם".

81 להזכיר: נוסח הסעיף מתייחס ל"מקרים בעלי חומרה ובנסיבות מיוחדות".

82 דגן "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 632-633.

83 וראו שם, בעמ' 622-623: "הפסיקה הדגישה כי הוועדה היא הגוף המקצועי האמון על יישום אמות המידה להפעלת שיקול הדעת בתחום זה, ומהנחה זו נגזר מתחם התערבות שיפוטי צר בהחלטותיה [...] בית המשפט המנהלי, כלל, אינו מתערב בהחלטת הוועדה ואינו מחליף את שיקול דעתה בשיקול דעתו. תפקידו הוא לבחון אם הוועדה פעלה במסגרת סמכותה ואם לא נפלו בשיקוליה פגמים מהותיים... ובתמצית, התערבות שיפוטית בהחלטת הוועדה היא בגדר חריג לכלל".

84 עבודת ועדות השחרורים 2017, לעיל ה"ש 9, שם.

85 בלשון הסעיף: "משקלם של הנתונים לפי סעיף קטן זה בהחלטת הוועדה יפחת ככל שיגדל החלק מעונש המאסר שהאסיר כבר נשא".

ריצוי העונש נקודת המוצא משתנה מ"המשך ריצוי העונש וסירוב לבקשת השחרור" (בעת השליש עצמו) ל-"קבלת הבקשה" (קרוב למועד השחרור הקבוע ממילא). במצב זה, שנאת החרטה נחלשת באופן מבני: הואיל ושחרורו של האסיר מתקרב בלאו הכי, עול האחריות המוטל על הוועדה להחליט אם מדובר במקרה "בעל נסיבות חמורות" כלשון הסעיף או לא – קטן. עמו קטן גם החשש מביקורת ציבורית, בין משום שמועד השחרור קרב ובין בשל סירוביה הקודמים של הוועדה.

למעשה, ככל שמועד השחרור הרגיל מתקרב, שיטת הענישה בישראל מתקרבת למצב של הפרדה עונשית: הוועדה מחליטה על בסיס שיקולים שונים מאלה שהתוו את גזירת הדין, מה שמאפשר לדעתנו לקבל החלטות על שחרור ביתר קלות. כפי שהוסבר לעיל, בשיטה של הפרדה עונשית יש פחות גורמים פוטנציאליים לחרטה ונקודת המוצא היא שיש לקבל יותר בקשות לשחרור (משום שיש פחות פרמטרים לשקול "לרעת" האסיר).

במערכת שבה שחרור על תנאי אינו זכות קנויה, ובררת המחדל היא שעל אסיר לרצות את גזר דינו במלואו, ההחלטה לשחרר אסיר אכן צריכה להיחפז לקלה יותר ככל שתאריך השחרור מתקרב. אולם, גם בהינתן נקודת מוצא זו, אנו סבורים שהסיפא של סעיף 10(א) עלולה ליצור נזק רב יותר מתועלת, משום שהיא מעורדת אף יותר את הנטייה להשאיר את האסיר כלוא בעת הדיון הראשון בעניינו. נקודת המוצא שלפיה על האסיר לרצות כמה שיותר מעונש המאסר מתחזקת, והחרטה הפוטנציאלית מהשאריתו כלוא נחלשת ואף עלולה להיעלם כליל. בפרק הבא נטען כי הפתרון המיטבי יהיה ביטול ההתחשבות באינטרס הציבורי, ביטול סעיף 10(א) כולו ואימוץ דעת המיעוט בעניין שקולניק.

## ד. שיקול הדעת בוועדות שחרורים: מחשבות ומסקנות

חברי הוועדה נושאים באחריות לקביעת משך המאסר בפועל של לא מעט אסירים.<sup>86</sup> לוועדה יש השפעה מכרעת על משך המאסר הסופי שיִרצה אסיר, ולפיכך על מידת החירות שלו. לפיכך, ובהתחשב בתפקיד הוועדה בעיצוב מדיניות ענישה ראויה בהתאם להמלצות של ועדת דורנר, מטריד לחשוב שהוועדה פועלת תחת התנאים הבעייתיים שתוארו. כאמור, הוועדה חשופה באופן מבני להטיות המקשות על מימוש תפקידה המוסדי – בחינה של סיכויי השיקום של האסיר ושל מסוכנותו – ונוסח סעיף 10(א) מקשה עליה אף יותר, שכן הוא מחזק את ההטיות ומקשה על הוועדה לפעול באופן התואם את ההכשרה המקצועית של חבריה.<sup>87</sup> יתרה מזו: דגן משער כי השוני המהותי בין ההכשרה של רוב חברי הוועדה לבין

86 בשנת 2015 שוחררו 1,997 אסירים שחרור מוקדם, ראו רש"א 2015, לעיל ה"ש 9, שם. בשנת 2017 השתחררו 2,218 אסירים שחרור מוקדם, ראו עבודת ועדות השחרורים, 2017, לעיל ה"ש 9, בעמ' 11.

87 ראו Jean-Paul Brodeur, *The Attrition of Parole*, 32 CAN J. CRIM'Y 503, 504 (1990). הואיל וחברי הוועדה הם ברובם אנשי מקצוע, אין ביכולתם לבחון את חומרת העברות באופן שבו בית משפט בוחן אותה: מדובר בקנה-מידה שונה ובסטנדרטים שונים, הדומים יותר לאלה של הציבור הרחב מאשר לאלה של שופטים מקצועיים. Austin Lovegrove, *Proportionality, Theory, Personal Mitigation, and the People's Sense of Justice*, 69 C.A.M.B. L. J. 321, 344 (2010) ("The public do not view personal mitigation through a proportionalist's

השופט המקצועי עשוי להסביר מדוע הוועדה נוטה ליישם את סעיף 10(א) באופן מרחיב יותר מזה של בית המשפט, שכן מומחיותם של חברי הוועדה אינה איזון בין כלל שיקולי הענישה; עוד ייתכן שבית המשפט וחברי הוועדה מחזיקים בקני-מידה שונים זה מזה.<sup>88</sup> בפרק זה נבקש לאסוף את התובנות שהוצגו עד כה לכדי מסקנות. חלק מהמסקנות ישאפו להקטנת ההשפעה המעשית של ההטיות; עם זאת, כדי להתמודד עם שנאת החרטה, והעצמתה באמצעות העדפת המצב הקיים, יש צורך במחקרים אמפיריים נוספים, שיבהירו את הליך קבלת ההחלטות בוועדה. לאחר מכן, העקרונות המנחים בניסוח הצעות להתמודדות עם ההטיות יתמכו בהגברת ההשפעה של שיקולים מנוגדים, כדי ליצור איזון בין הסיכוי הפוטנציאלי לחרטה בשחרור לעומת סירוב (תוך הדגשת התועלת החברתית שבשחרור מוקדם). בטרם נפנה לדון באפשרויות לצמצום ההטיות הקוגניטיביות, נציע שני סוגים של מחקרי המשך חשובים לשיפור הידע המחקרי על הליך קבלת ההחלטות בוועדות שחרורים. ראשית, אנו סבורים כי מחקר איכותני, שייערך באמצעות ראיונות עומק עם חברים בוועדות שחרורים ובאמצעות תצפיות על פעילות הוועדה בפועל, הוא הכרחי.<sup>89</sup> רוב המחקרים שנעשו עד כה על ועדות שחרורים היו מחקרים כמותניים שהתבצעו באמצעות איסוף של "נתוני מסגרת" – כמות שחרורים, כמות דיונים, כמות דחיות וכיוצא באלה. עם זאת, וכפי שאנו מקווים שמאמר זה מבהיר, כדי לשפר את הפעילות של ועדות השחרורים נחוץ גם מבט מעמיק על הליך קבלת ההחלטות של הוועדה, ואי-אפשר לחלץ תובנות משמעותיות מהיבט זה רק על סמך נתונים כמותיים יבשים. ייתכן שרצוי לשקול גם פרסום של תמצית ההחלטות, ללא פרטים מזוהים, כדי לסייע במחקר על הליך קבלת ההחלטות ולקדם שקיפות.<sup>90</sup> שנית, לדעתנו יש מקום למחקר כמותי שייערך באמצעות חלוקת שאלונים לחברים בוועדות שחרורים. אפשר לנסח שאלונים אלה באופן שיאפשר השוואה – בדרך של דיווח עצמי – על השיקולים שחברי הוועדה שוקלים בבואם לדון בבקשות לשחרור מוקדם, על המשקל שהם מעניקים לכל שיקול, על ההחלטות הראויות לדעתו של כל חבר ועדה במקרים שונים ועוד.

eyes. There is more to their sense of justice than strict proportionality [...] public's view of culpability is much broader too") ומחמירה מזו של בית המשפט; ראו Jan W. de Keijser, *Bridging the Gap Between Judges and the Public: A Multi-Method Study*, 3 J. Exp. CRIM'Y 131, 154, 157 (2007) ("there is a punitiveness gap between judges and the public... in the eyes of the general public, judges' sentences will never be harsh enough")

88 הגן "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 660-661.

89 סנונית ראשונה למחקר מסוג זה היא מחקרם של נתנאל דגן, אורי תימור ונתי רונאל "מתיר אסורים: מטרות חוק שחרור על תנאי ממסר בעיני ראשי ועדת השחרורים ושיקול הדעת ביישומו" *צוהר לבית הסוהר* 15, 62 (2013).

90 ראו, לדוגמה, את הצעת חוק שחרור על-תנאי ממסר (תיקון מס' 16), התשע"ו-2015, ה"ח 971, המציעה לפרסם את החלטות הוועדה תוך הסתרת הפרטים המזהים של האסיר הנידון (נכון למועד כתיבת המאמר, יולי 2017, הצעת החוק נמצאת בהכנה לקריאה שנייה-שלישית בוועדה).

אמנם, בטרם נערכו מחקרים כאלה אי־אפשר להציע כבר כעת רפורמות של ממש, אך אפשר להציע השערות בדבר רפורמות אפשריות שראוי לשקול לאור הדיון הביקורתי בהטיות הקוגניטיביות המבניות המשפיעות על חברי הוועדה.

לאור הדיון עד כה נציע שלוש מסקנות: ההצעה הראשונה היא לאמץ את דעת המיעוט בעניין שקולניק, לצמצם פוזיטיבית את הוראות סעיף 10(א) ואולי אף להחליפו בהוראה מפורשת שלפיה אין לשקול את אינטרס הציבור או את מידת אמונו במערכת המשפט. הצעתנו השנייה נוגעת לנתונים המוצגים לוועדה. יש להדגיש את נסיבות סביבתו של האסיר הקונקרטי באמצעות שימוש רב יותר בתסקירים הנוגעים לקהילה של האסיר ולהשפעת מאסרו על משפחתו ועל סביבתו הקרובה. עם זאת, נבקש להגביר את המודעות של ועדת השחרורים לנתונים הסטטיסטיים המעודדים שחרור מוקדם, בהתאם לנתוני האסיר הקונקרטי. הצעתנו השלישית היא לבסס מנגנון דיווח על החלטות לדחיית בקשות שחרור, כדי לאסוף נתונים על העילות המרכזיות שבגינן בקשות נדחות ולאפשר בקרה ורפלקציה על פעילותה. כעת נפנה לכל אחת מהצעות אלה ביתר הרחבה.

**הצעתנו הראשונה היא ויתור על סעיף 10(א),** אולי אף ברוזמנית עם הוספת אמירה מפורשת שלפיה אין להתחשב באינטרס הציבור בקבלת החלטה אם להעניק שחרור מוקדם. אף שהמחוקק אמר את דברו בחקיקת סעיף 10(א), אפשר לטעון כי גישתנו אינה מרחיקת־לכת: זו הייתה הגישה בפסיקה הישראלית שלפני פרשת שקולניק ובטרם נחקק חוק השחרור המוקדם.<sup>91</sup> יתרה מזו: לא נס ליחה של דעת המיעוט של השופטים אור ואנגלרד בעניין שקולניק.<sup>92</sup> גישתם, ששללה שימוש בשיקול של "אינטרס הציבור" הן מטעמים תאורטיים והן מטעמים מעשיים,<sup>93</sup> נתמכה כבר בעבר;<sup>94</sup> מחקרו של דגן מצביע על כך ש"עיון בפסיקה מגלה רצון לצמצם את השימוש בשיקולים אלה" ועל כך ש"למרות ששיקולי אינטרס הציבור נקבעו בסעיף 10(א) לחוק עוד לפני כעשור, היחס הראוי כלפיהם טרם מצא את מקומו המוגדר".<sup>95</sup> זאת ועוד: מאז חקיקת סעיף 10(א) חלו תמורות במשפט הפלילי המהותי, ועיקרן קביעת עקרון ההלימה כעיקרון המנחה בענישה.<sup>96</sup> נראה כי יש התאמה בין העקרונות

91 עובר להלכת שקולניק וחקיקת סעיף 10(א) הייתה הוועדה רשאית לשקול את אינטרס הציבור רק במקרים של שחרור מוקדם מטעמים רפואיים וביטול רישיון שחרור בשל הפרת תנאים. ראו בג"ץ 3959/99 לתנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הוועדה לעיון בעונש, פ"ד נג(3) 721, 752 (1999); בג"ץ 223/96 היועץ המשפטי לממשלה נ' ועדת השחרורים (פורסם בנבו, 30.7.1997).

92 ראו, לדוגמה, את הדיון בפסקה 11 לפסק הדין ע"א (נצ') 1030/07 פארס נ' ועדת שחרורים (פורסם בנבו 28.2.2007); ע"א (ת"א) 1097/14 קריו נ' ועדת השחרורים (פורסם בנבו, 9.2.2004); פסק דינו של השופט מודריק בע"א (ת"א) 2701/07 גאנס נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 27.11.2007).

93 עניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, בעמ' 875-876, 892-893, 905-906.

94 בפסק דינו של השופט טירקל ברע"ב 9837/03 גרסיה נ' וועדת השחרורים (פורסם בנבו, 20.1.2004).

95 דגן "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 645.

96 ס' 40 לחוק העונשין שהוכנס במסגרת תיקון 113, לעיל ה"ש 20.

המנחים בענישה כפי שנקבעו על ידי המחוקק לאחרונה, בתיקון 113, והחשיבות שניתנה לכל אחד מהם בחוק העונשין, לבין גישה המבקשת לצמצם (ואף להסיר) את סעיף 10(א).<sup>97</sup> למעשה, גישה זו כבר נהוגה כיום במערכות השחרור המוקדם בגרמניה,<sup>98</sup> בניו זילנד<sup>99</sup> ובסקוטלנד.<sup>100</sup> יתרה מזו: לאחרונה פורסמו המלצותיהם המפורשות של שלושת החוקרים המובילים בארצות-הברית בתחום ועדות השחרורים:

There should be a meaningful presumption of release at first eligibility, so that the majority of prisoners are released at that time. *Parole boards should not be authorized to deny release on the ground that the prisoner has not served sufficient time for punishment purposes.* Denial of release should be based on credible assessments of risk of serious criminal conduct and readiness for reentry.<sup>101</sup>

יתרונותיה של הצעה זו מבחינת השפעתה על ההטיות הקוגניטיביות אינם ודאיים, אך ייתכן כי שינוי מבני זה בהליך קבלת החלטות בוועדה עשוי להוביל להליך ראוי יותר של קבלת החלטות. ראשית, צעד זה לכיוון הפרדה עונשית מאפשר חירות נורמטיבית רבה יותר לוועדה לקבל החלטות תחת נקודת מוצא ("המצב הקיים") בלתי-תלויה; שנית, ייתכן כי אם במסגרת שיקולי הוועדה יהיה ברור שמדובר בשיקול פסול, הוועדה תחשוש פחות מהחרטה העלולה להיווצר בעקבות פגיעה באינטרס הציבורי. נזכיר כי ייתכנו מקרים שבהם האסיר מראה סיכויי שיקום טובים ומסוכנות נמוכה, אך בקשתו לשחרור תידחה עקב חשש מדעת הקהל. כיום הבעייתיות הנובעת מנקודת המוצא (השארותו של האסיר במאסר, ועליו הנטל להוכיח אחרת) פוגעת בעיקר באסירים השפוטים לפרקי זמן קצרים, שכן אלו הם המקרים שבהם באופן פרדיגמטי אין מידע לבסס עליו את ההחלטה. חסרונותיה של הצעה זו טמונים בעיקר בכך שהיא נוגדת את לשון החוק. מעבר לכך, ייתכן שמדובר בפתרון קוסמטי בלבד,

97 להרחבה בעניין זה ראו דגן "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16, בעמ' 629-632.

98 ראו את התייחסותו של אנגלרד בעניין שקולניק, לעיל ה"ש 25, עמ' 876: "ברור זו פסק בית- המשפט החוקתי הגרמני שעה ששלל, בהיעדר הסמכה חוקית מפורשת, את השיקולים של חומרת העבירה ושל הרתעה כללית בהחלטה על שחרורו בתנאי של אסיר בתום שני שלישים של ריצוי העונש. בית-המשפט החוקתי ראה בשיקולים אלה משום פגיעה בזכות החוקתית של האסיר לחירות במסגרת סעיף II 2 לחוקה (פסק-הדין מיום 14.6.1993, [28] 378 (NJW 1994)). יצוין, כי הלכה זו ממשיכה לחול גם אחרי תיקונו של סעיף 57 לקובץ החוק הפלילי הגרמני משנת 1998. ראה, [31] *Strafgesetzbuch: Kommentar* (A. Schönke, H. Schröder (-Stree)). §57 RN 9-13".

99 ראו ה"ש 154 אצל דגן "אינטרס הציבור", לעיל ה"ש 16: Katherine Belton, *Release on Parole: Gambling with Community Safety or Effective Risk Management?*, 39 *VICT. U. L. REV.* 265, 277 (2008).

100 דגן מפנה לפסיקה שהתייחסה לכך במפורש; ראו [2011] *Petch v. Her Majesty's Advocate* H.C.J.A.C 20, 36-39. ההתייחסויות למדינות אלה הופיעה שם, בעמ' 655.

101 ריין, פטרסיליה וריין "עתידי ועדות השחרורים", לעיל ה"ש 10, בעמ' 292.

שכן העדפת המצב הקיים ושנאת החרטה יוסיפו להקשות על פעילות הוועדה ברובם המכריע של המקרים (שבהם אין ודאות בנוגע לשיקולי השיקום והמסוכנות).<sup>102</sup>

הצעותינו האחרות יוצאות מנקודת מוצא המשלימה עם התחשבות הוועדה באינטרס הציבור, והן נוגעות לבעייתיות האינהרנטית שבהליך קבלת ההחלטות בוועדה.

**הצעתנו השנייה מתבססת על ההבנה ששחרור מוקדם הוא אינטרס חברתי ולא דווקא אינטרס אישי.** לכן, הצעתנו זו מבקשת לאזן את החשש מחרטה פוטנציאלית עקב שחרור באמצעות הצגת התועלת הרחבה הפוטנציאלית של השחרור באופן ברור יותר. לחלופין, אפשר להבין הצעה זו כניסיון ליצור חרטה פוטנציאלית גם בעת סירוב לבקשה. במסגרת זו נמליץ לחשוף את חברי הוועדה למשמעות החיובית של שחרור מוקדם.

אנו מציעים לעשות זאת על ידי חשיפה של חברי הוועדה לנתונים הנוגעים הן לעלויות המאסר בהשוואה לאלו של שיקום ושילוב בקהילה<sup>103</sup> והן לחשיבות השחרור המוקדם מבחינת רצידיביזם.<sup>104</sup> כך, גם אם אסיר שמרצה עונש מאסר קצר טרם שולב בתכנית שיקום ככלא עת בעומדו לפני ועדת השחרורים, חשוב להציג לוועדה את הנתונים שלפיהם שיקום מחוץ לכלא הוא יעיל וזול משיקום ככלא. לדעתנו יש בכך כדי ליצור חשש מחרטה בהשאתו של האסיר במאסר: הסיכון בהותרתו של אסיר ככלא עד תום המאסר, ושחרורו ללא כל תכנית שיקום, עולה על הסיכון שבשחרור מוקדם במסגרת תכנית שיקום. אפשר גם לזווג מפגשים עם אסירים ששחררו שחרור מוקדם והשתקמו בהצלחה כדי להגביר את המודעות למקרים אלה. לדעתנו, ייתכן שראוי להנחות את הסנגורים המייצגים בוועדות השחרורים להדגיש את החשיבות החברתית שבשחרור מוקדם, החורגת מהאינטרס הפרטי של האסיר.<sup>105</sup>

102 אפשר להמשיג את אינטרס הציבור בצורות רחבות ובהן שיקולים המטים לשחרור האסיר; ראו נתנאל דגן "היקפה הראי של נוסחת האיזון לצורך שחרור על תנאי ממאסר" הסניגור 4 219, 8-5 (2015).

103 לפי נתוני רש"א, העלות של שהות אסיר בכלא היא 121,480 ש"ח בשנה. לעומת זאת, עלות הטיפול באסיר משוחרר ברש"א עומדת על כ-28 אלף ש"ח בשנה (כלומר: עלות האחזקה של אסיר בבית כלא היא יותר מפי ארבעה מעלות שיקומו בקהילה). ראו רש"א 2015, לעיל ה"ש 9, בעמ' 18; שלי מזרחי ואורי טל "תוכניות לשיקום אסירים: רקע וסקירה משווה" הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2 (2010) ("נוסף על תרומת השיקום לביטחון החברה, עלויות שיקום האסיר עשויות להיות נמוכות מעלויות החזקת האסיר").

104 ראו נתונים בנושא שיקום אסירים, לעיל ה"ש 65, וכן ה"ש 105 להלן. להצעה של נוסחה לקבלת ההחלטה לשחרר על תנאי ראו דגן "היקפה הראוי של נוסחת האיזון לצורך שחרור על תנאי ממאסר", לעיל ה"ש 101. דגן מציע לאזן בעת קבלת ההחלטה בין סיכויי השיקום של האסיר לבין המסוכנות הנשקפת ממנו, אינטרס הציבור ושימוש מיטבי במשאבי הציבור.

105 לדיון בחשיבות של סנגורים כסוכנים לאיזון הטיות קוגניטיביות במערכת המשפט ראו Mark D. White, *Tunnel Vision in the Criminal Justice System: Do Cognitive Biases Increase Wrongful Convictions?* Psy. Today (BLOG), (2010): <https://www.psychologytoday.com/blog/maybe-its-just-me/201005/tunnel-vision-in-the-criminal-justice-system> ("to rely on lawyers for the defense to counter the biases from the police, prosecutors, and judges")

ייתכן כי במצב הנוכחי מקרי הרצידיביזם מקבלים ייצוג-יתר בהשוואה לשיעורם היחסי בפועל.<sup>106</sup> יתרה מזו: לנגד עיניהם של חברי הוועדה עומדים שני סוגים של נתונים – נתונים הנוגעים לאסיר שעניינו נדון בפניהם (חלקם תומכים בשחרור וחלקם תומכים בדחיית הבקשה) ונתונים כלליים על אודות שיעור הרצידיביזם וסיכויי השיקום הכלליים בקרב אוכלוסיית האסירים המשוחררים. מאחר שהנתונים מהאוכלוסייה הכללית מצביעים על כך ששיעור הרצידיביזם גבוה ושיעורי השיקום נמוכים,<sup>107</sup> נראה שכל נתון אינדיווידואלי (לגבי סיכויי שיקומו של אסיר מסוים) ייתקל ברף גבוה יותר של ספקנות – ואותה אנו מבקשים לאזן. דרך אפשרית אחרת לעשות זאת היא מנייה מפורשת של שיקולים נוספים במסגרת סעיף 9, בהם, למשל, לא רק הסיכון הצפוי משחרורו של אסיר למשפחתו (המוזכר בסעיף 9(1)) אלא גם התועלת שתצמח למשפחתו משחרור האסיר. שיקולים כגון אלה מובאים לפני הוועדה כבר היום במסגרת תסקירים, אך אנו סבורים שאם יוענק להם מעמד עצמאי הדבר יסייע לאזנם אל מול שיקולי מסוכנות, הרתעה ואינטרס הציבור במובן השלילי – שכולם מקבלים כיום משקל-יתר בשל שנאת החרטה.

**הצעתנו השלישית היא, כאמור, הרחבה של איסוף הנתונים על אודות ההחלטות להעניק שחרור מוקדם או לסרב להן. המלצות אלה כבר הוזכרו במקומות אחרים.<sup>108</sup> כיום הוועדה אינה מתעדת את השיקולים שבגינם בקשות לשחרור מוקדם נדחות, ואנו סבורים כי אם אלה יתועדו על ידי הוועדה יהיה בכך כדי לצמצם את השפעת ההטיה של העדפת המצב הקיים.<sup>109</sup> עצם התייעוד יגרום לוועדה להכיר במפורש במשקל שהעניקה לכל שיקול, וחשוב מכך: יאפשר לציבור לבקר את יישום התכלית של חוק שחרור על תנאי בפועל.**

## סיכום

ועדות השחרורים מציבות אתגר גדול לפני מערכת ענישה שהעיקרון המנחה בפעולתה הוא הלימה. לכאורה נראה כי שחרור מוקדם ממאסר חורג מעיקרון ההלימה ואף מנוגד לו

106 ראו, לדוגמה, יניב קובוביץ "62% מהעבריינים חוזרים לכלא לאחר שחרורם" הארץ – חדשות

מפשט ופיללים <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1672691> (27.3.2012)

107 ראו, לדוגמה, רש"א 2015, לעיל ה"ש 9, שם. מחקרים אף תומכים בטענה כללית יותר שלפיה

מאסר ארוך יותר אינו מבטיח ירידה בסיכוי לרצידיביזם. ראו, Todd R. Clear & James Austin, *Reducing Mass Incarceration: Implications of the Iron Law of Prison Population*, 3 Daniel S. Nagin et al., *Imprisonment* וכן HARV. L. & POL'Y REV. 307, 310-311 (2009) *and Reoffending*, in 38 CRIME AND JUST. ANN. REV. RES. (2009)

108 ראו עבודת ועדות השחרורים 2017, לעיל ה"ש 9.

109 הדבר משתלב במגמה של "Evidence Based Sentencing", המבקשת לשים דגש על קביעת

מדיניות שאפשר לבחון את השפעותיה בפועל ושהציגה את התוצאות הטובות ביותר. ראו Roger K. Warren, *Evidence-Based Sentencing: The Application of Principles of Evidence-Based Practice to State Sentencing Practice and Policy*, 43 U. SAN FRANCISCO L. REV. 585-634 (2008).



במידת מה – ובכך מהווה נטע זר לשיטת ענישה מבוססת גמול.<sup>110</sup> עם זאת, אנו עדים לכך שחשיבותה של ועדת השחרורים – וממילא חשיבותו של השחרור המוקדם ככלי שיקומי – אינם מוטלים בספק, כפי שעלה גם בהמלצות ועדת דורנר. לאור זאת, במאמר זה ביקשנו להמחיש מדוע חשוב לתת את הדעת על הליך קבלת ההחלטות בוועדת השחרורים כדי לממש המלצות אלה. ללא ביסוס מנגנונים לנטרול ההטיות של שנאת החרטה ושל העדפת המצב הקיים יקשה ליישם את מימוש התכליות העיקריות של הוועדה – השיקום ומניעה; ולא זו בלבד אלא שיש צורך בנטרול ההשפעה של שיקולי הגמול על הוועדה (באמצעות סעיף 10(א) לחוק), המקשים אף יותר על הליך קבלת ההחלטות הנוגע לשחרור מוקדם. הבעיה של מיעוט שחרורים על תנאי, והעובדה שרבים מהם ניתנים לאחר שאסירים שוהים במאסר לאחר ריצוי שני שלישים ממאסרם, היא בעיה רחבת היקף והיבטים. פתרונה מחייב התייחסות רוחבית וייתכן שהוא מחייב שינויים יסודיים. במאמר קצר זה הצענו כי שנאת החרטה והעדפת המצב הקיים מועצמות, בין השאר, נוכח לשונו של סעיף 10(א) לחוק, המאפשר להתחשב בהווי הציבורי בנוגע לשאלת השחרור המוקדם. הראנו כי בעוד החלטה לשחרר אסיר עלולה להוביל לחרטה גדולה, סירוב לבקשתו הוא נקודת המוצא ואינו עלול לעורר חרטה בקרב חברי הוועדה. אנו סבורים שכדי לצמצם את ממדי הכליאה בישראל – בין השאר באמצעות שימוש נרחב יותר בכלי השחרור המוקדם – יש להתייחס להליך קבלת ההחלטות בוועדת שחרורים. ראוי לצמצם למינימום ההכרחי את משקלו של שיקול ההלימה הבא לידי ביטוי בסעיף 10(א) לחוק; נוסף על כך יש לפעול לצמצום החשש מחרטה בעקבות שחרור מוקדם, ולפעול ליצירת מודעות לכך שגם סירוב לבקשה ראוי כי יוביל לעתים לחרטה. לבסוף, יש הכרח ליצור תיעוד מספק של השיקולים ששקלה הוועדה ושל המשקל שייחסה לכל שיקול בהחלטתה לסרב לבקשה לשחרור.

נראה כי הנתונים העדכניים מראים כי מבחינה פרוצדורלית חל שיפור בפעילות הוועדה, שכן יש פחות עיכובים ויותר תכנון וניהול.<sup>111</sup> מטרת המאמר הייתה להציע כי גם במישור

110 על היחס הראוי להתחשבות בשיקולים תועלתניים במסגרת שיטה גמולית ראו Paul H. Robinson, *Punishing Dangerousness: Cloaking Preventative Detention as Criminal Justice*, 114 HARV. L. REV. 1429 (2001); Richard S. Frase, *Limiting Retributivism*, in *THE FUTURE OF IMPRISONMENT IN THE 21ST CENTURY* 27 (Michael Tonry ed., 2003). רובינסון ופרייז טוענים כי בשיטה של "גמול מוגבל" יש אפשרות להתחשב בשיקולים תועלתניים. מעבר לדרוש, ולמרות הסיווג המקובל של שחרור על תנאי כאקט תועלתני, אנו סבורים כי מתח חשוב בנוגע לתפיסות השונות של תפקיד הוועדה הוא המתח שבין חסד ליושר: האם הצדק דורש כי גזר הדין ירוצה במלואו ואז שחרור מוקדם הוא החריגה מהכלל ולכן הוא חסד – או שמא תפקיד הוועדה הוא לבחון אם ריצוי גזר הדין במלואו יוביל לאי-צדק ולכן השחרור המוקדם הוא יושר. נראה כי התפיסה הראשונה היא הרווחת: נקודת המוצא ("המצב הקיים") היא שריצוי גזר הדין במלואו נתפס, בהגדרה, כמימוש הצדק, ולכן אין סכנה לחרטה בסירוב לבקשה.

111 עבודת ועדות השחרורים 2017, לעיל ה"ש 9, בעמ' 2-3. חשוב מכך: בעוד שבשנת 2014 שוחררו רק 30% מהאסירים שעניינם נדון על ידי ועדה, נכון לשנת 2016 עמד נתון זה על 41% (עיקר העלייה מתייחסת לאסירים ביטחוניים; אצל אסירים פליליים חלה ירידה מסוימת בשנים אלה – מ-15.1% ל-13%).

המהותי בשלה העת לפעול לשיפור בפעילות הוועדה. ביקשנו להראות כי הליך קבלת ההחלטות בוועדות השחרורים – ויותר מכך: השיקולים הראויים במסגרת הליך זה – עדיין אינם מובנים דיים, ויש לפעול במישור זה אם ברצוננו לקדם את קיום התכליות הראויות של השחרור המוקדם.