

**הועדה הציבורית  
לבחינת מדיניות  
הענישה והטיפול  
בעבריינים  
דין וחשבון**

מרחשוון התשע"ו, נובמבר 2015

לכבוד שרת המשפטים, גבי איילת שקד והשר לביטחון פנים, מר גלעד ארדן

נכבדיי,

אנו מתכבדים להגיש באמצעותכם לממשלה את דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים.

הוועדה קיימה 19 ישיבות, במהלכן דנה במגוון רחב של נושאים ונפגשה עם נציגים של גופים שונים, הן משירות המדינה והן מחוצה לו. הוועדה פנתה גם לציבור הרחב בבקשה להשמיע את דבריו וקיבלה מספר התייחסויות בכתב.

המלצות הוועדה מתמקדות בהתוויית עקרונות ביחס לעמדה ממשלתית בדבר חקיקה של עבירות ועונשים; במחקר, מעקב ושקיפות של הענישה המוטלת בפועל; בתרומתם האפשרית של בתי משפט קהילתיים; בשחרור מוקדם ממאסר; באפשרות ריצוי מאסר בבתי מעבר; ובשימוש בעונש עבודות השירות כחלופה למאסרים קצרים.

אנו מבקשים להודות לכל מי שהעביר לנו חומר לעיון או נפגש עמנו במהלך דיוני הוועדה.

בכבוד רב,

שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר – יושבת ראש הוועדה

פרופסור אורן גזל-איל – מרכז הוועדה

וחברי הוועדה:

ד"ר חיים ויסמונסקי	גונדר עפרה קלינגר
מר אסף וסרצוג	פרופסור יוג'ין קנדל
ד"ר באדי חסייסי	פרופסור מרדכי קרמניצר
ד"ר חגית לרנאו	פרופסור אפרת שהם
תת-ניצב אורי מכלוף	גבי רחל שרביט
עו"ד רז נזרי	

## תקציר המלצות הוועדה

### 1. רקע

על מנת שתוכל להציע קווים מנחים למדיניות ההתמודדות עם עבריינים, בחנה הוועדה את הגורמים שבאמצעותם משפיעה הכליאה על העבריינות:

1. הרתעה – על אף שבמשך השנים ההרתעה תפסה מקום מרכזי במערך השיקולים המנחים את בתי המשפט בגזירת העונש, מרבית המחקרים שבחנו סוגיה זו לא מצאו קשר בין החמרה ברמות הענישה לבין קידום הרתעה אישית או כללית. בעוד שהגדלת הסיכוי להיתפס מגבירה את ההרתעה, לחומרת העונש אין, במרבית המקרים, השפעה מובהקת כזו. על כן, מרכזי הכובד ביצירת הרתעה אפקטיבית מוסט בשנים האחרונות במדינות המערב מהחמרת הענישה להגברת סיכויי התפיסה באמצעים שונים כגון חיזוק מוקדי שיטור עירוני. **לאור זאת, אין טעם בניסיון לקדם את ההרתעה באמצעות הרחבת השימוש במאסרים או באמצעות שימוש במאסרים ממושכים יותר.**

2. שיקום – אף שמבחינה היסטורית מטרת בתי הכלא הייתה בעיקר שיקומית, כיום ברור כי כוחו של השיקום ככלי למניעת עבריינות מוגבל. עם זאת, לא ניתן להתעלם מאינדיקציות רבות לכך שבתנאים מסוימים, תכניות שיקום אכן מובילות לצמצום ברמות הפשיעה החוזרת. הדברים נכונים במיוחד כשמדובר בתוכניות שיקום מחוץ לבתי הכלא, שעלותן נמוכה יותר. **מכאן, ששיקום בקהילה באמצעות ענישה שונה בין עבודות שירות לצווי מבחן ושירות למען הציבור צפוי להפיק תוצאות טובות יותר מאשר שימוש נרחב יותר במאסרים.**

3. הרחקה מן הציבור (שלילת יכולת) – הכליאה מסייעת למניעת עבריינות משום שעבריינים שנמצאים במאסר ככלל אינם מבצעים עבירות מחוץ לכתלי הכלא בתקופת מאסרם (אם כי היא לא מונעת עבריינות המבוצעת בתוך הכלא או שיוזמים אותה מתוך הכלא). מחקרים בעולם אכן מצביעים על השפעה ישירה של כליאת עבריינים מסוכנים על רמות העבריינות. אף שהיקף ההשפעה של מאסרים על צמצום הפשיעה שנוי במחלוקת, ברור כי מאסרים מצמצמים את העבריינות באמצעות הרחקת עבריינים מסוכנים מהציבור. עם זאת, **שימוש יעיל במאסר ככלי למניעת עבירות חייב להבחין בין עבריינים שצפויים לחזור ולבצע עבירות לבין אלו שלא.** בנוסף, יש להתחשב באפקט הקרימינוגני של המאסר, דהיינו בכך שהמאסר בכלל ומאסר ממושך בפרט מעודד נטייה לעבריינות ומגדיל את הסיכוי שהאסיר יבצע עבירות עם שחרורו. כמו כן יש להתחשב בעלויות הכליאה הגבוהות שניתן היה להפנות אמצעים אחרים לצמצום הפשיעה, לתועלת השולית הפוחתת של הכליאה ולאפקט התחלופה, קרי לכך שלעיתים הרחקתם מן הציבור של עבריינים מאפשרת לאחרים לתפוס את מקומם.

4. עידוד הנטייה לעבריינות – לכליאה גם השפעה הפוכה על רמת העבריינות. בזמן שהות בכלא מאבדים אסירים חלק גדול מהכישורים והיכולות להתפרנס באופן חוקי, ולא אחת המאסר מחזק אצלם דפוסי חשיבה והתנהגות עברייניים כך שהסיכוי של אסיר לשעבר לחזור ולבצע עבירות גדול יותר מהסיכוי של עבריין שנידון לעונש מחוץ לכתלי הכלא.

5. עלויות הכליאה – העלות הישירה של הכליאה בישראל עומדת על כ-10,000 ₪ לחודש מאסר לאסיר בממוצע. לכך יש להוסיף עלויות נוספות ביניהן הסיוע שעל המדינה להעניק למשפחות האסירים כמו גם העלויות הנוצרות עקב החלשה נוספת של אוכלוסיות החלשות ממילא,

גורם המגביר את הנטייה לעבריינות. בהשוואה לכך, ענישה בקהילה הכוללת תכניות שיקום שונות, היא זולה יותר ויעילה יותר.

על רקע זה, הוועדה סבורה כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, והרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא.

## ii. המלצות הוועדה

### א. התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים

בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה תגבש המלצות בדבר "התווית עקרונית לעמדה הממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים". על רקע הקושי לקדם הרתעה ושיקום באמצעות מאסרים; העלות הגבוהה של המאסרים; השפעתם של מאסרים ממושכים על רצידיביזם; והקושי להתאים בחקיקה אשר מטבעה קובעת עונשים מרביים או מזעריים את הענישה לרמת המסוכנות, הרי שככלל - הארכת תקופות המאסר הקבועות בחקיקה אינה מקדמת את המאבק בפשיעה ולכן אינה מוצדקת כאמצעי להשגת מטרה זו. לפיכך, שינוי רמות הענישה צריך להיות מוגבל למקרים בהם סבור המחוקק שהעונש המרבי שבצד החוק אינו מאפשר לבתי המשפט להטיל עונשים העומדים בעקרון ההלימה. מוצע לאמץ את העקרונות הבאים בקביעת עונשים בחקיקה:

1. את רמת הענישה המרבית בחוק יש להתאים לחומרת העבירה, וככלל אין לנסות להשיג הרתעה או שיקום באמצעות שינוי העונש המרבי שבצד העבירה.
2. בטרם תציע הממשלה שינוי ברמות הענישה או תתמוך בהצעה לשינוי כזה, יוצג בפניה מידע על רמות הענישה הנוהגות בעבירה וכן תוצג עלותו המשוערת של השינוי, בהתאם לתוצאה שמבקשים להשיג באמצעותו.
3. ככלל, יש להימנע מקביעת עונשים מזעריים לעבירות, שכן עונש מזערי מקשה על בית המשפט להתאים את הענישה לעקרון ההלימה (במקרים בהם העבירה בוצעה ברף התחתון של החומרה) ולמטרות הענישה האחרות.
4. בטווח הארוך הוועדה ממליצה כי תיערך בחינה מחודשת של העונשים המרביים שבצד העבירות השונות הקבועות בחוק העונשין תוך ניסיון להתאימם לעקרון ההלימה.
5. אשר לקביעת עבירות חדשות או הרחבת התפרסותן של עבירות קיימות על התנהגויות נוספות, מוצע כי הממשלה תבחן אם הדבר הכרחי בהתאם לעקרון השיוריות של הדין הפלילי, וכי בכל הצעת חוק המבקשת לעשות כן יפורט מדוע ההתנהגות האנטי-חברתית עמה מבקשת הצעת החוק להתמודד אכן מחייבת הפללה ומדוע לא ניתן או לא ראוי יותר להתמודד עמה באמצעים אחרים כגון המשפט המנהלי, דיני הנזיקין וכדומה. גם במקרה זה, מוצע כי הממשלה תדון בהצעת חוק המבקשת לקבוע עבירה חדשה או להרחיב את התפרסותה של עבירה קיימת רק לאחר קבלת הערכה של העלויות הצפויות לרשויות הענישה באם ההצעה תתקבל.

## ב. מחקר, מעקב ושקיפות

הוועדה ממליצה על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים אשר תעסוק בנושא אכיפת החוק, בדגש על מדיניות הענישה, השיקום וגזירת הדין. תפקידיה של היחידה יהיו לאסוף מידע סטטיסטי, נתונים משווים, ומידע אחר על הענישה, השיקום וגזירת הדין, ועל היקפי התופעה העבריינית והשלכתם על הענישה, כמו גם על ההשפעות של הענישה לסוגיה ויחס עלות מול תועלת של רמות הענישה השונות, באמצעות בחינת עלותה של הענישה והאפקטיביות שלה. בנוסף, תאסוף היחידה מידע ותערוך מחקרים בדבר הערכת העלויות של ענישה חדשה והחמרה בענישה. כמו כן תלווה היחידה ניסויים (פיילוטים) בתחום הענישה והשיקום, ותספק מידע לציבור על הענישה, על עלות הענישה ועל השפעותיה ועל מידת האפקטיביות של תכניות השיקום השונות. היחידה גם תנפיק דוחות על רמות הענישה הנוהגות בעבירות שונות, שיוכלו לשמש כלי עזר לגורמי השלטון השונים, לבתי המשפט ולציבור הרחב.

## ג. בתי משפט קהילתיים

הוועדה ממליצה לאמץ את המודל הניסויי המובל על ידי עמותת אשלים ושותפיה למהלך ולהקצות שופטים שימונו לבית המשפט הקהילתי אשר יטפלו במכלול ההליכים שימצאו מתאימים להעברה למסלול זה. לצורך כך ממליצה הוועדה לגבש קריטריונים מוסכמים להפניית תיקים למסלול הקהילתי ולהתוות מנגנון ניתוב תיקים פנימי בבית המשפט שיפעל על פי קריטריונים אלו.

## ד. שחרור מוקדם ממאסר

### (1) שחרור מוקדם ככלי בניהול מדיניות הענישה

כאמור לעיל, הוועדה ממליצה על מדיניות המצמצמת את השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה. הוועדה סבורה שנכון יותר לקדם את המדיניות האמורה באמצעות הדינים העוסקים בשחרור מוקדם ולא באמצעות תיקון חוק העונשין.

### (2) ייעול עבודת ועדות השחרורים

הוועדה ממליצה ליישם שורה של המלצות שהוצעו על ידי גבי' אמי פלמור, כיום מנכ"ל משרד המשפטים, לייעול עבודת ועדות השחרורים.

### (3) הרשות לשיקום האסיר

הוועדה מצאה כי אסירים רבים שראוי היה שיזכו להליך שיקום לא זוכים לו, כאשר בין משרדי הממשלה השונים יש מחלוקת באשר לסיבות לכך. הוועדה ממליצה לוודא שהגוף המופקד על שיקום אסירים יקבל משאבים שיתנו מענה הולם לכל אותם ליקויים. פעולה זו תביא לצמצום העלויות המוקצות למערך הענישה, שכן היא תאפשר שחרור במועד של אסירים שניתן היה לשחררם אילו הרשות לשיקום האסיר הייתה מבצעת את תפקידיה. כל עוד לא מושלם המהלך, יש

להבטיח כי המשקמים הפרטיים, שבהעדר חלופה ציבורית פעילותם היא בבחינת הרע במיעוטו, יפעלו תחת פיקוח ציבורי כלשהו.

#### ה. ריצוי מאסר בבתי מעבר

כדי לקדם את שיקומם של אסירים ולצמצם את ההשפעות הקרימינווגיות של המאסר ואת העלויות האחרות שלו, מציעה הוועדה (ברוב דעות) להסמיך את ועדות השחרורים להורות על העברת אסירים שנדונו לתקופות מאסר של למעלה משנה להמשך ריצוי מאסרם בבתי מעבר, החל משנה לפני תום שני שלישים מתקופת מאסרם, ולא לפני שריצו מחצית מתקופת המאסר. בתי המעבר יפעלו כמרכזים של שיקום ושילוב בחברה, הפועלים כמו חלק מההוסטלים הקיימים כיום. בית מעבר יאפשר לאסירים השוהים בו לצאת במהלך שעות היום לפעילות תעסוקתית או אחרת בהתאם לכללי המקום ולתנאי השחרור שנקבעו להם, וכן תתקיים בתוך בית המעבר פעילות טיפולית, שיקומית או תעסוקתית. האסירים יהיו בבית מעבר במשך מרבית שעות היממה. תיעשה חשיבה נפרדת בכל הנוגע לאסירים קטינים בהקשר זה, שתביא בחשבון את השוני במאפיינים, בשירותים ובצרכים של אוכלוסיית הקטינים. דעת המיעוט בוועדה סברה כי אין להוסיף מסלול משמעותי קיצור נוסף של המאסר בשלב שלאחר גזירת הדין אלא יש להקצות משאבים נוספים לשכלול מערך ההוסטלים הקיים כדי להרחיב את המקרים בהם ניתן לשחרר אסירים בתום שני שלישים מתקופת מאסרם.

#### ו. עבודת שירות כחלופה למאסרים קצרים

מרבית האסירים שמשחררים בשנה נתונה, מרצים תקופת מאסר שאינה עולה על שנה. הוועדה סבורה כי יש לשאוף להרחבת השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש הקהילתי שיוטל על העבריין. לאור האמור לעיל הוועדה ממליצה על הרחבת השימוש בעונש עבודת השירות כתחליף למאסרים קצרים במקביל להתאמתו לגיוון הצפוי בסוג העובדים ובצרכיהם השיקומיים, בין היתר באמצעות הבטחת ליווי סוציאלי לנידונים. כמו כן יש לנקוט בפעולות שיצמצמו את החשש מ"הרחבת רשת" – מציאות בה עבודות השירות יחליפו עונשים קלים יותר, במקום להחליף מאסרים. לפיכך הוועדה ממליצה (ברוב דעות) כי בית המשפט יוסמך להמיר בעבודת שירות עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים, ובלבד שלשינוי זה תתלווה גם הסמכה של נציב שירות בתי הסוהר לשחרר את עובדי השירות הראויים לשחרור לאחר שריצו שני שלישים מתקופת מעצרם. דעת המיעוט סבורה כי בטרם תוענק הסמכות לשחרר עובד שירות שחרור מוקדם על משרד המשפטים לבחון את ההשלכות של המלצה זו. הוועדה ממליצה גם לשקול להעניק לממונה על עבודת שירות להביע עמדתו בעניין התאמתו של הנידון לעונש של עבודת שירות. עוד ממליצה הוועדה כי המדינה, בהיותה המעסיק הגדול במשק, תקלוט מכסה קבועה מראש של עובדי שירות כדי לענות על החוסר הקיים במקומות עבודה לעובדי שירות.

# המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריונים

## תוכן עניינים

ד.....	התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים.....	א.
ה.....	מחקר, מעקב ושקיפות.....	ב.
ה.....	בתי משפט קהילתיים.....	ג.
ה.....	שחרור מוקדם ממאסר.....	ד.
1.....	<b>I מינוי הוועדה ועבודתה השוטפת</b> .....	
2.....	<b>II רקע</b> .....	
2.....	א. התפתחות מדיניות הענישה – רקע משווה.....	
2.....	(1) האכזבה משיקום והרתעה.....	
3.....	(2) המעבר לגמול והרחקה מן הציבור.....	
4.....	(3) הגידול באוכלוסיית הכלא.....	
5.....	ב. מדיניות הענישה בישראל.....	
5.....	(1) סוגי העונשים ואמצעי הטיפול.....	
5.....	(2) ועדת גולדברג ותיקון 113 לחוק העונשין.....	
6.....	ג. חלופות למאסר וטיפול בעבריונים בישראל – תמונת מצב חוקית וארגונית.....	
6.....	(1) שירות בתי הסוהר (שב"ס).....	
7.....	(2) הרשות לשיקום האסיר.....	
11.....	(3) שירות המבחן.....	
16.....	(4) הממונה על עבודת שירות.....	
18.....	<b>III השפעות הכליאה על העבריינות ועלותה</b> .....	
18.....	א. הרתעה.....	
22.....	ב. שיקום.....	
24.....	ג. שלילת יכולת (הרחקה מן הציבור).....	
26.....	ד. עידוד הנטייה לעבריינות.....	
27.....	ה. עלויות הכליאה.....	
29.....	<b>IV המלצות קונקרטיות</b> .....	
29.....	א. התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים.....	
32.....	ב. מחקר, מעקב ושקיפות.....	
34.....	ג. בתי משפט קהילתיים.....	
36.....	(1) בית משפט לסמים בישראל.....	
38.....	(2) בית משפט קהילתי.....	
40.....	ד. שחרור מוקדם ממאסר.....	
40.....	(1) המצב המשפטי טרם חקיקת החוק.....	
44.....	(2) עיקרי החוק 41.....	
44.....	(3) נתונים ומחקרים על השחרור המוקדם.....	
48.....	(4) דוח פלמור 46.....	
48.....	(5) המלצות הוועדה לעניין ועדת השחרורים.....	
52.....	ה. ריצוי מאסר בבתי מעבר.....	
54.....	(1) מאפייני בתי המעבר.....	
54.....	(2) הפקעת השחרור לבית המעבר.....	
54.....	(3) המלצות הוועדה לעניין בתי מעבר.....	
56.....	(4) דעת המיעוט 55.....	
56.....	ו. עבודת שירות כחלופה למאסרים קצרים.....	
56.....	(1) ענישה בקהילה כחלופה למאסר קצר - רקע תיאורטי.....	
60.....	(2) חלופות למאסר בדוח ועדת גולדברג.....	
60.....	(3) עבודת שירות כחלופה למאסר - היסטוריה חקיקתית.....	
61.....	(4) מגבלות חלופת עבודת השירות.....	
62.....	(5) חלופות למאסר והרחבת רשת הענישה.....	
63.....	(6) הארכת תקופת עבודות השירות כחלופה למאסרים קצרים.....	
64.....	(7) חלופה אחרת למאסרים קצרים.....	
65.....	(8) המלצות.....	
66.....	(9) דעת המיעוט.....	
66.....	(10) הערה של ד"ר חגית לרנאו.....	

## 1 מינוי הוועדה ועבודתה השוטפת

א. ביום 23.10.2011 החליטה הממשלה ה-32 על הקמת ועדה ציבורית לבחינה של דרכי הטיפול בעבריינים וענישתם, במטרה להביא לניצול מיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות.<sup>1</sup>

ב. כתב המינוי הטיל על הוועדה:

1. לגבש המלצות בדבר אופן הטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ובכלל זאת מגוון אמצעי הענישה ובפרט עונשי המאסר לסוגיהם, ודרכי הטיפול בהם בעת כליאתם ובקהילה.
2. לגבש המלצות בעניין התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים. בהקשר זה הוטל על הוועדה לבחון דרכים לאמוד עלות ותועלת של דרכי ענישה שונות.
3. להציע לממשלה קווים מנחים למדיניות בתחום הטיפול בעבריינים וענישתם לרבות בחקיקה, בתיאום, בהנחיה, במחקר ובהקצאת משאבים, ולהציע דרכים חדשות להתמודדות עם עבריינות והטיפול בעבריינים.

ג. חברי הוועדה:

שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר - יושבת ראש הוועדה; עו"ד רחל גוטליב, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי); עו"ד יהושע למברגר, משנה לפרקליט המדינה, משרד המשפטים; תת-ניצב ורדה שחם, סגן ראש אגף החקירות, משטרת ישראל; מר ודים גורדון, רכז המשרד לביטחון הפנים, אגף התקציבים, משרד האוצר; פרופסור אפרת שהם, המכללה האקדמית אשקלון, יושבת ראש האגודה הישראלית לקרימינולוגיה; ד"ר באדי חסיסי, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית; פרופסור מרדכי קרמניצר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית והמכון הישראלי לדמוקרטיה; גונדר עפרה קלינגר, ראש אגף האסיר, שירות בתי הסוהר; עו"ד רביד דקל, ראש תחום עונשין, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), משרד המשפטים.

בהסכמת יו"ר הוועדה, השופטת (בדימוס) דליה דורנר, מונו כחברים בוועדה: פרופ' יוג'ין קנדל, ראש המועצה הלאומית לכלכלה; נציגת שר הרווחה והשירותים החברתיים - גבי רחל שרביט, סמנכ"ל משרד הרווחה; ונציגת הסנגוריה הציבורית - ד"ר חגית לרנאו, סגנית הסניגור הציבורי הארצי.

ביום 8.12.2011 מינתה הממשלה את פרופ' אורן גזל-אייל, סגן הדיקן של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה כחבר ומרכז הוועדה.<sup>2</sup> ביום 30.8.2012 מינתה הממשלה

<sup>1</sup> ראו החלטה 3767 של הממשלה ה-32 "הקמת ועדה ציבורית לבחינה של מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים" (23.10.2011) (להלן: החלטת הממשלה על הקמת הוועדה).



את ניצב יואב סגלוביץ', ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל כחבר בוועדה במקום תת-ניצב ורדה שחם ואת עו"ד רז ניזרי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) במשרד המשפטים, כחבר בוועדה במקום עו"ד רביד דקל.<sup>3</sup> עו"ד רחל גוטליב הודיעה ליו"ר הוועדה על פרישתה מן הוועדה מסיבות אישיות באפריל 2014. ביום 24.7.2015 מינתה הממשלה את תני"צ אורי מכלוף, ראש חטיבת חקירות באגף החקירות והמודיעין במשטרת ישראל כחבר בוועדה במקום ניצב יואב סגלוביץ'; את ד"ר חיים ויסמונסקי, ראש תחום ידע, חקיקה, משפט וטכנולוגיה בפרקליטות המדינה, משרד המשפטים כחבר בוועדה במקום עו"ד יהושע למברגר; ואת מר אסף וסרצוג, רפרנט המשרד לביטחון פנים, אגף התקציבים, משרד האוצר במקום מר ודים גורדון.<sup>4</sup>

הוועדה מוסרת תודה מיוחדת למר חנן סידור, מזכיר הוועדה, שבעבודה יעילה ומסורה סייע רבות בהכנת הישיבות, במתן תמיכה מנהלית ובהפקת הדוח הסופי.

## II רקע

### א. התפתחות מדיניות הענישה – רקע משווה

#### (1) האכזבה משיקום והרתעה

התאוריה הקלאסית בתחום הענישה הדגישה את תבונות העבריין ויכולתו לבחור אם לבצע את העבירה, וכנגזרת של תפיסה זו הציבה את ההרתעה כמטרה עיקרית במדיניות הענישה.<sup>5</sup> מנגד, התפתחה בזרם המרכזי בקרימינולוגיה במאה ה-19 ההכרה כי העבריינות אינה תוצר של בחירה רציונלית של האדם, אלא פתולוגיה הניתנת לטיפול באמצעות ריפוי.<sup>6</sup> גישה זו, המכונה התפיסה הפוזיטיביסטית, ייחסה חשיבות מרכזית לשיקום, בין כותלי הכלא ומחוצה לו, במסגרת מטרות הענישה. אלא שבשנות ה-70 של המאה ה-20 שתי הגישות עמדו תחת מתקפה.

מחד, הספרות המחקרית הטילה ספק באינטואיציה לפיה החמרה בענישה מקדמת הרתעה. למרות מחקרים רבים שבוצעו, ככלל, לא נמצא ששינוי ברמות הענישה יוצר הרתעה כללית או אישית. למעשה, מחקרים רבים מצאו כי מאסרים ממושכים דווקא מגדילים את הסיכוי שהמשוחרר יחזור לפשיעה (ככל הנראה מכיוון שהכלא מעודד אימוץ דפוסי התנהגות עבריינית).<sup>7</sup> כיום קיימת הסכמה רחבה בקרב הרוב המוחלט של החוקרים כי שינוי ברמת הענישה, להבדיל משינוי בסיכוי להיתפס, כמעט ואינו משפיע על

<sup>2</sup> ראו החלטה 3909 של הממשלה ה-32 "הוספת חבר לוועדה הציבורית לבחינה של מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים" (8.12.2011).

<sup>3</sup> ראו החלטה 5082 של הממשלה ה-32 "הקמת ועדה ציבורית לבחינה של מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים - תיקון החלטת ממשלה" (30.8.2012).

<sup>4</sup> ראו החלטה 290 של הממשלה ה-34 "שינוי הרכב הוועדה הציבורית לבחינה של מדיניות הענישה וטיפול בעבריינים" (24.7.2015).

<sup>5</sup> הגית לרנאו עבריינות ואכיפת חוק (טיטוט ספר שנמסרה לעיון הוועדה).

<sup>6</sup> שם.

<sup>7</sup> שם.

ההרתעה.<sup>8</sup> מאידך, התפיסה הפוזיטיביסטית, שהאמינה שבתי הכלא יוכלו לתקן את הפתולוגיה המובילה את האדם לעבריינות, ספגה מכה צורבת לא פחות. מחקרו של האמריקאי רוברט מרטינסון, שסקר למעלה ממאתיים מחקרי הערכה שונים שבחנו את תכניות הטיפול בעבריינים, הראה כי תכניות השיקום השונות כלל לא מסייעות בצמצום המועדות של עבריינים.<sup>9</sup> למחקר זה הייתה השפעה עצומה. אף שבשנים האחרונות מחקרים רבים מראים כי עם התאמה נכונה של תכנית השיקום לקבוצות העבריינים ניתן לצמצם רצידיביזם, קרי עבריינות חוזרת, הרושם שהותירה התפיסה של מרטינסון כי "דבר אינו עובד" (nothing works) נותר בעינו. הדוח של מרטינסון, יחד עם העלייה ברמות הפשיעה בשנים שקדמו לפרסומו והאווירה התקשורתית והפוליטית שמיקדה את תשומת הלב בפשע ובצורך במדיניות קשוחה כלפי הפשיעה, הובילו לירידת קרנו של השיקום כשיקול בענישה, ולאימוץ מדיניות ענישה המתמקדת בגמול ובמניעת יכולת, קרי הרחקה של העבריין מן הציבור.

## (2) המעבר לגמול והרחקה מן הציבור

האכזבה מתכניות השיקום ומהאפקט המרתיע של סוג וחומרת הענישה הובילה, בעיקר בארצות הברית, להתמקדות בשני שיקולי הענישה המוכרים האחרים: גמול והרחקה מן הציבור. אולם, בעוד שתאוריית הגמול המודרנית, כפי שפותחה על ידי פון הירש, דגלה ברמות ענישה נמוכות בהרבה מאלו המקובלות,<sup>10</sup> יישומה בארצות הברית, ובמידה רבה גם במדינות אחרות של המשפט המקובל, הוביל להחמרה בענישה. גם השינוי בבולטות של הפשיעה בתקשורת ובשיח הפוליטי הוביל להחמרה בענישה.<sup>11</sup> שיקול הדעת הרחב הניתן לוועדות שחרורים צומצם עד מאוד, והנחיות לענישה, כמו גם עונשי חובה ועונשים מזעריים, שנועדו לצמצם את ממד השרירותיות בשיקול הדעת השיפוטי, הביאו עמן גם החמרה ברמות הענישה.<sup>12</sup> בנוסף, הייאוש מהאפשרות לתקן או לשקם עבריינים הובילו להעדפת ההרחקה מן הציבור ככלי ענישתי לצמצום הפשיעה. כך, מספר מדינות בארצות הברית, כמו גם במקומות אחרים, אימצו חוקים המטילים מאסרים ממושכים, לעתים אף מאסרי עולם, על מי שהורשעו בביצוע עבירה בפעם השלישית.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> ראו שלמה גיורא שוהם, גבריאל שביט, גבריאל קאבאליון ותומר עינת **עבירות ועונשים: מבוא לפנולוגיה - על תורת הענישה והשיקום, מניעת פשע ואכיפת חוק** 118-114 (2009); Charyl M. Webster and Anthony N. Doob, *Searching for Sasquatch: Deterrence of Crime Through Sentence Severity*, THE OXFORD HANDBOOK FOR SENTENCING AND CORRECTION 173, 190 (2012).

<sup>9</sup> ראו שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 138; Robert Martinson, *What Works? Questions and Answers About Prison Reform*, 35 PUBLIC INTEREST 22 (1974).

<sup>10</sup> כך למשל, בספר *Doing Justice* של אנדרו פון-הירש, ששימש כבסיס התיאורטי למעבר למדיניות ענישה המבוססת על הלימה (just desert) נטען כי ככלל, תקופות מאסר על עבירות חמורות לא אמורות לעלות על חמש שנות מאסר (כשמאוחר יותר הוא סייג את הדברים ביחס לעבירות המתה). ראו לסלי סבה ואיריס ויינריב "רמות ענישה בחיפוש אחר תיאוריה" **חוקים** ג 99, 103 (2011).

<sup>11</sup> JULIAN V. ROBERTS ET AL., *PENAL POPULISM AND PUBLIC OPINION: LESSONS FROM FIVE COUNTRIES* 76-92 (2003) (להלן: ROBERTS, *PENAL POPULISM*).

<sup>12</sup> לרנאו, לעיל ה"ש 5.

<sup>13</sup> ראו PETER W. GREENWOOD, C. PETER RYDELL, ALLAN ABRAHAMSE, JONATHAN P. CAULKINS, JAMES HIESA, KARYN MODEL AND STEPHEN P. KLEIN, *THREE STRIKES AND YOU'RE OUT: ESTIMATED BENEFITS AND COSTS OF CALIFORNIA'S*

### (3) הגידול באוכלוסיית הכלא

השינויים האמורים במדיניות הענישה הובילו לגידול חד באוכלוסיית האסירים בקרב מדינות רבות במשפט המקובל. באנגליה וויילס מספר הכלואים בשנת 1980 עמד על כארבעים אלף, ואילו בשנת 2010 עלה מספר זה לכתשעים אלף, דהיינו למעלה מכפליים,<sup>14</sup> בזמן שהאוכלוסייה הכללית גדלה בפחות מ-20%.<sup>15</sup> מגמה דומה נרשמה באוסטרליה, שם עלה מספר הכלואים לכל 100,000 תושבים מכ-150 לכ-170 בעשרים השנים האחרונות.<sup>16</sup> השינוי הגדול ביותר היה בארצות הברית, שם עלה מספר הכלואים מכחצי מיליון בשנת 1980 לכשני מיליון ורבע כלואים בשנת 2008,<sup>17</sup> ושיעורם עלה מ-220 ל-753 לכל 100,000 תושבים.<sup>18</sup> עליה משמעותית נרשמה גם בישראל. בשנת 1985 עמד מספר הכלואים הפליליים (ללא ביטחוניים, אך לרבות עצורים) על 2,400, ובתוך פחות משלושה עשורים, עד שנת 2012, עלה מספרם ל-12,353.<sup>19</sup> מספר הכלואים (ללא בטחוניים) לכל 100,000 תושבים עלה באותה תקופה מכ-56 בשנת 1985 לכ-157 בשנת 2012.<sup>20</sup>

---

New MANDATORY-SENTENCING LAW 1 (RAND study, 1994). ראו גם ROBERTS, PENAL POPULISM, לעיל ה"ש 11, בעמ' 22-23, 35-60.

<sup>14</sup> לסקירת הנתונים ראו גרף מספר 1 ב-Gavin Berman, House of Commons Library, Prison Population (בפרט, ניתן לראות שהחל משנת 1993 הייתה העלייה במספר הכלואים באנגליה וויילס חדה ומתמדת ואף באה לידי ביטוי בגידול של 3.7% ממוצע לשנה עד שנת 2010).

<sup>15</sup> מספר הנפשות באנגליה וויילס עלה מ-48.5 מיליון בראשית שנות ה-80 ל-56 מיליון בשנת 2011. ראו Office for National Statistics, Census shows population of England and Wales is over 56 million (2012), available at [www.ons.gov.uk/ons/rel/mro/news-release/census-shows-population-of-england-and-wales-is-over-56-million/censusengwalnr0712.html](http://www.ons.gov.uk/ons/rel/mro/news-release/census-shows-population-of-england-and-wales-is-over-56-million/censusengwalnr0712.html)

<sup>16</sup> ראו International Centre for Prison Studies, World Prison Brief (Australia), available at [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_country.php?country=192](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=192) (בו מוצגת המגמה במסגרתה עלה מספר הכלואים באוסטרליה מ-15,600 בשנת 1992 ל-29,700 בשנת 2010).

<sup>16</sup> לסקירת הנתונים במדינת ויקטוריה (שבאוסטרליה) בנוגע לשנים 1871-2011 ראו Sentencing Advisory Council Victoria, Victoria's Prison Population 1871-2011, available at [www.sentencingcouncil.vic.gov.au/page/about-sentencing/sentencing-statistics/imprisonment/victorias-prison-population](http://www.sentencingcouncil.vic.gov.au/page/about-sentencing/sentencing-statistics/imprisonment/victorias-prison-population) (ניתן לראות כיצד עלה שם מספר הכלואים בכמעט פי שלושה במהלך שלושת העשורים האחרונים: מ-1760 בשנת 1980 ל-4740 בשנת 2011).

<sup>17</sup> ראו John Schmitt, Kris Warner and Sarika Gupta, The High Budgetary Cost of Incarceration 6, 13 (Center For Economy and Policy Research, 2010) available at [www.cepr.net/documents/publications/incarceration-2010-06.pdf](http://www.cepr.net/documents/publications/incarceration-2010-06.pdf) (ראו גרף מספר 4 בעמוד 6, המתאר את אוכלוסיית הכלואים בארה"ב בין השנים 1980-2008).

<sup>18</sup> שם, בעמ' 6 (ראו גרף מספר 3 בעמוד 6, המציג את שיעור הכלואים ל-100,000 תושבים בארה"ב בין השנים 1880-2008).

<sup>19</sup> הנתונים נמסרו על ידי שירות בתי הסוהר. יצוין כי באותה תקופה חלה גם עליה במספר הכלואים הביטחוניים, מ-2672 ב-1985 ל-4725 בשנת 2012. על פי הנתונים שנמסרו, בשנת 2004 חל גידול משמעותי במספר העצורים. ככל הנראה שינוי זה אינו משקף שינוי אמיתי במספר הכלואים אלא נובע מפערי דיווח עקב העברת מתקני המעצר מהמשטרה לשב"ס. עם זאת, חשוב להדגיש כי מגמת העלייה נשמרת גם כאשר בוחנים את מספר האסירים בלבד. מספר זה גדל מ-2306 בשנת 1985 (כ-54 אסירים ל-100,000 תושבים) ל-9393 בשנת 2012 (כ-117 אסירים ל-100,000 תושבים).

<sup>20</sup> בשנת 1985 היו 2400 אסירים ועצירים פליליים ואוכלוסיית המדינה מנתה 4,266,000 תושבים. בשנת 2012 היו 12,530 אסירים ועצירים פליליים, ואוכלוסיית המדינה מנתה 7,968,300 תושבים.

**(1) סוגי העונשים ואמצעי הטיפול**

מגוון אמצעי הענישה והאמצעים הנלווים לענישה העומדים לרשות בתי המשפט בישראל כולל את המאסר בפועל, מאסר בעבודת שירות, מאסר על-תנאי, קנס, צו מבחן, שירות לתועלת הציבור, טיפול בקהילה, התחייבות להימנע מעבירה, פיצויים והוצאות. הבחירה בין אמצעי הענישה וחומרתם נתונה בידי בית המשפט בתוך מתחם רחב למדי שנקבע על ידי המחוקק, במסגרת העונש המרבי, ולעיתים גם המזערי, שבצד העבירה. עד לאחרונה לא הייתה הנחיה בחקיקה באשר לשיקולים האמורים להנחות את השופט בקבעו את העונש. פסיקת בית המשפט העליון ביססה את ארבעת שיקולי הענישה הקלאסיים: הרתעה, גמול, שיקום והרחקה מן הציבור,<sup>21</sup> והוסיפה עליהם שיקולים פרוצדורליים (כגון חסכון בזמן שיפוטי, הסדרי טיעון)<sup>22</sup> ושיקולים אישיים אחרים של העבריין (כגון מצב בריאותי, מצב כלכלי, תלות של אחרים בו וכדומה).<sup>23</sup> הצורך בהנחיה חקיקתית לענישה, שנגזר מעקרון החוקיות, כמו גם התחושה שהמצב הקיים גורם לפערים גדולים בענישה בין שופטים שונים, הובילו את שר המשפטים למנות את ועדת גולדברג על מנת שתבחן את דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת הדין.<sup>24</sup>

**(2) ועדת גולדברג ותיקון 113 לחוק העונשין**

ועדת גולדברג הציעה בראש ובראשונה לקבוע בחוק את היחס בין שיקולי הענישה. על פי הצעתה, העיקרון המנחה בענישה צריך להיות עקרון ההלימה, דהיינו קביעת יחס הולם בין חומרת המעשה ואשמו של הנאשם לבין חומרת העונש. המלצות הוועדה, בעיקרן, אומצו בתיקון 113 לחוק העונשין, בו נקבע כי "העיקרון המנחה בענישה הוא קיומו של יחס הולם בין חומרת מעשה העבירה בנסיבותיו ומידת אשמו של הנאשם ובין סוג ומידת העונש המוטל עליו".<sup>25</sup> חידוש נוסף ומשמעותי בתיקון 113 לחוק העונשין הוא צמצום שיקול הדעת השיפוטי בגזירת דינם של עבריינים. כיום, שופטים היושבים בדין צריכים לקבוע מתחם עונש הולם בהתאם לעיקרון המנחה האמור, ממנו נגזרים שיקולים נוספים כגון מדיניות הענישה הנהוגה ונסיבות שונות הקשורות בביצוע העבירה.<sup>26</sup> בתוך מתחם העונש ההולם ייקבע העונש בהתחשב בנסיבות שאינן קשורות בביצוע העבירה.<sup>27</sup> בהתאם להמלצות ועדת גולדברג, נקבע בתיקון לחוק כי בהתקיים תנאים מסוימים ניתן לחרוג מהעיקרון המנחה לצרכי שיקום או הגנה על הציבור. חריגה לצרכי שיקום אפשרית

<sup>21</sup> ראו ע"פ 1399/91 ליבוביץ נ' מדינת ישראל, פ"ד מז(1) 177 (1993).

<sup>22</sup> ע"פ 532/71 בהמוצקי נ' מדינת ישראל, פ"ד כו(1) 543, 556 (1972) ("הקלה בעונש ניתנת במקרה כזה אפילו הודאתו של הנאשם ועזרתו למשטרה באו לא מתוך תשובה וחרטה אלא מתוך נימוק של כדאיות").

<sup>23</sup> ראו לדוגמה רות קנאי "הנחיות לקביעת גזר הדין בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים כד 97, 123 (תשנ"ד).

<sup>24</sup> ראו הוועדה לבחינת דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת דין דיין-והשבון (1997) (להלן: דו"ח ועדת גולדברג).

<sup>25</sup> סעיף 40 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

<sup>26</sup> שם, סעיף 40ג(א) לחוק.

<sup>27</sup> שם, סעיף 40ג(ב) לחוק.

כאשר הנאשם השתקם או יש סיכוי של ממש שהוא ישתקם. במקרה כזה ניתן לקבוע את העונש על פי שיקולי שיקומו במקום על פי עקרון ההלימה.<sup>28</sup> חריגה לצורך הגנה על שלום הציבור מוגבלת יותר. כאשר יש חשש ממשי שהנאשם יחזור ויבצע עבירות, מותר לחרוג מן המתחם לחומרה אולם רק במידה שאינה ניכרת. נוכח הספק באשר לאפקטיביות של החמרה בעונש לקידום הרתעה כללית ונוכח הקשיים החוקתיים שתכלית זו מעוררת, הוחלט, כפי שהוצע על ידי ועדת גולדברג, שלא לאפשר חריגה דומה לצורך הרתעה כללית או אישית.<sup>29</sup>

## ג. חלופות למאסר וטיפול בעבריינים בישראל – תמונת מצב חוקית וארגונית

### (1) שירות בתי הסוהר (שב"ס)

תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר הסמיך את נציב שב"ס לבחון אפשרויות לשיקומו של אסיר שהוא אזרח או תושב ישראל ולשלבן בפעילויות שיקום ככל שיימצא מתאים לכך.<sup>30</sup> במובן זה התיקון נתן תוקף רשמי לתכניות ולמערכים השונים שהפעיל שב"ס עוד קודם לכן, שמטרתם העיקרית או הנלווית היא שיקום האסיר. מערכים אלו כוללים תכניות טיפול ושיקום, מערך השכלה פורמלית, חינוך חברתי קהילתי ומערך תעסוקה.

#### (א) טיפול ושיקום

שירות בתי הסוהר מפעיל מגוון רחב של תכניות טיפול ושיקום לאסירים, המותאמות במידת האפשר לפרופיל האסיר ולסוג העבירה בה הורשע. אלו כוללות תכניות לגמילה משימוש בסמים ובאלכוהול, מסגרות טיפוליות בתחום האלימות במשפחה ועבירות המין וכדומה. הטיפול בשב"ס נעשה לרוב במסגרות קבוצתיות. בשנת 2011 הופעלו 471 קבוצות טיפוליות העוסקות במגוון הנושאים שהוזכרו לעיל.<sup>31</sup> בהקשר זה יש לציין כי בשל אופיין של תכניות אלו ומשך הזמן הנדרש להתאמתן של אסיר לתכנית ספציפית, אסירים המרצים עונש מאסר של פחות משנה אינם מספיקים לקחת חלק בתהליכים ובמסגרות אלו (במיוחד לאור העובדה שבשל ניכוי תקופת המעצר ושחרור מוקדם תקופת השהות שלהם בבית הסוהר כאסירים היא קצרה מהתקופה שנקבעה בגזר הדין) ולכן אינם זוכים להשתתף במרבית התכניות.<sup>32</sup>

#### (ב) השכלה פורמלית

שירות בתי הסוהר מפעיל מערך הקניית השכלה פורמלית ברמות שונות לאוכלוסיית האסירים החל מלימודי אולפן לאסירים יוצאי מדינות חבר העמים ואתיופיה ועד להשלמת 12 שנות לימוד והגשה למבחני הבגרות. בשנת 2013 סיימו 4,724 אסירים

<sup>28</sup> ראו שם, סעיף 40 ד לחוק. אם מעשה העבירה ומידת אשמו של הנאשם היו בעלי חומרה יתרה, החריגה ממתחם העונש לצרכי שיקום מותרת רק בנסיבות מיוחדות ויוצאות דופן.

<sup>29</sup> שם, סעיפים 140-141 לחוק; דו"ח ועדת גולדברג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 12.

<sup>30</sup> סעיף 11 ד לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971.

<sup>31</sup> המידע נמסר לוועדה משירות בתי הסוהר.

<sup>32</sup> דבריה של גונדר עפרה קלינגר בישיבתה השנייה של הוועדה, עמ' 30 לפרוטוקול (4.3.2012).

את לימודיהם באחת מהמסגרות החינוכיות הללו.<sup>33</sup> בנוסף לכך, מאפשר שב"ס לאסירים שחפצים בכך ללמוד קורסים אקדמאים באוניברסיטה הפתוחה ואף מספק להם מעגלי תמיכה בדמות קורס מיומנויות למידה אקדמית וליווי אישי של חונך/מתנדב שנועדו להגביר את סיכויי הצלחתם.<sup>34</sup>

#### (ג) חינוך חברתי קהילתי (השכלה בלתי פורמלית)

שירות בתי הסוהר מפעיל מגוון תכניות חינוכיות בלתי פורמליות המחולקות לפי נושאים כגון תרפיה באומנויות, ספורט ובריאות, התמודדות ומודעות ועוד. בשנת 2011 הופעלו 2,705 תכניות כאלו.<sup>35</sup>

#### (ד) תעסוקה

חוק העונשין קובע את חובת עבודתו של אסיר במהלך תקופת מאסרו.<sup>36</sup> לוועדת השחרורים מוקנית הסמכות לפטור את האסיר מחובה זו מטעמים סבירים כגון מצב בריאותו של האסיר, אפשרות גדולה יותר להחזירו למוטב שלא באמצעות עבודה וכדומה.<sup>37</sup> החוק מוסיף וקובע כי העסקתו של אסיר במוסד פרטי תיעשה רק בהסכמתו ובתנאי עבודה מקובלים.<sup>38</sup> תקנות בתי הסוהר קובעות בין היתר שעבודת האסיר תכוון ככל האפשר לשיקומו.<sup>39</sup> לאור האמור, שירות בתי הסוהר מספק, באמצעות מערך התעסוקה שלו, פלטפורמה תעסוקתית יצרנית לאסירים מתאימים הכוללת העסקה במרכזים יצרניים והכשרה מקצועית ל"מקצועות נדרשים" הנעשית בשיתוף פעולה עם משרד הכלכלה. העסקת אסירים תורמת לחינוכם ולשיקומם באמצעות הכשרה מקצועית המעצימה את יכולתם להשתלב בחברה ובכך שהיא מאפשרת ביטוי לכישרונות וליכולות האישיות של האסירים באופן המעלה את דימויים העצמי.<sup>40</sup> בשנת 2011 הועסקו בממוצע 2,300 אסירים המהווים 85% מפוטנציאל האסירים "ברי העסקה".<sup>41</sup>

### (2) **הרשות לשיקום האסיר**

#### (א) ייעוד וקבוצות אוכלוסייה

הרשות לשיקום האסיר (להלן: רש"א) היא גוף סטטוטורי האמון על שיקומם של אסירים משוחררים. חוק הרשות לשיקום האסיר מונה את תפקידי הרשות וביניהם:

<sup>33</sup> ראו שירות בתי הסוהר דו"ח שנתי 195 (2013) (להלן: דו"ח שב"ס).

<sup>34</sup> שם, בעמ' 81.

<sup>35</sup> שם, בעמ' 83.

<sup>36</sup> סעיף 48(א) לחוק העונשין.

<sup>37</sup> שם, סעיף 48(ב) לחוק.

<sup>38</sup> שם, סעיף 48(ג) לחוק.

<sup>39</sup> סעיף 15 לתקנות בתי הסוהר, התשל"ח-1978.

<sup>40</sup> דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 219.

<sup>41</sup> שם, בעמ' 108.

גיבוש מדיניות שיקום לאסירים; הכנת והפעלת תכניות שיקום לאסירים לקראת שחרורם; וקליטת אסירים משוחררים בקהילה לרבות בתחומי התעסוקה, דיור, שירותי בריאות ועוד.<sup>42</sup> בפועל, ניתן לחלק את האסירים איתם עובדת רש"א לשתי קבוצות עיקריות: מטופלים וולונטריים לאחר שחרור מלא ואסירים משוחררים על-תנאי. הקבוצה השנייה מורכבת גם היא משתי תתי-קבוצות: אסירים משוחררים על-תנאי הנמצאים בתכנית טיפולית של רש"א ואסירים משוחררים על-תנאי הנמצאים בפיקוח רש"א בהוראה מטעם ועדת השחרורים.

מרבית המטופלים משתייכים לקבוצה העיקרית הראשונה, דהיינו אסירים משוחררים שריצו את עונשם במלואו ופנו למרכזי הטיפול באופן וולונטרי ולא כתוצאה מהתחייבות לוועדת השחרורים. כך, בשנת 2010 כ-54% מכלל המטופלים ע"י רש"א השתייכו לקבוצה זו.<sup>43</sup>

הקבוצה השנייה של המטופלים מורכבת כאמור מאסירים משוחררים על-תנאי אשר לרש"א תפקיד מכריע כבר בשלב קבלת ההחלטה על שחרורם. מבין אלו, תת-הקבוצה הראשונה, אשר ב-2010 היוותה כ-46% מכלל המשתחררים בשחרור מוקדם,<sup>44</sup> מורכבת מאסירים משוחררים על-תנאי הנמצאים בתכנית טיפולית המועברת ומפוקחת באופן מלא ע"י רש"א. חוק שחרור על-תנאי ממאסר מחייב את ועדת השחרורים (האמונה על החלטת השחרור המוקדם ממאסר) להביא בחשבון בהחלטתה את חוות דעתה של רש"א (אם זו קיימת), הכוללת תכנית שיקום, בנוגע לשחרורו של האסיר העומד לבחינתה.<sup>45</sup> אם מתקבלת המלצת רש"א, רשאית ועדת השחרורים להתנות את שחרורו המוקדם של האסיר בהשתתפות בתכנית השיקום שהוכנה לו.<sup>46</sup> את חוות הדעת של רש"א בעניינו של אסיר המועמד לשחרור על-תנאי מחברים יועצי השיקום שלה, המבססים את המלצתם ואת תכנית השיקום המוצעת מחוץ לכלא על נתונים המועברים משירות בתי הסוהר (בין היתר בנוגע להליכי הטיפול והשיקום בהם לקח חלק האסיר במהלך מאסרו) ועל מפגשים אישיים עם האסיר.<sup>47</sup> בשנת 2010 כ-93% מהמלצות רש"א לגבי שחרור על-תנאי התקבלו ע"י ועדות השחרורים.<sup>48</sup> בנוסף לאמור, במענה לפניית רש"א המלווה בתכנית שיקום שהוכנה עבורו, רשאית ועדת השחרורים לדון בשנית בעניינו של אסיר שבקשתו הראשונה לשחרור על-תנאי נדחתה.<sup>49</sup> תת-הקבוצה השנייה של אסירים משוחררים על-תנאי הנמצאים בפיקוח רש"א, אשר ב-2010 היוותה כ-12% מכלל המשוחררים

<sup>42</sup> סעיף 3 לחוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983.

<sup>43</sup> ראו הרשות לשיקום האסיר **סיכום שנת עבודה 2010** 36 (2011) (להלן: דו"ח רש"א).

<sup>44</sup> שם.

<sup>45</sup> סעיף 9(8) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001.

<sup>46</sup> שם, סעיף 13(ג) לחוק.

<sup>47</sup> דו"ח רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 31.

<sup>48</sup> שם, בעמ' 34.

<sup>49</sup> סעיף 19(2) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

על-תנאי,<sup>50</sup> מורכבת מאסירים הנמצאים בתכנית שיקומית המבוצעת ע"י גוף מטפל פרטי שקיבל לכך אישור מוועדת השחרורים. למרות שתכניות אלו אינן מבוצעות או מנוהלות ע"י רש"א והאסיר נדרש לממן מכיסו הפרטי, ועדת השחרורים מבקשת מרכזיה האזוריים של רש"א לדווח לה על מידת עמידת האסיר בתנאים שנקבעו לו עם שחרורו.<sup>51</sup>

מהלך הפרטה זה, מעורר שני קשיים: ראשית, נוצר מצב בלתי שוויוני בכך שאסיר שידו משגת, יכול למעשה לקנות את שחרורו בעוד שאסיר שאינו יכול להרשות זאת לעצמו, יישאר בכלא ולא ישוחרר שחרור מוקדם בהיעדר משאבים של הגורם שהופקד על כך על ידי המדינה. מעבר לכך, פעילות המוסדות הפרטיים, להבדיל מעצם עמידת האסיר בתנאים שקבעה ועדת השחרורים אינה מפוקחת על ידי הרשות לשיקום האסיר. בהקשר זה, הזכיר נשיא בית המשפט לנוער בדימוס השופט אהרון מלמד את הבעייתיות בהחזרת אסיר ששוחרר ברישיון לכלא, רק משום שאין ביכולתו עוד להמשיך ולשלם למשקם הפרטי.<sup>52</sup>

בנוסף לקבוצות משוחררים אלו, בכל שנה משתחררים על-תנאי אסירים רבים ללא תכנית שיקומית כלשהי. בשנת 2010 שוחררו על-תנאי בלא תכנית שיקומית כ-900 אסירים, אשר היוו כ-42% מכלל המשוחררים על-תנאי באותה שנה.<sup>53</sup>

לטענת נציגי רש"א בדיוני הוועדה, הסיבה העיקרית לשימוש הגובר של ועדות השחרורים בתכניות פרטיות ולשחרור על-תנאי של אסירים ללא תכנית שיקומית היא מגבלת התקציבית, המונעת ממנה להציע תכניות שיקומיות לכל האסירים שנמצאים מתאימים לכך. עוד נטען בפני הוועדה כי אותה מגבלה תקציבית המביאה למחסור בתכניות שיקומיות מונעת שחרור על-תנאי מאסירים רבים שוועדות השחרורים מסרבות להתיר להם שחרור מוקדם בהעדר תכנית כזו.<sup>54</sup>

#### (ב) תכניות טיפוליות ושיקומיות בהפעלת רש"א

רש"א מפעילה מגוון רחב של תכניות טיפוליות ושיקומיות עבור אסירים משוחררים. בשנת 2010 טופלו 3,078 אסירים משוחררים ע"י רש"א. המספר כולל גם אסירים משוחררים שנקלטו לטיפול בשנים קודמות.<sup>55</sup> תכניות הטיפול והשיקום של רש"א כוללות בין היתר:

- הוסטלים - הטיפול בהוסטל מיועד לאסירים משוחררים בעלי מאפיינים המוגדרים כקשים ומורכבים, קבוצת אוכלוסייה המונה כ-10% מכלל המטופלים ע"י

<sup>50</sup> דו"ה רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 35.

<sup>51</sup> שם.

<sup>52</sup> ראו פרוטוקול ישיבתה השלישית של הוועדה, עמ' 33 (18.3.2012).

<sup>53</sup> שם, בעמ' 36.

<sup>54</sup> ראו מכתב מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר, שבתאי ארטוב, לשופטת דורנר מיום ה-23 לדצמבר 2012 (להלן: מכתב מנכ"ל

רש"א).

<sup>55</sup> דו"ה רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 11.



הרשות.<sup>56</sup> מרביתם מכורים לסמים, בעלי רמת רצידיביזם גבוהה, ומאובחנים כזקוקים לטיפול אינטנסיבי, ממושך ומקיף. הטיפול בהוסטל מספק תמיכה ושיקום רגשיים ונפשיים, רכישת הרגלי עבודה ומיומנויות המכינים את המטופל להשתלבות בחברה הנורמטיבית.<sup>57</sup> רש"א מפעילה כיום 11 הוסטלים, מתוכם 3 במיקור חוץ.<sup>58</sup>

- תעסוקה - רש"א מפעילה מערך תעסוקה נרחב, הכולל יועצי תעסוקה לאסירים ולאסירות ברחבי הארץ. אלו מסייעים לאסירים המשוחררים במציאת מקום עבודה ובהכנה לקראת השתלבות בתעסוקה, ועוסקים בפיקוח מתמשך על עבודתו של האסיר המשוחרר.<sup>59</sup> בשנת 2010 טופלו בתחום התעסוקתי ע"י רש"א כ-900 אסירים משוחררים.

- השלמת השכלה - רש"א פועלת במשותף עם פרויקט "אוניברסיטה בעם" של אוניברסיטת תל-אביב אשר במסגרתו מגיעות באופן קבוע קבוצות של אסירים משוחררים ללימודים ברמה אקדמית המותאמים לאוכלוסיות חלשות. הגורמים המלווים והמטפלים השונים מבצעים מעקב קבוע אחר קצב התקדמותם והתמדתם של האסירים המשוחררים המשתתפים בתכנית.<sup>60</sup>

- טיפול במשפחה - הרשות מפעילה תכנית חונכות (פר"ח) של סטודנטים לילדי אסירים אשר במסגרתה משתתפים הילדים בפעילות העשרה חווייתית הכוללת טיולים, ימי גיבוש, לימוד וכיוצא בזה. בנוסף, ילדים לאסירים שעדיין מרצים את תקופת מאסרם, מגיעים עם החונכים לביקורים בבית הכלא בהם משולבת פעילות חינוכית.<sup>61</sup>

- עברייני מין - רש"א שותפה בהפעלתו של מרכז מיוחד לטיפול בעברייני מין.<sup>62</sup>
- נוער - רש"א מפעילה את תכנית שוש"ן (שיקום ושילוב נוער) אשר במסגרתה מטופלים בני נוער המשוחררים ממאסר בהוסטל ובמרכז יום ע"י צוות שהוכשר באופן מיוחד לעבודה עם קבוצת אוכלוסייה זו. בשנת 2010 טופלו בתכנית 80 בני נוער.<sup>63</sup>

---

<sup>56</sup> שם, בעמ' 41.

<sup>57</sup> מכתב מנכ"ל רש"א, לעיל ה"ש 54.

<sup>58</sup> דו"ח רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 41.

<sup>59</sup> שם, בעמ' 45.

<sup>60</sup> שם, בעמ' 47.

<sup>61</sup> שם, בעמ' 48.

<sup>62</sup> שם, בעמ' 55.

<sup>63</sup> שם, בעמ' 59.

### (3) שירות המבחן

#### (א) ייעוד ותחומי פעולה

שירות המבחן למבוגרים (להלן: השירות) הוא גוף ממלכתי הפועל מכוח פקודת המבחן<sup>64</sup> באגף לשירותי תקון ונוער מנותק שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים. יעודו המרכזי הוא הפחתת הסיכון לחברה על ידי התאמה והמלצה על חלופות ענישה ומעצר במערכת המשפט.<sup>65</sup> השירות אמון על מתן שירותי אבחון, טיפול ושיקום למעורבים באירועים פליליים (מורשעים, עצורים ונפגעי עבירה מעל גיל 18).<sup>66</sup> את תפקידי השירות ופעולותיו בכל האמור לשיקום וטיפול בעבריינים ניתן לחלק לשני תחומים עיקריים: מתן תסקירים וביצוע צווים על פי החלטות בית המשפט. לאחרונה החל השירות גם לפקח על הסדרים להטיית תיקים מההליך הפלילי. שירות המבחן לנוער הינו גוף מקביל העוסק בתפקידים אלו בכל הנוגע לקטינים.

#### (ב) תסקירים

כאמור, אל שירות המבחן מופנים מעורבים באירועים פליליים משלושה סוגים: מורשעים, עצורים ונפגעי עבירה. אלו מופנים לשירות על ידי גורמים שונים במערכת אכיפת החוק (בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות ולשכות התביעה במשטרת ישראל) על מנת שיחווה דעתו בעניינם באמצעות הגשת תסקיר בהתאם למעמדם בהליך הפלילי.<sup>67</sup>

בכל האמור במורשעים, חוק העונשין מעניק לבית המשפט את הסמכות לדרוש תסקיר משירות המבחן באשר למאפיינים שונים של עבריין שהורשע אך טרם נגזר דינו. אלו כוללים בין השאר את עברו, מצבו המשפחתי, מצבו הכלכלי, מצב בריאותו ובריאות משפחתו של העבריין וכדומה. בתסקיר רשאי קצין המבחן להמליץ בפני בית המשפט על העונש אשר לדעתו יגביר את הסיכוי להביא לשיקומו של העבריין.<sup>68</sup> לגבי עצורים מעניק החוק לבית המשפט את הסמכות להורות לשירות המבחן על הגשת תסקיר מעצר טרם החלטתו אם להיענות לבקשת רשויות התביעה להוציא צו מעצר לאדם לתקופה שעולה על חמישה ימים.<sup>69</sup> לגבי נפגעי עבירה עוגנה בחוק סמכותו של בית המשפט להורות לעובד ציבור שמונה על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים להגיש תסקיר על מצבו של נפגע בעבירת מין או אלימות ועל הנוק שנגרם לו כתוצאה מהעבירה בה הורשע אדם כלשהו. במקרים של עבירת אלימות שהביאה למותו של

<sup>64</sup> סעיף 27 לפקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969.

<sup>65</sup> שירות המבחן למבוגרים **התסקיר לעונש** 2 (ינואר 2014).

<sup>66</sup> משרד הרווחה והשירותים החברתיים **סקירת השירותים החברתיים** 2011 395 (2012) (להלן: סקירת השירותים החברתיים).

<sup>67</sup> שם, בעמ' 396.

<sup>68</sup> סעיף 37 לחוק העונשין.

<sup>69</sup> סעיף 21 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים), התשנ"ו-1996.

אדם, רשאי בית המשפט לבקש תסקיר לגבי הנזק שנגרם לקרוביו, הן כיחידים והן כחלק מיחידה משפחתית אחת.<sup>70</sup>

תסקירי המעצר והעונש נעשים על בסיס "תורת אבחון" המורכבת מ-17 אינדיקטורים שונים שנועדו לספק תמונה אבחונית של הסיכון לעבריינות חוזרת אל מול הסיכוי של העבריין לשיקום.<sup>71</sup> בשנת 2013 טיפל השירות ב-22,181 הפניות חדשות וב-18,735 מופנים חדשים (לעתים אדם יהיה מעורב ביותר מהליך פלילי אחד ולכן יופנה לשירות מספר פעמים). בסך הכול הגיש השירות למערכת אכיפת החוק בשנה זו כ-55,000 תסקירים (בכל פנייה מגיש השירות בממוצע 2.5 תסקירים).<sup>72</sup>

### (ג) ביצוע צווים

תפקידו השני והביצועי של שירות המבחן כולל הוצאה לפועל של צווים המוצאים על ידי בית המשפט. את אלו ניתן לחלק לשלושה סוגים עיקריים: צווי מבחן (ובכלל זה צווים לטיפול בקהילה), צווי שירות לתועלת הציבור וצווי פיקוח מעצר. בעיני השירות, "מטרת ביצוע הצווים מוגדרת במונחים של צמצום הרצידיביזם ושילוב מחדש של עוברי חוק בחברה".<sup>73</sup>

• **צווי מבחן** - שירות המבחן אמון על ביצוע של צווי מבחן המוצאים על ידי בית המשפט. פקודת המבחן מעניקה לבית המשפט את הסמכות להוציא צווי מבחן כעונש בודד לעבריינים שהשתכנע שהאישום בעניינם הוכח; כתוספת לכל עונש נוסף מלבד מאסר בפועל; או אף ללא הרשעה (לאחר שנקבע כי ביצעו את העבירה) בתנאים מסוימים.<sup>74</sup> תנאי סף להוצאת צו מבחן הוא קבלת תסקיר בכתב מקצין מבחן שהוסמך לכך.<sup>75</sup> החוק קובע כי תקופת המבחן, בה נדרש העבריין לעמוד בפיקוח של קצין מבחן, לא תפחת משישה חודשים ולא תעלה על שלוש שנים.<sup>76</sup> בית המשפט נדרש להסביר לעבריין את משמעותו של המבחן וההשלכות של אי עמידה בו (כגון הטלת עונש על ביצוע העבירה המקורית) ולקבל את נכונותו של זה האחרון למלא אחר הוראות הצו.<sup>77</sup> צו המבחן יכול להכיל הוראות הנראות לבית המשפט כנחוצות על מנת להבטיח את הפיקוח על העבריין ואת שיקומו החברתי לרבות מגורים, חובת קבלת טיפול רפואי וכדומה.<sup>78</sup> באופן ספציפי יותר וגם כן בכפוף לתסקיר של שירות המבחן והכנת תכנית טיפולית מפורטת על ידו,<sup>79</sup> מתיר חוק העונשין לבית המשפט להוציא צו מבחן לטיפול

<sup>70</sup> סעיף 187 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

<sup>71</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 406.

<sup>72</sup> הנתונים הועברו לוועדה על ידי שירות המבחן למבוגרים.

<sup>73</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 406.

<sup>74</sup> סעיף 1 לפקודת המבחן.

<sup>75</sup> שם, סעיף 2 לפקודה.

<sup>76</sup> שם, סעיף 4 לפקודה.

<sup>77</sup> שם, סעיף 3 לפקודה.

<sup>78</sup> שם, סעיף 5 לפקודה.

<sup>79</sup> סעיף 83 לחוק העונשין.

בקהילה למשתמשים בסמים או צו לטיפול בקהילה למי שנוהג באלימות במשפחתו.<sup>80</sup> בשנת 2011 הופקד שירות המבחן על ביצועם של 2,400 צווי מבחן חדשים.<sup>81</sup>

אם הנבחן ביצע עבירה אחרת במהלך תקופת המבחן שנקבעה לו והורשע בה, רשאי בית המשפט להרשיע אותו בעבירה המקורית (אם לא עשה כך במועד הוצאת צו המבחן); להטיל עליו עונש על העבירה המקורית בה הורשע (אם לא עשה כך במועד הוצאת צו המבחן); או להטיל עליו עונש נוסף בהתחשב בזה שכבר ניתן.<sup>82</sup> כמו כן, אם השתכנע במהלך תקופת המבחן כי הנבחן לא עמד בתנאים שהוצבו לו, רשאי בית המשפט להזהיר את הנבחן; להטיל עליו קנס; או להחליף את צו המבחן בענישה "רגילה" כפי שתואר לעיל במקרים של ביצוע עבירה נוספת במהלך תקופת המבחן.<sup>83</sup>

• **צווי שירות לתועלת הציבור (של"ץ)** - בהסתמך על תסקיר והגשת תכנית מפורטת של קצין מבחן, רשאי בית המשפט לחייב בצו את מי שהורשע בעבירה ולא נקבע לו עונש מאסר בפועל, שיעשה פעולה או שירות לתועלת הציבור בשעות הפנאי וללא שכר, כחלופה לכל עונש אחר או כתוספת לו.<sup>84</sup> במועד הטלת הצו נדרש בית המשפט לקבוע את מכסת שעות השל"ץ בהן מחויב העבריין כאשר התקופה הנדרשת להשלמת הצו, מלבד מקרים מיוחדים, לא תעלה על שנה.<sup>85</sup> גם במקרה זה נדרש בית המשפט להסביר לעבריין את משמעותו של הצו ואת ההשלכות של אי עמידה בו ולקבל את נכונותו למלא אחר הוראות הצו.<sup>86</sup> אם השתכנע כי הנידון לא מילא אחר הצו, רשאי בית המשפט לבטל את הצו ולהרשיע את הנידון בעבירה המקורית (אם לא עשה כן קודם לכן); להטיל עונש אחר על ההרשעה בביצוע העבירה המקורית (אם לא עשה כן קודם לכן) או להטיל על הנידון עונש נוסף לזה שכבר הוטל עליו.<sup>87</sup> ממידע שנמסר לנו עולה כי בפועל רק כ-5% מצווי השל"ץ והמבחן (ראו התייחסות לעיל) שמטיל בית המשפט מופקעים על ידו כתוצאה מאי עמידה בתנאים שנקבעו בו.<sup>88</sup>

<sup>80</sup> שם, סעיפים 82, 86 לחוק.

<sup>81</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 407.

<sup>82</sup> סעיפים 16-17 לפקודת המבחן.

<sup>83</sup> שם, סעיף 20 לפקודה.

<sup>84</sup> סעיף 71א לחוק העונשין.

<sup>85</sup> שם, סעיף 71ב לחוק. עוד ראוי לציין כי החוק לא קובע מכסת שעות בעונש זה וכי הדבר נקבע באופן עצמאי ע"י שירות המבחן כעומד על טווח שבין מינימום 60 למקסימום 600 שעות למי שנידון לעונש זה. ראו דבריה של רחל וינשטיין, מנהלת שירות המבחן למבוגרים בישיבתה השביעית של הוועדה, עמ' 6 לפרוטוקול (22.7.2013).

<sup>86</sup> סעיף 71א(ה) לחוק העונשין.

<sup>87</sup> שם, סעיף 71ד לחוק.

<sup>88</sup> מתוך מסמך שנשלח לוועדה על ידי רחל וינשטיין, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, מיום 18.10.2012 (להלן: מכתב ממנהלת שירות המבחן).

התאמת העבודה הספציפית בה יעסוק העבריין נעשית כאמור על ידי שירות המבחן, תוך התייחסות לכוחותיו ויכולותיו כפי שעולים מהאבחון שנערך לו על ידי קצין מבחן.<sup>89</sup> בשנת 2011 טיפל שירות המבחן ב-3,890 צווי שלי"ץ חדשים.<sup>90</sup> ב-2010 כ-34% מצווי המבחן החדשים שהוטלו על ידי בתי המשפט כללו גם צו שלי"ץ.<sup>91</sup>

• **צווי פיקוח מעצר** - בהסתמך על תסקיר מעצר הניתן על ידי שירות המבחן, בית המשפט רשאי, בהוראתו על שחרור בערובה של אדם ממעצר, לחייבו להימצא בפיקוח של קצין מבחן; לקבל טיפול גמילה מסמים שאושר על ידי קצין מבחן או לחייבו בקבלת טיפול רפואי או מקצועי אחר שנעשה בפיקוח קצין מבחן. משך הצו לפיקוח מעצר הוא שישה חודשים עם אפשרות להארכה על ידי בית המשפט.<sup>92</sup> בשנת 2011 טיפלה רשות המבחן ב-1,355 צווי פיקוח מעצר חדשים.<sup>93</sup>

#### (ד) הטיות וסגירת תיקים

תיקון מספר 66 לחוק סדר הדין הפלילי<sup>94</sup> הקנה לתובע סמכות לסגור תיק בהסדר עם החשוד, כחלופה להעמדתו לדין אם מילוי תנאי ההסדר יענה על העניין לציבור, בנסיבות המקרה.<sup>95</sup> סגירת תיק בהסדר מותרת כיום רק בעבירות מסוג עוון או חטא, אך שר המשפטים רשאי, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת ובהסכמת השר לביטחון פנים, להרחיבו גם לעבירות מסוג פשע שיפורטו בתוספת השישית לחוק.<sup>96</sup> בין תנאי ההסדר שרשאי תובע להציע לחשוד, כתנאי לסגירת התיק, נמצא גם עמידה בתנאי תכנית טיפול, תיקון ושיקום שיקבע קצין מבחן, לרבות ביצוע שירות לציבור.<sup>97</sup> עם זאת, הסמכות להתנות סגירת תיק בתנאי זה הוקפאה עד ששירות המבחן, באישור שר הרווחה והשירותים החברתיים, יודיע לרשויות התביעה כי ניתן להכליל תנאי זה בהסדרים שיערכו עם חשודים.<sup>98</sup> הודעה כזו טרם נמסרה כיוון ששירות המבחן מתנה את מסירתה בהקצאתם של משאבים מתאימים לטיפול במטלה חדשה זו. לפיכך בשלב זה שירות המבחן מפעיל ומפקח על צווי מבחן, שירות לתועלת הציבור והליכי טיפול ושיקום כמעט רק במסגרת הליכים משפטיים או בהתאם לצווים שנקבעו בתום הליכים כאלו כמתואר לעיל. חריג לכך הוא נוהל "הטייה מהליך פלילי" לבגירים שגובש על ידי צוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה

<sup>89</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 407.

<sup>90</sup> שם.

<sup>91</sup> מכתב ממנהלת שירות המבחן, לעיל ה"ש 88.

<sup>92</sup> ס' 48(א)-(6)-(7), (12) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה - מעצרים).

<sup>93</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 407.

<sup>94</sup> חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 66), התשע"ב-2012, ס"ה 2374.

<sup>95</sup> ראו סעיף 67א לחוק סדר הדין הפלילי.

<sup>96</sup> שם.

<sup>97</sup> שם, סעיף 67ג(4) לחוק.

<sup>98</sup> שם, סעיף 67ט לחוק.

בראשות עו"ד אריאלה סגל-אנטלר ז"ל מפרקליטות מחוז תל-אביב.<sup>99</sup> במסגרת נוהל זה, המצוי בשלב ניסיוני, מוצע למבצעי עבירה מסוג עוון בפעם הראשונה, אשר גובשה לגביהם תשתית מספקת להגשת כתב אישום, ואשר עומדים ביתר התנאים הקבועים בנוהל, לקחת חלק בתכנית חלופית להליך הפלילי אשר אם יעמדו בה בהצלחה ייסגר התיק בעניינם.<sup>100</sup> לפי הנוהל, התאמת התכנית והוצאתה לפועל תיעשה על ידי שירות המבחן, אשר יכול לכלול בתוכה רכיב אחד או יותר מתוך מגוון של אפשרויות כגון שלי"ץ, פעולות שיקום שונות, פיצוי לנפגע, פעילות צדק מאחה וכדומה.<sup>101</sup> החלטה של קצין המבחן האחראי על ביצוע התכנית כי המופנה לא עמד בתנאיה תגרור הגשת כתב אישום בהתאם להליך הפלילי הרגיל.<sup>102</sup> עד כה הנוהל הופעל במחוזות תל אביב והמרכז, ובמסגרתו הופנו לשירות המבחן 107 אנשים (35 הפניות מיחידות התביעה המשטרטיות ו-72 מהפרקליטות). מתוך המופנים, 39 סיימו את התוכנית ותיקם ניסגר ועוד 45 נמצאים בשלבים שונים במהלך התוכנית. התוכנית כוללת 4 מפגשים פסיכו-חינוכיים בכלים יש חובת השתתפות וביצוע 60-90 שעות שירות לתועלת הציבור. ב-7 מקרים התוכנית כללה גם הליכי צדק מאחה. משירות המבחן נמסר לנו כי ההיקף המצומצם של ההיעזרות בתוכנית נובע ממיעוט ההפניות של חשודים על ידי המשטרה.<sup>103</sup>

#### (ה) דרכי פעולה ומסגרות טיפוליות

באופן רחב, בבואו לדאוג לביצועם של צווי המבחן והפיקוח על עוברי חוק הנמצאים בקהילה, אימץ שירות המבחן את גישת ההתערבות הקבוצתית. השירות מפעיל מגוון רחב של קבוצות טיפוליות המחולקות לפי נושאים (אלימות במשפחה, סמים ואלכוהול, עבריינות מין וכדומה); קבוצות אוכלוסייה (יוצאי מדינות חבר העמים, האוכלוסייה הערבית וכדומה); ודפוסי פעולה טיפוליים (קבוצות "רכבת" פתוחות בהן יש תחלופה קבועה של מטופלים, קבוצות סגורות קצרות המתנהלות לתקופה של עד שנה וקבוצות סגורות ארוכות טווח). בשנת 2011 הופעלו בשירות המבחן 134 קבוצות טיפוליות שונות בהן לקחו חלק 1,773 עבריינים.<sup>104</sup>

מעבר לאמור, השירות מפעיל באופן עצמאי או שותף בניהול ובתקצוב של מספר תכניות טיפוליות ושיקומיות ייחודיות אליהן מופנים עבריינים הנמצאים בצו מבחן או בפיקוח מעצר. אלו כוללים בין השאר: הוסטל "נועם" לטיפול בגברים אלימים; דירות שלי"ב (שהייה למורחקי בית) לגברים שהורחקו מביתם בעקבות עבירות אלימות; מרכז יום לטיפול בעברייני מין בקהילה; תכנית גפ"ן (גישור פוגע-נפגע) המיישמת את תפיסת הצדק המאחה; תכנית לטיפול בהורים אלימים וילדיהם; בית

<sup>99</sup> ראו נוהל הפעלה לתכנית "הטיה מהליך פלילי" לבגירים.

<sup>100</sup> שם, בעמ' 4.

<sup>101</sup> שם.

<sup>102</sup> שם, בעמ' 18.

<sup>103</sup> הנתונים נמסרו לוועדה על ידי מנהלת שירות המבחן למבוגרים, גב' רחל וינשטיין, ביום 21.7.2014.

<sup>104</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 407-409.

המשפט לסמים (ראו הרחבה להלן); פרויקט 'אוניברסיטה בע"מ' (ראו הרחבה לעיל  
בסקירה על הרשות לשיקום האסיר) ועוד.<sup>105</sup>

#### (4) הממונה על עבודת שירות

יחידת הממונה על עבודת שירות (להלן: הממונה) פועלת במסגרת שירות בתי הסוהר. תפקידה ליישם את החלטות בית המשפט בנוגע לביצוע מאסר בעבודת שירות.<sup>106</sup> מטרת המאסר בעבודת שירות היא ענישה מידתית המאפשרת הימנעות מהנזקים הנלווים לשהייה בבית הסוהר וחסכון בעלויות כליאה, תוך כדי תרומה לעבריין באמצעות הקניית כישורי עבודה, ערכי התנדבות ותרומה לחברה.<sup>107</sup> בכל רגע נתון מרצים כ-2,000 איש עונש עבודת שירות בכ-400 מקומות תעסוקה.<sup>108</sup> את תפקיד הממונה ניתן לחלק לשני תחומי פעילות עיקריים: בחינת התאמתו של נידון לעונש עבודת שירות ופיקוח על אופן הביצוע של העונש.

#### (א) התאמת הנידון לעונש עבודת שירות

חוק העונשין מתיר לבית המשפט לקבוע כי אדם שנגזרו עליו עד שישה חודשי מאסר בפועל ירצה את כל התקופה האמורה או את חלקה בעבודת שירות,<sup>109</sup> בתנאים שיקבע.<sup>110</sup> זו כוללת עבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר במוסד בבעלות המדינה או בגוף אחר שאושר על ידי השר לביטחון פנים.<sup>111</sup> לשם המחשה, ב-2013 4,790 נידונים החלו לרצות עונש של עבודת שירות.<sup>112</sup> כ-76% מעובדי השירות נדונים לתקופות מאסר של חמישה או שישה חודשים.<sup>113</sup>

קודם להטלת עונש עבודת שירות על בית המשפט לוודא קיומם של שני תנאים. הראשון הוא הסכמת הנידון לביצוע עונשו בעבודת שירות בתנאים שקבע בית המשפט.<sup>114</sup> התנאי השני הוא מתן חוות דעת מטעם הממונה על עבודת שירות בדבר התאמתו של הנידון לעבודת שירות, ובדבר אפשרות השמתו בה והתנאים בהם יוכל לעבוד.<sup>115</sup> בחלק הנוגע להתאמתו של הנידון לעונש עבודת שירות מתייחס הממונה למידת המסוכנות לסובבים את הנידון במקום ביצוע עבודת השירות ולעצמו. בחלק הנוגע לאפשרות השמתו של הנידון בעבודת שירות נדרש הממונה להתחשב במצבו

<sup>105</sup> לסקירה מלאה ראו שם, בעמ' 410-415.

<sup>106</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 190.

<sup>107</sup> שם.

<sup>108</sup> ראו דברי גנ"מ לאה קליינר, הממונה על עבודת שירות, בישיבתה החמישית של הוועדה, עמ' 33 לפרוטוקול (13.5.2012).

<sup>109</sup> סעיף 51ב(א) לחוק העונשין.

<sup>110</sup> שם, סעיף 51ב(ג) לחוק.

<sup>111</sup> שם, סעיף 51א לחוק.

<sup>112</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 192.

<sup>113</sup> שם.

<sup>114</sup> סעיף 51ב(ב)(2) לחוק העונשין.

<sup>115</sup> שם, סעיף 51ב(ב)(1) לחוק.

הרפואי ובמוגבלויותיו; ביכולתו להיות מועסק בסוגי מקומות העבודה בהם ניתן להעסיק עובדי שירות וביכולתו לעמוד בשעות העבודה ובנהלי העבודה הנהוגים במקומות מסוג זה. בחוות דעתו רשאי הממונה להתבסס על הנתונים הבאים: העבירה בה הורשע הנידון ועבירות קודמות בהן הורשע; חוות דעת מטעם גורם טיפולי, לרבות תסקיר מבחן באם קיים; חוות דעת קודמות, באם קיימות, על אופן תפקודו של הנידון בעבודות שירות קודמות שהוטלו עליו וכדומה.<sup>116</sup> אם הממונה לא מצא מקום המתאים לנידון לביצוע עונש עבודת שירות, עליו להודיע על כך לבית המשפט,<sup>117</sup> אך ההחלטה הסופית על ביצוע עונש זה מוקנית לבית המשפט. לשם המחשה, בשנת 2013 הגישה הממונה על עבודת שירות 10,359 חוות דעת אשר מתוכן כ-3,508 (כ-34%) היו שליליות.<sup>118</sup>

### (ב) פיקוח על אופן ביצוע עונש עבודת השירות

הממונה על עבודות שירות, בין היתר באמצעות מפקח הממונה על ידו,<sup>119</sup> אחראי על פיקוח על הנידון ועמידתו בתנאי עונש עבודת השירות. אלו כוללים איסור על קבלת שכר במהלך העבודה;<sup>120</sup> איסור יציאה מן הארץ ללא אישור הממונה;<sup>121</sup> עבודה רציפה במסגרת שבוע עבודה של חמישה ימים, הכוללים שמונה וחצי שעות עבודה רצופות כל אחד (במקרים מיוחדים רשאי בית המשפט או הממונה להפחית את כמות שעות העבודה ביום של עובד השירות, עד למינימום של 6 שעות ביום);<sup>122</sup> איסור היעדרות מהעבודה ללא אישור המפקח והממונה<sup>123</sup> (כאשר תקופת היעדרות, למעט מסיבות רפואיות הנובעות מתאונת עבודה שאירעה במהלך עבודת השירות אינה מחושבת במניין ימי עבודת השירות שהוטלו על הנידון).<sup>124</sup> ממידע שנמסר לוועדה על ידי הממונה על עבודת שירות עולה כי פעמים רבות, בשל היעדרויות מסיבות שונות אשר כאמור אינן נספרות במניין ימי העונש, נידונים משלימים את ימי עבודת השירות שהוטלו עליהם אחרי תקופה ארוכה בהרבה מששת החודשים שנקבעו בחוק, לעיתים עד כדי פרק זמן של שנה וחצי.<sup>125</sup> עם זאת, מנתוני דו"ח שב"ס עולה כי כ-95% מהמתחילים את ריצוי עונש עבודת השירות מסיימים אותו.<sup>126</sup>

<sup>116</sup> שם, סעיף 51ב(1) לחוק.

<sup>117</sup> שם, סעיף 51ב(3) לחוק.

<sup>118</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 191.

<sup>119</sup> סעיף 51ג(ג) לחוק העונשין. ממידע שנמסר לנו עולה שכיום עומדים לרשות הממונה 22 מפקחים (ראו דברי גנ"מ לאה

קליינר, הממונה על עבודת שירות, בישיבתה החמישית של הוועדה, עמ' 41 לפרוטוקול (13.5.2012)).

<sup>120</sup> סעיף 51ה לחוק העונשין.

<sup>121</sup> שם, סעיף 1ה51 לחוק.

<sup>122</sup> שם, סעיף 151 לחוק.

<sup>123</sup> שם, סעיף 151ז(ג) לחוק.

<sup>124</sup> שם, סעיף 151ז(ד) לחוק.

<sup>125</sup> ראו דברי גנ"מ לאה קליינר, הממונה על עבודת שירות, בישיבתה החמישית של הוועדה, עמ' 37 לפרוטוקול

(13.5.2012).

<sup>126</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 192.



על מנת להתמודד עם אי התאמה או אי עמידה בתנאי העונש, החוק מאפשר לנציב בתי הסוהר (או קצין בדרגת גונדר שהוסמך על ידו) לבצע הפסקה מנהלית של עונש עבודת השירות שהוטל על נידון, במהלך ביצוע העונש ואף בטרם התחלתו, ולהורות כי שארית העונש יבוצע במאסר.<sup>127</sup> ב-2013 בוצעו 146 הפסקות מנהליות מסוג זה.<sup>128</sup> לנידון עומדת הזכות לעתור כנגד ההחלטה בפני בית המשפט המחוזי באזור מגוריו.<sup>129</sup> ב-2013 הוגשו 156 עתירות מסוג זה.<sup>130</sup> מדוחות משנים קודמות עולה כי כ-40% מהעתירות הללו מתקבלות.<sup>131</sup> בנוסף לאמור, רשאי בית המשפט לבצע הפסקה שיפוטית של עבודת השירות. זו יכולה להתבצע בעקבות הרשעה בביצוע עבירה נוספת במהלך ריצוי עונש עבודת השירות והטלת עונש מאסר בפועל בעקבותיה;<sup>132</sup> בעקבות הרשעה בביצוע עבירה נוספת והטלת עונש אחר;<sup>133</sup> בעקבות הרשעה בביצוע עבירה נוספת ומתן חוות דעת חדשה ושונה של הממונה;<sup>134</sup> ואף בעקבות הגשת כתב אישום בעבירה שבית המשפט סבור שמצדיקה את הפסקת ריצוי עונש עבודת השירות.<sup>135</sup> הנידון רשאי לערער על ההפסקה השיפוטית אם זו נבעה כתוצאה מהטלת עונש שאינו מאסר בעקבות הרשעה בעבירה נוספת או בעקבות הגשת כתב אישום כאמור לעיל.<sup>136</sup> בסך הכול, בשנת 2013, 319 עובדי שירות נכלאו וריצו מאסר בעקבות הפסקה מנהלית או שיפוטית של עבודות שירות.<sup>137</sup>

### III השפעות הכליאה על העבריינות ועלותה

שאלה מרכזית בבחירת מדיניות ענישה הינה עד כמה משפיעים שינויים בהיקף השימוש בכליאה על רמות העבריינות בחברה. ישנן ארבע דרכים עיקריות באמצעותן כליאה יכולה להשפיע על העבריינות: הרתעה, שיקום, הרחקה מן הציבור, ועידוד נטייה לעבריינות (יצירת אפקט קרימינוגוני). למול השלכותיה של הכליאה עומדת סוגיית עלותה, הישירה והעקיפה לחברה, לקהילה ולעבריין.

#### א. הרתעה

נהוג להבחין בין הרתעה כללית להרתעה אישית. הרתעה כללית עניינה מניעת פשיעה באמצעות שימוש בענישה כדוגמה לתוצאה הצפויה מביצוע עבירות. הרתעה אישית עניינה הרתעת העבריין עליו מוטל העונש מלבצע עבירות בעתיד. תיאורית ההרתעה

<sup>127</sup> סעיף 51ט(א) לחוק העונשין.

<sup>128</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 192.

<sup>129</sup> סעיף 51ט(ג) לחוק העונשין.

<sup>130</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 192.

<sup>131</sup> ראו שירות בתי הסוהר דו"ח שנתי 2011 78 (2012). הנתונים על שיעור העתירות שהתקבלו לא פורסמו בדוחות

מאוחרים יותר.

<sup>132</sup> סעיף 51(א)(1) לחוק העונשין.

<sup>133</sup> שם, סעיף 51(א)(2) לחוק.

<sup>134</sup> שם, סעיף 51(א)(1) לחוק.

<sup>135</sup> שם, סעיף 51(א)(2) לחוק.

<sup>136</sup> שם, סעיף 51(ב) לחוק.

<sup>137</sup> ראו דו"ח שב"ס, לעיל ה"ש 33, בעמ' 192.

גורסת כי החמרה בענישה תגרום לעבריינים בכוח להימנע מביצוע עבירות אותם הם היו מבצעים אלמלא ההחמרה. כפי שנראה בחלק זה, אין בסיס מחקרי לתפיסה זו של תיאוריית ההרתעה, לפחות ככל שהדבר נוגע בעונש המאסר. מאסרים ממושכים יותר לא נמצאו כמקדמים הרתעה אישית או כללית.

הרתעה היוותה שיקול מרכזי בענישה על פי המודל הקלאסי. עד לאחרונה, עם כניסתו לתוקף של תיקון 113 לחוק העונשין,<sup>138</sup> גם בישראל הדגיש בית המשפט העליון את שיקול ההרתעה כשיקול מרכזי בקביעת חומרת העונש.<sup>139</sup> אולם, בניגוד לאינטואיציה החזקה הקיימת בציבור ולעיתים גם בקרב העוסקים בתחום, המחקרים הרבים שבחנו את תיאוריית ההרתעה לא מצאו קשר בין חומרת הענישה להרתעה.<sup>140</sup> לפיכך, מקובל כיום על מרבית הקרימינולוגים כי ככלל החמרה בעונשי מאסר אינה מקדמת הרתעה כללית, והקלה בעונשים אלו אינה פוגעת בהרתעה. כך, בסקירה העדכנית ביותר של הספרות בנושא, ב-Oxford Handbook of Sentencing and Corrections, המחברים כי ההנחה שבבסיס תיאוריית ההרתעה, לפיה חומרת העונש משפיעה על ההרתעה הכללית, הינה מאוד בלתי סבירה (very unlikely).<sup>141</sup> גם ועדת גולדברג עמדה על כך כי לאור המחקרים בנושא ספק אם קיים קשר רציונאלי בין החמרת הענישה לבין הרתעה.<sup>142</sup> בנוסף, דעת הרוב בוועדת גולדברג הצביעה על כך שקיים טעם חוקתי להתנגדות להחמרה בענישה ככלי ליצירת הרתעה כללית. לשיטתה, ייתכן שהחמרה מסוג זה, אשר למעשה הופכת את העברין המורשע לכלי בידי המדינה בניסיון להשיג תכלית חברתית כללית, אינה עומדת במבחניה של פסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>143</sup>

חשוב להדגיש, כי אין להסיק מממצאים אלו כי ענישה אינה מרתיעה, אלא שהאופן בו היא עושה זאת הוא שונה ממה שנהוג לחשוב בציבור. כך, ישנן עדויות מחקריות לא מעטות כי הגדלת הסיכוי להיתפס עשויה במקרים רבים להרתיע. גם בחינה של מקומות בהן מערכת המשפט לא תפקדה בתקופה מסוימת מלמדת כי, לפחות בנוגע לעבירות אינסטרומנטאליות (כגון עבירות רכוש) להבדיל מעבירות אקספרסיביות (כגון עבירות אלימות או מין), הפסקת האכיפה הובילה לעלייה בפשיעה.<sup>144</sup> יתכן בהחלט שגם המידיות

<sup>138</sup> חוק העונשין (תיקון מס' 113), התשע"ב-2012, ס"ח 2330.

<sup>139</sup> ראו למשל עניין ליבוביץ, לעיל ה"ש 21, בעמ' 187-189.

<sup>140</sup> לסקירות של מחקרים בנושא ראו Webster and Doob, לעיל ה"ש 8 וכן Michael Tonry, *The Mostly*

*Unintended Effects of Mandatory Penalties: Two Centuries of Consistent Findings*, 38 CRIME & JUST. 65 (2009); Shawn Bushway and Raymond Paternoster, *The Impact of Prison on Crime*, in DO PRISONS MAKE US SAFER? THE BENEFITS AND COSTS OF THE PRISON BOOM 119, 138-143 (Steven Raphael and Michael A. Stoll eds., 2009).

<sup>141</sup> ראו Webster and Doob, לעיל ה"ש 8, בעמ' 191. לעמדה הריגה יחסית של הכלכלן סטיבן לויט, הסוקרת מחקרים

שערך שמצאו אינדיקציות לכך שהחמרה בענישה מקדמת הרתעה כללית ראו Steven D. Levitt & Thomas J. Miles, *Empirical Study of Criminal Punishment*, HANDBOOK OF LAW AND ECONOMICS 455, 471-474 (2004). לביקורת

על מחקרו של לויט ראו Webster and Doob, לעיל ה"ש 8 בעמ' 185-187.

<sup>142</sup> דו"ח ועדת גולדברג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 12.

<sup>143</sup> שם.

<sup>144</sup> שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 118.

שבהטלת העונש, עוד מרכיב מרכזי בתיאורית ההרתעה, משפיעה על ההרתעה הנוצרת בפועל.<sup>145</sup> עם זאת, על בסיס המידע הקיים כיום נראה כי לשינוי ברמות הענישה (החמרה או הקלה) אין השפעה ממשית על ההרתעה, לפחות ביחס למרבית העבירות.

כיוון שהמחקר המדעי סותר אינטואיציות חזקות מאוד הקיימות בקרב הציבור, ראוי להתעכב מעט על ההסברים לכך שחומרת העונש איננה משפיעה משמעותית על ההרתעה הכללית.<sup>146</sup> ראשית, עבירות רבות (ביניהן עבירות רכוש, אלימות וסמים) מבוצעות על ידי עבריינים הגדלים או מתפתחים בסביבה המקשה על קבלת החלטות מחושבת בצורה רציונלית, בדומה למרבית ההחלטות שמקבלים אנשים מן הישוב. פעמים רבות מבוצעות עבירות אלו תוך פרץ אימפולסיביות, לחץ חברתי, ולעיתים אף תחת השפעת סמים ואלכוהול.<sup>147</sup> חומרת העונש הצפוי כלל לא נלקחת בחשבון על ידי עבריינים אלו ברגע ביצוע המעשה. גם מרבית העבירות האקספרסיביות, כגון עבירות מין או אלימות רבות, נעשות כשעברין אינו חושב כלל על חומרת העונש הצפוי לו אם יתפס בעת ביצוע העבירה. ואכן, עבריינים הנשאלים על כך לאחר תפיסתם מעידים כי סוגיית חומרת העונש שיוטל עליהם אם יתפסו כלל לא עלתה במוחם בעת ביצוע העבירה.<sup>148</sup> שנית, כדי ששינויים בחומרת העונש ישפיעו על ההרתעה, על העבריינים הפוטנציאלים לדעת על השינויים. אולם מחקרים רבים מראים כי אנשים, ובכלל זה עבריינים, כלל אינם מודעים לחומרת העונשים הצפויים בגין עבירות שונות.<sup>149</sup> שלישית, לעיתים קרובות אנשים נוטים להתעלם מחומרת הנזק שעלול להיגרם להם, כאשר הסיכוי שנוזק זה אכן ייגרם נתפס בעיניהם כנמוך. בהקשר שלנו, תופעה זו משמעותית במיוחד כאשר למבצע העבירה יש אשליה שבידו לשלוט בסיכוי להיתפס, שכן אז הוא פועל לרוב מתוך אמונה שסיכוי זה אפסי, ולכן אינו מפנים את התוצאות הצפויות אם הסיכוי יתממש.<sup>150</sup> מחקרים גם מלמדים שכאשר ההסתברות להיתפס נלמדת מהניסיון (ולא מוצגת לאדם כנתון) אנשים נוטים לייחס לסיכוי זה משקל נמוך יותר.<sup>151</sup> לבסוף, עבריינים רבים מגיעים מרקע חברתי-כלכלי אשר במסגרתו עונש מאסר נתפס כאיום פחות חמור מאשר בחלקים אחרים בחברה, ולעיתים הוא אף נתפס כחלק אינטגרלי מאורח החיים בקרב קבוצות מסוימות.<sup>152</sup> מסיבות אלו, ההשפעה של חומרת העונש על ההרתעה הכללית היא ככל הנראה זניחה, ולכן אין בסיס אמפירי ממשי לקיומה.

<sup>145</sup> לרנאו, לעיל ה"ש 5.

<sup>146</sup> לסקירת הסיבות לאינטואיציה החזקה בדבר נכונות תיאורית ההרתעה ראו Webster and Doob, לעיל ה"ש 8, בעמ' 183-180.

<sup>147</sup> שם, בעמ' 181.

<sup>148</sup> Stephen W. Baron and Leslie W. Kennedy, *Deterrence and Homeless Male Street Youths*, 40(1) CANADIAN JOURNAL OF CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE 27 (1998). ראו גם RICHARD T. WRIGHT AND SCOTT H. DECKER, *BURGLARS ON THE JOB: STREET LIFE AND RESIDENTIAL BREAK-INS* (1994).

<sup>149</sup> שם.

<sup>150</sup> Cass R. Sunstein, *Probability Neglect: Emotions, Worst Cases, and Law*, 112 וכן ראו 183-182. בעמ' YALE L.J. 61, 75 (2002).

<sup>151</sup> Ralph Hertwig and Ido Erev, *The Description-Experience Gap in Risky Choice*, 13 TRENDS IN COGNITIVE SCIENCES 517 (2009).

<sup>152</sup> Baron and Kennedy, לעיל ה"ש 148, בעמ' 52.

כאמור לעיל, הרתעה כללית עוסקת בהשפעת העונש המוטל על עבריין אחד על הנכונות של אחרים לבצע עבירות. **הרתעה אישית** עניינה בהשפעת העונש המוטל על עבריין על נכונותו של אותו עבריין לשוב ולבצע עבירות. ככל שמדובר בעונש מאסר, ההנחה היא שעבריין שיחוש את חומרת העונש (ולא רק את האיום הערטילאי בעונש) יירתע מביצוע מעשים דומים בעתיד. אולם גם לחלק זה של תיאורית ההרתעה אין בסיס אמפירי, ככל שמדובר במאסרים בפועל.<sup>153</sup> למעשה, מחקרים רבים מצאו כי כשבוחנים נאשמים שנדונו לעונשים שונים בגין אותה עבירה, מי שנדונו לעונשי מאסר צפויים לחזור לעבריינות בהסתברות גבוהה יותר ממי שנדונו לעונשים קלים יותר.<sup>154</sup> בדומה, נמצא כי עונשי מאסר ממושכים יותר לא הקטינו משמעותית, ופעמים רבות אף הגדילו, את הסיכוי לרצידיביזם.<sup>155</sup> הטעם לכך הוא ככל הנראה ההשפעה הקרימינוגנית של המאסר - דהיינו השפעת המאסר על דפוסי חשיבה והתנהגות עברייניים.<sup>156</sup> יתרה מזו, יתכן שלמאסר הממושך יש גם השפעה הרתעתית שלילית, שכן נאשמים המצויים במאסר ממושך עשויים להתרגל יותר לשהות במאסר ולפחד פחות ממאסר עתידי. תיקון 113 לחוק העונשין שהוזכר לעיל אימץ במידה רבה את ההשקפה שהרתעה לא צריכה להיות שיקול משמעותי בענישה, בקבעו כי אין להטיל עונש חורג ממתחם ההלימה כדי לקדם הרתעה אישית או כללית. גם במסגרת המתחם, שיקול ההרתעה אמור לבוא לידי ביטוי בענישה רק אם בית המשפט מצא "סיכוי של ממש" שתהיה לענישה השפעה מרתיעה.<sup>157</sup>

בשנים האחרונות, במקביל לסקפטיות הגוברת מהשפעת ענישה חמורה על רמת הפשיעה, הוסט מרכז הכובד מהשפעה על מערך השיקולים של העבריין בדיעבד באמצעות ענישה לעבר ניסיונות להשפיע על התנאים הסביבתיים המאפשרים את ביצוע העבירה מלכתחילה.<sup>158</sup> מחקרים שעסקו במוקדי פשיעה עירוניים בשנים האחרונות בארצות הברית הראו כי רוב מקרי הפשיעה אירעו במספר מקומות מצומצם יחסית. הניתוח הגיאוגרפי של מיקום העבירות מאפשר לבחון את גורמי הסיכון שתומכים בפשיעה ולצמצם אותם ובמקביל לאתר את הגורמים שמעכבים את הפשיעה ולחזק אותם.<sup>159</sup> מחקרים אלו מחזקים את התובנה המוכרת בספרות הקרימינולוגית מזה שנים, לפיה

<sup>153</sup> מאסרים על-תנאי, ככל הנראה, כן מסייעים בהרתעה. ראו למשל Francesco Drago, Roberto Galbiati & Pietro Vertova, *The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment*, 117 JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 257-280 (2009) המציגים ניסוי טבעי שהתבסס על חוק חנינה כללית באיטליה, שהפך לקבוצה גדולה של אסירים את יתרת המאסר למאסר מותנה. החוקרים מראים כי כל חודש נוסף של מאסר על-תנאי הקטין את הסיכוי שהנאשם ייעצר בגין עבירה נוספת ב-1.4%. המחקר גם מראה כי למשך המאסר שרוצה בעבר לא הייתה השפעה חיובית על ההרתעה, דהיינו לא נמצאה הרתעה אישית של המאסר הרגיל, אלא רק של המאסר המותנה.

<sup>154</sup> שהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 115. ראו גם David Tait, *The Effectiveness of Criminal Sanctions: A Natural Experiment*, (Report 33/96-97, 2001) THE CRIMINOLOGY RESEARCH COUNCIL UNIVERSITY OF CANBERRA.

<sup>155</sup> ראו שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 123. ראו גם לסלי סבה "הקלה בעונש כאמצעי להרתעה" **עבריינות וסטייה חברתית** ז' 136, 151 (1979) ("כמו במקרה של הרתעה כללית, מובילים הממצאים לכיוון של מסקנה מסוימת, היינו, שהטלת עונשים חמורים יותר אינה משפיעה על שיעורי המועדות, או שמשפיעה לרעה").

<sup>156</sup> Francis T. Cullen, Cheryl L. Jonson and Daniel S. Nagin, *Prisons Do Not Reduce Recidivism: The High Cost of Ignoring Science*, 91 THE PRISON JOURNAL 48 (2011).

<sup>157</sup> ראו סעיפים 140 ו-140 לחוק העונשין. Malcolm M. Feeley and Jonathan Simon, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*, 30 CRIMINOLOGY 449 (1992).

<sup>159</sup> לרנאו, לעיל ה"ש 5.

העברת משאבים המושקעים כיום בענישה להגדלת הסיכוי להיתפס תייעל משמעותית את המאבק בפשיעה.

**לסיכום: בהעדר מידע אחר באשר להשפעת המאסר בנסיבות מסוימות, אין טעם בניסיון לקדם את ההרתעה האישית או הכללית באמצעות הרחבת השימוש במאסרים או באמצעות שימוש במאסרים ממושכים יותר.**

## ב. שיקום

מבחינה היסטורית, מטרת בתי הכלא הייתה שיקומית. ניתן ללמוד על כך אף משמותיהם של מוסדות הכליאה שכונו באותם ימים 'בתי תיקון'. מאחר והתפיסה המקובלת באותם ימים, ששורשיה היו דתיים, הייתה כי בעבריון קיים פגם מוסרי, עונש המאסר נועד לתקנו מבחינה מוסרית.<sup>160</sup> הגישה הפוזיטיביסטית שהתפתחה במאה ה-19 ראתה בטיפול בעבריון מטרה שעומדת בפני עצמה. על פי גישה זו, הדרך היחידה להגן על החברה היא באמצעות תיקון העבריון ולכן יש להתאים את העונש לעבריון. העמדת העבריון במרכז היוותה קרקע פורייה לקליטת המודל הרפואי, שעושה שימוש בכלים ובתהליכים מעולם הרפואה בהליך הפלילי. באותה עת היה מקובל ליישם שיטות פסיכואנליטיות לשם טיפול בעבריונים, לאחר הבנת התהליכים הנפשיים שהשפיעו על התנהגותם, באופן שיוכלו לווסת אותה בעתיד. בבסיס המודל הזה קיימת הנחה שהעבריון סובל מהפרעה בריאותית וכך יש לטפל בו - בדרך של איסוף נתונים, אבחנה, טיפול ומעקב.<sup>161</sup> עם אימוץ המודל בארה"ב אף הונהגו מאסרים בלתי קצובים, כך שמועד שחרורו של האסיר נקבע בהתאם להתקדמות בתהליך הריפוי.<sup>162</sup>

המפנה החד בהלך הרוח השיקומי חל בעקבות דוח מרטינסון שנכתב בארה"ב בשנת 1974 וניתח 231 מחקרים שנערכו במשך למעלה משני עשורים ובדקו את האפקטיביות של תכניות השיקום. מסקנתו של מרטינסון הייתה כי תכניות השיקום בכלל אינן מפחיתות רצידיביזם.<sup>163</sup> מבקרים מאוחרים של מרטינסון טוענים כי רק ב-75 מתוך 231 המחקרים אכן ניתן טיפול ראוי לשמו וכי אין בדוח התייחסות לטיפול התנהגותי שכבר אז נחשב כבעל פוטנציאל שיקומי רב.<sup>164</sup> בנוסף, הוצעו מספר הסברים לתוצאות העגומות של הדוח - היעדר משאבים מספקים לרשות המטפלים, היעדר שיתוף פעולה אמיתי מצד המטופלים ותנאים לא אופטימליים שאופפים את הטיפול בכלל.<sup>165</sup> אחת הסיבות המרכזיות שיוחסו לכישלון השיטה הייתה אי התאמה של הטיפול למטופל. עמדה זו גורסת כי נקיטה בשיטה אחידה וקבועה לטיפול בכלל העבריונים אינה אפקטיבית דיה - אין תכנית אחת שעובדת על כולם. חלק מהתוכניות עובדות על חלק מהאנשים ובהינתן

<sup>160</sup> שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 129.

<sup>161</sup> שם, בעמ' 130-134.

<sup>162</sup> שם, בעמ' 136.

<sup>163</sup> Martinson, לעיל ה"ש 9.

<sup>164</sup> Francis T. Cullen, Paul Gendreau, *Assessing Correctional Rehabilitation: Policy, Practice, and Prospects*, 4 CRIMINAL JUSTICE 109, 127 (2000).

<sup>165</sup> שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 141-142.

התאמה בין צרכי האסיר לתכנית השיקומית ויישום מלא שלה – תיתכן הורדה בשיעורי הרצידיביזם.<sup>166</sup>

אולם טיעונים אלו לא מנעו את הקבלה של ממצאיו של מרטינסון כראיה לכך שהשיקום אינו עובד. דוח מרטינסון סימן, כאמור, נקודת משבר באופן שבו נתפסה המטרה השיקומית כמטרה עיקרית בענישה. מאז פרסומו, נעשו ניסיונות להפריך את מסקנותיו ולחפש מה עובד.<sup>167</sup> החל מסוף שנות השמונים של המאה העשרים מקובל לחשוב שישנן תכניות שיקום אפקטיביות. כך לדוגמה תכניות רב מימדיות, שמשלבות גמילה מסמים עם אימון מקצועי ותעסוקתי, נמצאו כיעילות יותר מאשר תכניות שפונות לאספקט אחד בלבד. המחקרים גם הראו שהטיפול האפקטיבי ביותר הוא הקוגניטיבי-התנהגותי, יותר מאשר אימון לעבודה.<sup>168</sup> מחקרים שמדדו את ההשפעה של תכניות מותאמות על אסירים שהשתתפו בהן, לעומת אסירים אחרים שלא קיבלו סיוע שיקומי, הצביעו על הפחתה בשיעורי הרצידיביזם שנעה בין 10-25 אחוז.<sup>169</sup>

ישנן אינדיקציות לכך שתוכניות שיקום מחוץ לכלא יעילות לא פחות מאשר שיקום בכלא. דוגמה לכך היא בתי המשפט לסמים הפועלים בארה"ב מאז שנת 1989 ונחשבים למוצלחים מאוד, המהווים חלופה להליך הפלילי הרגיל.<sup>170</sup> נאשם שנמצא מתאים להשתתף בתוכנית, מקבל טיפול תחת פיקוחו של בית המשפט. נמצא כי בקרב מסיימי התוכניות בבתי המשפט לסמים שיעור נמוך יותר של רצידיביזם בהשוואה לאסירים שלא השתתפו בתוכנית דומה.<sup>171</sup> כן נמצא, שעלותן נמוכה יותר בהשוואה להליך פלילי רגיל.<sup>172</sup> מודל דומה נוסד גם בסקוטלנד ובמדינות נוספות באירופה.<sup>173</sup> גם בישראל נערך מאז 2003 פיילוט של בית משפט לסמים, אותו נסקור בהמשך.<sup>174</sup>

לסיכום, לדוח מרטינסון היה השפעה רחבה וניכרת על תפיסת האפקטיביות של השיקום. עם זאת, בשנים האחרונות ישנן עדויות לא מעטות לכך שתוכניות שיקום מסוימות מצליחות לצמצם עבריינות חוזרת, אף כי בסדרי גודל צנועים. לא נמצא ששיקום בכלא עדיף על שיקום במסגרות חיצוניות, ויש אינדיקציות לכך שבתנאים מסוימים, תכניות לטיפול בעבריינים מחוץ לכלא מניבות תוצאות טובות יותר. גם העלויות של תכניות השיקום מחוץ לכלא נמוכות בהרבה במרבית המקרים. מטעמים אלו, לשימוש נרחב יותר בעונש המאסר לא צפויות להיות השלכות חיוביות על שיקומם של עבריינים, וזאת

<sup>166</sup> שם, בעמ' 140. לסקירה היסטורית מקיפה של דוח מרטינסון והשפעתו, ראו לרנאו, לעיל ה"ש 5.

<sup>167</sup> Francis T. Cullen, Paul Gendreau, *From Nothing Works to What Works: Changing Professional Ideology in the 21st century*, 3 THE PRISON JOURNAL 81, 313, 333 (2001).

<sup>168</sup> שם, בעמ' 312.

<sup>169</sup> Francis T. Cullen, Cheryl L. Jonson, *Bushway and Paternoster*, לעיל ה"ש 140, בעמ' 15-16. כן ראו, Francis T. Cullen, Cheryl L. Jonson, *Rehabilitation and Treatment Programs*, 2 CRIME AND PUBLIC POLICY 293 (2002).

<sup>170</sup> כיום פועלים בארה"ב למעלה מ-2500 בתי משפט לסמים. ראו אתר משרד המשפטים האמריקני -

<http://www.nij.gov/nij/topics/courts/drug-courts/welcome.htm>

<sup>171</sup> חיים מהל, לילי דוידוביץ, שרון ימיני "בית משפט טיפולי לענייני סמים" התמכרויות, אלימות ועברות מין: טיפול לאור ההוק 174, 175 (2008).

<sup>172</sup> כפי שמופיע באתר משרד המשפטים האמריקני <http://www.nij.gov/nij/topics/courts/drug-courts/work.htm>

<sup>173</sup> מהל, דוידוביץ וימיני, לעיל ה"ש 171, בעמ' 177.

<sup>174</sup> ראו על כך בפרק IV.ג. (1) להלן.

להבדיל מסוגי עונשים אחרים כגון עבודת שירות, שירות למען הציבור, קנסות, צווי מבחן וכדומה.

### ג. שלילת יכולת (הרחקה מן הציבור)

אסיר הנמצא בכלא אינו מבצע בדרך כלל עבירות מחוץ לכותלי הכלא.<sup>175</sup> הכליאה משמשת לכן גם אמצעי למנוע, פיסית, את היכולת לבצע עבירות, ולכן משך המאסר עשוי להשפיע על העבריינות. מקרה מובהק של מאסר לצורך מניעת יכולת הם "חוקי מאסר מנע". חוקים אלו, הנהוגים במספר מדינות בעולם, מסמיכים את בית המשפט להטיל על עבריינים מתמידים, בתנאים מסוימים, מאסר לתקופה העולה על זו שנקבעה בחוק לצד העבירה אותה ביצעו. מטרתה המוצהרת של הכליאה לתקופה הנוספת היא הרחקת העבריין מהציבור כדי שלא יבצע עבירות נוספות.<sup>176</sup> גם בארץ מאפשר חוק העונשין חריגה שאינה ניכרת ממתחם העונש ההולם למטרה דומה.<sup>177</sup> הביקורת שנמתחה על חוקים אלו היא כי הם אינם עולים בקנה אחד עם העיקרון העונשי הבסיסי לפיו שלילת חירותו של אדם מוצדקת רק אם ביצע עבירה בעבר ולא על עבירה שייתכן ויבצע בעתיד.<sup>178</sup> אולם מעטים חולקים על כך ששלילת יכולת, כאשר זו אפקטיבית, מצדיקה שימוש במאסר. השאלה העיקרית היא מתי מאסרים ממושכים אכן מסייעים לצמצום עבריינות בשל הגבלת היכולת של העבריינים.

ההשפעה בפועל של הגידול באוכלוסיית הכלואים על רמת הפשיעה שנויה במחלוקת. הנתונים העובדתיים מצביעים על כך שבמקביל לעליה במספר הכלואים בשלושים השנים האחרונות, חלה ירידה במרבית מדינות העולם המערבי, ובכלל זה בישראל, בשיעורי הפשיעה. על פי נתוני המשרד לביטחון פנים, מאז שנת 2004 ישנה ירידה מתמדת בשיעור הפשיעה בישראל.<sup>179</sup> בארה"ב ובקנדה קיימת מגמה זהה מאז ראשית שנות ה-90 של המאה הקודמת.<sup>180</sup>

<sup>175</sup> אסירים ממשיכים לבצע עבירות, כגון עבירות סמים, איומים ואלימות גם בתוך כתלי הכלא, ולכן מניעת היכולת אינה מושלמת. ראו להלן.

<sup>176</sup> שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 162-164. חוקים כאלה ניתן למצוא למשל בדנמרק, בריטניה ובחלק ממדינות ארה"ב. לסקירת הסעיף בחוק הגרמני ראו Hans-Jörg Albrecht, *Sentencing in Germany: Explaining Long-Term Stability in the Structure of Criminal Sanctions and Sentencing*, 76 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 211 (2013).

<sup>177</sup> סעיף 40 לחוק העונשין.

<sup>178</sup> שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 162-164.

<sup>179</sup> מתוך שנתון המשרד לביטחון פנים לשנת 2012, בעמ' 44. זמין ב -

<http://mops.gov.il/Documents/Publications/HofeshHamaida/%E2%80%8F%E2%80%8FSummeryRepo.rt2011.pdf>

<sup>180</sup> ראו שיעורי פשעים אלימים ועבירות רכוש, בין השנים 1960-2010, מתוך נתוני ה-FBI ומשרד המשפטים האמריקני <http://www.ucrdatatool.gov/Search/Crime/State/RunCrimeStatebyState.cfm> וכן שיעורי פשיעה כלליים בקנדה, בין השנים 1962-2011, כפי שמופיע באתר <http://www.statcan.gc.ca/daily-quotidien/120724/dq120724b-eng.pdf>.

יש הטוענים כי הגידול במספר הכלואים בארה"ב אחראי לחלק מירידה זו בפשיעה. הקרימינולוג גיימס ווילסון, למשל, סבור כי ניתן להסביר כרבע מהירידה בפשיעה באמצעות הכליאה.<sup>181</sup> כמו כן, בהתחשב בכך שנהוג למדוד את ההשפעה של שלילת יכולת באמצעות מספר העבירות שנמנעות מכל שנת מאסר, קיימות בארצות הברית הערכות לפיהן נמנעים בממוצע 16-20 פשעים חמורים (מסוג אינדקס I)<sup>182</sup> לכל שנת כליאה.<sup>183</sup> יחד עם זאת יש לזכור כי נתונים אלו מתייחסים לממוצע. ישנם עבריינים שהסכנה מהם קטנה, ואילו אחרים שהסכנה מהם משמעותית הרבה יותר, ולכן כליאתם מובילה לצמצום משמעותי יותר בעבריינות. לכן, שימוש נכון בשלילת יכולת כשיקול בענישה חייב להבחין בין הקבוצות. חשוב גם להדגיש כי מחקרים אלו אינם מבקשים להצביע על כך שהכליאה יוצרת הרתעה. כאמור לעיל, ישנה הסכמה רחבה בקרב החוקרים כי חומרת העונש אינה משפיעה משמעותית על ההרתעה. הכוונה היא שמאות אלפי האמריקאים הכלואים כעת, היו מבצעים עבירות רבות מחוץ לכלא לו היו משוחררים.<sup>184</sup>

בניגוד לטענות אלו בדבר השפעת הכליאה על עבריינות, חוקרים אחרים מצביעים על כך שבמדינות אירופה ובקנדה לא נמצא קשר מובהק בין שיעורי הכלואים לבין רמת הפשיעה, ומטילים ספק בהיקף ההשפעה של הכליאה, כאמצעי למניעת יכולת, על צמצום עבריינות.<sup>185</sup>

לאור האמור, נראה כי בניגוד להרתעה, המאסר אכן מסייע בהפחתת פשיעה. עם זאת, שימוש יעיל במאסר מחייב התאמת המאסר למסוכנות העברייני, שכן לרוב מעשי הפשע אחראית קבוצה קטנה יחסית של עבריינים.<sup>186</sup> הבעיה היא שקיים קושי לזהות את העבריינים הרצידיביסטים בשלב מוקדם של הקריירה העבריינית, באופן שישא את האפקטיביות של הכליאה. השאלה בה מתחבטת הספרות היא האם יש בידינו כלי ניבוי טובים מספיק כדי שהתועלת ממניעת העבירות תהיה גדולה יותר מהעלות הישירה והעקיפה של הכליאה ובכלל זה הנזקים (לעברייני ולחברה) עקב כליאת אנשים שאינם מסוכנים (בשל טעויות בניבוי).<sup>187</sup> בחישוב כדאיות הכליאה יש להתחשב גם בגורם התחלופה (עד כמה צפויים אנשים אחרים לנצל את הזדמנויות לפשיעה שכעת נפתחות עם

<sup>181</sup> James Q. Wilson, *Hard Times, Fewer Crimes*, THE WALL STREET JOURNAL 28.5.2011 available at <http://online.wsj.com/news/articles/SB1000142405270230406650457634553135009870?mg=reno64-wsj&url=http%3A%2F%2Fonline.wsj.com%2Farticle%2FSB1000142405270230406650457634553135009870.html>

<sup>182</sup> אינדקס I הוא מדד לפשיעה שנקבע ע"י ה-FBI וכולל 8 עבירות - רצח, אונס, שוד, פריצה, תקיפה בנסיבות מהמירות, הצתה בזדון, גניבה וגניבת רכב. ראו סקירה על האינדקס והעבירות המשתייכות אליו ב-  
<http://www.bjs.gov/ucrdata/offenses.cfm>

<sup>183</sup> WILLIAM SPELMAN, CRIMINAL INCAPACITATION (1994)

<sup>184</sup> Chris McGreal, *America's Serious Crime Rate Is Plunging, but Why?*, THE GUARDIAN 21.8.2011 available at <http://www.theguardian.com/world/2011/aug/21/america-serious-crime-rate-plunging>

<sup>185</sup> Richard Rosenfeld and Steven F. Messner, *The Crime Drop in Comparative Perspective: The Impact of the Economy and Imprisonment on American and European Burglary Rates*, 60 THE BRITISH JOURNAL OF SOCIOLOGY 445, 445-471 (2009)

<sup>186</sup> PAUL E. TRACY, MARVIN E. WOLFGANG, ROBERT M. FIGLIO, DELINQUENCY CAREERS IN TWO BIRTH COHORTS (1990); ALEX R. PIQUERO, DAVID P. FARRINGTON, ALFRED BLUMSTEIN, KEY ISSUES IN CRIMINAL CAREER RESEARCH: NEW ANALYSES OF THE CAMBRIDGE STUDY IN DELINQUENT DEVELOPMENT (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2007)  
<sup>187</sup> Bushway and Paternoster, לעיל ה"ש 140.



היעדרותם של עבריינים). בנוסף, יש להתחשב באפקט הקרימינוגני של המאסר, דהיינו בהשפעה של המאסר הממושך על נטייתו של האסיר לפשוע לאחר שחרורו כמו גם בעלויות האחרות של המאסרים, שיפורטו להלן.

בנוסף, יש להביא בחשבון את התרבות העבריינית המתפתחת אצל אסירים בין כתלי הכלא. הכניסה לבית הסוהר מאלצת את האסירים לאמץ נורמות התנהגות חדשות, הכרוכות לעתים בביצוע עבירות חדשות, מסוג אחר מאלו בהן הורשעו. שימוש בסמים וסחר בסמים רווח בבתי הכלא בישראל ובעולם גם בקרב אסירים שמעולם לא נחשפו לסמים, לא רק נוכח תחושות השעמום והדכדוך אותן הם מפיגים אלא גם בשל זמינותם ומחירם הזול. קוד ההתנהגות הנוקשה של האסירים מעודד גם אלימות כאמצעי להפגנת יכולתו של האסיר להגן על כבודו ועל גופו ולשמור על מעמדו. לעתים, העבריינות בתוך כתלי הכלא אינה מצומצמת לעבירות סמים או לאלימות כלפי אסירים. כך למשל הקרבה הפיזית בין עבריינים בכלא עלולה להוביל לתכנון ולביצוען של עבירות מחוץ לכתלי הכלא.

לסיכום, כליאה מסייעת לצמצם פשיעה שכן עבריינים שנכלאים לא מבצעים עבירות מחוץ לכלא בתקופת הכליאה. השפעתה של הכליאה, ככלי להרחקה מן הציבור, הינה ישירה. שימוש יעיל בכליאה למניעת עבריינות חייב להתחשב בסיכון הנשקף מהעברייני, אולם האתגר הוא להחיל שיקולים אלו בצורה יעילה, תוך זיהוי נכון של העבריינים אשר צפויים לחזור לעבריינות ותוך התחשבות בנזקים של הכליאה (ובכלל זה באפקט הקרימינוגני שהיא יוצרת) כמו גם בעלויותיה, בתועלת השולית הפוחתת שלה ככלי למניעת עבירות ובאפקט התחלופה.

#### ד. עידוד הנטייה לעבריינות

אחת ההצדקות לכליאת ההמונים בארה"ב היתה הדעה הרווחת כי הכלא מפחית עבריינות חוזרת, בכך שהוא מלמד את העבריינים כי הפשע אינו משתלם. מחקרים שבדקו את החוויה הפסיכולוגית והסוציולוגית של האסירים בכלא הראו אחרת. נמצא כי גורמים שונים כמו חשיפה לאלימות, הצורך לאמץ דפוסי התנהגות עברייניים כדי לשרוד בתקופת המאסר והתפתחות רשת חברתית עבריינית לצד התיוג החברתי השלילי של אסירים משוחררים מביאים לכך שהכלא בסך הכול מעודד נטיות עברייניות יותר מאשר מדכא אותן. בנוסף, בזמן שהות בכלא מאבד העברייני חלק גדול מהכישורים הנדרשים להתקיים בחברה ולהתפרנס באופן חוקי, כך שאורח חיים עברייני הופך לעיתים להיות האופציה היחידה עבורו עם שחרורו. במקביל, הכלואים מלמדים אחד את השני כיצד לבצע עבירות חדשות ואיך לשפר טכניקות של פשיעה. מכאן שלכליאה השפעה ארוכת טווח על גישתם של האסירים לפשע ולאלימות, על הקשרים החברתיים שלהם ואף על זהותם.<sup>188</sup> מידת ההשפעה של הכליאה על העבריינות החוזרת אינה ברורה לחלוטין. אולם יש בסיס משמעותי להערכה כי לכליאה השפעה קרימינוגנית, כך שהסיכוי לרצידיביזם

<sup>188</sup> Cullen, Johnson, Nagin, לעיל ה"ש 156, בעמ' 48, 52-53.

גדול יותר בקרב מי ששוחרר מהכלא, בהשוואה לנאשם דומה שנדון לעונש מסוג אחר.<sup>189</sup> לכן, אם בזמן שהותם בכלא, הכליאה מצמצמת את העבריינות באמצעות הרחקת הכלואים מהציבור, עם שחרורם היא מגדילה את העבריינות, בשל ההשפעה הקרימינוגנית.<sup>190</sup>

## ה. עלויות הכליאה

לכליאה עלות גבוהה, המורכבת מעלויות ישירות ועקיפות. העלות הישירה של החזקת אסיר במתקן כליאה בישראל עומדת כיום על כ-10,000 ש"ח לחודש או כ-120,000 ש"ח לשנה.<sup>191</sup> כמעט כל העונשים האחרים, ובכלל זה העונשים בקהילה הכוללים התערבות אינטנסיבית בחייו של העבריין, כמו הקהילות הטיפוליות, זולים יותר מהכליאה. כך למשל עלות שכרו של קצין מבחן, שיכול לטפל בכל רגע נתון ב-25-35 מבצעי עבירות במקביל, זהה לעלות החזקת אסיר אחד בכלא.<sup>192</sup> בנוסף לעלות מתקני המאסר, לכליאה עלויות ישירות נוספות על תקציב המדינה, בשל השלכותיה על הסיוע שהמדינה נדרשת להעניק לבני המשפחה של העבריין.<sup>193</sup>

מטעם זה, במקביל לעלייה הניכרת במספר הכלואים בארה"ב בשלושת העשורים האחרונים,<sup>194</sup> התעוררו שאלות בדבר התועלת שבכליאת כמות אדירה כל כך של אסירים, נוכח העלות הגבוהה של הכליאה. בעוד שכליאת העבריינים המסוכנים ביותר היא בוודאי יעילה, הרחבת היקפי הכליאה מעבר לנקודה מסוימת, מחייבת כליאתם של עבריינים שהסיכון הנשקף מהם נמוך יחסית, בעוד שעלות כליאתם נותרת גבוהה.<sup>195</sup> דוגמא להשלכות הקשות של שימוש יתר בכליאה ניתן למצוא בתוצאת המדיניות במדינת קליפורניה. שם, שימוש היתר בכליאה, בשל חוקים שקבעו ענישה מחמירה, בעיקר לעבריינים חוזרים, היה בין הגורמים למשבר התקציבי העמוק של המדינה. בנוסף, הגידול באוכלוסיית האסירים חייב את החזקתם בצפיפות גבוהה ובתנאים קשים. כתוצאה מכך קבע בית המשפט העליון של ארצות הברית כי מערכת בתי הכלא במדינה הינה בלתי חוקתית, והורה על שחרורם של 46,000 אסירים כדי לצמצם את הצפיפות האמורה.<sup>196</sup>

<sup>189</sup> שם, בעמ' 60.

<sup>190</sup> ראו Lynne Vieraitis, Tomislav Kovandzic and Thomas Marvell, *The Criminogenic Effect of Imprisonment: Evidence from State Panel Data, 1974-2002*, 6 CRIMINOLOGY & PUB. POL'Y 589 (2007).

<sup>191</sup> נתונים שנמסרו לוועדה על ידי נציגי משרד האוצר.

<sup>192</sup> נתון שנמסר לוועדה על ידי מנהלת שירות המבחן למבוגרים.

<sup>193</sup> ראו בין היתר נעמי מי-עמי, *מסמך רקע בנושא: שיקום ילדי אסירים* (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2004). למחקר

המנסה להעריך עלויות אלו בארצות הברית ראו: CHRISTIAN HENRICHSON AND RUTH DELANEY, THE PRICE OF PRISONS: WHAT INCARCERATION COSTS TAXPAYERS (Vera, 2012) available at -

[http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Price\\_of\\_Prisons\\_updated\\_version\\_07\\_2512.pdf](http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/Price_of_Prisons_updated_version_07_2512.pdf)

<sup>194</sup> ראו פירוט לעיל בה"ש 17-18.

<sup>195</sup> HENRICHSON AND DELANEY, לעיל ה"ש 193.

<sup>196</sup> Brown v. Plata, 563 U.S (2011).

ואכן, אחד הגורמים אשר הביא להשקעת משאבים כלכליים בתחום הטיפול והשיקום בארצות הברית היה המשבר הכלכלי, וחשיפת המחירים הכלכליים הגדולים של הסתמכות יתר על ענישה בכלל ועל המאסר בפרט. המשמעות הכלכלית של כליאה, וההבנה שכליאת המונים לא יוצרת אפקט הרתעה משמעותי וכי עונש המאסר הוא בעל השפעה קרימינווגנית יצרו ביחד תובנה בדבר צורך בשינוי גישה. תובנה זו הובילה בשנים האחרונות למגמה של צמצום בעונשי מינימום, מתן אפשרות לאסירים מתאימים להשתחרר שחרור מוקדם לקהילה, ובניית מנגנוני טיפול ושיקום הן בכלא והן בקהילה. כל אלו, יחד עם שינוי בדעת הקהל האמריקאית ביחס לכליאה, הובילו לכך שבשנים האחרונות חלה ירידה בשיעורי הכליאה בארה"ב, אחרי שלושה עשורים של עליה חדה.<sup>197</sup>

בנוסף לעלות הישירה של הכליאה, למאסר קיימות גם עלויות עקיפות. שימוש גובר במאסרים עלול להחליש אוכלוסיות חלשות ממילא, ולפגוע בקהילות רחבות. כאשר שיעור הכלואים בקהילות מוחלשות גדול, הקהילה נדרשת לתמוך בקבוצה גדולה של חברים שאינם יכולים לעבוד או לתמוך בחברי קהילה אחרים. בנוסף, שיעורי כליאה גבוהים פוגעים ברשת החברתית של הקהילה, באמצעי הבקרה הבלתי פורמאליים שלה על ילדים וביכולת ההשתכרות החוקית של המשפחות, ומחלישים את הקשרים בין התושבים. גורמים אלו נמצאו קשורים לגידול בשיעורי פשיעה.<sup>198</sup> עלויות עקיפות נוספות הינן הקטנת תוצר המדינה ואובדן הכנסות והגדלת היקף תשלומי הביטוח הלאומי.

לסיכום: אין בסיס מספק להניח שמשך המאסרים משפיע על ההרתעה או השיקום. תרומתם העיקרית של המאסרים למניעת עבריינות היא בהגבלת היכולת של מבצעי עבירות לבצען. שימוש יעיל במאסר לצרכי מניעה ישירה מחייב לכן איתור העבריינים המסוכנים כדי שעונשם יותאם לסיכון שיחזרו לפשיעה. מנגד, השפעתם השלילית העיקרית של המאסרים על העבריינות הינה ביצירת אפקט קרימינווגני אשר בעקבותיו התמשכות מאסרים מגבירה עבריינות. בנוסף, עלותם הישירה של המאסרים גבוהה מאוד, יותר מכל עונש אחר, ועלותם העקיפה, נוכח השפעתם על הקהילה ובפרט על המשפחות של הכלואים, גבוהה גם כן.

**על רקע זה, הוועדה סבורה כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, והרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא.**

יצוין כי הוועדה התבקשה בהחלטת הממשלה לבחון את מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים במטרה להביא לצמצום העבריינות. עם זאת, הוועדה אינה מתעלמת משיקול אחר בענישה, שאינו קשור לצמצום העבריינות, והוא שיקול ההלימה. שיקול ההלימה

<sup>197</sup> ראו Pew Charitable Trusts, Public Safety Performance Project, U.S. Prison Count Continues To Drop (8.3.2013) available at - <http://www.pewstates.org/news-room/press-releases/us-prison-count-continues-to-drop-85899457496>

<sup>198</sup> ראו Vieraitis, Kovandzic and Marvell, לעיל ה"ש 190, בעמ' 590.

נקבע, כאמור, בחוק העונשין כעקרון המנחה בענישה.<sup>199</sup> הדגש המושם בהמלצות הוועדה על ההשפעות של הענישה על העבריינות ועל יעילותה לא נועד להפחית ממעמדו של שיקול ההלימה. הוועדה אינה ממליצה לשנות את כפיפותו של בית המשפט לעקרון זה כאמור בחוק העונשין ובכפוף לחריגים הקבועים בו. עם זאת, עקרון ההלימה ניתן ליישום בדרכים שונות. שיטות משפט שונות מאמצות רמות ענישה שונות, בהתבססות על עקרון ההלימה.<sup>200</sup> כך, הן מערכת משפט שבה נהוגים מאסרים ממושכים, והן מערכת משפט המצמצמת את השימוש במאסרים, יכולה לעמוד במבחני עקרון ההלימה, ובלבד שתשמר היחסיות בענישה, דהיינו שבגין מעשים חמורים יגזרו עונשים חמורים יותר. מכל מקום, המלצות הוועדה אינן עוסקות ישירות בשיקול הדעת השיפוטי בענישה, אלא ביצירת מנגנונים אחרים שיאפשרו שימוש צודק ויעיל יותר בענישה, ולכן אינן משנות ממעמדו של עקרון ההלימה בגזירת הדין.

## IV המלצות קונקרטיות

### א. התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים

בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה תגבש המלצות בדבר "התווית עקרונית לעמדה הממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים" ובהקשר זה כי הוועדה "תבחן דרכים לאמוד עלות ותועלת של דרכי ענישה שונות".<sup>201</sup> להלן המלצות הוועדה בנושא זה.

בהשוואה למדינות מערביות אחרות, העונשים הקבועים בחוק העונשין גבוהים למדי, במידה רבה בשל החומרה הגדולה של העונשים שנקבעו בצד העבירות בפקודת החוק הפלילי המנדטורית.<sup>202</sup> אולם גם לאחר התקופה המנדטורית, בעקבות תיקוני חקיקה רבים הורחבה התפרסות העבירות הפליליות והוחמרו העונשים בצדן של עבירות רבות. גם בשנים האחרונות, הצעות חוק רבות עוסקות בשינוי רמת הענישה. עניינן של רוב הצעות החוק האלו הוא בהעלאת העונש המרבי שבצד העבירה,<sup>203</sup> אולם לעיתים מוצעות גם הצעות לקביעת עונש מזערי.<sup>204</sup> לעיתים רחוקות יותר מוצעת הפחתה ברמת הענישה.

<sup>199</sup> סעיף 40 לחוק העונשין.

<sup>200</sup> ראו סבה וויינריב, לעיל ה"ש 10.

<sup>201</sup> ראו החלטת הממשלה על הקמת הוועדה, לעיל ה"ש 1.

<sup>202</sup> ראו בועז סנג'רו "מי מעוניין במאסרים מרובים וממושכים יותר? על הצעת חוק העונשין (תיקון): הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה", תשס"ה-2005 "עלי משפט" ה' 247, 248-250 והערות השוליים הצמודות (2005).

<sup>203</sup> ראו לדוגמה הצעת חוק העונשין (תיקון – החמרת ענישה על תקיפת זקנים), התשע"ב-2012, ה"ח 4247 שביקשה להגדיל את עונש המאסר המקסימלי למי שגורם חבלה של ממש לזקן מחמש שנים לשבע שנים ובמקרה של חבלה חמורה משבע לארבע עשרה שנים; הצעת חוק העונשין (תיקון – הכפלת ענישה בשל פגיעה ברגשי דת ומסורת) התשע"ב-2012, ה"ח 3898 שביקשה להכפיל את עונש המאסר המקסימלי על מגוון עבירות הפגיעה ברגשי דת ומסורת (חילול מקום פולחן, הפרעה במזיד להתכנסות לשם פולחן וכו') משלוש לשש שנים.

<sup>204</sup> ראו לדוגמה הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש חובה לגנב רכב), התש"ע-2009, ה"ח 1679 שביקשה לקבוע עונש מינימום של מאסר בן שנה ותשעה חודשים לגנב רכב שהורשע בעבר באותה עבירה; הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש חובה למצית נכס ציבורי), התשע"א-2010, הצ"ח 2640 שביקשה לקבוע עונש מינימום של מאסר בן שלוש שנים ותשעה חודשים למי שהורשע בהצתה ועונש מינימום של חמש שנים במקרים חמורים (נכס ציבורי, במטרה לפגוע בבני אדם וכו').

באותם מקרים בהם הצעות החוק מתקבלות, השפעת החקיקה האמורה על רמות הענישה בפועל אינה ברורה. החקיקה העוסקת בעונשים המרביים עשויה להשפיע בשתי דרכים עיקריות. האחת, החמרת העונש המרבי מאפשרת לבית המשפט להטיל עונשים חמורים יותר מאלו שניתן היה להטיל קודם לשינוי. השנייה, החמרת הענישה מסמנת לבית המשפט כי המחוקק רואה את העבירה בחומרה רבה יותר משראה אותה בעבר ולכן ראוי להחמיר בענישה. יתכן גם שבית המשפט שוקל, אינטואיטיבית, את העונש אותו הוא מטיל, בהתחשב בעונש המרבי הקבוע לעבירה. לפיכך יתכן כי בתי המשפט יבחרו ברמות ענישה גבוהות יותר לאחר חקיקה מחמירה, גם כאשר לא יהיה בענישה כדי לחרוג מהעונש המרבי שהיה מותר קודם לשינוי. בדומה, לעונשים מזעריים תיתכן השפעה דומה, הן בהכתיבם עונש מזערי מקום בו קודם לכן היה מוטל עונש קל יותר, והן בהשפעתם על רמת הענישה שבחר בית המשפט מעל לעונש המזערי הקבוע בחוק, נוכח ההבנה כי המחוקק ביקש להחמיר את הענישה בעבירות אלו. עם זאת, **אין כיום מחקרים המלמדים באיזו מידה (אם בכלל) משפיע שינוי ברמות הענישה החקוקות על רמות הענישה בפועל.** בחינת ההשפעה של העונשים המרביים על רמות הענישה בפועל אינה פשוטה שכן במרבית המקרים החמרה בענישה החקיקתית נעשית במקביל לעלייה בהתעניינות הציבורית ברמות הענישה בעבירה הנדונה ויש קושי מחקרי להפריד ולבודק האם שינויי החקיקה גרמו לשינוי ברמת הענישה (ככל שיש שינוי כזה) או שגורם חיכוני (כגון האווירה הציבורית ביחס לעבירה), הוא שהוביל הן לשינויי החקיקה והן לשינוי ברמות הענישה.

מכל מקום, כיוון שההשפעה של החקיקה על הענישה בפועל היא עקיפה, יש קושי רב להסתייע בחקיקה זו כדי להבטיח שימוש נכון באמצעי הענישה השונים. זאת ועוד, מרבית החוקים העוסקים בתיקון או שינוי של רמות הענישה מתמקדים בעונש המאסר, וככל שחקיקה זו משפיעה על היקף השימוש בסוגי עונשים אחרים (כגון מבחן, שלי"ץ, עבודת שירות או קנס) הדבר נעשה בצורה עקיפה.

על רקע הקושי לקדם הרתעה ושיקום באמצעות מאסרים; העלות הגבוהה של המאסרים; השפעתם של מאסרים ממושכים על רצידיביזם; והקושי להתאים בחקיקה שעניינה עונשים מרביים או מזעריים את הענישה לרמת המסוכנות, הרי שככלל - **הארכת תקופות המאסר הקבועות בחקיקה אינה מקדמת את המאבק בפשיעה ולכן אינה מוצדקת כאמצעי להשגת מטרה זו.** לפיכך, שינוי רמות הענישה צריך להיות מוגבל למקרים בהם סבור המחוקק שהעונש המרבי שבצד החוק אינו מאפשר לבתי המשפט להטיל עונשים העומדים בעקרון ההלימה. מכל האמור לעיל מוצע לאמץ את העקרונות הבאים בקביעת עונשים בחקיקה:

**1. את רמת הענישה המרבית בחוק יש להתאים לחומרת העבירה, וככלל אין לנסות להשיג הרתעה או שיקום באמצעות שינוי העונש המרבי שבצד העבירה. את העונש המרבי יש לקבוע כך שהוא יותאם למערכת נסיבות מחמירה במיוחד ומידת אשם**

מוגברים, כדי להבטיח שבמקרים אלו יהיה בידי בית המשפט כלי להטיל עונש הולם.

2. בטרם תציע הממשלה שינוי ברמות הענישה או תתמוך בהצעה לשינוי כזה, יוצג בפני הממשלה מידע על רמות הענישה הנוהגות בעבירה וכן תוצג עלותו המשוערת של השינוי, בהתאם לתוצאה שמבקשים להשיג באמצעותו.<sup>205</sup> כמו כן כאשר צפוי שהחמרה בענישה תחייב השקעה משמעותית בעלויות כליאה (למשל, במקרים בהם מוצע עונש מינימום בעבירה נפוצה), על ההצעה להתקבל כהצעת חוק תקציבית, כמשמעותה בסעיף 3 לחוק יסוד: משק המדינה. אמנם קשה להעריך באיזו מידה שינוי החקיקה ישפיע על רמת הענישה בפועל ודרכה על עלויות הכליאה, אולם כמו בהצעות חוק אחרות שכרוכה בהן עלות תקציבית, יש לדרוש הערכה טובה ככל האפשר לעלות זו, ולהביאה בחשבון בהליך החקיקה. כאשר מדובר בהצעות חוק ממשלתיות, מוצע כי בהתאם למדיניות ההערכה התקציבית הקבועה, הערכת עלות השינוי בענישה תיעשה על ידי משרד האוצר.<sup>206</sup>

3. ככלל, יש להימנע מקביעת עונשים מזעריים לעבירות, שכן עונש מזערי מקשה על בית המשפט להתאים את הענישה לעקרון ההלימה (במקרים בהם העבירה בוצעה ברף התחתון של החומרה) ולמטרות הענישה האחרות. במקרים חריגים בהם תשקול הממשלה להגיש הצעה לעונשים מזעריים או לתמוך בהצעה כזו, מוצע כי יוצגו בפניה רמות הענישה הנוהגות בעבירה הנדונה, מידע כללי על ההצדקות שנתנו לעונשים שחרגו לקולא מהעונש המזערי המוצע, והעלות המשוערת של אימוץ עונש מזערי, בהתאם להמלצות לעיל.

4. בטווח הארוך הוועדה ממליצה כי תיערך בחינה מחודשת של העונשים המרביים שבצד העבירות השונות הקבועות בחוק העונשין תוך ניסיון להתאימם לעקרון ההלימה. כיום קיימת שרירותיות רבה בעונשים המרביים הקבועים בצד חלק מן העבירות, ולעיתים קרובות אין יחס ברור בין חומרת העונש המרבי שבצד עבירות מסוג אחד לבין חומרת העונש המרבי שבצד עבירות מסוג שני. מומלץ כי הממשלה תיקח על עצמה למנות ועדות מומחים, אשר בכפוף ליישום ראוי של עקרון ההלימה, ימליצו על שינויים מקיפים בעונשים שבצד העבירות כדי להבטיח שמדרג החומרה של העונשים יהיה תואם למדרג החומרה של העבירות.

5. אשר לקביעת עבירות חדשות או הרחבת התפרסותן של עבירות קיימות על התנהגויות נוספות, מוצע כי הממשלה תבחן אם הדבר הכרחי בהתאם לעקרון השיריות של הדין הפלילי, וכי בהצעת החוק יפורט מדוע ההתנהגות האנטי-

<sup>205</sup> כאשר מדובר בהחמרת עונשי מאסר, הערכת העלות יכולה להיעשות בהתחשב בהחמרה הממוצעת אותה מבקשת החקיקה המוצעת להשיג (בחודשי מאסר), במספר המורשעים הממוצע בשנה בגין אותה עבירה ובעלות הממוצעת של החזקת אסיר לחודש. לחילופין, ניתן להיעזר במתודולוגיה אחרת או בגוף מחקרי שיעריך עלות זו. במקרים חריגים בהם לא ניתן להעריך את העלות, יצוין כי עלות המהלך אינה ניתנת להערכה.

<sup>206</sup> הערכת העלות הישירה נדרשת כדי שניתן יהיה לאזן למולה את מכלול התועלות והעלויות של שינוי רמת הענישה.

חברתית עמה מבקשת הצעת החוק להתמודד אכן מחייבת הפללה ומדוע לא ניתן או לא ראוי יותר להתמודד עמה באמצעים אחרים כגון המשפט המנהלי, דיני הנזיקין וכדומה.<sup>207</sup> גם במקרה זה, מוצע כי הממשלה תדון בהצעת חוק לאחר קבלת הערכת עלויות הצפויות לרשויות הענישה. כאשר מדובר בעבירה חדשה, יש לשקול אם קביעתה צפויה גם להוביל לפתיחת תיקים נוספים, ואם כן, להציג גם הערכת העלויות הצפויות לגורמי החקירה, התביעה והמשפט, ככל שהערכה כזו אפשרית.

### ב. מחקר, מעקב ושקיפות

מדיוני הוועדה עלה הקושי הרב לקיים מדיניות ענישה יעילה. על אף מעמדו המרכזי של המחוקק, מדיניות הענישה נקבעת בעיקר בבתי המשפט. מערכת בתי המשפט פועלת כמערכת ביזורית, אשר מקבלת אלפי החלטות בלא שיש גורם המוסמך להתוות מדיניות כוללת. מנגנון הערעור מאפשר במקרים מסוימים לבית המשפט העליון לקבוע עקרונות מנחים, ולעיתים גם הנחיות באשר לרמות הענישה הרצויות בעבירה מסוימת, אולם גם בית המשפט העליון מופקד רק על השיקולים המשפטיים, ואין בידיו כלים המאפשרים לשקלל את מכלול ההשלכות החברתיות והכלכליות בכדי לייצר מדיניות ענישה כוללת אחידה וקוהרנטית.

בנוסף, יוזמות מקומיות או ארציות בתחום הענישה נערכות פעמים רבות בלא מחקר מלווה. כך, בית המשפט לסמים בתל אביב, תכניות צדק מאחה שונות ותוכנית להטיית תיקים מההליך הפלילי<sup>208</sup> משפיעות כולן על מדיניות הענישה בלא שהן מלוות תמיד במחקר הבוחן את יעילותן. בנוסף, אין כיום גורם הבוחן את יעילותה של הענישה, במבחיני עלות תועלת, כדי להעביר מידע שיסייע לקובעי המדיניות לשפר את הקצאת המשאבים המופנים לענישה.

קיימות מספר דרכים להבטיח מדיניות אחידה וריכוזית יותר בתחום הענישה. אחת מהן הינה באמצעות הקמת גוף המופקד על הנחיות לענישה. בארצות הברית, במערכת הפדראלית ובמדינות רבות, קיימות נציבויות לענישה המופקדות על איסוף מידע, מחקר ופרסום הנחיות לגזירת דין בעלות תוקף משפטי.<sup>209</sup> בדומה, באנגליה ובוויילס פועלת המועצה לגזירת הדין שתפקידה העיקרי הוא לקבוע הנחיות לגזירת דין.<sup>210</sup> המלצה לקבוע בישראל גוף דומה, בשם "הוועדה לקביעת עונשי מוצא", הופיעה בהצעת החוק העונשין

<sup>207</sup> ראו בועז סנג'רו "פרשנות מרחיבה בפלילים!?" – האמנם 'אין מחוקק מבלעדי המחוקק ולו בלבד נתכנו עלילות החקיקה?': על נשיא בית המשפט העליון כמחוקק על והספד לכלל הפרשנות המצמצמת "עלי משפט ג 165, 172 (תשס"ג): "מקובל כי האיסורים הפליליים הם האמצעי הקיצוני ביותר של המשפט, באשר הם כרוכים בשלילת החירות ובקלון, ולפיכך יש להשתמש בהם אך ורק כשאין אפשרות להשיג את המטרה באמצעי קיצוני פחות, כגון דיני הנזיקין. המשפט הפלילי אמור לעסוק אך ורק במעשים הגורמים נזק משמעותי לסדר החברתי-משפטי".

<sup>208</sup> על הליך "הטיית תיקים" ראו לעיל בה"ש 96-88 ובטקסט הסמוך להן.

<sup>209</sup> ראו באתר הנציבות האמריקאית לגזירת הדין

[http://www.uscc.gov/About the Commission/Overview of the USSC/USSC Overview.pdf](http://www.uscc.gov/About%20the%20Commission/Overview%20of%20the%20USSC/USSC%20Overview.pdf), וכן באתר

<http://thenasc.org/aboutnasc.html> הארגון הלאומי של הנציבויות לגזירת הדין

<sup>210</sup> ראו את אתר הבית של המועצה <http://sentencingcouncil.judiciary.gov.uk/index.htm>

(תיקון מס' 92) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ו-2006,<sup>211</sup> בהתבסס על הצעתה של ועדת גולדברג. עונשי המוצא שהוועדה אמורה הייתה לקבוע היו אמורים להוות סוג של הנחיות לענישה (בדומה במידת מה להנחיות באנגליה).<sup>212</sup> בסופו של הליך החקיקה פוצל החלק העוסק בוועדה לקביעת עונשי מוצא ותיקון 113 לחוק העונשין נכנס לתוקף ללא החלק שאמור היה להקים ועדה לקביעת עונשי מוצא.

הוועדה סבורה כי על מנת לסייע בקידום קיומה של מדיניות ענישה יעילה, כמפורט לעיל, יש מקום להקמת גוף לאיסוף מידע ומחקר בתחום של אכיפת החוק, בדגש על מדיניות הענישה. במדינות רבות, גם כאלו שלא אימצו מודל של הנחיות לענישה, קיימים גופים סטטוטוריים המופקדים על איסוף מידע ומחקר בתחום גזירת הדין וענישה. כך, במדינת ויקטוריה באוסטרליה, פועלת מועצה לגזירת דין שתפקידה לספק מידע סטטיסטי על גזרי דין, לבצע מחקרים שיסיעו לשופטים ולגורמים מעוניינים אחרים, ליעץ לממשלה וליועץ המשפטי לממשלה בנושאים הקשורים בגזירת הדין ולסקור את עמדות הציבור בנושאים אלו.<sup>213</sup> בדומה, המועצה לגזירת הדין של New South Wales מופקדת על מתן מידע ויעוץ דומה ליועץ המשפטי לממשלה שם.<sup>214</sup> שתי המועצות מופקדות גם על חינוך הציבור בנושא גזירת הדין. גם המועצה לגזירת דין של אנגליה וויילס, שכאמור, תפקידה העיקרי הוא קביעת הנחיות לענישה, מופקדת, בין היתר, על ביצוע מחקרים לבירור ההשפעה של גזרי הדין, וחינוך הציבור להבנת מדיניות גזירת הדין.<sup>215</sup>

כפי שעולה מהדברים לעיל, בנוסף לתפקידם בביצוע מחקרים ואיסוף מידע סטטיסטי, לגופי המחקר הללו יש תפקיד חשוב נוסף והוא הסברת מדיניות הענישה לציבור. הצורך בהסברת מדיניות הענישה לציבור עלה לא אחת בדיוני הוועדה. המשפט הפלילי בכלל, וענישה בפרט, הפכו בשני העשורים האחרונים לנושא בולט בשיח התקשורתי והציבורי הרבה יותר מבעבר.<sup>216</sup> חלק מהקושי באימוץ מדיניות ענישה יעילה ומתונה יותר נובע מאווירה ציבורית לפיה רמות הענישה הנוהגות מקלות מדי ואמונה לא מבוססת בכוחו של המאסר למנוע עבריינות.<sup>217</sup> מחקרים שבחנו את עמדות הציבור ביחס לענישה מלמדים כי גם רפורמות בענישה המובילות להחמרה משמעותית לא משנות את התחושה

<sup>211</sup> ה"ה 241.

<sup>212</sup> ראו אורן גזל אייל ורותי קנאי "כיצד קובעים עונשי מוצא" **חוקים** ג 155 (2011).

<sup>213</sup> The Sentencing Act 1991(Vic) s 108C (Austl). לאתר המועצה ראו

[www.sentencingcouncil.vic.gov.au/page/about-us/council/functions-council](http://www.sentencingcouncil.vic.gov.au/page/about-us/council/functions-council)

<sup>214</sup> ראו [www.sentencingcouncil.lawlink.nsw.gov.au/sentencing/functions.html](http://www.sentencingcouncil.lawlink.nsw.gov.au/sentencing/functions.html)

<sup>215</sup> כך, תפקידיה של המועצה האנגלית לגזירת דין הם: **developing sentencing guidelines and monitoring their use; assessing the impact of guidelines on sentencing practice.** It may also be required to consider the impact of policy and legislative proposals relating to sentencing, when requested by the Government; and **promoting awareness amongst the public** regarding the realities of sentencing and publishing information regarding sentencing practice in Magistrates' and the Crown Court" ראו <http://sentencingcouncil.judiciary.gov.uk/about-us.htm> (ההדגשות הוספו).

<sup>216</sup> ראו למשל רון שויביץ' "המעצמה השביעית" **מראות המשטרה** 177, 3 (2000) (מראה כי מספר הידיעות הקשורות

בפשיעה עלה בין שנת 1990 לשנת 2000 ב-133% בעיתון 'הארץ' וב-51% בעיתון 'ידיעות אחרונות').

<sup>217</sup> ראו למשל ROBERTS, PENAL POPULISM, לעיל ה"ש 11, בעמ' 22-23.



הציבורית כי הענישה מקלה מידי.<sup>218</sup> רק כאשר הנסקרים מקבלים מידע מפורט יותר על התיק, ולא ניזונים מכלי התקשורת, ניתן לראות כי עמדתם משתנה, והם מסכימים עם רמות ענישה נמוכות יותר.<sup>219</sup> לאור זאת, יש צורך בגוף רשמי שיהיה מופקד, בנוסף למחקר, על קידום מודעות הציבור למציאות של גזירת הדין והשלכותיה.

לאור האמור, הוועדה ממליצה על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים אשר תעסוק בנושא אכיפת החוק, בדגש על מדיניות הענישה, השיקום וגזירת הדין. תפקידיה של היחידה יהיו לאסוף מידע סטטיסטי, נתונים משווים, ומידע אחר על הענישה, השיקום וגזירת הדין, ועל היקפי התופעה העבריינית והשלכותם על הענישה, כמו גם על ההשפעות של הענישה לסוגיה, יחס עלות מול תועלת של רמות הענישה השונות, עלותה של הענישה והאפקטיביות שלה. בנוסף, תאסוף היחידה מידע ותערוך מחקרים בדבר הערכת העלויות של ענישה חדשה והחמרה בענישה. כמו כן תלווה היחידה ניסויים (פיילוטים) בתחום הענישה והשיקום, ותספק מידע לציבור על הענישה, על עלות הענישה ועל השפעותיה ועל מידת האפקטיביות של תכניות השיקום השונות. היחידה גם תנפיק דוחות על רמות הענישה הנוהגות בעבירות שונות, שיוכלו לשמש כלי עזר לגורמי השלטון השונים, לבתי המשפט ולציבור הרחב.

מוצע כי תקום מועצה ציבורית מצומצמת, שתכלול חוקרים ממוסדות להשכלה גבוהה בתחום המשפט והקרימינולוגיה ונציגים של משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, משרד האוצר ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, שתתווה את דרך פעולת היחידה, תנחה אותה באשר לסדר העדיפויות בביצוע המחקרים ותבטיח את עצמאותה המקצועית.

מחקרים של היחידה יכול שיבוצעו במיקור חוץ.

### ג. בתי משפט קהילתיים

שיפור האפקטיביות של הענישה מחייב התייחסות גם לאופן הטיפול בנאשמים לאורך ההליך הפלילי. אף שעניינה של הוועדה הוא במדיניות ענישה של עבריינים, ההכרעות שמתקבלות בהליך הפלילי כולו, ובכללן ההכרעה בדבר שחרורו של הנאשם בערובה, תנאי השחרור והטיפול אותו הוא יקבל כאשר הוא משוחרר בתנאים, משפיעות ישירות גם על

<sup>218</sup> שם בעמ' 29-26.

<sup>219</sup> שם, בעמ' 30; Shari Seidman Diamond & Loretta J. Stalans, *The Myth of Judicial Leniency in Sentencing*, 7 BEHAV. SCI. & L. 73, 73-81 (1989). לסקירה של מחקרים נוספים המראים כי אנשים שאינם שופטים פוסקים עונשים קלים יותר או דומים לאלו שפוסקים שופטים כשמובאים בפניהם נתונים של תיק מסוים, אף שהדעה הרווחה בציבור היא כי שופטים מקילים מדי ראו Jennifer K. Robbennolt, *Evaluating Juries by Comparison to Judges: A Benchmark for Judging?*, 32 FL. ST. U. L. REV. 469, 500 (2005). לסקירת מאמרים עדכניים יותר ראו Julian Roberts, *Sentencing Policy and Practice: The Evolving Role of Public Opinion*, PENAL POPULISM, SENTENCING COUNCILS AND SENTENCING POLICY 15 (2008).

רמת הענישה שתוטל בסופו של דבר על הנאשם.<sup>220</sup> לפיכך, אחד האתגרים למערך הענישה הוא למצוא הליכים טיפוליים ומסגרות טיפוליות כבר בשלב הדיון המשפטי בעניינו של הנאשם, בטרם מתן גזר הדין. מסגרות כאלו יהיו במרבית המקרים זולות מהמעצר, פוגעניות פחות ופעמים רבות גם אפקטיביות יותר במניעת עבריינות חוזרת, וחשוב לא פחות, יאפשרו לא אחת להטיל על הנאשם, לאחר הרשעתו ובמקרים המתאימים, עונש שאינו כולל מאסר.

כיום, כאשר נאשמים משוחררים בערובה כחלופה למעצר, שאלת ההשלכה של החלופה על גזר הדין ועל אפשרויות הטיפול והשיקום שלהם הינה שאלה משנית. צמצום השימוש במעצרים, במאסרים והרחבת הטיפול בנאשמים ושיקומם, מחייבת את הפיכת הטיפול בנאשם לשיקול מרכזי יותר בהחלטות המתקבלות בכל שלבי ההליך הפלילי.

גם כיום תנאי השחרור של חלק קטן מהנאשמים כוללים התחייבות לטיפול או שיקום במסגרות סגורות או פתוחות בפיקוח שירות המבחן. בין היתר, פועלות במסגרת השירות לטיפול בהתמכרויות של משרד הרווחה מספר מסגרות למתמכרים. במסגרות הללו משולבים המטופלים לתהליך מובנה של גמילה, טיפול ושיקום. הכלי המשפטי להפניית נאשמים להליכים אלו הוא השחרור בתנאים. בית המשפט מוסמך לקבוע כי הנאשם ישוחרר בכפוף לפיקוח קצין מבחן, וכך שירות המבחן יכול להפנות את אותם נאשמים למסגרות הטיפול השונות שבאחריותו ולפקח עליהם בזמן שחרורם.<sup>221</sup>

כך לדוגמה, המסגרות של השירות לטיפול בהתמכרויות מסייעות למטופל להגיע לחיים נקיים מחומרים ממכרים ומעבריינות תוך שילובו חזרה בחברה כבן משפחה וכמפרנס. בארץ קיימות 13 פנימיות - "קהילות טיפוליות" - אשר קולטות את המטופלים לטיפול של עד שנה וחצי. בפנימיות הללו 600 מקומות למטופלים אשר כמחציתם מוקדשים לנאשמים בחלופת מעצר. משרד הרווחה מממן כיום את המסגרות בעלות של כ-7000 5000 ש"ח לחודש למטופל (כמחצית מהעלות הממוצעת של מעצר). בנוסף, המטופל משלם השתתפות עצמית בגובה 1540 ₪ גמלת בטוח לאומי. המסגרות קולטות מבוגרים מגיל 18. מעבר לכך, ישנם מרכזי יום (שלא בתנאי פנימייה) ויחידות טיפול במתמכרים ברשויות המקומיות, אשר יכולות להחליף מעצרים במקרים מתאימים בעלות נמוכה עוד יותר (כיום כ-1782 ש"ח לחודש), אם ניתן לאפשר לנאשם שהות בביתו.

כדי לצמצם את השימוש בכליאה, ולקדם את שיקומם של נאשמים, יש להרחיב את השימוש בחלופות הטיפוליות האלו למעצר. הרחבת השימוש בחלופות אינה באה להקל בתנאים ההכרחיים שעל כל חלופת מעצר לעמוד בה, היינו מניעת הסיכון ושיבוש ההליכים, אלא לאפשר למערכת המשפט מצאי משמעותי יותר של חלופות שכאמור יהוו שער כניסה יעיל יותר לעולם הטיפול והשיקום. לשם כך יש צורך בהקצאת המשאבים הדרושים כדי להבטיח מקומות נוספים במסגרות הטיפוליות השונות והקמת מסגרות

<sup>220</sup> ראו רינת קיטאי-סנג'רו **המעצר: שלילת חירות טרם הכרעת הדין** 22-23 (2011).  
<sup>221</sup> ראו סעיפים 48(א)-(6)-(7), (12) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים).

חדשות שיאפשרו לשירות המבחן להמליץ לבית המשפט לשחרר נאשמים רבים יותר למסגרת טיפולית כחלופה למעצר.

במקביל רצוי לפתח מנגנונים נוספים להפניית הנאשם להליכים שיקומיים עוד טרם סיום ההליך במטרה להפחית את מספר ההליכים המסתיימים במאסר ולייעל את השיקום. מנגנונים אלה יכולים להוות חלופות למעצר במקרים מתאימים ולשמש כאפיקים טיפוליים כבסיס לסיום ההליך בענישה שמטרתה שיקום.

מנגנונים המכוונים למטרה זו התפתחו במהלך העשורים האחרונים בארצות הברית ובעקבות זאת ביתר מדינות המשפט המקובל, באמצעות "בתי משפט לפתרון בעיות". במסגרת בתי משפט אלו, מקיימים שופטים הליך ייחודי, בשיתוף עם הקהילה וגורמים טיפוליים, כדי למנף את ההליך הפלילי, במקרים המתאימים, לטובת שיקומו של הנאשם תוך הפחתת מספר המעצרים והגברת השימוש בעונשים שאינם כוללים מאסר. יסודם של הליכים אלה בתפיסה כי התמודדות מערכתית, בפיקוח בית משפט, עם מכלול רחב של בעיות המובילות לפשיעה (ולא רק עם בעיות התמכרות) מהווה פתרון יעיל יותר להפחתת עבריינות. בתי משפט אלה פועלים תוך שיתוף פעולה של הקהילה ורשויות השיקום והרווחה להבטיח פיצוי חברתי, אחריותיות (accountability) ושיקום, ולסייע במציאת פתרונות תעסוקתיים ואחרים כדי למנוע רצידיביזם.<sup>222</sup> כך, מציאת פתרונות ארוכי טווח והפניית נאשמים להליכי שיקום מותאמים לצורכיהם, המפוקחים על ידי המערכת כבר מתחילת ההליך הפלילי, משיגה מטרה כפולה של צמצום העבריינות החוזרת לצד העצמה של נאשמים ותושבים הסובלים מהזנחה חברתית ומפשיעה.

מכיוון שההליכים בבתי המשפט לפתרון בעיות נועדו לטפל בשורש הבעיה המובילה לפשיעה נבנו בתי משפט אלה באופן שמאפשר גמישות והתאמה של כל הליך לבעיות עמן הוא נועד להתמודד. במסגרת זו התפתחו עם השנים "בתי משפט לסמים", "בתי משפט לאלימות במשפחה", "בתי משפט לטיפול בעבירות של חולי נפש", "בתי משפט קהילתיים" ועוד. בכל המודלים מתקיים כבר מראשית ההליך שיתוף פעולה הדוק בין גורמי האכיפה, רשויות הרווחה, ארגונים חברתיים וקהילתיים וסוכנויות אחרות. שיתוף פעולה זה מתקיים בפיקוחו של בית המשפט ובשיתוף הצדדים ומאפשר, בין היתר, התאמת מסגרות טיפוליות לצורכי הנאשם, והישענות על ידע ומשאבים נוספים לאלה המצויים בדרך כלל בידי רשויות האכיפה.<sup>223</sup>

### **(1) בית משפט לסמים בישראל**

שיתוף פעולה בין גורמי האכיפה והטיפול כפי שמתואר לעיל מתקיים בישראל במסגרת המכונה "בית משפט לסמים" בבית משפט השלום בתל אביב. מסגרת זו הוקמה כפיילוט בשנת 2003, ביוזמת מי שהייתה נשיאת בית משפט השלום בתל-אביב, השופטת (בדימוס)

<sup>222</sup> ראו דניאלה ביניש "בתי משפט לפתרון בעיות - מסמך רקע" אשר נשלח לוועדה.  
<sup>223</sup> שם.

עדנה בקנשטיין ופועלת באופן מצומצם למדי עד היום תחת ניהולו ופיקוחו של השופט דניאל בארי. הפעלת התכנית נעשית תוך כדי שיתוף פעולה בין בית המשפט; משטרת תל-אביב; משרד הרווחה והשירותים החברתיים (שירות המבחן והשירות להתמכרויות); הרשות להתמכרויות של עיריית תל-אביב והרשות הלאומית למלחמה בסמים.<sup>224</sup> במסגרת התכנית פועלת ועדת אבחון בה חברים נציגי המוסדות שהוזכרו לעיל אשר תפקידה לקבוע את מידת התאמתם של עצורים בעבירות שונות, שכלל הנראה בוצעו על רקע התמכרות לסמים, למסגרות טיפוליות לגמילה מסמים המופעלות על ידי שירותי הרווחה.<sup>225</sup> במרבית המקרים מדובר במי שמואשמים בביצוע עבירות שהחלופה להשתתפותם בתכנית היא מעצר עד תום ההליכים.<sup>226</sup> תנאי מוקדם להשתתפות בתכנית היא הסכמה של העבריין ולקיחת אחריות כלשהי למעשיו.<sup>227</sup> אם הנאשם נמצא מתאים לתכנית, הוא מתחיל בהליך טיפולי בקהילה, כאשר בד בבד ההליך הפלילי בעניינו נמשך בטיפולו הבלעדי של שופט "בית המשפט לסמים" העוקב אחר התקדמותו הטיפולית באמצעות מפגשים בבית המשפט המתקיימים עמו אחת לחודש לתקופה של עד 18 חודשים.<sup>228</sup> אם הנאשם מסיים בהצלחה את הליך הגמילה בית המשפט מטיל עליו בדרך כלל עונש מאסר מותנה וצו מבחן. במקרים בהם הנאשם אינו מסיים בהצלחה את תכנית הגמילה עניינו נדון בהליך רגיל, ואם הוא מורשע, עונשו נגזר בהתאם לרמת הענישה המקובלת.<sup>229</sup> בשונה מהליכי גמילה ושיקום אחרים הננקטים כחלופה למעצר, בהליך המתקיים בבית המשפט לסמים, כל תהליך הגמילה מלווה על ידי שופט תוך דרבון הנאשם באמצעות ההליך המשפטי והאיום שבצדו. ההליך בפני בית המשפט לסמים מספק גם קשר רצוף יותר בין הגורם המטפל לבין שירות המבחן, אבחון מקיף יותר של הנאשמים ומעקב טוב יותר אחר תוצאות ההליך.<sup>230</sup>

תכנית "בית המשפט לסמים" מהווה פיילוט בלבד (גם לאחר כמעט 10 שנות פעילות), המתנהל רק בבית המשפט השלום בתל-אביב, וככזו היא מוגבלת בהיקפה. מאז תחילת התכנית ועד לסוף שנת 2011 נשלחו לטיפול גמילה במסגרות שונות כחלק מן התכנית כ- 230 איש בלבד.<sup>231</sup> בנוסף, מלבד הרחבה שנעשתה לפני כשלוש שנים לעבירות שבוצעו על רקע התמכרות לאלכוהול, התכנית מטפלת באופן כמעט בלעדי במכורים לסמים. בנוסף, לבית המשפט לסמים לא הוקצו תקני עזר מתאימים כמו גם התקציב הדרוש כדי לפתור בעיות בסיסיות איתן יש להתמודד בהכוונת הנאשמים להליך הטיפול.<sup>232</sup> בשנה האחרונה, ביוזמת שירות המבחן למבוגרים, נעשה מאמץ לחדש את עקרונות ההפעלה של בית המשפט לסמים בתל-אביב ולהפעילו בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית ועמותות אשלים.

<sup>224</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 413.

<sup>225</sup> ראו מהל, דו"בין וימיני, לעיל ה"ש 171, בעמ' 177.

<sup>226</sup> שם, בעמ' 180.

<sup>227</sup> שם, בעמ' 178.

<sup>228</sup> שם, בעמ' 179.

<sup>229</sup> ראו דברי השופט בארי בהופעתו בפני הוועדה בישיבתה התשיעית, עמודים 10-11 לפרוטוקול (26.8.2012).

<sup>230</sup> מהל, דו"בין וימיני, לעיל ה"ש 171, בעמ' 179.

<sup>231</sup> סקירת השירותים החברתיים, לעיל ה"ש 66, בעמ' 413.

<sup>232</sup> מהל, דו"בין וימיני, לעיל ה"ש 171, בעמ' 480.

## (2) בית משפט קהילתי

כאמור, סוג נוסף של "בתי משפט לפתרון בעיות" הקיים בארה"ב הם בתי משפט קהילתיים. בתי משפט אלו פותחו בארה"ב בעקבות הצלחת בתי המשפט לסמים שהיו בתי המשפט הראשונים לפעול על בסיס עקרונות "בתי המשפט לפתרון בעיות". המודל הקהילתי נועד לשיפור ההתמודדות המערכתית עם מכלול העבירות מהן מושפעות קהילות הסובלות מרף גבוה יחסית של פשיעה "קלה" המשליכה על בטחון התושבים ועל איכות חייהם. מודל זה מרחיב את המודל של בית המשפט לסמים ועוסק גם בעבירות נוספות שהרקע לביצוען איננו בהכרח רקע של התמכרות. כך, לצד עבירות שמקורן בהתמכרות לסמים או לאלכוהול מטופלות גם עבירות המבוצעות על רקע של מצוקה כלכלית, קשיים נפשיים או חברתיים, נשירה מבית הספר וכדומה. בדומה להליך המתקיים בבית המשפט לסמים, ההליך בבית המשפט הקהילתי כולל אבחון מקיף של נסיבותיו האישיות של הנאשם והתאמת תכנית שיקומית - טיפולית לנאשמים שנמצאים מתאימים לכניסה להליך. הסכמת הצדדים היא תנאי מוקדם להשתתפות בתכנית אשר מתבצעת כחלק מתנאי השחרור בערובה או כחלק מגזר הדין של נאשם שעניינו הוכרע אך נותר עדיין בפני בית המשפט לצורך השלמת השיקום. כמו בבית המשפט לסמים, ההליך הפלילי בעניינו של נאשם שהופנה לבית המשפט הקהילתי נמצא באופן בלעדי בטיפולו של שופט בית המשפט הקהילתי, העוקב אחר התקדמותו של הנאשם באמצעות מפגשים תקופתיים בבית המשפט.<sup>233</sup> בתי משפט קהילתיים עובדים בשיתוף עם מערכות הרווחה והחינוך, ארגונים מקומיים, ועדי תושבים, וכל מסגרת אחרת רלוונטית הקיימת באזורים בהם הם פועלים. גופים אלה מסייעים בפיתוח מסגרות שיקום חדשות, בשילוב הנאשמים במסגרות קהילתיות קיימות, בהצעת הכשרות, שירותים חברתיים ומידע לנאשמים, לקורבנות עבירה ולתושבים.<sup>234</sup>

בשנים האחרונות מתקיים בישראל תהליך במסגרתו נבחן המודל האמריקאי של "בית המשפט הקהילתי" במטרה לגבש מודל דומה המותאם לשיטת המשפט הישראלית. הפרויקט אותו יזמה והניעה ד"ר דניאלה ביניש, מתבצע בהובלת עמותת אשלים של הגוינט בישראל ובשיתוף פעולה עם משרד המשפטים, משרד הרווחה, הנהלת בתי המשפט, משטרת ישראל ורשויות נוספות במטרה לבנות את התשתית הנדרשת להקמת "בתי משפט קהילתיים" לנוער ולבגירים במחוז מרכז ובמחוז דרום. במהלך הדיונים בוועדה הובא לאישור תקציב הפיתוח הראשוני של הפרויקט הכולל בין היתר הכשרות לשופטים, עורכי דין וקציני מבחן, איתור שותפים פוטנציאליים ברמה המקומית, מיפוי הצרכים הטיפוליים וגיבוש מנגנוני פעולה מוסכמים להפניית תיקים לבית המשפט הקהילתי. לשם קידום הפיילוט יש צורך בהקצאת תקנים ייעודיים לשופטים, סנגורים ציבוריים, תובעים וקציני מבחן שישתתפו בהכשרות ויוצבו בהמשך בבית המשפט

<sup>233</sup> ביניש, לעיל ה"ש 222.

<sup>234</sup> שם.

הקהילתי. כמו כן יש להקצות עוזרים לאותם שופטים שימשו מתאמים בין הגורמים השונים בהליך המשפטי-טיפולי.

פרויקט זה מהווה הרחבה של הגישה הטיפולית המיושמת כיום בבית המשפט לסמים והחלתה על נאשמים נוספים הסובלים מבעיות של התמכרות ומבעיות אחרות. יישום המהלך יוכל לשפר את הטיפול והשיקום בנאשמים ולצמצם את תופעת העבריינות החוזרת. כמו כן יוביל המהלך גם לצמצום משמעותי בשימוש במעצרים עד תום ההליכים, ובעונשי מאסר. הקמת הפיילוט בשני מחוזות שיפוט והחלתו על תיקי נוער ועל תיקי בגירים יאפשר התמודדות מערכתית רחבה עם מכלול התופעות המובילות לפשיעה באזורים אלה ויאפשר בחינה מעמיקה של נתוני הפשיעה החוזרת ואחוזי ההצלחה של המודל. פעולה זו אינה מחייבת חקיקה, שכן הסמכויות של השופט הקהילתי (כמו של שופט הסמים בתל אביב כיום) אינן שונות מסמכויותיהם של שופטים אחרים באותו בית משפט. מטעם זה, ולאור עבודת התשתית שנעשתה לאחרונה באשלים, ההיערכות למהלך לא צפויה להיות ממושכת.

להגדרת שופטים כ"שופטים קהילתיים" והפניית הנאשמים שעשויים להתאים לטיפול שופטים אלו עשויה להיות השפעה חיובית נוספת. השופטים הקהילתיים יהיו בעלי אוריינטציה טיפולית, יכירו טוב יותר את המערכות של שירות המבחן והחלופות ובדרך זו סביר שהם יטו לשחרר נאשמים לחלופה במקרים רבים יותר. בנוסף, שיתוף הפעולה המקדים בין גורמי החקירה והתביעה, שירות המבחן ובית המשפט, בריכוזו של המתאם שימונה לתפקיד, יבטיח נכונות רבה יותר גם של התביעה להסכים לחלופות אלו ויאפשר ליותר נאשמים להיכנס להליכים שיקומיים. כל זאת בנוסף ליתרונות הגלומים בהליך שעיקר מטרתו היא לסייע בשיקום הנאשם והפחתת עבריינות. שיקום הנאשם, צמצום הפשיעה החוזרת והגברת שיתוף הפעולה בין מערכות האכיפה למערכות הקהילתיות יסייע גם לשיפור מצבן של קהילות הסובלות מפשיעה, להגברת ביטחון התושבים ולשיפור האמון ושיתוף הפעולה בין התושבים, הרשויות המקומיות וגורמי האכיפה.

**לאור האמור, הוועדה ממליצה לאמץ את המודל המוצע על ידי עמותת אשלים ושותפיה למהלך ולהקצות שופטים שימונו לבית המשפט הקהילתי ויטפלו במכלול ההליכים שימצאו מתאימים להעברה למסלול זה. לצורך כך ממליצה הוועדה לגבש קריטריונים מוסכמים להפניית התיקים למסלול הקהילתי ולהתוות מנגנון ניתוב תיקים פנימי בבית המשפט שיאפשר העברת התיקים למסלול זה. מנגנון ניתוב התיקים צריך לכלול מנגנון אבחון שיפעל לצד בית המשפט (בדומה לוועדות האבחון בבית המשפט לסמים) ויסייע בבדיקת מידת התאמתם של הנאשמים למסלול הקהילתי ובבניית תכנית שיקומית מומלצת. לצורך יישום המהלך ממליצה הוועדה גם על הרחבת שיתופי הפעולה בין מערכת האכיפה לבין מערכות הרווחה ונותני שירותים קהילתיים שיאפשרו הרחבת המסגרות הטיפוליות והפניה של נאשמים רבים יותר להליכים הקהילתיים. לשם כך מומלץ להקצות תקנים של עובדים סוציאליים אשר יסייעו לרכז את מנגנון האבחון, לתאם בין בית המשפט ליתר הגורמים המעורבים, ולעקוב אחר הטיפול בנאשמים.**

העברת הליכים רבים לשופטים קהילתיים, והרחבת השימוש במסגרות שיקום וטיפול חלופיות תחייב הקצאת משאבים להגדלת מספר המקומות במסגרות הטיפוליות והשיקומיות השונות, לשירות המבחן שמטלותיו יגדלו ולבתי המשפט. מנגד, המהלך צפוי לצמצם את היקף השימוש במעצרים ובמאסרים שעלותם גבוהה בהרבה, הן כספית והן מבחינת הפגיעה שלהם בחירויות הפרט. נוכח המבנה המיוחד של מודל השיקום המוצע בבית המשפט הקהילתי - הכולל דגש פרטני על נסיבותיו של כל נאשם, שיתוף פעולה בין צדדים לטובת הצלחת השיקום, שילובו של הנאשם מחדש בקהילה עוד טרם סיום ההליך, פיקוח צמוד של בית המשפט ומעורבות של גורמים מסייעים רבים במהלך השיקומי - עשוי המהלך גם לסייע בצמצום העבריינות החוזרת ובחיזוק הקהילה.

#### ד. שחרור מוקדם ממאסר

חוק שחרור על-תנאי ממאסר מסדיר את אופן פעולת ועדת השחרורים (להלן – "הוועדה" או "ועדת השחרורים") ואת שחרורם של אסירים פליליים בטרם סיימו לרצות את מלוא עונשם. הוועדה הינה גוף סטטוטורי מעין שיפוטי בלתי תלוי, שאינו כפוף לרשות שלטונית. קיימים הרכבים משתנים של הוועדה שמתכנסת באופן קבוע בכשישה בתי סוהר ברחבי הארץ.

#### **(1) המצב המשפטי טרם חקיקת החוק**

עד לחקיקת חוק שחרור על-תנאי, ועדת השחרורים פעלה מכוחם של פקודת בתי הסוהר,<sup>235</sup> חוק העונשין<sup>236</sup> ותקנות העונשין.<sup>237</sup> מעבר לחוסר האחידות בין דברי החקיקה,<sup>238</sup> לא פורטו השיקולים שעל הוועדה לשקול בטרם תחליט אם להורות על שחרורו המוקדם של אסיר, שסיים לרצות שני שליש מתקופת המאסר שנגזרה עליו (למעט תנאי של התנהגות טובה במהלך תקופת המאסר). מצב משפטי בעייתי זה הביא את היועץ המשפטי לממשלה לכונן ועדת שתבחן את נושא השחרור המוקדם, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד יהודית קרפ. הוועדה המליצה בראש ובראשונה להסדיר את פעולתה של ועדת השחרורים בדבר חקיקה אחד שיהיה אחיד מבחינת הסדריו.<sup>239</sup> כמו כן הוועדה המליצה להשלים את חקיקת המשנה; לקבוע כי כל שחרור מוקדם יותנה ברישיון, אלא אם הוועדה סברה שאין להתנות את השחרור ברישיון מנימוקים מיוחדים; לתקן את חוק העונשין כך שוועדת השחרורים תהפוך מגוף הממליץ לשר המשטרה לגוף המחליט על השחרור (על פי ההמלצות, שר המשטרה - שכיום הוחלף על ידי נציב שב"ס - יוותר הגורם המחליט לגבי אסירים שדינם נגזר בין שלושה לשישה חודשים); לחייב את משטרת ישראל להודיע לוועדת השחרורים על כל כתב אישום

<sup>235</sup> סעיפים 28-31 לפקודת בתי הסוהר.

<sup>236</sup> סעיפים 49-51 לחוק העונשין.

<sup>237</sup> תקנות העונשין (דרכי ענישה)(סדרי דין בועדת שחרורים וסדרי הפניה אליה), התשט"ו-1954.

<sup>238</sup> אי ההתאמות בין דברי החקיקה נגעו, בין היתר, לסמכויות הוועדה, למעמדה ולסדרי הדין שחלים בדיוניה. ראו פירוט והרחבה בועדה בנושא שחרור מוקדם של אסירים בידי ועדת השחרורים **דין וחשבון** 14-16 (1991) (להלן: דו"ח ועדת קרפ).

<sup>239</sup> שם, בעמ' 123.

שמוגש כנגד אסיר ברישיון ועל כל הרשעה; לשקול מינוי מפקחים שיעקבו אחר מידת השתלבותו של אסיר משוחרר בחיים נורמטיביים; לחייב גוף שייקבע לפקח על תהליך השיקום ולדווח לוועדה במקרה של כישלון התוכנית; להעביר את האחריות המנהלית והארגונית על פעולת הוועדה להנהלת בתי המשפט; לקבוע כי מזכיר הוועדה יהיה עובד הנהלת בתי המשפט, שימונה על ידי מנהל בתי המשפט; להסמיך את כל שופטי בית המשפט המחוזי או רובם להיות יושבי ראש ועדת שחרורים לפי תורנות כדי לצמצם את הצורך בשופטים בדימוס; לתקן את חוק העונשין כך שנציב בתי הסוהר או בא כוחו לא יהיו חברים בוועדה; לתקן את חוק העונשין כך ששני החברים הנוספים בוועדה יהיו נציגי דיסציפלינות נוספות מלבד רופא ומחנך, שיבחרו מקרב הציבור ולא מסגל שירות בתי הסוהר; ולהסדיר זמינות של רופא לסיוע לדיוני הוועדה, מקום שלא נכלל רופא מבין חברי הוועדה.<sup>240</sup>

ביום 15.2.2001 פורסם חוק לשחרור מוקדם של אסירים (תיקוני חקיקה), התשס"א-2001, אשר אפשר שחרור מוקדם לאחר מחצית מתקופת העונש שנגזר על האסיר (במקום שני שלישי). חוק זה בוטל תוך זמן קצר עם חקיקת חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן: החוק). עיקר חידושיו של החוק נגעו לכינוס כלל ההוראות הדנות בשחרור מוקדם למסגרת אחת וקביעת שיקולי הוועדה, והנתונים אותם תשקול, באופן פורמאלי ומוגדר.

## (2) עיקרי החוק

### • סמכות הוועדה

ועדת השחרורים מוסמכת לשחרר על-תנאי אסיר שדינו נגזר לעונש העולה על שישה חודשים, שריצה שני שלישי מתקופת המאסר, אם שחרורו לא יסכן את שלום הציבור ובתנאי שהוא ראוי לשחרור.<sup>241</sup> אסיר שנגזרו עליו שלושה עד שישה חודשי מאסר, מוסמך נציב שירות בתי הסוהר להורות על שחרורו המוקדם באותם תנאים.<sup>242</sup>

### • הזכות להשתחרר

על פי החוק, "אסיר הנושא עונש מאסר [...] רשאית ועדת השחרורים, לבקשתו, לשחררו על-תנאי מנשיאת יתרת תקופת המאסר".<sup>243</sup> מכאן שלאסיר אין זכות קנויה לשחרור מוקדם, אלא הדבר נתון לשיקול דעתה של הוועדה.<sup>244</sup>

### • תנאי השחרור

התנאים לשחרור כל אסיר הינם:<sup>245</sup>

<sup>240</sup> שם, עמ' 123-125.

<sup>241</sup> סעיף 3 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

<sup>242</sup> שם, סעיף 2 לחוק.

<sup>243</sup> שם, סעיף 3 לחוק.

<sup>244</sup> רע"ב 205/08 עסילה נ' שירות בתי הסוהר (פורסם בנבו, 24.5.2008).

<sup>245</sup> סעיף 13 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.



- (א) האסיר לא יבצע עבירה נוספת במשך תקופת התנאי, דהיינו מיום שחרורו בפועל ועד למועד שחרורו המיועד בהתאם לגזר הדין.
- (ב) עליו להודיע על מקום מגוריו בתקופת התנאי, להתייצב בתחנת המשטרה שתיקבע ולהודיע על כל שינוי במקום המגורים.
- (ג) איסור יציאה מהארץ.

מעבר לכך, רשאית הוועדה לקבוע תנאים נוספים לשחרור, לרבות מתן ערובה או השתתפות בתוכנית שיקום שהוכנה על ידי שירות המבחן או הרשות לשיקום האסיר.<sup>246</sup>

#### • חברי הוועדה ומינורים

ועדת השחרורים מורכבת מארבעה חברים, על פי מינוי של שר המשפטים: שופט שמשמש כיושב ראש הוועדה, וממונה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון; שני חברים בעלי חמש שנות ניסיון בתחומי החינוך, קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה או פסיכיאטריה; וקצין שב"ס בדרגת רב כלאי לפחות, המשתתף בדיוני הוועדה אך ללא זכות הצבעה. המינוי של כל אחד מהחברים מבוצע על ידי שר המשפטים, לתקופה של שנתיים, שניתנת להארכה לתקופות נוספות של עד שנתיים כל אחת.<sup>247</sup> הגם שהוועדה הינה גוף מעין שיפוטי, רוב חבריה אינם משפטנים, אלא אנשי מקצוע בתחומי החינוך/טיפול.

בקציבת עונשם של אסירי עולם דנה ועדת שחרורים מיוחדת, בה חברים ארבעה, על פי מינוי של שר המשפטים: שופט בית משפט מחוזי שמשמש כיושב ראש הוועדה, וממונה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון; שופט בית משפט שלום, הממונה בהסכמת נשיא בית המשפט העליון; הממונה על מחלקת חנינות במשרד המשפטים או עורך דין מהמחלקה שהוסמך על ידו; ואדם בעל עשר שנות ניסיון בתחומי החינוך, קרימינולוגיה, עבודה סוציאלית, פסיכולוגיה או פסיכיאטריה.<sup>248</sup>

#### • שיקולי הוועדה

כאמור, בעבר לא נקבעו במפורש השיקולים שרשאית הוועדה לשקול. בהיעדר הגדרה מפורשת, נקבע בפסיקה כי שיקוליה נקבעים על פי המטרה החקיקתית הקבועה בדברי החקיקה המעגניים את סמכותה ובלבד שהם בתחום המטרות שלשמן הוקמה.<sup>249</sup>

עם חקיקת חוק שחרור על-תנאי, נקבע, בסעיף 9 לחוק, שכדי להחליט אם האסיר ראוי לשחרור מוקדם, על הוועדה לשקול את הסיכון הצפוי לשלום הציבור, לנפגע

<sup>246</sup> ראו סקירה בסעיפים 11.ג.2-3 לדו"ח זה.

<sup>247</sup> סעיף 32 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

<sup>248</sup> שם, סעיף 33 לחוק.

<sup>249</sup> ע"א 2/83 ועדת השחרורים נ' יהודה אסיאס פ"ד לו(2) 688, 689 (1983).

העבירה ולביטחון המדינה; את סיכויי שיקומו של האסיר; ואת התנהגותו בכלא. סעיף 9 לחוק אף מונה רשימה לא סגורה של נתונים שעל הוועדה להביא בחשבון בטרם תקבל החלטתה. לוועדה מוענק שיקול דעת רחב. בין היתר, על הוועדה להתחשב במאפייני העבירה שביצע האסיר, נסיבותיה, התנהגותו בתקופת המאסר, חוות דעת מאת שירות בתי הסוהר, הרשות לשיקום האסיר, שירות המבחן, משטרת ישראל או גורמי הביטחון. סעיף 10(א) לחוק מסמיך את הוועדה לשקול גם את הפגיעה הצפויה באמון הציבור, במערכת המשפט ובהרתעת הרבים, במקרים חמורים במיוחד בהם עלול להיווצר יחס לא סביר בין חומרת העבירה והעונש שנגזר על ידי בית המשפט, לבין העונש שיישא האסיר אם ישוחרר. אולם משקלו של שיקול זה יפחת ככל שהחלק שנשא האסיר בפועל גדל. סעיף זה, המשקף שיקולי גמול והרתעה מהווה חריג לרשימת הנתונים הארוכה המנויה בסעיף 9, שבעיקרם מגלמים שיקולי שיקום ומניעת עבריינות חוזרת.

ועדת שחרורים מיוחדת שדנה באסיר עולם, תשקול גם האם באסיר חל שינוי בולט וממשי מבחינת הבנת חומרת מעשיו ומבחינת מוכנותו להשתלב בחברה ולתרום לה.<sup>250</sup>

אסיר שהורשע בעבירת אלימות או מין במשפחה ישוחרר רק לאחר שצוות מקצועי הגיש חוות דעת בדבר מסוכנותו של האסיר לציבור ולנפגע העבירה.<sup>251</sup> חוות דעת דומה יש להגיש בעניין אסיר שהורשע בעבירת מין או הסובל מלקות נפשית.<sup>252</sup>

#### • הדיון בוועדה

הדיון בוועדה יתקיים ככלל בנוכחות האסיר ובא כוחו, אם הוא מיוצג, ובנוכחות נציג היועץ המשפטי לממשלה. אם בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה הסכים לשחרור על-תנאי, ניתן לקיים את הדיון בהיעדר האסיר.<sup>253</sup> הוועדה רשאית למנות לאסיר סניגור לצורך הדיון בפניה ואז יחול חוק הסניגוריה הציבורית בשינויים המחויבים.<sup>254</sup>

הוועדה מנהלת פרוטוקול. לאסיר ולבא כוחו זכות לעיין בו ולקבל עותק ממנו, אלא אם נקבע כי הפרוטוקול או חלקו חסוי.<sup>255</sup> בפני הוועדה ניתן להציג מידע חסוי אם גילוי עלול לפגוע בביטחון המדינה או בעניין ציבורי חשוב אחר, במעמד בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה בלבד. הוועדה רשאית לקיים את הדיון במעמד צד אחד, אם מצאה שאי גילוי המידע החסוי עדיף על גילוי לשם עשיית צדק. הוועדה אף רשאית לקבוע שהנימוקים להחלטתה, כולם או חלקם, יהיו חסויים.<sup>256</sup> החלטת

<sup>250</sup> סעיף 10(ב) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

<sup>251</sup> שם, סעיף 11 לחוק.

<sup>252</sup> שם, סעיף 12 לחוק.

<sup>253</sup> שם, סעיף 16(א) לחוק.

<sup>254</sup> שם, סעיף 16(ד) לחוק.

<sup>255</sup> שם, סעיף 16(ה) לחוק.

<sup>256</sup> שם, סעיף 17 לחוק.

הוועדה היא מנומקת. אם הותנה השחרור בהשתתפות האסיר בתוכנית שיקומית, העתק מההחלטה נמסר לשירות המבחן או לרשות לשיקום האסיר, לפי העניין.<sup>257</sup>

• נוהל להכנת הדיונים בוועדה

בהתאם לסעיף 16(ח) לחוק, המסמיך את שר המשפטים לקבוע את סדרי הדיון בוועדות, ככל שאינם מוסדרים בחוק, נכתב נוהל להכנת הדיונים בוועדות השחרורים.<sup>258</sup> הנוהל, שנכנס לתוקף ביום 1.1.2010, מיועד לפרקליטות המדינה, הנהלת בתי המשפט (ועדות השחרורים והמזכיר הראשי), שירות בתי הסוהר (מזכירי הוועדות ויתר גורמי שב"ס המוזכרים בנוהל), הסניגוריה הציבורית, משטרת ישראל, שירות הביטחון הכללי, מחלקת בריאות הנפש (מב"ן) בשב"ס, ועדות אלימות במשפחה וגילוי עריות של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ושב"ס, הרשות לשיקום האסיר וצה"ל והוא פרי עבודתו של צוות בין-משרדי שמורכב מנציגי כל הגופים הללו. מטרת הנוהל לבסס הליך עבודה מובנה להכנת הדיונים בפני ועדת השחרורים, לרבות קביעת לוח זמנים להעברת המידע מהגופים השונים טרם הדיון. הנוהל יועד להיות בסיס לתקנות, בתום תקופת ניסיון בת שנה, אולם עד היום לא הותקנו תקנות כאלו. כפי שנמסר לנו, הנוהל לא מיושם כיום.

**(3) נתונים ומחקרים על השחרור המוקדם**

(א) נתונים לגבי מספר המשוחררים בוועדה

בשנת 1990 שוחררו שחרור מוקדם 2402 אסירים שהם 63.4% מהאסירים שהדיון בעניינם הסתיים באותה שנה בוועדות שחרורים.<sup>259</sup>

לעומת זאת, מנתונים לגבי השנים 2010 עד 2012 שאספה מנהלת מחלקת החנינות במשרד המשפטים (דאז), עו"ד אמי פלמור, עולה כי שיעור ההחלטות לשחרר הוא 33% מתוך ההחלטות המהותיות בבקשות לשחרור מוקדם. 67% מההחלטות הן החלטות שלא לשחרר.<sup>260</sup> נתונים אלו מצביעים על ירידה משמעותית בשיעור האסירים הזוכים לשחרור מוקדם.

סיכום נתונים משנת 2012

<sup>257</sup> שם, ס' 16(ז) לחוק.

<sup>258</sup> משרד המשפטים נוהל להכנת הדיונים בוועדות השחרורים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (5.11.2009) זמין ב - [http://www.israelbar.org.il/article\\_inner.asp?pgid=94321&catid=1771](http://www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgid=94321&catid=1771)

<sup>259</sup> דו"ח ועדת קרפ, לעיל ה"ש 238, בעמ' 12.

<sup>260</sup> משרד המשפטים – מחלקת חנינות דוח בדיקה – ועדת השחרורים (2010) (להלן: דוח פלמור). למעשה ב-47% מהדיונים בבקשות לשחרור מוקדם מחליטה הוועדה לדחות את ההחלטה לדיון נוסף, ב-2% מהמקרים הדיון נדחה מחוסר זמן, ב-17% מהמקרים מתקבלת החלטה לשחרר את האסיר וב-34% מהמקרים מתקבלת ההחלטה שלא לשחררו. הנתון בדבר שיעור השחרורים של 33% מתייחס רק להחלטות מהותיות לשחרר או שלא לשחרר, ולא החלטות לקיים דיון נוסף.

מיקום הוועדה	מספר ועדות	כמות אסירים שנדונו	אסירים שוחררו	לא שוחררו	אחוז אסירים ששוחררו
צפון	191	5843	682	1443	32.1
דרום	120	3485	404	1576	20.4
השרון	103	2760	264	410	39.2
איילון	171	4373	690	573	54.6
ועדת שחרורים מיוחדת	12	110	2	10	16.7
סה"כ	597	16571	2042	4012	33.7

#### סיכום נתונים משנת 2011

מחוז	כלא	מס' אסירים שנדונו	שוחררו	לא שוחררו	אחוז אסירים ששוחררו
צפון	צלמון (פלילי)	2711	369	401	47.9
	דמון (בטחוני)	540	89	232	27.7
	כרמל (פלילי)	885	101	309	24.6
	שיטה (בטחוני)	644	63	161	28.1
	מגידו (בטחוני)	820	47	393	10.7
	צפון	5600	669	1496	30.9
מרכז	מעשיהו (פלילי)	3189	516	380	57.6
מרכז	איילון (מעורב)	1568	289	191	60.2
מרכז	השרון (פלילי)	3310	272	499	35.3
דרום	אשל (מעורב)	2637	341	1078	24.0
דרום	קציעות (בטחוני)	396	8	209	3.7
	סה"כ	16700	2095	3853	35.2

נתוני שנת 2011 מובאים כיוון שיש בהם פילוח לפי בתי הכלא. בחינת הנתונים בארבעה בתי כלא שבהם אסירים פליליים בלבד: צלמון, כרמל, מעשיהו והשרון, מלמדת כי שיעור ההחלטות על שחרור בקרב קבוצת אסירים זו עומד על 40% מכלל ההחלטות על שחרור או הימנעות משחרור.

נתונים לגבי מספר הדיונים בוועדות השחרורים בחודש<sup>261</sup>

מחוז	מס' ועדות בחודש	מס' אסירים שנדונים בוועדה
דרום	10-5, לביטחוניים	אין נתונים
מרכז	27-24	32-28
צפון	17	30

**(4) דוח פלמור**

הנתונים לעיל מלמדים על ירידה משמעותית בשיעור ההחלטות לשחרור מוקדם. אולם גם כאשר מתקבלת החלטה על שחרור מוקדם, פעמים רבות החלטה זו מגיעה באיחור משמעותי, דהיינו לאחר שהאסיר ריצה למעלה משני שלישים מתקופת מאסרו.

בדוח בדיקה שהוגש על ידי מנהלת מחלקת חנינות במשרד המשפטים, עו"ד אמי פלמור, מצביעה המחברת על עיכוב שיטתי בדיוניהן של ועדות השחרורים שגורר דחייה, לעתים ניכרת ביותר, בשחרורם של אסירים שנמצאו ראויים לכך.<sup>262</sup>

כאשר התשתית העובדתית המלאה אודות האסיר נמצאת בידי הוועדה בהתאם לדרישות חוק שחרור על-תנאי, מדובר בהליך פשוט וקצר, שניתן לסיימו בדיון אחד ולקבל בו החלטה על אתר. עם זאת, כשחסרים נתונים, הדיון נדחה לעתים ליותר מפעם אחת, מה שגורר עומס רב ומיותר על עבודת הוועדה ומעכב את ההחלטה. מבדיקה שנערכה ביחס לשנת 2009, נמצא שרק בעניינם של כמחצית מהאסירים (53%) מתקבלת החלטה רק לאחר דיון אחד. יתר האסירים הובאו 2.3 פעמים בממוצע עד שניתנה החלטה בעניינם.<sup>263</sup>

הסיבות לעיכובים הן –

1. היעדר מסמכים רלוונטיים הנדרשים לצורך קבלת החלטה בעניינו של האסיר, בהתאם לחוק שחרור על-תנאי. הדבר נובע, בין היתר, מכך שאין גורם שאחראי להכנת התיק. המזכיר הראשי בהנהלת בתי המשפט אחראי אך ורק לשיבוץ חברי הוועדות במועדים שנקבעו. קצין השחרורים בשב"ס משבץ את האסירים לוועדות

<sup>261</sup> שם, בעמ' 6.

<sup>262</sup> שם, עמ' 3.

<sup>263</sup> שם, עמ' 8.

והוא מעביר את הרשימה לגורמים בתוך שב"ס, להכנת חוות דעת, אולם לא אחראי להגעתה. למרות שלא תמיד יש צורך בכל החומר החסר כדי לקבוע שהאסיר אינו ראוי להיות משוחרר על-תנאי, למשל משום שנשקפת ממנו מסוכנות לשלום הציבור, הדיון נדחה עד לקבלת מלוא המסמכים הדרושים.

2. נורמת דחייה של דיונים בוועדה.

3. ניהול לקוי של יום הדיונים - היעדר תכנון סדר הבאת האסירים; אי מתן קדימות לתיקים עם הסכמות בין הצדדים; הימנעות מהעברת הדוחות מראש לחברי הוועדה והסתפקות בקריאתם במהלך הדיון; והימנעות משיבוץ דיונים שניתן לצפות מראש שיהיו בעלי היקף נרחב בנפרד (כמו למשל בעניינם של האסירים אתי אלון או חגי עמיר) מיתר הדיונים השגרתיים.

4. בעיות אצל הגורמים שאמורים להעביר חוות דעת אודות האסירים:

מב"ן – מחסור בכ"א אדמיניסטרטיבי; פניות סרק לבירור מצב נפשי; ומועד הפניה קרוב מדי למועד הדיון בוועדה.

אלמ"ב – קושי באיתור נפגע העבירה לצורך קבלת עמדתו בשל היעדר פרטים מזהים.

רש"א – על מנת להכין תכנית שיקומית, נדרשים כיום שלושה מפגשים, שמתקיימים עם האסיר כשהוא בחופשה. (עו"ד פלמור ממליצה יש לצמצם את מהלך ההכנה ולהסתפק במפגש אחד כשהמאסר הוא קצר).

ההשלכות של העיכוב הן רבות וכוללות, בין היתר, פגיעה קשה באפשרותם של אסירים המתאימים לשחרור להשתחרר במועד המוקדם ביותר שהחוק מאפשר; פגיעה באפקטיביות של תכניות השיקום הנערכות בזמן שהאסיר משוחרר ברישיון אשר תקופתן מתקצרת בשל דחיית מועד השחרור; שחיקת התגמול על התנהגות טובה בכלא; ועלויות כליאה מיותרות של אסירים שלא שוחררו במועד. בנוסף, עקב הדיונים המיותרים העומס על הגופים שהכינו את חוות דעתם במועד מוכפל, שכן עליהם לעדכן את המסמך לקראת הדיון הנוסף. באופן דומה, גם על הפרקליט והסניגור להתכונן מחדש לדיון ובכך גדלות העלויות הכלכליות של קיום הדיון והשחיקה של כל הגורמים המעורבים בהליך.

#### **בדוח מוצעים הפתרונות הבאים לתיקון הליקויים:**

1. הקמת מזכירות ארצית בראשות משפטן, שתהיה אחראית על הכנת דיוני הוועדה – קבלת חוות הדעת מכל הגורמים; קביעת סדר היום בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים; ומתן זכות עיון לסניגורים. בטווח הארוך – ניהול "תיק ללא נייר" שיאפשר גישה בהתאם להרשאות לכל הגורמים המעורבים, לרבות לסניגורים.

2. מינוי רפרנט ארצי בכל אחד מהגורמים המעורבים וקיום פורום עתי למעקב אחר יישום ההמלצות.

3. הפקת דוחות מעקב חודשיים שיועברו למנכ"ל המשרדים שבמסגרתם פועלים הגורמים האמונים על הכנת חוות הדעת לוועדה, בעניין דיונים שנדחו, האחראים לדחייה, ומועד שחרור אסירים ביחס למועד ריצוי שני שליש מהמאסר.

4. קביעת יעדים ברורים לצמצום דיוני המשך.

5. הימנעות מקיום דיון על בסיס תיק חסר.

6. ייעול תהליכים בשב"ס.

7. סיוע תקציבי לאלמ"ב ורש"א.

8. הרחבת מאגר השופטים שיכולים לשמש יושבי ראש ועדה (שרובם שופטים מבתי משפט השלום) – בעניין זה, חוזרת ההמלצה על המלצות דומות של ועדת קרפ משנת 1991 להכשיר שופטים לכהן כיושבי ראש ועדת שחרורים, כך שימלאו את התפקיד בתורנות.<sup>264</sup>

כאמור לעיל, ההמלצות בדוח לא נועדו לשנות את מדיניות ועדות השחרורים ואת שיעור המשתחררים אלא להבטיח כי אלו שזכאים לשחרור יזכו להשתחרר במועד, מיד בחלוף שני שלישים ממאסרם, וליעל את עבודת הוועדות והגורמים המסייעים להן.

כפי שנמסר לנו מעו"ד פלמור, במשרד המשפטים גובשה תוכנית עבודה להקמת מינהלת שתרכז את עבודת ועדות השחרורים. בהמשך, בחודש אוגוסט 2013, הוחלט במשרד המשפטים על הותרת האחריות לריכוז הנושא ולניהולו בהנהלת בתי המשפט, בהתאם לבקשתה. מהנהלת בתי המשפט נמסר לנו כי הנושאים הארגוניים הכרוכים בניהול ועדות השחרורים כבר הוסדרו, ובימים אלו נפרסת מערכת המחשוב של הנהלת בתי המשפט (נט המשפט) בבתי הסוהר השונים. תהליך זה צפוי להסתיים עד סוף השנה (2015). עם תום התהליך יונהלו כל תיקי ועדות השחרורים על ידי בתי המשפט במחוזות השונים תוך פיקוח והנחייה מקצועית של ההנהלה.

## (5) המלצות הוועדה לעניין ועדת השחרורים

### א. שחרור מוקדם ככלי בניהול מדיניות הענישה

כאמור, הוועדה ממליצה על מדיניות המצמצמת את השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה. אולם המשימה של אימוץ מדיניות ענישה המכוונת לצמצום הכליאה של עבריינים שאינם מסוכנים אינה פשוטה. בניגוד למערכות בהן יכול ראש המערכת להכתיב מדיניות חדשה בהתאם לשינויי הידע והצרכים, מערכת המשפט הינה מערכת ביזורית, בה כל שופט מיישם את הדין. אין לראשי המערכת כלים להשפיע על מדיניות הענישה אלא באמצעות חקיקה. על פי חוק העונשין, העיקרון המנחה בענישה הינו עקרון ההלימה, ולכן מסוכנות אינה מהווה שיקול מרכזי. אמנם, בית המשפט רשאי בתנאים מסוימים לחרוג ממתחם העונש ההולם לצרכי הגנה על הציבור, אולם גם במסגרת זו מוגבל בית המשפט להחמרה שאינה ניכרת מעבר למתחם העונש ההולם.<sup>265</sup> מכל מקום, היעדר מסוכנות אינה אלא אחד מהשיקולים

<sup>264</sup> ועדת קרפ המליצה להכשיר שופטים מחוזיים. ראו דו"ח ועדת קרפ, לעיל ה"ש 238, בעמ' 124.

<sup>265</sup> סעיף 40 לחוק העונשין.

שיכולים להשפיע על העונש בתוך מתחם העונש ההולם, ולפיכך השפעת המסוכנות על משך המאסר על פי הדין מוגבלת.

צמצום כליאתם של עבריינים שאינם מסוכנים יכול להיעשות באמצעות תיקון חוק העונשין. עם זאת, הוועדה סבורה שדרך זו אינה רצויה ממספר סיבות. ראשית, השיקולים לענישה נקבעו בחקיקה רק לאחרונה, במסגרת תיקון מס' 113 לחוק העונשין, ומטעם זה הוועדה אינה סבורה שיש מקום להתערבות בשלב מוקדם כל כך בהוראות המרכזיות של התיקון האמור. שנית, חשוב לשמור על עקרון ההלימה כעקרון יסוד בשיקול הדעת השיפוטי בענישה. עקרון ההלימה "משקף את סלידת הציבור ממעשה העבירה, ומבטא באופן הראוי את מורת הרוח החברתית מהפגיעה בערכים חברתיים".<sup>266</sup> מטעם זה חשוב לשמור עליו כעקרון מרכזי בהחלטה השיפוטית בדבר העונש. שלישית, בעת מתן גזר הדין, קשה יותר להעריך מה תהיה מסוכנותו של הנידון בשלב מאוחר יותר, לאחר שהוא ירצה תקופת מאסר. לפיכך, החלטה הבוחנת את מסוכנותו בשלב זה תהיה פחות מדויקת מהחלטה שתתקבל מאוחר יותר.

מטעמים אלו נכון לקדם מדיניות זו באמצעות הדינים העוסקים בשחרור מוקדם. ואכן, גם כיום שיקולים מערכתיים מטופלים במסגרת החלטות על שחרור ממאסר. כך, לדוגמא, ההתמודדות עם הצפיפות במתקני הכליאה נעשית באמצעות הסמכת נציב שירות בתי הסוהר לשחרר אסירים "שחרור מנהלי" מקום בו מצבת האסירים עולה על תקן הכליאה.<sup>267</sup> בדומה, ועדות השחרורים מופקדות על קיצור מאסרים תוך איזון בין שיקולי הסיכון הנשקף מהאסיר, שיקולי שיקומו ושיקולים אחרים.<sup>268</sup> לפיכך, הוועדה סבורה שהכלי המרכזי להתאמת משך המאסר לסיכון הנשקף מהעבריין טמון בהפעלה נכונה של ועדות השחרורים, והענקת סמכויות מתאימות לוועדות אלו, תוך שיפור עבודתם של הגורמים המסייעים לעבודת הוועדות ולשיקום האסירים. בפסקאות הבאות יפורטו המלצות אלו. נבקש לציין כבר עתה כי ההמלצות שיתוארו להלן אינן מתייחסות לתקופות מאסר קצרות של עד שנה אשר לגביהן קיימת המלצה נפרדת של הוועדה.

#### ב. ייעול עבודת ועדות השחרורים

כפי שציינה עו"ד פלמור בדוח שהוזכר לעיל, אופן קיום דיוני ועדות השחרורים כיום לקוי במספר היבטים. ימי הכליאה העודפים הנגרמים בשל עיכובים ניכרים בהבאתם של אסירים לדיונים בנושא השחרור המוקדם, אינם רק פוגעים פגיעה קשה באפשרות של האסירים להשתחרר במועד המוקדם ביותר האפשרי מבחינה מהותית אלא גם מביאים להוצאות כלכליות מיותרות של המדינה שמעמיסות על בתי הכלא הצפופים ממילא. היעדר תכנון ותיאום מראש בין הגורמים הרבים המעורבים בתהליך והעומס הרב מביאים לניהול לא יעיל של יום הדיונים. התוצאה היא כי

<sup>266</sup> ראו דו"ח ועדת גולדברג, לעיל ה"ש 24, בעמ' 10.

<sup>267</sup> סעיף 68 לפקודת בתי הסוהר.

<sup>268</sup> ראו סעיף 9 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.



בעניינם של מחצית מהאסירים חסרים נתונים שיאפשרו לקבל החלטה כבר בדיון הראשון. מצב זה מחייב שינוי. הוא פוגע בזכותם של האסירים שעניינם יובא בפני ועדת השחרורים במועד, ופוגע באסירים אשר ניתן היה לשחררם אלמלא הליקויים. הוא מגדיל את מספר הכלואים ואת עלויות הכליאה. יתרה מכך, כאשר אסיר בר-שיקום שהיה צפוי להשתחרר בתום ריצוי שני שלישים ממאסרו אינו משתחרר בשל עיכובים וסחבת בירוקרטית וממשיך לרצות את עונשו בכלא, שיקומו עלול להיפגע, בשל ההשפעה השלילית של הכליאה על השיקום ונוכח צמצום תקופת השחרור על-תנאי, במסגרתה ניתן לפקח על השתתפותו בהליכי שיקום. עקב כך, נחלש המעמד של אינטרס השיקום בהליך קבלת ההחלטות של הוועדות. לצורך העניין, נדמה שבאופן התנהלות זה של הוועדות יש משום פגיעה בהגשמת התכלית שלשמה הוקמו מלכתחילה. לפיכך הוועדה ממליצה ליישם את עקרונות ההצעות בדוח פלמור, תוך ביצוע השינויים המחויבים בהתאם לתיאום עם משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובראשן - הקמת גוף שיהיה אחראי מבחינה מנהלית על עבודת ועדות השחרורים ויתאם בין הגופים השונים.

### ג. הרשות לשיקום האסיר

הרשות לשיקום האסיר, שהוקמה בשנת 1983 כתאגיד סטטוטורי עצמאי, נועדה למלא מספר תפקידים.<sup>269</sup> עיקר עבודתה מתרכזת בשלושה ערוצים מרכזיים –

(1) בבתי הכלא – שם יועצי הרשות מאתרים אסירים מתאימים, מאבחנים אותם ומכינים עבורם תכנית שיקום בקהילה לקראת שחרורם. במסגרת זו, מכינים היועצים חוות דעת לועדת השחרורים לכלל האסירים עמם נפגשו.

(2) טיפול בקהילה – לאחר השחרור מקבל האסיר המשתחרר לביתו טיפול פרטני וקבוצתי, סיוע בתעסוקה ותמיכה לבני משפחתו.

(3) הפעלת הוסטלים – שלב מעבר בן כ-21 חודשים בין הכלא לקהילה לאסירים בעלי מאפיינים המוגדרים כמורכבים, שהם בדרך כלל חסרי מקורות תמיכה משפחתיים או חברתיים.

מעבר לכך, לצד גורמים אחרים, אחראית הרשות גם לשיקום מגזרים בעלי מאפיינים יחודיים (נערים, נשים, דתיים, עברייני מין) וכן לפיקוח אלקטרוני.<sup>270</sup>

אחת המטרות שהרשות הגדירה לעצמה לשנים הבאות היא "מתן מענה שיקומי הולם לכלל האסירים המשתחררים במדינת ישראל ובני משפחותיהם".<sup>271</sup> אולם גם

<sup>269</sup> סעיף 3 לחוק הרשות לשיקום האסיר. ראו גם סקירה מלאה על פעילות רש"א בסעיף ג.11.2 לדו"ח זה.  
<sup>270</sup> סקירת פעילות רש"א, מכתב מנכ"ל הרשות ליו"ר הוועדה מיום 6.12.12 (להלן: סקירת פעילות רש"א).  
<sup>271</sup> דו"ח רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 13.

הרשות מסכימה כי היא רחוקה מאוד מלהשיג מטרה זו. הרשות מתקשה למלא את תפקידה, באופן הפוגע בשחרור האסירים במספר מישורים:<sup>272</sup>

(1) תכניות שיקום רק לחלק מהאסירים – לטענת הרשות, בשל משאביה המוגבלים, רק כ-60% מכלל האסירים שמשחררים (בשחרור על-תנאי או לאחר ריצוי כל תקופת המאסר) זוכים לתכנית שיקום, ומתוכם כ-20% עושים זאת במסגרת פרטית ולא במסגרת מלאה של רש"א.<sup>273</sup> רכזי השיקום, שמכינים תכניות שיקום ואחראים לפקח על מימושו, פועלים כיום ב-46 ישובים בלבד. אסירים שמתגוררים בישובים שבהם אין רכז שיקום, בדרך כלל לא זוכים שתוכן בעניינם תכנית שיקום. על פי נתוני רש"א, קיים כיום מחסור של כ-40 רכזי שיקום, חלקם בערים מרכזיות וגדולות. המחסור מורגש במיוחד במגזר הערבי והבדואי, שם אסירים מתקשים מאוד לקבל מענה שיקומי בקהילה. יתר על כן, מאחר והכנת תכניות השיקום מתבצעת כאשר האסיר נמצא בחופשה ונפגש עם רכז השיקום, אסירים שאינם זכאים לחופשות אינם זוכים במרבית המקרים לתוכנית שיקום.

(2) משקמים פרטיים - בשל הפריסה החלקית של רכזי השיקום, נאלצים אסירים רבים להסתייע בגורמים פרטיים, שמכינים תכניות שיקום תמורת תשלום. בשנת 2010 שוחררו 250 אסירים בשחרור על-תנאי בזכות תכניות שיקום פרטיות.<sup>274</sup>

(3) עיכובים בעבודת רכזי השיקום – עפ"י דוח פלמור, כ-50% מהדחיות של דיוני ועדות השחרורים שנבדקו הם מכיוון שלא הוכנה במועד תכנית של רש"א.<sup>275</sup>

(4) ישנו מחסור גם ברכזי תעסוקה, מה שמקשה על שילוב אסירים משוחררים בעבודה.

(5) קיים מחסור בהוסטלים – למשל, לעברייני מין בעלי מסוכנות מינית גבוהה, למחוסרי דיוור, הוסטלים סגורים למחצה שבהם יוכלו האסירים לשהות רק חלק מהיום ועוד.

(6) מענה חלקי בלבד למשפחות האסירים – רק מיעוט מילדי האסירים זוכה להשתתף ב'פרויקט חונכות'. בנוסף, לא ניתנת כלל תמיכה לבנות הזוג של האסירים ולהוריהם.

מכלל האמור לעיל עולה כי הרשות לשיקום האסיר אינה מכינה תכניות שיקום לכלל האסירים הפוטנציאליים. כיום, כ-2,000 אסירים בשנה זוכים למענה שיקומי על-ידי

<sup>272</sup> ראו סקירת פעילות רש"א, לעיל ה"ש 270 וכן אורי טל-ספירו **נתונים בנושא שיקום אסירים** (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2011).

<sup>273</sup> דוח רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 34-36.

<sup>274</sup> טל-ספירו, לעיל ה"ש 272, בעמ' 4. ראו גם סעיף II.ג.2. לעיל.

<sup>275</sup> דוח פלמור, לעיל ה"ש 260, בעמ' 10.

רש"א, כאשר הפוטנציאל הקיים גבוה יותר.<sup>276</sup> בין הרשויות יש מחלוקת בשאלה אם הסיבה העיקרית לתפקוד לקוי זה מצויה במחסור בתקציב ראוי, במבנה הרשות לשיקום האסיר ושיוכה המוסדי או שניהם. בלא להיכנס למחלוקת זו, מוסכם על הכול כי קיומו של גוף יעיל המופקד על שיקום אסירים ואשר לו יוקצו המשאבים המתאימים למילוי המשימה הוא כעת צורך ראשון במעלה. מילוי צורך זה יאפשר לשחרר שחרור מוקדם מספר רב יותר של אסירים ולהמשיך את הרצף הטיפולי עד לשיקום מלא של אותם אסירים, באופן שימנע מהם מלשוב למעגל העבריינות. מובן כי אם אסירים נוספים יקבלו תכניות טיפול ושיקום, ייחסכו לקופת המדינה לא רק עלויות כליאתם, אלא גם העלויות הגבוהות שיגרמו עקב חזרתם בשיעורים גבוהים יותר למעגל הפשיעה.

ביוני 2010 החליטה הממשלה לבטל את מעמדה של רש"א כתאגיד סטטוטורי ולהעביר את פעילותה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.<sup>277</sup> מטרת המהלך הייתה לייעל את הליך הטיפול באסירים באופן שייצור רצף שירותים לאסיר ולבני משפחתו, שהרי שני הגופים עוסקים בעניינים דומים.<sup>278</sup> למהלך קמה התנגדות, בין היתר בקרב עובדי רש"א, ולכן ההצעה, שהוגשה במסגרת חוק ההסדרים בשנת 2010 לא עברה בחקיקה. הוועדה אינה נוקטת עמדה בשאלת זהות הגוף האחראי על שיקום אסירים, מבנהו ושיוכו המוסדי ואף נמנעת מלקבוע אם מחסור בתקציבים מהווה הגורם הבלעדי לבעיות התפקודיות של רש"א. עם זאת, מבקשת הוועדה להתריע על הפגיעה הקשה שהמשך ההקפאה בהעברת המשאבים הנדרשים לגוף המופקד על שיקום אסירים גורמת - הן בכל האמור בזכויות האסירים והן בהשגת מטרות צמצום הכליאה וייעול הליך השחרור שכאמור מוסכמים על הכול. יהיה הפתרון שהגורמים המוסמכים יגיעו אליו אשר יהיה, עליו להיות מאושר ולהתבצע בהקדם האפשרי. יש לדאוג לכך שהגוף המופקד על שיקום אסירים יקבל משאבים שיתנו מענה הולם לכל אותם ליקויים שנסקרו לעיל. פעולה זו תביא לצמצום העלויות המוקצות למערך הענישה, שכן היא תאפשר שחרור במועד של אסירים שניתן היה לשחררם אילו רש"א הייתה מבצעת את תפקידה. כל עוד לא מושלם המהלך, יש להבטיח כי המשקמים הפרטיים, שבהעדר חלופה ציבורית פעילותם היא בבחינת הרע במיעוטו, יפעלו תחת פיקוח ציבורי כלשהו.

#### ה. ריצוי מאסר בבתי מעבר

כדי לקדם את שיקומם של אסירים ולצמצם את ההשפעות הקרימינווגניות של המאסר והעלויות האחרות שלו, דעת רוב חברי הוועדה היא כי יש להסמיך את ועדות השחרורים להורות על העברת אסירים שנדונו לתקופות מאסר של למעלה משנה להמשך ריצוי מאסרם

<sup>276</sup> דברי מנכ"ל רש"א, שבתאי ארטוב, יום עיון שחרור מוקדם ושיקום אסירים, לשכת עורכי הדין (8.7.13). נזכיר עוד כי בנוסף לאסירים המטופלים ע"י רש"א, כ-12% מהאסירים המשתחררים בשחרור מוקדם מטופלים בתכניות פרטיות.

<sup>277</sup> ראו החלטה 2084 של הממשלה ה-32 "שיפור אופן הקצאת המשאבים הממשלתיים לשיקום אסירים" (15.7.2010).

<sup>278</sup> ראו דברי ההסבר לפרק ו' להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009. זמין ב- <http://www.shituf.gov.il/discussion/317>

בבתי מעבר החל משנה לפני תום שני שלישים מתקופת מאסרם, ולא לפני שהאסיר ריצה מחצית מתקופת המאסר. בתי המעבר יפעלו כמרכזים של שיקום ושילוב בחברה, הפועלים כמו חלק מההוסטלים הקיימים כיום. בשונה ממרבית מרכזי הטיפול המשמשים כיום כהוסטלים לשיקום אסירים משוחררים, האסירים בבתי המעבר יחויבו לשהות מרבית שעות היממה בבית המעבר. מטרת בתי המעבר היא יצירת שכבת מדרג בין בית הסוהר לבין החזרה לקהילה, וזאת באמצעות הכשרה לתעסוקה, גמילה וטיפול שיקומי בהתאם לצרכי האסיר, כך שיוכל להשתלב בקהילה במהירות כאדם פעיל, יצרני ושומר חוק, באופן שירחיק אותו מהעולם העברייני ויקטין את ההסתברות שיפשע פעם נוספת. בית המעבר כשמו כן הוא, הית שמיצר מעבר הדרגתי מהכלא לשחרור באמצעות יצירת רצף טיפולי מהכלא, למסגרת סגורה באופן חלקי ומשם לחברה, בתום תקופת המאסר או במסגרת שחרור על-תנאי בחלוף שני שלישים מהמאסר לפי החלטה של ועדת השחרורים. בזמן שהייה בבתי המעבר יעברו האסירים הליכי גמילה, שיקום והליכים אחרים שסייעו בשילובם בחברה כגון מציאת תעסוקה ורכישת כישורים שיאפשרו להם להשתלב בשוק העבודה. במקרים בהם אין צורך בשיקום, יועסקו האסירים בלא שכר בעת שהותם בבית המעבר בעבודות למען הקהילה, במסגרת דומה לזו של שירות למען הקהילה, וישונו בבתי המעבר בתום יום העבודה. העברת האסירים תתבצע בתנאים, כמו שחרור על-תנאי ממאסר, כך שניתן יהיה להשיב אסירים שיפרו תנאים אלו להמשך ריצוי המאסר בכלא. ועדת השחרורים תורה על העברת אסיר לבית מעבר רק אם הסיכוי שהאסיר ינסה להימלט נמוך ואם הסיכון הנשקף ממנו עקב המעבר נמוך.

להעברת אסירים לריצוי עונשם בבתי מעבר מספר יתרונות:

1. שיקום ושילוב בחברה - בשל הדגש על הליכי השיקום והשילוב בחברה במקום על הרכיב הבטחוני של הכליאה, בתי המעבר יוכלו לסייע בשילובו של האסיר בחברה בצורה הדרגתית, ולצמצם את שיעורי הרצידיביזם של האסירים.
2. בשל אופיים של האסירים שיועברו לבתי המעבר, ובשל מאפייני המסגרת, האפקט הקרימינוגני של בתי המעבר יהיה קטן בהרבה מהאפקט של הכלא, וכך שיעורי הפשיעה של המשוחררים צפויים להיות קטנים יותר. עצם הרחקתם של אסירים ברי שיקום מאלו שהסיכויים לשיקום נמוכים יותר מגבירה את הסיכוי לשיקום מוצלח של חברי הקבוצה הראשונה.
3. עלות - מכיוון שבתי המעבר לא יהיו מתקן בטחוני, העברת האסירים תוכל לצמצם מאוד את העלויות הגואות של הכליאה. כיום, על פי נתוני רש"א, עלות החזקת אסיר בכלא גדולה פי 2.5 עד פי 6 מעלות טיפול אינטנסיבי בהוסטל,<sup>279</sup> ויש להניח כי עלות טיפול באסיר בבתי המעבר תהיה דומה לעלות הטיפול בהוסטל. את המשאבים שיתפנו ניתן יהיה להפנות לפעולות המיועדות לצמצום העבריינות כגון חיזוק מערך המבחן ומערך שיקום העבריינים. בהקשר זה יש לציין כי חלקם של האסירים בבתי המעבר יוכלו לעבוד (תחת תנאים מגבילים) ולהשתכר בהתאם, דבר המשפיע הן על עלות אחזקתם הישירה והן על עלויות עקיפות כגון קצבאות ביטוח לאומי לסוגיהן.

<sup>279</sup> היים אילוז-אילון שיקום מול כליאה: היבטים כלכליים (2010) זמין ב-

[http://www.cwv.gov.il/Documents/EilatCon5/ChaimIluzAyalon\\_PrisonersRehab.pdf](http://www.cwv.gov.il/Documents/EilatCon5/ChaimIluzAyalon_PrisonersRehab.pdf)

4. פגיעה קטנה יחסית בעקרון ההלימה תוך שימור אופייה של הענישה כשלילת חירות והצורך בהרחקה מן הציבור - בתי המעבר יהיו מתקנים סגורים למחצה, והאסירים שישוחררו ברישיון לבתי המעבר יצאו מהם רק לפעילות שתידרש בהתאם לתוכנית השיקום, הטיפול או התעסוקה שתקבע להם על ידי הממונים. לפיכך, נשמר אופיה של הענישה כשלילת חירות שהיא מהותו של עונש המאסר. הגבלת ההעברה לבתי המעבר לאסירים שהסיכון הנשקף מהם נמוך, ולאסירים שהסיכוי שימלטו נמוך תצמצם את החשש שהמעבר יפגע בצורך להרחיק עבריינים מסוכנים מן הציבור. הערכה כזו, הנעשית אחרי שהאסיר ריצה לפחות מחצית מעונש המאסר שנגזר עליו, הינה מבוססת יותר מזו שניתן היה להעריך בעת גזירת הדין.

### **(1) מאפייני בתי המעבר**

בתי המעבר יתפקדו כמסגרת פנימייתית שמשמשת מעבר מחיי הכלא לחיי הקהילה, בדומה להוסטלים אשר פועלים כיום בפיקוח שירות המבחן או הרשות לשיקום האסיר. האסירים ברישיון ישהו במתקני בתי המעבר במהלך רוב שעות היממה ובכלל זה, גם בלילות. במהלך השעות בבתי המעבר יהיה על האסירים לפעול בהתאם להוראותיו של הגורם המופקד על הפיקוח על תנאי השחרור במשרד הרווחה. במסגרת שהותם בבית המעבר יקבלו האסירים טיפול המותאם לצרכיהם כדי לסייע להם לשוב לחברה ובמקרים המתאימים להשתלב בתעסוקה. כך יהיו בתי מעבר שיתמקדו בגמילה מסמים, במניעת אלימות, בשיקום עברייני מין, בהכשרת אסירים לשוק העבודה ועוד. אסירים שאינם זקוקים לשיקום או טיפול במהלך שהותם בבתי המעבר, יועסקו בהוסטל או מחוצה לו, בדומה לעבודת שירות, ויחזרו להוסטל בתום יום העבודה.

### **(2) הפקעת השחרור לבית המעבר**

האסיר ישהה בבית המעבר עד תום תקופת המאסר שנקצבה לו או עד שחרורו המוקדם, אם ועדת שחרורים תחליט לשחררו. ועדת השחרורים תוסמך לבטל את ההעברה או לשנות את תנאיה במקרים שיקבעו בחוק. בנוסף, הוועדה ממליצה לשקול אם יש מקום להסמיך גם גורם מנהלי להפסיק ריצוי עונש מאסר בבית מעבר, בדומה לסמכות ההפסקה המנהלית של עבודת שירות.

### **(3) המלצות הוועדה לעניין בתי מעבר**

הוועדה ממליצה להוסיף בחוק שחרור על-תנאי ממאסר סמכות לוועדת שחרורים לשחרר אסיר לבית מעבר, כמפורט להלן:

(1) מהו בית מעבר - בית מעבר הוא מתקן דמוי הוסטל, המיועד לאסירים שישוחררו לפי סמכות מיוחדת זו (ואולי גם לאסירים שישוחררו בתום שני שליש). בית מעבר יאפשר לאסירים השוהים בו לצאת במהלך שעות היום לפעילות תעסוקתית או אחרת בהתאם לכללי המקום ולתנאי השחרור שנקבעו להם, וכן לתקיים בתוך בית המעבר פעילות טיפולית, שיקומית או תעסוקתית. האסיר ישהה בבית מעבר במשך מרבית שעות היממה.

(2) מועד שחרור אפשרי לבית מעבר - סמכות ועדת שחרורים לשחרר אסיר לבית מעבר תהיה לגבי אסיר הנושא מאסר לתקופה של שנה או יותר, בהגיעו למועד של שנה לפני שהשלים ריצוי שני שלישים ממאסרו, ובלבד שריצה לפחות מחצית ממאסרו.

(3) תנאים מהותיים לסמכות הוועדה לשחרר לבית מעבר – האסיר ראוי לשחרור, לא נשקפת ממנו סכנה לציבור ואין חשש שיימלט מבית המעבר (או שלא ישוב אליו בשעה שנקבעה לכך בכל יום).

(4) תנאי לאסיר המשוחרר לבית מעבר - אסיר ששוחרר לבית מעבר יהיה במעמד של אסיר ברישיון / אסיר ששוחרר על-תנאי, ויחולו לגביו התנאים בסעיף 13 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר ובנוסף תנאים אלה: ישהה בבית המעבר במרבית שעות היממה, יקיים את נהלי בית המעבר וישתתף בתוכניות טיפוליות, שיקומיות או תעסוקתיות בהתאם להנחיות שירות המבחן או הרשות לשיקום האסיר.

(5) תעשה חשיבה נפרדת בכל הנוגע לאסירים קטינים בהקשר זה, שתביא בחשבון את השוני במאפיינים, בשירותים ובצרכים של אוכלוסיית הקטינים.

#### הצעה ראשונית לתיקון חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א - 2001

##### **1. תיקון סעיף 1 – הוספת הגדרה "בית מעבר":**

בית מעבר - מתקן לאסירים המשוחררים על-תנאי לפי סעיף 5א לחוק, ואשר מתקיימת בו פעילות טיפולית, שיקומית או תעסוקתית.

##### **2. הוספת סעיף 5א - העברת אסיר לבית מעבר:**

(א) אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שנה, שנשא לפחות מחצית מתקופת מאסרו ובתוך שנה או פחות ישלים נשיאת שני שלישים מתקופת מאסרו, רשאית ועדת שחרורים או ועדת שחרורים מיוחדת, לבקשתו, להעבירו לבית מעבר בפיקוח שירות המבחן או הרשות לשיקום האסיר; ואולם לא תורה הוועדה על העברה כאמור אלא אם כן שוכנעה כי האסיר ראוי לכך, כי העברתו אינה מסכנת את שלום הציבור וכי אין חשש של ממש שהוא ינסה להימלט מבית המעבר.

(ב) דינו של מי שהועבר לבית מעבר כדין אסיר ששוחרר בתנאים הקבועים בסעיף 13 ובנוסף ההעברה מותנית בכך שהאסיר ישהה בבית המעבר במרבית שעות היממה, יקיים את נהלי בית המעבר וישתתף בתוכניות טיפוליות, שיקומיות או תעסוקתיות בהתאם להנחיות שירות המבחן או הרשות לשיקום האסיר.

#### **(4) דעת המיעוט**

(חברי הוועדה עו"ד רז נזרי, עו"ד חיים ויסמונסקי, גונדר עופרה קליגר, תת-ניצב אורי מכלוף)

אנו רואים חשיבות רבה בבחינת אפשרויות לגיוון דרכי הענישה שבית המשפט יוכל לעשות בהם שימוש, בין היתר כדי לצמצם את מספר האסירים ולהתאים טוב יותר

בין העבירה והנידון לעונש שנגזר עליו. אולם, הוספת מסלול שמשמעותו קיצור נוסף של המאסר בשלב שאחרי גזירת הדין ולפני השחרור המוקדם מכח חוק שחרור על-תנאי ממאסר, מגבירה את חוסר הוודאות לגבי מידת העונש שנגזר ומגדילה את הפער בין העונש שגוזר בית המשפט לבין העונש שמרצה הנידון בפועל. חוסר וודאות כזה, עלול להוביל לפגיעה ברכיב ההרתעה שבענישה ובאמון הציבור במערכת המשפט. בנוסף, לקיצור כזה, שנעשה לאחר גזר הדין ומצטרף לשחרור שמכח חוק שחרור על-תנאי, יש כדי לפגוע רטרואקטיבית בהלימת העונש שנגזר על ידי בית המשפט למעשה העבירה.

עוד אנו סבורים, כי אין מקום להוסיף תפקיד למערך ועדות השחרורים במתכונתו הנוכחית, וראוי לרכז מאמצים ומשאבים לשיפור עבודתו של מערך זה כדי שייתן מענה הולם לאסירים שסיימו לרצות שני שלישים ממאסרם והם עומדים בתנאי החוק לשחרור המוקדם. בהמשך לכך, אנו רואים **חשיבות רבה בהמלצה** להקצות את המשאבים הנדרשים לשכלול מערך ההוסטלים שניתן יהיה להציע כחלק מהתנאים לשחרור אסיר על-תנאי בתום 2/3 מתקופת מאסרו. שיפור מערך ועדות השחרורים וחיזוק משמעותי של מערך ההוסטלים יאפשר להערכתנו שחרור מוקדם (בתום 2/3) של מספר משמעותי נוסף של אסירים – וגם בכך תהיה תרומה להקטנת מספר הכלואים ולקיצור תקופות המאסר.

### 1. עבודת שירות כחלופה למאסרים קצרים

כאמור, מספר האסירים בישראל, ללא אסירים ביטחוניים, נמצא בעליה מתמדת. במחקר שנערך בשנת 2004 נמצא כי למעלה ממחצית האסירים שהשתחררו באותה שנה נדונו לתקופת מאסר של עד שנה אחת.<sup>280</sup> כיוון שמאסרים קצרים נפוצים כל כך, צמצום השימוש בהם, תוך כדי שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש המוטל על העבריין, עשוי להיות בעל השפעה רבה על מספרי הכלואים ועל דרכי הקצאת המשאבים בענישה.

#### **(1) ענישה בקהילה כחלופה למאסר קצר - רקע תיאורטי**

בתחילה, "ענישה בקהילה" כחלופה למאסר התפתחה כתגובה לחוסר היכולת של בתי הכלא להשיג תוצאות משמעותיות בשיקום של אסירים.<sup>281</sup> עם זאת, במהלך השנים, עם מעבר הדגש של מערכת הענישה משיקום לגמול ומניעה, גם צורתם של עונשים בקהילה

<sup>280</sup> ראו קתרין בן צבי ודור ולק "חוזרים למאסר רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררים בישראל" **צוהר לבית הסוהר** 14, 18 (2011). זמין ב-<http://ips.gov.il/Items/08581/resividizm.pdf>. מהנתונים שנמסרו לוועדה על ידי שירות בתי הסוהר עולה כי בדצמבר 2013, מתוך 8720 אסירים שפוטים (דהיינו לאחר גזר דין) 728 נדונו לתקופות מאסר של עד חצי שנה, ועוד 826 לתקופת מאסר שבין חצי שנה לשנת מאסר בפועל. אולם נתונים אלו ממעיטים מהיקף התופעה של מאסרים קצרים שכן עצורים לא נספרים בנתונים אלו וחלק גדול מהעצורים נדונים אחר כך לתקופות מאסר קצרות שתחילתם נקבעת רטרואקטיבית ליום תחילת מעצרם, ולכן בדיעבד היה מקום להכללתם כאסירים לתקופות קצרות.

<sup>281</sup> Eric J. Wodahl and Brett Garland, *The Evolutions of Community Corrections: The Enduring Influence of the Prison*, 89 THE PRISON JOURNAL 81, 87 (2009).

השתנו בהתאם על מנת להתאים את עצמם למטרות אלו, ובעיקר כדי לספק פתרון זול יותר לענישה. ההערכה היום היא שבארצות הברית בלבד יש כ-5 מיליון איש הנמצאים בעיצומו של תהליך ענישה כלשהו המתקיים מחוץ לכותלי בית הסוהר. אלו כוללים מגוון רחב של עונשים כגון מאסר בית, עבודת שירות, תקופות מבחן, מעקב אלקטרוני ועוד.<sup>282</sup>

בכל האמור בהגשמת תכליות הענישה הקשורות למניעת עבריינות חוזרת (שיקום, הרתעה אישית ומניעה), בחינה השוואתית של השימוש בעונש המאסר הקצר מזה ובשימוש בענישה הקהילתית מזה אינה מציגה אינדיקציות חד-משמעיות באשר ליתרון של אחד מסוגי העונשים על פני השני. אמנם, מחקרים רבים מצביעים על מועדות גבוהה יותר בקרב מי שנדונו למאסרים קצרים לעומת מי שנדונו לענישה קהילתית לתקופה דומה.<sup>283</sup> אולם על מחקרים אלו הועלו ביקורות רבות המתבססות בעיקר על הטענה שבהשוואה שאינה נעשית כחלק מניסוי מבוקר קיימת הטיה מובנית לטובת הענישה הקהילתית, שכן בדרך כלל ענישה קהילתית תוטל על עבריינים בעלי מסוכנות נמוכה יותר וסיכוי נמוך יותר למועדות.<sup>284</sup> ניסוי מבוקר שנערך לאחרונה בשוויץ וכלל מעקב אחר קבוצה של עבריינים אשר חולקו באופן רנדומלי בין מאסר קצר של עד שבועיים לבין עונש קהילתי הראה שלאורך זמן (11 שנים) לא קיים הבדל משמעותי ברמת הרצידיביזם ומאפייני רווחה אחרים (נישואין, מצב סוציו-אקונומי ועוד) בין שתי הקבוצות. החוקרים הסיקו כי רצידיביזם, בניגוד לשיקולים אחרים כגון עלויות מאסר, אינו יכול לשמש כטיעון מוביל בעד ההעדפה של ענישה קהילתית.<sup>285</sup> ואכן, מרבית מחקרי העל (meta analyses), המתבססים על ניתוח של מחקרים רבים, הגיעו גם כן למסקנה שהאינדיקציות לשיעור רצידיביזם נמוך יותר למי שנדון לעונשים בקהילה חלשות מידי מכדי שניתן יהיה להסתמך עליהן.<sup>286</sup> לכך יש להוסיף את הקושי להקיש מתוכניות אחרות שנחקרו בחו"ל לאפקט של הענישה הקהילתית הפרטיקולרית הנהוגה בישראל, לרבות עונש עבודות השירות.

<sup>282</sup> שם, בעמ' 93.

<sup>283</sup> כך לדוגמה במחקרים שבחנו את השפעת סוג העונש על החזרה למעגל העבריינות בין נאשמים שנדונו לעונשים שונים בגין אותה עבירה, נמצא כי אלו שנדונו לעונשי מאסר קצרים היו צפויים לחזור לבצע עבירות בהסתברות גבוהה יותר מאשר הנאשמים שנדונו לעונשים קלים יותר (ראו שוהם, שביט, קאבאליון ועינת, לעיל ה"ש 8, בעמ' 115); גם מחקרים שנערכו בפילנד, הולנד, אוסטרליה וארה"ב הראו כי רמת הרצידיביזם לאחר חמש שנים בקרב עבריינים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות גדולה בהשוואה לנאשמים שהוטל עליהם עונש קהילתי כלשהו (ראו Martin Killias et al., *How Damaging Is Imprisonment in the Long Term? A Controlled Experiment Comparing Long-Term Effects of Community Service and Short Custodial Sentences on Re-Offending and Social Integration*, 6 J EXP. CRIMINOL. 115, (2010) 117).

<sup>284</sup> שם, בעמ' 118.

<sup>285</sup> שם, בעמ' 128.

<sup>286</sup> לסקירה ראו PAULA SMITH, CLAIRE GOGGIN, & PAUL GENDREAU, *THE EFFECTS OF PRISON SENTENCES AND INTERMEDIATE SANCTIONS ON RECIDIVISM: GENERAL EFFECTS AND INDIVIDUAL DIFFERENCES* (Public Works and Government Services, Canada, 2002) <http://publications.gc.ca/collections/Collection/JS42-103-2002E.doc>.

בהשוואה לחלופות ראו DAVID B. WILSON, LESSONS LEARNED ABOUT REDUCING RECIDIVISM FROM RESEARCH ON CORRECTIONAL AND JUVENILE DELINQUENCY PROGRAMS (2009) -

<http://gemini.gmu.edu/cebcp/Briefings/Wilson.pdf>



בארץ, מצאנו מחקר אחד הבוחן את שיעור המועדות של ניזונים לעבודת שירות. במחקר הושוותה קבוצת אסירים שנגזרו עליהם בשנת 1991 עד שישה חודשי מאסר בפועל לקבוצה של עובדי שירות שנגזרו עליהם עד שישה חודשי עבודות. נמצא כי במהלך ריצוי העונש, שיעור עובדי השירות שביצעו עבירות בעת ריצוי עונשם היה גבוה במקצת משיעור האסירים שנדונו לתקופות קצרות וביצעו עבירות בזמן מאסרם. אולם נתון זה נובע ככל הנראה מהגבלת יכולתם של האסירים לבצע עבירות בעת מאסרם, ומכך שתקופת המאסר הממוצעת במחקר הייתה קצרה מהתקופה הממוצעת של ריצוי עונש בעבודת שירות. כאשר נבחן שיעור המועדות לאחר סיום ריצוי העונש נמצא כי מועדותם של עובדי השירות קטנה בכמחצית מזו של האסירים שהשתחררו.<sup>287</sup> המחברת מסיקה מנתונים אלו כי ענישה בקהילה במסגרת עבודת שירות עדיפה על מאסר.<sup>288</sup> עם זאת, גם נתונים אלו מחייבים התייחסות זהירה שכן יש להניח שלעבודת שירות נבחרו מראש מבצעי עבירות אשר יש חשש קטן יותר שיחזרו לסורם.

יצוין כי הצורך במניעת רצידיביזם אינו השיקול התוצאתני היחיד בבחירת מדיניות ענישה. גם הנזקים למשפחתו של הנידון והסוציאליזציה השלילית בבתי הכלא, הם נזקים שניתן למנוע או לצמצם באמצעות שימוש בחלופות. כך, בדברי ההסבר להצעת החוק שהובילה לאימוץ עבודת השירות בישראל נומק הצורך במנגנון זה בין היתר ב"מגרעות ההרסניות של המאסר".<sup>289</sup> יש להניח כי ענישה בקהילה אכן מקטינה את הפגיעה במשפחתו של העבריין ובקהילתו.

לפיכך, בעוד שאין בידנו מידע מוצק לבסס את המסקנה כי עבודת שירות ותחליפים אחרים למאסר מצמצמים רצידיביזם, יש להיזהר מלהסיק כי לענישה בקהילה, ובייחוד לענישה שלה מרכיב שיקומי, אין השפעה חיובית. סביר להניח שלפחות חלק מהתוכניות החלופיות מצמצמות את הרצידיביזם והנזקים הסביבתיים של הענישה, גם אם בשלב זה לא ניתן לבסס מסקנה זו במחקר. לכך יש להוסיף את המאפיינים הייחודיים של המקרה הישראלי. במקרים רבים בישראל נאשמים מוחזקים קודם במעצר ורק לאחר הליך ממושך נבלע המעצר בתוך תקופת המאסר, כך שבחלק ניכר מתקופת הכליאה הנאשם נמצא במעמד של עצור. למעשה, כרבע מהכלואים בישראל בשנים האחרונות בגין עבירות פליליות הם עצורים וסביר להניח ששיעור העצורים גדול יותר ככל שעניינו בעבירות קלות יותר (שאז תקופת המאסר בתום המעצר קצרה יותר).<sup>290</sup> מנתוני 2013 ו-2014 עולה כי שיעור העצורים מבין הכלואים בשל עבירות פליליות גבוה יותר ועומד על כ-30%.<sup>291</sup> בשלב המעצר, הנאשם אינו זוכה להתייחסות טיפולית או שיקומית, לה זוכים חלק גדול

<sup>287</sup> ראו בלהה שגיב ריצוי מאסר בעבודת שירות – כמודל לחלופה למאסר עמ' 126-127 (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים, 1997).

<sup>288</sup> שם בעמ' 274.

<sup>289</sup> הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 25), התשמ"ו-1986, ה"ח 1776.

<sup>290</sup> משירות בתי הסוהר נמסר לוועדה כי בשנת 2012 היו בישראל 9393 אסירים פליליים ועוד 3137 עצורים בגין עבירות פליליות. גם בקרב האסירים הבטחוניים היחס דומה: כ-3350 אסירים ועוד 1375 עצורים.

<sup>291</sup> מנתונים שהעביר רת"ח תקציבי שב"ס במשרד לבטחון פנים עולה כי ביום 28.8.2014 היו בשב"ס 4,120 עצורים פליליים ו-8,634 אסירים פליליים מתוך מספר כולל של 12,754 כלואים פליליים. בתקופה שבין ינואר 2013 לבין אוגוסט 2014 נע שיעור העצורים מתוך כלל הכלואים הפליליים סביב 30%.

מהאסירים. כאשר הנאשם נדון למאסר קצר בתום ההליך נגדו, תקופת המעצר מקוזזת, 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 תוכניות טיפול לאסירים הנדונים לתקופות קצרות בשל היעדר פרק הזמן הדרוש ליצירת תהליך שיקומי משמעותי.<sup>292</sup> לאור נתונים אלו אסירים במאסרים קצרים לא זוכים להצטרף לתוכניות שיקום כלל. גם מטעם זה, לחלופות יתרון על פני המאסרים בהיבט השיקומי.

לאור הקושי בקביעה חד-משמעית של יתרון של אחד מסוגי העונשים על פני השני, הדיון סביב הרחבת השימוש בעבודות שירות, והרחבת השימוש בחלופות אחרות למאסר כגון מאסרי בית (בפיקוח אלקטרוני או פיקוח אחר) מתמקד בהתאמת העונשים לעקרון ההלימה ושיקולים מערכתיים וכלכליים. השאלה אם ניתן להרחיב את השימוש בעבודות שירות (או חלופות אחרות של טיפול בקהילה) תוך שמירה על עקרון ההלימה, שנויה במחלוקת. יש הטוענים שעונש המאסר הקצר, הניתן על עבירות חמורות פחות, בשים לב לתוצאותיו החמורות על הנאשם ולבני משפחתו, הוא עונש חמור מדי שאינו מהווה תגובה צודקת ומאוזנת למעשיו של העבריין. במובן זה ניתן לטעון שיהיו מקרים לא מעטים בהם מאסרים קצרים אינם תואמים את עקרון ההלימה הקובע כי חומרת העונש שיוטל על העבריין תהיה בהתאם למעשיו.<sup>293</sup> כך, עמדת לשכת עורכי הדין לפיה יש להסתפק בעבודות שירות כעונש מרבי בעבירות שאינן כוללות מחשבה פלילית (כגון עבירות של גרימת מות ברשלנות), ובמקרים רבים יותר של נידונים שלא היו מעורבים בעבר בעבריינות או כשישנן נסיבות מקלות אחרות, נשענת על גישה זו.<sup>294</sup> על כך יש להוסיף כי מבחינה עיונית גם במקרים בהם עונש המאסר הקצר מקיים את עקרון ההלימה, אין הדבר שולל את האפשרות להטיל עונש חלופי אשר יעמוד גם הוא בעקרון ההלימה.

בעוד שתיתכן מחלוקת בנוגע לשאלה אם עקרון ההלימה מצדיק הרחבה של השימוש בענישה בקהילה, אין ספק ששיקולים כלכליים ומערכתיים מובילים לתוצאה זו. אחד המניעים העיקריים לפיתוח של תוכניות חלופיות למאסר הוא הצפיפות הרבה בבתי הסוהר, במיוחד לאור מגמת החמרה בענישה שליוותה את אימוץ המודל הגמולי והמניעתי כעקרונות מנחים בענישה בעשורים האחרונים בעולם. לצפיפות בבתי הסוהר יש השלכה על אופן ריצוי המאסר, הפגיעה בכבודו של העבריין והנזקים הנלווים הנגרמים לו כתוצאה מריצוי העונש בתנאים אלה, וזאת בנוסף להוצאות הכלליות הכבדות

<sup>292</sup> ראו דו"ח רש"א, לעיל ה"ש 43, בעמ' 39.

<sup>293</sup> Wodahl and Garland, לעיל ה"ש 281, בעמ' 97.

<sup>294</sup> ראו למשל את הצעתו של יושב-ראש לשכת עורכי הדין להארכת עבודות השירות לתקופה של עד 18 חודשים כפי שבאה לידי ביטוי במכתבו לוועד המרכזי של הלשכה (אילן סופר **טיוטת הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 100) (הארכת התקופות לנשיאת עונש מאסר בעבודות שירות) התשס"ח-2008** (מכתב מיום 24.9.2008) זמין ב-

[www.israelbar.org.il/UploadFiles/community\\_service\\_law\\_proposal\\_2008.pdf](http://www.israelbar.org.il/UploadFiles/community_service_law_proposal_2008.pdf) (להלן: הצעת הארכת תקופות עבודות השירות).

הנגרמות כתוצאה מכך.<sup>295</sup> גם בישראל השיקול המרכזי באימוץ עבודות השירות היה הצורך בצמצום הצפיפות בבתי הסוהר.<sup>296</sup> במובן זה הטלת עונש המאסר הקצר על מי שהורשע בביצוע עבירה קלה באופן יחסי רק מגבירה את הצפיפות וזאת לאור ריבוי המאסרים הקצרים.

לאור כל האמור, הוועדה סבורה כי יש לשאוף להרחבת השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש הקהילתי שיוטל על העבריין.

## (2) חלופות למאסר בדוח ועדת גולדברג

הצעת הרוב של ועדת גולדברג לא התייחסה בהרחבה לנושא החלופות למאסר. דעת הרוב הבהירה כי עקרון ההלימה אינו מחייב הטלת עונשי מאסר על עבריינים.<sup>297</sup> עוד הוצע בדוח להרחיב את השימוש בעבודות שירות, במקום מאסרים לריצוי מאחורי סורג וברית, באמצעות הארכת משך עבודות השירות המרבי מחצי שנה לתשעה חודשים.<sup>298</sup> חלק זה בהצעת הרוב לא אומץ בחקיקה שנחקקה בעקבות הדוח.<sup>299</sup> הצעות אחרות להרחבת השימוש בעבודות שירות עולות מפעם לפעם.<sup>300</sup> אולם מאז 1986, לא הוארכה תקופת עבודות השירות, ולא חל שינוי גדול באופן השימוש בחלופה זו. לענייננו חשוב לציין כי הצעת הרוב בוועדת גולדברג כללה גם הוראה המבהירה כי אין לגזור עונש מאסר אלא אם חומרת המעשה ואשמו של הנאשם אינם מתיישבים עם עונש קל יותר,<sup>301</sup> אולם בוועדת החוקה, חוק ומשפט הוחלט שלאור עיגונו של עקרון ההלימה כעקרון המנחה בענישה, הבהרה זו אינה נדרשת, וההוראה לא נכללה בסופו של דבר בתיקון שעבר.

## (3) עבודת שירות כחלופה למאסר - היסטוריה חקיקתית

כבר בשנת 1927 עוגנה בחקיקה האפשרות להטיל על מורשע בעבירה לבצע עבודות כחלופה למאסר.<sup>302</sup> הפקודה המנדטורית קבעה כי המשטרה רשאית להעסיק מי שנדון לתקופת מאסר שאינה עולה על שלושה חודשים בעבודה מחוץ לכלא, במקום שירצה את עונש המאסר בפועל. הוועדה לתיקון דרכי הענישה והטיפול בעבריין בראשות השופט

<sup>295</sup> משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית צפיפות אוכלוסין: דו"ח הסניגוריה הציבורית בנושא הצפיפות במתקני הכליאה (יולי 2013), 17-19.

<sup>296</sup> ראו דברי ההסבר להצעת חוק העונשין (תיקון מס' 25), לעיל ה"ש 289.

<sup>297</sup> דו"ח ועדת גולדברג, לעיל ה"ש 24, בפס' 8 לדו"ח.

<sup>298</sup> שם, סעיף 17 להצעת הרוב.

<sup>299</sup> חוק העונשין (תיקון מס' 113), התשע"ב-2011, ס"ה 2330.

<sup>300</sup> ראו הצעת הארכת תקופות עבודות השירות, לעיל ה"ש 294.

<sup>301</sup> דו"ח ועדת גולדברג, לעיל ה"ש 24, בסעיף 8(ב) להצעת הרוב.

<sup>302</sup> פקודת עבודת עונשין, 1927.

חיים כהן המליצה להסדיר את עבודות השירות בחוק העונשין ולהאריך את התקופה לשישה חודשים ובעקבות המלצתה עוגן בשנת 1987 ההסדר של עבודת שירות.<sup>303</sup>

ביסוד התיקון עמד הצורך להקטנת הצפיפות בבתי הסוהר, בצד הרצון למסד ענישה תחליפית לאוכלוסיית עבריינים שמחד תהיה מועילה יותר לחברה ומאידך מזיקה פחות לאותה אוכלוסייה, בעוד התיוג החברתי השלילי יותר בעינו.<sup>304</sup> בחוק ובדברי ההסבר בולט ההיבט העונשי של עבודת השירות<sup>305</sup> אולם לא נפקד מקומם של היבטים שיקומיים, הבאים לידי ביטוי בהקניית הרגלי עבודה, בתעסוקה בקהילה ובהיטמעות בקרב סביבה נורמטיבית.

תיקון נרחב להסדר זה נחקק בשנת 2009 ובו, בין היתר, בוטלה עבודת המשק שבגינה זכאי היה עובד השירות לשכר; הוסדר אופן קבלת חוות דעת הממונה על עבודות השירות בטרם מתן גזר הדין; הוגדרה תקופת עבודת השירות; הוגדרו חובותיו של עובד השירות כלפי הממונה, רכז עבודת השירות והמפקח; ועודכנו סדרי הדין והתנאים להפסקה מנהלית ולהפסקה שיפוטית של עבודת השירות.<sup>306</sup> בשנת 2011 הותקנו תקנות המסדירות את פעולת הממונה על עבודות השירות ואת סדרי נשיאת מאסר בעבודת שירות.<sup>307</sup>

#### (4) מגבלות חלופת עבודת השירות

תפקידי יחידת הממונה על עבודת השירות בשירות בתי הסוהר נסקרו לעיל. על אף היתרונות הברורים של עבודת השירות על פני המאסר הקצר, במיוחד בכל האמור בחסכון במשאבים, מספר מאפיינים של עבודת השירות פוגעים ביעילותה כחלופה למאסר, גם כשמדובר באסירים שאינם מסכנים את החברה.

המאפיין הראשון הוא רציפות ביצוע העונש. כיוון שעבודת השירות נעשית בלא תמורה, והיא מונעת מהנידון לפרנס עצמו בעבודה אחרת, פעמים רבות ריצוי העונש פוגע בצורה משמעותית ביכולתם הכלכלית של הנידונים. נדמה שחלק לא מבוטל מההיעדרויות של נידונים ממקומות העבודה, נגרמות כתוצאה מהצורך של הנידונים לכלכל את עצמם ואת משפחותיהם בתקופה האמורה.<sup>308</sup> זאת בניגוד לשירות לתועלת הציבור, אשר כפי שצוין לעיל, מאפשר התאמה של שעות השירות כשיש צורך שלנידון יתאפשר להמשיך ולפרנס עצמו.

<sup>303</sup> ראו סעיפים 51א-י"ב לחוק העונשין. ההוראות הקובעות סמכות זו הוכנסו לחוק בהצעת חוק העונשין (תיקון מס' 21), התשמ"ו-1987, ה"ח 1766.

<sup>304</sup> שם, דברי ההסבר להצעה, בעמ' 76. בהצעת החוק הוסבר כי אחת הסיבות המרכזיות לתיקון היא שעבודות העונשין בוצעו במסגרת המשטרה, שאינה הגוף שמוסמך לקבוע את דרכי הענישה או לפקח על ביצוען, ושאפשרויות התעסוקה בו מוגבלות, במיוחד לעבריינים מורשעים.

<sup>305</sup> כדברי השופט דב לויין בע"פ 42/89 מדינת ישראל נ' אברהם ועקנין, פ"ד מג(1) 511 (1989) ("עבודת שירות אינה סוג נוסף של עונש אלא צורה של נשיאת העונש").

<sup>306</sup> חוק העונשין (תיקון מס' 102), התש"ע-2009, ס"ח 2214.

<sup>307</sup> תקנות העונשין (נשיאת מאסר בעבודת שירות) התש"ע-ב-2011.

<sup>308</sup> ראו דברים דומים שנאמרו בפני הוועדה על ידי נצי"מ לאה קליינר, הממונה על עבודות השירות, בישיבתה החמישית של הוועדה, עמ' 39 לפרוטוקול (13.5.2012).

המאפיין השני הוא היעדר ליווי סוציאלי לעובד השירות. עובד שירות, בשונה ממי שנידון למאסר, לשליץ או למבחן, אינו זוכה למענה טיפולי או שיקומי מכל סוג שהוא במהלך ריצוי העונש. הממונה על עבודות השירות ציינה בפני הוועדה כי פעמים רבות מוטל העונש האמור על עבריינים הנעדרים כל הרגלי תעסוקה קודמים ואשר לעיתים גם סובלים מקשיים נוספים כגון התמכרויות שונות.<sup>309</sup> מאחר והעונש אינו כולל אלמנט טיפולי, אותם עבריינים מתקשים בעמידה בתנאי העונש וניתן גם להניח שכתוצאה מכך יכולתם להשתלב מחדש בחברה כאזרחים נורמטיביים נפגעת גם היא.

המאפיין השלישי הינו ההגבלה על משך עבודות השירות. מאסרים לתקופות של בין חצי שנה לשנת מאסר לא ניתן להמיר לעבודת שירות, אף כי מדובר עדיין בתקופות מאסר קצרות שתועלתם בהרחקת העבריין מהציבור קטנה, אשר במהלכן לא ניתן להתחיל בהליכי שיקום משמעותיים בתוך הכלא.

מאפיין רביעי הוא היעדר זכות לשחרור מוקדם. אסירים שנדונו לתקופת מאסר של בין שלושה לששה חודשים זכאים להגיש בקשה להשתחרר בתום ריצוי שני שליש מתקופת המאסר.<sup>310</sup> אישור הבקשה תלוי בהחלטתו של נציב שב"ס אם האסיר ראוי לשחרור ואם השחרור לא יסכן את שלום הציבור. עובדי השירות אינם זכאים להגיש בקשה דומה לשחרור מוקדם,<sup>311</sup> למרות שגם הם נחשבים כמי שנושאים מאסר.

התוצאה של שני המאפיינים הראשונים היא שהחשש להפרת החובות של עובד השירות, ועקב כך להפסקת ריצוי העונש בדרך של עבודת שירות גדול. כמתואר לעיל, נידונים המתקשים לבצע את עבודת השירות, ונידונים הזקוקים לליווי סוציאלי, מפירים, פעמים רבות, את חובותיהם ומועברים להמשך ריצוי העונש בבית הכלא. התוצאה של המאפיין השלישי היא יצירת חשש להגדלת האפקט הקרימינוגני בקרב אסירים בלתי מסוכנים שנדונו לתקופות מאסר של בין ששה חודשים לשנה. לבסוף, וכפי שידון בהרחבה בהמשך, המאפיין הרביעי מונע את האפשרות לצמצם את תופעת הרחבת הרשת באמצעות עבודות שירות ולעשות בעונש זה שימוש ככלי לתמרץ התנהגות חיובית של הנדון.

## (5) חלופות למאסר והרחבת רשת הענישה

הניסיון במקומות אחרים מלמד כי כאשר מאמצים חלופות חדשות למאסר, רק בחלק מהמקרים העונשים החדשים באמת מחליפים מאסר. במקרים אחרים העונשים החדשים מחליפים ענישה אחרת, קלה יותר. במקרה כזה, בנוסף לצמצום השימוש במאסרים, החלופות מובילות להרחבת רשת הענישה, ולהחמרה בעונשים של אלו אשר לפני אימוצן

<sup>309</sup> שם, בעמ' 40 לפרוטוקול.

<sup>310</sup> סעיף 2 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

<sup>311</sup> סעיף 15ג (ב) לחוק העונשין קובע כי סעיף 2 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר לא יחול על מי שגזרו עליו רק עבודת שירות.

היו נדונים לעונשים קלים יותר.<sup>312</sup> כך, בדיקה שנעשתה בסקוטלנד בסוף שנות ה-80 הראתה שבשנה הראשונה לאחר הצגה של עבודות בקהילה כחלופה למאסר, כ-70% מאלו שריצו עונש זה היו עבריינים שהעונש שימש בעניינם חלופה למאסר. מספר זה ירד ל-60% בשנה השנייה להצגת החלופה ול-38% ארבע שנים לאחר מכן. משמעות הדבר היא שעבור חלק גדול ממי שמרצים את העונש החלופי, לא מדובר בחלופה למאסר אלא בענישה העומדת בפני עצמה.<sup>313</sup> אחוז חלופה (נמוך) דומה נמצא גם במחקרים שנערכו באוסטרליה ובויקטוריה, קנדה,<sup>314</sup> ולחלופות למאסר שנוסו בארצות הברית.<sup>315</sup>

החשש מהרחבת רשת קיים גם בישראל. מתן אפשרות להמיר גם מאסרים לתקופות של למעלה מחצי שנה לעבודת שירות עלול להוביל לכך שנאשמים שאלמלא השינוי היו נדונים לחצי שנת מאסר לריצוי בעבודת שירות ידונו כעת לעבודת שירות לתקופה ממושכת יותר. במקרה כזה יתכן שהארכת תקופת המאסר שניתן להמיר בעבודת שירות לא תוביל לצמצום השימוש במאסרים. יש אף חשש שכאשר שופט יסבור שהעונש הראוי למבצע העבירה הוא מאסר מאחורי סורג ובריח, הוא יבחר להטיל עליו תקופת מאסר שלא ניתן להמירה בעבודת שירות, וכתוצאה מכך תקופות המאסר המוטלות יתארכו. אמנם בית המשפט רשאי להטיל עונש מאסר לתקופה קצרה ולא להמירו בעבודת שירות, אולם יתכן שהנטייה תהיה להימנע מהמרת עונש המאסר בעבודת שירות באמצעות הטלת מאסר לתקופה שאינה מאפשרת המרה. בנוסף, ובהתאם למה שתואר לעיל, נאשמים שיוטל עליהם לבצע עבודת שירות לתקופה ארוכה יותר עלולים להתקשות בביצוע מחויבויותיהם, להפר את חובותיהם ולהישלח לריצוי יתרת העונש במאסר. השלכות אלו, אם יתמשו, יפגעו בתכלית לשמה נשקלת האפשרות להאריך את תקופת עבודות השירות - והיא צמצום השימוש במאסרים.

#### (6) הארכת תקופת עבודות השירות כחלופה למאסרים קצרים

למרות חששות אלו הוועדה סבורה כי בתנאים שיפורטו בהמשך, יש מקום להרחבת השימוש בעבודת שירות כחלופה למאסרים קצרים שמשכם עד תשעה חודשים, המהווים חלק משמעותי מעונשי המאסר המוטלים בישראל. כך, עבודת שירות תוכל לשמש חלופה למקרים בהם כיום מוטלים עונשי מאסר בפועל למי שמורשעים בעבירות בלא מחשבה פלילית (עבירות רשלנות), כמו גם במקרים אחרים בהם עונש מאסר בפועל של חצי שנה עד שנה הולם את חומרתם. בדרך זו ניתן לצמצם את השימוש במאסרים תוך שמירה על עקרונות חוק העונשין, ובפרט שמירה על עקרון ההלימה ומתן משקל ראוי לתכלית השיקומית בענישה.

<sup>312</sup> ראו שגיב, לעיל ה"ש 287, עמ' 35.

<sup>313</sup> JOSINE JUNGER-TAS, ALTERNATIVES TO PRISON SENTENCES: EXPERIENCE AND DEVELOPMENTS 56 (1994).

<sup>314</sup> שם.

<sup>315</sup> ראו James Austin and Barry Krisberg, *The Unmet Promise of Alternatives to Incarceration*, 28 CRIME AND DELINQUENCY 374 (1982).

כדי לצמצם את החשש מפני הרחבת רשת הענישה מוצע לנקוט במספר צעדים. ראשית, לקבוע כי הכללים המאפשרים שחרור מוקדם ממאסר לאחר ריצוי שני שליש ממנו יחולו גם על מי שמרצים את עונשם בעבודת שירות. בדרך זו, יקטן החשש מפני הרחבה ניכרת של התקופות לריצוי בעבודת שירות, שכן לפחות אסירים הראויים לכך ישוחררו לכל המאוחר בתום חצי שנה מתחילת ריצוי עונשם. בנוסף, הקניית סמכות לשחרר את עובדי השירות בשחרור מוקדם תיתן לממונה על עבודת שירות כלי נוסף לעודד את עובדי השירות לבצע את עונשם כנדרש, שכן עובד השירות יהיה מעוניין לקבל את המלצתו החיובית של הממונה בהליכים לשחרור מוקדם.

שנית, מוצע כי עובד השירות יזכה לליווי סוציאלי מטעם שירות בתי הסוהר. כפי שתואר בהרחבה בסעיף II.ג לדו"ח זה, אסירים זוכים לליווי של עובדים סוציאליים בבתי הסוהר, וגם נאשמים שנדונים לצווי טיפול במשתמשים בסמים או באלומות במשפחה, לצווי מבחן או שירות לתועלת הציבור זוכים לליווי של עובדים סוציאליים בעת ריצוי עונשם. רק מי שנדון לעבודת שירות לא זוכה לליווי כזה אף שהאינטנסיביות של העונש גדולה מזו של חלק מהעונשים עליהם אחראי שירות המבחן. אמצעים אלו, יסייעו להבטיח כי התיקון יביא לצמצום השימוש במאסרים ולא יגרום להרחבה משמעותית של רשת האכיפה.

הרחבת השימוש בעבודת שירות עלולה להקשות על יחידת הממונה על עבודת שירות למצוא מעסיקים לעובדי השירות החדשים. ניתן להקל על קושי זה אם רשויות המדינה יתגייסו גם הן לקליטת עובדי שירות במסגרת שירות המדינה. המדינה, כמעסיק הגדול במשק, יכולה בדרך זו לתרום לשיקומם של נאשמים כמו גם ליהנות מתוספת כוח אדם זמני הדרוש במקרים רבים למשרדים השונים.

### **(7) חלופה אחרת למאסרים קצרים**

במהלך דיוניה שקלה הוועדה גם חלופה אחרת, והיא החלפת עונש עבודת השירות בחלופה אחרת למאסר שתהיה באחריות שירות המבחן. בבסיס ההצעה שנשקלה עמד הניסיון של שירות המבחן בטיפול ובפיקוח בקהילה על מבצעי עבירה במסגרת צווי המבחן, השירות לתועלת הציבור, וצווי הטיפול. במסגרת זו, עובד השירות שיועבר לשירות המבחן יוכל לרצות את ימי המאסר שלו במסגרות של עבודה (בדומה לעבודת שירות), או מסגרות של טיפול וגמילה, כשכל יום מאסר יומר בשש עד שמונה שעות של עבודה או השתתפות במסגרת טיפולית. על פי ההצעה שנשקלה, ניתן לפרוס את השעות של עובד השירות לתקופה ממושכת יותר, כדי לאפשר לו לקיים את חובותיו, ולצמצם את המקרים בהם עובד השירות נכשל בהשלמת המשימה. עם זאת, בתום הדיונים הוחלט להימנע ממהלך זה, בשל הקושי המנהלי להעביר את מערך עבודת השירות משירות בתי הסוהר, בשל הניסיון שנצבר בשירות בתי הסוהר בטיפול בעובדי שירות ומכיוון שסברנו שפשוט יותר יהיה לערוך את ההתאמות באופן הליווי של עובדי השירות מאשר להעביר את המערך כולו למשרד אחר.

## (8) המלצות

לאור האמור לעיל הוועדה ממליצה על השינויים הבאים:

1. בית המשפט יוסמך להמיר בעבודת שירות מאסר לתקופה שאינה עולה על תשעה חודשים (במקום שישה חודשים כיום).
2. ההוראות המאפשרות שחרור מוקדם של אסירים בתום שני שלישים מתקופת מאסרם אם הם ראויים לשחרור, יחולו גם על נידונים שנושאים את מאסרם בעבודת שירות, תוך מתן הסמכות בעניין זה, לכלל מתחם הענישה (עד 9 חודשים) לנציב שירות בתי הסוהר.
3. שירות בתי הסוהר יעניק לעובד השירות ליווי של עובד סוציאלי שיהיה מוסמך לסייע לעובד השירות להשלים את ריצוי עונשו ולסייע לו להשתלב אחר ריצוי העונש חזרה בקהילה.
4. הוועדה מציעה לבחון אם יש מקום לשנות את החוק כך שהממונה על עבודת שירות יורשה, כגורם מקצועי, גם להביע את דעתו בדבר התאמתו של הנידון לעונש האמור, בהתייחס לכל השיקולים הרלוונטיים (סיכויי עמידתו של הנידון בעונש האמור, התאמתו לסוג עבודות השירות בהם משובצים נידונים בדרך כלל, מגבלות בריאותיות ונפשיות וכיוצא באלה). כיום החוק מגביל את הממונה לשקול רק את החשש לפגיעה בחיי אדם אם העונש יבוצע בעבודת שירות, שיקולים רפואיים, העבירה והרשעותיו הקודמות של הנדון. מכל מקום, גם אם הממונה יורשה להציג שיקולים אחרים, סמכות ההחלטה הסופית בעניין זה, כמו שקובע החוק כבר היום, תישמר כמובן לבית המשפט הגוזר את עונשו של הנידון.
5. הוועדה ממליצה גם כי המדינה, בהיותה המעסיק הגדול ביותר במשק, תקלוט מכסה שנתית של עובדי שירות – בין באופן ישיר ובין באמצעות גופים הזוכים במכרזים לביצוע שירותים שונים במיקור חוץ. תוספת זו צפויה לענות על החוסר הנוכחי במקומות עבודה לעובדי שירות וכן למלא את החוסר הצפוי במקומות עבודה לעובדי שירות עם הארכת משך המאסר אותו ניתן להמיר לעבודת שירות משישה חודשים לשנה.

לאור עמדת המיעוט, מבהירים חברי הרוב כי לדעתם הארכת תקופת עבודת השירות בלא מתן אפשרות לקיצור העונש תוביל להרחבת רשת האכיפה. יש חשש משמעותי שעבודות השירות לתקופה העולה על חצי שנה לא ישמשו להחלפת מאסרים לתקופות דומות, אלא יוטלו על נאשמים שגם בלא ההארכה היו נדונים לעבודת שירות לתקופה של חצי שנה. מטעם זה התוצאה של המהלך עלולה להיות הארכת תקופת עבודת השירות בלא צמצום בהיקף השימוש במאסרים. בנוסף, ככל שתקופת עבודת השירות ארוכה יותר, גדל החשש שהנידון, שלעיתים מתקשה לפרנס את משפחתו או להתמודד עם המשמעת העצמית הנדרשת לביצוע עבודת שירות, יכשל ולכן יוחזר בהליך מנהלי או שיפוטי לכלא. בדרך זו, הארכת תקופת עבודת השירות עלולה להוביל לגידול בשימוש בכליאה. מטעמים אלו סבורים חברי הרוב כי יש לאמץ את ההמלצה להארכת תקופת עבודת השירות רק אם תתלווה לה האפשרות לקיצור העונש. ככל שיוחלט שלא לאפשר



קיצור של עונש המאסר המרוצה בעבודת שירות, ההמלצה היא שלא לשנות את תקופת המאסר שניתן להמיר בעבודת שירות.

### **(9) דעת המיעוט**

(חברי הוועדה עו"ד רז נזרי, עו"ד חיים ויסמונסקי, גונדר עופרה קליגר, תת-ניצב אורי מכלוף)

גם אנו סבורים כי לעת הזו נכון להמליץ על הארכת תקופת המאסר המירבית שניתן להמירה בעבודת שירות משישה לתשעה חודשים. לא למותר לציין, כי הארכת התקופה לתשעה חודשים תואמת את המלצתה של ועדת גולדברג בענין זה, והיא תאפשר גם בחינה של הנושא התקציבי: החסכון בעלויות הכליאה מחד מול העלויות הנוספות הצפויות לאור הגידול באוכלוסיית עובדי השירות מאידך.

אשר לסוגיית השחרור המוקדם של אסירים המרצים את המאסר בדרך של עבודת שירות – אנו סבורים שיש לשקול ענין זה בחיוב, אך טרם קביעה סופית יש להשלים בחינה של צעד זה ומשמעויותיו, יחד עם הגורמים הרלבנטיים. משרד המשפטים יוכל לקחת על עצמו בחינה כאמור כהמשך להמלצות ועדה זו. לבסוף, אנו מצטרפים בהחלט להמלצת הוועדה להעניק ליווי סוציאלי לעובדי השירות ולהגדיל את חלקה של המדינה כמעסיק של עובדי שירות.

### **(10) הערה של ד"ר חגית לרנאו**

אני חוששת שהמלצת הוועדה לבחון מחדש את הוראות החוק אשר מבנות את שיקולי הממונה על עבודות השירות ואת חוות הדעת המוגשות מטעמו לבית המשפט, תתפרש כביקורת על ההסדר החוקי הקיים.

תיקון החוק התקבל בשנת 2009 והביא לשינוי ושיפור הממשק בין ההחלטה השיפוטית בגזר הדין לבין דרך התנהלות המנהלית של הממונה על עבודות השירות. לצורך כך הבנה המחוקק בצורה מפורשת את סוג השיקולים שהממונה רשאי לשקול על מנת לקבוע שאדם אינו מתאים לבצע עבודת שירות וחייב את הממונה לשקיפות רבה יותר בדיווח לבית המשפט על מאמצי ההשמה של נאשמים ועל התאמות מאמצים אלו עבור נאשמים בעלי לקויות בריאותיות, נפשיות ושכליות. מהניסיון המקצועי של הסניגוריה התיקון לחוק תרם תרומה חשובה להתמקצעות בעבודות הממונה תוך שמירה על ערכים של שוויון וכבוד לנאשמים בעלי מוגבלויות, וכן על הפרדת רשויות.

חשוב להבהיר שדיוני הוועדה לא עסקו בסוגיות אלו ולכן אין להבין מהמלצותיה כאילו יש בהן ביקורת על ההסדר הקיים. משנאמרו הדברים, הסניגוריה מודעת לכך שכחלק

ממהלך כולל של חקיקה שתאפשר הרחבה של משך הזמן לעבודת שירות, תבטיח ליווי סוציאלי ותקים מנגנונים מנהליים לשיקול דעת הנציב לצורך שחרור מוקדם, יהיה מקום גם לשיקול התאמה ורפורמה בהבניית שיקול הדעת של הממונה.



פרופ' אורן גזל-איל  
מרכז הוועדה

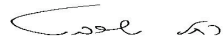
צ'אי צ'ינג  
השופטת (בדלמי) דליה דורנר  
יושבת ראש הוועדה




גונדר עפרה קלינגר  
חברת הוועדה



ד"ר חיים ויסמונסקי  
חבר הוועדה



גבי רחל שרביט  
חברת הוועדה



מר אסף וסרצוג  
חבר הוועדה



פרופסור יוג'ין קנדל  
חבר הוועדה



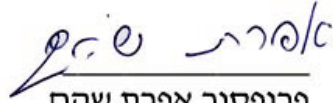
ד"ר באדי חסייסי  
חבר הוועדה



פרופסור מרדכי קרמניצר  
חבר הוועדה



ד"ר חגית לרנאו  
חברת הוועדה



פרופסור אפרת שהם  
חברת הוועדה



תת-ניצב אורי מכלוף  
חבר הוועדה



עו"ד רז נזרי  
חבר הוועדה