

**הצוות הבין-משרדי
לבחינת חלופות לעונש המאסר**

דין וחשבון

תמוז התשפ"א – יולי 2021

תוכן עניינים

4.....	דברי פתיחה
7.....	חברי הצוות
9.....	תקציר מנהלים
9.....	1. הקמת הצוות ומטרותיו
23.....	פרק א – מבוא
23.....	1. הרקע להקמת הצוות
26.....	2. מהלך העבודה
31.....	3. צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר
32.....	4. הרחבת תחומי הבחינה של הצוות
34.....	5. חלופות מעצר ומאסר לאוכלוסיות מיוחדות
36.....	6. מאסר וענישה בקהילה
38.....	פרק ב – הרצף הטיפולי
38.....	1. רצף טיפולי – תמונת מצב לאורך שלבי ההליך
39.....	א. שלב דיוני המעצר, פיקוח מעצר ותסקיר לעונש
39.....	ב. מעצר עד תום ההליכים וגזר הדין
40.....	ג. הכנה לשחרור ממאסר, שחרור על-תנאי, ושחרור מלא
41.....	2. המלצות הצוות בנוגע לרצף הטיפולי
41.....	א. המלצות הנוגעות לשיפור מנגנוני העברת מידע ויצירת רצף בין שלבי המעבר
42.....	ב. המלצות הנוגעות להקמת פורומים משותפים לעבודה שוטפת
43.....	ג. פיילוט בניית הליך שיקום מהכלא אל הקהילה
44.....	3. הרצף הטיפולי לגבי עוברי חוק קטינים
46.....	פרק ג – חלופות מעצר
47.....	1. חלופות מעצר מוסדיות
51.....	מסגרות שיקומיות מוסדיות לאוכלוסיה הערבית
52.....	2. חלופות מעצר פרטיות
54.....	3. מעצר בפיקוח אלקטרוני
60.....	פרק ד – קביעת אמצעי ענישה של משמורת בקהילה (מש"ק)
60.....	1. רקע
61.....	2. מהותו של עונש המש"ק, והתכליות שניתן להשיג באמצעותו
63.....	3. מאפייני עונש המש"ק
63.....	א. הגורם המחליט על עונש המש"ק, והיחס בינו לבין עונש המאסר
65.....	ב. תמהיל הענישה
68.....	ג. משך המש"ק
71.....	ד. מקום המש"ק
72.....	ה. ליווי סוציאלי בתקופת המש"ק

73	ו. תהליך קבלת ההחלטה על עונש המש"ק
75	ז. מאפייני הפיקוח האלקטרוני
76	ח. האחריות לליווי ולפיקוח בתקופת עונש המש"ק
77	ט. שינוי תנאים בתקופת המש"ק ופתיחת "חלונות"
79	י. אופן הטיפול בהפרת תנאי המש"ק
82	4. משקלו הגמולי של עונש המש"ק
83	5. קביעת הוראת שעה
83	6. הטלת עונש מש"ק על קטינים ועל נשים
84	7. היקף אוכלוסיית היעד לעונש מש"ק
85	הצעה חלופית למודל עונש המש"ק
96	פרק ה – כליאה במודל "פתוח": בית סוהר פתוח
96	1. רקע
96	2. מודל הכליאה בבית סוהר פתוח
97	3. ההחלטה על שיבוץ אסירים לבית הסוהר הפתוח
99	4. סוג האסירים המתאימים לשיבוץ בבית הסוהר הפתוח
99	5. ההתנסות בהקמת אגף במודל של כלא פתוח בבית סוהר גבעון
101	6. מסקנות הצוות בענין כליאה במודל "פתוח"
102	פרק ו – בתי מעבר / בתי שיקום / הוסטלים
103	1. "בתי השיקום" בשב"ס
104	המלצות הצוות בנושא בתי השיקום בשב"ס
106	2. הוסטלים של הרשות לשיקום האסיר
108	מועד השחרור להוסטל של רש"א
112	פרק ז – שחרור על-תנאי ממאסר
117	השוואת הדיון בוועדות השחרורים למודלים דיוניים נוספים
120	פרק ח – צדק מאחה
123	פרק ט – קנס יומי
126	נספחים
126	נספח א
131	נספח ב
136	נספח ג
149	נספח ד
154	נספח ה

דברי פתיחה

ממשלת ישראל החליטה, בהחלטת ממשלה מס' 1840, כי יוקם צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) לצורך בחינת "אפשרויות נוספות לענישה בדומה למדינות המפותחות בעולם". מנקודה זו יצאתי עם חבריי לצוות - מפרקליטות המדינה, הסגוריה הציבורית, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, שירות המבחן, אגף התקציבים במשרד האוצר והאקדמיה – לדרך מפותלת אך חשובה, בה דנו יחד בסוגיות ליבה מתחום עקרונות הענישה לצד ליבון היבטים מערכתיים ומעשיים הכרוכים בסוגיות אלה.

ההליך הפלילי המסורתי ואפשרות הטלת עונש מסוג מאסר בפועל הם כלים משפטיים הכרחיים לצורך שמירה על חברה מתוקנת ושלטון החוק. ברם, בשנים האחרונות התחזקה התפיסה בקרב אנשי המקצוע לפיה ההליך הפלילי המסורתי ועונש המאסר עלולים לעיתים להוציא את שכרנו כחברה בהפסדנו, במובן זה שיש בהם, במקרים מסוימים, להקשות עד מאוד על עוברי חוק, ובאופן שאינו מידתי, להשתלב חזרה בחיים נורמטיביים כתוצאה מתיוג ונזקים אגביים נוספים הכרוכים בכליאה, שיש בהם לתרום לעבריינות חוזרת.

במהלך דיוני הצוות התבהר הצורך להעשיר את "ארגז הכלים" בידיהן של רשויות האכיפה והמשפט להתמודדות עם המתח בין אכיפה נחושה המשקפת את עקרון הגמול, לבין הצורך להבטיח כי ההליך הפלילי ייחיד למקרים המתאימים לו. זאת מתוך הבנה כי האינטרס הציבורי מכוחו פועלות רשויות האכיפה והמשפט כולל בתוכו גם את האינטרס לשיקום ולמניעת עבריינות חוזרת, ומתוך כך על כלל רשויות המדינה הרלוונטיות לדבר לפעול באופן אקטיבי כדי לעודד ולאפשר לעבריינים להשתקם ולהשתלב בחברה.

במצב דברים זה מצא הצוות כי אף שהמנדט שהוגדר לכתחילה התמקד בחלופות ענישה, לשם השגת המטרה שבבסיס החלטת הממשלה, יש מקום לבחון שדות נוספים על רצף ההליך הפלילי – מהמעצר ועד השחרור מהמאסר, ואימוץ ראייה כלל מערכתית ורחבה ככל האפשר של כל הרשויות המעורבות בהליכים אלה, במסגרת מילוי תפקידיהן. בהתאמה לכך גם המלצות הצוות ניתנו בהקשר רחב יותר.

בבסיס עבודתנו ניצב דו"ח ועדת דורנר. בדו"ח זה, שהוא מקיף ומאיר עיניים, נקבע כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, וכן כי יש להתחשב באפקט הקרימינווגני של המאסר ולפעול להרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה. כמו כן, עוגן משמעותי לתפיסה המובאת בדו"ח אודות חלופות מאסר הגיע ממידע שאספנו בעת ביקור אצל עמיתנו בשבדיה ובצרפת - מדינות בהן מיושמות חלופות המאסר שנבחנו על ידי הצוות.

אחת התובנות המרכזיות של הצוות היא שיש לפעול ככל שניתן במקרים המתאימים כדי לסייע לקליטה מוצלחת של עוברי חוק בקהילה, ולמנוע ככל האפשר הישנות של עבירות. בתוך כך, בנושא חלופות המאסר, התמקד הצוות בהמלצה לקבוע כהוראת שעה אמצעי ענישה חדשני בישראל של

משמורת בקהילה. יחד עם זאת הבהרנו כי ככל שיוחלט לאמצו, ישנה חשיבות רבה להתקדמות זהירה, תוך עיגונו כהוראת שעה תחילה, ולליווי יישומו במחקר. המתווה המוצע על ידי הצוות מותיר שיקול דעת רחב לבתי המשפט בגזירת דינו של הנאשם, ועיצובו יקבע בחיי המעשה על ידי החלטות בתי המשפט וממצאי דוחות המעקב של גורמי הפיקוח על התאמתו למניעת הישנות עבירות.

עבודתו של צוות זה היא נדבך נוסף בתהליכים החשובים שיש בהם ליישם את המלצות ועדת דורנר ומסקנותיה, ולהביא לשיפור האמצעים למניעת עבריינות חוזרת ולשילובם של עוברי חוק בקהילה. בתוך כך, יש מקום להזכיר את בתי המשפט הקהילתיים שיש לעשות מאמץ להמשיך ולהרחיב את התפרסותם; את עבודת צוות התביעה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מר שלמה למברגר, שהפרקליטות והתביעה המשטרית עושות צעדים חשובים ליישום והטמעת המלצותיו; ואת פיילוט שחרור קטינים ממאסר המתקיים בכלא אופק. אחת מתובנות הצוות, אשר עולה גם בתהליכים נוספים, היא חשיבות הסיוע לעוברי חוק בהשתלבות בתחום התעסוקה וסיוע במציאת מענים בתחום הדיור. היבטים אלה, והיבטים נוספים החשובים לצורך השתלבות בקהילה ומניעת הישנות עבירות, מחייבים שיתוף פעולה וקשר בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. יש מקום לעשות מאמץ להדק ולטייב שיתוף פעולה זה, כחלק מהרצף הטיפולי שדו"ח זה עומד על חשיבותו, ונושא זה נכון שיטופל על ידי צוותים או גורמים שהנושא בתחום אחריותם וטיפולם, לרבות הצוות לגיבוש תכנית אסטרטגית לשיקום אסירים וחיזוק הרצף הטיפולי הפועל בימים אלה במשרד ראש הממשלה מכוח החלטת הממשלה מס' 291 מיום 2.8.2020.

כמו כן, מוצאת אני חובה להזכיר את נושא הפשיעה הגואה בחברה הערבית. גם בנושא זה פועלים פורומים וצוותים שונים שמטרתם צמצום התופעה וטיפול בה. מובן כי בכל עיסוק בנושא הנוגע לאכיפה ולמניעת עבריינות יש מקום לתת את הדעת לצורך בבחינת היבטים וצרכים ייחודיים הנוגעים לחברה הערבית. כך עשינו גם במסגרת עבודת הצוות בתחומים בהם עסק.

לא למותר להוסיף, בשולי הדברים, כי צמצום השימוש בכליאה עשוי גם לסייע בהמשך הדרך בהתמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הכלא. זה המקום להדגיש כי התמודדות עם אתגר זה, ראוי שתיעשה בדרכים מתאימות, קרי – צמצום הכליאה במצבים שבהם ניתן להשיג את תכליות הענישה בדרכים הולמות אחרות, לצד בינוי ושיפוץ מתאימים שיבטיחו כי לגבי כלל העצורים והאסירים שלגביהם יש הכרח במעצרם או מאסרם – תנאי הכליאה יהיו הולמים ומכבדים, ויעמדו בהוראות פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"ץ 1892/14 בעניין שטח המחיה במתקני הכליאה. זאת, להבדיל מפתרונות זמניים שנועדו להביא להקלה מיידיה בצפיפות, כגון הרחבת השימוש בשחרור המינהלי, על חשבון האינטרס הציבורי החשוב שבקיום גזרי הדין של בתי המשפט, ומיצוי הדין עם מי שנמצאו אשמים בדינם ונגזרו עליהם עונשי מאסר. שחרור מנהלי מורחב אף מכרסם באפשרות לאפשר לאסירים שיקום בכלא ושחרור מדורג לקהילה.

היתה לי הזכות לעמוד בראש צוות זה שלתפיסתי הוא חלק ממגמה חשובה של שכלול ושיפור המשפט הפלילי מעבר להליך הפלילי ה'קלאסי' כפי שאנו מכירים אותו, תוך בחינת התאמות וקידום הסדרים וחלופות שיגשימו באופן מיטבי את מטרות ההליך. אין ספק כי עוד עבודה רבה לפנינו גם בתחום זה.

אני מבקשת להודות מקרב לב לחברי הצוות על ההירתמות, על עבודת הצוות, על השיח המלומד ובעיקר על הנכונות לחשיבה 'בראש פתוח', על המאמצים להגיע להבנות תוך שמירה כל אחד על עקרונותיו. שיח זה והאווירה המשתפת והפתוחה, הן שאפשרו לצוות להביא את המלצותיו אלה, ואין לי ספק כי הן יסייעו גם ביישומן.

תודה מיוחדת לעו"ד נעמה פויכטונגר, ראש אשכול ענישה וחלופות במחלקה למשפט פלילי ביעוץ וחקיקה, שריכזה את עבודת הצוות ואת גיבוש הדוח במקצועיות, במסירות וביעילות ולצוותה.

עו"ד עמית מררי,

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)

חברי הצוות

בהחלטת הממשלה שבה הוחלט על הקמת הצוות נקבע כי בראש הצוות יעמוד המשנה הפלילי ליועץ המשפטי לממשלה, וישתתפו בו פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, נציג מנכ"ל משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירות החברתיים (שירות המבחן), אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג אקדמיה.

במהלך תקופת עבודתו של הצוות חלו שינויים מסויימים בהרכב זה: לצוות הצטרפה נציגת הרשות לשיקום האסיר, בהתאם לנושאים שבהם דן הצוות; נציגת מנכ"לית משרד המשפטים השתתפה בשיבות ספורות בראשית עבודתו של הצוות בלבד, ואילו נציגי המשרד לביטחון הפנים כללו הן את נציג המשרד עצמו, והן נציגים של משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, הגופים האמונים על הנושאים שבליבת נושאי הדיון. להלן יפורטו נציגי הגופים השונים שהשתתפו בדיוני הצוות:

נציגים קבועים בצוות:

עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) – ראש הצוות

< פרקליטות המדינה:

עו"ד שלמה למברגר, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים);

עו"ד רחל מטר, מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה;

עו"ד שרון רוטשנקר, סגנית מנהל מחלקת הבג"צים

< משרד המשפטים, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי):

עו"ד נעמה פויכטונגר, ראש אשכול ענישה וחלופות;

עו"ד שמרית גולדנברג, ולפניה עו"ד אוסנת חיטרון

< המשרד לביטחון הפנים:

תג"ד איתן גולדפלם, ראש אגף שב"ס

< שירות בתי הסוהר:

תג"ד רונית זר, ראש חטיבת תקון

< משטרת ישראל:

תנ"צ דדו זמיר, ראש חטיבת תביעות

< הסניגוריה הציבורית:

ד"ר חגית לרנאו, המשנה לסנגור הציבורי הארצי;

עו"ד ישי שרון, מנהל תחום חקיקה ומדיניות בסניגוריה הציבורית

< משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים:

גבי אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים

< משרד האוצר, אגף התקציבים:

מר יונתן פלורסהיים, ולפניו מר עמיחי דוד

< נציג אקדמיה:

פרופ' אורן גזל-אייל, דיקן הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה

< הרשות לשיקום האסיר:

ד"ר רותם אפודי, מפקחת ארצית ומ"מ מנכ"ל הרשות לשיקום האסיר.

כמו כן, השתתפו בדיוני הצוות נציגים נוספים מגופי הממשלה השונים, בהתאם לנושאי הדיון:

לשכת המנהלת הכללית, משרד המשפטים: גב' סוזן דסוקי, בתפקידה כיועצת למנכ"לית משרד המשפטים – בישיבותיו הראשונות של הצוות.

ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי): עו"ד שושי פרידמן-סומך, עו"ד רעות גורדון, עו"ד דניה קאופמן.

פרקליטות המדינה: עו"ד עדי שגב, עו"ד ארז בן-ארויה, עו"ד רחלי זוארץ-לוי.

הסניגוריה הציבורית: עו"ד גיל שפירא, ממונה ארצי על ייצוג אסירים; ד"ר איילת עוז, לשעבר מנהלת תחום משפט מינהלי בסניגוריה הציבורית.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: גב' רחל וינשטיין, לשעבר מנהלת שירות המבחן למבוגרים השתתפה בישיבותיו הראשונות של הצוות עד לפרישתה; גב' בטי חנן – מנהלת שירות המבחן לנוער; גב' יפעת בר – שירות המבחן למבוגרים.

המשרד לביטחון הפנים: נציגי הלשכה המשפטית.

שירות בתי הסוהר: גב' ליאת כהן, הממונה על עבודות שירות; נציגי הלשכה המשפטית.

משטרת ישראל: נציגי הלשכה המשפטית; חטיבת החקירות, ואח"ס קמב"ס.

אורחים נוספים שהגיעו לדיונים בוועדה בהתאם לנושאים השונים שנדונו (לפי סדר הא"ב):

מר דן בהט, פרקליטות מחוז ירושלים;

מר איל גובר, גונדר בדימוס, לשעבר ראש אגף האסיר בשב"ס;

ד"ר דרור וולק, גנ"מ, לשעבר ראש מחלקת מחקר ואסטרטגיה במנהל התכנון, שב"ס;

פרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית;

מר ירון ליאור – ראש המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, המשרד לבט"פ;

כב' השופט יובל ליבדרו, שופט בית משפט השלום בבאר שבע;

פרופ' תומר עינת, יו"ר האגודה הישראלית לקרימינולוגיה.

הצוות מודה למתמחים שליוו את הצוות וסייעו לעבודתו: גב' נעה פרי, מר לירן כהן וגב' נזהה טועמה, וכן לגב' שירה מאיר, הממונה על קשרי חוץ במשרד המשפטים, על הסיוע בהוצאתו לפועל של סיור הצוות בצרפת ובשבדיה.

תקציר מנהלים

1. הקמת הצוות ומטרותיו

הצוות לבחינת דרכי ענישה נוספות (להלן: **הצוות**) הוקם, בהחלטת ממשלה, לצורך בחינת "אפשרויות נוספות לענישה בדומה למדינות המפותחות בעולם". במסגרת זו בחן הצוות את דרכי הענישה הקיימות בישראל ובמדינות נוספות, במטרה להמליץ על דרכי ענישה נוספות שיש מקום לאמץ בישראל, ובכך להרחיב את "סל הכלים" העונשיים העומד לרשות בתי המשפט. על פי הנתונים שהתקבלו ממשטרת ישראל לגבי שיעורי המאסר מבין כלל גזרי הדין, עולה כי במשך השנים האחרונות (2015-2020) נשמר שיעור עקבי של כ-39%-40% גזרי דין שכללו עונשי מאסר.¹ הוספת אפשרויות ענישה נוספות, במדרג חומרה משתנה, תסייע בצמצום השימוש בעונש המאסר, תוך התאמת ענישה הולמת ומידתית בהתאם לטיב העבירה ולנסיבותיה. צמצום השימוש בעונש המאסר יאפשר להימנע מהמחירים הנלווים הכרוכים בעונש המאסר הן מבחינתו של האסיר והן מבחינת הציבור, וזאת – מבלי להתפשר על ענישה הולמת בהתאם לחומרת העבירה ולנסיבותיו האישיות של העבריין. כל אלה, ברוח מסקנתה של הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (להלן: **ועדת דורנר**)²:

"...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."

במהלך תקופת עבודתו של הצוות, ובפרט בעקבות ביקור נציגי הצוות במדינות נוספות, חלה התפתחות בתפיסת הצוות את סוג ההמלצות שיש לבחון לצורך דו"ח זה, ואת התהליכים שאותם יש לפתח בהתאם לכך. כך, התחוור כי על אף שמגוון רחב יותר של אמצעי ענישה אכן מאפשר התאמה טובה יותר של העונשים לעבירות ולמאפייני הנאשמים, באופן שיאפשר צמצום השימוש בעונשי מאסר – לא די בכך ויש לבחון ערוצים משמעותיים נוספים על-מנת להביא לצמצום השימוש במאסר ולמנוע את נזקיו, למנוע עבריינות חוזרת ולאפשר השתלבותו של האסיר המשוחרר בחברה. בהתאם להבנה שהתחדדה בדבר חשיבות הטיפול המערכתי בסוגיית הכליאה בכל שלבי ההליך הפלילי וריצוי העונש, עסק הצוות לא רק בגיבוש המלצות בנוגע ליצירת חלופות עונשיות חדשות, אלא גם בבחינת תהליכים וכלים נוספים שניתן לקדם במטרה לשפר את המנגנונים הקיימים באופן שיביא לצמצום הכליאה מאחורי סורג וברית כאשר הדבר אינו הכרחי. זאת – הן באמצעות שיפור הכלים הקיימים כחלופות למעצר עד תום ההליכים, והן באמצעות טיוב התהליך השיקומי המוצע לאסיר במהלך נשיאת עונשו, וכן לאחר שחרורו.

¹ יוער כי מנתוני דו"ח מחלקת המחקר של הרשות השופטת בנושא מעצרים פליליים, שהתפרסם באוגוסט 2018, עולה כי שיעור עונשי המאסר בשנת 2016 עמד על כ-44% מבין כלל גזרי הדין. נתון זה שונה מנתוני המשטרה בעניין.
² הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, **בראשות כב' השופטת בדימוס זליה דורנר**, 2015 (להלן: **דו"ח ועדת דורנר**). עמ' 28 לדו"ח. להרחבה בענין השלכותיו של עונש המאסר, ראה סיכום בענין זה בעמ' 18 לדו"ח ועדת דורנר ואילך.

בכל הנוגע למדיניות הענישה, נוכח מסקנות ועדת דורנר, וברוח ההמלצות בדו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח ועדת דורנר,³ ממליץ הצוות כי במקרים שבהם ניתן להגשים את תכליות הענישה באמצעות ענישה הולמת מחוץ לכתלי בית הסוהר – יש להעדיף מסלול ענישה זה על פני הטלת עונשי מאסר. כל זאת, מבלי לגרוע מהוראות סימן א'1 לפרק ו' בחוק העונשין, ובכלל זה עקרון ההלימה בקביעת העונש, כפי שעוגן בסעיף 40ב לחוק העונשין.

1. פירוט המלצות הצוות

1. רצף טיפולי –

בשלביו השונים של ההליך הפלילי והנשיאה בעונש האחריות להיבטים הטיפוליים הנוגעים לעובר החוק מתחלקת בין כמה גופים. נציגות גופי התקון קיימו בחינה משותפת של תהליכי העבודה בכל אחד מן הגופים והממשקים ביניהם, במטרה למצות את פוטנציאל השיקום של עובר החוק באמצעות הבניה ושיפור של רצף תהליכי הטיפול והשיקום לצד שמירת האוטונומיה המקצועית של כל אחד מן הגופים. בנושא זה גובשו ההמלצות בנושאים הבאים:

א. שיפור מנגנוני העברת מידע בין הגופים הנושאים באחריות טיפולית לעובר החוק ויצירת רצף במעברים ביניהם, במספר צמתים: בשלב המעצר, בשלב גזירת הדין, ולקראת השחרור ממאסר. בכל הצמתים האלה פורטו בגוף הדו"ח המלצות לגבי אופן טיוב ממשקי העברת המידע הרלוונטי בין גופי התקון באופן שיאפשר שמירה על המשכיות וטיוב המענה המקצועי בתחומים אלה.

ב. המלצות הנוגעות להקמת פורומים משותפים לעבודה שוטפת:

1) **הקמת ועדת היגוי מקצועית בין-משרדית – "ועדת תקון"**, במתכונת של ועדה מתמדת. מטרתה של ועדת ההיגוי תהיה להבנות תהליכי עבודה משותפים בין גופי התקון, ולהבטיח שיתוף פעולה מתמשך וגיבוש תפיסה מקצועית משותפת וקוהרנטית. הוועדה תהיה מורכבת מנציגות בכירה של שלושת גופי התקון: שירות המבחן, חטיבת התקון בשב"ס, והרשות לשיקום האסיר, ויוזמנו לדיוניה נציגים מקצועיים נוספים לפי הצורך.

2) **הקמת פורומים מקצועיים משותפים נוספים**, על-פי תחומי התמחות בסוגי עבירות או סוגי עבריינים, בהם ישולבו שותפים רלוונטיים בהתאם לתחומים השונים. הצוות ממליץ על חיזוק עבודתם של פורומים קיימים, ועל הקמת פורומים דומים בנוגע לעוברי חוק בעלי מוגבלות שכלית-התפתחותית, נשים, ובתחומים ייחודיים נוספים.

ג. פיילוט בניית הליך שיקום מהכלא אל הקהילה:

במטרה לשפר את הרצף הטיפולי ולחזק את שיתוף הפעולה בין גופי התקון בתכנון המעבר מהמאסר אל הקהילה, לקראת שחרור על-תנאי ממאסר או לקראת שחרור מלא, ממליץ הצוות על קיום פיילוט בשלושה בתי סוהר בחלוקה למחוזות השונים, שיתמקד בשלב ההכנה לשחרור. על פי המוצע, תתקיים בבית הסוהר ועדה משותפת לשב"ס ולרש"א, לתכנון תהליך השיקום

³ ר' להלן בפרק א'.

בחלוף מחצית מתקופת המאסר (או לאחר תקופה אחרת עליה יוחלט במשותף). ועדה זו תפעל לגיבוש תוכנית שיקום לאסיר, בשיתוף עם האסיר. בהמשך, ולאור מסקנות הפיילוט – ניתן יהיה להרחיב מתכונת זו לבתי סוהר נוספים.

2. חלופות מעצר –

הצוות נדרש לסוגיית החלופות למעצר עד תום ההליכים, המלצותיו לענין זה הן:

א. חלופות מעצר מוסדיות – כדי להבטיח מיצוי של האפשרות להשתמש בחלופת מעצר תחת מעצר עד תום ההליכים, יש להבטיח כי קיים היצע מספק של חלופות מעצר מוסדיות, באחריות שירות המבחן או בפיקוחו, המתאימות לצרכים השונים של הנאשמים על מאפייניהם המגוונים.

1) יש לקדם הקמה של מסגרות נוספות בניהול שירות המבחן לאוכלוסיות שעל פי בדיקת שירות המבחן קיים לגביהן היום חסר במענה מתאים – אוכלוסיית הצעירים ברמות סיכון בינוניות ובינוניות גבוהות וכן אוכלוסיית הנאשמים אשר יכולים להשתלב במסגרות שיקומיות חוץ-ביתיות המתאימות לצרכיהם הטיפוליים, אולם אין באפשרותם להציע "ערב מגבה". מבחינת סדרי עדיפויות, יש לקדם תחילה הקמת מסגרות שיתנו מענה לקבוצה גדולה ככל האפשר של נאשמים.

2) הצוות ממליץ על הקמת מסגרת טיפולית-שיקומית בניהול שירות המבחן ובפיקוחו, שתשמש כחלופת מעצר אליה יוכל קצין מבחן להפנות נאשם שנמצא כי נשקף ממנו סיכון, אשר ניתן לאיינו בדרך של קביעת תנאים המחייבים אותו לשתף פעולה עם כללי המסגרת, ואשר כיום לא ניתן לשחררו בהיעדר מענה מותאם בקהילה. המסגרת האמורה תהיה מיועדת לנאשמים בעלי צרכים טיפוליים מגוונים, נאשמים שהם חסרי עורף משפחתי או קהילתי תומך וחסרים את המשאבים להשתלב מחדש בכוחות עצמם בקהילה. המסגרת האמורה תהווה מרכז טיפולי-שיקומי המורכב ממסלולים מודולריים, הכוללים הן שהות במתכונת של הוסטל, והן אפשרות להשתלב במתכונת של מרכז יום או קבוצות טיפוליות. יצוין כי הקמתה של מסגרת כזו אושרה ותוקצבה במסגרת סיכום תקציבי בין אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הרווחה, בהמשך להחלטת ממשלה 3595 ליישום דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.

3) הצוות ממליץ על הקמת מסגרת נוספת, שתיועד לנאשמים בעלי מוגבלויות, או בעלי קשיים נפשיים, הפרעות אישיות והפרעות התנהגות, אשר בשל מאפייניהם אינם מתאימים להשתלב במסגרות הקיימות.

4) נשים הנאשמות בפלילים – הצוות ממליץ על הקמת הוסטל שיקומי אשר ייתן מענה לנשים הזקוקות לחלופת מעצר טיפולית-שיקומית. כדי להבטיח ניצול מיטבי של מסגרת זו, מוצע כי היא תשמש הן כחלופת מעצר והן כחלופה לאסירות משוחררות על תנאי, אשר זקוקות למסגרת טיפולית והלנתית מסוג זה.

ב. מסגרות שיקומיות מוסדיות לאוכלוסייה הערבית – הצוות ממליץ על קידום הקמתן של מסגרות ייעודיות שיהוו מסגרות שיקום רב-תכליתיות, אשר יוכלו לתת לשמש גם כחלופת מעצר הולמת, ויותאמו לצרכים הייחודיים לאוכלוסייה זו. על פי המלצת שירות המבחן, יש

צורך בהקמת ארבע מסגרות, בחלוקה לפי מחוזות, המיועדות בפרט לצעירים בגילאי 18-29. גם לגבי מסגרות אלה מוצע כי יוקמו במתכונת מודולרית אשר תוכל לתת מענים טיפוליים במסלולים שונים בהתאם לצורך.

ג. חלופות מעצר פרטיות – קושי שהתחדד בדיוני הצוות, היה היעדר של מענה "הלנתי-פיקוחי" כחלופת מעצר, לנאשמים אשר עשויים היו להתאים לשילוב בחלופת מעצר אילו היה באפשרותם להציג לבית המשפט מקום שהות מוסדר ומושגח, לצד קיומו של גורם מפקח שיערוב לעמידתו של הנאשם בתנאי השחרור בערובה. בחלק מבתי המשפט התפתחה פרקטיקה על פיה מאפשרים לעתים שחרור נאשם לחלופת מעצר המנוהלת על ידי גורם פרטי שאינו נתון לפיקוח המדינה. ככלל, אין מדובר במסגרות טיפוליות.

1) הצוות ממליץ לקדם הסדרה של פעילותם של גורמים פרטיים המציעים לשמש חלופת מעצר כאמור. לשם כך, יוגדרו תנאי סף על ידי שירות המבחן ותוסדר סמכות פיקוח על מסגרות אלה. מסגרות שיעמדו בתנאים אלה יזכו לאמונה של מערכת אכיפת החוק כחלופת מעצר מהימנה שניתן להסתייע בה במקרים המתאימים.

2) הצוות ממליץ כי לצורך פעילות מסגרות אלה במתכונת המוצעת, יוסדר לגביהן מודל לתקצוב ממשלתי, במטרה להבטיח כי יוכלו לעמוד בסטנדרטים נאותים הן מבחינת תנאי המחיה בהם והן מבחינת כוח האדם המקצועי שיועסק בהם, וכן כדי להבטיח שמסגרות אלה יוכלו לשמש כחלופות מעצר, במקרים המתאימים, גם לנאשמים שידם אינה משגת לממן לעצמם שהות במסגרת כלשהי.

ד. מעצר בפיקוח אלקטרוני – הצוות ממליץ על חתירה למיצוי מכסת האזיקים האלקטרוניים, ובלבד שהמעצר בפיקוח אלקטרוני יבטיח את הגשמת תכליות המעצר בהתאם לנסיבות הענין, ומאידך – לא יגרום להרחבת רשת במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בחלופת מעצר שאינה כוללת פיקוח אלקטרוני.

נציגי הסניגוריה הציבורית, שירות המבחן, משרד האוצר ופרופ' גזל-אייל סברו כי יש לקדם תיקוני חקיקה לחוק סדר הדין פלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **חוק המעצרים**), בשני היבטים: האחד, הפיקוח האנושי הנלווה לפיקוח האלקטרוני – כך שיובהר בחוק כי בית המשפט יהיה רשאי, מטעמים מיוחדים, להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני אף ללא פיקוח אנושי. השני, ביטול סעיף 22ב(ב) לחוק המעצרים, כך שלא תוגבל בחוק האפשרות להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני אך בשל סוג העבירה.

לעומתם סברו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושב"ס כי אין מקום לקדם שינויי חקיקה אלה, בשל מגבלותיו של האמצעי הטכנולוגי והסיכונים הכרוכים במעצר באופן זה בהיעדר פיקוח מספק, או במצבים שבהם רמת הסיכון גבוהה באופן יחסי, הכול כמפורט בגוף הדו"ח.

3. משמורת בקהילה (מש"ק) –

א. הצוות ממליץ על קידום מודל ענישה של משמורת בקהילה (מש"ק) כאמצעי ענישה חדש אשר יהווה תחליף לעונש מאסר שירוצה בבית סוהר, במקרים שיימצאו מתאימים לכך ובתנאים שייקבעו לענין זה, תחת פיקוח אלקטרוני. במסגרת עונש זה תוגבל חירותו של הנידון באמצעות

קביעת מגבלות גיאוגרפיות שעיקרן חובה לשהות בבית, כאשר זו משולבת בחובת השתתפות בתוכניות או במסגרות אחרות, כגון השתתפות בתוכנית טיפולית במסגרת צו מבחן, ריצוי עונש של של"צ, וכיוצא בזה, ובמקרים שיימצאו מתאימים לכך – גם בשילוב עבודה בחלק משעות היום. עונש של מש"ק הוא בעל מאפיינים מגבילים יותר בהשוואה לעונשים אחרים בקהילה. מבנה עונש המש"ק עשוי להשתנות בין נידונים שונים, בהתאם לצרכיהם הטיפוליים והתעסוקתיים, ובית המשפט יקבע את כלל רכיבי העונש לרבות משך המש"ק והשתתפותו של הנידון במסגרות שונות במהלכו, בשים לב לחומרת העבירה ולצורך לגזור עונש הולם בגינה, לצד בחינת נסיבותיו האישיות של הנאשם וצרכיו הייחודיים.

ב. הוספתו של עונש מש"ק תרחיב את סל הכלים העונשיים העומדים לרשות בית המשפט, והוא יוכל לשמש כתחליף לעונשי מאסר במקרים המתאימים, בעבירות שחומרתן או נסיבות ביצוען אינן מחייבות עונש מאסר בבית סוהר, ואשר מבחינת תכליות הענישה – יש בו כדי לתת להן מענה מתאים.

ג. המש"ק עשוי להתאים כאמצעי ענישה לנאשמים שלא נשקפת מהם מסוכנות גבוהה, ושביצעו עבירות ברמת חומרה נמוכה-בינונית, שבגינן נגזרים כיום עונשי מאסר בפועל לתקופות של עד כשנה, או מעט מעבר לכך, על ידי בתי המשפט. הוא מתאים למי שעשויים להיתרם מהשתתפות במסגרות טיפוליות ומשילוב מפקח במסגרות מתאימות נוספות, שיסייעו להם בחזרה לאורח חיים נורמטיבי עם סיום נשיאת עונשם, ואשר יש חשיבות להימנעות ממאסרם בבית סוהר באופן שיעלה את רמת החשיפה שלהם לדפוסים ולנורמות עברייניות. הוא מתאים גם לנידונים במצבים אישיים או בריאותיים מורכבים, אשר בשל נסיבותיהם האישיות או המשפחתיות עונש מאסר בפועל צפוי לדרדר את מצבם או לגרום להם נזק משמעותי, ואשר מסיבות שונות אינם מתאימים או מסוגלים לרצות מאסר בעבודות שירות. כמו-כן עונש זה מתאים לנאשמים שיש חשיבות לשמירת הקשר שלהם עם אנשים ומסגרות נוספות בקהילה. עונש זה אינו מתאים לנאשמים בעלי התמכרות פעילה או בעיות נפשיות שאינן מטופלות.

ד. לעמדת נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, ופרופ' גזל-אייל, ככלל, בתי המשפט יונחו להורות כי מאסר לתקופה שאינה עולה על שנה ושלא נישאת בעבודות שירות, תינשא במש"ק אלא אם יש נימוקים שלא לעשות זאת (כגון מסוכנותו של הנידון, חשש כי הוא יפר את תנאי העונש, סירובו לשתף פעולה, וכיוצ"ב).

לעמדת נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, שב"ס ושירות המבחן – אין לקבוע הוראה כזו, מאחר שבעבירות מסויימות, בשים לב לחומרתן או לנסיבותיהן, וכן לגבי נאשמים מסויימים – עונש מאסר בפועל, גם אם לתקופה לא ארוכה, עשוי להיות העונש ההולם והמתאים ביותר. ועל כן אין מקום לקבוע כי גזר דין של מאסר בפועל, ולו לתקופה קצרה, מחייב הפעלת שיקול דעת חריג.

מכל מקום, נושא זה לא נבחן או לובן באופן מעמיק בדיוני הצוות.

ה. מאפייני עונש המש"ק :

1) הגורם המחליט על עונש המש"ק –

המש"ק ייקבע כאמצעי ענישה חדש, שייגזר על ידי בית המשפט, אשר יקבע את כלל תנאי המש"ק במסגרת המועדים והתנאים שהוגדרו בחוק לענין זה.

2) תמהיל הענישה –

מומלץ שלא להטיל על נידון עונש של מש"ק במודל של משמורת מלאה, במשך 24 שעות ביממה, על מנת לאפשר את הגשמת התכלית השיקומית של אמצעי ענישה זה, ולהקל על הקושי הכרוך בשהות רצופה וממושכת בבית. עונש מש"ק יוטל בשילוב עם השתתפות בתוכניות או במסגרות אחרות, כגון השתתפות בתוכנית טיפולית במסגרת צו מבחן, ריצוי עונש של שירות לתועלת הציבור (של"צ), ובמקרים שבהם מצא בית המשפט כי יש לאפשר זאת – גם יציאה לעבודה, ולצידם משמורת בבית בכל יתר שעות היממה.

(א) שילוב מש"ק ועבודה – במקרים שבהם יקבע בית המשפט כי יציאה לעבודה תהיה חלק מרכיבי המש"ק, הצוות ממליץ לקבוע בחוק את מספר שעות העבודה המירבי ליום (או לשבוע, במקרה של עבודה במתכונת של משמורת) שאותו ניתן לאפשר במסגרת עונש המש"ק. בגזר הדין ייקבע היקף העבודה שיאושר לנאשם במקרה הפרטני, אך לא יותר ממספר השעות המירבי שנקבע בחוק.

(ב) הצוות ממליץ שלא לאפשר הטלת מש"ק לצד עונש של מאסר בעבודות שירות.

3) משך המש"ק –

חלופה ראשונה: עמדת משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושבי"ס:

(א) עונש המש"ק יהיה מוגבל לתקופה של שנה אחת לכל היותר. לצד זאת, ומאחר שמטרת עונש המש"ק היא לאפשר חלופת ענישה הולמת גם עבור עבירות שאינן עבירות קלות, מוצע להסמיך את בית המשפט, במקרים מיוחדים, ומנימוקים שיירשמו, לגזור עונש מש"ק לתקופה שלא תעלה על שנה וחצי.

(ב) לצד המגבלות על משכו של עונש המש"ק, ניתן לאפשר שעונש המש"ק ילווה גם בצו מבחן, שמשכו עולה על תקופות המש"ק האמורות.

(ג) תקופה שבה שהה הנידון במעצר בית, או במעצר בפיקוח אלקטרוני – לא תקוּזז מתקופת המש"ק, כדי להבטיח שעונש המש"ק אכן ישמור על אופיו כעונש משמעותי שיש בו להחליף עונשי מאסר של עד כשנה, או מעט מעבר לכך, במקרים המתאימים.

ביחס לתקופה שבה היה הנאשם עצור בבית מעצר, יהיה על בית המשפט לקבוע באופן מפורש בגזר הדין אם יש לקזז אותה, בכל מקרה לגופו.

(ד) אין מקום לקבוע מנגנון לקיצור עונש המש"ק. המודל של קיצור עונש מאסר בפועל לפי חוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2011 (להלן: **חוק שחרור על תנאי ממאסר**) מבוסס, בין היתר, על התנהגותו הטובה של האסיר במהלך תקופת מאסרו. ואולם ריצוי עונש המש"ק מותנה מעצם טיבו בעמידה בכלל רכיבי העונש. ציות לתנאי העונש והתקדמות הנידון במהלכו הם ממאפייניו היסודיים של עונש המש"ק. על כן התנהגות כזו אינה מצדיקה "תגמול" מיוחד בדמות קיצור העונש. כן עלה החשש כי אפשרות כאמור תפגע בערכו הגמולי ובחומרתו היחסית של עונש זה.

חלופה שניה: עמדת נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, ופרופ' גזל-אייל:

(א) עונש המש"ק יהווה עונש מאסר (בדומה, במידה מסוימת, לעבודת שירות) כאשר יום מאסר יומר ביומיים מש"ק, כדי לשמור על עקרון ההלימה ועל הנכונות של השופטים לראות בו תחליף אמיתי למאסר.

(ב) כדי להבטיח שהמש"ק יוכל להחליף גם מאסרים של שנה, בהתאם לשיטת החישוב האמורה, ניתן יהיה להטיל מש"ק לתקופה של עד שנתיים.

(ג) תקופות בהן שהה הנידון במעצר (רגיל ובפיקוח אלקטרוני) יקוזזו מתקופת המש"ק, בהתאם למשך התקופה וסוג המעצר (מעצר רגיל ביחס של 1:2 ומעצר בפקא"ל ביחס של 1:1).

(ד) היחידה לשחרור ממאסרים קצרים תוסמך לשחרר על תנאי את מי שנשא שני שלישים מתקופת העונש שנגזרה עליו. הפיקוח על הנידון בזמן השחרור על-תנאי יעשה על ידי שירות המבחן ולא על ידי רש"א כדי להבטיח רצף טיפולי.

4) מקום המש"ק –

המודל של "משמורת בקהילה" מחייב שהות של הנידון בביתו או בבית אחר שאושר לכך על ידי בית המשפט. ישנם נאשמים אשר מסיבות שונות לא יוכלו לשהות בביתם לצורך נשיאת עונש מש"ק. מרבית חברי הצוות סברו כי במצבים כאלה, ניתן לאפשר ריצוי של עונש המש"ק במסגרת הלנתית המנוהלת באופן פרטי, תחת הסדרה ופיקוח של המדינה, כפי שנדון בדו"ח זה ביחס לחלופות מעצר, עבור אסירים שאין להם מקום מגורים מתאים. עם זאת, בשאלה האם ניתן יהיה לרצות עונש זה במסגרת בניהול פרטי, שאינה מפוקחת על ידי המדינה, נחלקו הדעות:

(א) לעמדתם של נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, ופרופ' גזל-אייל – בדומה להמלצה הנוגעת לחלופות מעצר – יש לקבוע כי בית המשפט מוסמך לקבוע שעונש המש"ק ירוצה בכל מקום שיימצא מתאים לכך על ידו.

(ב) לעמדת נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, המשטרה, שב"ס ושירות המבחן, בשלב גזירת הדין, להבדיל משלב המעצר – אין מקום לאפשר ריצוי העונש במסגרת בניהול פרטי, שאינה מפוקחת על ידי המדינה ואינה עומדת בתנאי הסף שנקבעו לכך.

5) ליווי סוציאלי בתקופת המש"ק –

הצוות ממליץ כי בתקופת המש"ק, הנידון יהיה זכאי לליווי סוציאלי תומך מטעם שירות המבחן. זאת, בנוסף להשתתפות בקבוצות טיפול או במסגרות אחרות, כפי שייקבע בפסק הדין.

6) תהליך קבלת ההחלטה על עונש המש"ק –

בנוסף לשיקולים ולתהליכי הבחינה הרגילים בגזירת דינו של נאשם, אופיו הייחודי של עונש המש"ק מחייב בחינה של היבטים נוספים על ידי בית המשפט, במטרה לוודא את היתכנותו הפיזית והטכנית, וכדי לבדוק את התאמת הנאשם לעונש זה. מוצע לקבוע שני

תנאים מקדימים להטלת מש"ק (בדומה למנגנון הקבוע כיום בחוק המעצרים בענין מעצר בפיקוח אלקטרוני): בדיקת היתכנות טכנולוגית, וכן תסקיר של שירות המבחן אשר יתייחס להיבטים המהותיים הנוגעים להתאמתו של הנאשם למש"ק ויכולתו לעמוד במגבלות, וכן יתייחס לבני משפחה ואחרים המתגוררים במקום ולהיבטים סוציאליים רלוונטיים נוספים.

(7) מאפייני הפיקוח האלקטרוני –

הצוות ממליץ כי המש"ק ילווה ב**פיקוח אפקטיבי**, אשר יבוסס, ככלל, על פיקוח אלקטרוני בטכנולוגיית GPS. זאת, בפרט בשים לב לכך שעונש המש"ק צפוי להיות מורכב גם מחובות נוכחות והשתתפות במסגרות מחוץ למקום הפיקוח, ויש להבטיח יכולת פיקוח אפקטיבית על כלל רכיבי העונש.

(8) האחריות לליווי ולפיקוח בתקופת המש"ק –

מטרתו של עונש המש"ק, והאפשרות להסתמך עליו כעונש הולם שיש בו להחליף עונש מאסר בבית סוהר, מחייבים הקפדה על האפקטיביות של העונש ועל היכולת להבטיח את עמידתו של הנידון בתנאי העונש שנקבעו עבורו על ידי בית המשפט.

(א) הרכיבים העונשיים הנוגעים להשתתפות במסגרות השונות – הצוות ממליץ כי שירות המבחן יהיה הגורם האחראי על ליווי הנידון הן כגורם טיפולי, והן כגורם המפקח על עמידת הנידון במחויבויותיו ומסייע לו בכך.

(ב) פיקוח על העונש והטיפול בהפרת תנאי המשמורת – רוב חברי הצוות ממליצים כי יחידת הפיקוח האלקטרוני בשירות בתי הסוהר תרכז גם את הטיפול בפיקוח על עונש המש"ק וכן בטיפול בהפרות כמפורט להלן. ואולם לעמדת גורמי שב"ס, נדרשת בחינה נוספת בענין זה.

(9) שינוי תנאים בתקופת המש"ק ופתיחת "חלונות" –

המצב הרצוי הוא שכל היבטי עונש המש"ק – שהוא מודולרי באופיו – ייקבעו באופן מפורט ככל האפשר במעמד גזר הדין. לצד זאת, במהלך תקופת המש"ק עשויים להתרחש אירועים שונים אשר יצריכו קבלת החלטה אד-הוק בדבר אישור או סירוב ליציאה של הנידון ממקום הפיקוח, או לשינוי נקודתי אחר בסדר יומו. הצוות ממליץ על חלוקת אחריות כמפורט להלן:

(א) הסמכות לאשר יציאה חד פעמית של הנידון ממקום הפיקוח, או שינוי חד פעמי בתוכנית שנקבעה לו, תהיה נתונה לממונה על המש"ק. זאת, גם שלא במקרים דחופים. כאשר מדובר בשינוי הנוגע לתנאים בעונש שהם באחריות או במעורבות של שירות המבחן, החלטת הממונה תתקבל רק לאחר קבלת התייחסות שירות המבחן. מוצע לאפשר למפוקח לעתור נגד החלטת הממונה.

(ב) הסמכות לשינוי קבוע של תנאי מהותי מתנאי העונש, תהיה נתונה לבית המשפט שגזר את דינו של הנאשם.

(ג) במצב שבו בית המשפט, בגזר דינו, הסמיך את הגורם המינהלי הרלוונטי להחליט על שינויים מסוימים בתנאי העונש הנוגעים להיבטים הפרטניים של התוכנית

הטיפולית או מסגרת העבודה של הנידון, לא תידרש החלטה שיפוטית לצורך שינוי תנאי העונש בגדרים שהוחלט עליהם מראש, אולם הודעה על השינוי תישלח לתובע, ולנידון תהא שמורה הזכות לעתור לבית המשפט נגד שינוי זה.

10) אופן הטיפול בהפרת תנאי המש"ק –

(א) הצוות ממליץ לאמץ מודל התמודדות המבוסס בעיקרו על המודל שנקבע לגבי עצור בפיקוח אלקטרוני, בהתאמות נדרשות, ומבטיח תגובה מיידית ואפקטיבית להפרות, לצד מנגנון של ביקורת שיפוטית מובנית על ההחלטה המינהלית. זאת, באמצעות הסמכת הממונה על המש"ק להורות על מאסר בפועל של הנידון לאחר מתן זכות טיעון.

(ב) לעמדת נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושבי"ס, משך המאסר בפועל במקרה של הפרה יהיה זהה למשך המש"ק שגזר. זאת – בדומה למודל ההפסקה של עונש עבודות שירות, ומהנימוקים המפורטים בגוף הדו"ח. בהמשך להחלטת הממונה, בתוך פרק זמן שייקבע יובא הנידון בפני בית המשפט שגזר את דינו לצורך בחינה של החלטת הממונה, בדיון שיתקיים במעמד הצדדים.

במקרה של הפסקת עונש המש"ק והעברת הנידון לריצוי עונשו בבית סוהר, ייקבע כי תקופת המאסר לא תקוצר באמצעות שחרור מינהלי או שחרור על-תנאי ממאסר.

(ג) לעמדת נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, ופרופ' גזל-אייל, מי שנידון למש"ק ייחשב אסיר, ובמקרה של הפרה יוכל הממונה על המש"ק, בהחלטה מינהלית, להורות כי הנידון ישא את יתרת עונשו בבית הסוהר, כך שכל שני ימי מש"ק נותרים יומרו ביום מאסר אחד, כאמור לעיל, כדי להבטיח שהטיפול בהפרות יהיה פשוט ואפקטיבי. הנידון יוכל להגיש עתירת אסיר נגד החלטה זו של הממונה, בדומה לעובד שירות שהוחלט על הפסקה מנהלית של עבודתו.

11) משקלו הגמולי של עונש המש"ק –

כדי שעונש המש"ק ישמש חלופה גמולית הולמת לעבירות ברמת חומרה נמוכה-בינונית, ויוכל לשמש כחלופה ממשית לעונשי מאסר במקרים המתאימים, לרבות במקרים שבהם עונש של עבודות שירות אינו נותן מענה מספק בהיבטי הלימה לחומרת העבירה – הרי שיש חשיבות לשקילת תכלית זו במסגרת קביעת רכיבי העונש, במטרה להבטיח כי העונש בכללותו מבטא הכבדה משמעותית על הנידון, שיש בה להלום את העבירה שבה הורשע.

12) קביעת הוראת שעה –

הצוות ממליץ כי עונש המש"ק ייקבע בשלב הראשון כהוראת שעה. יש חשיבות לכך שתקופת יישומו של החוק תלווה במחקר, ולאחריה ניתן יהיה לבחון מחדש את רכיביו של עונש זה ולבצע התאמות או שינויים בהתאם ללקחים שיעלו מתקופת הפעלתו.

13) הטלת עונש מש"ק על קטינים ועל נשים –

(א) הצוות ממליץ, בשלב זה, שלא לאפשר הטלת עונש של מש"ק על קטינים, תוך שניתן יהיה לשוב ולבחון עמדה זו לאחר שיצטבר ניסיון בהפעלת המודל. הצוות מצא כי קשה להצביע כיום על מספר משמעותי של קטינים שנגזרו עליהם עונשי מאסר, אשר יכולים היו להתאים לעונש של מש"ק, ועל כן גובר החשש מפני "הרחבת רשת", קרי – הטלת עונש של מש"ק על קטינים שאלמלא עונש זה, כלל לא היה נגזר עליהם עונש מאסר. בנוסף, ביחס לקטינים, הקושי להתמיד בעונש מסוג זה – הדורש משמעת עצמית ואיפוק רב, גדול במיוחד.

(ב) הצוות דן בשאלת הצורך לקבוע הסדרים ייחודיים לחלופות כליאה לנשים, אשר עלתה בעקבות הצעות חוק פרטיות בנושא זה. הצוות לא מצא כי יש מקום להמליץ באופן מיוחד על שימוש נרחב יותר בעונש של מש"ק לגבי נשים. העקרונות שפורטו בנוגע למתווה עונש המש"ק ואופן יישומו – נכונים לנשים ולגברים כאחד, ועל בית המשפט לעשות שימוש בו במקרים שיימצאו מתאימים לכך. השימוש כיום בעונשי מאסר לנשים הוא מועט באופן יחסי, ועל פי רוב, כאשר גוזר בית המשפט עונש מאסר על נאשמת – הרי זה מפני שחלופת מאסר איננה מתאימה משיקולי הלימה או בשל נסיבותיה הייחודיות של הנאשמת. בנסיבות אלה גובר החשש מפני הרחבת רשת, אם ייעשה שימוש בעונש המש"ק גם במצבים שבהם ניתן היה להסתפק בענישה אחרת בקהילה.

4. בתי מעבר/בתי שיקום/הוסטלים –

הצוות בחן את נושא שיבוצם של אסירים בבתי מעבר, בתקופת המאסר ובתקופת השחרור על-תנאי, וממליץ כדלקמן:

א. נוכח הצלחתן המוכחת של מסגרות המהוות מעין "בתי מעבר" המאפשרים מעבר הדרגתי מבתי הכלא לחיים בקהילה, הן במסגרת בתי השיקום בשב"ס בתקופת המאסר, הן במסגרת ההוסטלים של רש"א בתקופת השחרור על-תנאי, ממליץ הצוות על מיצוי השימוש במסגרות אלה, ותגבורן באופן שיאפשר קליטה של מירב האסירים והאסירים המשוחררים, לפי הענין, שניתן לשלבם במסגרות אלה ושעשויים להסתייע במסגרת מסוג זה בטרם שחרורם המלא וקליטתם בקהילה. ולענין קליטה בהוסטלים של רש"א – בשים לב לכלל השיקולים בהתאם לחוק שחרור על תנאי ממאסר.

ב. בתי השיקום בשב"ס – כדי לחזק ולהרחיב את פעילות בתי השיקום, ממליץ הצוות על:

(1) חיזוק מעמדם ומיצובם של בתי השיקום, בין היתר על ידי השקעה בהקמתם או התאמתם של מתקני כליאה אשר גם מבחינת נראותם ומאפייניהם הפיזיים יהיו מודל המדמה במידה רבה יותר חיים בקהילה ויעודדו פיתוח של עצמאות ואחריות אישית, ובכך אף יתרמו להעלאת המוטיבציה של אסירים להתאמץ כדי להשתבץ בהם.

(2) הרחבת אוכלוסיית האסירים שישוּבצו במתקנים אלה – הצוות ממליץ על שינוי הקריטריונים לקבלת אסירים למסגרות אלה או למועד השילוב בהן, כך שיתאפשר שילוב של אסירים שנשפטו גם לתקופות מאסר שאינן ארוכות, ובלבד שייוותר להם זמן מספיק לצורך הפקת תועלת מהשילוב בבית השיקום. כמו כן ממליץ הצוות על הגמשת תנאי הסף

הנוגעים לבחינת מסוכנותו ובשלותו של האסיר, במטרה להרחיב את אוכלוסיית האסירים שניתן לשבצם במתקנים אלה, תוך הכלה של מידה מסוימת של סיכון נוסף הכרוך בכך, בשל התועלת הציבורית הטמונה במיצוי השימוש של מתכונת כליאה זו.

ג. הוסטלים של הרשות לשיקום האסיר – לאור התרומה המשמעותית שיש להוסטלים בקליטתו ובהיטמעות המחודשת של האסיר בקהילה, ממליץ הצוות כדלקמן:

1) להרחיב את השימוש בהוסטלים המופעלים על ידי רש"א, ובפרט כאלה המותאמים לאוכלוסיות בעלות צרכים טיפוליים מיוחדים.

2) לקדם את הקמתן של מסגרות ייעודיות נוספות:

(א) הוסטל המיועד לנשים המתמודדות עם קשיים מיוחדים, ברמת תפקוד נמוכה, ואשר זקוקות לליווי טיפולי ייחודי בתחומים שונים (כגון קשיים פסיכיאטריים, בעיות התמכרות, וכד'). מוצע כי מסגרת זו תיועד הן לנשים בחלופת מעצר או בצו מבחן, והן כהוסטל לתקופת השחרור על-תנאי ממאסר.

(ב) הוסטל המיועד לאסירים משוחררים בני החברה הערבית, ומותאם לצרכיה של אוכלוסייה זו.

3) מועד השחרור להוסטל של רש"א – ועדת דורנר המליצה, בדעת רוב, כי ועדת השחרורים תוסמך להורות על שחרורו על-תנאי של אסיר למסגרת של בית מעבר החל משנה לפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר, אך לא לפני ריצוי מחצית המאסר. בענין זה נחלקו דעות חברי הצוות. נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושב"ס סברו כי אין מקום להמליץ על הקדמת מועד השחרור על-תנאי למסגרת של בית מעבר, מהטעמים המפורטים בגוף הדו"ח, ואילו נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, רש"א, ופרופ' גזל-אייל סברו כי יש לקדם את המלצתה של דעת הרוב בוועדת דורנר, מהטעמים שפורטו בדוח ועדת דורנר, וכמפורט בגוף הדו"ח.

5. שחרור על-תנאי ממאסר –

א. הצוות סבור, כי אין לראות בשחרור על-תנאי רק "הטבה" לאסיר עצמו, אלא – שחרור מדורג ממאסר, במקרים המתאימים, הוא גם אינטרס של המדינה (בכפוף לשמירת כלל האינטרסים הנוספים הרלוונטיים לענין), בכך שהוא מאפשר חזרה מפוקחת ומלווה של האסיר לקהילה, באופן שמגדיל את סיכוייו להשתלב בהצלחה בחיים נורמטיביים מחוץ לכלא.

ב. הצוות ממליץ על צעדים שיסייעו בטיוב הליך ההכנה לשחרור על-תנאי ולהגדלת סיכויי ההצלחה של האסיר לעמידה בתנאי השחרור המוקדם, כמפורט להלן:

1) הכנה מוקדמת של האסיר לקראת השחרור, באמצעות תכנון משותף של גורמי התקון בבית הסוהר וברש"א, בשיתוף האסיר, בשלבים מוקדמים יותר של ריצוי העונש. במסגרת זו תיערך בחינה רחבה של צרכי האסיר בתחומי חיים שונים, ותכנון תכנית טיפול המותאמת לצרכיו ואשר תסייע בהכנתו לשחרור. הכנה זו נדרשת ומועילה לגבי כלל האסירים, גם אלה שצפויים להשתחרר "שחרור מלא" ללא שלב של תקופת תנאי.

2) תגבור והרחבת המענים הקיימים ברש"א: בהמשך להחלטת ממשלה 3595, בה אומצו המלצות דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, סוכס על העברת תקציב ייעודי לרש"א, שנועד, בין היתר, להוספת כוח אדם מקצועי, ולהקמה של הוסטלים ומרכזי יום נוספים. ישנה חשיבות מיוחדת לקיומו של היצע מתאים של מסגרות שיקומיות, אשר יש בהן כדי לתת מענה לאוכלוסיות האסירים השונות, בהתאם למאפייניהם ולרמת הפיקוח הנדרשת לגביהם.

3) ליווי סוציאלי צמוד של האסיר בתקופת השחרור המוקדם: הצוות ממליץ על הידוק הליווי של רש"א את האסיר בתקופת השחרור על-תנאי, באמצעות קביעת עובד סוציאלי מלווה לכל אסיר, אשר יהיה בקשר אינטנסיבי ורצוף עם האסיר המשוחרר, וישמש כ-Case Manager המתכלל את צרכיו הטיפוליים והאחרים של האסיר וכגורם מלווה התומך באסיר מבחינת צרכיו הרגשיים והקשיים שאיתם הוא מתמודד בתקופה זו.

4) ניצול דיוני המעקב בוועדות השחרורים לצורך יצירת תמריצים לשיקום ולעמידה בתנאי השחרור: הצוות ממליץ לבחון, בשיתוף עם הנהלת בתי המשפט, את הדרכים לחיזוק השימוש ב"דיוני המעקב" שעורכת הוועדה לאחר שחרורו על-תנאי של האסיר, במקרים המתאימים, כך שלצד הפיקוח על עמידת האסיר בתנאי השחרור, ישמשו דיונים אלה גם לחיזוקו של האסיר, וליצירת תמריצים משמעותיים לשיקום איכותי. בנוסף, מוצע כי ככל שתקופת השחרור מאפשרת זאת – תוכל הוועדה לשקול מתן הקלות בתנאי השחרור לאורך תקופת התנאי, באופן שישקף את התקדמותו של האסיר בתקופה זו. מוצע כי תתקיים עבודת מטה בשיתוף נציגי הנהלת בתי המשפט ומשרד האוצר, במטרה לגבש מודל מוצע לקיומם של דיונים אלה לשם הגשמת התכלית האמורה. עוד מוצע כי שינוי של מודל דיוני המעקב יחל בשלב ראשון במתכונת של פיילוט אשר יתמקד באוכלוסיה מסוימת של אסירים משוחררים. המלצה זו אינה רלוונטית לגבי אסירים ששחררו בהחלטה של היחידה למאסרים קצרים.

5) המשך פיתוח תוכניות שיקום קצרות-מועד, המותאמות לתקופות תנאי קצרות לגבי אסירים שתקופת השחרור שלהם אינה מאפשרת תהליך טיפולי ממושך.

ג. נוסף על כל אלה, ממליץ הצוות על פיתוח מענים שיקומיים בקהילה לאחר שחרור מלא: הצוות מדגיש את החשיבות הרבה של המשך תהליכי השיקום והליווי של האסיר גם לאחר שסיים לשאת את מלוא תקופת העונש שנגזר עליו. לשם מתן מענה מקיף לאסירים לאחר שחרור מלא נדרשת התגייסות משמעותית של גורמי הרווחה בקהילה, ובפרט ברשויות המקומיות, שיעבדו בשיתוף פעולה מקצועי עם רש"א, לפי הענין. הצוות ממליץ כי נושא זה יהיה אחד העניינים המרכזיים אשר יעמדו במוקד הבחינה של הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהוחלט על הקמתו בהחלטת ממשלה 291.

ד. השוואת הדיון בוועדות השחרורים למודלים דיוניים נוספים: הצוות בחן את הליך השחרור על-תנאי גם אל מול מודל הדיונים שבפיילוט המתקיים בכלא "אופק" לגבי קטינים, בו פועלת ועדת השחרורים במתכונת של Reentry Court (RC), וכן המודל של "בית משפט קהילתי", אשר בשניהם דגש שיקומי ותמיכה משמעותית לאסיר בתהליך השיקום. רוב חברי הצוות סברו שבמצב הנוכחי, ובהינתן הבדלים שבין המודלים של Reentry Court ובית משפט קהילתי להליך בוועדת השחרורים, ומאפייני האוכלוסיה הרלוונטית בכל אחד מן ההליכים, אין מקום

לשנות מן היסוד את מודל הדיונים בוועדות השחרורים, על פיו שחרור על-תנאי איננו ברירת המחדל אלא אפשרות להקלה בענישה המותנית בהתנהגות האסיר ובמאפייניו הנוספים, כקבוע בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, וכן בכפוף לקביעת הוועדה כי שחרור האסיר אינו מסכן את שלום הציבור – בהתאם לתנאים שנקבעו לענין זה בחוק שחרור על-תנאי ממאסר. יחד עם זאת, ככל שהתהליכים האחרים בהם עוסק דו"ח זה יתקדמו, הרי שניתן יהיה לבחון בהמשך הדרך גם שינויים משמעותיים יותר במתכונת עבודתה של ועדת השחרורים, בין היתר בהתאם לתובנות ולמצאים שיצטברו מהפעלתן של שתי המסגרות הייחודיות האמורות, ולהתאמות הנדרשות למאפייניה הייחודיים של ועדת השחרורים.

בהקשר זה יוער כי עמדת נציגי הסגוריה הציבורית ופרופ' גזל-אייל בנושא שחרור על-תנאי ממאסר היתה כי נדרש לבחון בהמשך קידום שינוי תפישתי מעמיק ביחס לשחרור על-תנאי וחשיבותו לטיפול אפקטיבי בעוברי חוק באופן שישנה מהאיזונים שנקבעו בחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, כך שיינתן משקל רב יותר לצורך בשחרור הדרגתי ומלווה, ולהימנעות מ"שחרור יבש" של אסירים ללא כל הדרגה בשילובם בקהילה. נושא זה לא נדון על ידי הצוות מאחר שהוא חורג באופן ניכר מייעודו המקורי של הצוות, ולא ניתן היה לקיים דיון מעמיק כמתחייב בסוגיה זו, במסגרת זו. רוב חברי הצוות סברו כי קידום שינוי תפישתי כמוצע, בנוגע לתפקידן של ועדות השחרורים והאיזון בין השיקולים השונים שעליהן לשקול, מהווה שינוי משמעותי בעבודתן של ועדות אלה ובאיזונים שנקבעו בחוק שחרור על תנאי ממאסר לגבי האינטרסים והשיקולים השונים שעליהן לשקול, ולא בשלה העת לקיים בחינה מסוג זה.

6. צדק מאחה –

הצוות מצביע על חשיבותם הפוטנציאלית של הליכי צדק מאחה, הן מבחינת נפגע העבירה, והן מבחינתו של הנאשם או הנידון. לאור התועלות הרבות הטמונות בהליכים אלה, הצוות ממליץ לבחון אפשרות לשילוב של הליכי צדק מאחה בשלבים שונים של הליך הפלילי, ואף בעת ריצוי המאסר או אחריו, ולהרחיב את פעילותם של הגורמים העוסקים בכך היום, ואת מעורבותו של בית המשפט בקידום הליכים אלה.

7. נושאים שהוחלט שלא לקדם המלצה לגביהם

א. כליאה במודל פתוח – בית סוהר פתוח

הצוות בחן דרכים שבאמצעותן ניתן יהיה לשנות חלק ממאפייניו של עונש המאסר, במקרים שבהם נמצא כי לא ניתן להסתפק בחלופת ענישה שאינה כוללת כליאה בבית סוהר, אך נתוני האסיר מאפשרים כליאה שאינה במתקן כליאה ברמת ביטחון גבוהה. בהקשר זה בחן הצוות גם כליאה במודל "פתוח", קרי – מתקן כליאה המיועד לאסירים כבר מתחילת תקופת מאסרם, המאפשר גמישות רבה יותר לאסירים בכל הנוגע לשמירת הקשר עם החוץ, וכן מבחינת עצמאותם בניהול סדר יומם. בסיכומו של דבר החליט הצוות שלא להמליץ על קידום מודל כזה, בין היתר נוכח פיילוט שהתקיים בשירות בתי הסוהר בנושא זה והלקחים שהופקו ממנו, והעדפת המודל של "בתי מעבר" במסגרת מודל מדורג, הכולל כמפורט בגוף הדו"ח.

ב. קנס יומי

נושא זה הובא בפני הצוות בדיוניו הראשונים במסגרת בחינת חלופות ענישה הקיימות במדינות העולם. מרבית חברי הצוות סברו כי אין מדובר בכלי ענישתי שיש בו כדי להחליף את עונש המאסר או לצמצם את השימוש בו, בשל טיבו ומהותו, ולפיכך הצוות לא מצא לעסוק בסוגיה זו לעומקה, ולא גיבש המלצה לגביה. ואולם לא מן הנמנע שיש מקום לבחון בהמשך את השימוש באמצעי הענישה של הקנס במסגרת גזר הדין, ובכלל זה במודל של קנס יומי, לצורך מיצוי השימוש בכלי זה וליבון אופן השימוש בו כך שיגביר הן את מידת האפקטיביות של עונש הקנס והן את היבטי השוויון בענישה באמצעות הטלת קנס, בין אם כעונש יחיד ובין אם לצד עונש אחר.

פרק א – מבוא

1. הרקע להקמת הצוות

הצוות לבחינת דרכי ענישה נוספות הוקם בהחלטת ממשלה מס' 1840 מיום 11 לאוגוסט 2016, שכותרתה **ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל**. החלטת הממשלה אימצה את עיקרי דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשות כב' השופטת בדימוס דליה דורנר, 2015 (להלן: **דו"ח ועדת דורנר**), וקבעה מתווה לקידום היבטים שונים בהמלצות הוועדה. במבוא להחלטת הממשלה צוין כי הממשלה החליטה לפעול בדרכים אלה **"במטרה לייעל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל, מתוך ראייה כוללת וכדי להביא לניצול מיטבי של ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות, הפחתת היקפי תופעת הפשיעה והפחתת העלויות הנובעות כתוצאה מפשיעה"**. עוד צוין כי הוחלט **"לקבוע כלים על מנת לסייע בטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם כדי להביא לצמצום העבריינות וזאת בהתחשב, בין היתר, בהיבטים חברתיים וכלכליים"**. בסעיף 2 להחלטה נקבע כי יוקם צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), אשר **"יבחן אפשרויות נוספות לענישה בדומה למדינות המפותחות בעולם"**.

דו"ח ועדת דורנר לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים

כאמור, החלטת הממשלה 1840 אימצה את עיקרי דו"ח ועדת דורנר. ועדת דורנר בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, מונתה על ידי הממשלה ה-32 בהחלטת ממשלה מספר 3767 מיום 23 באוקטובר 2011, על מנת להמליץ על מדיניות ראויה להתמודדות עם עבריינים ולייעול מערכות הענישה והטיפול בעבריינים.

בכתב המינוי של ועדת דורנר הוטל 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 בענין 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.

המלצות הוועדה התמקדו בהיבטים שונים של מדיניות הענישה בישראל, ובכלל זה: התוויית עקרונות ביחס לגיבוש עמדה ממשלתית בדבר חקיקה של עבירות ועונשים; קידום מחקר, מעקב ושקיפות בנוגע לענישה המוטלת בפועל; הקמתם של בתי משפט קהילתיים; ייעול מנגנון השחרור המוקדם ובחינת האפשרות להרחבתו בין השאר באמצעות השימוש בבתי מעבר; והרחבת השימוש בעונש עבודות השירות, כחלופה למאסרים קצרים.

משמעותו של עונש המאסר ומחיריו

ועדת דורנר דנה בהרחבה בהיבטים השונים של עונש המאסר, ובהשפעתו על רמת העבריינות. בהקשר זה נבחנו ארבעה היבטים שונים של עונש הכליאה: יצירת אפקט הרתעה, שיקום עבריינים, הרחקה מן הציבור ועידוד נטייה לעבריינות. לצד זאת נבחנו עלויות הכליאה מבחינה כלכלית – הן עלויות ישירות והן עלויות עקיפות.

כתוצאה מבחינה זו, שאת עיקריה נזכיר להלן, מצאה הוועדה כי יש מקום לפעול לצמצום השימוש בעונשי מאסר כאשר אין הכרח בכך למניעת מסוכנות, וכי יש להרחיב את השימוש בעונשים "זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה". זאת – לאחר שמצאה כי חלק מתכליות הענישה שהוזכרו אינן מקבלות מענה מספק באמצעות עונש המאסר, ומאידך – נמצא כי "יש בסיס משמעותי להערכה כי לכליאה השפעה קרימינוגנית, כך שהסיכוי לרצידיביזם גדול יותר בקרב מי ששוחרר מהכלא, בהשוואה לנאשם דומה שנדון לעונש מסוג אחר".⁴ במצב דברים זה – נראה כי גם החברה, ולא רק העברייין, משלמת מחיר יקר על כליאתם של עבריינים, בפרט כאשר עונש המאסר איננו בהכרח העונש היחיד שעשוי להלום את חומרת העבירה שביצעו.

דו"ח הוועדה פורטו ההשפעות השליליות של השימוש באמצעי ענישה זה:

עידוד הנטייה לעבריינות – בדו"ח ועדת דורנר צוין כי –

"אחת ההצדקות לכליאת המוונים 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 העברייין 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. מידת ההשפעה של הכליאה על העבריינות החוזרת אינה ברורה לחלוטין. אולם יש בסיס משמעותי להערכה כי לכליאה השפעה קרימינוגנית, כך שהסיכוי לרצידיביזם גדול יותר בקרב מי ששוחרר מהכלא, בהשוואה לנאשם דומה שנדון לעונש מסוג אחר. לכן, אם בזמן שהותם בכלא, הכליאה מצמצמת את העבריינות

⁴ עמ' 26-27 לדו"ח ועדת דורנר.

באמצעות הרחקת הכלואים מהציבור, עם שחרורם היא מגדילה את העבריינות, בשל ההשפעה הקרימינוגנית.⁵

עלויות הכליאה – בדו"ח ועדת דורנר פורטו עלויות הכליאה הגבוהות אשר באות על חשבון כלים אחרים שניתן היה להשתמש בהם לצורך מניעת עבריינות:

"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 בשנה.⁶ 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. בנוסף לעלות מתקני המאסר, לכליאה עלויות ישירות נוספות על תקציב המדינה, בשל השלכותיה על הסיוע שהמדינה נדרשת להעניק לבני המשפחה של העבריין.

מטעם זה, במקביל לעלייה הניכרת במספר הכלואים בארה"ב בשלושת העשורים האחרונים 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.⁷

יצוין כי בעקבות ההחלטה בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח' (להלן: בג"ץ שטח המחיה), שחייבה להגדיל משמעותית את מרחב המחיה הניתן לכל אסיר בתאו, העלות הממוצעת להחזקת אסיר כדין בהכרח גדלה באופן ניכר.

שיקום בין כתלי הכלא אל מול שיקום בקהילה – דו"ח ועדת דורנר התייחס גם להבדל בין שיקום בין כתלי הכלא לשיקום במסגרת הקהילה, וציון כי –

⁵ שם, שם.

⁶ עמ' 27 לדו"ח ועדת דורנר. יצוין כי על פי נתוני משרד האוצר נכון לחודש אוגוסט 2020, העלות הממוצעת לכלוא לשנה עומדת כיום על כ-200,000 ₪ (מבוסס על נתוני 2019). חישוב זה מבוסס על חלוקת תקציב השכר והקניות של שב"ס (ביצוע בפועל), במצבת הכלואים הממוצעת באותה שנה. יצוין כי תקציב שב"ס כולל הוצאות שאינן קטנות בהכרח עם הירידה או העליה במספר הכלואים, ולכן בטווח הקצר והבינוני העלות השולית של כל אסיר היא נמוכה מ-200,000 ₪ לשנה.

⁷ שם, שם.

"... 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 להבדיל מסוגי עונשים אחרים כגון עבודת שירות, שירות למען הציבור, קנסות, צווי מבחן וכדומה"⁸.

על רקע כל אלה המליצה ועדת דורנר לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה, ולהרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה, ובכך להביא להקצאה יעילה ונכונה יותר של המשאבים המופנים לטובת הנושא.

נוכח ממצאים אלה, שם לו הצוות למטרה לבחון כיצד ניתן להרחיב את השימוש בחלופות מאסר, באופן שיסיע ליישום המלצת ועדת דורנר באופן מיטבי, תוך שמירה על עקרונות היסוד של הענישה הפלילית, ובראשם – עקרון ההלימה.

בהחלטת הממשלה 1840 אומצו חלק מן ההמלצות מתוך דו"ח ועדת דורנר.

במסגרת זו, נכללה בהחלטת הממשלה החלטה בדבר הקמת צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), לבחינת דרכי ענישה נוספות הקיימות במדינות המפותחות בעולם, אשר יגיש המלצותיו לממשלה בענין זה.

ההחלטה על הקמת הצוות בהחלטת הממשלה, מהווה גם היא, למעשה, יישום של העקרונות שנקבעו בדו"ח דורנר בדבר מדיניות הענישה הראויה וההמלצות לפיהן יש להרחיב את השימוש בחלופות מאסר ולצמצם את השימוש בעונשי מאסר, בפרט עונשי מאסר קצרים.

2. מהלך העבודה

ישיבת הצוות הראשונה נערכה ביום 19.03.2017. לקראת תחילת דיוני הצוות נערך, לצורך עבודתה, מסמך הכנה על ידי חברת שלדור ובו סקירה השוואתית של דרכי ענישה שונות. במסמך נסקרו דרכי הענישה שנבחנו, פורט אופן הפעלתן, הגורמים הממשלתיים המעורבים בהפעלתן, מחקרים אודות יעילות השימוש בהן ונתונים אמפיריים נוספים. בין השאר נסקרו דרכי הענישה הבאות: ריצוי מאסר בכלא פתוח, ענישה במודל של "קנס יומי", ריצוי מאסר בבית האסיר, פיקוח אינטנסיבי של שירות המבחן, והקמת מתקנים המיועדים לאוכלוסיות מוגדרות.

הצוות קיים 39 ישיבות, בין חודש מרץ 2017 ועד חודש פברואר 2021 (זאת מבלי לכלול את הישיבות שהתקיימו בתקופה זו, בהרכבים שונים, בהקשר של קידום מענים ליישום פסק הדין בנושא שטח המחיה, שיוזכר בהמשך). בישיבות אלה נבחן מגוון של חלופות מאסר אפשריות, ונדונו סוגיות שונות הנוגעות בין השאר לאופן הפעלתן, יעילותן, ההיתכנות לכך שיחליפו עונשי מאסר בפועל,

⁸ שם, בעמ' 24-23.

קשיים פרקטיים אפשריים בהפעלתן וההסדרים החוקיים המתאימים לכל חלופה. כמו כן נבחנו דרכים נוספות לצמצום השימוש בעונשי מאסר, ולהגדלת סיכויי השיקום לאחר השלמת ריצוי העונש, במטרה לצמצם את סיכויי החזרה למעגל הפשיעה, כפי שיפורט להלן. במהלך עבודתו של הצוות נאספו על ידו חומרי-רקע רבים, ובכלל זה – נתונים אמפיריים מן הגופים השונים, מאמרים, סקירות וחוות דעת בסוגיות שבהן עסק הצוות, וכן נערכו על ידו בדיקות נוספות בנוגע למצב המשפטי במדינות נוספות ולהסדרים שנקבעו בהן בנושאים אלה, לצד לקחים מתקופת הפעלתם של ההסדרים השונים במדינות אלה.

במהלך חודש ספטמבר 2019 יצאה משלחת של חברי צוות חלופות המאסר לביקור בצרפת ובשבדיה, במטרה ללמוד על התהליכים המתרחשים במדינות אלה בנוגע לחלופות מאסר, ולהתרשם מן הניסיון שהצטבר אצלן לגבי המודלים השונים והתובנות שניתן להפיק בעקבות זאת. במסגרת הביקור נפגשו חברי הצוות עם גורמים בכירים במשרד המשפטים בכל אחת מהמדינות, העוסקים בתחום של דרכי ענישה, לרבות חלופות כליאה, וכן שמעו על ההיבטים היישומיים של השימוש בחלופות כליאה ושל כליאה במתקן כליאה פתוח מבכירי הרשות המופקדת על נושא הכליאה בכל מדינה. הצוות קיים סיור במתקני כליאה פתוחים, פגש במנהלי המתקנים ובאנשי סגל ושמע על הניסיון שנצבר בהפעלת מתקני כליאה פתוחים ובתי מעבר, כמו-גם על השימוש בביקוח אלקטרוני כרכיב של "מאסר בית" או במסגרת מתקן כליאה פתוח. בעקבות נסיעה זו התקיימה סדרה נוספת של ישיבות, לצורך דיון בתובנות שהתחדדו במהלך ביקורים אלה, והשפעתן על ההמלצות המתגבשות, כפי שיפורט להלן.

נושאים שקודמו במסגרת יישום בג"ץ "שטח המחיה"

ביום ה-13 ביוני 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ שטח המחיה, בנוגע לתנאי הכליאה של אסירים ועצורים בישראל, ובפרט לשטח המחיה המוקצה לכל אסיר ועצור. פסק הדין קבע כי שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 3 מ"ר לפחות החל מיום 13.03.2018 (לא כולל שטח השירותים והמקלחת) וכי החל מחודש דצמבר 2018 שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור צריך לעמוד על 4.5 מ"ר (כולל שטח השירותים והמקלחת, או 4 מ"ר בלעדיהם), לפחות. ביום 1.11.2018 ניתנה החלטת בית המשפט בבקשה שהגישה המדינה לשנות את המועדים לקיום פסק הדין. בהתאם להחלטת בית המשפט נקבע מועד הפעימה הראשונה, בה היה על המדינה לעמוד במתן שטח מחיה של 3 מ"ר לפחות לכל אסיר ועצור ליום 30.04.2019. מועד הפעימה השנייה, בה על המדינה לספק שטח מחיה של 4.5 מ"ר לפחות לעצור או לאסיר (בתא הכולל שירותים ומקלחת, כאמור), נקבע ליום 02.05.2020. בהמשך, נוכח בקשת המדינה בנושא ובהמשך לדיוני מעקב שהתקיימו בבית המשפט בענין הבקשה, ביום 14.02.2021 קבע בית המשפט כי מועד השלמת מימוש הפעימה השנייה יידחה ליום 31.12.2022.

במסגרת פסק הדין, ציין בג"ץ כי אפשרות אחת, "דרך המלך" לקיום פסק דינו, היא שיפוף והרחבה של מקומות כליאה. לצד זאת ציין בג"ץ כי חלק מבעיית הצפיפות בבתי הסוהר יכולה להיפתר גם בדרך של קידום חלופות מעצר ומאסר.⁹

אמנם, ההכרח להקל על הצפיפות בבתי הסוהר נקבע, בהתאם לפסק הדין, כתוצאה מתחייבת של עקרון כבוד האדם והזכות לקיום מינימלי בכבוד, ללא קשר הכרחי לשאלות עקרוניות בדבר מדיניות הענישה ככלל. אולם קיים קשר הדוק בין השניים: ככל שיגדל היצע חלופות המאסר העומד לרשות בתי המשפט, וככל שתשתנה מדיניות הענישה לגבי עבירות שבשל חומרתן או נסיבותיהן אינן מחייבות כליאה בבתי סוהר, הרי שממילא יהיה בכך כדי להשפיע גם על התפוסה בבתי הסוהר ולהקל על בעיית הצפיפות.

כתוצאה ממתן פסק הדין האמור ומלוחות הזמנים שנקבעו ליישומו, בחלק ניכר מתקופת עבודתו של הצוות הופנו מאמציהם של רבים מחברי הצוות, הנוגעים בדבר, לקידום החלטות מיידיות הנוגעות ליישום פסק הדין באופן שחפף, במידה רבה, את מטרות עבודתו של הצוות. כך קרה שעוד בטרם השלמת עבודת הצוות והגשת דו"ח זה, קודמו כבר מספר נושאים המגשימים את מטרות הצוות ועולים בקנה אחד עם יעדיו, בהתאם למפורט להלן:

התוכנית הממשלתית לקיום פסק הדין עוגנה **בהחלטת ממשלה 3595** שהתקבלה ביום 25.02.2018, שכותרתה "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר". בדברי ההסבר להצעה צוין כי התוכנית לקיום פסק הדין מבוססת על שני מהלכים משלימים עיקריים: המהלך הראשון הוא בנייה, שיפוף וריווח של מתקני כליאה, במתווה שפורט בגוף ההחלטה.¹⁰ המהלך השני הוא שינוי במדיניות הענישה בדרך של צמצום השימוש בעונשי מאסר וצמצום זמן שהיה של אסירים או עצורים מאחורי סורג ובריח, במצבים שנמצא שאין הכרח בכך על מנת להשיג את תכליות הדין הפלילי. מענים אלה כוללים הן תיקוני חקיקה והן שינויים במדיניות התביעה. בדברי ההסבר להצעת המחליטים אף נאמר, ברוח הדברים האמורים לעיל, כי "מדובר בפתרונות שנמצאו ראויים ותואמים את מדיניות הענישה הראויה, ואשר קידומם אינו נובע מהצורך לעמוד בדרישות פסק הדין, אך קיומם יאפשר להביא לצמצום היקפי הכליאה ובכך יסייע להרחיב את שטח המחיה לאסיר".

במסגרת מענים אלה נכללו מספר מהלכים, כמפורט להלן:

1. **תיקון חוק שחרור על תנאי מאסר, התשס"א-2001** (להלן: **חוק שחרור על תנאי מאסר**) והקמת יחידה בשירות בתי הסוהר (להלן: **שב"ס**) שתדון בשחרור על-תנאי של אסירים שנשפטו למאסרים קצרים. יחידה זו נועדה להחליף את סמכותו של נציב בתי הסוהר לפי סעיף 2 לחוק שחרור על תנאי מאסר, ואף לדון בעניינם של אסירים שנשפטו לתקופות של עד 12 חודשי מאסר, בהתאם לתבחינים שייקבעו. בהתאם להחלטה זו אכן קודמה הצעת חוק ממשלתית בנושא, וביום

⁹ וכך כתב כב' השופט רובינשטיין: "עלינו לזכור כי המאסר אינו אלא אמצעי, ולא תכלית... ניתן להסמיך את ועדת השחרורים להעביר אסירים מסוימים להמשך ריצוי מאסרם בבתי מעבר, חלף בית המאסר; ניתן לקבוע כי האפשרות לבצע עבודות שירות חלף מאסר בפועל תורחב עד 9 חודשי מאסר בפועל... ניתן גם להאריך את תקופות התנאי המוטלות בחלק מן העבירות, להעלות את גובה הקנסות בעבירות הכלכליות ובמקרים המתאימים לשקול הרחבת השחרורים המוקדמים תוך יצירת מערכי פיקוח הולמים מחוץ לחומות הכלא... המטרה היא להצביע על כיווני חשיבה נוספים מעבר לבניית מתקני מאסר ומעצר נוספים, וכאמור הממשלה למעשה כבר בחרה לילך בדרך זו כאשר אימצה את דו"ח ועדת דורנר" (עמ' 63 לפסק הדין).

¹⁰ יצוין כי בהחלטת ממשלה 291 מיום 02.08.2020 עודכן מתווה זה.

26.07.2018 פורסם ברשומות חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, שמטרתו ייעול ושיפור הליכי הדיון בשחרור על-תנאי של אסירים שנדונו למאסר של עד שנה אחת, לצד הקלת העומס על ועדות השחרורים.

בהתאם למצב החוקי עובר לתיקון חוק שחרור על-תנאי, ניתנה הסמכות להחליט על שחרור אסיר על-תנאי מריצוי השליש האחרון של תקופת מאסרו, לשני גורמים: לנציב בתי הסוהר ניתנה הסמכות לשחרר על-תנאי ממאסר אסיר הנושא עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על ששה חודשים, ולוועדת השחרורים ניתנה הסמכות לגבי אסירים שנשפטו לתקופות ארוכות מתקופה זו. תיקון החוק שינה את המצב המשפטי ביחס לאסירים שתקופת מאסרם אינה עולה על שנה, וקבע כי ההחלטה אם לשחררם על תנאי תתקבל על ידי **היחידה לשחרור ממאסרים קצרים** שתוקם בשב"ס. היחידה לשחרור ממאסרים קצרים דנה בכלל הבקשות של אסירים שנשפטו לתקופה כאמור, למעט שתי אוכלוסיות: אסירים שנדרשת בעניינם חוות דעת לפי סעיפים 11-12 לחוק שחרור על-תנאי ממאסר (קרי: אסירים הנושאים עונש מאסר בשל עבירות אלימות במשפחה או עבירות מין, לרבות עבירות מין בתוך המשפחה, או אסירים החולים במחלת נפש או הסובלים מהפרעה נפשית), שנגזרו עליהם למעלה מששה חודשי מאסר, וקטינים שנגזרו עליהם למעלה מששה חודשי מאסר. הדיון בעניינם של אסירים הנמנים על שתי הקבוצות האמורות ממשיך להתקיים בפני ועדות השחרורים כפי שנעשה עד לתיקון. עוד נקבע בחוק, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא, כי דיוני היחידה יתקיימו על יסוד מסמכים בכתב ולא בהליך אדוורסרי כדיוני ועדת השחרורים. באופן זה תובטח יכולתה של היחידה לעבוד באופן יעיל תוך שקילת כל השיקולים הצריכים לענין, בהתאם למידע שהוסמכה לקבל בהתאם לחוק. הקמתה של היחידה נועדה לא רק לסייע ביעול הדיון בעניינם של האסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות, אלא גם להקל בכך על עבודתן של ועדות השחרורים באמצעות הפחתת העומסים עמם הן מתמודדות.

החוק נקבע בשלב זה כהוראת שעה למשך שלוש שנים, שבמהלכן ידווח השר לביטחון הפנים לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, מדי שנה, על אופן פעילותה של היחידה. לקראת סיומה של תקופת הוראת השעה, ובהתאם ללקחים שיימדו מתקופת פעילותה של היחידה, ניתן יהיה לקבל החלטה לגבי הפיכת החוק לחוק קבוע, או לגבי הכנסת שינויים בהסדרים שנקבעו בו, לפי הצורך.

2. הארכת תקופת המאסר שבית המשפט רשאי להמיר לעבודות שירות: ביום 26.07.2018 פורסם ברשומות תיקון חוק העונשין (מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018. התיקון לחוק, שנכנס לתוקפו ביום 01.04.2019, מאריך את תקופת המאסר אותה רשאי בית המשפט להמיר לריצוי בעבודות שירות מששה חודשים לתשעה חודשים. עוד נקבע כי לעובדי שירות המרצים תקופת עבודות שירות העולה על ששה חודשים תיקבע תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, אלא אם נמצא שאין צורך בתוכנית בנסיבות הענין. כמו כן נקבע כי תקופת עבודות השירות של עובדי שירות המרצים עבודות שירות לתקופה העולה על ששה חודשים תקוצר, אם יימצא שהם ביצעו את עבודות השירות כנדרש ועמדו בתוכנית הטיפולית, ככל שנקבעה להם. עובדי שירות המרצים עונש שבין ששה לשבעה חודשים – עונשם יקוצר בארבעה שבועות, ועובדי שירות המרצים עונש לתקופה העולה על שבעה חודשים – עונשם יקוצר בששה שבועות; הכול, ובלבד שתקופת עבודות השירות לא תפחת מששה חודשים. גם תיקון חקיקה זה נקבע כהוראת שעה למשך שנתיים מיום תחילת התיקון לחוק, במטרה לאפשר בתקופה זו בחינה של אופן יישומו של התיקון והשפעתו על מדיניות הענישה, לקראת קבלת החלטה בדבר אפשרות הארכתה של הוראת השעה.

תיקון זה, כנזכר לעיל, נכלל כבר בהמלצות דו"ח ועדת דורנר, וקודם כעת בהתאם לשתי החלטות הממשלה הנזכרות לעיל.¹¹

3. אימוץ המלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר: צעד חשוב נוסף במסגרת החלטת הממשלה האמורה, היה אימוץ המלצות "צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר", בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) עו"ד שלמה למברגר (להלן: **צוות התביעה**), שעיקרן בקביעה כי –

"במקום בו שיקולי ההלימה ואיון המסוכנות אינם מחייבים מאסר או מעצר בין כותלי הכלא, וכשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי המותאם לצרכיו, מחוץ לכותלי הכלא, כי אז יש להעדיף את ההליך השיקומי על פני מעצר או מאסר".

במסגרת ההחלטה הוקצו תקציבים לצורך תגבור ושיפור של המענים השיקומיים הקיימים במסגרת הגופים השונים הנוגעים בדבר, כתנאי ליישום ההמלצות בדו"ח. הרחבה בענין צוות זה והמלצותיו ראו להלן.

4. הרחבת השחרור המנהלי – בנוסף למענים שצוינו לעיל, ומכיוון שהתוכנית לביצוע פסק הדין שהציגה המדינה לבית המשפט בבקשתה לדחיית ביצוע פסק הדין, נפרשת על פני מספר שנים, הוחלט לכלול בתוכנית זו, לצד הצעדים שזכרו לעיל, תיקון חקיקה שיאפשר לתת מענה מסוים בטווח המידי לצמצום הצפיפות בבתי הכלא. זאת, באמצעות הרחבת השחרור המנהלי, המעוגן בסימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב – 1971, למשך תקופה מוגבלת, על ידי הארכת תקופות השחרור, כאשר משך ההארכה ייקבע על פי אורך תקופת המאסר שנגזרה על האסיר. תיקון החקיקה נקבע כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, אשר במהלכן ייכנסו התיקונים הנוספים לתוקף, ותיבחן השפעתם על צמצום הצפיפות בבתי הסוהר. מטבע הדברים, אמצעי זה, בניגוד לשלושת הצעדים האחרים שפורטו לעיל – איננו מהווה שינוי איכותי שנועד לטייב את מערך הענישה לטווח ארוך, אלא הוא מהווה אמצעי חירום בלבד שמטרתו להפחית את הצפיפות בבתי הסוהר עד לקידום של המענים הנחוצים הנוספים.¹²

כאמור, צוות חלופות מאסר החל בעבודתו עוד לפני שניתן פסק הדין בבג"ץ שטח המחיה, ובטרם גובשה התוכנית הממשלתית לקיום פסק הדין. עם זאת, נוכח הקשר ההדוק שבין מטרותיו של הצוות ובין הצעדים הנדרשים לשם קיום פסק הדין, הרי שגיבושה של החלטת הממשלה בנוגע לקיום פסק הדין, וקידום חלק מסעיפיה של החלטה זו – השתלבו בעבודת הצוות עוד טרם הגשת המלצותיו אלה.

¹¹ בהקשר זה יצוין כי ביום 24.03.2021 הפיץ משרד המשפטים תזכיר חוק שעניינו הארכת הוראת השעה לתקופה נוספת, במטרה לאפשר את השלמת המחקר המלווה ואיסוף הנתונים לצורך גיבוש המלצה באשר לקביעתו של הסדר זה כהסדר קבע, או שינויו. זאת, מאחר שבתקופת תוקפה של הוראת השעה עד למועד זה, מסיבות שונות לא ניתן היה להשלים את איסוף המידע הנדרש לשם כך.

¹² נכון למועד פרסום הדו"ח, המשרד לביטחון הפנים מקדם תיקון חקיקה בענין מודל השחרור המינהלי המורחב, גם הוא במסגרת הוראת שעה.

3. צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר

במהלך שנת 2017, החליט היועץ המשפטי לממשלה על הקמת צוות תביעה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), במטרה לבחון אם יש במסקנות דו"ח ועדת דורנר, לפיהן יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים בין כותלי הכלא, כדי להשליך על מדיניות התביעה.

עיקר מסקנות הצוות היה, כי במקום בו שיקולי ההלימה ואיון המסוכנות אינם מחייבים מאסר או מעצר בין כותלי הכלא, וכשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי המותאם לצרכיו, מחוץ לכותלי הכלא, כי אז יש להעדיף את ההליך השיקומי על פני מעצר או מאסר.

נכונות זו להליכים שיקומיים ממשיים המותאמים לצרכי העבריין, כשהליכים אלה מפוקחים ומבוקרים על ידי הגופים האמונים על כך, תבוא לידי ביטוי במדיניות התביעה בכל שלב ושלב של ההליך הפלילי: לאחר הגשת כתב האישום, ובמקרים המתאימים אף בהימנעות מהגשת כתב אישום ופנייה למסלול של הסדר מותנה; במדיניות המעצרים; בניתוב התיקים לבית המשפט הקהילתי; בשלב גזירת הדין – במדיניות הענישה של התביעה; ובשלב השחרור מהמאסר – במדיניות התביעה לגבי ועדת השחרורים.

במסקנות הצוות הובהר והודגש כי המלצות אלה מחייבות שיפור וטיוב משמעותי של עבודת כלל הגופים העוסקים בשיקום (שירות המבחן, מערך עבודות השירות בשב"ס, הרשות לשיקום האסיר). חלק מן ההמלצות מחייבות שינויים משמעותיים בעבודת הגופים, על מנת שניתן יהיה לממשן ולפעול על פיהן. כל זאת, לצד הקצאת משאבים ותקנון הגופים באופן מתאים (ולמעשה בכפוף לכך), הכול על מנת שניתן יהיה לפעול למימוש המלצות הצוות.

עוד הומלץ שיישום ההמלצות ילווה במחקר צמוד לצורך איסוף נתונים לבחינת השפעות שינוי מדיניות התביעה על צמצום היקף העבריינות והישנות עבירות בקרב עבריינים.

בהחלטת ממשלה 3595 מיום 25.02.2018, שכותרתה "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר", הוחלט על מספר צעדים שנועדו לסייע בהתמודדות עם הצפיפות בבתי הסוהר, ובכלל זה החליטה הממשלה לאמץ את המלצות דו"ח צוות התביעה. לצורך כך הוחלט על הקמת צוות בין-משרדי שיגבש "תוכנית יישום" להמלצות הדו"ח על בסיס הצרכים שהוצגו, והקצאת תקציב של 50 מ"ח בבסיס התקציב לשנת 2019, במטרה לסכם את אופן חלוקת התקציב בין הגורמים השונים לצורך כך. ואכן, בעקבות החלטת הממשלה גובשו סיכומים תקציביים בין משרד האוצר לגופים השונים – פרקליטות, משטרה, שירות המבחן והרשות לשיקום האסיר, במטרה לקדם פעולות ויעדים שיסייעו ביישום המלצות הדו"ח, אשר חלקם מוזכרים להלן בהמשך מסמך זה, לפי הענין.

4. הרחבת תחומי הבחינה של הצוות

במהלך תקופת עבודתו של הצוות, ובהמשך לפגישות שהתקיימו עם גורמים שונים, לסוגיות שהתחדדו במהלך הדיונים, ובפרט בעקבות ביקור נציגי הצוות במדינות נוספות, כפי שתואר לעיל, חלה התפתחות בתפיסת הצוות את סוג ההמלצות שיש לבחון לצורך דו"ח זה, ואת התהליכים שאותם יש לפתח בהתאם לכך.

המנדט הראשוני של הצוות נקבע בהחלטת הממשלה הנזכרת, בה הוחלט על הקמתו, שם נקבע כי "הצוות יבחן אפשרויות נוספות לענישה בדומה למדינות המפותחות בעולם". קרי: מטרת הצוות היתה לבחון את האפשרות לאימוץ אמצעי ענישה נוספים על אלה הקיימים היום בדין הפלילי הישראלי, במטרה להרחיב את סל הכלים העומד לרשות בית המשפט בגזרו את הדין, ובכך לצמצם את מספר הנאשמים המרצים את עונשם בבתי הסוהר. ואכן, בדיוני הצוות נבחנו דרכי ענישה חדשות במודלים נוספים שיפורטו בפרקים הבאים.

ואולם ככל שהתקדמה עבודת הצוות, התחוור כי על אף שמגוון רחב יותר של אמצעי ענישה אכן מאפשר התאמה טובה יותר של העונשים לעבירות ולמאפייני הנאשמים, באופן שיאפשר צמצום השימוש בעונשי מאסר – הרי שלא די בכך כדי לתת מענה מלא לסוגיית הדרכים לצמצום השימוש במאסרים.

כדי לפעול לצמצום נזקי המעצר והמאסר, ולצמצום היקפי הכליאה בכללותה, יש לבחון גם ערוצים חשובים נוספים, ובהם:

- **צמצום השימוש במעצרים:** הן מעצרים לצרכי חקירה לפי סעיף 13 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן: **מעצר לצרכי חקירה, וחוק המעצרים, בהתאמה**) והן מעצרים עד תום ההליכים לפי סעיף 21 לחוק המעצרים, בנסיבות שבהן ניתן להסתפק בחלופה אחרת. החזקה במעצר אמנם איננה עונש, אולם השפעתה על העצור דומה במידה רבה להשפעתו של עונש המאסר, בהיבטים שפורטו בדו"ח ועדת דורנר. קרי: החזקה של חשוד במעצר, ובוודאי במעצר ממושך, כרוכה כשלעצמה בניתוק מהמשפחה והקהילה, הפסקת עבודה וניתוק ממקורות פרנסה, חיבור פוטנציאלי לגורמים עברייניים בבית המעצר, וכן – עלויותיה הן גבוהות מאוד. עוד נטען כי מעצרו של נאשם עד תום ההליכים, מעלה את הסבירות שייגזר עליו עונש מאסר כפי שיפורט בפרק ג' להלן. על פי נתוני שב"ס מחודש ינואר 2021, 78% מבין האסירים השפוטים בשב"ס במועד זה, היו קודם לכן עצורים עד תום ההליכים, וכ-37% אחוזים מבין כלל השוהים במתקני שב"ס במועד הבדיקה – היו עצורים לצרכי חקירה ועצורים עד תום ההליכים.

לפיכך, סברו חברי הצוות כי יש מקום להתייחס בדו"ח גם לחיזוק ולהרחבת מגוון חלופות המעצר הקיימות, כך שיובטח כי יש בנמצא מענים חלופיים מתאימים מספיקים כבר בשלב ההתחלתי של ההליך הפלילי, לצמצום השימוש בכליאה מאחורי סורג ובריח.

יצוין כי בנוגע למעצר לצרכי חקירה, לפי החלטת ממשלה 4346 מיום 09.12.2018, וביוזמת שרת המשפטים והשר לביטחון פנים דאז, הוקמה ועדה בראשות הנשיאה בדימוס שולמית דותן, שמטרתה לבחון בראייה כוללת את מדיניות הטיפול במעצרים לצרכי חקירה, החל משלב ביצוע המעצר ועד לשחרורו של העצור בתנאים או ללא תנאים, הכול בהתחשב

בעילות המעצר, בזכויות העצורים ובשים לב לתכליות העומדות בבסיס חוק המעצרים. לאחר השלמת הבחינה, הוועדה תציע לממשלה קווים מנחים לקידום המדיניות בתחום זה, לרבות בחקיקה. טרם נקבע מועד לפרסום מסקנות הוועדה.

• **הכנה לקראת שחרור:** על פי נתוני שב"ס, בשנת 2020 כ-21% מבין האסירים שנגזר עליהם עונש מאסר העולה על שלושה חודשים ואשר השתחררו מהמאסר בשנה זו (בין שעניינם נדון בפני ועדת השחרורים ובין שלא),¹³ השתחררו על-תנאי מריצוי יתרת מאסרם, לפי החלטה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשב"ס או של ועדת השחרורים, לפי הענין (נתון זה כולל הן את האסירים שהשתחררו מיד עם השלמת נשיאת שני שלישים מתקופת מאסרם, והן את האסירים שהשתחררו על תנאי במועד מאוחר יותר, בתוך השליש האחרון למאסרם). מתוך כלל האסירים שהשתחררו באותה שנה, בין אם בשחרור מוקדם ובין אם בשחרור מלא, 28% נכללו בתוכניות שיקום של הרשות לשיקום האסיר (להלן: **רש"א**). לפי נתוני הנהלת בתי המשפט, בשנת 2020 שחררה ועדת השחרורים 40% מהאסירים שבקשתם לשחרור נדונה בפניה, ואילו לפי נתוני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, בשנת 2020 שחררה היחידה 24% מהאסירים שעניינם נדון בפניה (בשנת 2019 שחררה היחידה 36% מן האסירים כאמור). יצוין כי בחלק ניכר מהמקרים החלטת ועדת השחרורים על שחרור אסירים על תנאי מתקבלת, כאמור, לאחר שהם נשאו למעלה משני שלישים מתקופת מאסרם, וכך מאסרם מתקצר בפחות משליש. במקרים אלו תקופת שיקומם בקהילה מתקצרת, ועקב כך, לעיתים, האפקטיביות של השיקום בקהילה קטנה.

משמעותם של נתונים אלה היא שכ-77%¹⁴ מן האסירים משתחררים מבית הסוהר שחרור מלא, ללא שלב של קליטה הדרגתית בקהילה. אמנם, בתקופת המאסר עצמה משתתפים מרבית האסירים במסגרות שונות שנועדו לסייע בשיקומם, ובכלל זה במסגרות לשיקום פרטני וקבוצתי, הכשרה תעסוקתית, ועוד. אולם ישנם גם אסירים המשתחררים "שחרור יבש" – כלומר מבלי שקדמה לכך כלל הכנה מדורגת, והכשרה לקראת החזרה לחיים נורמטיביים מחוץ לכלא (אם בשל יתרת מאסר קצרה או חוסר נכונות מצידם להשתלב בתוכניות אלה). פרט לאסירים הכפופים לצו פיקוח מכוח חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006, הרי שכל יתר האסירים, לאחר שסיימו לרצות את תקופת המאסר המלאה שנגזרה עליהם, חוזרים בחזרה לקהילה ללא כל מנגנוני בקרה, סיוע או תמיכה.¹⁵ לפי נתוני רש"א, רק כ-10% אחוזים מבין האסירים המשוחררים, שאינם במסגרת תקופת תנאי, פונים לרש"א לצורך קבלת סיוע מסוגים שונים. מובן כי בין

¹³ חשוב לציין כי שיעור השחרור על תנאי לשנים 2019-2020 הושפע, בין היתר, ממנגנון השחרור המינהלי המורחב, שנקבע בהוראת שעה בפקודת בתי הסוהר בשנת 2018, ואשר האריך את התקופות לשחרור מינהלי לצורך התמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הסוהר. כתוצאה מכך התייתרו חלק מן הדיונים בוועדות השחרורים שכן תקופות השחרור מהמאסר הוקדמו ממילא. זאת, לצד סיבות נוספות אשר בשלהן לא כל האסירים מגיעים לדיון בפני ועדת השחרורים, כגון יתרת מאסר קצרה מדי שאינה מאפשרת זאת, או מסיבות אחרות. עוד יצוין כי מהנתונים לשנת 2019 עולה כי מבין כלל האסירים שנשפטו לעונש מאסר העולה על חודש ימים ואשר שוחררו בשנה זו מהמאסר, שוחררו על תנאי 22% מהאסירים, ומבין האסירים שנשפטו לתקופת מאסר העולה על תשעה חודשים, 28% השתחררו על תנאי, ומתוכם 48% נכללו בתוכניות שיקום של רש"א.

¹⁴ זאת, לאחר הפחתה של כ-2% שמשוחררים בנסיבות אחרות.

¹⁵ כאמור – רבים מהאסירים עוברים הכנה לשחרור כבר בתקופת המאסר. נתונים בענין זה ניתן למצוא ב"סקר צרכים ומענים טיפוליים של אסירים" מטעם שב"ס, שפורסם בפברואר 2020. אולם בהתאם לעמדת גורמי התקון בשב"ס – שילוב מיטבי בקהילה מצריך הליך של ליווי ופיקוח על האסיר אחרי השחרור, שיסייעו לו ביישום הכלים והמיומנויות שרכש.

האסירים המשוחררים לקהילה נמנים גם אסירים בעלי רמת מסוכנות גבוהה (שהם, מטבע הדברים, בעלי סיכוי נמוך להשתחרר על-תנאי ממאסרם, ולהשתלב באופן זה במסגרת טיפולית מפקחת), וכן אסירים שאין להם השכלה, כישורים או יכולת כלכלית המאפשרים להם להשתלב במסגרות תעסוקה או לימודים, ומכאן – קצרה הדרך לחזרה אל אורח חיים עברייני, ובהמשך גם אל כותלי הכלא.

מצב דברים זה ממחיש מדוע הכנה לקראת שחרור וכן קליטה הדרגתית בקהילה, הן בעלות חשיבות רבה לצורך הגדלת סיכויי ההשתלבות של האסיר המשוחרר בחזרה במשפחה ובקהילה, וצמצום הסיכון לחזרתו למעגל הפשיעה. למעשה, במהלך עבודת הצוות התחדדה ההבנה ששחרור הדרגתי של האסיר, תוך שהוא זוכה לליווי, פיקוח ותמיכה, הוא אינטרס של הציבור, לא פחות משזהו אינטרס של האסיר עצמו. זאת, לצד אינטרסים נוספים שיש לקחתם בחשבון בהקשר זה, ובכלל זה הגנה על שלום הציבור וביטחונו, שלומו של נפגע העבירה, ועוד. לפיכך דן הצוות גם בשאלה כיצד ניתן להבטיח מיצוי של פוטנציאל השחרור על-תנאי, כך שיאפשר שחרור הדרגתי ושיקום אפקטיבי למספר אסירים גדול ככל האפשר, במסגרת הוראות חוק שחרור על-תנאי והאיזונים שנקבעו בו לענין זה. המלצות הצוות בנושא זה מפורטות בפרק ז' להלן.

לפיכך, בהתאם להבנה שהתחדדה בדבר חשיבות הטיפול המערכתי בסוגיית הכליאה בכל שלבי ההליך הפלילי וריצוי העונש, נדרש הצוות לפרספקטיבה רחבה יותר בבחינת הסוגיה שלשמה התמנה. על כן עסק הצוות לא רק בגיבוש המלצות בנוגע ליצירת חלופות עונשיות חדשות, אלא גם בבחינת מנגנונים וכלים נוספים שניתן לקדם במטרה לצמצם את הכליאה מאחורי סורג ובריח. זאת – הן באמצעות שיפור הכלים הקיימים כחלופות למעצר עד תום ההליכים כבר בשלבים מוקדמים יותר של ההליך הפלילי, והן באמצעות טיוב התהליך השיקומי המוצע לאסיר במהלך נשיאת עונשו, לאורך כל שלביו, וכן לאחר שחרורו, באופן שיגדיל את סיכוייו להשתקם ולנהל חיים נורמטיביים לאחר השלמת ריצוי עונשו.

5. חלופות מעצר ומאסר לאוכלוסיות מיוחדות

כיום קיימות חלופות מאסר המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות בנוגע לקטינים, לפי חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול) – המסדיר החזקה של קטין במעון נעול בחלופה להטלת עונש מאסר, וכן בנוגע לאנשים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית לפי חוק הסעד (טיפול באנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית) – שם החזקה במעון נעול מהווה מקום חלופי לנשיאת עונש מאסר שהוטל (ולא תחליף לעונש המאסר עצמו). הצוות דן בשאלה האם יש להמליץ על קידום חלופות מאסר המיועדות לאוכלוסיות מיוחדות נוספות, אשר בשל מאפייניהן המיוחדים – קשה לתת להן מענה מתאים במסגרת עונש המאסר במתכונתו הנוכחית. בתוך כך, בהקשרים שבהם סבר הצוות כי יש מקום לייחד המלצה נפרדת לגבי אוכלוסיית הקטינים – הדבר צוין במפורש בגוף הפרק הרלוונטי. כך גם לגבי נאשמים או אסירים בני החברה הערבית, ככל שהתברר בדיוני הצוות כי נדרש לגביהם מענה ייחודי (בין היתר בשים לב להמלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם, יולי 2020 (פורסם בנובמבר 2020)) – הרי שהדבר קיבל התייחסות בגוף הדו"ח.

חלופות בליאה לנשים

בבחינת המשפט המשווה שנערכה לצורך דיוני הצוות לא אותרו הסדרי חקיקה ייחודיים לענישת נשים, או חלופות מאסר ייחודיות לאוכלוסייה זו בשיטות המשפט שנבדקו. עם זאת, קיימים אמצעי ענישה המיועדים הן לנשים והן לגברים המקיימים מסגרות נפרדות לנשים, הכוללות התאמות שונות. גם בישראל לא קיימים כיום הסדרי חקיקה ייחודיים לנשים, אולם קיימות מסגרות נפרדות לנשים – בית כלא לנשים נווה תרצה, והוסטל לנשים של הרשות לשיקום האסיר.

חברת הכנסת מרב מיכאלי, יחד עם חברות כנסת נוספות, הגישו בכנסת ה-20 הצעת חוק שעניינה קביעת הסדר ייחודי לנשים הרות ואימהות שבית המשפט שוקל לגזור עליהן עונש מאסר. ההצעה ביקשה לקבוע ביחס לנשים אלה כי אם בית המשפט גזר עליהן עונש מאסר בפועל, הוא רשאי לקבוע כי העונש ירוצה בחלופת מאסר, לאחר קבלת חוות דעת מוועדה מיוחדת שתוקם לצורך כך.¹⁶ בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי מחקרים מצביעים על כך שנשים נפגעות בצורה קשה יותר מעונש המאסר מכיוון שכאשר אישה נשלחת למאסר התא המשפחתי פעמים רבות נפגע באופן קשה יותר מאשר במקרה שבו הגבר נשלח למאסר. כתוצאה מכך גם הילדים נפגעים בצורה קשה הרבה יותר. ואכן, מחקרים שנערכו גם בארץ וגם בעולם, מעלים כי אוכלוסיית הנשים, בהיבטים מסוימים נפגעת בצורה קשה יותר מעונש המאסר ביחס לאוכלוסיית הגברים, נוכח המבנה המשפחתי הרווח בו האישה היא השומרת על שלמות התא המשפחתי. כך, כשגבר נמצא במאסר נשמר הקשר עם המשפחה והילדים, והמשפחה אינה מתפרקת. עם סיום עונש המאסר הוא יוכל, במרבית המקרים, לשוב למשפחתו. בעוד שכאשר אישה מרצה מאסר יש קושי רב יותר לשמור על שלמות התא המשפחתי (הן בתחום הזוגיות והן בתחום גידול הילדים), והמחיר האישי הכרוך בכך עבור האסירה וכן עבור ילדיה הוא גבוה מאוד, בפרט ככל שהילדים הם צעירים יותר.¹⁷

נתונים אלה מעידים על הצורך להבטיח כי קיימות חלופות מעצר ומאסר מספקות, המתאימות לצרכיהן של נשים ומאפשרות ריצוי העונש מחוץ לכלא, במקרים המתאימים. על בית המשפט לשקול שיקולים אלה כאשר הוא מחליט האם יש הצדקה בנסיבות הענין לגזור על אישה עונש שיוביל להוצאתה מהבית על כל הכרוך בכך, ובפרט הפגיעה בשלמות התא המשפחתי והילדים. הרחבת מערך השיקום בקהילה הניתן לנשים הן בשלב השחרור בערובה ממעצר, והן לאחר גזר הדין, תאפשר להרחיב את המענים הקיימים לאוכלוסייה זו ולאפשר במקרים רבים יותר להימנע מההוצאה של גזירת עונש מאסר.

ואולם, חשוב לציין כי לצד החשיבות שבקיום היצע מספק של מסגרות מסוג זה, הרחבת חלופות המאסר הייעודיות לנשים עלולה להוביל גם לתופעה של "הרחבת רשת" ביחס לאוכלוסייה זו. כבר כיום בתי המשפט ממעטים לגזור על נשים עונש מאסר, ופילוח אוכלוסיית האסירות בכלא מלמד על כך שמבין כלל האסירות, שיעור הנשים שהורשעו בעבירות כלפי חיי אדם גבוה יותר משיעור

¹⁶ בהצעה מוצע עוד לקבוע כי אם החליט בית המשפט שהעונש ירוצה בחלופת מאסר הוא ירוצה "במוסד שינוהל על ידי הרשות לשיקום האסיר ובפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים". מהצעת החוק לא ברור באילו חלופות מאסר מדובר והאם ובמה הן שונות מהחלופות הקיימות כיום. עם זאת, נראה שההסדר העקרוני שמבקשת הצעת החוק לקבוע נועד לעגן את חובתו של בית המשפט לשים דגש מיוחד על הצורך לבחון את האפשרות לגזור עונש של חלופות מאסר במקום מאסר בפועל כאשר מדובר בנאשמות שהן נשים הרות או אמהות. זאת נוכח המאפיינים המיוחדים של ציבור זה ובפרט החשש מפגיעה בילדים.

¹⁷ Hannah Graham & Gill McIvor, **Electronic Monitoring as an Alternative to Custody in Scotland** **Presentation**, p. 11; National Report Germany, Universität Lüneburg, p. 23 (2005).

הגברים שהורשעו בעבירות מסוג זה מתוך כלל אוכלוסיית האסירים, ובהתאמה- גם שיעור הנשים המרצות עונשי מאסר ארוכים מאוד (מעל 20 שנים) גבוה באופן ניכר משיעור הגברים השפויים לתקופות אלה.¹⁸ מנתוני שב"ס עולה כי בתום שנת 2020 ריצו את עונשן במתקני שב"ס כ-100 אסירות, המהוות כ-1.5% מכלל האסירים הפליליים.¹⁹ משכך, יתכן שהרחבת חלופות המאסר לנשים תוביל לכך שבית המשפט יפנה אליהן נשים שכיום מוטלים עליהן ממילא עונשים אחרים בקהילה, ובכך למעשה יחמיר את רף הענישה לגביהן. משכך, יש לבחון מהן מאפייני האוכלוסיות שלגביהן לא קיים כיום מענה בקהילה התואם את צרכיהן, ולא ניתן להסתפק לגביהן בחלופות הענישה הקיימות, ולהתמקד בהרחבת המענים לאוכלוסיות אלה.

נוכח כל האמור, במסגרת דיוני הצוות בחלופות השונות הן למעצר והן לעונש המאסר, בחן הצוות, בכל אחד מן ההקשרים, האם יש מקום לגבש המלצה מיוחדת לגבי אוכלוסיית הנשים. מסקנות הצוות לגבי כל אחת מן החלופות מפורטות בפרקים הבאים בהתאם להקשרים השונים.

6. מאסר וענישה בקהילה

משימתו הראשית של הצוות, בהתאם לנוסח ההחלטה על מינויו, היתה כאמור לבחון אפשרויות ענישה נוספות, במטרה לגבש חלופות עונשיות אשר יוכלו להחליף את עונש המאסר, במקרים המתאימים, בענישה בקהילה.

כפי שהוסבר בהרחבה בפרק הראשון – צורך זה נבע מההבנה כי עונש המאסר, לצד תכליות הענישה החשובות שהוא מגשים – כרוך גם במחירים משמעותיים נוספים, הן מבחינת האסיר והן מבחינת החברה. מחירים אלה נובעים מעצם הרחקתו של הנידון מהמשפחה ומהקהילה ולעיתים קרובות גם ממסגרת תעסוקה ופרנסה, וכליאתו יחד עם עבריינים נוספים במסגרת אינטנסיבית הרחוקה מרחק רב משגרת קיום אורח חיים נורמטיבי. כך, בסיומה של תקופת המאסר, בפני האסיר אתגר מורכב של השתלבות בחזרה בחיי המשפחה ואימוץ אורח חיים נורמטיבי, תוך שהוא מצליח לכלכל את עצמו, להימנע מביצוע עבירות נוספות, ולשמור על מרחק מסביבה עבריינית.

לאתגרים אלה מתווסף גם הקושי הגדול עמו מתמודדים בני משפחתו של האסיר בתקופת מאסרו, כאשר לא אחת משמעות המאסר היא גם פגיעה כלכלית קשה, לצד ההתמודדות עם הקושי החברתי והצורך בהתארגנות מחודשת.

לצד כל אלה, לא ניתן להתעלם גם מעלויותיו הניכרות של עונש המאסר המושתות על קופת המדינה, בהתאם לנתונים שהוצגו לעיל, ואשר צפויים עוד לגדול במסגרת יישום הוראות פסק הדין בענין שטח המחיה.

¹⁸ בהתאם לנתונים מתוך **היבטים בכליאת נשים בישראל**, דו"ח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, יולי 2017, עמ' 15.

¹⁹ נתוני כלואים בשרות בתי הסוהר – דו"ח רבעוני 2020. https://www.gov.il/BlobFolder/reports/doch_rivon_2020/he/2020_%D7%93%D7%95%D7%97_%D7%97%D7%95%D7%A4%D7%A9_%D7%9E%D7%99%D7%93%D7%A2_%D7%9E%D7%9E%D7%95%D7%A6%D7%A2%D7%99%D7%9D_%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%99.pdf.

מכל הסיבות הללו, סבר הצוות כי במקרים שבהם ניתן להגשים את תכליות הענישה באמצעות ענישה הולמת מחוץ לכתלי בית הסוהר – יש להעדיף מסלול ענישה זה על פני הטלת עונשי מאסר.

מובהר כי אין בקביעה זו כדי לגרוע מהוראות סימן א'1 לפרק ו' בחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן: חוק העונשין), ובכלל זה הקביעה בסעיף 40ב כי 'העיקרון המנחה בענישה הוא קיומו של יחס הולם בין חומרת מעשה העבירה בנסיבותיו ומידת אשמו של הנאשם ובין סוג ומידת העונש המוטל עליו', ולצידה יתר הוראות הסימן בדבר שיקולי הענישה הנוספים אותם על בית המשפט לשקול בכל מקרה ומקרה.

קרי – ישנם מצבים שבהם מאפייניה של העבירה וחומרתה או נסיבותיו של הנאשם יצדיקו הטלת עונש מאסר בפועל – גם אם מדובר במאסר לתקופה קצרה – במצבים שבהם עקרון ההלימה מחייב הטלת עונש המבטא חומרה מיוחדת זו, וענישה בקהילה לא תגשים תכלית זו. אולם לצד זאת, במקרים שבהם אין הכרח בכך – יש להעדיף ענישה הולמת מחוץ לבית הסוהר.

דעות חברי הצוות נחלקו בשאלה האם יש מקום לעגן בחקיקה הוראות אשר יכוונו את שיקול הדעת השיפוטי בכל הנוגע להטלת עונשי מאסר מאחורי סורג ובריח, ברוח המלצת ועדת גולדברג בנושא הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.²⁰ המלצה זו לא עוגנה לבסוף בהצעת החוק הממשלתית ואף לא נכללה בנוסחו הסופי של תיקון 113 לחוק העונשין. הוראות כאמור נקבעו במדינות שונות כגון אנגליה, קנדה, אוסטרליה, ניו-זילנד וצרפת. הוראה מעין זו גם תסייע בהפחתת החשש המתואר בדוח זה בדבר "הרחבת הרשת".

כדי לאפשר הגשמה של עקרון זה, של מיצוי האפשרות לענישה שאינה כרוכה בכליאה מאחורי סורג ובריח במקרים המתאימים, קודמו בשנים האחרונות מספר יוזמות שמטרתן להרחיב את היצע העונשים והמסלולים האלטרנטיביים למיצוי הדין. כך הורחבה פעילותו של בית המשפט הקהילתי בו מושם דגש על ליווי של הנאשם בתהליך שיקומי, במטרה לסייע לו "לעלות על דרך המלך" ולהיחלץ מהקשיים שתרמו למעורבותו בביצוע עבירות, וכן קודמה הצעת החוק שנחקקה בשלב ראשון כהוראת שעה, המאפשרת ריצוי מאסר בעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים – במטרה לאפשר המרה של עונשי מאסר ממושכים יותר בעבודות שירות.

²⁰ הוועדה לבחינת דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת הדין, דין וחשבון. אוקטובר 1997.

פרק ב – הרצף הטיפולי

1. רצף טיפולי – תמונת מצב לאורך שלבי ההליך

כפי שהוסבר בפרק הקודם, אחת ממסקנותיו העיקריות של הצוות נגעה לצורך להרחיב את הבחינה הנעשית על ידו, כך שלא תעסוק רק ביצירת חלופות לעונש המאסר עצמו, אלא בבחינת היבטים נוספים הנוגעים להליכי המעצר, המאסר והשחרור. זאת, במטרה לאתר את הצמתים שבהם ניתן להמליץ על שינויים ושיפורים שיובילו כשלעצמם, בסופו של דבר, לצמצום היקף הכליאה. מטרה זו ניתן להשיג הן על ידי יצירת חלופות אפקטיביות לכליאה כבר בשלב המעצר, והן על ידי חיזוק תהליכי השיקום לעוברי חוק בהליך המשפטי, לאסיר לאורך תקופת המשפט והנשיאה בעונש, וכן לאחר שחרורו – באופן שיגביר את סיכוייו של עובר-החוק והאסיר בפרט לחזור לתפקוד תקין בקהילה ולהימנע מכליאה חוזרת.

בשלביו השונים של ההליך הפלילי והנשיאה בעונש, האחריות להיבטים הטיפוליים הנוגעים לעובר-החוק (מונח הכולל את הנאשם, העצור, והאסיר) – מוטלת על מספר גופים, בהתאם לשלב בהליך, כשלעיתים מתקיימת חפיפה ביניהם: בשלב הדיון במעצר ובחלופות למעצר וכן בשלב גזר הדין בדיון לעונש – שירות המבחן במשרד הרווחה; בשלב המעצר והמאסר וההכנה לשחרור – חטיבת התקון בשב"ס; ובשלב ההכנה לשחרור, תקופת השחרור על-תנאי, ולאחר השחרור המלא ממאסר – הרשות לשיקום האסיר (להלן: "גופי התקון"). מדובר בשלושה גופים מקצועיים בתחום התקון, המתמחים, כל אחד בפני עצמו, באבחון, בהערכת סיכון ובגיבוש מענים טיפוליים התואמים את צרכיו ואת מאפייניו של הנאשם, העצור או האסיר שלפניהם.

כאמור, כל אחד מגופי התקון פוגש את עובר-החוק בשלב שונה של ההליך. כדי להתאים לו את המענה הטיפולי המיטבי, כל אחד מגופים אלה מקיים תהליך אבחון והערכה שנועד לזהות את מצבו של עובר-החוק ואת צרכיו, ובפרט את התאמתו לטיפול וסוג הטיפול שהוא זקוק לו, בשים לב לאפשרויות הקיימות בגוף התקון ולהיצע המענים השיקומיים שהוא מנהל או מלווה.

כתוצאה מכך נוצר מצב שבו, על אף שמבחינת עובר-החוק מדובר ברצף כרונולוגי המתחיל עם מעצרו ומסתיים עם השלמת נשיאת עונשו ואף בתקופה שלאחר מכן, הרי שמבחינת גופי התקון הוא עובר בין מספר גופים, מאובחן מחדש בכל שלב, ועובר בין מסגרות טיפוליות שונות, באחריות גורמי מקצוע נפרדים, בעלי תפיסות מקצועיות נפרדות. לפיכך, בהמשך לדיוני הצוות בנושא – קיימו גופי התקון בחינה משותפת של תהליכי העבודה בגופים השונים, והממשקים ביניהם, במטרה למצות את פוטנציאל השיקום של עובר-החוק, באמצעות הבנייה ושיפור של רצף תהליכי הטיפול והשיקום, משלב המפגש עם שירות המבחן – המעצר, שלב גזר הדין, ריצוי המאסר ועד השחרור אל הקהילה.²¹

היעדים שנקבעו לבחינה זו הם:

1. הבניית תהליכי זרימת מידע בין הארגונים באופן שוטף ורציף;
2. קביעת אמות מידה משותפות לטיפול ולשיקום עוברי חוק, תוך מתן התייחסות ודגשים דיפרנציאליים של כל ארגון בהתאם לאמות המידה המנחות אותו ולשלבי ההליך השונים;

²¹ הפרק מבוסס על מסמך מיום 14.01.2020 של גופי התקון: "הבניית רצף השיקום בין גופי התקון: שירות המבחן למבוגרים, שב"ס ורש"א".

3. מתן כלים נוספים עבור יצירת רצף טיפולי – שיקומי עבור אוכלוסיית התקון.

א. שלב דיוני המעצר, פיקוח מעצר ותסקיר לעונש

בשלב המעצר עד תום ההליכים, כאשר פונה בית המשפט לשירות המבחן למבוגרים לעריכת חקירת מעצר, בוחן קצין המבחן את מצבו של העצור, עורך הערכת סיכון ובוחר חלופות מעצר מתאימות אליהן ניתן לשחרר את העצור בתנאים מגבילים, ובאופן שיאיין את מסוכנותו של העצור, ככל שישנה. כמו כן נבחנת ההתאמה והאפשרות לשלב את העצור, כבר בשלב המעצר, בהליכי טיפול ושיקום, וזאת בהתאם להתנהגות המתוארת בכתב האישום ואשר בגינה נעצר, למצבו בעת הבחינה, לצרכיו ולמאפייניו. בהתאם לכך, קצין המבחן ממליץ בתסקיר המעצר שנשלח לבית המשפט, המלצה לענין האפשרות לשחרור העצור מהמעצר לחלופת מעצר בתנאים מגבילים וכן על טיפול, אם נמצא מתאים ויכול, במסגרת הטלת צו פיקוח מעצר.

במסגרת פיקוח המעצר קצין המבחן מטפל, מלווה ומפקח על תהליכי הטיפול של העצור, בין אם הטיפול ניתן בתוך שירות המבחן – שעיקרו התערבות קבוצתית בהנחיית קציני מבחן, ובין אם במסגרת טיפולית חוץ ביתית (כגון בית טיפולי לגברים אלימים, מרכז לשיקום מונע לעברייני מין, קהילה טיפולית לגמילה מהתמכרויות וכד'), או במסגרת טיפולית בקהילה (יחידה לטיפול בנפגעי סמים, יחידה למניעת אלימות במשפחה וכד').

פעמים רבות במהלך צו פיקוח המעצר מתקיים ההליך המשפטי, ואם לאחר ההרשעה צפוי הנאשם לעונש מאסר – מפנה בית המשפט לתסקיר קצין מבחן בשלב העונש, לקראת גזר הדין. קצין המבחן המלווה את המטופל במסגרת צו פיקוח מעצר, או קצין מבחן בעל מומחיות בתחום העבירה בגינה הופנה, ממשיך את הרצף הטיפולי ומלווה את המופנה בהליך זה של התסקיר לעונש, וכן הוא מלווה על ידי שירות המבחן ככל שההמלצה הטיפולית מתקבלת. כך ניתן להמליץ במסגרת התסקיר לעונש על חלופת ענישה שיקומית טיפולית במסגרת גזר הדין – כאשר ההליך הטיפולי-שיקומי שהחל בשלב המעצר, נמשך באופן רצוף ומתמשך, במסגרת צו מבחן.

ב. מעצר עד תום ההליכים וגזר הדין

בשתי נקודות זמן אפשריות, עוברת האחריות הטיפולית משירות המבחן לשירות בתי הסוהר: בשלב ההחלטה על מעצר עד תום ההליכים (בבית מעצר, להבדיל מפיקוח אלקטרוני), ובשלב גזירת עונש מאסר.

מעצר: לגבי עצורים שאינם משתחררים לחלופת מעצר, מתחיל בשב"ס תהליך ראשוני של אבחון צרכים במסגרת המעצר על ידי גורמי הטיפול, הכולל איסוף מידע בהתייחס לפרופיל האסיר, מיקוד והגדרת בעיותיו ובחינת דרכי שיקום לטווח הקצר ולטווח הארוך. מטרתו של האבחון בשלב זה היא איתור צרכים ראשוניים, זיהוי מצבי משבר וסיכון וצורך בהתערבות, התרשמות בדבר יכולתו של העצור להשתלב במסגרת, ועוד. במסגרת האבחון נעזרים גורמי האבחון של שב"ס בנתונים שונים – כולל עמדת שירות המבחן, כמופיע בחומר המשפטי המועבר בעת קליטתו. בחלק מהמקרים אף קיים שיח בין העו"ס בשב"ס לבין קצין המבחן למתן דגשים לגבי תהליך בו החל או השתתף העצור קודם העברתו למעצר. בהתאם לכל אלה נבנית לעצור תוכנית התערבות המבוססת

על איתור כוחות וקשיים בתחומי חייו השונים ומתייחסת לכלל היבטי התקון. כיום משולבים העצורים במסגרות הכנה לטיפול בנושאים רלוונטיים שונים, בין היתר קבוצות, כיתות לימוד ובמסגרות תעסוקתיות. במובן זה, שלב המעצר הוא תחילתו של תהליך הכנה לטיפול, וכולל תהליך חשיפה לעולם הטיפול.

מאסר: במקרים בהם בתום החקירה לעונש והגשת התסקיר לבית המשפט, מוטל עונש מאסר בפועל, על קצין המבחן לשלוח את התסקיר לשב"ס (לפי הוראות סעיף 37ג) לחוק העונשין), שישמש אותו ב"התוויית דרך הטיפול באסיר".

נאשם אשר נשפט למאסר, עובר בשב"ס תהליך אבחון נפרד, שמטרתו לאבחן צרכים טיפוליים של האסיר, מאפיינים אישיותיים, ומידע נוסף שיסייע בהחלטה בדבר שיבוצו של האסיר לבית סוהר ולמסגרת מתאימה בהתאם לצרכיו. תהליך האבחון כולל איסוף נתונים ואבחונים שנערכו לאסיר בתקופת מעצרו בשב"ס ובטרם כניסתו. תסקיר קצין המבחן לענין העונש, הכולל הערכת סיכון וכן הערכת כוחות ויכולות, מהווה גורם משמעותי בגיבוש עמדה אודות האסיר, והוא מועבר ישירות לעובדים הסוציאליים במרכזי האבחון ומוטמע במסגרת תיק התקון אשר בשב"ס.

בסיומו של תהליך האבחון (הכולל אבחון סוציאלי, פסיכולוגי, מודיעיני ועוד), מתגבשת המלצה שבסופה ימוין האסיר לבית הסוהר או למסגרת בהתאם להמלצות התוכנית המותווית עבורו. גיבוש והשלמת התוכנית האישית מתבצעים בבית הסוהר בו נקלט האסיר. התוכנית כוללת המלצות לטווח הקרוב ולטווח הרחוק בהתאם לצרכיו ולמשך תקופת מאסרו. התוכנית היא תוכנית תקון משולבת, הכוללת טיפול ייעודי בהתאם לצרכי האסיר (מין, אלימות, אלימות במשפחה, התמכרות, מרמה, אוכלוסיות מונמכות קוגניטיבית ועוד), השלמת השכלה והרחבת ההשכלה, תעסוקה והכשרה מקצועית, שיקום תורני ועוד.

לאורך תקופת המאסר מתקיימות ועדות מעקב העוקבות אחר יישומה של התוכנית על ידי האסיר ועל ידי הארגון, זאת במקביל לצפי ולהיערכות לקראת שחרור, ובכלל זה הפנייה לאגפי שיקום וקביעת מפגש עם נציג רש"א לצורך בניית תוכנית לקראת שחרור, השתתפות בסדנת הכנה לקראת שחרור ומענה לצרכים ייחודיים אליהם נדרש לקראת שחרור אל הקהילה.

ג. הכנה לשחרור ממאסר, שחרור על-תנאי, ושחרור מלא

כשלושה חודשים טרם מועד הדיון בעניינו של האסיר בוועדת השחרורים, פוגש נציג רש"א את האסיר על מנת לגבש עמו – בשיתוף עו"ס שב"ס, תוכנית לקראת שחרור, הכוללת המלצה או היעדר המלצה בנוגע לתוכנית שיקום בתקופת השחרור המוקדם.

יועצי רש"א נפגשים בבתי הכלא עם האסירים העומדים לקראת דיון בוועדת השחרורים. במועד המפגש, מעיין יועץ רש"א בתיקו של האסיר ובחומרים כתובים שונים, משוחח עם האסיר ועם העו"ס, מתרשם מתפקודו וממידת המוטיבציה שלו, וכן מתוכניות השיקום שבהן השתתף במהלך מאסרו, ואופן תפקודו במסגרות אלה, ומגבש (לרוב במשותף עם העו"ס המטפל) את חוות דעתו. אסירים הנמצאים מתאימים לתוכנית שיקום, מופנה ענינם לגיבוש תוכנית שיקום מותאמת בקהילה. תוכניות השיקום מועברות לוועדות השחרורים או ליחידה למאסרים קצרים, לפי הענין. ואם הוחלט על שחרורו על-תנאי של האסיר, הרי שעם שחרורו הוא מחויב בתנאי תוכנית השיקום

בהתאם לקביעת הוועדה, בנוסף לתנאים נוספים שוועדת השחרורים מוסמכת לקבוע, כגון מעצר לילה, חובת התייצבות בתחנת המשטרה, ועוד.

תוכניות השיקום של רש"א נחלקות לתוכניות שיקום חוץ קהילתיות (הוסטלים וקהילות טיפוליות), ולתוכניות שיקום בקהילה – המורכבות לרוב מתעסוקה סדירה בשעות היום; שיחות פרטניות; השתתפות בקבוצות טיפוליות, ורכיבים דיפרנציאליים נוספים. משך תקופת תוכנית השיקום בשיקום היא כמשך תקופת השחרור על-תנאי, אלא אם מבקש האסיר המשוחרר להמשיך בתהליך השיקום שלא תחת תנאים גם לאחר תום תקופת התנאי.

לגבי אסירים המשתחררים בשחרור מלא (כלומר – ללא שחרור מוקדם על-תנאי), הרי ששחרורם ככלל אינו מותנה בתנאים כלשהם, והסתיעותם בשירותי רש"א היא וולונטרית. כיום שיעור האסירים הללו המסתייעים ברש"א הוא נמוך, ועומד על כ-10 אחוזים מכלל האסירים המשתחררים בשחרור מלא.²²

2. המלצות הצוות בנוגע לרצף הטיפול

לשם השגת המטרה והיעדים שהוצגו, נבחנו מספר דרכי פעולה, שבבסיסן עמדו החשיבות והצורך בחיזוק שיתוף הפעולה בין הארגונים, שיפור תהליכי השיקום ואיגום משאבים. זאת, לצורך טיוב הליך השיקום בכללותו, וכן פיתוח והרחבת מענים שיקומיים שיאפשרו את העלאת הסיכוי לשיקום ושילוב בקהילה של אוכלוסיית התקון. זאת, בצד רצונם של הגופים השונים לשמור על אוטונומיה מקצועית וכן להבטיח את סודיות המידע הנוגע לאסיר, כשזו מתחייבת.

א. המלצות הנוגעות לשיפור מנגנוני העברת מידע ויצירת רצף בין שלבי המעבר

כפי שעולה מהסקירה שלעיל, ישנן מספר תחנות שבהן האחריות הטיפולית לאסיר עוברת מגוף אחד לרעהו. בחלק מן הצמתים האלה ישנה הסדרה של העברת המידע (כגון מכוח סעיף 37 לחוק העונשין, לגבי התסקיר לעונש), ובחלקן נדרש טיוב של מנגנוני העברת המידע ושיתוף בהערכות ובהמלצות המקצועיות, במטרה להבטיח העברה של המידע הרלוונטי ושמירת רציפות בתפיסה הטיפולית, ובהבנת מצבו וצרכיו של האסיר.

1. בשלב דיוני המעצר: בשלב זה העצור מוחזק בידי שב"ס, אך התסקיר נערך בידי קצין המבחן בנוגע לאפשרות לחלופת מעצר. יש חשיבות להעברת מירב המידע הרלוונטי משב"ס לקצין המבחן עורך תסקיר המעצר, לצורך הרחבת התמונה אודות מצבו של העצור במסגרת המעצר. לשם כך חשוב להבטיח כי מתקיימת תקשורת מקצועית רציפה ויעילה בין הגופים, במטרה להבטיח העברת מידע נחוץ בפרקי זמן קצרים.

2. אם מתקבלת החלטה על מעצרו של העצור עד תום ההליכים, ישנה חשיבות לכך שמידע רלוונטי שנאסף בשלב גיבוש תסקיר המעצר יועבר לעיון גורמי הטיפול בשב"ס, כדי לאפשר הערכת צרכים ומאפיינים באמצעות תסקיר המעצר, לצורך גיבוש תוכנית שיקום עתידית להמשך,

²² יוער כי נתון זה אינו כולל אסירים לשעבר הכפופים לצו פיקוח לפי חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006 שאינם פונים לרש"א באופן וולונטרי אלא מחוייבים לכך בצו בית משפט.

כבר בשלב המעצר. לצורך כך, גובש מתווה מוצע על פיו בשלב הקליטה של העצור בשב"ס ובמסגרת גיבוש תוכנית מותאמת עבורו, יתבקש העצור לחתום על טופס ויתור סודיות, אשר יאפשר לקצין המבחן להעביר לגורמי שב"ס דו"ח הסוציאלי שבו ייכלל המידע הרלוונטי שנאסף בשירות המבחן, ואשר יש בו לסייע להבטחת הרצף הטיפולי גם במעבר לשב"ס. מוצע כי ההעברה תיעשה באמצעים דיגיטליים שיבטיחו את מהירות ויעילות ההעברה, בכפוף להבטחת אמצעי ביטחון מתאימים לשמירה על סודיות המידע המועבר.

3. הכנת התסקיר לעונש: יש חשיבות לכך שגם הכנת התסקיר לעונש תהיה המשך לעבודה שנעשתה כבר בשירות המבחן להכנת תסקיר המעצר, כך שיישמר הרצף המקצועי בין שני השלבים, וניתן יהיה לבסס גם את התסקיר לעונש על התובנות והאבחנות שהתגבשו בשלבים הקודמים. ענין זה מצריך חיזוק הממשקים בתוך שירות המבחן עצמו.

4. בממשק בין שירות המבחן לשב"ס (בהחלטת מעצר או מאסר) – מוצע כי לצד העברת התסקיר לעונש לגורמי שב"ס, יתקיים, במקרים המתאימים, גם שיח ישיר בין קצין המבחן לעו"ס שב"ס, לצורך הבהרה, חידוד הצרכים וההתרשמות לגבי התוויית תוכנית הטיפול במסגרת המאסר.

5. בשלב ההיערכות לשחרור על-תנאי: כדי לספק תשתית מקצועית רחבה ומקיפה לנציג רש"א לצורך גיבוש חוות דעתו, מוצע כי הדו"ח הסוציאלי של עו"ס שב"ס לקראת השחרור יהיה מפורט ככל שניתן ויכלול את כלל המידע הרלוונטי המצוי בידי גורמי הטיפול בשב"ס, ובכלל זה גם דגש על הרקע האישי, משפחתי וקהילתי של האסיר – אשר הם רלוונטיים באופן מיוחד לצורך התאמת תוכנית מתאימה לקליטתו של האסיר בקהילה לאחר שחרורו.

6. לקראת שחרור מלא, ואחרי השחרור המלא: רוב האסירים משתחררים שחרור מלא, ללא שלב מקדים של שחרור על-תנאי ממאסר. נוכח שיעור ההסתייעות הנמוך של אסירים אלה ברש"א, ממליץ הצוות על הרחבת המענים המיועדים לאוכלוסייה זו, והשקעת מאמצים ב"שיווק" ובמשיכת האסירים להסתייע במענים אלה, בהתאם לצרכיהם המשתנים. נדרש מאמץ בתחום זה בשני שלבים: הן גיבוש תוכניות הכנה לשחרור בשיתוף שב"ס כבר במהלך המאסר, בסמוך לשחרור, והן גיבוש מענים בקהילה, לאחר השחרור, בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים בקהילה (כגון רשויות מקומיות, גורמי רווחה, ועוד).²³

ב. המלצות הנוגעות להקמת פורומים משותפים לעבודה שוטפת

1. מעבר לצורך בחיזוק ממשקי העבודה הנקודתיים בצמתים השונים כפי שפורט לעיל, ממליץ הצוות על הקמת ועדת היגוי מקצועית בין-משרדית – "ועדת תקון", במתכונת של ועדה מתמדת. זאת, במטרה להבנות תהליכי עבודה משותפים בין שלושת גופי התקון, תוך הסתייעות במומחיות המקצועית של כל אחד מהם, ובמטרה להבטיח שיתוף פעולה מתמשך וגיבוש תפיסה מקצועית משותפת וקהרנטית בין הגופים השונים. הוועדה תהיה מורכבת מנציגות בכירה של שלושת הגופים: מנהלת שירות המבחן למבוגרים, רח"ט תקון בשב"ס,

²³ ר' התייחסות נוספת לנושא זה להלן, בפרק ז' – שחרור על תנאי ממאסר.

והמפקחת הארצית של רש"א, כאשר כל אחד מן הגופים הללו שומר על עצמאות התפיסות המקצועיות שלו, ומביא אותן אל העבודה המשותפת. כמו כן יוזמנו לדיוני הוועדה גורמי מקצוע רלוונטים בהתאם לנושאי הדיון בה.

תפקידיה העיקריים של ועדת התקון יהיו:

א. ללמוד להכיר את התפיסה המקצועית ואת המדיניות המנחה כל אחד מגופי התקון, וליצור מסד משותף לעבודה המקצועית המשותפת של הגופים.

ב. לבחון את רצף הטיפול בעובר-החוק בצמתים השונים של ההליך הפלילי ונשיאת העונש, במטרה לטייב את תהליכי העבודה, בעיקר בצמתים שבהם מעמדו משתנה, או שהאחריות הטיפולית לגביו עוברת בין הגופים. לאתר בעיות או כשלים ולגבש דרכים לפתרונם.

ג. ללוות את עבודתן של הוועדות המקצועיות הפרטניות (כמפורט להלן) ולסייע בהנחייתן המקצועית ובמתן מענה לקשיים ולשאלות שיעלו בעבודתן השוטפת.

2. **הקמת פורומים מקצועיים מתמחים:** נוסף על ועדת התקון, ממליץ הצוות על הקמת פורומים מקצועיים משותפים על פי תחומי התמחות בסוגי עבירות או סוגי עבריינים, בהם ישולבו שותפים רלוונטיים בהתאם לתחומים השונים. הפורומים יעבדו בהתאם לתפיסה השיקומית והמקצועית שתתווה ועדת התקון. פורום מסוג זה התחיל את דרכו כבר בשנת 2012, בנוגע לעברייני מין, ושותפים לו כלל הגופים הרלוונטיים אשר יש להם ממשק ואחריות להיבטים השונים של הטיפול בעברייני המין. באופן דומה, לאחרונה החל להתכנס פורום מקצועי בתחום עבריינות המרמה, שהוא תחום מורכב בהיבט האבחוני ובהיבט הטיפולי, והוא מצריך הישענות על ידע מקצועי מבוסס. כמו כן החלה פעילות דומה גם בתחום האלימות במשפחה (להלן: **אלמ"ב**) וההתמכרויות. הצוות ממליץ על חיזוק עבודתם של פורומים אלה, ועל הקמת פורומים דומים גם בנוגע לעוברי חוק בעלי מוגבלות שכלית-התפתחותית, נשים וכן לתחומים ייחודיים נוספים בהתאם לצרכים שיעלו מהשטח. פורומים אלה יתכנסו בתדירות קבועה, ויאפשרו שיתוף ידע מקצועי, גיבוש שפה מקצועית משותפת, דיון משותף בסוגיות מיוחדות או במקרים המעלים קושי מיוחד וכיוצ"ב, ובעיקר יבטיחו קיומו של שיח שוטף ושיתוף פעולה בין כלל הגורמים הנוגעים לענין. ועדת התקון תהיה מעורבת ותלווה את הפורומים במישור המקצועי, ולפי הצורך – גם במישור הניהולי, ותתווה את דרכי פעילותן, לרבות תכנון הכשרות ויעודיות משותפות.

ג. פיילוט בניית הליך שיקום מהכלא אל הקהילה

אחד הנושאים המרכזיים שצוינו לעיל, בהקשר של הצורך בטיוב הרצף הטיפולי וחיזוק שיתוף הפעולה בין גופי התקון, הוא תכנון המעבר מהמאסר אל הקהילה, לקראת שחרור על-תנאי ממאסר או לקראת שחרור מלא. במסגרת בחינת הנושא על ידי גופי התקון, נמצא כי נושא זה מצריך למידה יסודית יותר. התהליך המתרחש כיום לקראת תום המאסר נעדר רציפות והמשכיות. זאת ועוד, לעיתים תהליכי השיקום בתוך הכלא אינם מכינים את האסיר באופן המיטבי לשחרורו לקהילה, וייתכנו מקרים בהם

האסיר ישוחרר מבלי שהושלם הרצף הנדרש לקליטתו הנכונה בקהילה. פעמים רבות, במועד פגישת נציג רש"א עם האסיר, מזוהה צורך פעולה, אולם התקופה שנותרה עד לשחרור אינה מספיקה להשלמת תהליכים ופרוצדורות הנדרשים לקראת השחרור (כגון הסדרת חובות או תשלום פיצויים, אישור לסייע בשכר דירה, שכירת דירה, השתלבות בתעסוקה או בהכשרה מקצועית). להערכת גורמי המקצוע בגופי התקון, זהו אחד המקורות לקשיים עמם מתמודדים אסירים רבים.

כדי שניתן יהיה לשפר את תהליך ההכנה לשחרור, ולהבנות אותו באופן שייתן את המענה המיטבי לצרכיו של האסיר בשלב זה, **ממליץ הצוות בשלב ראשון על קיום פיילוט שיתמקד בשלב ההכנה לשחרור**, כמפורט להלן. פיילוט כזה יאפשר למידה וניתוח של הצרכים המדוייקים, והדרכים שבהן ניתן להבטיח היערכות מיטבית לקראת השחרור, ובהתאם למסקנותיו – ניתן יהיה להטמיע שיטות עבודה טובות יותר ברמה הארצית. **על פי המוצע, תתקיים בבית הסוהר ועדה משותפת לשב"ס ולרש"א, לתכנון תהליך השיקום בחלופי מחצית מתקופת המאסר (או לאחר תקופה אחרת עליה יוחלט במשותף, בין היתר בשים לב למשך תקופת המאסר). ועדה זו תפעל לגיבוש תוכנית שיקום לאסיר**, תוך שימת דגש על הסדרת מצבו המשפטי של האסיר (כגון התמודדות עם תיקים פתוחים, הסדרת חובות מול המרכז לגביית קנסות, תשלום פיצוי לנפגע העבירה), והשלמת תהליכי השיקום השונים. כן יובאו בחשבון כוחותיו של האסיר, צרכים תעסוקתיים או הכשרה מקצועית, ועוד. גיבוש התוכנית ייעשה בשיתוף עם האסיר, באופן שיבטיח התגייסות שלו לתהליך הטיפול והפנמה של חשיבותו לצורך שיפור מצבו והכנתו לשחרור. מתכונת זו תאפשר תכנון ארוך טווח, הכולל ציוני דרך ומפגשי מעקב, תוך ניצול מירבי של תקופת המאסר.

הצוות סבור כי עבודה משותפת זו של גורמי המקצוע עשויה לשפר משמעותית את מוכנותו של האסיר לשחרור, ואת הניצול המיטבי של המשאבים השונים שניתן להעמיד לרשותו לצורך הצלחתו בתהליך זה. כמו כן, שיתוף אקטיבי של האסיר עצמו בתהליך צפוי לתרום תרומה של ממש לתחושת המסוגלות שלו, ולמחוייבותו לעמוד ביעדי התוכנית ומימושה.

כאמור, מומלץ כי בשלב ראשון ייבחן מודל זה כפיילוט, בשלושה בתי סוהר בחלוקה למחוזות השונים, ובהמשך ניתן יהיה להרחיבו לכלל בתי הסוהר, בהתאם ללקחים שיילמדו בתקופת הפיילוט.

3. הרצף הטיפולי לגבי עוברי חוק קטינים

בפברואר 2020 יצא לדרך פיילוט בין-משרדי "שחרור קטינים ממאסר" מכוח החלטת ממשלה 3711 "אימוץ דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת שחרור קטינים ממאסר", אשר בחן את הסיבות לשיעור הרצידיביזם הגבוה בקרב קטינים (75%) וגיבש המלצות בנושא. ועדת ההיגוי שהוקמה מכוח החלטת הממשלה, פרטה את המלצות הדו"ח לדרכי פעולה, וגיבשה תוכנית עבודה בין-משרדית. הפיילוט נועד לבחון את מודל העבודה שגובש, שמטרתו לייצר רצף טיפולי בקטינים מעת מעצרו ועד לשחרורם חזרה לקהילה, וכן לפתח מודל ייחודי לשלב ועדת השחרורים, לצורך הכנת הקטין לקראת חזרתו לקהילה.

במסגרת הפיילוט, מתקיימות בכלא "אופק" שתי ועדות לאורך תקופת מעצרו ומאסרו של הקטין, שמטרתן לשפר את הממשקים בין הגופים השונים ולאפשר רצף טיפולי בו. האחת, "ועדת קבלה", הכוללת נציגים של גורמי הטיפול בכלא ושל שירות המבחן, ומטרתה לטייב את הליכי המעבר מבית

המעצר לחלופת מעצר, במקרים בהם הקטין נמצא מתאים לחלופה. זאת לאחר שנמצא כי קטינים רבים מוותרים על האפשרות לצאת לחלופה, או שאינם עומדים בתנאיה וחוזרים ממנה לכלא. לצד זאת, במקרים בהם הקטין נותר במעצר, בוחנים גורמי המקצוע את המשך הטיפול הנדרש בו, ובמקרים המתאימים מכנסים "שולחן עגול" בעניינו של הקטין בשיתוף גורמי משפחה וקהילה; הוועדה השניה, "ועדת שפוטים", המתכנסת עם מתן גזר דינו של הקטין והמעבר שלו מסטטוס "עצור" ל"אסיר", ומשתתפים בה נציגי שירות המבחן ורש"א, לצד גורמי חינוך, טיפול וקצינת אסירים של הכלא. מטרת הוועדה היא לאפשר "העברת מקל טיפולית" ישירה בין שירות המבחן לרש"א, לתכנן את המשך שהותו של הקטין במאסר, ולהתחיל לתכנן את תוכנית שיקומו בקהילה.

במסגרת הפיילוט נבנו כלי עבודה לשלבים אלה שנועדו לאפשר את עקרון הרצף הטיפולי באסיר, כמו למשל מדריך לקטין לקראת החזרה לקהילה, טופס מובנה הכולל סקירה של שופטים חדשים, טופס עדכון ומעקב על שפוטים קיימים, תמצית חוות דעת של שירות מבחן המועברת לרש"א ועוד.

יצוין כי מיד לאחר יציאת הפיילוט לדרך, פרצה מגיפת הקורונה ועל כן נדרשו התאמות של המודל למגבלות התקופה (למשל קיום ועדת שפוטים באמצעים מקוונים, ללא נוכחות הקטין).

מהניסיון שנצבר עד כה ניתן להצביע על כך ששיבת ועדת השפוטים מאפשרת הגעה בשלה ומבוססת יותר לוועדת שחרורים; כי הבניית מודל עבודה קבוע מסייעת למעקב מובנה אחר תהליך השיקום; כי החשיבה המשותפת של מספר גורמי מקצוע מסייעת להסתכלות הוליסטית ומאפשרת חיבור פיסות מידע שמצויות אצל כל גורם בנפרד, וכן פתיחות ויצירתיות לגבי המענים המוצעים לקטינים. במסגרת הפיילוט מתקיים שיח שוטף בין כלל הגופים, הן ברמה פרטנית בוועדות לעיל והן ברמה מערכתית בישיבות עתיות בין השותפים, וכל אלה מסייעים ליצירת רצף טיפולי וסנכרון בין בעלי התפקידים השונים.

על אף שמדובר בפיילוט אשר פעל עד כה תקופה לא ארוכה, אשר חלקה היתה כפופה למגבלות ולאילוצים משמעותיים בתקופת ההתמודדות עם נגיף הקורונה, אין ספק כי התנסות זו היא בעלת חשיבות רבה. זאת, בפרט בכל הנוגע ליצירת הממשקים ושיתופי הפעולה בין כלל הגורמים העוסקים בליווי הקטין ובתהליך שיקומו, וכן בנוגע להתחלת התהליך המשותף, יחד עם הקטין עצמו, כבר בשלבים מוקדמים יותר של מאסרו. התייחסות נוספת לנושא זה ראו להלן בפרק ז' העוסק בשחרור על-תנאי ממאסר.

פרק ג – חלופות מעצר

כפי שהוסבר בפרק א' לעיל, במהלך עבודתו של הצוות, הלכה והתגבשה המסקנה כי מתן מענה יסודי לסוגיית הכליאה מחייב התייחסות לא רק לכליאה בשלב הענישה, אלא גם לכליאה הראשונית, בשלב המעצר.

לפי נתוני שירות בתי הסוהר מינואר 2021, כ-37% מן הכלואים במתקני שב"ס היו עצורים שטרם נגזר דינם. מבין האסירים השפויים – 78% היו קודם עצורים עד תום ההליכים.²⁴

אמנם, מטבע הדברים קיימת קורלציה גבוהה בין אוכלוסיית העצורים לאוכלוסיית הנאשמים שייגזר עליהם עונש מאסר, בין היתר בשל שיקולים הנוגעים לחומרת העבירה, לעברו הפלילי של הנאשם וכן למסוכנות הנשקפת ממנו, כפי שעולה גם מפירוט העבירות שלגביהן נקבעה חזקת מסוכנות המקימה עילת מעצר סטטוטורית, לפי סעיף 21(ג) לחוק המעצרים. אולם לצד זאת, יש הטוענים כי במקרים גבוליים, בהם ניתן היה לשקול חלופת מעצר – הרי שעצם מעצרו של נאשם עד לתום ההליכים, מעלה את הסיכוי שייגזר עליו עונש מאסר בסופו של ההליך המשפטי, ככל שיורשע, וכן הוא משפיע על משך המאסר שייגזר עליו.²⁵ מסקנה זו, כך נטען, מקבלת ביטוי מוחשי במקרים שבהם תקופת המאסר שנגזרת על הנאשם היא זהה או קרובה מאוד לתקופת מעצרו, קרי: בית המשפט יוצר חפיפה בין תקופת המעצר לתקופת המאסר, ובכך מגלה את דעתו כי אין הצדקה להמשך מאסר מעבר לתקופה שבה שהה הנאשם במעצר.²⁶

סיבה חשובה נוספת להידרשותו של הצוות גם לנושא חלופות המעצר, היא שמרבית המחירים החברתיים והכלכליים של הכליאה, המפורטים בדו"ח ועדת דורנר, מאפיינים גם את תקופת המעצר כשלעצמה. בין המחירים האלה אפשר למנות את ההרחקה של הכלוא מהמשפחה ומהקהילה, התנתקות ממקור פרנסה, שהות אינטנסיבית בחברת עבריינים נוספים באופן שעלול להעמיק את הקשרים הללו ולפתח דווקא נטיות ומיומנויות מסוג זה אצל הכלוא, וכמובן גם העלות הכלכלית הישירה והעקיפה של החזקת אדם במעצר.

²⁴ נתונים נוספים בנושא מעצרים, בפילוחים שונים, ניתן לראות בדו"ח מבקר המדינה בנושא "מעצרים פליליים בישראל" מחדש מרץ 2020.

²⁵ מנתוני דו"ח מחלקת המחקר של הרשות השופטת, בנושא מעצרים פליליים, לגבי נתוני שנת 2016 (פורסם באוגוסט 2018), עולה כי בשנת 2016, על 57.4% מהנאשמים ששהו במעצר עד תום ההליכים או במעצר עד החלטה אחרת נגזר עונש מאסר בפועל. זאת בעוד ששיעור הנאשמים שלא שהו במעצר כאמור, ונגזר עליהם מאסר בפועל, עמד על 9.9% בלבד. עוד נמצא כי משך המאסר שנגזר על נאשמים ששהו במעצר עד תום ההליכים או במעצר עד החלטה אחרת היה ארוך באופן מובהק ממשך המאסר שנגזר על נאשמים שלא שהו במעצר (כ-12 חודשים בממוצע לעומת 5.5 חודשים בממוצע, בהתאמה).

²⁶ בדו"ח צוות התביעה נאמר בהקשר זה כי "נאשמים העצורים עד לתום ההליכים, ואשר נשפטו בסוף ההליך לתקופת מאסר קצרה – תקופת המעצר נבלעת בתקופת המאסר שהוטל עליהם. במקרים רבים, בית המשפט משחרר את העצור ביום מתן גזר הדין" (עמ' 54 לדו"ח צוות התביעה). לענין זה ראו גם רינת קיטאי-סנג'רו **המעצר: שלילת החירות בטרם הכרעת הדין** (2011), בעמ' 22-23 "מחקרים רבים מצביעים על הטיה בלתי מודעת לרעה ועל משוא פנים של שופטים כלפי נאשמים, הנתונים במעצר, ביחס לעצם ההרשעה ולמידת העונש כאחד, באופן המפחית את סיכוייהם לצאת זכאים בדינם או לקבל עונש מתון יותר."

בדו"ח מחלקת המחקר של הרשות השופטת, הנזכר לעיל, בעמ' 24 לדו"ח, נכתב בענין זה כי "בשים לב לכך שבגזירת עונשי מאסר מנכים על פי רוב את ימי המעצר, מענין לציין שישנם לא מעט תיקים שבהם משך המעצר עד תום ההליכים מהווה אחוז נכבד או דומה לעונש הנגזר. על פי נתוני שירות בתי הסוהר, משך המעצר של עצורים עד החלטה אחרת או עד תום ההליכים היווה בממוצע 38% מסך ימי המאסר בפועל שנגזרו על נאשמים עלו (החציון עומד על 34%). עבור 10% מן הנאשמים הללו, משך הזמן ששהו במעצר היה מעל ל- 75% מהעונש שנגזר עליהם... כאשר בוחנים את ההבדלים במשך המאסר בין נאשמים שהיו עצורים עד תום ההליכים ובין נאשמים שלא היו עצורים עד תום ההליכים, ניתן לראות פער משמעותי ומובהק. כך, נמצא כי משך המאסר בפועל שנגזר על נאשמים שהו במעצר עד תום ההליכים עמד בממוצע על 350 יום (כ-12 חודשים), לעומת 163 יום (כחמישה וחצי חודשים) שנגזרו על נאשמים שלא שהו במעצר עד תום ההליכים." (ההדגשות במקור).

שיקולים אלה פורטו בדו"ח ועדת דורנר, בפרק המוקדש לבתי משפט קהילתיים, בו מושם דגש על החשיבות שבהפניית נאשמים למסלולים שיקומיים כבר בשלבים מוקדמים של ההליך הפלילי. בהקשר זה, נאמר בדו"ח:

"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 שחרור של הנאשם בערובה, תנאי השחרור והטיפול אותו הוא יקבל כאשר הוא משוחרר בתנאים, משפיעות ישירות גם על רמת הענישה שתוטל בסופו של דבר על הנאשם. 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 לאחת להטיל על הנאשם, לאחר הרשעתו ובמקרים המתאימים, עונש שאינו כולל מאסר" (עמ' 34-35 לדו"ח דורנר).

בשל כל אלה, סברו חברי הצוות כי במסגרת המאמץ לצמצם את השימוש בכליאה במקרים שבהם ניתן להסתפק בחלופה עונשית מתאימה, הרי שיש להידרש גם לסוגיית המעצר עד תום ההליכים, כמפתח משמעותי לצמצום השימוש בעונשי מאסר, כאשר ניתן לקדם שימוש בחלופות מתאימות.

יצוין כי הצוות לא נדרש לסוגיית המעצר לצרכי חקירה, אשר מאפייניו ומטרותיו הם שונים במידה רבה. לשם בחינת נושא זה, הוקמה ועדה בראשות הנשיאה בדימוס שולמית דותן, לפי החלטת ממשלה 4346 מיום 09.12.2018, וביוזמת שרת המשפטים והשר לביטחון פנים דאז. מטרתה של ועדה זו היא לבחון בראייה כוללת את מדיניות הטיפול במעצרים לצרכי חקירה, החל משלב ביצוע המעצר ועד לשחרורו של העצור בתנאים או ללא תנאים, הכול בהתחשב בעילות המעצר, בזכויות העצורים ובשים לב לתכליות העומדות בבסיס חוק המעצרים.

1. חלופות מעצר מוסדיות

בהתאם להוראות סעיף 21(ב)(1) לחוק המעצרים, אחד התנאים למעצרו של נאשם עד תום ההליכים, הוא שבית המשפט נוכח כי "לא ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך של שחרור בערובה ותנאי שחרור שפגיעתם בחירותו של הנאשם, פחותה".

לפיכך, ישנה חשיבות רבה לשאלת קיומן של חלופות מעצר מתאימות אשר יש בהן כדי לתת מענה מספק, אשר ייתר את הצורך במעצר בבית מעצר. כאשר מדובר בנאשמים שמתקיימת לגביהם עילת המסוכנות אך הם מצויים ברף הנמוך של מסוכנות, לעיתים קרובות ניתן להסתפק בחלופות מעצר בקהילה, ובכלל זה מעצרי בית, או השתתפות בקבוצות טיפוליות או בהליכי גמילה, לצד שהות של הנאשם במקום שאושר לכך על ידי בית המשפט, לעיתים גם בפיקוח של ערב, או במעצר בתנאי פיקוח אלקטרוני.

ואולם לגבי חלק גדול מן הנאשמים לא ניתן להסתפק בחלופה כזו – אם משום שאין בה כדי לאיין את מסוכנותו של הנאשם, ואין בה כדי לתת מענה לצורך בפיקוח ולשהות מושגחת, או שאין בה מענה מתאים לצרכים טיפוליים ואחרים שלו. חלק מן הנאשמים משוחררים בערובה למסגרות טיפוליות-שיקומיות חוץ-ביתיות, בפיקוח ממשלתי, שהן מסגרות "הוליסטיות", כשהכוונה היא למסגרת טיפולית הכוללת גם לינה – כגון "בתי נועם" לגברים אלימים, הוסטלים לשיקום עברייני מין, מרכזי גמילה וכיוצ"ב. אופי המסגרת אליה יישלח הנאשם תלוי בין היתר באופי העבירה שעבר, מאפייניו של הנאשם ורמת מסוכנותו. ככל שרמת המסוכנות גבוהה יותר, אופי המסגרת צריך להיות הדוק יותר, ולכלול רמת פיקוח מתאימה.

על פי נתוני שירות המבחן, מדי שנה משתתפים כ-1000 נאשמים בקבוצות טיפוליות שונות מטעמם. מדובר בנאשמים ששוחררו ממעצר בתנאים מגבילים ובצו פיקוח מעצר, הלוקחים חלק בכ-50 קבוצות טיפוליות בפריסה ארצית ובהנחיית קציני מבחן. כמו כן ישנם גם נאשמים המקבלים טיפול פרטני או משולבים בתוכניות טיפול מחוץ לשירות המבחן, בליווי, פיקוח ומעקב של קצין מבחן. כדי להבטיח מיצוי של האפשרות להשתמש בחלופת מעצר תחת מעצר עד תום ההליכים, יש להבטיח כי קיים היצע מספק של חלופות מעצר מוסדיות, באחריות שירות המבחן או בפיקוח, המתאימות לצרכים השונים של הנאשמים על מאפייניהם המגוונים. זאת, כפי שנאמר בדו"ח דורנר:

"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 חלופות 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 חדשות שיאפשרו לשירות המבחן להמליץ לבית המשפט לשחרר נאשמים רבים יותר למסגרת טיפולית כחלופה למעצר". (עמ' 35 לדו"ח).

גם דו"ח צוות התביעה התייחס לנושא זה, תוך שהושם דגש מיוחד, בתהליך גיבוש עמדת התובע בדיון המעצר, על תהליך בחינת החלופה המוצעת:

"תנאי הכרחי להסכמת התביעה לחלופת מעצר שיקומית הינו קבלת תסקיר מעצר משירות המבחן בו יפורטו החלופה השיקומית המוצעת, סיכויי השיקום, כוחה של החלופה לצמצם את מסוכנותו של הנאשם, והמלצה מפורשת של שירות המבחן לשחרר את הנאשם לחלופה שיקומית..." (עמ' 54 לדו"ח).

ואולם בהקשר זה, נאמר בהמשך כי:

"הצוות עמד על חלופות המעצר הקיימות ובכללן על חלופות מעצר סגורות, שיש בהן כדי להתמודד עם מסוכנות ברף משמעותי יותר ובעיות

התמכרות. נציגות שירות המבחן עמדו על האפקטיביות של קיומו של הליך שיקומי דווקא במסגרת חלופת מעצר. עם זאת הובהר, כי לא קיימות כיום מספיק חלופות מסוג זה. בחינת אפשרות של הקמת מערך כאמור אינה יכולה להיעשות במסגרת צוות זה, ומצריכה בדיקה מעמיקה מול הגורמים הרלוונטיים...". (עמוד 55 לדו"ח).

בפני הצוות הוצגה סקירה של שירות המבחן, שנערכה לצורך עבודת הצוות, בנוגע לחסר בחלופות מעצר מסוג זה, בפילוח לפי סוגי נאשמים.²⁷ על פי נתוני שירות המבחן, במהלך השנים חלה עלייה הדרגתית בהיקף הדרישות של בית המשפט להכנת תסקירי מעצר על ידי שירות המבחן. כ-25% מבין הנאשמים שהוכן לגביהם תסקיר מעצר, נשלחים לבסוף לחלופת מעצר, והיתר נעצרים. במסגרת הבדיקה שערך שירות המבחן, נבדקו המקרים שבהם לא ניתן היה להמליץ על חלופת מעצר בשל חסר במסגרת מתאימה. כאשר לדעת קצין המבחן, אם היתה נמצא מסגרת בעלת מאפיינים המתאימים לצרכיו של הנאשם – ניתן היה להמליץ על חלופת מעצר שיקומית.²⁸ ממצאי הבדיקה, בה נבדקו תסקירי המעצר לשנת 2019, העלו את הממצאים הבאים: לגבי 64 עצורים לא ניתן היה להמליץ על חלופה שיקומית. בהם: 12 נשים (חלקן עם בעיות מורכבות – כגון בעיות נפשיות והפרעות אישיות); 5 קשישים; 47 נאשמים, הסובלים מ"בעיות נפשיות קשות, הפרעות אישיות והפרעות התנהגות, מוגבלויות וקשיים מורכבים אחרים". לגביהם לא נמצא מענה שיקומי מתאים, במצבים בהם ההערכה היתה כי קיימת רמת סיכון בינונית-גבוהה עד גבוהה מאוד.

נוסף על כך, צוינו בסקירת שירות המבחן שתי אוכלוסיות נוספות שלגביהן חסר מענה מתאים:

א. הראשונה היא אוכלוסיית הצעירים ברמות סיכון בינוניות ובינוניות גבוהות, לגביהם נאמר כי:

"אין בקהילה מענה אינטנסיבי הדוק, המתאים לעוברי חוק צעירים, ברמות סיכון בינוניות ומעלה, שיאפשר שילוב של טיפול מותאם לצד פיקוח ההולם את רמת הסיכון. קציני המבחן מפנים אמנם צעירים עוברי חוק, למסגרות שונות בקהילה, אולם מסגרות אלה מתקשות ונמנעות מלשלב אותם, ומרבית המענים אף אינם נותנים מענה לתחום העבריינות ולרמות הסיכון האלה. במקרים אלה לא ניתן לשחרר את הצעירים לחלופות בפיקוח הוריהם, שהתקשו לפקח עליהם טרם המעצר או לסביבת מגוריהם, שלעיתים קרובות קשורה למעורבותם בפלילים."²⁹

ב. השניה היא נאשמים אשר יכולים להשתלב במסגרות שיקומיות חוף-ביתיות המתאימות לצרכיהם הטיפוליים, אולם אין באפשרותם להציע "ערב מגבה", קרי – גורם שייתן מענה פיקוחי

²⁷ אסתי שדה, "בדיקה בשירות המבחן למבוגרים למעניים שיקומיים עבור עצורים – בשנת 2019". 9 מרץ 2020. להלן:

סקירת שירות המבחן. הסקירה מצורפת לדו"ח זה כנספח א'.

²⁸ יודגש כי אין בכך ללמד על עמדת התביעה במקרים אלה אילו היתה המלצה שיקומית של שירות המבחן, או על החלטת בית המשפט בבקשה. אולם ברור כי כאשר שירות המבחן עצמו אינו מוצא את הנאשם מתאים לחלופת מעצר במסגרת תסקיר המעצר, הסיכוי שישוחרר לחלופת מעצר הוא נמוך מאוד, וכמעט לא קיים.

²⁹ מתוך סקירת שירות המבחן.

משלים למסגרת השיקומית במקרה הצורך. על קבוצה זו נמנו 22 עצורים, לפי בדיקת שירות המבחן.

בסיכום הנתונים לשנת 2019, צוין כי: "מהנתונים עולה כי מדובר ב-86 אנשים, שבהעדר מסגרות מתאימות או ערב מגבה לא ניתן היה להמליץ על שחרורם למסגרות טיפוליות מתאימות. מדובר בכ-1% מכלל המופנים לשירות לחקירות מעצר".

מבין המופנים לחקירות מעצר, שירות המבחן ממליץ מדי שנה על שחרור לחלופת מעצר בפיקוח בכ-25% מהמקרים, כך שמתוך המלצות אלה, מדובר בקרוב ל-4.5% של נאשמים אשר אין בנמצא מסגרות טיפוליות המתאימות לצרכיהם.

נוכח האמור, הצוות ממליץ כי על מנת לאפשר מיצוי של הפוטנציאל השיקומי כבר משלב המעצר, ולהימנע ממעצר של מי שיכולים להיתרם מחלופה בקהילה, באופן שייתן מענה מתאים לחשש מפני מסוכנות או בריחה – יש לקדם הקמה של מסגרות נוספות בניהול שירות המבחן לאותן אוכלוסיות שלגביהן קיים היום חסר במענים מסוג זה, בהתאם לבדיקת שירות המבחן. מובן כי מבחינת סדרי עדיפויות, יש לקדם תחילה הקמת מסגרות שיתנו מענה לקבוצה גדולה ככל האפשר של נאשמים.

לפיכך, הצוות ממליץ על הקמת מסגרת טיפולית-שיקומית בניהול ובפיקוח שירות המבחן, שתשמש כחלופת מעצר שתהווה מסגרת אליה יוכל קצין המבחן להפנות נאשם שנמצא כי נשקף ממנו סיכון וניתן לאיין סיכון זה בדרך של קביעת תנאים המחייבים אותו לשתף פעולה עם כללי המסגרת. מדובר באוכלוסייה של נאשמים בעלי צרכים טיפוליים מגוונים, וכן נאשמים שהם חסרי עורף משפחתי או קהילתי תומך וכן חסרים את המשאבים להשתלב מחדש בכוחות עצמם בקהילה. מוצע כי המסגרת תהווה מרכז טיפולי-שיקומי מפוקח באופן מותאם לאוכלוסייה, המורכב ממסלולים מודולריים – הוסטל, מרכז יום, מרכז ערב וקבוצות טיפוליות, אליו יופנו נאשמים שנמצאו מתאימים לכך על ידי קציני המבחן, וישולבו במסלולים על פי כלל מאפייניהם, לרבות רמת הסיכון הנשקפת מהם. במרכז זה יינתנו מענים ייעודיים מתאימים לאוכלוסיות שונות, המאופיינות בשילוב של קשיים ובעיות מורכבות ונזקקות למסגרת ייחודית, אקטיבית, אינטנסיבית פיקוחית ובעלת גבולות ברורים, לצורך הפחתת הסיכון לעצמם ולחברה. בהתאם להתקדמותם בתהליך השיקום, יוכלו להתקדם במסלולים וניתן יהיה להמליץ על הקלה בתנאים המגבילים. הפרה של תנאי מהתנאים תחייב דיווח של שירות המבחן וחזרה לבית המשפט שיבחן האם יש לחדש את המעצר.

יצוין כי במסגרת הסיכום התקציבי בין אגף התקציבים במשרד האוצר ומשרד הרווחה, לאור החלטת ממשלה 3595 מיום 25.02.2018 ליישום דו"ח צוות התביעה, סוכם על תקצוב שירות המבחן לצורך הקמת מסגרת כאמור. המסגרת אמורה לאפשר מענה לעד 100 אנשים, והפעלתה תלווה במחקר מלווה לצורך הערכת פעילותה. הפעולות לקידום פתיחתה של מסגרת זו כבר החלו, במטרה לאפשר את תחילת פעילותה בהקדם האפשרי.

עוד ממליץ הצוות על הקמת מסגרת נוספת שתיועד לנאשמים בעלי מוגבלויות, או בעלי קשיים נפשיים, הפרעות אישיות והפרעות התנהגות, אשר בשל מאפייניהם אין הם מתאימים להשתלב

במסגרות הקיימות, ואין עבורם כיום מסגרת טיפולית-שיקומית המתאימה לצרכיהם הייחודיים. במסגרת כזו ניתן יהיה לתת מענה לצרכיהם הטיפוליים המתאפיינים במורכבות מיוחדת, לצד מענה השגחתי ופיקוחי התואם את רמת הסיכון הנשקפת מהם.

לגבי נשים הנאשמות בפלילים – קיים כיום חוסר במסגרת שיהיה בה כדי לתת מענה לנשים הזקוקות לחלופת מעצר טיפולית-שיקומית. בהיעדר מענה בקהילה לנשים בעלות רקע פסיכיאטרי, הפרעות אישיות או בעלות צרכים מיוחדים – נשים אלה נקלטות כיום בשב"ס כעצורות. הקמתה של חלופת מעצר הולמת בקהילה, המותאמת לצרכיהן המיוחדים, תוכל לייתר את מעצרן של הנשים שניתן להסתפק לגביהן בחלופה מתאימה. זאת, לצד המאמצים הנעשים כיום בשב"ס לגיבוש מענה הולם לצרכיהן של נשים הזקוקות למענים ייחודיים בתקופת הכליאה בבית הסוהר, במצבים שבהם לא ניתן להסתפק בחלופת מעצר או מאסר מחוץ לכלא. מאחר ואוכלוסיית הנאשמות הזקוקות לחלופה כאמור אינה גדולה, ואינה מצדיקה הקמה של מסגרת ייעודית למטרה זו בלבד, מוצע כי תקודם הקמת מסגרת של הוסטל שיקומי אשר ייתן מענה הן כחלופת מעצר והן כחלופה לאסירות משוחררות על תנאי, אשר זקוקות למסגרת טיפולית והלנתית מסוג זה. מסגרת משולבת מסוג זה תאפשר מיצוי מירבי של המקום לצורך חלופות בשלבים השונים של ההליך הפלילי, ובכך תאפשר קליטת נשים נוספות במסגרות מחוץ לכלא, ככל שמאפייניהן וצרכיהן המיוחדים יוכלו לקבל בה מענה מתאים.

מסגרות שיקומיות מוסדיות לאוכלוסייה הערבית

במסגרת המלצותיה של ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפגיעה והאלימות בחברה הערבית מחודש נובמבר 2020, עלה הצורך להעמיק את השימוש בכלים שיקומיים כדי להתמודד עם עבריינות בחברה הערבית, בפרט לגבי נאשמים שאינם בעלי עבר פלילי מכביד, המואשמים בעבירות שאינן בעלות חומרה מיוחדת, ואשר יש לגביהם חשיבות מיוחדת בהרחקתם ממעגל הפגיעה וסיוע בשילובם מחדש בקהילה.

על פי נתוני שירות המבחן, אחוז המופנים לשירות המבחן למבוגרים מהאוכלוסייה הערבית הולך ועולה בשנים האחרונות, ומהווה כיום כמעט 40% מכלל המופנים לשירות. מרבית ההפניות הן מתחום עבריינות התעבורה ואלימות כללית, כמו גם עבירות סחר והחזקת נשק. זאת לצד עבירות נוספות, כגון אלימות במשפחה, עבירות מין ועוד.

על בסיס נתונים אלה, ומתוך הבנה לצרכים השיקומיים הייחודיים של מטופלים אלה, גם בהיבט התרבותי, פועלות בשירות המבחן למבוגרים קבוצות טיפוליות המונחות על ידי קציני מבחן דוברי ערבית, בשפה הערבית. מדובר במגוון קבוצות שעניינן עבריינות מין, סדנאות תעבורה, אלמ"ב, קבוצות לצעירים, מחזיקי נשק ללא רישיון וכן קבוצות המיועדות לעצורי בית, ששוחררו מהמעצר בתנאים מגבילים בפיקוח קצין מבחן. במחוז המרכז מופעלת קבוצה להורים אלימים כלפי ילדיהם, אשר מטופליה משולבים בהמשך בתוכנית לטיפול בהורים אלימים וילדיהם בחוות טיפוליות. יחד עם זאת על מנת לתת מענה מקיף וכולל לצרכי מטופלים אלה, הנוגעים גם לבעיות תעסוקה, שעות פנאי לצעירים, הכרה בגבולות החברה והחוק, יחסים בתוך המשפחה ועוד, יש חשיבות לפתח

מערך שיקום רב תחומי, וזאת באמצעות מענים טיפוליים כוללניים, אינטנסיביים, תעסוקתיים, הכשרתיים ועוד.

לפיכך, הצוות ממליץ על קידום הקמתן של מסגרות ייעודיות לאוכלוסיה זו, באחריות שירות המבחן, שיוכלו לתת מענה משמעותי ולשמש גם כמענה שיקומי הולם לנאשמים המשוחררים ממעצר בתנאים מגבילים ונמצאים בפיקוח קצין מבחן, וכן לשמש מענה שיקומי גם במהלך צו מבחן המוטל בגזר הדין.

על פי המלצת שירות המבחן, יש צורך בהקמת ארבע מסגרות, בחלוקה לפי מחוזות, המיועדות בפרט לצעירים בגילאי 18 – 29.³⁰ מסגרות אלה יהוו מרכז טיפולי-שיקומי, הכולל מספר מסלולים: מסלול יום, מסלול ערב, וקבוצות ברמות אינטנסיביות שונות, על רצף השיקום. כל מרכז יכלול מערך כוללני ייעודי לאבחון ושיקום עוברי חוק בגירים, במתכונת המותאמת לצרכים ייחודיים של אוכלוסיה זו, ובשיתוף עם גורמים בקהילה באזור מגוריהם, במטרה לסייע בשיקומם של צעירים אלה ולהימנע ממעצר או מאסרם. במסגרת המסלולים השונים שיוצעו בכל אחד מן המרכזים, הכוונה היא כי כל מרכז יוכל לתת מענה ל-80-60 מטופלים בו זמנית.

2. חלופות מעצר פרטיות

קושי נוסף שהתחדד בדיוני הצוות, היה היעדר של מענה "הלנתי-פיקוחי" כחלופת מעצר, לנאשמים הזקוקים לכך. הכוונה היא לנאשמים אשר עשויים היו להתאים לשילוב בחלופת מעצר, אילו היה באפשרותם להציג לבית המשפט מקום שהות מוסדר ומושגח, לצד קיומו של גורם מפקח – כגון קרוב משפחה שביכולתו לערוב לעמידתו של הנאשם בתנאי השחרור בערובה. בחלק מן המקרים מדובר בנאשמים שמסיבות שונות אינם מתאימים או אינם זקוקים לשילוב במסלול שיקומי, אלא זקוקים רק למקום שהות מושגח, ובחלק אחר של המקרים מדובר במי שנמצאו מתאימים להשתלב במסגרת טיפולית של שירות המבחן, אולם השילוב במסגרת כזו אין בו די כדי לאיין את מסוכנותם, ולצידו נדרש גם פיקוח אנושי ומקום שהות. המסגרות השונות של שירות המבחן הן מסגרות טיפוליות במהותן, ואינן מיועדות או מותאמות למתן מענה בהיבטי פיקוח על מסוכנות, בפרט במקרים שבהם המענה הנדרש הוא הלנתי בלבד, ללא ליווי טיפולי.

לפי נתוני שירות המבחן, וכן על פי בדיקה מדגמית שנערכה על ידי הסניגוריה הציבורית,³¹ חלק מהחלטות בית המשפט למעצר עד תום ההליכים הן תוצאה של החוסר במסגרות מסוג זה, בשל אי-יכולתו של הנאשם להציע חלופה מספקת. זאת, גם בנסיבות שבהן אילו היתה בנמצא חלופה כזו – ניתן היה לכאורה להסתפק בחלופת מעצר, ולהימנע ממעצרו של הנאשם עד לתום ההליכים.

³⁰ וראו בענין זה עמ' 25 בהמלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם, יולי 2020. במסמך מפורטים הנתונים אודות שיעורי הפשיעה בקרב צעירים בחברה הערבית (בדגש על גילאי 18 – 24) המלמדים על בולטותה של קבוצה זו בקרב מבצעי העבירות בתוך החברה הערבית, ועל החשיבות המיוחדת שבהתמקדות בקבוצה זו במטרה לזהות ולקדם מוקדי התערבות ודרכי השפעה, שיוכלו לצמצם את מעורבותם של נערים וצעירים ערבים באלימות ובפשיעה.

³¹ מצגת מעצר עד תום ההליכים, הסניגוריה הציבורית, מאי 2020, מצורפת כנספח ב'.

לצד זאת, בחלק מבתי המשפט התפתחה פרקטיקה על פיה מאפשרים שחרור נאשם לחלופת מעצר המנוהלת על ידי גורם פרטי שאינו נתון לפיקוח המדינה. מדובר ביוזמות מקומיות שונות, של יזמים המפעילים מסגרות המספקות אפשרות לינה עם מידה מסויימת של פיקוח כחלופת מעצר. ככלל, אין מדובר במסגרות טיפוליות, והשהות בהם אינה כרוכה, על פי רוב, בשילוב במסגרות גמילה או טיפול וכד', ומכל מקום היבטים אלה אינם נתונים לפיקוח. מדובר בסוגים מגוונים של מסגרות כגון ישיבות, מכינות, או אכסניות מסוגים שונים. קיימת שונות רבה בין מסגרות אלה, ובהיעדר פיקוח או הסדרה שלהן – החלטתו של השופט לשלוח נאשם לחלופת מעצר במקום כזה מתבססת על התרשמותו ממאפייני המקום וממנהליו, הניסיון שהצטבר לגביו, או שיקולים אחרים.

מטבע הדברים, ההסתמכות על מסגרות אלה כחלופת מעצר מעוררת קשיים רבים. בין קשיים אלה ניתן למנות את היעדרו של פיקוח מסודר על הנעשה במקום ועל עמידתו של הנאשם בתנאי השחרור, ואת עצם השהות של הנאשמים בחברת נאשמים נוספים, ללא כל הכוונה טיפולית, באופן שעלול להשפיע עליהם לרעה. כמו כן קיים חשש כי המודל הכלכלי שעליו נשענות מסגרות אלה – אשר רווחיהן מבוססים על המשך שהותם של הנאשמים במקום, יגרום לכך שהם יימנעו מדיווח על מקרים של הפרת תנאים כדי לא לפגוע בהכנסותיהם. מאידך, ניתן לטעון כי רצונם של מפעילי המסגרות הללו לזכות באמונם של בתי המשפט ושל גורמי האכיפה באמצעות הוכחת אמינות ומקצועיות, מצמצמת את החשש האמור.

עצם השימוש בחלופות מעצר מסוג זה, הוא תוצאה של החוסר במענים מטעם המדינה במצבים אלה. בהיעדר חלופה מוסדית הנותנת מענה לצורך במסגרות שהות מפוקחת (שאיננה מסגרת טיפולית במהותה), התוצאה תהיה מעצר של נאשם עד תום ההליכים גם במקרים שבהם אין הדבר מחוייב המציאות.

לפיכך, ממליץ הצוות כי לשם המשך ההסתייעות במסגרות פרטיות מסוג זה כדי לאפשר חלופת מעצר במקרים המתאימים לכך, יש חשיבות רבה להסדרת הנושא לרבות באמצעות מנגנון לפיקוח ממשלתי מתאים.

הצוות ממליץ כי תקודם הסדרה של פעילותם של גורמים פרטיים המציעים חלופת מעצר כאמור. לשם כך, יוגדרו תנאי סף על ידי שירות המבחן. תנאים אלה יתייחסו להיבטים שונים שנועדו להבטיח עמידה בסטנדרט הולם הן מבחינת התנאים הפיזיים במקום והן מבחינת ההשגחה והפיקוח על השהים בו והתאמה לצרכים הייחודיים של מסגרת המשמשת כחלופת מעצר. בין היתר ייקבעו הנחיות בענין המפרט הפיזי של המקום, אופי האוכלוסיה לה הוא מיועד, תנאי כשירותו של הסגל המועסק בו והכשרתו, אופן ההשגחה על השהים במקום, קביעת סדר היום של השהים בו, ועוד. המסגרות לא יעסקו בפעילות טיפולית ולא ייועדו לאוכלוסיה הזקוקה למסגרת הלנתית טיפולית.

כמו כן תוסדר סמכות פיקוח לגבי מסגרות אלה, באופן שיאפשר פיקוח אפקטיבי על ההתנהלות השוטפת, עמידה בתנאים, נוכחות הנאשמים במקום שבו הם אמורים לשהות, וכו'.

עוד ממליץ הצוות כי לצורך פעילותן של מסגרות אלה במתכונת החדשה המוצעת כאן, יוסדר לגביהן גם מודל לתקצוב ממשלתי, באופן שיבטיח אפשרות לעמידה בתנאים נאותים בסטנדרט הנדרש, ולא יצריך הסתמכות של המסגרת אך ורק על כספי הביטוח הלאומי המגיעים לטובת השהים בו.

נדרשת חשיבה נוספת לגבי טיב המודל הכלכלי שיגובש לצורך כך, באופן שיבטיח כי ניתן יהיה לקלוט בהן, בתנאים הולמים, את כלל הנאשמים שיימצאו מתאימים לחלופה מסוג זה ושאינן להם חלופה אחרת, כך שלא ייווצר מצב שמדובר בחלופה "לעשירים בלבד" המחייבת מימון עצמי. ניתן להניח כי גם בהינתן תקצוב ממשלתי כמוצע במודל שיקבע, עדיין העלות של החזקת נאשם במסגרת מפוקחת מסוג זה, תהיה נמוכה יותר מהחזקתו במעצר בהיעדר חלופה הולמת המתאימה לצרכיו.

הסדרה של פעילותן של מסגרות כאמור וקיומו של פיקוח עליהן, יבטיחו כי מסגרות אשר יבחרו לקבל על עצמן את המתווה האמור, ויעמדו בתנאים שייקבעו לענין זה, ייחשבו למסגרות מהימנות וראויות, וממילא יש לצפות כי גורמי התביעה ובתי המשפט יסכימו לראות בהן חלופת מעצר מספקת במקרים שבהם נסיבות העבירה או הנאשם אינן מחייבות דווקא מעצר בין כתלי הכלא, אין בנמצא חלופת מעצר מדינתית מתאימה, ותנאי המקום מתאימים לצרכיו ולמאפייניו של הנאשם.

3. מעצר בפיקוח אלקטרוני

השימוש בפיקוח אלקטרוני כחלופת מעצר החל בשנת 2005 במסגרת פיילוט בהובלת המשרד לביטחון הפנים. בשנת 2014 תוקן חוק המעצרים, והוסף לו סימן ג'1 בפרק ב' לחוק, שבו הוסדר בהרחבה הפיקוח האלקטרוני בשלב המעצר. מאז תיקון החוק, ובהתאם לקבוע בו, הפיקוח האלקטרוני אינו מהווה חלופת מעצר, אלא מעצר מחוץ לכתלי בית המעצר, ב"מקום פיקוח" שקבע בית המשפט. בהתאם, בית המשפט יכול להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני רק אם מצא שלא ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך של שחרור בערובה. במצב דברים זה, הוא מורה על מעצרו של הנאשם עד תום ההליכים, והוא רשאי להורות כי תחת השהיה במתקן כלואה, ישהה הנאשם במעצר בפיקוח אלקטרוני. על אף הגדרה זו של הפיקוח האלקטרוני, הרי שבפועל, בשל מאפייניו של מעצר מסוג זה – מדובר במסלול המהווה גם הוא תחליף לכליאה מאחורי סורג וברית ועל כן, בהיבטים שבהם עסק הצוות, קרי – גיבוש המלצות בנוגע לחלופות לכליאה ומציאת פתרונות מחוץ לכתלי הכלא – מדובר במסלול המגשים גם הוא תכלית זו.

אין מחלוקת כי יש למצות את השימוש במעצר בפיקוח אלקטרוני כאשר ניתן להשיג באמצעותו את תכליות המעצר. כמו כן קיימת הסכמה כי יש להימנע ככל האפשר מ"הרחבת רשת" בתחום זה, קרי – שימוש בפיקוח אלקטרוני במצבים שבהם ניתן היה להסתפק בחלופת מעצר אחרת בקהילה. סעיף 22 לחוק המעצרים קובע את התנאים והשיקולים להחלטה בדבר מעצר בפיקוח אלקטרוני, וכן הוא קובע, בסעיף קטן (ב), סוגי עבירות שבהן ככלל אין לאפשר מעצר בפיקוח אלקטרוני, אלא מטעמים מיוחדים שיירשמו, כמפורט בסעיף. מדובר בעבירות המקימות חזקת מסוכנות מיוחדת, ועל כן אם מצא בית המשפט שלא ניתן להסתפק בענין בחלופת מעצר, אזי אין די במעצר בפיקוח אלקטרוני כדי להבטיח את איון המסוכנות.

צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר בחן, בין היתר, את השימוש במעצר בפיקוח אלקטרוני, והמליץ גם בהקשר זה, כי –

"...כשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי מחוץ לכותלי הכלא
כבר בשלב המעצר, וחלופת המעצר כוללת פיקוח הדוק שיש בו כדי לאיין

את מסוכנותו של הנאשם, וליתן מענה ראוי ליתר עילות המעצר הקבועות בחוק המעצרים, יש לשקול העדפת חלופה שיקומית על פני מעצר בבית הסוהר;

יש לשקול שימוש במעצר בפיקוח אלקטרוני במקרים המתאימים, וכאשר יש בפיקוח האלקטרוני כדי לאיין את מסוכנותו של המבקש בהתאם לסעיף 22ב לחוק [המעצרים] ולפסיקת בית המשפט העליון.

לצד זאת, צוין בדו"ח צוות התביעה כי –

"המלצות הצוות עשויות להוביל לגידול במספר התיקים בהם יתבקש תסקיר ופיקוח מעצרים משירות המבחן. יש להיערך ולתקצב את מערך שירות המבחן בהתאם".³²

ואכן, במסגרת הסיכום התקציבי שהושג לצורך יישום החלטת הממשלה 3595 הנזכרת לעיל, סוכם בין היתר על תקצוב תקנים נוספים לשירות המבחן שנועדו, בין היתר, לתגבר את מערך הכנת התסקירים.

בהחלטת ממשלה 291 מיום 02.08.2020, שכותרתה "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה ושיקום אסירים", החליטה הממשלה "לרשום את הודעתו של השר לביטחון הפנים, בהסכמת שר האוצר ולאחר שיוועץ עם שר המשפטים", לפנות לכנסת בבקשה לאשר את הגדלת מכסת המפוקחים ל-1250. ניצול מכסה זו יהיה "בכפוף להתוויה, כפי שהיא מפורטת בחוק סדר הדין הפלילי-מעצרים (כך במקור), אודות האוכלוסיה המתאימה לכלי זה".

ואכן, ביום 24.08.2020 אישרה הכנסת את הגדלת מכסת המפוקחים בפיקוח אלקטרוני והעמדתה על 1250.

הצוות ממליץ על חתירה למיצוי מכסת האזיקים האלקטרוניים, ובלבד שהמעצר בפיקוח אלקטרוני יבטיח את הגשמת תכליות המעצר בהתאם לנסיבות הענין, ומאידך – לא יגרום להרחבת רשת במקרים שבהם ניתן היה להסתפק בחלופת מעצר שאינה כוללת פיקוח אלקטרוני.

לצד ההמלצה בדבר מיצוי מכסת האזיקים האלקטרוניים כאמור, נחלקו חברי הצוות בשאלה האם יש מקום לשנות את האיזונים שקבע המחוקק בענין תנאי הסף למעצר בפיקוח אלקטרוני:

לעמדתם של נציגי הסניגוריה הציבורית, פרופ' גזל אייל, שירות המבחן ומשרד האוצר, בהמשך לדיון בנוגע לאופן השימוש באמצעי של מעצר בפיקוח אלקטרוני יש לקדם תיקוני חקיקה לחוק המעצרים שמטרתם להרחיב את שיקול הדעת השיפוטי בכל הנוגע להחלטות מעצר בפיקוח אלקטרוני. בהקשר זה ההצעה היא להתמקד במרחב שיקול הדעת השיפוטי בשני היבטים:

³² דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, עמ' 56.

א. סוגיית הפיקוח האנושי הנלווה לפיקוח האלקטרוני: סעיף 22ד(2) לחוק המעצרים קובע כי "יהחליט בית המשפט על מעצר בפיקוח אלקטרוני... יקבע בהחלטתו כי אדם שנמצא מתאים ונתן את הסכמתו לכך, יהיה ערב לקיום תנאי המעצר בפיקוח אלקטרוני כאמור בפסקה (1)(ג) ו-(ד)...".

בפרשת איינאו,³³ פירש בית המשפט העליון את המונח "ערב" באופן שבית המשפט אינו מוסמך להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני ללא "פיקוח אנושי", כלומר שאותו "ערב" הוא למעשה גם "מפקח" שחובה שישהה עם העצור במקום הפיקוח. עם זאת, השופט מלצר ציין כי "הגיעה העת להבהיר – על דרך של חקיקה – סוגיות שונות בלתי פתורות לכאורה בהסדרי המעצר בתנאי איזוק אלקטרוני" ושבין היתר יש לשקול גם הוספת אפשרות לחלופת מעצר באיזוק אלקטרוני ללא פיקוח אנושי, וזאת במקרים מיוחדים (כפי שהיה נהוג לעשות במקרים המתאימים עד לקביעת הלכה זו).³⁴ כמו כן, במסגרת ההחלטה בבקשה לדיון נוסף בפרשה זו,³⁵ הנשיאה (דאז) נאור לא דנה בטענה שאין זה סביר שהפיקוח האנושי האמור יהיה רציף במשך כל שעות היממה, שכן "מאפייני הפיקוח לא נדונו במפורש בהחלטה מושא הבקשה, שבה הוכרעה השאלה האם בדין קבע בית המשפט המחוזי שניתן להורות על מעצרו של המבקש בפיקוח אלקטרוני וללא פיקוח אנושי כלל."

אכן, במקרים רבים מעצר בפיקוח אלקטרוני מחייב גם פיקוח אנושי. ואולם, בהחלט ייתכנו מקרים מסוימים שהערב לא ישמש גם מפקח אנושי. יצירת כלל גורף השולל את שיקול דעתו של בית המשפט הדין במעצר, אשר אינו מאפשר לו להתחשב בנסיבותיו הייחודיות של המקרה הפרטני העומד בפניו, אינו עולה בקנה אחד עם תכליתו המרכזית של המעצר באיזוק אלקטרוני להפחית מעצרים מאחורי סורג וברית. כלל נוקשה ממין זה, ללא חריגים כלשהם, מצמצם עד מאוד את היכולת לעשות שימוש בכלי של מעצר בפיקוח אלקטרוני, אף באותם מצבים בהם בית המשפט סבור שהמעצר בפיקוח אלקטרוני אינו מחייב פיקוח אנושי הרמטי. הדבר אף מעורר קשיים בכל הנוגע לנאשמים שאין ביכולתם להציג מפקח אנושי כלשהו, או שהם מתקשים להעמיד מפקחים אנושיים 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, שפעמים רבות הם נעדרי תמיכה משפחתית כלשהי או אנשים שהמעגל החברתי והמשפחתי שלהם מורכב מאנשים קשי-יום אשר אינם יכולים להרשות לעצמם להיעדר כליל, או תדיר, מעבודתם. אין כל הגיון שבמצבים אלה יעמדו לרשותו של בית המשפט חלופות בינאריות בלבד – שליחתו של הנאשם למעצר ממש או שחרורו לחלופת מעצר ללא פיקוח אלקטרוני. להבנתנו, בתקופת הקורונה הכלל האמור רוכך באופן שאכן הביא לעלייה בשימוש באיזוק האלקטרוני.

על רקע זה מוצע, על פי המצדדים בגישה זו, להבהיר בחוק כי בית המשפט יהיה רשאי, מטעמים מיוחדים, להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני אף ללא פיקוח אנושי. בפרט, יש לאפשר לבית המשפט להפעיל שיקול דעת באשר לשאלת הרציפות של הפיקוח האנושי במשך כל שעות היממה – כל זאת בהתאם לנסיבות המקרה הספציפי.

³³ בש"פ 5364/17 מדינת ישראל נ' איינאו ובש"פ 5529/17 איינאו נ' מדינת ישראל (החלטה מיום 17.8.2017).
³⁴ אמנם השופט מלצר נקט בלשון של "חלופת מעצר", ואולם לאור הקשר הדברים סבורים חברי הצוות המצדדים בעמדה זו, שכוונתו לא היתה לשנות את יסוד החוק שמדובר במעצר בפיקוח אלקטרוני. מכל מקום, ההצעה היא להבהיר בחוק כי יתאפשר בנסיבות מסוימות להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני ללא פיקוח אנושי ממילא מתבססת על טעמים מהותיים וענייניים המצדיקים, לפי שיטה זו, את השינוי האמור.
³⁵ דני"פ 6785/17 איינאו נ' מדינת ישראל (החלטה מיום 2.10.2017).

ב. רשימות העבירות בהן יש צורך ב"טעמים מיוחדים" להחלטת מעצר בפיקוח אלקטרוני: סעיף 22ב(ב) לחוק המעצרים קובע רשימת עבירות (רחבה יחסית) בהן לא יוטל מעצר בפיקוח אלקטרוני, אלא אם כן שוכנע בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי בשל נסיבות ביצוע העבירה או נסיבותיו המיוחדות של הנאשם ניתן להסתפק במעצר בפיקוח אלקטרוני.

לשיטת חברי הצוות המנויים לעיל, אין מקום להגביל בחוק את האפשרות להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני, אך מפאת סוג העבירה. במקרה בו בית המשפט מצא כי ניתן להשיג את מטרת המעצר באמצעות פיקוח אלקטרוני, אין מקום להצרת שיקול הדעת השיפוטי, וחזקה על בתי המשפט שישקלו את מכלול השיקולים הרלוונטיים לענין זה, לרבות מסוכנותו האינדיבידואלית של העצור.

רשימת העבירות הקבועה כיום בחוק נסמכת בעיקרה על עבירות המנויות בסעיף 21(א)(1)(ג) לחוק המעצרים, הקובע חזקת מסוכנות בעבירות מסוימות אל מול האפשרות לשחרר את הנאשם לחלופת מעצר. מן הראוי לקיים חשיבה מחודשת האם רשימה זו אכן רלוונטית גם למצבים בהם נשקלת האפשרות להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני. גם בעבירות אלו חלה החובה הכללית לשקול חלופת מעצר ושלא להורות על מעצר אם ניתן להשיג את מטרת המעצר בדרך שפגיעתה בחירותו של הנאשם פחותה (ר' סעיף 21(ב)(1) לחוק). כפועל יוצא, במקרים המתאימים ניתן למשל להורות על שחרורו של הנאשם למעצר בית – ללא פיקוח אלקטרוני – גם בעבירות אלו. במצב דברים זה, קשה להצדיק מגבלה מיוחדת דווקא כשמדובר בהוראת מעצר בפיקוח אלקטרוני.

על פי גישה זו, ההגבלה הנוצרת מכוח סעיף 22ב(ב) לחוק המעצרים גורמת לאי-מיצוי הכלי של פיקוח אלקטרוני כאמצעי שבכוחו להפחית את נזקי המעצר ואת הצפיפות במתקני הכליאה. במקרים רבים סעיף זה מצמצם בצורה ניכרת את היכולת להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני דווקא לגבי נאשמים שבאופן תדיר נדרש בית המשפט לשקול בעניינם אמצעי זה (בין היתר בשל ההוראה הקבועה בסעיף 21(א)(1)(ג) לחוק). מהניסיון שנצבר עד כה, לא ניתן לומר כי קיים חשש מוגבר להפרות ולמסוכנות "אינהרנטית" שמצדיקה את ההגבלה האמורה דווקא בעבירות אלו.

לפיכך מוצע, על פי שיטה זו, לבטל את סעיף 22ב(ב) לחוק המעצרים, ולמצער לצמצמו ככל האפשר מבחינת היקף העבירות המנויות בו.

לעומת עמדה זו, סברו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושב"ס, כי אין מקום להמליץ על תיקוני החקיקה המוצעים כאמור. זאת, מן הטעמים המפורטים להלן:

מעצר בפיקוח אלקטרוני, בהתאם למודל הקבוע בחוק, מוטל על נאשם שלא נמצא מתאים לשחרור לחלופת מעצר, ונמצא כי יש לעצרו עד תום ההליכים בהתאם לאחת מעילות המעצר המפורטות בחוק. קרי – קיים יסוד סביר לחשש ששחרורו של הנאשם יביא לשיבוש הליכי משפט, להתחמקות מהליכי שפיטה או מאסר, או יביא להעלמת רכוש, השפעה על עדים או פגיעה בראיות; או שקיים יסוד סביר לחשש שהנאשם יסכן את בטחונו של אדם, את בטחון הציבור או את בטחון המדינה.

בנסיבות אלה, מעצר של נאשם בפיקוח אלקטרוני מהווה מודל הכרוך באיזון עדין בין ההכרח למנוע את החששות המפורטים לעיל המקימים את עילת המעצר, ובין הרצון להימנע ממעצר מאחורי סורג ובריח. המודל של מעצר בפיקוח אלקטרוני יכול להתאפשר רק כל עוד יש בו כדי להבטיח כי לא

ייפגע האינטרס הציבורי שבשלו הוחלט על מעצרו, וכי יש בתנאים ובמגבלות שהוטלו עליו כדי לספק מענה מספיק לחששות אלה.

על אף שמעצר בפיקוח אלקטרוני נחשב למעצר עד תום ההליכים ולא לחלופת מעצר, אין חולק כי תנאי המעצר, הלכה למעשה, שונים מהותית ממעצר בבית מעצר, בראש ובראשונה במידת השליטה שיש לרשויות על תנועתיו של המפוקח, וביכולת הפיזית להגביל אותו ולהבטיח שמירה על תנאי הפיקוח שנקבעו עבורו. במקרה שבו נאשם בוחר להפר את תנאי הפיקוח, אין אפשרות מעשית למנוע זאת ממנו מבעוד מועד, אלא רק לקבל מידע אודות ההפרה ולטפל בה בדיעבד. משמעות הדבר היא כי אין כל אפשרות להבטיח כי נאשם המצוי במעצר בפיקוח אלקטרוני לא יסכן את הציבור או יגרום לנזק אחר כאמור.

סיכון זה, שהוא ממאפייניו המרכזיים של המעצר בפיקוח אלקטרוני, מחייב נקיטת אמצעי זהירות מיוחדים כדי למזער את הסיכון ככל הניתן, באופן שיאפשר עדיין שימוש בכלי חשוב זה. שניים מאמצעי זהירות אלה הם האמצעים שנמנו בהמלצות דעת המיעוט, קרי: חובת מינוי ערב מלווה, והגבלת סוג העבירות שלגביהן ניתן להטיל מעצר מסוג זה.

חשיבותו המיוחדת של הערב המלווה היא בכך שהוא נמצא יחד עם המפוקח באופן יומיומי, יש לו יכולת להשפיע על התנהגותו, ובמקרה הצורך – הוא בעל הסיכוי הגבוה ביותר למנוע הפרה של תנאי הפיקוח בטרם תתרחש, או, לכל הפחות, לערב ללא דיחוי את גורמי האכיפה במקרה של הפרת התנאים או בנסיבות שבהן התנהגותו של המפוקח עלולה לסכן אחרים. מאחר שהאמצעי הטכנולוגי כשלעצמו, כאמור, איננו יכול למנוע הפרה של תנאי הפיקוח – הרי שהפיקוח האנושי הוא רכיב משלים בעל חשיבות רבה במודל הפיקוח האלקטרוני, ואין מקום לוותר עליו. חשיבותו הרבה של הערב המלווה בהבטחת העמידה בתנאי המעצר בפיקוח אלקטרוני עלתה באופן מובהק גם מעמדת הממונה על הפיקוח האלקטרוני בשב"ס, שהובאה בפני הצוות. עמדה זו אף הובעה בפסיקת בית המשפט העליון, בפרשת **איינאו** הנזכרת, בפסקאות 17 עד 20 לפסק הדין, ובפרט בפסקה 19 בפסק דינו של השופט מזוז, בה נאמר כי:

”הנחת היסוד היא כי במקרים בהם נקבע מעצר בפיקוח אלקטרוני, המסוכנות הנשקפת מן הנאשם איננה נמוכה וחלופת מעצר אינה נותנת מענה למסוכנות זו, וככלל, היה מקום לעצרו מאחורי סורג ובריה. כאמור, הפיקוח האלקטרוני כשלעצמו אך מתריע על הפרת תנאי המעצר אך אין בכוחו **למנוע** את הפרתם מבעוד מועד. מכאן החשיבות של הגורם האנושי המפקח על הנאשם בד בבד עם הפיקוח האלקטרוני. בלשון ציורית ניתן לומר כי במעצר בפיקוח אלקטרוני, בעוד האיזוק האלקטרוני מהווה תחליף לסורגים הכלא, המפקח מהווה תחליף לסוהר. אמנם, גם הפיקוח האנושי אין בכוחו כדי למנוע באופן מוחלט מהנאשם להפר את תנאי המעצר, אך ודאי שיש ביכולתו להפעיל מרותו על הנאשם ולשכנעו שלא להפר את תנאי המעצר, (דבר הנבחן בבדיקת התאמתו לשמש כמפקח), והוא אף יכול להזעיק את גורמי אכיפת החוק במידת הצורך.”

עוד יצוין כי במסגרת דיוני הצוות בנושא זה עלה החשש כי ויתור על חובת מינוי ערב מלווה יביא לפיחות במעמדו של המעצר בפיקוח אלקטרוני ככלי פיקוחי אפקטיבי, באופן שעלול להביא דווקא

לתוצאה של הרחבת רשת, ושימוש בפיקוח אלקטרוני כאמצעי ביטחון נוסף למקרים שבהם ניתן היה ממילא להסתפק בחלופת מעצר.

גם בנוגע להצעה הנוספת שהוזכרה לעיל, בנוגע לרשימת העבירות שלגביהן ככלל, אין להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני – סברו חברי הצוות המנויים לעיל כי יש חשיבות רבה בתיחום סוגי העבירות שלגביהן ניתן להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני. מאחר שקיומו של פיקוח, כשלעצמו, אינו יכול למנוע מן הנאשם להפר את תנאי הפיקוח, ובכלל זה אף לצאת ממקום הפיקוח ולעבור עבירה פלילית נוספת, הרי שבמקרה של נאשם החשוד בעבירה שמתקיימת לגביה חזקת מסוכנות – הרי שהסיכון שבמעצרו בפיקוח אלקטרוני, שלא בבית מעצר, גדול שבעתיים, שכן הנזק שהוא עלול לגרום אם יפר את תנאי הפיקוח הוא גדול מאוד. זאת ועוד – אף מבלי להפר את תנאי הפיקוח הוא עלול לגרום לסיכון של ממש לביטחון הציבור, למשל במקרה של פגיעה פיזית במי מבני הבית או מבאיו, או במקרה של פעילות סחר בסמים מתוך מקום הפיקוח עצמו. מטעמים אלה סברו חברי הצוות המצדדים בעמדה זו, כאמור, כי אין מקום לויתור על העקרון הקבוע בסעיף 22(ב) בענין עבירות שלגביהן לא ניתן להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני. זאת, בפרט בשים לב להוראה הקבועה כיום בסעיף זה, על פיה יש לבית המשפט שיקול דעת המאפשר לו להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני גם במקרים אלה, אם שוכנע, מטעמים מיוחדים שיירשמו, "כי בשל נסיבות ביצוע העבירה או נסיבותיו המיוחדות של הנאשם ובכלל זה היותו של הנאשם קטין, ניתן להסתפק במעצר בפיקוח אלקטרוני". הוראה זו משקפת את האיזון הראוי בין הכלל שנועד להגן על שלום הציבור וביטחונו, ובין הצורך לאפשר, במקרים חריגים, סטייה מכלל זה, בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט בהתאם לשיקולים שקבע המחוקק לצורך כך. זאת ועוד, מהנתונים שהובאו בפני ועדת המדע והטכנולוגיה, כנתוני רקע לקראת דיון מעקב בענין יישום הוראות חוק המעצרים בנוגע לפיקוח אלקטרוני, שהתקיים ביום 24.11.2020, על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת [על בסיס נתונים שהובאו על ידי יחידת מעוז בשב"ס] – עלה כי כשליש מהעצורים בפיקוח אלקטרוני נאשמו באותן עבירות שלגביהן לא ניתן להטיל מעצר בפיקוח אלקטרוני.³⁶ כך נראה שהאיזון שאליו כיוון המחוקק בהוראה זו מתקיים, הלכה למעשה.

בשל הנימוקים המפורטים, סברו חברי הצוות המחזיקים בעמדה זו כי אין מקום, בעת הזאת, לוותר על מנגנוני הביטחון הללו כחלק אינהרנטי ממודל הפיקוח האלקטרוני.

³⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, **פיקוח אלקטרוני על עצורים ואסירים: נתוני רקע לדיון**, נובמבר 2020.

פרק ד – קביעת אמצעי ענישה של משמורת בקהילה

(מש"ק)

1. רקע

עונש של משמורת בקהילה (מש"ק), המוכר יותר בכינוי "מאסר בית"³⁷, הוא אמצעי ענישה שנעשה בו שימוש במדינות שונות כעונש שנועד להחליף את עונש המאסר בבית-כלא, בעונש אינטנסיבי שירוצה במסגרת הקהילה, מבלי לנתק את הנידון מסביבתו הטבעית. במסגרת עונש זה מוגבלת חירותו של הנידון באמצעות קביעת מגבלות גיאוגרפיות שעיקרן חובה לשהות בבית בשעות מסוימות, כאשר זו משולבת על פי רוב גם בחובה לשהות בעבודה או במסגרת טיפולית בשעות הבוקר או בזמנים מוגדרים אחרים. בחלק מן המקרים נכלל בעונש גם איסור לשהות במקום מסוים, כגון כאשר נדרשת הרחקה של הנידון מנפגע העבירה, או הרחקתו מסביבה עבריינית שתגדיל את מועדותו לביצוע עבירות.

הצוות בחן את האפשרות להמליץ על שימוש במש"ק כאמצעי ענישה חדש אשר יהווה תחליף לעונש מאסר שירוצה בבית סוהר, במקרים שיימצאו מתאימים לכך ובתנאים שייקבעו לענין זה, כפי שיפורט להלן. יצוין כי המודל שנבחן על ידי הצוות בהקשר זה, בהתאם לשימוש המקובל בעונש מאסר בית במדינות נוספות, הוא מש"ק בתנאי פיקוח אלקטרוני, כאשר אמצעי הפיקוח מאפשרים ניטור ובקרה לגבי עמידתו של הנידון בתנאי העונש שנגזר עליו, ואף לצמצם, בחלק מן המקרים, את החשש מפני מסוכנות של הנידון.

במשפט המשווה ניתן לראות שימוש במאסר בית במדינות רבות, ביניהן – אנגליה, הולנד, בלגיה, ארה"ב, צרפת, קנדה, שוודיה ודנמרק. העונש של מאסר בית מלווה ככלל בפיקוח אלקטרוני, ומתווסף בחלק גדול מהמדינות לעונשים אחרים המרוצים בקהילה כגון צווי מבחן. בחלק מן המדינות השימוש בעונש מאסר הבית הוא רווח מאוד, בשל התועלות הכרוכות בו, כפי שיפורטו בהמשך. ניתן להצביע על שימוש בעונש זה הן כחלופה לעונש המאסר בכללותו, והן כדרך לריצוי חלק מעונש המאסר בשלבים מאוחרים של תקופת העונש, במטרה לאפשר לאסיר שילוב הדרגתי בחזרה בקהילה.³⁸ הצוות עמד מקרוב על אופן השימוש בעונש זה בצרפת ובשוודיה, במסגרת ביקור הצוות במדינות אלה. תיאור המודלים המשמשים בשתי מדינות אלה במסגרת עונש מאסר הבית, לצד סקירת מודלים המיושמים במדינות נוספות, מצורף למסמך זה כנספח ג'.³⁹

ואולם קיימים מספר מחקרים המבססים את החשש כי השימוש בכלי ענישה זה יוביל לתופעה של "הרחבת רשת", קרי – שימוש במאסר בית כדי להחמיר את תנאי העונש של מי שהיו ממילא מקבלים עונש שירוצה בקהילה, במקום שישמש כתחליף לעונשי מאסר.⁴⁰ כך לדוגמה, קיימים

³⁷ בהמשך המסמך, המונח "מאסר בית" ישמש להתייחסות לדרכי יישום עונש זה במדינות אחרות, כפי שמקובל לכנותו בחו"ל.

³⁸ שימוש דומה לזה קיים זה מכבר גם בישראל, במסגרת האפשרות לפיקוח אלקטרוני בתקופת השחרור על תנאי מאסר, לפי הוראות סעיף 13א לחוק שחרור על תנאי מאסר, התשס"א – 2001.

³⁹ מידע נוסף לגבי מאסר בית במשפט המשווה, וכן הצעה לאימוץ מודל של מאסר בית בישראל, ניתן למצוא במאמרו של כבי השופט יובל ליבדרו, "עונש מאסר – אפשר גם אחרת? מודל חדש של ריצוי מאסר בבית, "עלי משפט, כרך ט"ו, 83 (יוני 2020)

⁴⁰ Malcom M. Feely, Privatizing Criminal Justice: A Historical Analysis of Entrepreneurship and Innovation, 1991.

מחקרים המצביעים על כך שבפלורידה, מדינה בה השימוש בכלי זה הוא רווח ביותר, השימוש בעונש של מאסר בית הוביל במקרים רבים להרחבת רשת ולהקשחת תנאי צווי מבחן ועונשים קלים יותר, ולא החליף עונשי מאסר.⁴¹ מנגד קיימים גם מחקרים במקומות אחרים, לפיהם אמצעי ענישה זה החליף עונשי מאסר ולא הוביל להרחבת רשת.⁴²

הצוות בחן את האפשרות לעשות שימוש בעונש של מש"ק בישראל כתחליף לעונש מאסר בבית סוהר, במטרה לאפשר לנאשמים רבים יותר לרצות את עונשם בקהילה, במקרים המתאימים, על כל התועלות הכרוכות בכך לנאשם ולחברה, מבלי להתפשר על עקרון ההלימה כעקרון המנחה בענישה, בהתאם לסעיף 40ב לחוק העונשין.

2. מהותו של עונש המש"ק, והתכליות שניתן להשיג באמצעותו

עונש המש"ק (משמורת בקהילה), נקרא כך בשל המאפיין המרכזי המבדיל אותו מעונשים אחרים בקהילה: בראש ובראשונה הוא מטיל מגבלה משמעותית על חירותו של הנידון ועל חופש התנועה שלו, ובהיבט זה אכן מדובר ב"משמורת" – שלילת חירות. בדומה לריצוי עונש מאסר במתקן כליאה – הנידון מאבד במידה רבה את היכולת לשלוט בסדר יומו, בעיסוקיו, ואף במגעיו החברתיים מחוץ לבית. בשל היבטים אלה, עונש של מש"ק הוא בעל מאפיינים מגבילים יותר בהשוואה לעונשים אחרים בקהילה כגון עבודות שירות או צווי מבחן – אשר אף שהם מחייבים השתתפות של הנידון במסגרת כופה, עדיין נשארת לו מידה ניכרת של חירות ושל שליטה בסדר יומו, וככלל – תנועותיו אינן מוגבלות, ובשעות שבהן אין הוא מחוייב למסגרת שנקבעה לו, הוא רשאי לעשות כרצונו.

במש"ק ברירת המחדל היא הפוכה. החובה לשהות בבית היא מוחלטת, פרט ליציאות לפרקי זמן ולמטרות שנקבעו מראש במסגרת פסק הדין, כפי שיפורט להלן, ובכפוף לעמידה במגבלות או בתנאים נוספים שקבע בית המשפט בגזר דינו. זאת ועוד, לעונש זה נוסף האלמנט של הפיקוח האלקטרוני, אשר נועד להבטיח פיקוח אפקטיבי על הנידון, הן במטרה לוודא שהוא עומד בתנאי העונש, והן במטרה להגן על שלום הציבור. עצם קיומו של פיקוח מסוג זה כרוך גם הוא בהכבדה משמעותית על הנידון, בשל אי הנוחות הפיזית הכרוכה בכך, ובשל הפיקוח ההדוק שהוא נתון לו, והפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך.

מטבע הדברים, בשל מאפיינים אלה עונש מש"ק ממושך עשוי להוות, במקרים המתאימים וכתלות במתווה הפרטני של גזר הדין, עונש חמור יותר בהשוואה לעונש של עבודות שירות – אשר כולל הגבלה חלקית בלבד של חירותו של הנידון, המצומצמת לשעות עבודות השירות בלבד. עם זאת, בשל מאפייניו המודולריים של העונש המוצע כפי שיפורטו בהמשך – גם מידת חומרתו, והשפעתו על הנאשם, עשויות להשתנות בהתאם למשך העונש ולתמהיל שבית המשפט יקבע לגבי כל נאשם, בשים לב לנסיבותיו האישיות, הכול כפי שיפורט להלן. ויודגש כי נוכח החשיבות שבגיבוש מתווה ענישה אשר יוכל להחליף, במקרים המתאימים, עונשי מאסר – הרי שיש חשיבות לכך שבגזר הדין

Joan Petersilia, *Exploring the Option of House Arrest*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1986.

Creativity and effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five European jurisdictions, Anthea Hucklesby, Kristel Beyenes, Miranda Boone, Frieder Dünkel, Gill McIvor and Hannah Graham, 2016.

ייקבע העונש בשים לב למטרה זו, ובאופן שישמור על חומרתו היחסית של העונש בהשוואה לחלופות מאסר אחרות הקיימות כיום, כפי שיפורט להלן.

הוספתו של עונש מש"ק לסל אמצעי הענישה העומדים לרשותו של בית המשפט, תרחיב את סל הכלים העונשיים, ובשימוש מתאים בו, בהתאם לפירוט שלהלן, בית המשפט יוכל לעשות בו שימוש כתחליף לעונשי מאסר קצרים (לפי דעה אחת, למשך תקופות של עד שנה, ובמקרים חריגים – שנה וחצי, ולפי דעה שניה – לתקופות של עד שנתיים, כפי שיפורט בהמשך), בעבירות שחומרתן או נסיבות ביצוען אינן מחייבות עונש מאסר בבית סוהר, ואשר מבחינת תכליות הענישה – יש בו כדי לתת להן מענה מתאים. זאת, בשים לב לאופן שבו המש"ק מאפשר להגשים את תכליות הענישה השונות:

בשל המגבלות החמורות שהוא מטיל על הנידון, כפי שפורט לעיל, ניתן לראות בו עונש המגשים את **עקרון הגמול** בעבירות ברמת חומרה נמוכה-בינונית, ואף תורם להגשמת **תכלית ההרתעה**. לצד זאת, האפשרות להשאיר את הנידון במסגרת קהילתו ומשפחתו, בתנאים ובמגבלות המסייעים בהצבת גבולות, ובאופן המאפשר לו להשתלב בתוכנית טיפולית מותאמת במקרים המתאימים, וכן, בחלק מהמקרים גם לשמור על מקום עבודתו, כפי שיפורט להלן – מאפשרת הגשמה של **תכלית שיקומית**. נוסף על כך, כלי זה יכול לתת במקרים מתאימים גם מענה לצורך למנוע מהנידון לשהות במקומות מסוימים בהם הוא עלול להוות סכנה לעצמו או לאחרים, ובכך להגשים גם **תכלית מניעתית**.

לצד הגשמתן של תכליות אלה, השימוש בעונש מאסר בית ימנע אינטרקציה אינטנסיבית של הנאשם עם גורמים עברייניים בבית הכלא, וכן ימנע את ניתוקו ממקום עבודתו במקרים המתאימים בהם בית המשפט ימצא כי יש לכך מקום, בשים לב לשיקולי הלימה ושיקום, וימנע ניתוק ממשפחתו כאמור, בהתאם לנסיבותיו האישיות, ובכך יסייע במניעת הנזקים הכרוכים בתקופת הכליאה.

מאפיין חשוב של עונש המש"ק, כעולה מכל האמור, הוא מידת האחריות המוטלת על הנידון עצמו. בניגוד לעונש מאסר בפועל, בו ניטלת מהאסיר הזכות והאחריות לניהול סדר יומו, וכל צעדיו מונחים ומפוקחים על ידי סגל בית הסוהר, עונש המש"ק מבוסס על ניהול עצמי של הנידון, אשר אחראי להתנהלותו האישית ומחוייב לעמוד בתנאי העונש שהוטל עליו, לרבות יציאה להשתתפות במסגרות השונות כפי שיפורט להלן, עמידה בתנאיהן, הימנעות מיציאה מהבית בשעות אחרות, וכן הלאה. גם היבט זה של העונש עשוי לסייע בשיקומו של הנידון ובהכנתו לחיים נורמטיביים לאחר סיום ריצוי העונש.

בהתאם למאפייניו של עונש המש"ק, כפי שיפורטו להלן, הוא עשוי להתאים כאמצעי ענישה למי שלא נשקפת מהם מסוכנות גבוהה, ושביצעו עבירות ברמת חומרה נמוכה-בינונית, אשר לגביהן לא ניתן להסתפק בעונש קל יותר (כגון מאסר על תנאי, של"צ או עבודות שירות), ואשר בשלן נגזרים כיום עונשי מאסר בפועל לתקופות של עד שנה, או מעט יותר מכך, על ידי בתי המשפט. הוא מתאים למי שעשויים להיתרם מהשתתפות במסגרות טיפוליות ומשילוב מפוקח במסגרות מתאימות נוספות, שיסייעו להם בחזרה לאורח חיים נורמטיבי עם סיום נשיאת עונשם, ולמי שיש לגביהם חשיבות מיוחדת בשמירה על מסגרת עבודתם, ואשר יש חשיבות להימנעות ממאסרם בבית סוהר באופן שיעלה את רמת החשיפה שלהם לדפוסים ולנורמות עברייניות. כך גם הוא מתאים לנאשמים

במצבים אישיים או בריאותיים מורכבים, אשר בשל נסיבותיהם האישיות או המשפחתיות עונש מאסר בפועל צפוי לדרדר את מצבם או לגרום להם נזק משמעותי, ואשר מסיבות שונות אינם מתאימים או מסוגלים לרצות מאסר בעבודות שירות.

ציון כי עונש זה אינו מתאים לנאשמים בעלי התמכרות פעילה או בעיות נפשיות שאינן מטופלות, ואשר לגביהם השהות במאסר בית עלולה להחמיר את מצבם ללא תמיכה משמעותית.

3. מאפייני עונש המש"ק

א. הגורם המחליט על עונש המש"ק, והיחס בינו לבין עונש המאסר

במסגרת דיוני הצוות נדונו שתי חלופות בנוגע לדרך הטלת עונש מש"ק:

1. קביעת אמצעי ענישה חדש, שייגזר על ידי בית המשפט, ואשר במסגרתו ייקבעו תנאי המש"ק, לרבות תנאים שעניינם יציאה לעבודה או ללימודים, או השתתפות בתוכנית טיפולית כאמור.

2. המרת עונש מאסר שנגזר על ידי בית המשפט בהחלטה של גורם מינהלי בשב"ס: אפשרות זו נועדה להתמודד עם החשש מפני הרחבת רשת. קרי, מצב שבו בית המשפט יטיל עונש של מש"ק על נאשם שאלמלא כן היה גוזר עליו עונש פחות בחומרתו שירוצה במסגרת הקהילה (כגון באמצעות הוספת מגבלת יציאה מהבית מלווה בפיקוח אלקטרוני, לצד עונש של עבודות שירות). אם הסמכות להורות על ריצוי עונש המאסר בבית הנידון תינתן לגורם שב"סי רק בשלב שני, לאחר הטלת עונש מאסר על ידי בית המשפט, הרי שיהיה בכך להבטיח שעונש זה יחליף עונשי מאסר בפועל בהתאם למטרתו המקורית.

לגבי חלופה זו של ענישה, סברו חברי הצוות כי אין מקום להמליץ על המודל השני, של המרת עונש המאסר בהחלטה מינהלית. זאת, בשל השוני המהותי בין עונש של מאסר בבית סוהר למש"ק, מבחינת חומרתו וכלל מאפייניו. מאפיינים ייחודיים אלה מצדיקים את סיווג עונש המש"ק כעונש השונה במהותו ובמידת חומרתו מעונש של מאסר בפועל, ועל כן ראוי כי בית המשפט יהיה הגורם המחליט על הטלתו במעמד גזר הדין, ולא ניתן להסתפק בשיקול דעת של גורם מינהלי בהמרת עונש אחד במשנהו (לשם השוואה, גם עונש של עבודות שירות, אשר נחשב כ"עונש מאסר המרוצה בדרך של עבודות שירות", נגזר על ידי בית המשפט עצמו ואינו תוצאה של המרת העונש על ידי גורם מינהלי). **הצוות ממליץ כי עונש זה יתווסף לדרכי הענישה המפורטות בחוק העונשין כעונש עצמאי בעל מאפיינים ותנאים ייחודיים, כפי שיפורט בהמשך.**

הטלת עונש של מש"ק מחייבת הפעלת שיקול דעת שיפוטי הן לענין התרשמות בדבר חומרת העבירה בנסיבותיה וקביעת עונש הולם לגביה, והן לענין רכיבי העונש שיוטל על הנאשם בהיבטים השונים כגון משך השהות בבית, סוגי העיסוקים שיתרו לו במהלך התקופה, חובת השתתפות במסגרות שונות, וכיוצא בזה.

היחס שבין משך עונש מאסר למשך עונש המש"ק

במסגרת המודל המוצע על פיו בית המשפט הוא שגוזר את עונש המש"ק כעונש עצמאי, נבחנה גם אפשרות לקבוע כי עונש המש"ק ייחשב כאופן נשיאת עונש מאסר, בדומה למעמדו של עונש עבודות שירות. קרי: "נשיאת עונש מאסר במש"ק". משמעותו של מודל זה היא שבשלב ראשון בית המשפט גוזר עונש מאסר על הנאשם וקובע את משכו, ובהמשך לכך הוא קובע כי הנאשם יישא את העונש במשמורת בקהילה. לצד זאת, מאחר שעונש המש"ק הוא בעל מאפיינים שונים בתכלית מעונש מאסר בבית סוהר, וקשה לומר שבהיבטי גמול הוא שווה ערך למאסר, הוצע על ידי חלק מחברי הצוות לקבוע "יחס המרה", על פיו משך המש"ק ייקבע כארוך יותר מתקופת המאסר שאותה הוא מחליף. כך, למשל, ניתן לקבוע יחס המרה של 1:2, קרי – כל יום במאסר יומר בשני ימי מש"ק. יחס כזה עולה בקנה אחד עם הוראות המחוקק בסעיפים 60 ו-61 בחוק המעצרים, הקובעים תקופה מירבית למעצר בפקוח אלקטרוני שהיא כפולה ממשך המעצר המירבי בבית מעצר, ואף קיבל גושפנקא נוספת בפסיקה, בבש"פ 4206/16, מ"י נ' טחימר (03.11.2016). ואולם, חשוב להדגיש כי קביעה של יחס המרה מחייבת בחינה באשר ליחס המתאים לפי ההקשר הרלוונטי. מאחר שתכלית המעצר ומהותו שונים מהמאסר, הרי שיחס המרה של 1:2 כפי שנקבע בהקשר הראשון, אינו בהכרח היחס המתאים בהקשר השני, וייתכן שיש לבחון גם קביעת יחסים אחרים, כגון יחס של 3:4, וכד'.

עמדות חברי הצוות נחלקו בשאלת המודל המתאים לעונש המש"ק בהיבטים אלה, קרי – קביעת היחס בין משך עונש המאסר לעונש המש"ק, והשאלה אם יש מקום לקביעת יחס המרה ביניהם. להלן תובא עמדתם של חברי הצוות שסברו שאין לקבוע יחס המרה כאמור (להלן – החלופה הראשונה), ובהמשך תוצג בנפרד, העמדה המצדדת בקביעת יחס המרה וההשלכות הנוספות הנובעות מכך (להלן: **החלופה השנייה**) הכל כמפורט בהמשך.⁴³

לעמדת נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושב"ס, אין מקום לאמץ הצעה זו, לגבי מודל של נשיאת מאסר במש"ק וקביעת יחס המרה לשם כך, זאת, ממספר נימוקים:

ראשית, קביעת מנגנון מחייב מסוג זה תגביל מאוד את המקרים שבהם בית המשפט יוכל לעשות שימוש בעונש המש"ק. מאחר שתקופת המש"ק המירבית המומלצת על ידי הצוות עומדת על שנה אחת, ובמקרים חריגים שנה וחצי (זאת, בהסתמך על הניסיון בענין זה במדינות נוספות, וכפי שיפורט בהמשך) – הרי שקביעת יחס המרה כמוצע תביא לכך שרק נאשמים שבית המשפט גזר עליהם עונש מאסר שאינו עולה על ששה חודשים, ובמקרים חריגים – תשעה חודשים (או תקופות אחרות בהתאם ליחס ההמרה שייקבע), יוכלו לזכות בהמרת עונש המאסר במש"ק. תוצאה כזו עלולה להביא להחמצה של האפשרות למצות את השימוש במש"ק גם במקרים נוספים, שבהם מכלול נסיבות הענין יכול היה להביא לגזירת עונש מש"ק גם במקום עונש מאסר ממושך קצת יותר. ויתירה מזו – הגבלה כזו עלולה להגביר את החשש מפני הרחבת רשת, שכן בפועל בתי המשפט לא יראו בעונש זה תחליף של ממש לעונשי מאסר.

⁴³ חשוב להבהיר כי במסגרת תיאור מאפייני עונש המש"ק בהמשך פרק זה, חלקים רבים בתיאור המודל המוצע אינם שנויים במחלוקת בין חברי הצוות. לפיכך, בהקשרים שבהם יש מחלוקת כזו – צויין במפורש כי מדובר בעמדתם של חברי הצוות המצדדים באחת מן החלופות, כאמור.

שנית, ובהמשך לאמור לעיל – מודל כזה אינו מביא בחשבון את השונות הגדולה שיכולה להתקיים בתוך עונש המש"ק עצמו, כתלות בתמהיל שייקבע על ידי בית המשפט בכל מקרה לגופו, ובשים לב לכלל תכליות הענישה לגביו. קביעה של יחס המרה קבוע מניחה שמדובר בעונש בעל מאפיינים קבועים אשר ניתנים לכימות אחיד מבחינת חומרתם הכוללת ומשקלו הגמולי של העונש שהוטל לבסוף.

באשר לקושי הראשון שהוצג, בענין צמצום השימוש בעונש המש"ק בשל משכו המוגבל, הוצע לתת לכך מענה באמצעות הארכת משך התקופה המירבית לעונש המש"ק, לצד הכנסת מנגנונים לקיצור העונש. קרי – מחד יתאפשר לבית המשפט להמיר עונשי מאסר ממושכים יותר במש"ק (למשל עונש מאסר של שנה, שיומר בשנתיים מש"ק), אך מאידך ניתן יהיה לקצר תקופה זו באמצעות קיזוז התקופה שבה שהה הנאשם במעצר מתקופת המש"ק, וכן תהיה אפשרות לקיצור חלק מן העונש, בדומה למודל של חוק שחרור על-תנאי ממאסר. אולם הצעות אלה נדחו על ידי חברי הצוות המנויים לעיל, כפי שמפורט בהמשך, הן לענין קיזוז תקופת המעצר והן לענין קיצור תקופת העונש. זאת, בשל התפיסה שאימוץ כלים אלה לעונש המש"ק חותר תחת מטרתה של הוספת אמצעי ענישה זה כאמצעי ענישה משמעותי, שיש בו מענה של ממש בהיבטי גמול גם לעבירות שלהן אין כיום תחליף של ענישה הולמת בקהילה. הארכה של תקופת המש"ק מתוך הנחה שממילא העונש יקוצר וכך התקופה הכוללת לא תהיה ארוכה מדי, לא תסייע בהשגת המטרה האמורה (שכן לא ניתן יהיה לראות בה תחליף מספק בהיבטי גמול לעונשי מאסר ארוכים יותר), ולא יהיה בה כדי לאפשר שימוש בעונש המש"ק גם כתחליף לעונשי מאסר אלה. יחד עם זאת, אין מחלוקת כי תקופות שבהן שהה הנאשם במעצר בבית מעצר, או במעצר בפיקוח אלקטרוני במסגרת ניהול ההליך – ראוי שיובאו בחשבון של ידי בית המשפט כאשר הוא גוזר את דינו של הנאשם ובוחר את מכלול הנסיבות הרלוונטיות לקביעת העונש ההולם.

קושי נוסף שהוצף בנוגע להצעה לקבוע יחס המרה, הוא שקביעת יחס כזה לגבי עונש המש"ק יוצרת אנומליה בהשוואה לעונש מאסר בעבודות שירות שכיום אין לגביו קביעה דומה, ואשר ככלל, הוא זהה באורכו לעונש המאסר שבמקומו הוא בא. ובהתאם לכך, גם במצב של הפסקת עבודות השירות מסיבה כלשהי – הנידון עובר לריצוי יתרת עונשו בבית הסוהר ונושא תקופת מאסר זהה באורכה ליתרת תקופת עבודות השירות. על רקע זה, קביעת יחס המרה שונה דווקא בנוגע לעונש המש"ק, אשר בהתאם למתווה המוצע – אמור לשמש כעונש חמור יותר מעבודות שירות במרבית המקרים, יוצרת חוסר עקביות וחוסר אחידות בתפיסת מדרג העונשים, וגם מטעם זה סברו חברי הצוות האמורים כי יש להעדיף קביעה של עונש המש"ק כעונש העומד בפני עצמו, ואשר נגזר על ידי בית המשפט לא כהמרה של עונש מאסר, אלא מתוך ראייה נבדלת של מכלול מאפייני העונש הזה ומידת חומרתו – ביחס לחומרת העבירה בה הורשע הנאשם ומכלול הנסיבות הנוגעות לכך.

ב. תמהיל הענישה

כלל חברי הצוות הסכימו כי אין מקום להטיל על נידון עונש של מש"ק במודל של משמורת מלאה, במשך 24 שעות ביממה. זאת, בשל התפיסה כי ריצוי העונש בדרך זו אינו מאפשר הגשמה של התכלית השיקומית, המתבטאת בין היתר באפשרות לשילובו במסגרות טיפוליות ובמסגרות תעסוקה, וכן בשל הקושי בשהות רצופה ומתמשכת בבית, ללא כל אפשרות יציאה (קושי הן מבחינת

הנידון והן מבחינת בני המשפחה הגרים בבית). אמנם, נטען כי ענישה מסוג זה, קרי – 24 שעות ביממה, תאפשר החלפה אפקטיבית של עונשי מאסר בבית סוהר בענישה מקבילה לכך בהיקפה, ותצמצם את החשש מפני היותו של העונש "קל" מדי, ובכך תאפשר המרה של עונשי מאסר בפועל במש"ק – אולם כמעט שלא היתה מחלוקת על כך שענישה מסוג זה, שיהיה קשה מאוד לעמוד בה לאורך זמן – לא תסייע בשיקומו של הנאשם, אלא תיצור קשיים רבים אחרים, ובכך תחמיץ חלק ממטרותיה.

לפיכך, הצוות ממליץ כי עונש מש"ק יוטל בשילוב עם השתתפות בתוכניות או במסגרות אחרות, כגון השתתפות בתוכנית טיפולית במסגרת צו מבחן, ריצוי עונש של שירות לתועלת הציבור (שלי"צ) או בשילוב של מספר כלים מסוגים אלה, ובמקרים שבהם מצא בית המשפט כי יש מקום לאפשר זאת – גם יציאה לעבודה (כמפורט להלן), כשלצידם משמורת בבית בכל יתר השעות, הכול בהתאם לחומרת העבירה בה הורשע הנידון, ולמאפייניו הייחודיים.

שילוב זה יאפשר את מיצוי הפוטנציאל הטיפולי שניתן להפיק מענישה בקהילה, יאפשר שמירה על קשר עם אנשים ומסגרות נוספות בקהילה, ויסייע ביכולתו של הנידון לעמוד בעונש לאורך זמן, וכן הוא יאפשר ענישה מחמירה יותר בהיבטי גמול, ובכך יסייע בפינוי מקומות כלואה, כפי שיפורט בהמשך.

שילוב מש"ק ועבודה :

בהתאם להמלצת הצוות בדבר שילוב עונש המש"ק עם דרכי ענישה נוספות בקהילה, וכן, בהתאם לצורך – בשילוב עם השתתפות במסגרות טיפוליות התואמות את צרכיו, או עם יציאה לעבודה במגבלות שייקבעו לענין זה, הושם דגש מיוחד על חשיבות שילוב המש"ק לצד יציאה לעבודה במקרים שבהם בית המשפט ישתכנע כי יש לכך חשיבות מבחינת שיקומו של הנאשם, ואין בכך כדי לפגוע יתר על המידה במשקלו הגמולי של העונש.

לשם כך, מוצע כי ייקבע בחוק מספר שעות העבודה המירבי ליום (או לשבוע, במקרה של עבודה במתכונת של משמרות) שאותו ניתן לאפשר במסגרת עונש המש"ק, ובגזר הדין ייקבע היקף העבודה שיאושר לנאשם במקרה הפרטני, בהתאם לנסיבותיו האישיות ולמאפייני מקום העבודה, אך לא יותר ממספר השעות המירבי שנקבע בחוק. באופן זה יובטח כי נשמרת פרופורציה מתאימה בין חובת ההשות במקום הפיקוח כרכיב מרכזי של העונש, ובין יציאתו של הנאשם למסגרות אחרות. כמו כן, קביעה בחוק של מספר שעות מירבי תאפשר גמישות מסויימת במהלך תקופת ריצוי העונש, ככל שעולה צורך לשנות את מתכונת העבודה של הנידון בהחלטה של הממונה, והכול בכפוף לסמכות שניתנה לו בענין זה על ידי בית המשפט במועד גזר הדין, ובכפוף למספר שעות העבודה המירבי שנקבע בחוק. לצד זאת, מוצע להשאיר בחקיקה פתח להפעלת שיקול דעת על ידי בית המשפט, במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים, ולאפשר גם עבודה בהיקף שעות גדול יותר, אם שוכנע בית המשפט כי בנסיבות המקרה הפרטניות יש בכך צורך מיוחד המצדיק חריגה מהגבול העליון שקבע המחוקק.

במסגרת בחינת האפשרות לשלב יציאה לעבודה עם עונש המש"ק שקל הצוות גם האם יש מקום להמליץ על אפשרות לשילוב של מש"ק לצד עונש של מאסר בעבודות שירות, כך שבשעות הבוקר

יעבוד הנידון במקום העבודה שייקבע לו על ידי בית המשפט בהתאם להמלצת הממונה על עבודות שירות, ובשאר היום יהיה במשמורת בביתו, בפיקוח אלקטרוני (לצד אפשרות ליציאה לתוכנית טיפולית או לצורך אחר כפי שייקבע בגזר הדין). שילוב כזה (מש"ק + עבודות שירות) יאפשר יצירה של עונש נוסף שהוא, באופן מובהק, חמור יותר מעונש של עבודות שירות, ועדיין חמור פחות מעונש של מאסר בבית סוהר. הוספת עונש במדרג-ביניים כזה לסל אמצעי הענישה העומד לרשותו של בית המשפט, תאפשר להטיל עונש משמעותי על נידונים שהעבירות בהן הורשעו מחייבת הטלת עונש הולם וחמור, מבלי לגזור עליהם עונש מאסר בבית סוהר. באופן זה, עונש המש"ק אכן יוכל לאפשר ענישה בקהילה גם במקרים שבהם לא היתה קיימת עד כה חלופה מתאימה מבחינת חומרת העונש. אף על פי כן, החליט הצוות להמליץ שלא לאפשר הטלה של מש"ק לצד עונש של מאסר בעבודות שירות. זאת, בשל שלושה טעמים מרכזיים:⁴⁴

1. הישרדות כלכלית בתקופת העונש: מאסר בעבודות שירות, אותו ניתן להטיל כיום למשך תקופה של עד תשעה חודשים,⁴⁵ מחייב את הנידון לעבוד במקום העבודה שנקבע לו על ידי בית המשפט מבלי לקבל שכר בעד עבודתו, מאחר שהעבודה עצמה מהווה "תשלום" חובו של האסיר לחברה,⁴⁶ וככל שיעמוד בתנאי הזכאות לכך, הוא יוכל לקבל תשלומי הבטחת הכנסה בהתאם לסעיף 2(א)(8) לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א – 1980.⁴⁷ בניגוד לאסיר המרצה את עונשו בבית הסוהר – בתקופה זו האסיר גר בביתו ואחראי לדאוג בעצמו לכל צרכיו, וכן לעיתים קרובות מוטלת עליו האחריות לכלכלת המשפחה. מצב דברים זה יוצר לחץ כלכלי גדול בתקופת ריצוי העונש. כפי שנמסר לצוות על ידי הממונה על עבודות שירות בשב"ס, רבים מעובדי השירות מבצעים את עבודות השירות בשעות הבוקר, ומנצלים את שעות אחרי הצהריים והערב כדי לעבוד בעבודה נוספת, במטרה לייצר הכנסה עבורם ועבור משפחתם. נוכח זאת, אם ייגזר על נאשם עונש של מש"ק בשילוב עבודות שירות, תיחסם בפניו הדרך לעבוד במקום עבודה נוסף בתקופה זו, והלחץ הכלכלי המוטל עליו ועל משפחתו יגבר – באופן שיקשה עליו לעמוד בתנאי העונש, ועלול גם לגרום לקשיים גדולים במארג המשפחתי.

2. שיקולי שיקום לטוות ארוך: לגבי נידון אשר מחזיק במקום עבודה קבוע ואשר יש לו הכנסה יציבה במועד גזר הדין, הטלת עונש של עבודות שירות, הגם שאין היא מגבילה את הנידון במרבית שעות היממה, בהן הוא רשאי לעשות כרצונו, הרי שבדומה לעונש מאסר בבית סוהר – היא קוטעת ככלל את הרצף התעסוקתי שלו. הנידון נאלץ להפסיק את עבודתו והוא חדל להשתכר. מצב דברים זה מקשה עליו ועל משפחתו, כאמור, בתקופת ריצוי העונש. אולם יש לכך השלכות משמעותיות גם לאחר תום ריצוי העונש: אסיר שהשתחרר מהכלא, וכן עובד שירות שריצה את עונשו במשך חודשים ארוכים – יתקשו להשתלב במקום עבודה סדיר לאחר סיום ריצוי עונשם. לעיתים קרובות מדובר באוכלוסייה בעלת כישורי עבודה מוגבלים שמלכתחילה לא עומדות לרשותם אפשרויות תעסוקה רבות.

⁴⁴ יצוין כי במסגרת דיוני הצוות חודד כי עונש עבודות השירות במתכונתו בשיטת המשפט הישראלית, אינו מודל ענישה רווח במדינות אחרות, וייתכן שהוא אף ייחודי למדינת ישראל. וראה לענין זה – **ריצוי מאסר בעבודות שירות – כמודל לחלופה למאסר**, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור, בלהה שגיב, 1997, חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018.

⁴⁵ ר' ד"מ (עבודה תל אביב-יפו) 7480/06 **דוד נחת נ' שירות בתי הסוהר** (פורסם בנבו, 27.08.2007).
⁴⁷ יצוין כי מנתוני יחידת ברקאי בשב"ס עולה כי אחוזי מימוש הזכאות נמוכים ורק מעטים מעובדי השירות זוכים בפועל להבטחת הכנסה, מטעמים של חוסר מודעות לאפשרות, או אי-עמידה בתנאים הנוספים.

לצד זאת – עברם כאסירים משוחררים או כעובדי שירות מקשה עוד יותר על שילובם במקומות עבודה, בשל הסטיגמה הנלווית לכך והקושי ברכישת אמון של מעסיקים פוטנציאליים.

גם מסיבה זו, סברו חברי הצוות כי במקרים המתאימים, ככל שבית המשפט מצא שיש מקום לכך, וככל שהדבר מתיישב עם כלל תכליות הענישה, יש חשיבות לאפשר לנידון להמשיך ולהחזיק במקום עבודתו הקבוע בתקופת עונש המש"ק, הכול בהתאם להתוויה המפורטת להלן. זאת, לצד החובה להימצא במשמורת במקום הפיקוח במשך כל שאר שעות היממה, בהתאם לתנאי העונש שהוטל עליו ולרכיביו. כך גם לאחר סיום ריצוי העונש יוכל הנידון להמשיך במקום עבודתו הרגיל, ויגדל הסיכוי לחזרתו לחיים נורמטיביים.

3. חשש מהרחבת רשת: כפי שצוין לעיל, אחת התופעות שעשויות לאפיין עונשים מסוג זה היא תופעה של הרחבת רשת. הצוות סבר שאם יתאפשר להטיל על נאשם עונש מש"ק נוסף לעבודות שירות, יהיה בכך כדי להגביר מאוד את החשש מפני תופעה זו. בית המשפט המבקש להימנע משליחת הנידון לריצוי עונשו בבית הסוהר, ואשר מוכן לשקול עונש של עבודות שירות – עשוי לצרף לעונש זה גם מש"ק במטרה לצמצם את מסוכנותו של הנידון בתקופה זו, ולהבטיח פיקוח אפקטיבי יותר על ריצוי העונש – זאת, גם בנסיבות שבהן ניתן היה להסתפק בעונש של עבודות שירות ללא תוספת זו. הרחבת רשת באופן זה תחתור תחת מטרת הוספתו של עונש זה לסל העונשים, כעונש שנועד להחליף עונשי מאסר בבית הסוהר, ולא להחמיר את תנאיהם של מי שמרצים כבר עתה את עונשם בקהילה.

מטעמים אלה ממליץ הצוות, כאמור, שלא לאפשר שימוש במש"ק לצד עונש של מאסר בעבודות שירות. במקרים שיימצאו מתאימים לכך, כמפורט להלן, ניתן לאפשר את שילובו לצד עבודה סדירה בשכר במקום עבודתו הקבוע של הנאשם, או במקום עבודה שימצא במסגרת גיבוש תנאי העונש שנגזר עליו, הכול בשים לב לכלל תכליותיו של עונש זה, ולנסיבותיו הפרטניות של הנאשם, ובכפוף לקביעת מספר שעות העבודה המירבי בחקיקה.

ג. משך המש"ק

על אף שככלל, עונש המש"ק הוא קל יותר מאשר עונש מאסר בבית סוהר בשל כלל ההיבטים שפורטו לעיל, עונש זה כרוך בקשיים ייחודיים משלו, הנובעים מאופיו המיוחד. על אף שהנידון איננו מוחזק במתקן כליאה ואין הוא מנותק ממשפחתו, הרי שבמובנים מסוימים ביתו הופך עבורו למקום כליאה – שכן השהות בו היא כפויה, והחירות לצאת ולבוא כרצונו ניטלה ממנו. מצב זה מעורר אתגרים ייחודיים, שכן גם כאשר הנידון אזוק באיזוק אלקטרוני המדווה על הימצאותו במקום הפיקוח – עדיין נדרשת ממנו מידה רבה של משמעת עצמית שלא לצאת ממקום הפיקוח, כאשר אין מגבלה פיזית ממשית המונעת זאת ממנו. זאת, בפרט כאשר הוא מוקף בבני משפחה וחברים אשר ממשיכים בחייהם הרגילים – לרבות קיום מפגשים, יציאה למקומות בילוי ואירועים – בהם הוא מנוע מלהשתתף לאורך זמן. נוסף על כך, מצב שבו הנידון נמצא בבית באופן רציף חלק ניכר משעות היממה עלול להכביד גם על בני המשפחה הנוספים המתגוררים במקום, בהיעדר כל אפשרות ל"אוורור" או ליצירת מרחק פיזי במצבי מתיחות או עימות. שני סוגי הקשיים הללו הולכים ומתגברים ככל שמשך המש"ק מתארך. על כן, הניסיון מלמד כי לא ניתן לעשות שימוש בענישה מסוג זה, באופן אפקטיבי, למשך תקופה ממושכת מאוד. לשם המחשה, באנגליה ובוויילס

משך מאסרי הבית בפיקוח האלקטרוני אינו עולה על שנה; בצרפת, 95% מהנידונים למאסר בית בפיקוח אלקטרוני שוהים תחת פיקוח לתקופה שאינה עולה על חצי שנה, ומשך הזמן הממוצע של מאסרי בית תחת פיקוח אלקטרוני עומד על 4.5 חודשים; לפי ממצאי ביקור הצוות בשבדיה, התקופה המירבית של מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני עומדת כיום על חצי שנה⁴⁸, זאת נוכח קושי הנידונים לעמוד במאסרי בית ממושכים.⁴⁹

לאור כל האמור, מוצע, לפי החלופה הראשונה, כי עונש המש"ק יהיה מוגבל לתקופה של שנה אחת. קביעת תקופה זו תאפשר הטלת עונש הולם אשר יוכל להחליף עונשי מאסר בפועל של עד כשנה, או מעט מעבר לכך, מבחינת חומרתו, ואולם עדיין תשמור על טווח אשר ניתן לעמוד בו ולהשלים את ריצוי העונש כנדרש. אולם לצד קביעת כלל כזה, מוצע לאפשר במקרים מיוחדים גם חריגה ממנו: מאחר שמטרת עונש המש"ק היא לאפשר חלופת ענישה הולמת גם עבור עבירות שאינן עבירות קלות, מוצע להסמיך את בית המשפט, במקרים מיוחדים, ומנימוקים שיירשמו, לגזור עונש מש"ק לתקופה שלא תעלה על שנה וחצי. זאת – בניסיון שבהן בשל חומרת העבירה, עונש מש"ק לתקופה של שנה אחת לא יהיה עונש הולם המגשים את תכלית הגמול, אך מדובר באסיר בשל מאפייניו ונסיבותיו – אין הכרח שירצה את עונשו בבית סוהר, ויש שיקולים כבדי משקל לטובת מתן האפשרות לשאת את עונשו בקהילה, ובתנאי שעל פי הערכת קצין המבחן, בהתאם לתסקיר, יש סבירות כי הנידון יוכל לעמוד בתנאי המש"ק למשך תקופה ממושכת זו. במקרים אלה, בהם בית המשפט סבור כי עונש מש"ק לתקופה של עד שנה וחצי יהווה איזון מתאים בין השיקולים האמורים – ניתן יהיה לחרוג ממגבלת השנה. ואולם חשוב להבהיר כי מדובר בחריג לכלל, אשר מחייב טעמים מיוחדים. כמו כן, מובן כי ככל שתקופת העונש היא ממושכת יותר – הרי שעל בית המשפט, בסיוע המלצת שירות המבחן, לגבש את רכיביו של עונש זה בהתאם לכך, קרי – לבנות תוכנית עבור הנידון לאורך תקופת ריצוי העונש, אשר מלווה אותו בתהליך זה מבחינת תעסוקה, חינוך, או טיפול – בהתאם לצרכיו. הכל במטרה לוודא כי העונש הוא אפקטיבי, מחד, וכי יש לנידון הכלים להתמודד עמו ולעמוד בו בהצלחה, ואף להתקדם בתקופה זו מבחינה טיפולית. לצד קביעת המגבלות המפורטות לעיל מבחינת משכו של עונש המש"ק, ניתן לאפשר גם שעונש המש"ק ילווה גם בצו מבחן, שמשכו עולה על תקופת המש"ק האמורות. משמעות הדבר היא שלאחר השלמת תקופת המש"ק, עדיין יהיה הנידון תחת צו מבחן, אך ללא המגבלות של איזוק אלקטרוני והגבלת היציאה מן הבית. ענישה במודל כזה תאפשר המשך ליווי הדרגתי של הנאשם גם לאחר סיום ריצוי תקופת המש"ק, באופן שיסייע לו להשלים את החזרה לשגרת חיים נורמטיבית ויספק לו את התמיכה הדרושה בתקופה זו.

במסגרת הדיון בנוגע למשכו של עונש המש"ק, דן הצוות גם בהצעה שעלתה, על פיה תיקבע תקופת מינימום לעונש המש"ק, של ששה חודשים. על פי הצעה זו תוגבל התקופה המירבית של מאסר

⁴⁸ מתוך תקופה זו לרוב מנכים שליש, שכן שחרור על תנאי בשבדיה הוא מנדטורי ביחס לעונשי מאסר שמעל לחודשיים, למעט במקרים של התנהגות לא ראויה, שהם חריג לכלל.

⁴⁹ זאת כעולה מסקירת השימוש במאסר בית בפיקוח אלקטרוני במשפט המשווה, כמפורט בנספח ג', עמ' 6-7. עוד מענין לציין בהקשר זה, כי על פי נתונים שהוצגו לחברי צוות חלופות מאסר בעת ביקורם בשבדיה, הראו כי ככל שתקופת מאסר הבית מתארכת – כך יש עלייה בשיעור הרצידיביזם. בדיקה שנערכה בשבדיה בשנת 2018 העלתה כי שיעור הרצידיביזם בקרב מי שריצו מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני למשך תקופה קצרה מ-6 חודשים עמד על 11%, בעוד ששיעור הרצידיביזם בקרב מי שריצו מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני לתקופה ארוכה מ-6 חודשים היה גבוה בהרבה ועמד על 37%.

בעבודות שירות לששה חודשים (כפי שהיה לפני חקיקת הוראת השעה בענין), ואילו המש"ק יהווה חלופת מאסר מששה חודשים ומעלה. מטרתו של מודל מוצע זה היא לסייע במיצובו של עונש המש"ק כעונש ברמת חומרה גבוהה יותר מאשר עבודות שירות, וכן לוודא כי עונש זה אינו "נוגס" בענישה הקיימת של מאסר בעבודות שירות. לאחר דיון, החליט הצוות שלא להמליץ על קביעת משך מינימלי לעונש המש"ק. זאת – כדי שלא לחסום את האפשרות לשימוש בעונש זה גם בנסיבות שבהן העונש ההולם הוא קצר יותר מששה חודשים, אך מסיבה כלשהי ישנה מניעה לגזור עונש של עבודות שירות (אם בשל אי התאמה של הנאשם או אילוף אחר), או כאשר עונש המש"ק מהווה עונש מתאים יותר מסיבה אחרת. האפשרות לגזור עונש מש"ק גם לתקופה קצרה עשויה אמנם לצמצם את השימוש בעונש של עבודות שירות, אולם אין מדובר בהכרח בחסרון – אדרבא, ריבוי חלופות ענישה יאפשר לבית המשפט להתאים בכל מקרה ומקרה את העונש המתאים ביותר, בשים לב לחומרת העבירה בנסיבותיה, ולמכלול השיקולים הנוגעים לנאשם עצמו.

כדי להבטיח שעונש המש"ק אכן ישמור על אופיו כעונש משמעותי, שעשוי להלום גם עבירות שאינן עבירות קלות, **הרי שלעמדת חברי הצוות המצדדים בחלופה הראשונה, יש לקבוע כי תקופה שבה שהה הנידון במעצר בית, או במעצר בפיקוח אלקטרוני – לא תקוזז מתקופת המש"ק.** זאת, מאחר שקיזוז תקופות אלה, אשר ככלל אינן מתקזזות כיום מעונשי המאסר – עשוי לאיין אותו כמעט לגמרי, כאשר לא תישאר בפועל תקופת מש"ק נפרדת מתקופת מעצר הבית, וכך תישמט הקרקע מתחת למשקלו העונשי של עונש זה. מצב דברים זה יפגע בתכליתו של העונש, ולא יאפשר לתביעה ולבתי המשפט לראות בו עונש חמור שיוכל להחליף עונשי מאסר בפועל, אם הוא מתקצר באופן כה משמעותי כבר במועד גזר הדין. עם זאת, ברי כי כאשר בית המשפט גוזר את דינו של הנאשם, עליו לשקול את מכלול הנסיבות הרלוונטיות לכך, ובכלל זה את שהותו במעצר בפיקוח אלקטרוני בתקופת ניהול ההליך, ואת משכה של תקופת המעצר כאמור.⁵⁰

אשר לתקופה שבה היה הנאשם עצור בבית מעצר – תקופה שאותה מקובל כיום לקזז מתקופת המאסר – לעמדת חברי הצוות האמורים, מומלץ לקבוע כי על בית המשפט לקבוע באופן מפורש בגזר הדין אם יש לקזז אותה, בכל מקרה לגופו.

בחנית אפשרות קיצור העונש – בדיוני הצוות נדונה האפשרות להמליץ כי עונש המש"ק יכלול גם מנגנון קיצור, בדומה למודל בחוק שחרור על-תנאי ממאסר המסדיר את האפשרות לשחרור מוקדם בשליש האחרון של תקופת המאסר, או בדומה למודל שעוגן בהוראת השעה בענין הארכת תקופות עבודות השירות המאפשר קיצור של חלק קטן יותר מן העונש. קרי – קביעת מנגנון שיאפשר קיצור חלק מסויים מעונש המש"ק בסוף תקופת העונש, אם הנידון נמצא ראוי לכך בשים לב להתנהגותו בתקופת העונש ולעמידתו בתנאים שנקבעו לו בגזר הדין. מטרתו של מנגנון הקיצור שהוצע היא לשמש תמריץ עבור הנידונים לעמוד בתנאי גזר הדין באופן מיטבי, וכן לאפשר הקלה מסויימת שתאזן את החשש מפני הרחבת רשת. אולם חברי הצוות המצדדים בחלופה הראשונה, סברו שבאמצעי ענישה זה, אין מקום לכלול מנגנון לקיצור העונש. הטעם העיקרי לכך הוא שעונש המש"ק

⁵⁰ ההלכה המנחה לענין זה נקבעה בע"פ 7768/15 פלוני נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 20.04.2016), בה נקבע כי בדומה למעצר בית, אין לנכות את ימי המעצר בפיקוח אלקטרוני מתקופת המאסר באופן אריתמטי, אלא להתחשב בתקופת המעצר תחת פיקוח אלקטרוני כאחד משיקולי הענישה בעת גזירת הדין; בהמשך ניתנו שני פסקי דין נוספים שחזרו על הלכה זו – ע"פ 9031/16 נאור נסים סוכר נ' מדינת ישראל (פורסם בנבו, 02.03.2017), וע"פ 6483/18 מדינת ישראל נ' שמעון טובול ואח' (פורסם בנבו, 28.10.2019).

מבוסס כל כולו על חובת שיתוף פעולה אקטיבי של הנידון וציות לכלל רכיבי גזר הדין, הן לגבי השהות במקום הפיקוח והן ההשתתפות במסגרות הטיפול או מסגרות אחרות כפי שנקבע בגזר הדין. ממילא, מצב שבו הנידון עומד כנדרש בכלל תנאי העונש הוא מצב הדברים הרגיל, ולא התנהגות המצדיקה "תגמול" מיוחד בדמות קיצור העונש. אדרבא, כאשר הנידון איננו עומד בתנאי העונש (למשל אם הוא יוצא ממקום המשמורת בשעה שבה נאסר עליו לצאת, או אם אין הוא מתייצב למסגרת טיפולית שחוייב בהשתתפות בה) – הרי שהדבר מהווה הפרה של תנאי העונש המחייבת התייחסות מיידית, ובמקרים המתאימים – בחינה מחודשת על ידי בית המשפט של עצם העונש שהוטל עליו, ואולי אף המרתו בעונש מאסר בבית סוהר – הכול כפי שיפורט להלן.

זאת ועוד, בדיוני הצוות עלה החשש כי הוספת אפשרות לקיצור העונש תפגע גם היא בערכו הגמולי ובחומרתו היחסית של עונש זה, באופן שיקשה על מיצובו כעונש במדרג חומרה גבוה, שיש בו כדי להחליף, במקרים המתאימים, עונשי מאסר בפועל (לענין זה ראו הרחבה להלן).

ד. מקום המש"ק

המודל של "משמורת בקהילה" מחייב בעיקרו שהות של הנידון בביתו או בבית אחר שאושר לכך על ידי בית המשפט (כגון בית של קרוב משפחה, אשר נמצא מתאים למטרה זו בהתאם להמלצת שירות המבחן). מובן כי מאפייניו של מקום ביצוע העונש הם בעלי חשיבות רבה, שכן על הנידון לשהות בו במשך תקופה ארוכה שבה הוא מרצה את עונשו, והתנאים במקום – הן מבחינה פיזית והן מבחינת הסביבה החברתית, צריכים להיות כאלה שיתמכו בביצוע העונש ויסייעו לנידון לעמוד בו. עם זאת, ישנם נאשמים אשר מסיבות שונות לא יוכלו לשהות בביתם לצורך נשיאת עונש מש"ק. מדובר בנאשמים שאין להם בית, או שמסיבות הקשורות לבית עצמו או לבני המשפחה המתגוררים בו – אינם יכולים לשהות בו בתקופת העונש. הצוות דן בשאלה האם ניתן, במצבים כאלה, לאפשר גם ריצוי של עונש המש"ק במסגרת אחרת המספקת מקום מגורים תמורת תשלום. שאלה זו נדונה בהרחבה לעיל בפרק העוסק בחלופות מעצר, ושם גם נסקרו הקשיים הכרוכים בהסתייעות במקום כזה כחלופת מעצר – קשיים שהם רלוונטיים גם בהקשר הנוכחי, של מקום מש"ק. באותו ההקשר תואר המודל המומלץ על ידי הצוות, על פיו ייקבעו תנאי סף להפעלתם של מסגרות מסוג זה, ויתקיים מנגנון של פיקוח עליהן, במטרה להבטיח כי מדובר במסגרות הראויות לשמש כחלופת מעצר. בהמשך לכך, סברו מרבית חברי הצוות כי חלופה מהסוג שתואר יכולה להתאים גם כמסגרת הלנתית וכמקום פיקוח עבור אסירים שאין להם מקום מגורים מתאים. עם זאת, חברי הצוות נחלקו בשאלה האם עמידה בתנאים הללו תהווה תנאי בלעדיו אין, לאפשרות קיומו של עונש המש"ק במסגרות הללו:

לעמדתם של נציגי הסניגוריה הציבורית, משרד האוצר, ופרופ' אורן גזל אייל (שהם גם חברי הצוות המציעים את החלופה השניה למודל המש"ק, כמפורט להלן) – יש לקבוע, בדומה להמלצה הנוגעת לחלופות מעצר – כי בית המשפט מוסמך לקבוע שעונש המש"ק ירוצה בכל מקום שיימצא מתאים לכך על ידו, ללא הגבלה של שיקול הדעת השיפוטי בענין. אין חולק כי חלופה שתהיה מפוקחת על ידי המדינה ותעמוד בסטנדרטים מומלצים תקבל עדיפות, ותיחשב ממילא למסגרת ראויה ומתאימה יותר מאשר חלופות פרטיות אחרות. אולם אין מקום להגביל מראש את שיקול דעתו של בית המשפט, ובכך לצמצם את האפשרות להטלת עונש מש"ק גם במקרים שבהם ניתן להציע חלופות מגוונות למקום הפיקוח, בהתאם לנסיבות הענין. כמו כן צוין כי גם אם יתאפשר השימוש

במסגרות פרטיות, אין לחשוש ליצירת אפליה בין נאשמים עשירים לעניים כתוצאה מכך, שכן ממילא נאשמים עשירים על פי רוב אינם אלה הזקוקים למקום פיקוח חלופי, שכן יש להם בתים שבהם יהיו בתקופת הפיקוח, והצורך לאפשר חלופות נוספות נוגע בעיקר לנאשמים חסרי אמצעים דווקא.

לעומתם, סברו חברי הצוות המצדדים בחלופה הראשונה, כי בהקשר של עונש המש"ק, להבדיל משלב המעצר – אין מקום לאפשר ריצוי העונש במסגרת פרטית, שאינה מפוקחת על ידי המדינה ואינה עומדת בתנאי הסף שנקבעו לכך. כאשר בית המשפט מורה על מעצרו של נאשם, שהוא בחזקת חף מפשע, הוא רשאי לעשות זאת רק לאחר שנפסלה האפשרות להסתפק לגביו בחלופת מעצר, בשים לב לעילות המעצר הרלוונטיות לגביו. על כן קיימת הצדקה מיוחדת שלא להגביל את שיקול דעתו של בית המשפט, אם שוכנע כי חלופה מסויימת עשויה לספק מענה מתאים, על אף ההעדפה הברורה למסגרות מפוקחות שנבדקו ונמצאו ראויות. לעומת זאת המש"ק מהווה עונש שנגזר על הנאשם, ועליו לבטא את שיקול ההלימה, לצד יתר שיקולי הענישה. כאשר בית המשפט גוזר את דינו של נאשם אין מקום לבחינה פרטנית נפרדת של כל חלופה וחלופה, ואין מקום לגמישות בכל הנוגע לאופן יישום מאפייניו היסודיים ביותר של העונש, שהם חובת השהות במקום הפיקוח, והניטור האלקטרוני על כך. על כן, ככל שרוצים לאפשר את נשיאת העונש גם שלא בביתו של המפוקח כדי שלא לחסום אפשרות זו בפני נאשם שאין לו מקום מגורים מתאים, יש להבטיח סטנדרטיזציה לגבי תנאי העונש, ולהגביל אפשרות זו רק למקומות פיקוח אשר עומדים בתנאי סף שקבעה המדינה לשם כך ונמצאו מתאימים, באופן שמאפשר לבית המשפט לגזור את דינו של הנאשם בתנאי ודאות בכל הנוגע להתאמתו של מקום הפיקוח למטרה זו. עוד עלה חשש כי אי הגבלת שיקול דעתו של בית המשפט לגבי מקום הפיקוח תאפשר בפועל שימוש בחלופות פרטיות במימון אישי, באופן שייצור אפליה בין נאשמים עשירים שיוכלו לממן לעצמם שהות במסגרת חלופית, לנאשמים עניים שלא יוכלו לעשות זאת.

ה. ליווי סוציאלי בתקופת המש"ק

לצד קביעת מגבלת הזמן כאמור, הצוות ממליץ כי **בתקופת המש"ק, הנידון יהיה זכאי לליווי סוציאלי תומך מטעם שירות המבחן**. זאת, בנוסף להשתתפות בקבוצות טיפול או במסגרות אחרות, כפי שייקבע בפסק הדין. ליווי זה נועד לסייע לנידון להתמיד בריצוי עונשו, לעמוד בתנאיו ולהימנע ממעורבות בפעילות שלילית, באמצעות קיום מערכת תומכת, ומתן "כתובת" שתסייע לו ולמשפחתו להתמודד עם הקשיים והאתגרים המתעוררים במהלך תקופה זו, ובאופן שיגדיל את סיכויו להמשיך באורח חיים נורמטיבי לאחר השלמת נשיאת העונש.⁵¹

⁵¹ במחקר שנערך לצורך הערכת מיזם הפיקוח האלקטרוני בקרב אסירים משוחררים ברישיון ברש"א, נמצא כי בתום ארבע שנות מעקב, רק 15% מהאסירים המשוחררים שהשתתפו בתוכנית הפיקוח האלקטרוני חזרו למאסר, לעומת 42% מהאסירים המשוחררים שלא נמצאו מתאימים לשחרור מוקדם בתקופה שקדמה להפעלת תוכנית הפיקוח האלקטרוני. ניתן כמובן לתת הסברים שונים לפער זה, אולם בין היתר, ממצאים אלו מיוחסים למכלול מרכיבי תוכנית הפיקוח האלקטרוני – פיקוח אלקטרוני חיצוני, טיפול פסיכולוגי וליווי סוציאלי אינטנסיבי, ותעסוקה סדירה ונורמטיבית. שהם א', יהושע ש' ואפודי ר' (2013) **מחקר הערכה תלת שלבי של מיזם הפיקוח האלקטרוני בקרב אסירים משוחררים ברישיון ברשות לשיקום האסיר**, מכון שא"מ, המכללה האקדמית אשקלון. יצוין כי מדובר במחקר שפורסם בשנת 2013, וחלו מאז מספר שינויים בהפעלת התוכנית.

על פי המוצע, התוכנית השיקומית מטעם שירות המבחן תגובש במסגרת עריכת התסקיר לעונש כפי שיפורט בהמשך, וככל שהמלצת שירות המבחן בענין זה תתקבל – עיקרי התוכנית יפורטו בגזר הדין, לצד פירוט יתר תנאי העונש. התוכנית תותאם באופן אינדיבידואלי למאפייניו ולצרכיו של הנאשם, ופרטיה עשויים להשתנות מאדם לאדם, הכול תוך שמירה על מהותו ותכליתו של עונש זה. עם זאת, שירות המבחן הציע מתווה בסיסי לתוכנית כאמור, ברוח עקרונות אלה: השלב הראשון של תקופת העונש יכלול את המגבלות המשמעותיות ביותר על חירותו של הנידון, שהן רכיב משמעותי בהמחשת העונש והפנמתו. שלב זה יוקדש להסתגלות לעמידה בתנאי עונש המש"ק וכן להיערכות של הנידון לשלבים הבאים של העונש, וההשתלבות במסגרות השונות בתחום התעסוקתי, ההכשרתי והטיפולי, בהתאם לתמהיל שנקבע על ידי בית המשפט. בשלב זה יוכל הנידון להשתתף בקבוצות המיועדות למי שמרצים עונשי מש"ק, בדומה לקבוצות המתקיימות כיום לנאשמים במעצר בית (משוחררים בתנאים מגבילים), שעיקר מטרתן תמיכה וסיוע בהסתגלות ועמידה בתנאי המאסר הבית.

השלב השני של תקופת העונש יוקדש לשילוב הדרגתי בתוכנית השיקום בקהילה בהתאם לאבחון ולרמת האינטנסיביות הנדרשת על פי רמת הסיכון הפרטנית – מרכז יום, מרכז ערב, קבוצות טיפוליות אינטנסיביות, קבוצות טיפוליות בקהילה, קבוצות תמיכה וכד'. כמו כן תתאפשר יציאה לצרכי תעסוקה, הכשרה, ולימודים, ופתיחת "חלונות פיקוח" בהתאם. כל זאת נוסף לליווי פרטני של קצין מבחן, שמטרתו לסייע במיצוי זכויות, ובהכנה לשילוב מחדש בקהילה, גם מבחינה תעסוקתית.

בשלב השלישי, לקראת סיום תקופת המש"ק – ניתן לבחון הקלה משמעותית בתנאי העונש, וביסוס תהליכי השיקום וחיזוק ההישגים. כתלות במאפייני העונש בשלבו הקודמים, ניתן לשקול בשלב זה גם שילוב במסגרות נוספות כמו של"צ לקראת השבה לקהילה (ככל שלא שולב באופן זה קודם לכן).

1. תהליך קבלת ההחלטה על עונש המש"ק

כפי שהוסבר לעיל, עונש המש"ק יתווסף ל"סל הכלים" העונשי שיעמוד לרשותו של בית המשפט, אשר יגזור את דינו של כל נאשם לפי נסיבותיו, ובהתאם להוראות החוק בעניין הבניית שיקול הדעת השיפוטי בעניינה.

לצד השיקולים ותהליכי הבחינה הרגילים בגזירת דינו של נאשם, בהתאם להוראות פרק ו' לחוק העונשין, אופיו הייחודי של עונש המש"ק מחייב בחינה של היבטים נוספים על ידי בית המשפט. זאת – הן במטרה לוודא את היתכנותו הפיזית והטכנית, והן כדי לבדוק את התאמתו של הנאשם לעונש זה, לרבות מבחינת הבנת המגבלות שיוטלו עליו ויכולתו לעמוד בהן. בשל הדמיון הרב שבין עונש המש"ק ובין מעצר בפיקוח אלקטרוני, ניתן לאמץ מנגנון בדיקה הדומה בעיקרו לזה הקבוע כיום בחוק המעצרים, כך שייקבעו שני תנאים מקדימים להטלת מש"ק:

1. בדומה להוראות סעיף 22ב(ג) לחוק המעצרים – בדיקת היתכנות טכנולוגית: בית המשפט יקבל אישור של הגורם הממונה בדבר התאמתו הפיזית של מקום הפיקוח ואמצעי התקשורת שבו, לביצוע הפיקוח האלקטרוני, ולכלל ההיבטים הטכנולוגיים הכרוכים בכך, לרבות ביצוע התאמות נדרשות, לפי הענין; כמו כן תכלול חו"ד הממונה גם התייחסות

להיבטים נוספים הנמצאים בתחום ידיעתו ואחריותו, כגון במקרה שקיים מידע מודיעיני או מבצעי רלוונטי (בין היתר כתלות בזהות הגורם שייקבע כממונה לענין זה).

2. בדומה להוראות סעיף 22ג(א) לחוק המעצרים – תסקיר של שירות המבחן אשר יכלול את התמונה האבחונית, וייתייחס להיבטים המהותיים הנוגעים להתאמתו של הנאשם למש"ק ויכולתו לעמוד במגבלות; ליכולת תפקוד, כוחות ומוטיבציה; התאמת מקום הפיקוח וסביבתו למטרה זו תוך התייחסות לבני משפחה או דיירים נוספים במקום הפיקוח ולהשפעתם האפשרית על הנידון וכן להשפעת העונש עליהם; התייחסות לקהילה ולסביבת הפיקוח בדגש על סוג העבירה ונסיבותיה; הערכת הסיכון להישנות העבירה והסיכוי לשיקום. כמו כן, ככל שיש לנאשם מקום עבודה קבוע – נדרשת התייחסות למאפייני מקום העבודה, ולאפשרות כי הנאשם ימשיך לעבוד בו בתקופת העונש, בהתחשב במכלול הנסיבות ובהמלצות הטיפוליות. חשיבותו של תסקיר זה היא רבה הן לצורך אבחון הנאשם ובחינת התאמתו האישית-סוציאלית לעונש זה כאמור, והן לצורך גיבוש המלצה באשר לרכיבי העונש, בשים לב לצרכים הטיפוליים והאחרים של הנאשם ולמגבלותיו. יחד עם זאת, לא מן הנמנע כי במקרים חריגים, בהם סבר בית המשפט כי בנסיבותיו המיוחדות של הנאשם קיימת בפניו תשתית מספקת המאפשרת לו לקבל החלטה בדבר עונש מש"ק גם ללא תסקיר, וכי אין צורך בהשלמת המידע לצורך קביעת רכיבי העונש – ממליץ הצוות שלא לחייב את בית המשפט בקבלת תסקיר כתנאי להטלת העונש. מצב כזה יכול להתרחש כאשר ההפניה לעונש מש"ק אינה נובעת מנסיבות אישיות המחייבות ליווי טיפולי ושיקומי אלא מסיבה אחרת, ובפני בית המשפט קיים מלוא המידע הנחוץ לצורך קבלת החלטה בענין זה.

יצוין כי בניגוד לקבוע כיום בנוגע למעצר בפיקוח אלקטרוני, הצוות אינו ממליץ לקבוע כי קביעתו של ערב מלווה, בכל שעות היום, תהיה תנאי למש"ק. זאת – מאחר שתקופת המש"ק הממושכת, לצד הקושי במציאת ערבים המוכנים ומסוגלים לשאת בנטל זה, עלולים לצמצם את הסיכוי להטיל עונש זה כחלופה לעונש מאסר. כמו כן, בניגוד למעצר בפיקוח אלקטרוני – לגבי עונש המש"ק אין מדובר בהכרח באוכלוסיה שנשקפת ממנה מסוכנות מיוחדת, ואשר מצריכה פיקוח מוגבר באופן זה. תמהיל העונש שייקבע לנידון, לצד הפיקוח האלקטרוני והליווי הסוציאלי שיקבל בתקופה זו – אמורים לשמש מעטפת שתבטיח באופן מספק שלא נשקפת ממנו סכנה לציבור, ושהוא מצליח לעמוד בתנאי העונש שנגזר עליו. מובן כי במקרים בהם יסבור בית המשפט כי יש הכרח לקבוע ערב מלווה לשם הבטחת עמידתו של הנאשם בתנאי העונש, הוא מוסמך לקבוע זאת כחלק מתנאי העונש בגזר הדין, תוך הסתייעות בתסקיר שירות המבחן אשר יתייחס לקיומו של ערב המתאים למטרה זו. כמו כן בית המשפט יוכל לקבוע צורך בערב מלווה לצרכים ספציפיים, כגון ליווי למסגרות מסויימות, או בחלק משעות היום, וכד' – לפי נסיבותיו וצרכיו של כל נאשם.

קיימים מספר מודלים אפשריים של פיקוח אלקטרוני בתקופת המש"ק. הטכנולוגיה המשמשת כיום לפיקוח אלקטרוני על עצורים עד תום ההליכים ועל משוחררים על תנאי ממסר מבוססת על טכנולוגיית RF, המאפשרת ניטור של הימצאותו של המפוקח במקום הפיקוח שנקבע לו, באמצעות צמיד המוצמד לגופו, ומשדר השולח למוקד הבקרה חיווי אלקטרוני במקרה של יציאה ממקום הפיקוח שלא במסגרת ה"חלונות" שהוגדרו מראש במערכת. שיטה זו מאפשרת לגורם המפקח לוודא שהמפוקח עומד בתנאי הפיקוח בכל הנוגע להימצאות במקום הפיקוח, אולם אין היא מאפשרת ניטור של מקום הימצאותו של המפוקח כאשר הוא נמצא מחוץ למקום הפיקוח (בין ברשות ובין שלא ברשות), וממילא היא אינה מאפשרת לגורם המפקח לדעת אם הוא מגיע למקומות שבהם אסור לו להימצא או מקומות המעוררים חששות שונים לגבי פעילותו. קיימת גם טכנולוגיית פיקוח אלקטרוני המבוססת על GPS, אשר בניגוד לשיטת ה-RF – אינה מבוססת על תשדורת קבועה בין הצמיד שעל גוף המפוקח ובין המשדר הנמצא במקום הפיקוח, אלא מאפשרת מעקב אחר תנועותיו של המפוקח בכל מקום בו הוא נמצא, בין במקום הפיקוח ובין מחוצה לו, באמצעות תקשורת לוויינית. טכנולוגיה זו אינה נמצאת בשימוש עדיין במסגרת הפיקוח האלקטרוני בישראל כיום, וגם היא אינה חפה מקשיים – כגון הקושי לנטר את תנועותיו של המפוקח כאשר יש בעיה בתקשורת לוויינית (כגון בתוך מבנים דוגמת קניונים, מנהרות וכד'), וכן הקושי לדעת אם המפוקח יצא ממקום הפיקוח במעבר בין קומות שונות בבניין, למשל. כמו כן טרם הצטבר במערכת אכיפת החוק ניסיון תפעולי ומשפטי לגבי סוג זה של טכנולוגיית פיקוח.

הצוות דן בשאלת סוג הפיקוח האלקטרוני שיתלווה לעונש המש"ק. לפיקוח האלקטרוני יש כמה מטרות בהקשר זה: בראש ובראשונה הוא נועד לאפשר פיקוח אפקטיבי על קיום תנאי העונש על ידי הנאשם. שנית, כאשר נשקפת מן הנאשם מידה כלשהי של מסוכנות פוטנציאלית – הפיקוח האלקטרוני מאפשר לצמצם את החשש, שכן המפוקח יודע שתנועותיו מנוטרות, ושהימצאותו במקומות מסויימים תהיה ידועה לגורמי הפיקוח, בפרט אם מדובר במקומות שמהם נגזר עליו להתרחק בתקופת העונש, ובמקרה הצורך – יש גם אפשרות לתגובה מהירה של גורמי האכיפה. לצד שני אלה, ניתן לטעון כי בהתחשב באי הנוחות הכרוכה, בהכרח, בפיקוח אלקטרוני הדוק, הן בהיבט הפיזי והן כתוצאה מהקשר ההדוק עם היחידה המפקחת ופעולות הניטור והבקרה הנעשות על ידה, ואובדן הפרטיות הכרוך בכך (בפרט כאשר מדובר בפיקוח מבוסס GPS) – הרי שאלה מצטרפים גם לרכיב הגמולי של העונש.

רוב חברי הצוות סברו כי נוכח אופיו של עונש המש"ק – לא ניתן להסתפק לגביו בפיקוח אלקטרוני במודל ה-RF. על פי מודל הענישה המוצע, כפי שפורט לעיל, בחלק מן היום הנידון יימצא מחוץ לביתו – במקום עבודה, במסגרת טיפולית, או במקומות אחרים כפי שייקבע בגזר דינו בהתאם לתכליות הענישה. בהתאם לכך יש לקבוע מודל שיאפשר פיקוח אפקטיבי על אופן רצוי העונש על כלל רכיביו – כגון שהותו במקום העבודה בשעות שיועדו לכך, וניטור תנועותיו כאשר הוא נמצא מחוץ למקום הפיקוח. פיקוח המבוסס על GPS יאפשר מענה טוב יותר בהיבטים אלה.⁵² כמו כן

⁵² יצוין כי במדינות בהן התקיים הסיוור הלימודי של חברי הצוות, צרפת ושבדיה, הפיקוח האלקטרוני בתקופה בה אסיר מרצה עונש של מאסר בית אינו מבוסס על GPS, למעט במקרים של עבריינים שחומרת מעשיהם ומסוכנותם מצריכות פיקוח הדוק. אף על פי כן, בסוגיה זו סברו כאמור מרבית חברי הצוות כי מאפייניו של עונש המש"ק המוצע,

הודגש כי ככל שמסוכנותו הפוטנציאלית של הנאשם גבוהה יותר – כך יש חשיבות רבה יותר לפיקוח הדוק על תנועותיו. ואולי קיומה של אפשרות פיקוח מסוג זה אף תרחיב את מעגל הנאשמים שלגביהם ניתן יהיה לעשות שימוש בעונש המש"ק.

מאידך, התחדד החשש מפני התניית יישום עונש המש"ק באימוץ אמצעי טכנולוגי שעדיין איננו בשימוש, ואשר אין וודאות לגבי זמינותו, אופן הפעלתו ואמינותו, וטרם נבחנו לגביו שאלות יישומיות שונות.

סיכומו של דבר, הצוות ממליץ כי המש"ק ילווה **בפיקוח אפקטיבי**, אשר יבוסס, ככלל, על פיקוח אלקטרוני בטכנולוגיית GPS, מהטעמים שפורטו לעיל. לצד זאת, ככל שניתן לבנות מודל שיאפשר פיקוח הדוק על פעילויותיו של המפוקח גם בדרכים נוספות – הרי שבמקרים המתאימים ניתן יהיה לבנות מודל פיקוח שאינו מתבסס דווקא על GPS.

יוער כי לעמדת הפרקליטות ומשטרת ישראל, על מודל הפיקוח לכלול אמצעים טכנולוגיים ראויים.

ח. האחריות לליווי ולפיקוח בתקופת עונש המש"ק

מטרתו של עונש המש"ק, והאפשרות להסתמך עליו כעונש הולם שיש בו להחליף עונש מאסר בבית סוהר, מחייבים הקפדה על האפקטיביות של העונש ועל היכולת להבטיח את עמידתו של הנידון בתנאי העונש שנקבעו עבורו על ידי בית המשפט. זאת – הן בכל הנוגע להשתתפות במסגרות בהן עליו לקחת חלק בתקופה זו, בין אם מדובר בלימודים, עבודה או מסגרות טיפוליות, והן בכל הנוגע להקפדה על המשמורת בבית בשעות שבהן עליו להימצא בו.

לגבי הרכיבים העונשיים הנוגעים להשתתפות במסגרות השונות – הצוות ממליץ כי **שירות המבחן** יהיה הגורם האחראי על ליווי הנידון בהיבטים אלה הן כגורם טיפולי, והן כגורם המפקח על עמידתו של הנידון במחויבויותיו ומסייע לו בכך.

בכל הנוגע **לפיקוח על העונש והטיפול בהפרת תנאי המשמורת** – בין אם מדובר ביציאה מהבית בשעות שבהן עליו לשהות בו, ובין אם מדובר בהגעה למקום שבו נאסר עליו לשהות – רוב חברי הצוות ממליצים כי **יחידת הפיקוח האלקטרוני בשירות בתי הסוהר** תהיה הגורם שירכז גם את הטיפול בפיקוח על עונש המש"ק. זאת, בדומה לניהול של חלופות כליאה אחרות על ידי גורמי שב"ס: מעצר בפיקוח אלקטרוני, וכן נשיאת מאסר בעבודות שירות. בשני הקשרים אלה ניהול העצורים ועובדי השירות נעשה על ידי יחידות מיוחדות של שב"ס, כחלק מתפקידו הרחב כרשות כליאה לאומית, תוך פיתוח מומחיות מיוחדת המותאמת לטיב המשימה ומאפייניה, וכן תוך קיום ממשק הדוק עם תפקידו של שב"ס בניהול הכליאה – שכן הן לגבי מעצר בפיקוח אלקטרוני, והן לגבי מאסר בעבודות שירות – קיימת האפשרות להחזרת העצור לבית המעצר, והחזרת עובד השירות לריצוי מאסר בבית סוהר, במקרה של הפרת התנאים המוטלים עליהם, ובהתאם להוראות הדין. זאת, בהחלטה מינהלית של הגורם הממונה בשב"ס, שהוסמך לכך, ואשר אמון על בחינת התשתית העובדתית לצורך קבלת החלטתו בענין זה. בהתאם לכך, מומלץ גם כי בדומה למנהל

כפי שהתגבש בדיוני הצוות, ובפרט משך המאסר שניתן יהיה לרצות במש"ק והכוונה לראות בו אמצעי ענישה המותאם גם למי שנשקפת מהם מסוכנות מסוימת, ואשר אלמלא כן היו נדונים למאסר מאחורי סורג ובריא, מחייבים פיקוח אלקטרוני הדוק יותר, מהטעמים המפורטים מעלה.

המתמנה על ידי השר לפי סעיף 22(א) לחוק המעצרים – גם לענין המש"ק **ימונה מנהל**, אשר יהיה אחראי על היבטי הניהול, הפיקוח והבקרה של המש"ק – בדומה למפורט בסעיף 22(ב) לחוק המעצרים.

יצוין כי לעמדת גורמי שב"ס, קיימים הבדלים משמעותיים בין המודלים שזכרו לעיל של מעצר בפיקוח אלקטרוני ושל עבודות שירות, ובין עונש המש"ק, אשר בשלהם יש לבחון בתשומת לב האם אכן שב"ס הוא הגורם המתאים לניהול עונש המש"ק ולפיקוח עליו כמוצע. זאת, בעיקר בשל המעורבות העמוקה של שירות המבחן בעונש המש"ק, בהיותו אחראי לרכיבים הטיפוליים של העונש, קרי – בשיבוצו של הנידון במסגרות טיפוליות, ובליווי הסוציאלי בתקופה זו, וכן בשים לב לכך שגם העסקתו של הנידון, אם החליט בית המשפט לאפשר את המשך עבודתו כאמור לעיל, איננה באחריות ובפיקוח שב"ס (בדומה למודל של שירות המבחן), אלא במסגרת פרטית. לפיכך, לעמדת גורמי שב"ס – מאחר שהעונש איננו נסוב רק על חובת השהות בבית בפיקוח האלקטרוני, אלא הוא כולל רכיבים שונים שאינם באחריות שב"ס, הרי שיש קושי להפקיד בידי שב"ס את האחריות הכוללת לפיקוח על עונש המש"ק, הכוללת גם סמכות להפסקתו במקרה של הפרה מהותית. משיקולים אלה ציינו גורמי שב"ס כי בטרם ייקבע מי יהיה הגורם האחראי על ניהול עונש המש"ק – על שב"ס לשוב ולבחון את עמדתו בשים לב לכלל מאפייניו של עונש זה כפי שיתגבשו.

ט. שינוי תנאים בתקופת המש"ק ופתיחת "חלונות"

כאמור, עונש המש"ק אמור להיבנות כעונש מודולרי, אשר על בית המשפט להתאימו באופן פרטני לכל נאשם בהתאם לעבירות בהן הורשע, למאפייניו ולצרכיו. כפי שפורט לעיל – ייתכן שנאשם מסויים יידרש להגיע למקום עבודתו במשך חמישה ימים בשבוע מהבוקר ועד שעות אחה"צ, ולאחר מכן יידרש להישאר בביתו עד למחרת. לעומתו, נאשם אחר עשוי להידרש להשתתף בתוכנית לימודים בשעות הבוקר, ובמסגרת טיפולית קבוצתית בשעות הערב, וביתר הזמן לשהות בבית, וכיוצ"ב. התמהיל המדויק ייקבע על ידי בית המשפט באופן שיבטיח, מצד אחד, את התקיימותו של הרכיב הגמולי של העונש באופן ההולם את העבירה שבה הורשע הנאשם, ומאידך – יאפשר מיצוי של הפוטנציאל השיקומי שלו בתקופה זו, באופן שיקל עליו לחזור לחיים נורמטיביים אחרי השלמת ריצוי העונש.

המצב הרצוי הוא שכל היבטי העונש ייקבעו באופן מפורט ככל האפשר במעמד גזר הדין, ובכלל זאת – התייחסות ליציאה ממקום הפיקוח לצרכים שונים אשר ידועים כבר במועד גזר הדין (כגון לצורך השתתפות בקורס או לצורך קבלת טיפול רפואי שנקבע מראש), להלן – "חלונות פיקוח". לתיחום של חלונות הפיקוח, והגבלתם רק לצרכים ולמטרות מצומצמים, שנקבעו מראש, ישנה חשיבות רבה גם מבחינת אופיו הגמולי של העונש, וההכרח להבטיח שאין מדובר בעונש המותאם לפי נוחותו של הנאשם. כך, למשל, לא כל אירוע משפחתי יצדיק פתיחה של חלון פיקוח לצורך השתתפות של הנאשם בו. אדרבא, חלק מן העונש הוא היותו מנוע מלהשתתף באירועים שונים – משפחתיים או חברתיים, כפי שגם אסיר בתקופת מאסרו מנוע מכך. ואולם, במהלך תקופת המש"ק עשויים להתרחש אירועים שונים אשר יצריכו קבלת החלטה אד-הוק בדבר אישור או סירוב ליציאה של הנידון ממקום הפיקוח, או לשינוי אחר בסדר יומו (כגון ביקור אצל רופא בשעות שבהן הוא אמור להימצא בעבודה, לצורך טיפול דחוף).

הצוות ממליץ לקבוע כי הגורם הממונה על המש"ק, יוסמך לקבל החלטות מסוימות בתחום זה, במטרה לאפשר את הגמישות התפעולית הנחוצה לצורך הפעלתו של עונש המש"ק. זאת – בדומה למנגנון הקבוע בסעיף 22(ג) לחוק המעצרים, המסמיך את המנהל לאשר יציאה חד פעמית של מפוקח כאשר הדבר נדרש מטעמי דחיפות – כגון בשל צורך רפואי דחוף. יצוין כי כאשר מדובר במי שהוחלט על מעצרו עד תום ההליכים, ההנחה היא שכלל – אין לאפשר לו יציאה ממקום הפיקוח לצורך חלונות נוספים, אלא בהחלטה של בית המשפט שהורה על מעצרו, ועל כן סמכות המנהל מוגבלת רק למצבים שמפאת דחיפותם אין אפשרות לפנות לבית המשפט לצורך קבלת החלטה לגביהם. לעומת זאת, עונש המש"ק, בשונה מהחלטת מעצר, אינו מיועד בהכרח למנוע מסוכנות של המפוקח (או לבטא עילת מעצר אחרת), ועל כן ההחלטה בענין יציאה לחלונות פיקוח צריכה להתקבל בשים לב לתכליותיו של עונש זה ולמגבלותיו. כדי ליצור איזון הולם בין הצורך בגמישות תפעולית של הממונה על עונש המש"ק והימנעות מהכבדה מיותרת על בתי המשפט והצדדים, ובין אחריותו של בית המשפט לקביעת פרטי גזר הדין והצורך להקפיד על גדריו, הצוות ממליץ לקבוע חלוקת אחריות כמפורט להלן:

(1) הסמכות לאשר יציאה חד פעמית של הנידון ממקום הפיקוח, או שינוי חד פעמי בתוכנית

שנקבעה לו תהיה נתונה לממונה על המש"ק. זאת, גם שלא במקרים דחופים. לשם כך, ייקבעו בתקנות או בנוהל אמות המידה להפעלת שיקול דעתו של הממונה, במטרה להבטיח יישום של סטנדרטים אחידים בסוגיות אלה, וכן כדי לוודא כי מהותו של העונש לא תיפגע כתוצאה מפרקטיקה של גמישות יתירה בהפעלתו, וריבוי חלונות לצרכים שאינם חיוניים. כמו כן, כאשר מדובר בשינוי הנוגע לתנאים בעונש שהם באחריות או במעורבות של שירות המבחן (כגון ויתור על פגישה במסגרת טיפולית לצורך ענין דחוף אחר) – החלטת הממונה תתקבל רק לאחר קבלת התייחסות שירות המבחן, וכן הממונה יהיה רשאי לבקש התייחסויות של גורמים נוספים כפי שימצא לנכון.

עוד מוצע לאפשר למפוקח לעתור נגד החלטת הממונה בבקשה כזו. על פניו, מוצע לקבוע שעתירה זו תוגש לבית המשפט המחוזי, לפי סעיף 62א לפקודת בתי הסוהר שעניינו עתירת אסיר, זאת – בדומה להסדר שנקבע לגבי עתירת עובד שירות, לפי סעיף 51ט(ג) לחוק העונשין.

(2) הסמכות לשינוי קבוע של תנאי מהותי מתנאי העונש, אשר יש לו חשיבות מבחינת תמהיל

הענישה ומשקלה הגמולי – תהיה נתונה לבית המשפט שגזר את דינו של הנאשם. כך, למשל, אם הוא מבקש לשנות את מקום הפיקוח, או לאפשר יציאה לעבודה שלא הותרה במסגרת גזר הדין, וכיוצ"ב. שינוי כזה, מכל סיבה שהיא, יהיה בסמכותו של בית המשפט – שכן יש בכך שינוי מהותי של גזר הדין. הדיון בבקשה זו, אם הוגשה ביוזמת הנאשם, יהיה במעמד הצדדים, ויותנה בקבלת עמדת שירות המבחן והממונה. ואולם מוצע לקבוע כי בית המשפט יהיה רשאי לקבל החלטה על יסוד הכתב, אם התובע הסכים למבוקש, ובכפוף לקבלת עמדת שירות המבחן לגבי הבקשה, וכן עמדת הממונה על המש"ק. לצד זאת, גם התובע יהיה רשאי לבקש מבית המשפט לשנות את תנאי העונש, בין ביוזמתו ובין לבקשת שירות המבחן, אם למשל יישום העונש במתווה שנקבע מעורר קשיים שונים, והתובע סבר כי יש מקום לשנות את תנאיו או לקבל החלטה אחרת בענין. דיון בבקשה זו יהיה במעמד

הצדדים, ובית המשפט יקבל גם את עמדת שירות המבחן ועמדת הממונה על המש"ק בקשר אליה.

(3) לצד שני אלה, ייתכן מצב שלישי, שבו בית המשפט, בגזר דינו, הסמיך את הגורם המינהלי הרלוונטי להכניס שינויים מסויימים בתנאי העונש הנוגעים להיבטים הפרטניים של התוכנית הטיפולית או מסגרת העבודה של הנידון, כגון שינוי בהיקף ההשתתפות הנדרשת בתוכנית טיפול בהתאם לשיקול דעתו המקצועי של הגורם המטפל או שינוי במספר שעות העבודה או במקום העבודה שאושרו לנידון. אמנם יש לשאוף לכך שכל רכיבי העונש יפורטו בגזר הדין עצמו, אולם מאחר שמדובר בעונש שעשוי להימשך תקופה ארוכה, שבמהלכה ייתכנו שינויים במצבו של הנידון ובצרכיו הטיפוליים – לא מן הנמנע שבחלק מן ההיבטים האלה יסמיך בית המשפט את הממונה לבצע התאמות בפרטי תוכנית המש"ק בהתאם לצרכים המשתנים, ובהתאם להתקדמותו של הנידון בתוכנית הטיפול שהותאמה לו. במקרה כזה לא תידרש החלטה שיפוטית לצורך שינוי תנאי העונש בגדרים שהוחלט עליהם מראש, אולם הודעה על השינוי תישלח לתובע, וכן תהיה שמורה לנידון הזכות לעתור לבית המשפט נגד שינוי זה. מובן כי יהיה צורך לקבוע מנגנון עבודה משותף לממונה יחד עם הגורם הטיפולי מטעם שירות המבחן, במטרה להבטיח תיאום מלא לאורך תקופת המש"ק בנוגע לשינויים אלה ולפיקוח עליהם, וכן להסדרת תחומי האחריות של כל אחד מהם ודרכי תיאום ויידוע הדדיים.

י. אופן הטיפול בהפרת תנאי המש"ק

הניסיון שהצטבר בנוגע למעצר בפיקוח אלקטרוני, ואשר הוביל לחקיקתו של סימן ג'1 לפרק ב' בחוק המעצרים – מלמד כי האפקטיביות של האכיפה בנושא זה, מותנית בקיומו של מנגנון תגובה מיידי בגין הפרת תנאי הפיקוח. לפיכך, הצוות ממליץ לאמץ מודל התמודדות המבוסס בעיקרו על המודל שנקבע לגבי עצור בפיקוח אלקטרוני, בהתאמות נדרשות, לפי המתווה המפורט להלן: בשלב ראשון גורם מינהלי מוסמך (המקביל ל"ממונה" לפי סעיף 22ח בחוק המעצרים), שמקבל אינדיקציה להפרת המש"ק, יהיה מוסמך, לאחר עריכת בירור מתאים, להורות על מאסר בפועל של הנידון, בכפוף למתן זכות טיעון לנידון. לשם כך יש להבנות בחקיקה את אופן הפעלת שיקול דעת הממונה, בדומה להסדרה לגבי הפסקה של מעצר בפיקוח אלקטרוני בסעיף 22ח לחוק המעצרים, כמובן בהתאמות הנדרשות בהתאם למאטריה. הבניה זו חשובה לצורך אפיון סוגי ההפרות העשויות להצדיק הפסקה מיידיית של עונש המש"ק, וכן לצורך התוויית הליכי הבירור הנדרשים לשם כך. במסגרת זו יש להסדיר גם את העברת המידע הרלוונטי אל הממונה מאת כלל הגופים הנוגעים בדבר, ובפרט שירות המבחן המלווה את הנידון בתקופת העונש, מוקד הפיקוח האלקטרוני המקבל התראות ועורך בירורים בדבר הפרת תנאי הפיקוח, ועוד. הכול – במטרה להבטיח כי בפני הממונה תונח תשתית עובדתית מלאה לצורך קבלת החלטתו.

על פי החלופה הראשונה המוצעת, משמעותה של החלטת הממונה בדבר הפסקת עונש המש"ק היא שהנידון ירצה את יתרת עונשו בבית הסוהר לתקופה זהה באורכה ליתרת עונש המש"ק שהיה עליו לרצות, אלא אם כן יורה בית המשפט אחרת במסגרת הביקורת השיפוטית על החלטה, כפי שיפורט להלן:

בהמשך להחלטת הממונה, בתוך פרק זמן קצר שייקבע,⁵³ יובא הנידון בפני בית המשפט שגזר את דינו לצורך בחינה של החלטת הממונה, בדיון שיתקיים במעמד הצדדים. החלטה זו תיבחן ככל החלטה מינהלית – לענין סבירות ההחלטה, בשים לב לתשתית העובדתית שהונחה בפני הממונה. בית המשפט יהיה רשאי לאשר את ההחלטה, לבטלה, או לשנותה. יודגש כי ההמלצה לקיים את הדיון בפני בית המשפט שגזר את העונש אינה לצורך קיום בחינה מחודשת של גזר הדין, שכן יש חשיבות רבה לכך שההליך מסתיים במועד גזירת הדין, ובית המשפט אינו שב לדון מחדש במכלול הטיעונים לעונש, ולגזור מחדש את הדין, לאחר ש"קם מכסאו". כמו כן יש חשיבות לכך שמשמעותה של הפרת תנאי המש"ק היא ברורה וקבועה בדיון, וההפרה אינה מהווה פתח לדיון מחודש במהלך תקופת ריצוי העונש כאשר הנסיבות משתנות. על אף זאת, ישנה חשיבות לבחינת ההחלטה המינהלית על ידי בית המשפט שגזר את הדין מלכתחילה שכן החלטה זו אינה עומדת בפני עצמה, אלא היא נוגעת לאי-עמידתו של הנידון בתנאי גזר הדין, ובמקרה של צורך בשינוי ההחלטה – ראוי כי ההחלטה השיפוטית בענין זה תתקבל על ידי הגורם הבקיא בענין בכללותו ואשר רואה לנגד עיניו את משמעותה של ההחלטה מבחינת ההליך הפלילי שהתנהל, ותכליות הענישה.

המודל המוצע מבטיח קיומה של תגובה מיידית ואפקטיבית להפרות, לצד מנגנון של ביקורת שיפוטית מובנית על ההחלטה המינהלית (בדומה להפסקה של מעצר בפיקוח אלקטרוני, ובשונה מהפסקת עבודות שירות).

בהקשר זה, חברי הצוות המצדדים בחלופה הראשונה ממליצים לקבוע כי במקרה של הפסקת עונש המש"ק והעברת הנידון לריצוי עונשו בבית סוהר, תקופת המאסר לא תקוצר באמצעות שחרור מינהלי או שחרור על-תנאי ממאסר. זאת – מכיוון שההעברה למאסר משקפת אי-עמידה בתנאי העונש שנגזר על הנידון, ולפיכך אין הוא יכול ליהנות מקיצור עונשו דווקא כתוצאה מהפסקת עונש המש"ק. זאת ועוד – אפשרות לקיצור כאמור עשויה ליצור תמריץ שלילי עבור הנידון להעדיף הפסקה של המש"ק (באמצעות הפרת תנאי העונש) והעברה לבית סוהר, במטרה ליהנות מקיצור תקופת העונש באמצעות מנגנונים אלה.

במסגרת הדיון בענין הפסקת עונש המש"ק בשל הפרת תנאי העונש, נדונה בצוות שוב האפשרות לקבוע יחס המרה קבוע בין תקופת המש"ק לתקופת המאסר, אשר על פיו תקופת המאסר שתרוצה בעקבות הפרת תנאי המש"ק תהיה קצרה יותר מיתרת עונש המש"ק (כגון יחס של 1:2, על פיו תקופת המאסר בפועל לאחר הפקעה, תהיה מחצית מתקופת יתרת עונש המש"ק). זאת – כביטוי לשוני המהותי בין שני העונשים האלה, אשר משקלם הגמולי אינו זהה. בהקשר זה נבחנה האפשרות לקבוע יחס המרה מיוחד כאמור אך ורק לצורך שלב ההפקעה (להבדיל מקביעת יחס המרה בשלב גזירת הדין, נושא אשר הדיון וההמלצה לגביו פורטו לעיל).

הצעה זו נדחתה על ידי חברי הצוות המנויים לעיל, ממספר טעמים: ראשית, קביעה של יחס המרה רק לצורך הפקעה איננה קוהרנטית, ואם הוחלט שלא להמליץ על קביעת יחס המרה במועד גזירת העונש – הרי שגם אין מקום להכניס יחס המרה כזה "בדלת האחורית", באופן שבוודאי יחלחל

⁵³ בחוק המעצרים התקופה שנקבעה עומדת על שלושה ימים לבגיר, ו- 36 שעות לקטין. בהקשר הנוכחי יידרשו מטבע הדברים פרקי זמן ממושכים יותר בשל הצורך לחזור לבית המשפט שגזר את הדין, להבדיל מקיום דיון דחוף בפני בית משפט תורן.

וישפיע על שיקול דעתו של בית המשפט כבר בשלב גזירת הדין. שנית – קביעה של יחס המרה על פיו תקופת המאסר תהיה קצרה משמעותית מיתרת תקופת המש"ק, עלולה להביא לחישובי "כדאיות" של הנידונים, אשר בשלב מסויים יבחרו שלא לעמוד בתנאי העונש שנגזר עליהם, בשל העדפת ריצוי תקופת מאסר קצרה משמעותית, וסיום ריצוי העונש.

שלישית, קביעה כזו לגבי המש"ק יוצרת אנומליה של ממש בהשוואה לעונש של עבודות שירות, אשר לגביו לא קיים הסדר דומה, ואשר במקרה של הפסקתו – יתרת התקופה תרוצה במלואה בבית הסוהר. זאת על אף שככלל, עונש המש"ק הוא עונש חמור יותר מעונש של עבודות שירות, כפי שהוסבר לעיל בפרק זה.

יצוין כי בפני הצוות הובאה גם עמדת הנהלת בתי המשפט, על פיה אין מקום להמליץ על קיומה של ביקורת שיפוטית יזומה על החלטת הממונה להפסיק את עונש המש"ק, אלא תקיפת החלטתו של הממונה צריכה להיעשות במסגרת הגשת עתירת אסיר, במקרה שבו החליט להגיש עתירה כאמור, שבעקבותיה תיבחן סבירות החלטת הממונה כבכל תקיפה של החלטה מינהלית. זאת, בדומה למודל ההפסקה של עבודות השירות. על פי גישה זו, מודל של ביקורת שיפוטית יזומה אינו מתאים למצב שבו גורם מינהלי הוסמך לקבל את ההחלטה, והוא אף כרוך בהטלת נטל גדול מאוד על מערכת בתי המשפט, שלא לצורך.

עמדה זו לא התקבלה על דעת חברי הצוות האמורים, בשל משמעותה כבדת-המשקל של החלטת הממונה במקרה זה, אשר בעטיה מועבר הנידון לריצוי מאסר בפועל, כאשר גזר הדין המקורי לא כלל עונש זה, ועל כן סברו חברי הצוות כאמור כי ראוי להבטיח כי החלטת הממונה תיבחן תמיד על ידי בית המשפט. זאת – בדומה למודל הקבוע כיום לגבי הפסקת מעצר בפיקוח אלקטרוני והעברתו של העצור לבית מעצר.

נקודה נוספת שחשוב להדגיש היא שמאחר שעונש המש"ק הוא מכלול עונשי הכולל כמה רכיבים (רכיב של מאסר בית עם פיקוח אלקטרוני, רכיב טיפולי הכולל השתתפות במסגרות טיפול, ולעיתים גם אפשרות לתעסוקה) – יש לראות בעונש המש"ק עונש אחד הכולל מספר סוגי תנאים. בהתאם לכך, הפסקתו של עונש זה במקרה של הפרת התנאים הללו תהיה במסלול המינהלי כפי שפורט לעיל, וזאת – ביחס להפרה חמורה של כל אחד מרכיבי העונש. משמעות הדבר היא כי לא יחולו לענין זה הוראות סעיף 20 לפקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969, לענין סמכויות בית המשפט במצב של הפרת תנאי צו המבחן. זאת, מפני שאין מקום לקיום דיון נפרד ברכיב מסויים של העונש, במנותק מהמכלול כולו. לפיכך, גם אם הפרת עונש המש"ק נוגעת לרכיבים הטיפוליים שלו (כגון אי השתתפות סדירה במסגרת הטיפול שהנידון מחוייב אליה) – הרי שהפרה זו נופלת בתחום סמכותו של הממונה, והוא מוסמך, בשלה, להורות על הפסקת עונש המש"ק, לאחר שהונחה בפניו תשתית עובדתית מתאימה על ידי הגורמים הרלוונטיים לפי הענין.

לצד זאת, יוער כי במקרה שבו בית המשפט גזר, לצד עונש המש"ק, תקופת מבחן שהיא ממושכת יותר מתקופת המש"ק בכללותו, במטרה לוודא שגם אחרי סיום שלב הגבלת חירותו של הנידון, הוא זוכה עדיין לפיקוח ולליווי סוציאלי בטרם השלמת ריצוי העונש – אזי ייתכן שבשלב זה אכן יש להתמודד עם הפרת צו המבחן בכלים המתאימים מתוך פקודת המבחן, שכן בשלב זה אין עוד משמעות להפסקת המש"ק בהחלטה של הממונה, שהרי אין מקום להמשך ריצוי העונש בבית הסוהר, לאחר שהושלמה תקופת חובת השהות במקום הפיקוח תחת פיקוח אלקטרוני.

4. משקלו הגמולי של עונש המש"ק

בדיוני הצוות התחדדה השאלה – מהי מידת חומרתו של עונש המש"ק, בהשוואה לעונשים הקיימים היום. חשיבותה של שאלה זו טמונה בכך שרק עונש שהוא חמור יותר ממגוון העונשים בקהילה, העומדים היום לרשותו של בית המשפט – יוכל להוות תחליף ממשי לעונש מאסר, ולהוסיף אמצעי בעל ערך לסל הכלים העונשי הקיים היום.

ההתלבטות בשאלה זו נובעת במידה רבה מהוורסטיליות הרבה המאפיינת עונש זה, כפי שיפורט להלן. המסגרת הכללית של עונש המש"ק מחייבת שהות של הנידון בביתו (או במקום המשמורת שייקבע לו), ובכך היא מגבילה באופן כמעט מוחלט את חירותו ואת חופש התנועה שלו, ומחייבת אותו לוותר על כלל עיסוקיו ובילוייו. אך לצד זאת על פי המודל המוצג כאן, מוצע כי בית המשפט, במקרים המתאימים, יוכל לאפשר לנידון להמשיך ולעבוד במקום עבודתו או במקום עבודה אחר כפי שייקבע, בתקופת ריצוי העונש, כאשר בית המשפט סבור שיש חשיבות לכך כדי לסייע לנידון לשמור על אורח חיים נורמטיבי, להחזיק מעמד מבחינה כלכלית ולשוב לחיים נורמטיביים גם לאחר סיום ריצוי העונש. אפשרות זו, לצד האפשרות לשילוב של הנידון במסגרות טיפוליות גם לאחר שעות העבודה, עשויה להביא למצב שבו בחלק ניכר משעות היממה הנידון למעשה איננו מוגבל למקום הפיקוח בלבד, ורישומו של העונש עליו פוחת במידה ניכרת. האם במצב דברים זה עדיין ניתן לראות בעונש המש"ק עונש חמור דיו, אשר יש בו כדי להוות עונש הולם בהיבט הגמולי, גם לעבירות שאינן חמורות?

ברי כל ככל שעונש המש"ק שייגזר על הנאשם יהיה "גמיש" יותר, ויאפשר יציאה של הנאשם לצרכים שונים – הרי שלא ניתן יהיה לראות בו תחליף של ממש לעונש מאסר בבית הסוהר, ותכלית זו של העונש תוחמץ. מצב דברים כזה עלול להביא דווקא לתוצאה הפוכה של "הרחבת רשת", ושימוש בעונש המש"ק גם בעבירות קלות יחסית, אשר ממילא לא חייבו מאסר של הנאשמים, ובכך הוא יחליף עונשים אחרים בקהילה, או יצטרף אליהם. זו אינה מטרתו של הוספת עונש זה לסל הכלים העונשי.

יתירה מכך, עלה החשש כי עונש המש"ק יהפוך לעונש נוח עבור עברייני צווארון לבן, במטרה לצמצם את השיבוש בשגרת חייהם כתוצאה מהרשעתם. זאת – הגם שבמקרים רבים, חומרתן של עבירות אלה מחייבת הטלת עונש מאסר בבית סוהר, ואין זה ראוי כי יתאפשר לעבריינים שהורשעו בהם להמשיך בשגרת חייהם. זאת ועוד, חלק מן היתרונות החשובים של עונש המש"ק אינם בעלי חשיבות גדולה עבור אוכלוסיה זו דווקא – ובכלל זה הצורך למנוע את האפקט הקרימינוגני הכרוך בכליאה בבית סוהר, והחשיבות של שילוב במסגרות טיפול בקהילה כסיוע לחזרה לחיים נורמטיביים.

נוכח חששות אלה, התחדדה ההבנה כי **כדי שניתן יהיה לראות בעונש המש"ק חלופה של ממש לעונשי מאסר, הרי שיש להקפיד לעשות שימוש בעונש זה באופן שיבטא את חומרתו היחסית, וימצב אותו כעונש במדרג חומרה גבוה, שיש בו כדי לתת מענה גמולי גם לגבי נאשמים אשר עונש של עבודות שירות אינו נותן מענה מספק בהיבטי הלימה לחומרת העבירה שבה הורשעו.** מאחר שמטרתה העיקרית של המלצה זו היא להרחיב את סל הכלים באופן שיאפשר הוספה של אמצעי ענישה מחוץ לכותלי הכלא – הרי שיש חשיבות מיוחדת להבנות את שיקול הדעת השיפוטי ברוח

מטרה זו, כדי להימנע ממצב שעונש המש"ק יתגבש בכיוון הפוך – כעונש המאופיין דווקא בנוחות ובגמישות שהוא מספק לנידון, ומביא לפגיעה מזערית בו. ככל שעונש המש"ק יתפתח בכיוון הפוך זה, הרי שלא ניתן יהיה לראות בו תחליף לעונשי מאסר, וממילא גובר החשש להרחבת רשת ולשימוש בו לגבי נאשמים שמלכתחילה לא צפויים היו לעונשי מאסר אלא לעונשים חלופיים בקהילה.

לפיכך, כדי שעונש המש"ק ישמש חלופה גמולית הולמת לעבירות במדרג חומרה בינוני, ולנאשמים שחשיבותו עבורם היא גדולה במיוחד – יש חשיבות לשקילת תכלית זו במסגרת קביעת רכיבי העונש. כך, כל החלטה לגבי פעילות של הנידון מחוץ למקום הפיקוח, אינה יכולה להיות מובנת מאליה, אלא עליה להתקבל בתשומת לב רבה, ובתנאי שבית המשפט נוכח כי הדבר הכרחי בנסיבותיו האישיות של הנאשם ולשם השגת תכליתו השיקומית של העונש. קביעת כלל רכיביו של העונש (כגון השתתפות בעבודה או במסגרות טיפוליות) צריכה להיעשות במשורה ומתוך תשומת לב למכלול כולו, ולתמונה העונשית הכוללת המתקבלת, **הכול במטרה להבטיח כי העונש בכללותו מבטא הכבדה משמעותית על הנידון, שיש בה להלום את העבירה שבה הורשע.**

5. קביעת הוראת שעה

עונש המש"ק טומן בחובו פוטנציאל ליצור שינוי של ממש במפת הענישה בכל הנוגע לעבירות במדרג חומרה בינוני, שבגינן נגזרים כיום עונשי מאסר קצרים. יחד עם זאת, המודל המוצע מעורר שאלות רבות באשר לאופן יישומו הראוי, במטרה להגיע לאיזון הנכון בין משקלו הגמולי של העונש למשקלו השיקומי, ולמנוע הרחבת רשת, מחד, או הקלה מוגזמת בעונשם של עבריינים, מבלי שהאינטרס הציבורי בענישה הולמת בא על סיפוקו, מאידך. משום כך, ממליץ הצוות כי עונש זה ייקבע בשלב ראשון כהוראת שעה, במסגרתה ייקבעו בחוק מאפייניו הבסיסיים כמפורט לעיל, לצד הבניית שיקול דעתו של בית המשפט בקביעת עונש זה. יש חשיבות לכך שתקופת יישומו של החוק תלווה במחקר אשר ייסע בגיבוש תמונה ברורה באשר לאופן יישומו על ידי בתי המשפט, סוג העבירות והעבריינים שעליהם הוא מוטל, ואילו עונשים קודמים הוא מחליף. כמו כן ניתן יהיה לבחון את עמידתם של הנידונים בתנאי העונש, ואת השפעתו עליהם לאחר סיום ריצויו. לאחר תקופה זו ניתן יהיה לבחון מחדש את רכיביו של עונש זה, ובמידת הצורך – לבצע התאמות או שינויים בהתאם ללקחים שיופקו מתקופת הפעלתו.

6. הטלת עונש מש"ק על קטינים ועל נשים

הטלת עונש מש"ק על קטינים

הצוות דן בהתאמתו של עונש המש"ק לקטינים. אין חולק כי לגבי אוכלוסיית הקטינים עוברי חוק, קיים אינטרס מוגבר להימנע מהטלת עונש מאסר על כלל השלכותיו. כאשר הדבר מתאפשר, ישנה חשיבות רבה להשארותו של הקטין בקהילה, ומניעת התחברותו לגורמים עברייניים בכלא, תוך

ניתוקו ממשפחתו וממסגרות לימוד. תפישה זו מיושמת כבר כיום על ידי בתי המשפט לנוער, אשר ממעטים לגזור עונשי מאסר על קטינים, ועושים כל מאמץ למצוא פתרונות חלופיים, בהתאם להוראות חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול) התשל"א-1971, או, במקרים בהם הדבר נדרש – במסגרת מעונות נעולים. לדעת חברי הצוות, קשה להצביע כיום על מספר משמעותי של קטינים שנגזרו עליהם עונשי מאסר, אשר יכולים היו להתאים לעונש של מש"ק. בנסיבות אלה, סברו חברי הצוות כי גובר החשש מפני "הרחבת רשת", קרי – הטלת עונש של מש"ק על קטינים שאלמלא עונש זה, כלל לא היה נגזר עליהם עונש מאסר, אלא היתה נמצאת עבורם חלופה אחרת, ובכך תוחמץ מטרתו של עונש זה.

זאת, ועוד, כאשר מדובר בקטינים, הקושי להתמיד בעונש מסוג זה – הדורש משמעת עצמית ואיפוק רב, בשל האיסור לצאת ממקום הפיקוח במשך חודשים ארוכים – גדול במיוחד, וקשה יהיה להם להתמיד ולהצליח לרצות את מלוא העונש כנדרש. ככל שיוחלט בהמשך על הטלת עונש המש"ק גם על קטינים, נראה כי יהיה צורך הן בקיצור התקופה המירבית לעונש, והן ביצירת מנגנונים של פיקוח וליווי סוציאלי הדוקים יותר.

נוכח כל האמור – הצוות ממליץ, בשלב זה, שלא לאפשר הטלת עונש זה על קטינים. ניתן יהיה לשוב ולבחון עמדה זו בהמשך, לאחר שיצטבר ניסיון ויפוקו לקחים מתקופת הפעלה ראשונית של המודל.

הטלת עונש מש"ק על נשים

כפי שפורט בפרק א' לענין חלופות ענישה לנשים, קיימת חשיבות מיוחדת להתאמת חלופות ענישה לנשים, אשר יחליפו, כאשר הדבר מתאים ומתאפשר, את עונש המאסר בבית הסוהר. הדבר נכון על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בנשים שהן אמהות לילדים צעירים.

מובן כי כל העקרונות שפורטו לעיל בנוגע למתווה עונש המש"ק ואופן יישומו – נכונים לנשים ולגברים כאחד. בנוגע לעונש זה, לא מצא הצוות כי יש מקום להמליץ באופן מיוחד על שימוש נרחב יותר דווקא לגבי נשים בהשוואה לגברים. זאת, מאחר שבדומה לקטינים, וכפי שכבר נאמר – השימוש בעונשי מאסר לנשים הוא מועט באופן יחסי, ועל פי רוב, כאשר גוזר בית המשפט עונש מאסר על נאשמת – הרי זה מפני שחלופת מאסר איננה אפשרית, אם בשל חומרתה של העבירה בה הורשעה, או בגלל נסיבותיה האישיות שבשלהן אין היא מתאימה לחלופה שיקומית במהותה. בנסיבות אלה גובר החשש מפני הרחבת רשת ושימוש בעונש המש"ק גם לגבי נאשמות שלגביהן ניתן יהיה להסתפק בחלופה עונשית קלה יותר.

על כן לא מצא הצוות מקום להמליץ על שימוש מוגבר בעונש זה לגבי נשים דווקא, מתוך הכרה בצורך להקפיד הקפדה יתירה על הימנעות מהרחבת רשת ושימוש בעונש זה רק כאשר יש בו כדי לאפשר המרת עונש מאסר בפועל בחלופה בקהילה.

7. היקף אוכלוסיית היעד לעונש מש"ק

על מנת לבחון האם קיימת אוכלוסיית יעד פוטנציאלית לעונש המש"ק בקרב נאשמים שנידונו לעונש מאסר, ביקש הצוות משירות המבחן לערוך בדיקה בקרב קציני המבחן. הצוות ביקש כי לקציני המבחן יועברו תיקים בהם ההמלצה של קצין המבחן הייתה המלצה לעונש שאינו עונש

שיקומי, קרי, המלצה על עונש מאסר או הימנעות מהמלצה, ושאכן נגזר בהם על הנאשם עונש מאסר. תיקים אלה הועברו אל קציני המבחן שטיפלו בתיק בעבר, לצורך עריכת בדיקה: האם הם היו משנים את המלצתם וממליצים על עונש מש"ק אם היתה בנמצא אפשרות כזו. **חשוב להדגיש כי בדיקה ראשונית זו נערכה על מדגם לא גדול מאוד של תיקים, ועל כן קשה להסיק ממנה מסקנות חד משמעיות. ואולם, ממצאי הבדיקה הראו כי לגבי 41.5% מכלל הנבדקים סברו קציני המבחן כי היו ממליצים על חלופת מאסר של מש"ק. מתוכם 33% עם טיפול, 8.5% ללא צורך בטיפול**⁵⁴.

ברי כי בחינה זו משקפת את עמדתו של שירות המבחן כגורם ממליץ בלבד, והיא משקפת בחינה שנערכה בדיעבד, להבדיל משיקול הדעת המופעל "בזמן אמת". עם זאת, סברו רוב חברי הצוות כי מכיוון שבדיקת שירות המבחן מצביעה על אחוזים גבוהים של מעבר פוטנציאלי מהמלצה על עונש מאסר או הימנעות מהמלצה, להמלצה על מש"ק, הרי שגם אם בפועל שיעור ההמלצות יהיה נמוך יותר, עדיין נותרת אוכלוסיית יעד בהיקף לא מבוטל. זאת, גם בשים לב לכך שבדיקה זו כוללת רק את שינוי ההמלצות של שירות המבחן עצמו. לכך יש להוסיף אחוז מסויים של המקרים שבהם שירות המבחן אמנם המליץ על חלופה שיקומית, אולם זו לא אומצה על ידי התביעה ובית המשפט, ועל כן הנאשם נשלח בכל זאת לעונש מאסר. ניתן להניח שגם מתוך אוכלוסיה זו, אשר מלכתחילה עשויה היתה להתאים לחלופה שיקומית, יהיה נתח נוסף אשר לגביו יסבור בית המשפט כי חלופה עונשית של מש"ק עשויה לספק את המענה המתאים, במקרים שבהם קודם לכן היה גוזר עונש מאסר. נוכח האמור, סברו רוב חברי הצוות כי יש לראות באמצעי ענישה זה ככזה שיש לו היתכנות החליף עונשי מאסר ביחס לקבוצה לא מבוטלת של אסירים.

הצעה חלופית למודל עונש המש"ק

בנוגע לחלק מן הנושאים המפורטים לעיל, בנוגע למתווה המוצע לעונש המש"ק, סברו נציגי הסניגוריה הציבורית, פרופ' גזל-אייל, ומשרד האוצר, כי יש להמליץ על מודל בעל מאפיינים שונים, בהיבטים שיפורטו להלן (**החלופה השניה**):

יחס המרה בין משך המש"ק למשך המאסר אותו הוא מחליף

גם לשיטת חברי הצוות האמורים, יש צורך בישראל לפתח עונש של משמורת בקהילה כחלופה למאסרים לתקופה קצרה ובינונית, ועונש המסתמך על פיקוח אלקטרוני על תנועותיו של הנידון יכול להשיג מטרה זו. עונש המש"ק יכול לסייע רבות בצמצום המועדות וצמצום נזקי המאסר. כך, הטלת מש"ק, במקום מאסר, על נאשם המפרנס את משפחתו יכולה לצמצם מאוד החשש שהענישה תדרדר עוד ילדים ומשפחות לעוני ולפשיעה, שכן במקרים המתאימים ניתן לאפשר לנידון להמשיך לעבוד בתקופת המש"ק. בדומה, מש"ק יוכל לשמש כלי לטיפול בנידון ולשיקומו בקהילה, ויכול לחסוך מהחברה את ההשפעה הקרימינוגנית של מאסרים קצרים ובינוניים, ובדרך זו לצמצם את הפשיעה. עונש המש"ק דרוש גם לנידונים שמבחינת חומרת מעשיהם ניתן היה להטיל עליהם עבודת

⁵⁴ פירוט ממצאי הבדיקה מצורף לדו"ח ומסומן כנספח ד'.

שירות אולם מטעמים אחרים לא ניתן להטיל עליהם עונש זה. בקבוצה זו ניתן לכלול את הנידונים הזקוקים להליכי טיפול ושיקום אינטנסיביים שלא ניתן לקיים במקביל לעבודת שירות, נידונים שלא רכשו במהלך חייהם הַרְגָּלִים שמאפשרים עבודה יום יומית סדירה, נידונים שלא ניתן למצוא מעסיק המעוניין להעסיק ולפקח עליהם וכן נידונים שיש צורך לאפשר להם להמשיך לעבוד במקום עבודתם כדי לפרנס את משפחתם. לכל המקרים האלו, ולמקרים רבים נוספים יש מקום לפתח חלופה של מאסר לנשיאה במשמורת בקהילה. עם זאת, קיימת מחלוקת לגבי מספר מרכיבים מרכזיים ביחס למאפייניו של עונש זה.

בהתאם למודל שהוצג לעיל, מטרת עונש המש"ק היא לשמש "כתחליף לעונש מאסר בבית סוהר, במטרה לאפשר לנאשמים רבים יותר לרצות את עונשם בקהילה, במקרים המתאימים, על כל התועלות הכרוכות בכך לנאשם ולחברה, מבלי להתפשר על עקרון ההלימה כעקרון המנחה בענישה, בהתאם לסעיף 40 לחוק העונשין. [ההדגשות במקור]"

אין מחלוקת לגבי מטרה זו, אולם לעמדת חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה, המודל המוצע לא ישיג אותה, והוא לוקה במספר מרכיבים נוספים שיכולים להכשילה. בתמצית, סבורים חברי צוות אלה כי: (1) המש"ק במתכונת המוצעת בחלופה הראשונה יישמש בעיקר כחלופה לעונשים אחרים ולא לעונש מאסר ובכך יביא להרחבה ניכרת של רשת הפיקוח ולהגדלת עלויות מערכת הענישה. (2) המש"ק במתכונת זו יחתור תחת עקרון ההלימה, המחייב לשמור על יחס בין חומרת מעשה העבירה לתגובה העונשית, שכן בהיעדר התחשבות בתקופות המעצר, חומרת הנטל על הנידון תהיה תלויה בעיקר בשאלה אם היה בידו להציג חלופה למעצר, ולא בחומרת המעשה. (3) המש"ק במתכונת זו יהיה מסורבל מאוד להפעלה והליכי ההפקעה שלו יהיו סבוכים, באופן שיכשיל את השימוש בו כחלופה.

מטעמים אלו מציעים חברי הצוות המצדדים בחלופה זו הסדר חלופי הכולל את המרכיבים הבאים: עונש המש"ק יהווה עונש מאסר (בדומה, במידה מסוימת, לעבודת שירות) כאשר יום מאסר יומר ביומיים מש"ק, כדי לשמור על עקרון ההלימה ועל הנכונות של השופטים לראות בו תחליף אמיתי למאסר. ככלל, בתי המשפט יונחו להורות כי מאסר לתקופה שאינה עולה על שנה ושלא נישאת בעבודת שירות, תינשא במש"ק אלא אם יש נימוקים שלא לעשות זאת (כגון מסוכנותו של הנידון, חשש כי הוא יפר את הוראות המש"ק, סירובו לשתף פעולה עם הממונה על המש"ק או שירות המבחן וכיוצ"ב). כדי להבטיח שהמש"ק יוכל להחליף גם מאסרים של שנה ניתן יהיה להטיל מש"ק לתקופה של עד שנתיים. כמו כן, תקופות בהן שהה הנידון במעצר (רגיל ובפיקוח אלקטרוני) יקוזזו מתקופת המש"ק, בהתאם למשך התקופה וסוג המעצר (מעצר רגיל ביחס של 1:2 ומעצר בפקא"ל ביחס של 1:1). היחידה לשחרור ממאסרים קצרים תוסמך לשחרר על תנאי את מי שנשא שני שלישים מתקופת העונש שנגזרה עליו. הפיקוח על הנידון בזמן השחרור על-תנאי יעשה על ידי שירות המבחן ולא על ידי רש"א כדי ליצור רצף טיפולי. כמו כן, מי שנדון למש"ק ייחשב אסיר, ובמקרה של הפרה יוכל הממונה על המש"ק, בהחלטה מנהלית, להורות כי הנידון ישא את יתרת עונשו בבית הסוהר, כדי להבטיח שהטיפול בהפרות יהיה פשוט ואפקטיבי. הנידון יוכל להגיש עתירת אסיר כנגד החלטה זו של הממונה, בדומה לעובד שירות שהוחלט על הפסקה מנהלית של עבודתו. להלן פירוט ההצעה:

(1) **המש"ק והרחבת רשת:** לשיטת חברי הצוות המצדדים בחלופה זו, הניסיון בעולם מלמד כי עונשים בחומרה בינונית שאומצו בלי מנגנונים מיוחדים המבטיחים שהם יחליפו כליאה, החליפו בעיקר עונשים אחרים במקום להחליף מאסרים.⁵⁵ גם הניסיון מחלופות למאסר בארץ מוביל לתוצאה דומה. כך, בשנות החמישים אימץ המחוקק הצעה לאפשר לבית המשפט לקבוע כי מאסר שהוטל על אדם יהיה על תנאי, כחלופה למאסר בפועל. מטרות המאסר על תנאי, כפי שעלו מהליכי החקיקה, כללו את השאיפה לצמצם את הצפיפות בכלא, הצורך להימנע מהטלת מאסרים קצרים והרצון ולאפשר עונש מידתי יותר בעיקר למי שהורשעו לראשונה.⁵⁶ גם נוסח הסעיף הבהיר כי על בית המשפט להחליט בשלב ראשון אם להטיל מאסר, ורק אם הוחלט להטיל מאסר הוא רשאי להורות שהמאסר יהיה על תנאי.⁵⁷ ואכן, בתחילת הדרך נראה היה שהמאסר על תנאי אכן משיג את מטרתו ומחליף מאסרים בפועל.⁵⁸ אולם בחלוף הזמן התברר כי שופטים לא מתייחסים אליו עוד כחלופה למאסר, ואף מוסיפים אותו כענין שבשגרה כמעט לכל עונש אחר, עד כי כיום אין מדובר עוד בחלופה למאסר בפועל.⁵⁹ בדומה, עונש עבודת השירות נועד להוות חלופה למאסרים, ולא לעונשים קלים יותר. גם כאן, המחוקק קבע מפורשות כי רק אם בית המשפט הטיל עונש מאסר, הוא רשאי לקבוע כי הנידון ישא את עונש המאסר בעבודת שירות.⁶⁰ וגם כאן, למרות שהמחוקק נקט מספר אמצעים כדי להבטיח שהעונש ישמש כמאסר ולא כחלופה לעונשים קלים יותר, המחקר מראה כי עבודת שירות החליפה בעיקר עונשים אחרים.⁶¹ באותם מקרים בהם נדרשו בתי המשפט להחליף עונש עבודת שירות שהוטל בעונש מאסר בכלא, הם הבהירו שתקופת המאסר בכלא ההולמת את חומרת העבירות, קצרה בהרבה מתקופת המאסר בעבודת שירות שתחשב הולמת. בניגוד להנחיית המחוקק לפיה משך המאסר לא ישתנה אם הנידון נושא אותו בעבודת שירות, בתי המשפט קבעו למעשה יחס המרה של 1:2 או 1:3 בין עבודת שירות למאסר בכלא.⁶² קביעה של יחס

⁵⁵ ראו הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים – דין וחשבון (2015) בעמ' 62-63.
⁵⁶ ראו Emanuelle and Gazal Ayal לעיל הערה 6, בעמ' 115.

⁵⁷ ראו סעיף 52 לחוק העונשין.

⁵⁸ Leslie Sebba, Penal Reform and Court Practice: **The Case of the Suspended Sentence**, in STUDIES IN CRIMINOLOGY 133, 135 (Israel Drapkin ed., 1969)

⁵⁹ להתפתחות ההיסטורית שהובילה לתוצאה זו ראו בפירוט Emanuelle and Gazal Ayal לעיל הערה 6.

⁶⁰ סעיף 51 לחוק העונשין.

⁶¹ ראו בלהה שגיב, **ריצוי מאסר בעבודת שירות – כמודל לחלופה למאסר** עמ' 252 – 250 חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית בירושלים – הפקולטה למשפטים (1997).

⁶² ראו לדוגמה רע"פ 1913/20 **אלמקייס נ' מדינת ישראל** (18.03.2020) (עונש של ששה חודשי עבודת שירות הוחלף בשלושה חודשי מאסר בכלא); עפג (ת"א) 60751-12-15 **מדינת ישראל נ' מזרחי** (20.07.2016) (החלפת שלושה חודשי עבודת שירות בחודש מאסר בכלא בנימוק כי "בכך אנו נותנים ביטוי לפער שבין ריצוי מאסר בדרך של עבודת שירות לבין ריצוי מאסר מאחורי סורג ובריח"); עפ"ת 25366-03-16 **ברבי נ' מדינת ישראל**, 5 (22.06.2017) (קביעת יחס המרה דומה בנימוק כי "8 שעות עבודה ביום בהן מוגבלת חירותו של עובד השירות מתמטית הן שליש משעות היום בו מוגבלת חירותו של האסיר בבית הסוהר"); ת"פ 18158-01-14 **מדינת ישראל נ' פלוני** (30.03.2017) (לבקשת הנאשמים הוחלף עונש מאסר של ששה חודשים בעבודת שירות, בשלושה חודשי מאסר בכלא). לדיון בסוגיה ראו גם רע"פ 483/14 **אמסלם נגד מדינת ישראל** (15.7.2014). להרחבה ראו Nevine Emmanuel & Oren Gazal-Ayal, **Suspended Sentences and Service Labor in Israel—From Alternatives to Imprisonment to Net-Widening**, 82(1) Law & Contemp. Probs. 111, 131-132 (2019).

בפסק הדין שניתן לאחר תיקון חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, קיבל בית המשפט המחוזי את הערעור וקבע כי המערערת תישא עונש של 9 חודשי עבודת שירות חלף 7 חודשי מאסר בפועל (עפ"ת (מחוזי מרכז-לוד) 71239-12-18 **ליבה נ' מדינת ישראל** 5 (02.07.2019)). לדחיית התפילה שבחוק השוללת יחס המרה ראו גם הנחיית פרקליט המדינה קובעת שנשיאת העונש בעבודת שירות מחייבת תקופת מאסר ארוכה יותר ("עונש של ארבעה חודשי מאסר של ממש אינו שקול לארבעה חודשי עבודת שירות, ובמקרים רבים גם לא לששה חודשי עבודת שירות. עם זאת, ייתכן שתקופה ארוכה יותר של עבודת שירות תוכל להוות חלופה הולמת לעונש מאסר קצרים שכאלה. במקרים המתאימים, יש אפוא לדרוש מאסר בעבודת שירות לתקופה ארוכה שכוז. "הנחיית פרקליט המדינה" 9.19 **מדיניות התיבה בענין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על ששה חודשים**" (26.03.2019)).

המרה זה בלא הוראה בחוק פגעה בעקרון ההלימה. כך נאשם שנמצא ראוי לעונש מאסר של חודשיים או שלושה נדון לששה חודשי עבודת שירות, ואם אותו נאשם לא התייצב לנשיאת העונש בעבודת שירות הוא נשלח לששה חודשי מאסר בבית הסוהר, תקופה ארוכה מזו ההולמת את חומרת מעשיו. שליחתו של הנאשם לתקופה ממושכת כזו, בניגוד לדרישות ההלימה, פוגעת גם בניסיון לצמצם את השימוש במאסרים קצרים. המסקנה מהאמור לעיל היא כי חלופה חדשה למאסר תשיג את מטרתה – להחליף מאסרים – אלא אם ינקטו אמצעים שיבטיחו כי בתי המשפט יראו בעונש חלופה אמיתית והולמת לעונש המאסר, ויונחו להעדיפה מקום בו היא מקיימת את עקרון ההלימה.

כדי לצמצם את החשש מהרחבת הרשת יש לשנות, על פי החלופה השניה, מספר מרכיבים בעונש המש"ק. ראשית, יש לקבוע כי עונש המש"ק הוא עונש מאסר שרק נשיאתו נעשית באמצעי חלופי (כפי שנעשה בעבודות שירות). בהיעדר קביעה כזו העונש דומה יותר לצו מבחן, שהפרתו מחייבת גזירת דין מחדש, ואף מבחינה סמלית אין במאפייניו מרכיבים המלמדים כי הוא למעשה תחליף למאסר מאחורי סורג ובריא. שנית, נוכח הניסיון המלמד כי עבודת שירות לרוב לא מחליפה מאסרים בפועל, יש לקבוע כי תקופת המאסר המתאימה למקרה תומר בתקופת מש"ק שמשכה כפול. כך, מקום בו החליט בית המשפט להטיל על הנאשם מאסר של תשעה חודשים הוא יקבע שהמאסר ינשא במש"ק לתקופה של שנה וחצי. הקביעה כי נשיאת יום מאסר תיעשה ביומיים של מש"ק תקטין מאוד את החשש שבתי המשפט יראו במש"ק עונש קל מידי, שאינו הולם חלופה למאסר. קביעה כזו של יחס המרה בין מש"ק למאסר בבית הסוהר נדרשת גם לאור עקרון ההלימה. עונש המש"ק מכביד מאוד על הנידון, אבל אין מדובר בהכבדה הדומה לעונש המאסר, ולכן הכפלת תקופת המש"ק ביחס לתקופת המאסר ההולמת את חומרת המעשה, מבטיחה שגם עונש המש"ק יעמוד בדרישות עקרון ההלימה. יחס המרה של 2:1 תואם את תפיסת החוק והפסיקה באשר ליחס בין מעצר בפיקוח אלקטרוני ומעצר במתקן כליאה,⁶³ ובשל קווי הדמיון בין מש"ק למעצר בפיקוח אלקטרוני, ובין מעצר למאסר, נראה שנכון לאמץ יחס המרה זה גם בהקשר הנוכחי.

שלישית, מוצע כי ככלל, מקום בו גזר בית המשפט מאסר לתקופה שאינה עולה על שנה, ולא החליט על נשיאת המאסר בעבודת שירות, הוא יורה על נשיאת המאסר במש"ק. הוראה כזו תסייע גם כן לצמצם את החשש שהמש"ק לא יחליף מאסרים. כמובן שלבית המשפט יותר שיקול הדעת שלא להמיר את המאסר במש"ק במקרים המתאימים. כך, נאשמים שיש חשש שיפרו את הוראות המש"ק, נאשמים מהם נשקפת מסוכנות שלא ניתן להפחיתה באמצעות מש"ק באופן מספק, נאשמים שאין להם מקום מתאים בישראל לקיים את צו המש"ק וכיו"ב ידונו גם לאחר אימוץ ההצעה למאסרים קצרים בבתי הסוהר.

⁶³ ראו בש"פ 4206/16 **מדינת ישראל נ' טחימר** (פורסם באר"ש, 3.11.2016) (נקבע בדעת רוב כי כאשר מדובר ב"מעצר מעורב" – הכולל מעצר מאחורי סורג ובריא ומעצר בפיקוח אלקטרוני – חישוב ימי המעצר יהיה לפי יחס המרה של 1:1, כלומר, יום מעצר מאחורי סורג ובריא "שקול" ליומיים מעצר באיזוק אלקטרוני). ראו גם בש"פ 6649/16 **מדינת ישראל נ' פישר** (פורסם באר"ש, 22.11.2016). ראו גם סעיף 60 לחוק המעצרים שכותרתו "שחרור באין משפט" נקבע יחס המרה של 2:1 בין שני סוגי המעצרים. יחס המרה דומה נקבע בסעיף 61 לחוק המעצרים שכותרתו "שחרור באין הכרעת דין או גזר דין".

אולם החובה לנמק את ההחלטה שלא להורות על מש"ק תסייע להבהיר כי מש"ק (בתוספת יחס ההמרה) חמור כמו מאסר בבית סוהר אותו הוא מחליף.

לשיטתם של חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה, קביעה כי המש"ק הוא דרך לנשיאת עונש מאסר בשילוב עם יחס המרה הקבוע מפורשות בחוק, תסייע לשופטים לראות בו חלופה אמיתית למאסר, שמקיימת את עקרון ההלימה, ובמקביל תאפשר הליך טיפולי טוב, תסייע לצמצום נזקי המאסר (באמצעות האפשרות לחייב טיפול ממושך בזמן המש"ק, לאפשר לנידון להמשיך לפרנס את משפחתו בתקופה זו, ולצמצם את האפקט הקרימינולוגי של המאסר), ותסייע לצמצום עלויות מערכת הענישה.

יצוין כי לעמדת חברי הצוות המצדדים במודל המש"ק כמתואר בחלופה הראשונה, וכן לעמדת שירות המבחן, אין מקום להמלצה זו. אמנם, יש חשיבות לכך שיעשה שימוש מתאים בעונש המש"ק לגבי נידון אשר ניתן לגזור עליו עונש זה בהתאם לכלל תכליות הענישה, ובהם עקרון ההלימה, ולנסיבותיו האישיות. **אולם אין לראות בעונש זה ברירת מחדל אשר יש בה כדי להחליף את כלל עונשי המאסר של עד שנה אחת. בעבירות מסוימות בשים לב לחומרתן או לנסיבותיהן, וכן לגבי נאשמים מסויימים – עונש מאסר בפועל, גם אם לתקופה לא ארוכה, עשוי להיות העונש המתאים וההולם ביותר, ואין מקום לקבוע הוראה על פיה מצבים אלה יהוו חריג במסגרת הפעלת שיקול דעתו של בית המשפט, אלא על בית המשפט לגזור את העונש המתאים וההולם, בכל מקרה לפי נסיבותיו, ובהתאם להבניית שיקול הדעת השיפוטי בעניין זה על ידי המחוקק. מכל מקום, הצעה זו, מבקשת לשנות תפיסות יסוד המקובלות כיום ונראה שהיא אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה כפי שקבועים בחלק הכללי של חוק העונשין. ככל שיוחלט לדון בהצעה יהיה מקום לעשות כן תוך ליבון מעמיק של ההיבטים השונים הכרוכים בה ושל השלכותיה, בין היתר בעזרת סקירה השוואתית. נושא זה חורג ממנדט הצוות ובחינה וליבון כאלה לא נעשו במסגרת עבודתו.**

(2) **המש"ק ועקרון ההלימה:** לעמדת חברי הצוות האמורים, מבנה העונש המוצע בחלופה הראשונה יביא לפגיעה בעקרון ההלימה. ההימנעות מקביעת יחס המרה אחיד בין העונש לבין מאסר, וההימנעות מהתחשבות בתקופה בה היה הנידון במעצר בכלא או באיזוק אלקטרוני בקביעת תקופת המש"ק יובילו לכך שמעשים בחומרה דומה יזכו למענה עונשי שונה מאוד זה מזה. כך, לפי חלופה זו, אם חומרת מעשה העבירה של שני נאשמים דומה העונש שיוטל עליהם אחרי גזר הדין יהיה דומה, גם אם אחד מהם שהה במעצר (רגיל או בפקא"ל) למשך תקופה ארוכה והשני לא. כיום, כאשר מטיל בית המשפט עונש מאסר, הוא נוהג לקזז מתקופת המאסר את התקופה בה שהה שנידון במעצר בשל אותה עבירה, שכן מאפייני המעצר דומים מאוד למאפייני המאסר. בדומה, עונש המש"ק דומה מאוד במאפייניו למעצר בפיקוח אלקטרוני (ולמעשה האחרון אף מכביד ממנו שכן יציאה מהבית של עצור בפקא"ל לצרכי טיפול ועבודה מוגבלת הרבה יותר). לפיכך הטלת עונש דומה על מי שכבר שהה כעצור תקופה ממושכת ולמי שלא, פוגעת בעקרון השוויון. בדרך זו משך הזמן בו היה הנאשם נתון לפיקוח אלקטרוני מושפע בעיקר משיקולים שאינם קשורים לעקרון ההלימה – כגון יכולתו של הנאשם להציג חלופות שיבטיחו את מטרת המעצר. לפי

החלופה הראשונה, אם נאשם אחד היה עצור בפיקוח אלקטרוני כחצי שנה ונגזר עליו מש"ק למשך שנה, הוא יהיה נתון בפיקוח אלקטרוני למשך שנה וחצי. נאשם אחר שביצע עבירה בחומרה דומה ולא היה עצור כלל, יהיה בפיקוח כזה רק שנה. אין מדובר רק בפער אקראי. נאשמים מקבוצות אוכלוסיה חזקות יותר נעצרים פחות, הן בשל סוג העבירות אותם הם מבצעים והן בשל יכולתם להציג חלופות טובות למעצר שימנעו את מסוכנותם או ישיגו את מטרות המעצר האחרות. התוצאה היא שהצעה זו תביא להכבדה משמעותית דווקא על נידונים מקבוצות מוחלשות, ותקל על נידונים מקבוצות אוכלוסיה חזקות יותר, בניגוד לעקרון השוויון ולדרישת ההלימה.

כנגד עמדה זו, נטען שקיזוז תקופות המעצר מעונש המש"ק עלול לאיין את תקופת המש"ק הקצרה, כי פעמים רבות לא תשאר בפועל תקופת מש"ק נפרדת מתקופת המעצר, וכך, לדעה זו, תישמט הקרקע מתחת למשקלו העונשי של עונש זה. אולם לדעת חברי הצוות המצדדים בחלופה השנייה, ההצעה המוצעת כאן נותנת מענה לקושי זה. ראשית, ההמרה של כל יום מאסר ביומיים מש"ק והאפשרות להטיל מש"ק למשך שנתיים לכל היותר (במקום למשך שנה או שנה וחצי) יותירו במרבית המקרים תקופת מש"ק משמעותית גם לאחר קיזוז תקופות המעצר. שנית, באותם מקרים (מעטים יחסית) בהם תקופת המש"ק שתיקבע תחפוץ את תקופת המעצר בפיקוח אלקטרוני, לא תהיה הצדקה להטלת מש"ק נוסף (מעבר לתקופה שכבר נישאה במסגרת המעצר), כפי שכיום נאשם שעונשו נגזר למאסר השווה לתקופת מעצרו משתחרר ביום מתן גזר הדין. כך, אם אדם היה עצור בפיקוח אלקטרוני במשך שנה ובתום השנה נגזר דינו לשנה של מש"ק, בהתאם לחומרת מעשה העבירה שביצע, הוספת שנה של מש"ק מעבר לשנה בה הוא היה במעצר בפיקוח אלקטרוני תחמיר איתו מעבר למותר על פי עקרון ההלימה. אמנם במקרה כזה לא ניתן יהיה לנצל את המש"ק להליך טיפולי, אך אין מקום להגביל את חירותו של אדם מעבר לנדרש על פי עקרון ההלימה רק לצרכים טיפוליים. במקרה כזה ניתן לצרף צו מבחן לתקופה שלאחר המש"ק לצורך הליכי הטיפול והשיקום, אך בלי להוסיף לו את המרכיב העונשי של המש"ק. לאור יחס ההמרה האמור, ככל שהנידון היה במעצר במתקן כליאה לפני גזירת הדין, תקוזז, ככלל, תקופת המעצר ביחס של 1:2 מתקופת המש"ק שתיגזר לו. עם זאת, יש לציין כי בכל מקרה מוצע שלבית המשפט תהיה סמכות במקרים המתאימים להימנע מקיזוז תקופות מעצר (רגיל ובפיקוח אלקטרוני) או לקזזם חלקית, בדומה לסמכות הקיימת כיום שלא לקזז תקופות מעצר מתקופת המאסר.

(3) **יעילות ופשטות הפעלה:** על פי החלופה הראשונה, במקרה של הפרת המש"ק יוכל הממונה להורות על הפסקת המש"ק והעברת הנידון למאסר שמשכו שווה ליתרת המש"ק. לפי שיטה זו, החלטה זו תיבחן על ידי בית המשפט שגזר את הדין של הנידון, והוא יהיה רשאי לאשר את החלטה, לבטלה, או לשנותה. מדובר בהצעה להליך ייחודי שבו בית המשפט שגזר את הדין נדרש לבחון סבירות ומידתיות של החלטה מנהלית, אך גם רשאית להחליט על שינוי החלטה. אמנם יש טעם בטענה שאין להסתפק בביקורת שיפוטית באמצעות עתירה מנהלית – בשל ההשלכות הקשות של המרת המש"ק במאסר ביחס של 1:1, אך הבחירה בהליך כלאיים בין ביקורת כזו לבין הליך גזירת דין פלילי מעוררת שורה של סוגיות משפטיות ייחודיות שבלי ספק יגזלו זמן שיפוטי. בנוסף, מדובר בהליך מסורבל. כל

החלטה של הממונה תיבחן מחדש בבית המשפט. הסמכת בית המשפט שגזר את דינו של הנאשם, לשנות את החלטת הממונה (ולכן למשל לקבוע עונש מאסר חדש במקום תקופת המש"ק שנותרה) יחייבו דיון מקיף שאינו שונה משמעותית מגזירת דין מחדשת, בכל מקרה של הפסקה מנהלית. למעשה, על פי המצדדים בחלופה הראשונה, רק בית המשפט (ולא הממונה) יהיה רשאי להתאים את המאסר למקרה, ולהבטיח תגובה מידתית. לדוגמה, נאשם שנדון לשנה וחצי מש"ק, ואחרי חצי שנה הוחלט על הפסקת עונשו, יישלח בשלב ראשון לשנה לריצוי בבית הסוהר על ידי הממונה. בהנחה שהעונש שנגזר על הנדון במקור (שנה וחצי מש"ק) נקבע לפי עקרון ההלימה, הותרת החלטת הממונה בעינה (שמשמעה חצי שנה מש"ק ועוד שנה בבית הסוהר) תוביל לעונש כבד יותר מזה המותר לפי עקרון ההלימה. לכן בית המשפט יידרש, בכל מקרה כזה, לבחון מחדש את העונש, בהליך שיפוטי ארוך שיחייב השקעת משאבי זמן רבים של התביעה, הסניגוריה ובית המשפט. כיוון שלבית המשפט סמכות לקבל גם החלטה חדשה, יש להניח שגם מנגנון הערעור יופעל פעמים רבות.

קביעת יחס ההמרה כמוצע לפי חלופה שניה זו, פותרת קושי זה, לדעת חברי הצוות הנזכרים. סמכות הממונה להורות על הפסקה מנהלית אינה מחייבת דיון שיפוטי, שכן, בזכות יחס ההמרה, ההפסקה המנהלית לא מחמירה משמעותית בעונש ולכן אינה פוגעת בעקרון ההלימה. מטעם זה אין צורך בהליך חדש ויחיד מסוגו, בפני בית המשפט שגזר את הדין. על פי הצעה זו ביקורת שיפוטית על החלטת הממונה תיעשה רק אם הנידון יבקש זאת במסגרת עתירת אסיר, ולא בכל מקרה. עתירת האסיר תידון על פי כללי המשפט המנהלי (בלי צורך לפתח הליך ייחודי שחציו פלילי וחציו מנהלי), ובית המשפט יידרש רק להחליט אם הוא מאשר את החלטת הממונה להמיר את תקופת המש"ק במאסר ביחס של 2:1, או מבטלה. לבית המשפט לא תהיה סמכות לבחון את משך המאסר שיחליף את המש"ק שהופסק, ולכן גם במקרים בהם תוגש עתירה כזו, ההליך בה יהיה פשוט הרבה יותר. זאת ועוד, יש להניח גם כי נידונים רבים יבחרו שלא לעתור מכיוון שיחס ההמרה מבטיח עונש מאסר מידתי בעקבות ההפרה, ולא החמרה בלתי מידתית ביחס לעונש המש"ק שהוטל עליהם.

מטעמים אלו מציעים חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה, לקבוע כי בית משפט שגזר על נאשם מאסר בפועל לתקופה שאינה עולה על שנה, ולא מצא להורות כי הנידון ישא את עונשו בעבודת שירות, יורה שהנידון ישא את עונשו במש"ק אלא אם מצא שאין להורות כך מטעמים שירשמו. משך המש"ק יהיה כפול מתקופת המאסר שנגזרה. מתקופת המאסר שנגזרה (לפני המרתה למש"ק) יקוזזו כמקובל ימי המעצר, וכן מחצית מימי המעצר בפיקוח אלקטרוני, אלא אם מצא בית המשפט שאין לקזז תקופה זו, כולה או חלקה, מטעמים שירשמו. הפר הנאשם את צו המש"ק רשאי הממונה על המש"ק להורות על הפסקה מנהלית של עונש המש"ק ונשיאת מחצית מיתרת העונש בבית הסוהר. היחידה לשחרור ממאסרים קצרים רשאית להורות על שחרורו על תנאי ממאסר של אסיר הנושא עונש מאסר במש"ק בחלוף שני שלישים מתקופת המאסר.

להלן התייחסות קצרה של חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה, למספר קשיים אפשריים בהצעה או מרכיבים שלא נדונו לעיל:

1. **מש"ק ממושך מדי** – ההמלצה המפורטת בחלופה הראשונה היא להגביל את משך המש"ק לתקופה של שנה, או במקרים חריגים – שנה וחצי, מכיוון שהניסיון בעולם מלמד על הקושי של נאשמים לשאת בעונש מש"ק ממושך יותר. מוסכם כי מש"ק ממושך מטיל על הנידון נטל משמעותי, ולכן יש להיזהר מגזירת תקופות מש"ק ממושכות מדי. עם זאת, גם בסוגיה זו, נראה כי חלופה זו מעוררת קושי קטן יותר מהמודל המפורט לעיל בחלופה הראשונה.

ראשית, דווקא לפי אותו המודל יש חשש שנאשמים יידרשו לתקופות ארוכות מדי בפיקוח אלקטרוני. כיום החוק מתיר לעצור נאשם עד תום ההליכים בפיקוח אלקטרוני למשך שנה וחצי,⁶⁴ ואף מאפשר הארכת תקופה זו באישור שופט של בית משפט עליון. מודל המש"ק המפורט לפי החלופה הראשונה מאפשר להטיל על נאשם ששהה במעצר בפיקוח אלקטרוני תקופה ממושכת מש"ק של שנה נוספת, ובדרך זו לחייבו לפיקוח אלקטרוני אף לתקופות של למעלה משנתיים. לפי המודל המוצע כאן, בזכות קיזוז תקופות המעצר, ותקופות המעצר בפיקוח אלקטרוני, במרבית המקרים המְשֻׁקֵּד הכולל לשהייה בפיקוח האלקטרוני (במעצר ומש"ק) יצומצם.

שנית, כיום הרוב המכריע של הנאשמים שנדונים למאסר, גם מאסר לתקופות קצרות, שהו במעצר קודם לגזר הדין. כך, לפי נתוני שב"ס, משך המעצר הממוצע של מי שנדונו למאסרים של 6 עד 12 בשנת 2017 היה 112 ימים (כמעט שלושה חודשים), ושל מי שנדונו למאסר של 12 עד 18 חודשים, 154 ימים (למעלה מארבעה חודשים).⁶⁵ קיזוז תקופת מעצר של שלושה עד ארבעה חודשים ממי שנדונו לשנת מאסר אחת, יביא לכך שיהיה צורך להמיר למש"ק רק 8 עד 9 חודשי מאסר (דהיינו משך המש"ק יעמוד על 16 עד 18 חודשי מש"ק). אם האסיר יהיה ראוי לשחרור ייתכן שהוא ישוחרר מהמש"ק כבר בחלוף שנה. אמנם ישנם אסירים, לא רבים, שנדונים למאסר של שנה בלא ששהו במעצר לפני גזר דינם. עם זאת, בממוצע אסירים אלו בדרך כלל משתייכים לקבוצות חזקות מעט יותר מאסיר ממוצע ולכן יוכלו, במרבית המקרים, להתמודד גם עם עונש מש"ק ממושך.

שלישית, המודל המוצע בחלופה הראשונה אינו כולל אפשרות לשחרור מוקדם של נידונים למש"ק. ההסדר ההוליסטי המוצע כאן, ולפיו יום מאסר שווה בחומרתו ליומיים של מש"ק, מחייב כי ניתן יהיה לשחרר על תנאי גם את אסיר שנושא מאסרו במש"ק. בדרך זו גם במקרים המעטים בהם נאשם שלא היה עצור לפני גזר דינו וידון לשנת מאסר אותה הוא ישא באמצעות שנתיים מש"ק, המש"ק יכול שיהיה קצר יותר, והנאשם יוכל להשתחרר בתנאים לאחר כשנה וארבעה חודשים.

רביעית, ניתן להתאים את היקף המגבלות של המש"ק גם למשכו, ולקבוע בגזר הדין או בהחלטות מאוחרות יותר כי היקף המגבלות יותאם לצרכי השיקום של הנאשם, באופן שיקטין את החששות מהטלת עונש שלא ניתן לעמוד בו.

⁶⁴ ראו סעיף 61 לחוק המעצרים.
⁶⁵ ראו עדי תויראור וקתרין בן-צבי, **התפלגות אורכי מאסר – דוח נשפטים לשנת 2017 ובחינת השפעת השחרור המנהלי** ענף מחקר, שירות בתי הסוהר (2018).

חמישית, גם אלמלא היה בכל הנימוקים לעיל כדי להפחית את החששות ממש"ק ממושך מדי, סבורים חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה כי לא היתה הצדקה לוותר על חלופה זו רק מהטעם הזה. כך, ניתן לקבוע בחוק כי בית המשפט לא יורשה להטיל עונש מש"ק שמשכו לאחר גזר הדין (ולאחר קיזוז תקופות המעצר) עולה על שנה וחצי. יובהר כי לפי גישה זו אין הצדקה להוראה כזו, אך אימוץ ההצעה כאן עם הוראה זו עדיין עדיף על פני אימוץ הצעת הרוב.

2. **מש"ק למעשי עבירה חמורים יותר** – אחד החששות שעלו בדיוני הצוות נגע לצורך להשתמש במש"ק במקרים בהם חומרת מעשה העבירה על נסיבותיו מצדיקים עונש מאסר ממושך יותר משנת מאסר, אולם נוכח נסיבותיו האישיות של הנאשם או צרכי שיקומו, נכון יותר להימנע ממאסר ולהטיל עליו מש"ק. לכאורה, המודל המוצע בחלופה הראשונה מאפשר שימוש במש"ק גם במקרים אלו כיוון שאין מדובר בעונש שמחליף מאסרים של שנה לכל היותר כמוצע כאן. עם זאת, לדעת חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה, גם שיקול זה אינו מצדיק לעמעם את חומרתו היחסית של עונש המש"ק כפי שעולה, על פי טענה זו, מהחלופה הראשונה. באותם מקרים בהם הנאשם השתקם או יש סיכוי של ממש שישתקם אם יוטל עליו מש"ק, רשאי בית המשפט לקבוע את העונש לפי שיקולי שיקומו (במקום שיקולי ההלימה) ולכן רשאי להטיל עליו מש"ק גם בחריגה ממתחם העונש ההולם, בהתאם להוראת סעיף 40 לחוק העונשין. במקרים בהם עונש המש"ק אינו עומד בדרישת ההלימה (לדוגמה, מכיוון שמתחם העונש ההולם מחייב לפחות שנתיים מאסר), ואין הצדקה שיקומית או הצדקה אחרת בדין לחריגה מהמתחם, אין מקום לאפשר חריגה כזו. ייתכן שהימנעות מהגדרת יחס המרה ברור בין מאסר בבית הסוהר ומש"ק תאפשר לעמעם את חומרת העונש, ולכן תקנה לבית המשפט אפשרות לקבוע שמש"ק חמור מספיק גם בחלופה למאסר ממושך יותר משנה, אולם אין הצדקה לאפשר זאת לאור עקרונות תיקון 113 לחוק העונשין. מכל מקום, הדין כיום המאפשר חריגה מהמתחם למטרות שיקום ומטעמי צדק⁶⁶ ולכן מקנה לבית המשפט גמישות מספקת להטיל עונש מש"ק מקום בו מדובר בעונש המתאים לנסיבות האירוע והנאשם.

3. **מש"ק ועבודות שירות** – טענה אחרת נגד השימוש ביחס ההמרה מתייחסת לחוסר הקוהרנטיות של הצעה זו עם החלופה הקיימת כיום של עבודות שירות. כאמור, החוק קובע למעשה יחס המרה של 1:1 בין מאסר בבית הסוהר לעבודת שירות. כך, לפי סעיף 51ב לחוק העונשין, עונש של עבודת שירות מוטל רק על מי שנגזר עליו עונש של מאסר שאינו עולה על תשעה חודשים. תקופת המאסר בעבודת שירות מחליפה מאסר בכלא לתקופה דומה, ביחס של 1:1. גם במקרה של הפרה והפסקת עבודת השירות, נשלח הנידון לעבודת למאסר השווה לכל תקופת עבודת השירות שנותרה לו. קביעת יחס המרה למש"ק יוצרת מבנה אחר, ויש קושי להצדיקו. עם זאת, כפי שנטען לעיל, גם בעבודת שירות נוצר למעשה יחס המרה שיפוטי, ודווקא הסתירה בין התפיסה השיפוטית לפיה יש יחס המרה כזה, לבין החוק ששלל יחס המרה כזה יוצרת עיוותים, ומחלישה את הקשר בין חומרת מעשה העבירה לבין עוצמת הגבלת החירות על הנאשם ומשכה. לשיטת חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה,

⁶⁶ ע"פ 14/5669 לופליאנסקי נ' מדינת ישראל (29.12.2015).

ייתכן שהפתרון הוא לתקן גם את הוראות החוק העוסקות בעבודת שירות, ולקבוע גם שם יחס המרה כאמור, אך גם בלי תיקון כזה, אין מקום ליצור עיוותים נוספים בהסדר חדש רק כיוון שאלו קיימים במקום אחר.

4. **הכבדה על עבודת היחידה לשחרור ממאסרים קצרים** – טענה נוספת נגד ההסדר מתייחסת לאפשרות לשחרור על-תנאי ממש"ק. הטענה היא כי יחס ההמרה, המקביל יום מאסר ליומיים מש"ק, מחייב לאפשר שחרור מוקדם של מי שנשאו מאסר במש"ק. דרישה זו תטיל נטל מנהלי נוסף על היחידה לשחרור ממאסרים קצרים ועל הגורמים המסייעים לה בהחלטה, ותסרב את השימוש בעונש זה. עם זאת, נטען על ידי המצדדים במודל זה כי ההליך הפשוט והיעיל המתנהל בפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים מבטיח שלא יהיה זה נטל תקציבי ומנהלי משמעותי. בניגוד לוועדת השחרורים, החלטות היחידה מתקבלות באמצעות הליך בכתב, ולראיה כיום יחידה של שלושה סוהרים מנהלת את כל הליכי השחרור של האסירים שנידונו לעונשי מאסר קצרים. מנגד, שלילת האפשרות לשחרור מוקדם תפגע בשיוויון בין אסירים בכלא ואסירים במש"ק ואף עלולה לעודד אסירים לבחור לשאת עונש בבתי הסוהר, דבר שיהיה כרוך בעלויות ישירות ועקיפות גדולות בהרבה. גם במקרה זה ניתן, אם יתברר כי העלויות של ההליכים בפני היחידה לשחרור ממאסרים קצרים גדולות (בניגוד להערכה האמורה), לקבוע הליך שחרור פשוט יותר, כדוגמת ההליך הקבוע כיום בסעיף 151 לחוק העונשין ביחס לקיצור עונש של עבודת שירות. לפי הליך זה בהתאמות הנדרשות, תקופת המש"ק תקוצר בכל מקרה בו יאשרו הממונה וקצין המבחן כי האסיר מילא אחר הוראות צו המש"ק והנחיות קצין המבחן שניתנו בגזר הדין.

לסיכום, סבורים חברי הצוות המצדדים בחלופה השניה כי כדי להבטיח שעונש המש"ק אכן ישמש חלופה למאסרים והשימוש בו יעמוד בעקרון ההלימה, יש לראות בנידון למש"ק כאסיר, ולהתייחס לכל יומיים מש"ק כשקולים ליום מאסר מבחינת חומרת העונש, סוגיית קיזוז תקופות המעצר והמעצר בפקא"ל וההשלכות של הפסקת המש"ק בעקבות הפרה. בלי מנגנונים אלו, סביר להניח שהרחבת הרשת שתיגרם עקב אימוץ עונש תהיה משמעותית בהרבה מהשלכת העונש כחלופה למאסר, ואם נידונים רבים יפרו את צווי המש"ק וישלחו למאסר, ייתכן שאימוץ העונש אף יביא לגידול במספר הכלואים.

עמדת נציגת רש"א:

הרשות לשיקום האסיר מבקשת להצטרף לחלק מן התפיסות המוצגות בחלופה השניה המוצגת לעיל, בכל הנוגע להרחבת השימוש במש"ק כחלופה משמעותית גם למאסרים ממושכים יותר, כמפורט להלן:

עמדתה של רש"א היא כי לצד התועלות המצוינות בדעת המיעוט המאפיינות את עונש המש"ק (פגיעה מזערית בחיי המשפחה והפרנסה, אפשרות להשתלבות בטיפול וכיו"ב), יש מקום להדגיש כי עונש המש"ק יכול להוות חלופה ראויה ואידיאלית לנשים, ובעיקר לאימהות לילדים קטנים. בכך, יימנעו הנזקים הכבדים בהפרדת הילדים מאימם ויתאפשר ריצוי עונש בקהילה תוך מתן תמיכה, שיקום וליווי לתא המשפחתי. נוסף על כך, לעמדת רש"א עונש זה יכול להוות פתרון ראוי והומאני

לאסירים מזדקנים וחולים (מדווה מזה מספר שנים על גידול במספרם של האסירים הקשישים והחולים), כאשר נראה שבית הכלא איננו מקום ראוי לטפל באוכלוסייה זו. כל זאת כמובן בכפוף לשיקולים הנוגעים לחומרת העבירות, מסוכנותם של הנידונים והתאמתם לעונש המש"ק. לפיכך, עמדת רש"א היא כי על מנת להימנע במקרים מסוימים מעונשי מאסר בפועל (מהסיבות המפורטות בדעת המיעוט), יש לאפשר שימוש בעונש המש"ק כחלופה גם במאסרים ארוכים יותר מאלו שאליהם מתייחס המודל הראשון המתואר, ולצד זאת לאפשר קיזוז של ימי המעצר ושחרור מוקדם. בהקשר זה יצוין כי לשיטה זו, מומלץ כי עונש המש"ק יהיה מדורג, ויאפשר התקדמות ושחרור הדרגתי ומבוקר – בין אם באמצעות הקלה בתנאי מאסר הבית ובין אם בשחרור מוקדם. התפיסה המוצגת בדעת המיעוט בענין זה לענין השחרור המוקדם מקובלת עלינו. באשר להמלצה בדבר קביעת יחס ההמרה של 2:1 – רש"א נמנעת מהבעת עמדה בסוגיה זו.

פרק ה – כליאה במודל "פתוח": בית סוהר פתוח

1. רקע

במסגרת בחינת הדרכים שבהן ניתן לצמצם את השפעותיו המורכבות של עונש המאסר, נבחנו גם דרכים שבאמצעותן ניתן יהיה לשנות חלק ממאפייניו של עונש זה. זאת – במקרים שבהם נמצא כי לא ניתן להסתפק בחלופת ענישה שאינה כוללת כליאה בבית סוהר, ואולם נתוני האסיר מאפשרים כליאה במודל המתאפיין במידה מסויימת של גמישות, בהשוואה לכליאה במתקנים ברמת ביטחון גבוהה.

בהקשר זה בחן הצוות מודל של כליאה בבית סוהר שהוא "פתוח" יותר באפיו, קרי – חובת השהות של האסיר בבית הסוהר אינה כרוכה בניתוק מוחלט מן החוץ ובאובדן של חירותו בכלל ההיבטים של ניהול חיי היום-יום בכלא, אלא נשמרים, בתקופת הכליאה, מאפיינים שונים של קשר רצוף עם החוץ, וכן מידה מסויימת של אוטונומיה גם בניהול החיים בכלא, הכול כפי שיפורט להלן. בפרק זה יתואר הליך הבחינה שנערך בצוות בנושא זה.

כבר עתה נציין כי בסיכומה של בחינה זו, מצא הצוות, מהטעמים שיפורטו בהמשך, כי אין מקום בשלב זה להמליץ על מודל כליאה כזה, כאמצעי ענישה העומד בפני עצמו בו האסיר מרצה את עונשו מתחילת תקופת מאסרו. מסקנה זו גובשה לאחר שבתקופת עבודתו של הצוות ובמקביל לבחינת הנושא על ידו, הוחל בשב"ס בקידום פיילוט בנושא זה בבית סוהר גבעון, שהותאם למטרה זו. הלקחים שהופקו בתקופת הפיילוט הביאו למסקנה כי אין במודל זה כדי להוות חלופת כליאה משמעותית אשר תגשים את היעדים שלשםם הוקמה, וכי יש לבחון מודלים אחרים להגשמת מטרות אלה.

למרות מסקנה זו, הוחלט לפרט בפרק זה את המתווה שגובש לבית סוהר מסוג זה ואת השיקולים השונים שעמדו בבסיסו של המודל, כמו גם את השיקולים שהביאו את הצוות שלא להמליץ על קידום מודל זה. זאת – לצורך שיקוף תמונה מלאה של החלופות השונות שנבחנו על ידי הצוות, ככל שסוגיות אלה ישובו ויעלו גם בעתיד.

2. מודל הכליאה בבית סוהר פתוח

כליאה במודל פתוח קיימת במספר מקומות בעולם בצורות שונות. בדו"ח סקירת המשפט המשווה שהוכן על ידי חברת שלדור נסקרו המודלים של מתקני כליאה פתוחים או מתקני כליאה ברמת אבטחה מינימלית בפינלנד, אנגליה, דנמרק, איטליה שוודיה ונורווגיה. המאפיינים העיקריים של בתי הכלא במודל פתוח במדינות שנבדקו הם:

1. **רמת אבטחה בסיסית** הנדרשת כדי להבטיח את קיום תנאי השהיה במקום ולמנוע הפרות סדר – ללא גדרות כשל בית סוהר, או שמירה הדוקה.
2. **האסיר מקבל חופש רב יותר ביחס לבית סוהר "רגיל", ומנהל חלק משמעותי מסדר היום שלו בעצמו.** השוהים במתקן עצמאיים יותר, ונדרשים למידה גבוהה של אחריות אישית. כך הם יכולים להכין לעצמם ארוחות, לעסוק בפעילות שגרתית של כלכלת המתקן ברמה

בסיסית שמאפשרת לשמור שגרה ועצמאות, וניתן להם חופש תנועה רב יותר בתוך המתקן, וכן גמישות רבה יותר בכל הנוגע לביקורי משפחות ויציאה לחופשות.

3. **האסיר יכול לצאת מן המתקן בשעות היום** לצורך עבודה או כדי להשתתף במסגרות טיפוליות, או חינוכיות בקהילה.

בחנינתו של אימוץ חלופה זו בישראל, התבססה על ההנחה כי במקרים שבהם ימצא כי הנידון מתאים לכליאה במתקן מעין זה מבחינת הפוטנציאל השיקומי שלו ורמת הסיכון הנשקפת ממנו, הרי שמודל הכליאה במתקן פתוח עשוי למזער את הנוזקים, הן לעבריין והן לחברה, הנגרמים כתוצאה מריצוי העונש בבית סוהר. זאת, בין היתר בשל שימת דגש על הקניית כלים שיקומיים, תוך שמירה על קשר עם הקהילה ועם מקום עבודה, באופן שיגדיל את סיכוייו של האסיר לחזור לתפקוד תקין עם סיום ריצוי עונשו.

במסגרת בחינת אימוצו בישראל של מודל כליאה במתקן פתוח, בחן הצוות מספר היבטים הנוגעים לאופן הפעלת מתקן זה, וגיבש את מסקנותיו לגביהם בהתאם לפירוט שלהלן. לצד זאת, כבר במהלך תקופת עבודתו של הצוות, החל מסוף 2018 ועד לסוף 2019 נעשה ניסיון ברוח המלצות אלה על ידי שב"ס בבית סוהר גבעון, שמסקנותיו יוצגו גם הן בהמשך פרק זה.

3. ההחלטה על שיבוץ אסירים לבית הסוהר הפתוח

הצוות דן בשאלה האם ריצוי עונש מאסר במתקן המתואר, צריך להוות אמצעי ענישה נפרד שבית המשפט מורה עליו בגזר הדין כחלופה לעונש מאסר "רגיל", או לחלופין יש לראות בו מאסר לכל דבר, כאשר שב"ס הוא הגורם שיחליט על העברת אסיר לריצוי מאסרו במתקן זה, במסגרת הפרורגטיבה הניהולית של שב"ס בשיבוץ אסירים במתקניו השונים (זאת, בדומה לדיון לעיל, בפרק ד', בנוגע לאופן ההחלטה על עונש מש"ק).

בענין זה נדונו שתי עמדות מרכזיות:

א. **שיבוץ למתקן בהחלטה שיפוטית**: היו מבין חברי הצוות מי שסברו כי מכיוון שמדובר בענישה מקילה יותר במאפייניה ממאסר בבית סוהר רגיל, הרי שהשיקולים אותם יש לשקול בטרם קבלת החלטה על ריצוי עונש בדרך זו הם שיקולים הנוגעים להלימה, עוד לפני בחינת ההתאמה בהיבטי מסוכנות: קרי, התאמת אמצעי הענישה לחומרת העבירה בנסיבותיה, ונסיבותיו האישיות של העבריין, ואפיון של אותם המקרים שבהם יש הצדקה לענישה מקלה יותר מאשר עונש מאסר "קלאסי". בהתאם לגישה זו, נטען כי בית המשפט הוא הגורם המתאים לשקילת שיקולים אלה ולקבלת החלטה האם ריצוי העונש במתקן זה הוא עונש הולם וראוי בנסיבות הענין. זאת ועוד, הותרת ההחלטה בדבר השיבוץ במתקן בידי בית המשפט, מחדדת את מעמדו כעונש ייחודי, המדורג כעונש פחות בחומרתו מעונש מאסר "רגיל", ותסייע בהבהרת סוגי העבירות וסוגי הנאשמים המתאימים לענישה מסוג זה, בהתאם למדרג החומרה של העונשים השונים, על פי סמכותו של בית המשפט. בהיבט זה, מתן הסמכות לשיבוץ האסירים למתקן זה לגורמי שב"ס תפגע באינטרס זה, משום שבשלב זה השיבוץ למתקנים אינו נעשה על פי שיקולי הלימה אלא משיקולים אחרים הנשקלים על ידי שירות בתי הסוהר, וממילא הדבר יפגע באפשרות לראות בעונש זה עונש עצמאי ונבדל.

ב. **שיבוץ למתקן בהחלטה של גורמי שב"ס**: עמדה זו נסמכת על שני טיעונים עיקריים:

1) אין מדובר באמצעי ענישה חדש ושונה באופיו, אלא בנשיאת עונש המאסר בבית סוהר המותאם לאוכלוסייה מסוימת של אסירים אשר המסוכנות הנשקפת מהם נמוכה באופן יחסי, ובתנאים "רכים" יותר. כבר כיום, קיימים הבדלים משמעותיים בין מתקני הכליאה השונים של שב"ס, שהם בעלי מאפיינים שונים ורמות ביטחון שונות, והדבר מקבל ביטוי הן במרחב הפיזי של בתי הסוהר, והן בתנאי הכליאה בהם ובאפשרויות הטיפוליות הקיימות בהם. שב"ס הוא הגורם האחראי על שיבוצם של האסירים למתקנים אלה בהתאם למאפייניהם ולמכלול הנסיבות הנוגעות להם. השיבוץ במתקן זה, על אף מאפייניו הייחודיים, אינו שונה מהותית משיקולי השיבוץ הנוגעים ליתר מתקני שב"ס, ועל כן השיבוץ צריך להיעשות באותה הדרך. זאת ועוד: שיקול הדעת המקצועי של שב"ס בשיבוץ אסירים מחייב מידה מסוימת של גמישות תפעולית, ויכולת להעביר אסירים בין בתי סוהר בהתאם לשינויים המתרחשים במהלך תקופת המאסר – למשל בהתאם להערכת תפקודו של האסיר, התקדמותו בהליכי שיקום בבתי סוהר אחרים, קיומן של עבירות משמעת, ניסיונות בריחה, וכיוצא בזה. כל אלה עשויים להשפיע על ההחלטה בדבר המתקן המתאים ביותר לריצוי עונשו של האסיר. אם ההחלטה על השיבוץ בבית הסוהר הפתוח תהיה החלטה שיפוטית, הרי שבכך תיפגע הגמישות התפעולית הנדרשת לרשויות הכליאה, והיכולת לעשות שימוש מיטבי במתקן זה.

2) נטרול החשש מ"הרחבת רשת": בדיוני הצוות חזר ועלה החשש לפיו גזירת העונש בהחלטה שיפוטית, תתייג את המאסר בכלא הפתוח כסוג עונש חדש, מקל יותר מהמאסר במתכונתו הנוכחית. תיוג זה עלול להוביל לכך שבית המשפט יגזור עונש זה במקרים בהם כיום הוא גוזר עונשים קלים יותר מעונש מאסר בפועל (כגון ריצוי מאסר בעבודות שירות), ולא כתחליף למקרים בהם היה גוזר עונש מאסר לריצוי בכלא. קרי – במקום להקל בעונשי המאסר ובמחירים הנלווים להם על ידי יצירת מודל כליאה חדש (ברוח המלצות ועדת דורנר), יוחמר עונשם של נאשמים אשר ממילא לא היו צפויים להיכנס לבית הסוהר. מחקרים מראים כי ניסיונות קודמים לקבוע חלופות למאסר במתקן כליאה כמו מאסרים על תנאי ועבודות שירות, הובילו את בתי המשפט להשתמש בחלופות אלו בעיקר כחלופה לעונשים קלים יותר מכליאה, ולכן הצלחתם בצמצום השימוש בכליאה רגילה היתה מוגבלת.⁶⁷ חשש זה קיים בכל מצב בו מאמצים אמצעי ענישה חדש שנועד להחליף עונשי מאסר בעונשים קלים יותר. נוכח חשש זה, נטען כי כאשר מדובר בעונש הדומה במהותו לעונש מאסר, עדיף לראות בו חלק מעונש זה, כדי לוודא שיופנו אליו נידונים שאחרת היו מרצים עונשי מאסר "רגילים", ובכך להתגבר על החשש מהרחבת רשת. כך, רק לגבי מי שכבר גזר עליו בית המשפט עונש מאסר, ניתן יהיה לקבוע שעונשו ירוצה במתקן הכליאה הייחודי, ואין חשש שעונש זה יחליף עונשים אחרים.

לאחר דיון בשיקולים השונים, סברו רוב חברי הצוות כי האפשרות השניה עדיפה (קרי – הותרת ההחלטה בדבר השיבוץ למתקן בידי שב"ס), נוכח הטעמים שפורטו לעיל. כמו כן, בחינה משווה של

⁶⁷ ראו Nevine Emmanuel & Oren Gazal-Ayal. "Suspended Sentences and Service Labor in Israel- From Alternatives to Imprisonment to Net-Widening." 82 Law & Contemp. Probs. (2019): 111.

הנעשה בעולם הצביעה גם היא על כך שבמרבית המקרים הסמכות להורות על ריצוי מאסר במתקן משמורת היא סמכות הנתונה לרשות האחראית על בתי הכלא.

4. סוג האסירים המתאימים לשיבוץ בבית הסוהר הפתוח

כדי לוודא שבית הכלא הפתוח משיג את מטרתו ומצליח לשמש מקום כליאה אשר מאפייניו הייחודיים תורמים לשיקומו של האסיר ולהפחתת הרצידיביזם, נדון סוג האסירים העשויים להיתרם במידה הרבה ביותר מכליאה במתכונת זו. ישנם שני רכיבים מרכזיים שהם מהותיים לבחינת התאמתו של אסיר לריצוי עונשו בבית הסוהר הפתוח:

האחד – שיבוץ אסירים שאינם בעלי דפוסים עברייניים בולטים. לגבי אסירים אלה, ישנה חשיבות מיוחדת בהרחקתם מאוכלוסיה "עבריינית" מנוסה בתקופת מאסרם, כדי למנוע אימוץ דפוסים עברייניים על ידם בתקופת המאסר, ולמנוע בכך חלק מנזקי הכליאה לגביהם. שיקול זה בולט, למשל, לגבי אסירים צעירים, אשר נמצאים עדיין בשלבי גיבוש זהותם, ואשר תקופת מאסר בכלא "רגיל" עלולה להיות בעלת השלכות הרסניות לגביהם מבחינת התוויית דפוסי התנהגות ואימוץ אורח חיים עברייני גם לאחר סיום ריצוי עונשם.

השני – שיבוץ אסירים שעשויים להיתרם באופן ניכר משילוב במסגרות שיקומיות המותאמות לצרכיהם. יצוין כי המתקן עשוי להתאים למגוון רחב של אסירים, ובלבד שהם אינם זקוקים למסגרת טיפולית נוקשה ולפיקוח הדוק (כגון מכורים לסמים או לאלכוהול, או מי שנמצאים בהליכי גמילה). מצד שני, נראה כי אין לייחד מתקן זה לעברייני "צווארון לבן" או לאוכלוסיות אשר אינן זקוקות לכלים תומכים לצורך חזרה לקהילה והשתלבות באורח חיים נורמטיבי לאחר שחרורם. ככל שבמתקנים אלה יוקדש מאמץ מוגבר למסגרות שיקום, הרי שניצול המקומות המוגבלים במתקן זה עבור אסירים שאינם זקוקים לכלים תומכים אלה, לא יהווה ניצול מיטבי של משאב יקר זה.

5. ההתנסות בהקמת אגף במודל של כלא פתוח בבית סוהר גבעון

כבר בתקופת עבודת הצוות, ובהמשך לליבונון של סוגיות אלה במסגרתו, נעשתה עבודת מטה בשב"ס לשם בחינת האפשרות לאמץ מודל כליאה זה ולהתחיל בתהליך גיבוש מתווה הפעלה והקמת מתקן כליאה מתאים, במתחם כלא גבעון, שנועד לשמש כגשר עבור האסיר בין החיים בכלא ובין השתלבותו בחברה מחוץ לכלא.

הכלא החל לפעול במתכונת זו בדצמבר 2018. העקרונות המרכזיים שליוו את הקמת הכלא הפתוח במתקן גבעון היו –

- שימור הקשר והרציפות התפקודית של האסיר עם הקהילה תוך הרחקתו מהחברה
- שימור ופיתוח כישורים חברתיים ואישיים
- צמצום חשיפה לנורמות עברייניות

אוכלוסיית היעד עבורה הוגדר המתקן כללה את המאפיינים הבאים: אסירים במאסר ראשון או שני, בעלי יתרת מאסר של עד שנתיים, אינם משתמשים בסמים, ואינם מהווים סכנה לציבור. כדי לעמוד בתנאי אחרון זה, נקבע כי שילובם של עברייני מין ואלמ"ב במתקן יהיה כפוף להערכת

מסוכנות, וכן כי יציאתו של האסיר לעבודה מחוץ לכתלי הכלא מותנית ביציאתו לחופשות (המעידה על היעדר מסוכנות). שיבוצם של אסירים במתקן זה נועד להתרחש סמוך למועד תחילת ריצוי עונש המאסר שהוטל עליהם, כחלופה מהותית לנשיאת עונש מאסר בתנאים "רגילים", ולא בשלב מאוחר יותר כחלק ממודל מדורג.

בסיומה של תקופה בת כשנה, שבה הופעל כלא גבעון במתכונת זו, הוצגו בצוות מסקנות שירות בתי הסוהר על פיהן אין במודל זה כדי לתת מענה מיטבי לצורך במיצוי תקופת הכליאה לצרכי שיקום והכנה לשחרור, וכי ישנן חלופות אפקטיביות יותר להשגת מטרה זו, באפן שיתן מענה מותאם ונכון לאוכלוסיית אסירים גדולה יותר.

במהלך שנת הפעלתו, בממוצע אויש המתקן בפועל בפחות מ- 25% מתקינתו. למרות מאמצים שהושקעו בנדון ואף שינוי והקלה בקריטריונים שנקבעו לגביו, לא נמצאו אסירים העונים לקריטריונים שנקבעו ואשר יוכלו לאייש האגף כנדרש, ולהיתרם ממאפייניו הייחודיים. ניתן יהיה אמנם לשלב באגף זה אסירים נוספים שלא נשקפת מהם מסוכנות – כגון עבריני מרמה וכד', אולם לא עבורם יועד האגף מלכתחילה, ויתרונותיו הייחודיים לא כוונו לאוכלוסייה זו.

יוער כי במהלך דיוני הצוות התברר כי חלק מהקושי באיתור אסירים המתאימים לכליאה במסגרת זו, נובע מהעובדה שבשנים האחרונות נעשים מאמצים רבים לפתח היצע רחב יותר של חלופות עונשיות לגבי אוכלוסייה זו ממש. קרי – נאשמים בעבירות ברמת חומרה נמוכה עד בינונית, או אסירים במאסרים לא ארוכים, הזקוקים למענה שיקומי, ואשר חומרת העבירות שבהן הורשעו אינה מחייבת ענישה מחמירה. חלק מן הנאשמים העונים לפרופיל כזה מנותבים כיום להליכים בבית המשפט הקהילתי, או לסגירת תיק בהסדר מותנה, וחלקם נשלחים לריצוי עבודות שירות, בפרט לאחר שהוארכה התקופה המירבית לריצוי עבודות שירות כך שתוכל לשמש עונש הולם גם לעבירות מעט חמורות יותר מבעבר. כל זאת – במטרה, בין היתר, להימנע מהטלת עונשי מאסר בפועל כאשר תכלית ההלימה בענישה תוכל להתגשם בדרך אחרת, שתסייע יותר בשיקומו של הנאשם, ושתחסוך את נזקי המאסר ועלויותיו לנאשם ולחברה.

מסקנת גורמי שב"ס בתום התנסות זו היתה כי מודל הכלא הפתוח כפי שהופעל, אינו נותן מענה למטרות וליעדים שהוצבו בהקמתו. זאת, מאחר שלא ניתן לאתר די אסירים בתחילת מאסרם העומדים בקריטריונים שנקבעו, שמטרתם קביעת רשת בטחון לצמצום מסוכנות כלפי החברה בהוצאת האסיר אל הקהילה בשלב זה של המאסר.

תחת זאת, נמצא כי יש להמשיך ולפעול לבניית תוכנית אישית מותאמת לכל אסיר, תוך שימת לב לצורך בחיזוק והעצמה של האסיר בכלים מתקנים, ותוך הרחקתו מהשפעות ונורמות עברייניות ובהשמה מיטבית. שילוב במסגרות טיפול מותאמות אישית, בפרט במאסרים קצרי טווח, היא בעלת חשיבות רבה יותר לשילוב מוצלח בקהילה לאחר השחרור, מאשר שימת דגש על יציאה לקהילה במהלך תקופת המאסר הקצרה.

בתום שנה של הפעלת האגף במתכונת של כלא פתוח, ולאחר שמוצו תהליכי האיתור הוחלט על שינוי ייעודו של האגף. כיום משמש אגף זה כאגף קהילתי, נקי מסמים, לאסירים במאסרם הראשון או השני. באגף מופעלת תוכנית תקונית לחיזוק והעצמה של האסיר בכלים מתקנים.

עוד מצאו גורמי שב"ס, בעקבות התנסות זו, כי שילובו ההדרגתי של האסיר בחברה מתאים להיעשות בחלקן האחרון של המאסר, אחרי שכבר עבר תהליך משמעותי במהלך תקופת מאסרו, במודל אישי, כמתואר לעיל.

6. מסקנות הצוות בענין כליאה במודל "פתוח"

בעקבות התנסות זו, ולאחר דיון במסקנות העולות ממנו, **שוכנעו חברי הצוות כי יתרונו המשמעותי של מתקן כליאה במודל "פתוח", הוא אכן בשלב מתקדם יותר של עונש המאסר, כאשר נדרשת התנסות מדורגת של האסיר בהשתלבות חזרה בקהילה.**

אמנם, גם בתקופת המאסר עצמה ישנה חשיבות רבה להתאמת תנאי הכליאה ומאפייני האגף שבו ישובץ האסיר למאפייני הייחודיים. קרי – הימנעות משילוב אסירים צעירים או במאסר ראשון או שני יחד עם אסירים "ותיקים" ומנוסים, שילוב אסיר במתקן שיש בו היצע של מסגרות חינוך וטיפול המתאימות לצרכיו, וכד'. אולם ההיבט ה"פתוח" של המתקן, המאפשר יציאה החוצה ממנו – אינו ההיבט החשוב ביותר בשלבי המוקדמים של ריצוי העונש, בהם יש חשיבות רבה דווקא להתמקדות בהליכי טיפול פרטניים, כאמור.

אולם לאחר שהאסיר עבר כבר תהליכים טיפוליים בכלא, ולאחר שנבחנה מסוכנותו ובשלותו לשילוב במסגרת כזו – הרי שיש חשיבות רבה לאפשר לאותם אסירים שיימצאו מתאימים לכך, להשלים את ריצוי תקופת מאסרם במתקן כליאה שמאפייניו יהיו ברוח הדברים שפורטו לעיל – קרי, מתקן ברמת ביטחון נמוכה יותר, שבו תפקודם של האסירים הוא עצמאי יותר, וכולל גם יציאה למסגרות עבודה או מסגרות אחרות בקהילה, כחלק מהכנה מדורגת לקראת שחרורם. באופן זה, משמשים מתקני כליאה אלה כתחנת מעבר בין כליאה בבית סוהר "רגיל" ובין עצמאות מלאה בקהילה.

למעשה, "בתי מעבר" במתכונת פתוחה, בשלב האחרון של עונש המאסר – קיימים כבר כיום בשב"ס במסגרת "בתי השיקום", ובהתאם לניסיון המצטבר לגביהם – הם מהווים מסגרת מיטבית ליצירת מעבר הדרגתי לקראת שחרורו של האסיר לקהילה.

בפרק הבא ישנה התייחסות מפורטת יותר לבתי השיקום, וכן לבחינת האפשרות להרחבת פעילותם, ולהמלצות הצוות בתחום זה.

פרק ו – בתי מעבר / בתי שיקום / הוסטלים

כפי שתואר בפרק הקודם, "בית מעבר" הוא מתקן כליאה בעל מאפיינים ייחודיים מבחינת רמת האבטחה, מידת עצמאותם של השוהים בו והסדרי הכניסה והיציאה ממנו. מטרתו של מתקן זה היא לשמש שלב ביניים בין הכליאה בבית הסוהר לחזרה לקהילה. בבית המעבר מתקיימות פעילויות כגון סדנאות שיקומיות וטיפוליות וסדנאות שמטרתן להקנות כלים מתאימים להשתלבות בקהילה, זאת – לצד שילובו של האסיר במסגרות תעסוקה מחוץ לכלא בתקופה זו.

כיום קיימים בישראל למעשה שני מודלים נפרדים של בתי מעבר, המשמשים גשר בין שלב המאסר לבין החזרה לקהילה -

- 1. בתקופת המאסר: בתוך שב"ס קיימים ארבעה "בתי שיקום":** מדובר באגפים אשר מיועדים לאסירים בשלבים מתקדמים של תקופת המאסר. אגפים אלה משמשים בפועל כמעין בית מעבר בין תקופת המאסר לתקופת השחרור, ומיועדים לאסירים אשר עברו כבר תהליך טיפולי בתקופת המאסר, ונמצאו מתאימים לשילוב במסגרת זו, המאפשרת יציאה לעבודה בקהילה בשעות הבוקר, במסגרת שיקום פרטני או קבוצתי.
- 2. בתקופת השחרור על-תנאי ממאסר: ועדת השחרורים רשאית להורות, במסגרת קביעת תנאי השחרור על-תנאי של אסיר, כי עליו לשהות בהוסטל המתאים לצרכיו, בו ישהה לאורך כל תקופת השחרור על-תנאי או בחלק ממנה. בהוסטל קיימת פעילות שיקומית טיפולית המתמקדת במתן כלים לצורך חזרתו ההדרגתית של האסיר לקהילה, תוך שימת דגש על רכישת מיומנויות חברתיות ומקצועיות, ואימוץ אורח חיים נורמטיבי. הרשות לשיקום האסיר מפעילה הוסטלים המשמשים כבתי מעבר לאסירים המשתחררים בשחרור על-תנאי לאחר ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר, ואשר אינם מתאימים עדיין לחזרה מלאה לקהילה. כיום מפעילה רש"א חמישה הוסטלים: הוסטל לאסירים משוחררים בעלי רקע של התמכרות, או אסירים המאופיינים בשיעור רצידיביזם גבוה; הוסטל לאסירים משוחררים שביצעו עבירות אלימות במשפחה; הוסטל לנשים הכולל גם מרכז יום וערב; הוסטל לאסירים משוחררים מהחברה הערבית; ובחודש ינואר 2021 נפתח הוסטל נוסף לבני נוער וצעירים עד גיל 24, בתמיכת המוסד לביטוח לאומי. יצוין כי עד שנת 2010 פעלו ששה הוסטלים נוספים שנסגרו בשל קשיים תקציביים.**

נושא שיבוצם של אסירים בבתי מעבר באחת מן המתכונות המפורטות לעיל, חורג אמנם משימתו הראשונית של הצוות, שהיא כאמור "בחירת אימוץ דרכי ענישה נוספות" במטרה להחליף את עונש המאסר במקרים המתאימים. אולם במהלך עבודתו של הצוות הוברר כי צמצום של השימוש בעונש המאסר תלוי לא רק ביצירת דרכי ענישה אלטרנטיביות, אלא גם במציאת דרכים לקיצור משכם של עונשי המאסר במקרים המתאימים, ולצד התחשבות באינטרסים ציבוריים רלוונטיים נוספים, ובהגברת האפקטיביות השיקומית שלהם באופן שיגדיל את הסיכוי לכך שאסיר משוחרר לא ישוב עוד לבית הסוהר למאסר נוסף. כל זאת, בהמשך לדברים שפורטו לעיל בפרק ג' גם בנוגע לבחינת חלופות מעצר, וכן בהתאם להמלצות ועדת דורנר בסוגיות אלה.

נוכח האמור, בחן הצוות האם יש מקום להמליץ על הרחבת השימוש שנעשה כיום במודלים השונים של בתי מעבר, במסגרת בחינת הדרכים להשגת היעדים האמורים.

1. "בתי השיקום" בשב"ס

כאמור, בשב"ס פועלים כיום ארבעה בתי שיקום – בבתי הסוהר מעשיהו, חרמון, שרון ונווה תרצה, בהם משובצים כיום כ-160 אסירים.⁶⁸ כמו כן צפויה להיפתח מסגרת נוספת בכלא דקל. בתי השיקום נותנים מענה לאסירים השפוטים לתקופות מאסר ממושכות באופן יחסי, והאסירים יכולים להיות משובצים בהם עד 42 חודשים לפני מועד השחרור ממאסר. לבתי השיקום מופנים אסירים אשר עברו תהליך טיפולי משמעותי בשב"ס, ואשר שילוב הדרגתי בחזרה בקהילה מהווה צעד משמעותי עבורם לקראת שחרורם ממאסר. חשוב לציין שבכפוף למבחנים אלה, גם אסירים שהורשעו בעבירות חמורות מאוד ונשפטו לתקופות מאסר ממושכות, יכולים להשתלב בבתי השיקום. במסגרת המאסר בבתי השיקום נהנים האסירים ממידה רבה יותר של עצמאות בניהול סדר יומם. זאת, בין אם מדובר במסגרות של שיקום קבוצתי – בהן הם יוצאים בקבוצות לעבודה במסגרת מפקחת, ושבים בשעות אחה"צ לבתי הסוהר, ובין אם מדובר בשיקום פרטי – המאפשר לאסירים לצאת לבדם למקומות העבודה, ולשוב לאחר מכן לבית הסוהר. מאחר שמדובר, כאמור, באסירים שכבר הוכיחו את עצמם בתקופת המאסר, ואשר לגביהם כבר נמצא כי ניתן לאפשר את יציאתם מבית הסוהר מבלי לסכן את שלום הציבור – הרי שממילא סיכוייהם של אסירים אלה להשתחרר על-תנאי מריצוי השליש האחרון של תקופת מאסרם – גבוהים יותר. מנתוני שב"ס עולה כי אחוזי השיקום שלהם גבוהים יותר באופן מובהק בהשוואה לאסירים שלא השתלבו במסגרות אלה, ושיעור הרצידיביזם שלהם נמוך משמעותית.⁶⁹

על אף הצלחתן הרבה של מסגרות אלה, עולה מדברי נציגי שב"ס בוועדה כי במצב הדברים הנוכחי, ישנו קושי להרחיב את פעילותן ולשבץ בהן מספר גדול יותר של אסירים. זאת, מאחר שהתנאי להשתלבות בהן, כאמור, הוא השתלבות של האסיר בתהליך שיקום משמעותי בשב"ס עוד קודם לכן, וכן יציאתו של האסיר לחופשות מהמאסר. אישור בדבר יציאה לחופשות מהווה אינדיקציה לכך כי אין מניעה ליציאת האסיר למסגרות בקהילה, ואין הוא מהווה סכנה לשלום הציבור – מבחן שהוא תנאי סף, מצד שב"ס, לשילוב בבתי השיקום.

שני התנאים הללו מביאים לכך שיש קושי של ממש בשילובם של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות בבתי השיקום, שכן תקופת מאסר קצרה אינה מאפשרת, מטבע הדברים, השתלבות של האסיר בתהליך טיפולי למשך פרק זמן משמעותי, וכן אין היא מאפשרת הוצאה של האסיר לחופשות – שכן בידי גורמי שב"ס לא מצטבר עדיין מידע מספיק לגבי האסיר לצורך מתן אישור כזה.

בשל קשיים אלה, ומאחר שמתחדדת ההבנה בדבר החשיבות שבמתן מענים טובים יותר דווקא לאוכלוסיית האסירים השפוטים למאסרים קצרים (המהווה את רוב אוכלוסיית האסירים בשב"ס) – **מקודם בשב"ס תהליך של בחינה מחודשת של מגבלות אלה, כך שתנאי הסף לצורך אישור**

⁶⁸ נתון זה נכון לחודש יולי 2020.

⁶⁹ בשנת 2014 פורסם מחקר מטעם שב"ס, בשיתוף גורמי אקדמיה, אשר בחן את שיעור המועדות בקרב אסירים שהשתתפו בתוכניות השיקום הקבוצתי של שב"ס. ממצאי המחקר הצביעו על הבדלים מובהקים בין שתי הקבוצות – נמצא כי סיכוייהם של אסירים שהשתתפו בתוכנית השיקום הקבוצתית להיאסר שוב בשנה הראשונה לאחר השחרור נמוכים ב- 42.6% בהשוואה לאסירים בקבוצת הביקורת, ואילו בתום חמש שנים ממועד שחרורם סיכויים להיאסר היה נמוך ב- 23.5% בהשוואה לקבוצת הביקורת. הערכת התוכנית השיקום הקבוצתית – מחקר הערכת תוכניות תקון בשב"ס, פברואר 2014.

יציאה לחופשות צפויים להשתנות, באופן שיאפשר הוצאה לחופשה של אסירים רבים יותר, ובהתאם – שילוב בבתי השיקום גם של אסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות יותר, ובלבד שעומדת להם יתרת מאסר של שמונה חודשים לפחות, כדי לאפשר שהות משמעותית בבית השיקום.

המלצות הצוות בנושא בתי השיקום בשב"ס

נוכח הצלחתם המוכחת של בתי השיקום בסיוע לשיקומם של האסירים ובהכנתם באופן אפקטיבי לחזרתם לקהילה, סברו כלל חברי הצוות כי ישנה חשיבות רבה להרחבת פעילותם של בתי השיקום, כך שיוכלו לשמש כבתי מעבר עבור מספר רב ככל האפשר של אסירים, אשר יימצאו מתאימים לכך ויוכלו להיתרם ממסגרת זו.

הצוות התרשם מפעילות שב"ס בתחום זה, ומהפעלתם המוצלחת של בתי השיקום. כדי לחזק ולהרחיב את פעילותם, ממליץ הצוות לפעול כדלקמן:

1. לחזק את מעמדם ואת מיצובם של בתי השיקום, בין היתר על ידי השקעה בהקמתם או התאמתם של מתקני כליאה אשר גם מבחינת נראותם ומאפייניהם הפיזיים יהיו נבדלים מבתי הסוהר ה"רגילים", ויהיו גם מבחינה פיזית מודל המדמה במידה רבה יותר חיים בקהילה. מאחר שמדובר באסירים היוצאים ממילא למסגרות תעסוקה וטיפול בקהילה, הרי שמתקנים אלה אינם מצריכים אמצעי ביטחון כגון חומות ומגדלי שמירה במתכונת של מתקני הכליאה הרגילים, אלא ניתן להתאים את אמצעי הביטחון למאפיינים המהותיים של הכליאה בהם. גם המרחב הפיזי בתוך המתקן ישקף את אורח החיים בו, המתאפיין במידה רבה יותר של עצמאות ושל אחריות אישית. לדברי גורמי התקן בשב"ס, ישנה חשיבות רבה בהפעלת אגפי השיקום בנפרד ממתקני הכליאה הרגילים ומאוכלוסיית האסירים בכלל בתי הסוהר. ייתכן שהקמת מתקנים מתאימים, ברוח הדברים האלה, תסייע גם בהגברת האטרקטיביות של השהות בהם עבור אוכלוסיית האסירים, ואולי תעודד הירתמות שלהם והשקעת המאמצים הנדרשים בהליכי הטיפול המהווים תנאי לשילוב בבתי השיקום.
2. הרחבת אוכלוסיית האסירים שישוּבּוּ במתקנים אלה: כפי שהוסבר לעיל, קיימים כיום מספר תנאי סף לשיבוצו של אסיר בבית שיקום. תנאים אלה נוגעים הן לתהליך שעבר בתקופת מאסרו ובשלותו לשיקום במתכונת זו, והן לבחינה קפדנית בדבר היעדר מסוכנות מצידו. הביטוי הבולט של בחינה זו הוא בקביעת התנאי כי רק אסיר היוצא ל"סבב חופשות" רשאי להשתלב בבית השיקום. זאת – מאחר שיציאתו לקהילה כבר עמדה למבחן, הוכח כי ניתן לתת בו אמון, וכבר נקבע שלא נשקפת ממנו סכנה לציבור. בדיוני הצוות הסתבר שתנאי זה מהווה הגבלה של ממש, המונעת מאסירים רבים להגיע לבתי השיקום. זאת – מאחר שכיום רק כ-26% מן האסירים יוצאים ל"סבב חופשות", בהמשך למגמת ירידה בשיעור זה בשנים האחרונות. כך שלגבי כל יתר האסירים – כלל לא תיבחן התאמתם הפוטנציאלית לשילוב במתקן זה. נציגי שב"ס בצוות הבהירו שתנאי זה הוא הכרחי כדי להבטיח כי יציאתו של האסיר לקהילה לא תנוצל לשם בריחה מהמאסר, או לשם ביצוע עבירות. שני היבטים אלה הם מהותיים מבחינת שב"ס, כגוף המופקד בראש ובראשונה על החזקתם של האסירים במשמורת בטוחה, ונושא באחריות לכך. ממילא,

בהתאם לתפיסת שב"ס – כל אירוע של בריחת אסיר ממשמורת או של ביצוע עבירה על ידו כאשר הוא מצוי תחת אחריות שב"ס – מהווה פגיעה ביעוד של הארגון ובמילוי משימתו. על אף חשיבותה הרבה של החזקתם הבטוחה של האסירים כאמור, סברו רוב חברי הצוות כי קביעת מגבלות קשיחות אלה גורמת הלכה למעשה לצמצום משמעותי מאוד של אוכלוסיית האסירים המשתלבת בבתי השיקום, וזוכה להכנה הדרגתית לקראת שחרורם בחזרה לקהילה. יתר האסירים לא יזכו להכנה כזו, כאשר מטבע הדברים, דווקא אלה עשויים להיות מי שזקוקים יותר מכל לתמיכה ולליווי בשלב האחרון של המאסר, ולהסתגלות מדורגת לשחרור. אמנם כלל האסירים יכולים להשתלב במסגרות טיפוליות אחרות בשב"ס ככל שיימצאו מתאימים לכך. אולם הם לא יזכו להתנסות הייחודית של כליאה במתכונת "פתוחה" יותר ולהסתגלות הדרגתית, כאמור. בהקשר זה, צוין על ידי גורמי התקן שבשב"ס כי היציאה המדורגת לקהילה היא בעלת חשיבות מיוחדת בפרט עבור אסירים שנשפטו לתקופות מאסר ממושכות, ואשר לגביהם ההסתגלות ההדרגתית והליווי בתקופה זו הם משמעותיים במיוחד, ואילו לגבי אסירים המרצים תקופות מאסר קצרות – על פי רוב, היבט זה של ההכנה לשחרור איננו בעל חשיבות מרכזית, אלא יש לשים דגש על מתן כלים מסוגים אחרים לקראת השחרור, הכול בהתאם למאפייני האסיר, אופי העבירה שבה הורשע, ומכלול הנסיבות הנוגעות לו. מכל מקום, כאמור, מתקיימת בחינה בשירות בתי הסוהר במטרה לתקן את פקודת השירות באופן שיאפשר הרחבה של אוכלוסיית האסירים שישולבו בבתי השיקום.

הצוות מברך כמובן על המהלך החשוב שנעשה בשב"ס, כפי שתואר לעיל, במטרה להגמיש את התנאים ליציאה לחופשה, באופן שירחיב את אוכלוסיית האסירים העומדת בתנאי סף זה, גם מקרב האסירים שנשפטו לתקופות מאסר קצרות. אולם נראה כי יש מקום להרחבה נוספת: **הצוות ממליץ כי תיבחן בשב"ס האפשרות להגמשה נוספת של תנאי הסף לשילוב בבתי השיקום**, לרבות על ידי גיבוש מבחנים נוספים בתחום הערכת מסוכנותו של האסיר, ובחינת ניתוק התלות בין החלטה זו ובין הקביעה בדבר זכאות לסבב חופשות. ברי כי כל הרחבה נוספת של אוכלוסיית האסירים שישולבו בבתי השיקום, כרוכה מטבע הדברים גם בהגדלה מסויימת של הסיכון הכרוך בכך – בשל מאפייני הכליאה במתקנים אלה, המתאפיינים ברמת פיקוח ואבטחה נמוכים יותר, לצד יציאתם של האסירים מבית הסוהר לעבודה, כחלק מתוכנית השיקום. מבלי להקל ראש בסיכון זה, סבור הצוות כי בתמורה ל"הכלה" מסויימת של היתכנות לסיכון זה, ניתן יהיה להפיק רווח משמעותי כתוצאה ממתן שיקום אפקטיבי יותר לקבוצה גדולה יותר של אסירים בתקופת המאסר, בה הוא נמצא עדיין במשמורת שב"ס ונתון לפיקוחו. התועלת הציבורית העשויה לצמוח מכך היא גדולה, שכן ככל שעולים סיכויי השיקום – כך עשויים לפחות שיעורי הרצידיביזם של אותם אסירים, וממילא הציבור יהיה חשוף פחות לביצוע עבירות נוספות של מי שהשתלבו בהצלחה במסגרות אלה.

הפנמתו של מסר זה מחייבת אימוץ מידה מסויימת של סובלנות ציבורית כלפי תופעות שוליים, והבנה כי מדובר במחיר אפשרי של הגדלת סיכויי השיקום של אסירים רבים יותר. שכן מסגרות אלה המאפשרות חופש פעולה רב יותר, אינן מספקות רמת אבטחה ופיקוח מירביים שיש בהם כדי למנוע תופעות של בריחה מהכלא או ביצוע עבירות נוספות בתקופת המאסר בבית השיקום. ללא אימוץ של תפיסה זו – יידרשו גורמי שב"ס להמשיך

ולתת דין וחשבון ציבורי נוקב ומחמיר בכל מקרה כזה, באופן שיביא בהכרח שוב לצמצום השימוש בתהליכי שיקום חשובים אלה, ולאבדן התועלות הרבות שניתן להפיק מהן.

נציין כי לצד המלצה זו, נשקלה האפשרות להמליץ על שילוב שימוש בפיקוח אלקטרוני על אסירים המשולבים בבתי השיקום ואשר יוצאים מחוץ לבית הסוהר, במטרה לאפשר פיקוח מוגבר על תנועותיהם, ובכך לצמצם את הסיכון לציבור כתוצאה משילוב אסירים רבים יותר במסגרות אלה. זאת, בדומה למודל הפעלת בית הכלא הפתוח בשבדיה, בו ביקר הצוות, שנעשה בשילוב עם פיקוח אלקטרוני. הצוות החליט שלא להמליץ על כך נוכח עמדת גורמי התקון בשב"ס, על פיה קיומו של פיקוח אלקטרוני על אסירים בשלב זה של המאסר עומד בסתירה של ממש למודל ההפעלה של בתי השיקום, ולתפיסה הטיפולית שעומדת ביסודם. שילובו של אסיר בבית שיקום, במתכונת כליאה המאפשרת גם יציאה מחוץ לכותלי הכלא ושילוב הדרגתי בקהילה – מבוסס על הבעת אמון באסיר וביכולותיו, ומתן הזדמנות לאסיר להתמודד עם מידה רבה של עצמאות, ואחריות אישית להתנהלותו. קיומו של פיקוח אלקטרוני בשלב זה חותר תחת מודל זה, ועלול להביא לתוצאה של פגיעה משמעותית בהליך השיקומי.

2. הוסטלים של הרשות לשיקום האסיר

ההוסטלים ברש"א משמשים מסגרת טיפולית בתקופת השחרור-על-תנאי של אסיר, בשליש האחרון של תקופת מאסרו⁷⁰. השמתו של אסיר בהוסטל נעשית במסגרת החלטת ועדת השחרורים הקובעת את תנאי השחרור, לאחר קבלת חוות דעת רש"א בדבר התאמתו של האסיר לתוכנית שיקום. ברש"א פועלים כיום חמישה הוסטלים המיועדים לסוגי אוכלוסיות שונים, בהתאם לפירוט לעיל. בשנת 2019 טופלו בהוסטלים של רש"א 200 אסירים משוחררים, 15% מהם היו "בוגרים" – לאחר תום שלב הדיירות, קרי – לאחר השלמת תקופת המגורים בהוסטל, בשלב שבו המגורים הם עצמאיים והמטופל ממשיך להגיע להוסטל לצורך טיפול והמשך ליווי. במסגרת הצעדים ליישום החלטת ממשלה 3595 מיום 22.02.2018, הוקצה לרש"א תקציב בסך 22 מיליון ₪ בשנה (בשלוש פעימות), אשר נועד, בין היתר, להקמת שלושה הוסטלים נוספים לאסירים משוחררים על תנאי, שאחד מהם, המיועד לעברייני אלמ"ב, יכלול גם מרכז יום, בנוסף להקצאת תקציב עבור הוסטל נוסף המיועד לאוכלוסיית פגועי נפש שיוקם בשיתוף עם משרד הבריאות, וכן לפתיחת שני מרכזי יום לעברייני אלימות – לרבות אלימות במשפחה, וכן להרחבת ההוסטלים הקיימים ולקליטת כוח אדם מקצועי נוסף. זאת, לצד צעדים נוספים שנועדו לשדרוג המערך המקצועי והמנהלי ברש"א, במטרה להבטיח מענים מקיפים יותר לאסירים שבטיפול. ההחלטה על הקמתם של ההוסטלים הנוספים כמפורט, התקבלה בהמשך למיפוי צרכים, במטרה להבטיח כי היצע המסגרות של רש"א יאפשר מתן מענה מקצועי מותאם למספר גדול ככל האפשר של אסירים אשר ימצאו מתאימים לשחרור על-תנאי, ואשר לגביהם השהות במסגרת של הוסטל היא בעלת חשיבות ונחיצות כדי להבטיח הליך שיקום מפוקח והדרגתי, בטרם חזרה מלאה לקהילה.

⁷⁰ דיון מפורט בנושא השחרור על תנאי ממאסר, ראו להלן בפרק ז'.

למעשה מסגרות מסוג זה, המתקיימות בקהילה ואשר משלבות סדר יום מפוקח הכולל חובות רבות ומגבלות שונות על השוהים בו, לצד השתתפות במסגרות טיפוליות, ולצד התנהלות מחוץ להוסטל במסגרת מסגרות תעסוקה, תואמות את מודל "בתי המעבר" שעליהם המליצה ועדת דורנר.⁷¹

לאור התרומה המשמעותית שיש להוסטלים בקליטתו ובהיטמעות המחודשת של האסיר בקהילה, ובפרט בכל הנוגע לאסירים אשר מגלים נכונות ויכולת לבצע שינוי של ממש בדפוסי חייהם, ולהיתרם באופן משמעותי מהליכי שיקום וטיפול אינטנסיביים, **ממליץ הצוות על הרחבת השימוש בהוסטלים המופעלים על ידי רש"א, ובפרט כאלה המותאמים לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים, שהן בעלות צרכים טיפוליים מיוחדים.** לצורך כך ממליץ הצוות על הקצאת התקציבים המתאימים לצורך הרחבת מערך ההוסטלים של רש"א.

כפי שפורט לעיל, בהמשך להחלטת ממשלה 3595 מיום 25.02.2018 הוחלט להקצות סכום של 22 מיליון ₪ בשנה לרשות לשיקום האסיר, שיועברו בשתי פעימות. כפי שפורט לעיל, סכום זה יועד, בין השאר, לצורך הקמת מספר הוסטלים ומרכזי יום לאסירים משוחררים על תנאי כמפורט לעיל. לאחר קידום הקמתם והפעלתם של הוסטלים נוספים אלה, ניתן יהיה לשוב ולבחון האם יש בכך כדי לתת מענה מלא לצרכים. זאת, בשים לב לתפוסה המלאה ולרשימות ההמתנה לאכלוס ההוסטלים הקיימים, המלמדות כי ככל שיהיו מענים נוספים מסוג זה, ניתן יהיה למצות את פוטנציאל השחרור על-תנאי של אסירים הזקוקים למסגרות הלנתיות מפוקחות מסוג זה כתנאי לשחרורם.⁷²

נוסף על צעדים חשובים אלה, עולה כי עדיין יש צורך בקידום הקמה של שתי מסגרות ייחודיות נוספות:

הראשונה היא הוסטל המיועד לנשים המתמודדות עם קשיים מיוחדים, ברמת תפקוד נמוכה, ואשר זקוקות לליווי טיפולי ייחודי בתחומים שונים (כגון בשל קשיים פסיכיאטריים, בעיות התמכרות, וכד'). כפי שפורט לעיל בפרק העוסק בחלופות מעצר, מוצע כי מסגרת זו תהיה מיועדת הן לנשים בחלופת מעצר או בצו מבחן, והן כהוסטל לתקופת השחרור על-תנאי ממאסר. כך יתאפשר ניצול מיטבי של מסגרת זו כחלופה וורסטילית למצבים השונים. **הצוות ממליץ, לפיכך, על קידום הקמתה של מסגרת לנשים ברוח האמור לעיל.**

השניה היא הקמת הוסטל נוסף המיועד לאסירים משוחררים בני החברה הערבית: על פי נתוני הרשות לשיקום האסיר, האסירים הערבים במדינת ישראל מהווים כמעט מחצית מהאסירים הפליליים הכלואים בבתי הסוהר. 45% מהאסירים הערבים שפוטם לתקופות מאסר ארוכות מ-3 שנים, ו-18% שפוטם לתקופות מאסר של למעלה מ-10 שנים. נתון זה משפיע באופן ישיר על תקופת השחרור על-תנאי שלהם, על משך השיקום הנדרש ועל אינטנסיביות הפיקוח המתבקשת. במקביל, אחוז גבוה של האסירים המשוחררים הערבים הינם צעירים בשנות העשרים לחייהם –

⁷¹ דו"ח ועדת דורנר, עמ' 54. ור' להלן התייחסות להמלצת הרוב בוועדת דורנר בענין הקדמת מועד השחרור למסגרות אלה.

⁷² וראו לענין זה התייחסות לתמונת המצב בנוגע לשחרור על תנאי ממאסר ולשחרור "יבש" לעיל, בעמ' 13.

למעלה ממחציתם משתחררים לפני גיל 30, אשר בהיעדר מסגרת מכוונת ומכילה, הם עלולים להמשיך ולהתדרדר לפעילות עבריינית.

כיום, משולבים אסירים משוחררים ערבים בכל מגוון תוכניות השיקום הקיימות ברש"א, במסגרות שהן בעיקרן הטרוגניות מבחינת האוכלוסיה המשתתפת בהן. זאת, בפרט לגבי אסירים משוחררים אשר כבר שולבו בתקופת מאסרם בקבוצות טיפוליות מעורבות, והם בעלי יכולת להשתלב במסגרות הכלליות גם מבחינת שליטה בשפה ויכולת השתלבות בתהליך הטיפול. ואולם כדי לאפשר מענים רחבים המותאמים לצרכי האוכלוסייה ולקשיים הייחודיים האופייניים לה, בפרט לגבי אסירים שבשל מגבלות שונות אינם יכולים להשתלב במסגרות הכלליות, ועל מנת להתמודד עם תופעת ה"דלת המסתובבת", יש חשיבות לפיתוח מענים שיקומיים מקיפים וכוללניים לבני החברה הערבית, אשר יונגשו גם מבחינה שפתית, ולפתח מערך מקיף של מענים הכוללים גם תוכניות למשפחות האסירים, ומענים בתחומי התעסוקה וההכשרה המקצועית.

לפיכך, **הצוות ממליץ על פיתוח מענים שיקומיים מותאמים לאסירים משוחררים מהחברה הערבית**, הכוללים שיקום וליווי תעסוקתי והכשרתי וחזוק התא המשפחתי. בענין זה ההמלצה המקצועית של רש"א היא לקדם הקמת הוסטל ייחודי המיועד לאסירים משוחררים בני החברה הערבית בעלי יתרת מאסר ארוכה ואשר נשפטו בגין עבירות אלימות חמורות, בו משך הטיפול יהיה ארוך מהרגיל ויתאפשר טיפול תחת רמת פיקוח גבוהה. יצוין כי כיום לא קיימים הוסטלים ייעודיים לאוכלוסייה זו ולצרכיה, וכי אין די במשך הטיפול המתאפשר בהוסטלים הקיימים – 9 חודשי מגורים.

מועד השחרור להוסטל של רש"א

במסגרת המלצתה של ועדת דורנר על שילוב אסירים בבתי מעבר טרם שחרורם המלא, המליצה הוועדה, על דעת רוב חבריה, כי ועדת השחרורים תוסמך להורות על שחרורו על-תנאי של אסיר למסגרת של בית מעבר החל משנה לפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר, אך לא לפני ריצוי **מחצית המאסר** (ולא רק לאחר שני שלישי מתקופת המאסר כפי שקבוע בחוק כיום).⁷³ משמעותה של המלצה זו היא הקדמה פוטנציאלית של מועד השחרור על-תנאי של האסיר באופן משמעותי (כאשר מדובר באסירים שנשפטו לתקופת מאסר שאינה עולה על שלוש שנים),⁷⁴ בתנאי שהשחרור הוא לבית מעבר. זאת, במטרה לאפשר תקופת שהות משמעותית בבית המעבר בה יקבל האסיר כלים לקראת שחרורו המלא, תוך הפחתת האפקט הקרימינוגני הנלווה לכליאה בבית הסוהר, לצד הפחתת עלויות הכליאה.

בדו"ח צוינה לענין זה גם דעת המיעוט של חלק מחברי הוועדה⁷⁵ אשר סברו כי -

⁷³ דו"ח ועדת דורנר, עמ' 52-56.
⁷⁴ שכן מי שנשפט לתקופת מאסר העולה על שלוש שנים, ממילא שחרורו שנה אחת לפני תום תקופת המאסר שנגזרה עליו נכנס בתקופת השליש האחרון של המאסר, כך שאין בכך שינוי של הדין הקיים לגבי מועד השחרור. יצוין כי חישוב זה אינו מביא בחשבון את השחרור המינהלי לפי סימן ט'1 בפרק ב' לפקודת בתי הסוהר אשר בהתקיימו, מביא להקדמה משמעותית של מועד השחרור מן המאסר.
⁷⁵ העמדה החולקת היא של ארבעה מחברי הוועדה – נציגי משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, שב"ס והמשטרה.

"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, בקיצור כזה, שנעשה לאחר גזר הדין ומצטרף לשחרור שמכח חוק שחרור על-תנאי, יש כדי לפגוע רטרואקטיבית בהלימת העונש בעונש שנגזר על ידי בית המשפט למעשה העבירה".

עוד נטען בדעת המיעוט, כי –

"אין מקום להוסיף תפקיד למערך ועדות השחרורים במתכונתו הנוכחית, וראוי לרכז מאמצים ומשאבים לשיפור עבודתו של מערך זה כדי שיתן מענה הולם לאסירים שסיימו לרצות שני שלישים ממאסרם והם עומדים בתנאי החוק לשחרור המוקדם"⁷⁶.

יצוין כי בהמשך לכך הושם דגש על ההמלצות לתגבור וחיזוק מערך ההוסטלים שניתן יהיה להציע כחלק מתנאי השחרור על-תנאי.

ברוח דברים אלה, סברו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, וש"ס, כי אין מקום להמליץ על הקדמת מועד השחרור על-תנאי, למסגרת של בית מעבר. עמדה זו מבוססת על מספר נימוקים:

- א. שחרור של אסיר לאחר תום מחצית ממאסרו בלבד (או תקופה אחרת שאינה עולה כדי שני שלישים מתקופת המאסר), יוצר פער גדול מאוד בין העונש אשר בית המשפט קבע שהוא העונש ההולם לנאשם, לעונש שירצה בסופו של דבר האסיר בבית הכלא. בית מעבר הנמצא בקהילה ומופעל על ידי גורמי טיפול, הוא בעל מאפיינים שונים בתכלית מבית כלא, ולא ניתן לראות בו המשך ריצוי של עונש המאסר. פער כזה יגרום לפגיעה בהיבטים הגמוליים של העונש, שכן הוא חותר תחת עקרון ההלימה שאותו בחן בית המשפט במעמד גזר הדין, ובהיבט זה הוא אף מבטא פגיעה באינטרס הציבורי של נשיאת העונש בהתאם לקביעתו של בית המשפט בגזר הדין.
- ב. בעיה נוספת היא שההמלצה בדו"ח דורנר לגבי הקדמת מועד השחרור כאמור, נוגעת אך ורק לשחרור לבתי המעבר כמתואר. התוצאה של מתווה זה היא שדווקא אסירים בעלי רמת מסוכנות גבוהה באופן יחסי, הזקוקים למסגרת בעלת מאפיינים פיקוחיים משמעותיים – יזכו לקיצור משמעותי מאוד של תקופת המאסר, בהשוואה לאסירים בעלי רמת מסוכנות נמוכה או כאלה שהשתקמו בכלא באופן מיטבי, ואשר אינם זקוקים למסגרת כזו בשחרור על-תנאי, אלא יכולים להסתפק למשל בשילוב בתעסוקה ובקבוצה טיפולית. אסירים אלה, כאמור, ירצו שני שלישים מתקופת המאסר, ואילו אסירים במצב קשה יותר (בשלבי גמילה מהתמכרות, טיפול באלומות, וכו') – ישתחררו מוקדם יותר באופן משמעותי, לצורך שילובם בבתי המעבר. מצב

⁷⁶ שם, בעמ' 56-55.

דברים זה לא רק פוגע בשוויון, אלא גם יוצר תמריץ של ממש לאסירים לבקש להשתלב בבתי המעבר, גם כשאין לכך הצדקה מהותית, ובכך למעשה נוצרת "הרחבת רשת" של השימוש באמצעי זה, כאשר ניתן היה להסתפק באמצעי שיקום אחרים.

ג. מבחינה פרקטית – נוצר מערך מסורבל על פיו למעשה כלל האסירים זכאים להתייצב בפני הוועדה לפני ריצוי מחצית העונש, למקרה שיימצאו מתאימים לשחרור על-תנאי למסגרת של בית מעבר, ואם לא ישתחררו – הם זכאים להגיע שוב לוועדת השחרורים בסמוך לריצוי שני שלישים מתקופת המאסר, לצורך דיון נוסף בשחרורם על תנאי בתנאים אחרים. כתוצאה מכך, נוצרת החמרה ניכרת של העומס המוטל על ועדות השחרורים ועל נותני חוות הדעת לוועדה, אשר גם כיום מתקשים לעמוד בלוחות הזמנים הנדרשים על מנת לאפשר שחרור על-תנאי של אסירים שנמצאו מתאימים לכך, במועד. העומס המוטל היום על ועדות השחרורים ועל גורמי שב"ס וגורמי הטיפול אשר נדרשים להכין חו"ד עד מועד הדיון בוועדה יגדל באופן משמעותי אם יוחלט להקדים משמעותית את מועד הדיון בוועדה, באופן שיחייב הכנת חוות דעת בלוחות זמנים קצרים, יגרום לקיום דיונים כפולים בעניינו של אסיר אשר הוועדה תדחה את בקשתו הראשונית לשחרור לבית מעבר, ולאחר מכן יובא שוב בפניה לאחר ריצוי שני שלישים ממאסרו. מצב דברים זה יכביד לא רק על ועדות השחרורים, אלא גם על כלל הגורמים הנוספים המעורבים בדיונים אלה: נותני חוות הדעת, נציגי היועמ"ש ושב"ס – באופן אשר עלול לפגוע משמעותית בפעילותן של הוועדות כיום, ולפגוע ביכולתה של הוועדה לקבל החלטות במועד לגבי כלל האסירים המובאים בפניה. יצוין כי בשנים אלה נעשים מאמצים רבים לייעל ולשפר את הליכי העבודה בוועדות השחרורים, ובהקשר זה אף נחקק בשנת 2018 תיקון לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, כהוראת שעה, ובו הוקמה "היחידה לשחרור ממאסרים קצרים" אשר נועדה, בין היתר, להקל את העומסים בוועדות השחרורים ולהבטיח דיון מהיר ויעיל בעניינים של אסירים שנשפטו למאסרים קצרים. אולם עדיין קיים כיום קושי ניכר בהשלמת הכנת חוות הדעת הנדרשות לקראת קיום דיוני הוועדה במועד (קרי – בטרם השלמת נשיאת שני שלישים מתקופת המאסר), והקדמה נוספת של מועדים אלה תביא בהכרח לדחיות נוספות של מועדי דיונים אשר לא ניתן יהיה להשלים את ההכנות הדרושות עבורם לפי לוח זמנים מקוצר זה.

נוכח כל האמור, סברו חברי הצוות המנויים לעיל, כי אין מקום להמליץ על הקדמה משמעותית של מועד שחרורו על-תנאי של הנידון לצורך שילובו בבתי המעבר שבאחריות רש"א (ההוסטלים), אלא להרחיב את השימוש ב"בתי השיקום" במסגרת שב"ס, כמפורט לעיל.

לעומת עמדה זו, סברו נציגי הסניגוריה הציבורית, רש"א, משרד האוצר ופרופ' גזל-אייל כי יש לקדם את המלצתה של דעת הרוב בוועדת דורנר העוסקת בשילוב אסירים בבתי מעבר טרם שחרורם ולפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת המאסר. כפי שצוין בדוח הוועדה, מהלך זה יכול לסייע בשילובו של האסיר בחברה בצורה הדרגתית, ולמצמם את שיעורי הרצידיביזם של האסירים; הוא מפחית את האפקט הקרימינוגני של המאסר ומגדיל את סיכויי שיקומו של האסיר; ויש בו כדי לחסוך עלויות ניכרות מאוצר המדינה.

על פי שיטה זו, הפגיעה בערך הגמולי אינה גדולה במיוחד, לנוכח שימור אופייה המהותי של הענישה כשוללת חירות (הגם שהיא פחותה בהשוואה לבית סוהר רגיל לנוכח מתן האפשרות בנסיבות מסוימות לצאת מבית המעבר למסגרת תעסוקתית). על פי המודל המוצע בדו"ח ועדת דורנר, שילובו

של האסיר ממילא ייעשה רק שנה לפני חלוף שני שלישים מתקופת המאסר ולא לפני שהאסיר ריצה לפחות מחצית ממאסרו, וכן בכפוף לבחינת מסוכנותו לציבור – כל זאת בעיתוי בו ניתן להעריך באופן מיטבי יותר את מסוכנותו של האסיר (זאת להבדיל מן השלב המוקדם מאוד של גזירת הדין). לפיכך, לעמדת המצדדים בעמדה זו, לא יהיה בכך משום פגיעה בשוויון, ומבחינת האינטרס הציבורי מובנו הרחב קיים ערך רב בפיתוחם של מנגנוני שחרור "מעמיקים" יותר המיועדים לאסירים בעלי מאפיינים מורכבים יותר. גם השיקול הפרקטי שעניינו הגברת העומס המוטל על ועדות השחרורים ועל יתר הגורמים המעורבים בפעילותן, אינו משכנע לשיטת חברי הצוות המחזיקים בעמדה זו, ומכל מקום הוא אינו צריך למנוע מדיניות ראויה שתביא להפחתת שיעורי המועדות ולהגברת השילוב התורם של אסירים משוחררים בקהילה.

לסיכום פרק זה, נוכח הצלחתן המוכחת של מסגרות מסוג זה, המהוות מעין "בתי מעבר" המאפשרים מעבר הדרגתי מבתי הכלא לחיים בקהילה, הן במסגרת בתי השיקום בשב"ס בתקופת המאסר עצמו, והן ההוסטלים של רש"א בתקופת השחרור על-תנאי, ממליץ הצוות על מיצוי של השימוש במסגרות אלה, ותגבורן כמפורט לעיל באופן שיאפשר קליטה של מירב האסירים והאסירים המשוחררים, לפי הענין, שניתן לשלבם במסגרות אלה ושעשויים להסתייע במסגרת מסוג זה בטרם שחרורם המלא וקליטתם בקהילה. ולענין קליטה בהוסטלים של רש"א – בשים לב לכלל השיקולים בהתאם לחוק שחרור על תנאי ממאסר.

כדי להגדיל את מספר האסירים המשתלבים בבתי השיקום בשב"ס, ממליץ הצוות לשנות את הקריטריונים לקבלת אסירים למסגרות אלה או את מועד השילוב בהן, כך שיתאפשר שילוב של אסירים שנשפטו גם לתקופות מאסר שאינן ארוכות, ובלבד שייוותר להם זמן מספיק לצורך הפקת תועלת מהשילוב בבית השיקום. כמו כן ממליץ הצוות על הגמשת תנאי הסף הנוגעים לבחינת מסוכנותו ובשלותו של האסיר, וזאת – גם במחיר של שילוב אסירים "גבוליים" יותר בבתי השיקום, כמפורט לעיל.

לגבי הוסטלים של רש"א – לצד השלמת ההיערכות להקמתם של ההוסטלים הנוספים אשר כבר אושרו, ממליץ הצוות על הקמה של הוסטל נוסף עבור נשים, כמפורט לעיל, אשר יהווה מסגרת רב-תכליתית כחלופה לנשים בשלבים שונים של ההליך הפלילי, אשר המסגרות הקיימות אינן מספקות להן מענה התואם את צרכיהן הייחודיים, וכן על קידום הקמה של הוסטל נוסף עבור אסירים משוחררים בני החברה הערבית, אשר אינם יכולים לקבל מענה המותאם לצרכיהם במסגרות הקיימות. לאחר קידום מענים אלה, ניתן יהיה לשוב ולבחון האם יש בכלל המסגרות הקיימות כדי לתת מענה מספק לצורך ולביקוש במסגרות מסוג זה.

פרק ז – שחרור על-תנאי ממאסר

חוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001 (להלן: **החוק**) מסדיר את האפשרות לשחרור מוקדם של אסיר מריצוי מלוא תקופת המאסר שנגזרה עליו, בשליש האחרון של תקופת העונש, בכפוף לתנאים מגבילים שיחולו עליו בתקופת השחרור המוקדם ("תקופת התנאי").

בתיקון לחוק שחרור על-תנאי ממאסר שנחקק כהוראת שעה בשנת 2018, פוצלה האחריות לקבלת ההחלטות בנושא זה בין היחידה לשחרור ממאסרים קצרים בשב"ס, ובין ועדות השחרורים המנוהלות על ידי הנהלת בתי המשפט.⁷⁷

היחידה לשחרור ממאסרים קצרים מוסמכת לדון בשחרור על-תנאי של כלל האסירים שנשפטו לתקופות מאסר שבין שלושה חודשים, וכן אסירים בגירים שנשפטו לתקופת מאסר של עד שנה, ושאינם עברייני אלמ"ב, עברייני מין או לוקים בנפשם. מדובר בוועדה מינהלית המורכבת מקציני שב"ס בהתאם למפורט בסעיף 31א לחוק, אשר מקיימת את דיוניה על יסוד מסמכים וחוות דעת המוגשים לה, שלא בנוכחות הצדדים.

ועדות השחרורים מוסמכות לדון בשחרור על-תנאי של יתר האסירים, קרי – אסירים שנשפטו לתקופות מאסר שמעל שנה, וכן אסירים קטינים, אסירים שהם עברייני אלמ"ב או מין, או אסירים הלוקים בנפשם, שנשפטו לתקופות מאסר שמעל ששה חודשים. ועדת השחרורים היא ועדה מינהלית בעלת מאפיינים מעין-שיפוטיים, המקיימת דיונים אדוורסריים בנוכחות האסיר ובא כוחו, ובנוכחות בא כוח היועץ המשפטי לממשלה, בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק.

המבחנים שקבע המחוקק לשם כך מעוגנים בסעיפים 2 עד 5 לחוק, וקובעים כי אסיר יזכה לשחרור על-תנאי כאמור, רק אם נמצא כי הוא "ראוי לשחרור וכי שחרורו אינו מסכן את שלום הציבור".

המבחן הנוגע למסוכנות נועד כמובן להבטיח כי שחרורו המוקדם של האסיר לא יעמיד בסכנה את הציבור שממנו הורחק בגזר הדין, ואילו המבחן הנוגע להיותו של האסיר "ראוי לשחרור" מתייחס על פי רוב להתנהגותו של האסיר במהלך תקופת מאסרו, קרי – היעדר עבירות משמעת, שיתוף פעולה עם גורמי הכלא, והשתתפות בפעילויות חינוך, טיפול, או עבודה.

אין מחלוקת כי לשחרור על-תנאי ממאסר ישנן שתי תכליות חשובות: האחת, יצירת תמריץ עבור האסיר בתקופת המאסר – עידוד להתנהגות תקינה, ולהשתתפות במסגרות השונות שנועדו לסייע לו להתקדם במישור הטיפולי, הלימודי, וכו'. והשנייה – לאפשר הסתגלות הדרגתית לשחרור מהמאסר ולשילוב מחודש בקהילה, תוך הסתייעות במסגרות תומכות ומלוות, לפי צרכיו, וכן תוך פיקוח שיבטיח שמירה על הגבולות שנקבעו לו בתקופה זו.

על פי הנתונים המתקבלים משב"ס ומהנהלת בתי המשפט ואשר פורטו לעיל בפרק הראשון, היחידה לשחרור ממאסרים קצרים ועדות השחרורים מורות על שחרור על-תנאי של כ-35% מהאסירים

⁷⁷ קודם לתיקון החוק, שחרור על תנאי של אסירים שנשפטו לתקופת מאסר שבין שלושה חודשים היתה בסמכות נציב בתי הסוהר.

שעניינם נדון בפניהו. ואולם מבין כלל האסירים בשב"ס, רק כ-22% משתחררים על תנאי ממאסר (קרי- רבים מן האסירים כלל אינם נדונים בפני הוועדות).⁷⁸

כפי שהוסבר בהרחבה בפרקים הקודמים, אחת המטרות שהצוות שם לנגד עיניו, מלבד בחינת חלופות לענישה, היתה בחינה של השלבים השונים של ההליך המשפטי ונשיאת העונש, במטרה לאתר את המוקדים שבהם ניתן לטייב את התהליך באופן שיאפשר הפקת תועלת מירבית על ידי העצור או האסיר מתקופה זו, באופן שיעודד את שיקומו ויגביר את הסיכוי לחזרתו לחיים נורמטיביים, ובכך יפחית רצידיביזם ויצמצם את תופעת החזרה למאסרים נוספים בהמשך.

בהקשר זה נבחן גם שלב השחרור על-תנאי ממאסר, נוכח חשיבותו הפוטנציאלית כמנגנון שיש בו לסייע באופן ממשי לשיקומו של האסיר בטרם השלמת ריצוי עונשו במלואו וחזרתו לחברה. בחינה זו נועדה לבדוק האם השימוש שנעשה באמצעי זה אכן ממצה את הפוטנציאל הטמון בו לשם השגת התכלית האמורה.

החשיבות של בחינה זו התחדדה בין היתר בעקבות ביקור חברי הצוות בצרפת ובשוודיה, והחשיפה לסוגים שונים של מתקני כליאה, המבוססים על מודל של "חירות מוגבלת", וכוללים יציאה של האסירים למסגרות שונות לקהילה, גם כשהדבר כרוך בסיכון מסויים בשל אופיים של האסירים ומאפייניהם.

ביקורים אלה והשיחות עם גורמי המקצוע במדינות הללו, חידדו את ההבנה של חברי הצוות שאין לראות בשחרור על-תנאי רק "הטבה" לאסיר עצמו, מעין "פרס על התנהגות טובה" שבאמצעותו הוא משיג את קיצור עונשו בין כתלי הכלא, אלא – שחרור מדורג ממאסר, במקרים ובתנאים המתאימים, הוא גם אינטרס של המדינה, בכך שהוא מאפשר חזרה מפוקחת ומלווה של האסיר לקהילה, באופן שמגדיל את סיכוייו להשתלב בהצלחה בחיים נורמטיביים מחוץ לכלא. תקופת השחרור על-תנאי מאפשרת למדינה לקיים פיקוח הדוק על האסיר בתקופה שבו הוא עושה צעדים ראשונים מחוץ לכלא, ולשלב אותו (בשלב זה בכפיה, מכוח התנאים שבהחלטת ועדת השחרורים או היחידה לשחרור ממאסרים קצרים) במסגרות תעסוקה או טיפול בהתאם לצרכיו, במטרה לצייד אותו בכלים ובהרגלים שיסייעו לו בהמשך, לאחר שחרורו המלא.

בשל כך נבחנו מאפייניו השונים של הליך השחרור על-תנאי, במטרה לבחון האם ישנם היבטים שאותם ניתן לחזק או לשפר באופן שיאפשר שימוש באמצעי חשוב זה לטובת כלל האסירים שיכולים להיתרם ממנו באופן משמעותי, מבלי לוותר על העקרונות הבסיסיים שנקבעו בחוק כתנאי לשחרור מוקדם.

סוגיה זו נדונה כבר בדוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר). הוועדה המליצה לקדם מדיניות של צמצום כליאה באמצעות הרחבת השימוש בשחרור על-תנאי ממאסר.

⁷⁸ נראה כי הפער בין נתונים אלה נובע ממספר סיבות, שעיקרן – מיעוט הבקשות לשחרור על תנאי המוגשות מקרב האסירים הביטחוניים; תקופות מאסר קצרות אשר מהן מקוזזת תקופת מעצר, ואשר אינן מותירות פרק זמן המאפשר דיון בשחרור על תנאי; וכן הרחבת השחרור המינהלי בהוראת שעה משנת 2018, אשר הביאה להקדמת שחרורם של אסירים רבים באופן שייתר, מבחינתם, את הצורך בבקשת שחרור על תנאי.

בחינה דומה נערכה במסגרת צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר, שם נבחנו החסמים המונעים מיצוי של השימוש בשחרור על-תנאי. בין היתר, פורטו קשיים הנוגעים לתוכן חוות דעת רש"א המוגשות לוועדת השחרורים ולתוכניות השיקום המוצעות על ידה, וכן קשיים הנוגעים להיבטי פיקוח וליווי בתקופת התנאי. צוות התביעה קבע כי לאחר שיוסרו חסמים אלה, תוכל התביעה לשקול את שינוי מדיניותה בנוגע להרחבת המקרים בהם תסכים התביעה לשחרורם על תנאי של אסירים נוספים.

נוכח כל האמור, ממליץ הצוות על מספר צעדים שיסייעו בטיוב הליך ההכנה לשחרור על-תנאי ולהגדלת סיכויי ההצלחה של האסיר לעמידה בתנאי השחרור המוקדם, כמפורט להלן:

1. **הכנה מוקדמת של האסיר לקראת השחרור**, באמצעות תכנון משותף של גורמי התקון בבית הסוהר וברש"א, בשיתוף האסיר, בשלבים מוקדמים יותר של ריצוי העונש. פירוט של המלצה זו נמצא בפרק ב' העוסק בנושא הרצף הטיפולי. עיקרה של המלצה נוגע להכנה מקיפה יותר לקראת שחרור האסיר, באמצעות בחינה רחבה של צרכיו בתחומים השונים (טיפוליים, משפטיים, רפואיים, תעסוקתיים, משפחתיים, וכו'), ובעיקר תכנון תוכנית טיפול המותאמת לצרכיו ואשר תסייע בהכנתו לשחרור. יודגש כי הכנה זו נדרשת ומועילה לגבי כלל האסירים, גם (ואולי בעיקר) לאלה שצפויים להשתחרר "שחרור מלא" ללא שלב של תקופת תנאי, אולם בהקשר הנוכחי – הכוונה היא לתכנון שנועד בין היתר ליצירת רצף טיפולי בין תוכניות הטיפול בכלא לתוכניות שבהן ישולב האסיר מטעם רש"א לאחר שחרורו על-תנאי, במטרה להגדיל את האפקטיביות שלהן.

2. **תגבור והרחבת המענים הקיימים ברש"א**: בהמשך להחלטת הממשלה 3595 מיום 25.02.2018 שאימצה את המלצות דו"ח צוות התביעה, סוכם על העברת תקציב ייעודי לרשות לשיקום האסיר שיועד, בין היתר, להוספת כוח אדם מקצועי, להקמה של הוסטלים ומרכזי יום נוספים שיאפשרו מתן מענה טיפולי מתאים לאוכלוסיות נוספות, בהתאם לצרכיהן הייחודיים, ועוד.⁷⁹ תהליכים אלה נמצאים בעיצומם, וכמובן שקידומם יאפשר חיזוק משמעותי של רש"א ושל המענים הטיפוליים העומדים לרשותה, באופן שיביא גם להגדלת מספר האסירים שתימצא להם תוכנית מתאימה, ואשר הליווי והפיקוח של רש"א יאפשרו את שחרורם על תנאי ממאסר. בהקשר זה, כפי שכבר נאמר בפרקים הקודמים, ישנה חשיבות מיוחדת לקיומו של היצע מתאים של מסגרות שיקומיות, אשר יש בהן כדי לתת מענה לאוכלוסיות האסירים השונות, בהתאם למאפייניהם ולרמת הפיקוח הנדרשת לגביהם.

3. **ליווי סוציאלי צמוד של האסיר בתקופת השחרור המוקדם**: רש"א כמובן מלווה גם כיום את האסיר בתקופת השחרור על-תנאי, ועוקבת אחרי מידת השתלבותו, התמדתו, והצלחתו במסגרות שבהן הוא משולב. הצוות ממליץ להדק ליווי זה, באמצעות קביעת עובד סוציאלי מלווה לכל אסיר, אשר יהיה בקשר אינטנסיבי ורצוף עם האסיר המשוחרר,

⁷⁹ פירוט בנושאים אלה נמצא בפרק ו'.

וישמש לא רק כ-Case Manager המתכלל את צרכיו הטיפוליים והאחרים של האסיר, אלא גם כגורם מלווה התומך באסיר מבחינת צרכיו הרגשיים והקשיים השונים שאיתם הוא מתמודד בתקופה זו, ומשמש כתובת ראשונה עבור האסיר בתקופה מאתגרת זו. הצוות סבור כי ליווי הדוק מסוג זה יסייע לאסיר בהבנה שישן מערכות תמיכה שהוא יכול להסתייע בהן, ויסייע במניעת תופעות של אי עמידה בתנאי השחרור או חזרה לדפוסים עברייניים כתוצאה ממצוקה.

4. ניצול דיוני המעקב בוועדות השחרורים לצורך יצירת תמריצים לשיקום ולעמידה בתנאי

השחרור: הצוות ממליץ לבחון, בשיתוף עם הנהלת בתי המשפט, את הדרכים לחיזוק השימוש ב"דיוני המעקב" שעורכת הוועדה לאחר שחרורו על-תנאי של האסיר, במקרים המתאימים, כך שלצד עצם הפיקוח על עמידת האסיר בתנאי השחרור, ישמשו דיונים אלה גם לחיזוקו של האסיר, וליצירת תמריצים משמעותיים לשיקום איכותי. זאת, באמצעות מעורבות פעילה יותר של הוועדות בשיח עם האסיר ובבירור מצבו, הסבר לגבי הציפיות ממנו, מתן משוב ועידוד לאסיר בנוגע לאופן תפקודו בתקופת השחרור, ועוד. לשם כך מוצע, למשל, כי דיוני המעקב יתקיימו בפני אותה הוועדה (או למצער, אותו יו"ר ועדה) אשר דנה בשחרור על-תנאי של האסיר, מכירה את האסיר ונסיבותיו ותוכל לקיים איתו שיח מתמשך בנוגע למחויבותו לעמוד בתנאי השחרור שקבעה לו, ולהוות גורם תומך ומלווה בתהליך זה. עוד מוצע כי ככל שתקופת השחרור מאפשרת זאת – תוכל הוועדה לשקול (בכפוף לקבלת עמדת הצדדים), גם הקלות בתנאי השחרור לאורך תקופת התנאי, באופן שישקף את התקדמותו של האסיר בתקופה זו ואת הישגיו, ויתמרץ אותו להוכיח עמידה בתנאים כנדרש. מוצע כי תתקיים עבודת מטה בשיתוף נציגי הנהלת בתי המשפט ומשרד האוצר, במטרה לגבש מודל מוצע לקיומם של דיונים אלה באופן שיסייע בהגשמת התכלית האמורה. מובן כי שינויים באופיים של דיוני המעקב באופן המתואר מחייב היערכות רחבת היקף, בפרט מבחינת הקצאת משאבי זמן וכוח אדם מתאימים – שכן קיום דיונים באופן זה יצריך זמן רב יותר של הוועדות, הכנה משמעותית יותר של הצדדים לדיון, ואולי גם השתתפות, במתכונת כזו או אחרת, של גורמי השיקום בדיוני הוועדה, הכול בהתאם למתכונת שעליה יומלץ בענין זה.

בהמשך לכל האמור, מוצע כי שינוי של מודל דיוני המעקב ברוח הדברים האמורים, יחל בשלב ראשון במתכונת של פיילוט אשר יתמקד באוכלוסיה מסוימת. לשם כך יש לבחון נתונים הנוגעים לעמידתם של אסירים משוחררים על תנאי בתנאי השחרור ולהתמדתם בתוכניות השיקום שנקבעו להם, במטרה לזהות את קבוצת האסירים שעשויה להיתרם במידה הרבה ביותר מפיילוט זה. בין היתר מוצע לבחון את יישומו לגבי אסירים שהם בגירים צעירים הזקוקים באופן מיוחד לליווי ולתמיכה לצורך התמדה בתנאי השחרור, וכן מוצע לבחון את יישום הפיילוט לגבי אסירים שבשל מאפייניהם האישיים או טיב העבירות שביצעו – שחרורם על תנאי מחייב מעקב ופיקוח הדוקים במיוחד.

מטבע הדברים, המלצה זו אינה רלוונטית לגבי אסירים ששחררו בהחלטה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים, אשר לגביהם אין מתקיימים דיוני מעקב (ולמעשה כלל לא מתקיימים דיונים בנוכחות האסיר). נראה שלגבי אוכלוסיה זו ממילא המלצה זו פחות

רלוונטית, בשל תקופת התנאי הקצרה העומדת לרשותם. עם זאת, ככל שהם מבקשים שינוי תנאי שחרור במהלך תקופת התנאי, מוצע כי שינוי כזה ייבחן, בין היתר, בשים לב לדיווח אודות התנהגותם בתקופת התנאי.

5. **המשך פיתוח תוכניות שיקום קצרות-מועד**, המותאמות לתקופות תנאי קצרות לגבי אסירים שתקופת השחרור שלהם אינה מאפשרת תהליך טיפולי ממושך. על פי דיווחי הרשות לשיקום האסיר, בתקופה האחרונה מושם דגש על פיתוח מענים לאוכלוסיה זו, בפרט לאחר הקמתה של היחידה לשחרור ממאסרים קצרים. מובן כי קיומו של הליך טיפולי משמעותי בפרק זמן קצוב מציב אתגר של ממש לגורמי הטיפול – הן בשב"ס והן ברש"א. אולם פיתוחם של כלים אלה הוא בעל חשיבות רבה לצורך מתן אופק שיקומי וכלים חשובים גם לאסירים אשר תקופות מאסרם ושחרורם אינן מאפשרות תהליך ממושך. מובן כי יש לשאוף למצב שבו בהמשך לתהליך הטיפול שהאסיר עובר בתקופת התנאי, הוא ירצה להתמיד ולהשתתף בתוכניות מתאימות גם לאחר תקופת התנאי, ובכך לזכות בליווי ובתמיכה גם כאשר אין הוא חייב בכך.

נוסף על כל אלה, ממליץ הצוות על פיתוח מענים שיקומיים בקהילה לאחר שחרור מלא: אמנם סוגיה זו חורגת מגבולות הדיון של הצוות הנוכחי, ואין היא נוגעת להליך הפלילי או לענישה. **אולם הצוות מדגיש את החשיבות הרבה של המשך תהליכי השיקום והליווי של האסיר גם לאחר שסיים לשאת את מלוא תקופת העונש שנגזר עליו.** קליטה בחזרה בבית ובקהילה לאחר ריצוי תקופת המאסר איננה פשוטה, והיא מזמנת אתגרים רבים בכל התחומים: השתלבות מחדשת במרקם החיים המשפחתי; התמודדות עם אתגרים כלכליים משמעותיים, בפרט לאחר תקופה ממושכת שבה האסיר לא השתכר; אתגרים תעסוקתיים, כאשר אין מקום עבודה "המתקין" לאסיר לאחר שחרורו; ולעיתים גם אתגרים נוספים – כגון לגבי אסיר שעבר או עובר הליכי גמילה מסמים או אלכוהול, אסיר המתמודד עם קשיי בריאות או מגבלות אחרות, ועוד. התמודדותו של האסיר עם אתגרים אלה היא אינטרס לא רק שלו עצמו, אלא גם של הציבור – שכן התמודדות מוצלחת תסייע לו לצאת ממעגל הפשיעה, ואף לעמוד ברשות עצמו מבלי להוות נטל, או סכנה לעצמו או לסביבתו. אמנם, האפשרות להסתייע בגורמי רש"א עומדת לרשותו של האסיר בשלב זה, אך כפי שצוין לעיל, היקף הפניות הוולונטריות של אסירים לאחר שחרור מלא הוא נמוך, והמענים שניתן כיום להעמיד לרשותם הם מוגבלים. אין ספק שלשם מתן מענה מקיף לאסירים לאחר שחרור מלא נדרשת התגייסות משמעותית של גורמי הרווחה בקהילה, ובפרט ברשויות המקומיות, שיעבדו בשיתוף פעולה מקצועי עם רש"א, לפי הענין. הצוות ממליץ כי נושא זה יהיה אחד העניינים המרכזיים אשר יעמדו במוקד הבחינה של הצוות הבין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהוחלט על הקמתו בהחלטת ממשלה 291, ואשר אחד מתפקידיו הוא לגבש "תוכנית אסטרטגית לשיקום אסירות ואסירים משוחררים, תוך התייחסות לכל הגופים המעורבים בשיקומם ולחשיבות ביצירת רצף שיקומי ותיאום ביניהם."

השוואת הדיון בוועדות השחרורים למודלים דיוניים נוספים

במסגרת הדיון בנושא שחרור על-תנאי ממאסר, התייחס הצוות גם לשני מודלים אחרים של קיום דיונים, אשר בהם מושם דגש מיוחד על הירתמות לשיקומו של עובר-החוק:

פיילוט ועדות שחרורים בכלא אופק – במסגרת פיילוט המתקיים בכלא "אופק" לגבי קטינים, פועלת ועדת השחרורים במתכונת של Reentry Court (RC) במסגרת זו, ובהמשך לתהליך רצף טיפולי שמתחיל עם קליטתו של הקטין למתקן הכליאה, כפי שמפורט בעמוד 21-22 למעלה, ועדת השחרורים מתכנסת בשלב מוקדם יותר, כארבעה חודשים לפני תום ריצוי שני שלישים מתקופת מאסרו של האסיר, לצורך דיונים מקדמיים. דיונים אלה נועדו לאפשר לוועדה לעמוד על הצרכים של האסיר ולגבש מבעוד מועד תוכנית לשחרורו שתיקח בחשבון את חוות הדעת השונות, ותיתן ביטוי לאלמנטים שעולים בהן. בדיוני הוועדה משתתפים נציגי הרשות לשיקום האסיר ונציגי טיפול של הכלא, על מנת לאפשר ראייה רחבה של האסיר – גם מבחינת מצבו בין כתלי הכלא וגם מבחינת הקהילה אליה הוא עתיד לחזור, וכן במטרה לשמור על הרצף הטיפולי באסיר בהמשך לשלבים המקדימים שהתקיימו בתקופת מעצרו ומאסרו במסגרת הפיילוט.⁸⁰ כמו כן מתקיים, לאחר שחרורו של האסיר על תנאי, הליך המלווה באופן הדוק על ידי הוועדה בין היתר באמצעות דיוני מעקב, במטרה לעודד את האסיר ולסייע לו להתמיד בתוכנית שנקבעה עבורו לקראת שחרורו ולאחריו, לקראת שיקום מלא. חברי הוועדה שותפים בפיילוט ומשתתפים במפגשי שיח מעת לעת במטרה לחבר את הדיון בוועדת השחרורים לשלבים השונים של הפיילוט, כחלק מתפיסת הרצף הטיפולי באסיר. במסגרת הפיילוט מפותחים כלים שונים, כגון מדריך הכנה לחזרה לקהילה, הבניית פרוטוקול דיון שנועד לסייע לגיבוש שפה משותפת ולגשר על פערי השפה בין הפרופסיות השונות ועוד.

בית משפט קהילתי – בית המשפט הקהילתי נועד לשמש הליך פלילי חלופי, במסגרתו מפנה בית המשפט נאשמים להליכי שיקום בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים.⁸¹ במסגרת ההליך נבנית לנאשם תוכנית שיקומית הוליסטית, בעלת שלבים מוגדרים אותם צריך לעבור הנאשם. התוכנית לוקחת בחשבון היבטים נרחבים של חייו והיא מכוונת לפתרון הבעיות שבבסיס ביצוע העבירה על ידו, כך למשל, התוכנית עשויה לכלול השתתפות בטיפול לגמילה מסמים, הכשרה ומציאת תעסוקה, טיפול בתשלום חובות ומיצוי זכויות, השגת ביטחון תזונתי ועוד. הפיקוח של בית המשפט על התקדמות הנאשם בתוכנית הוא הדוק ותדירות הדיונים בהליך גבוהה. צוות בית המשפט, הפועל בשיתופיות, מעורב בתוכנית ותומך בנאשם בדרכים שונות, ובכלל זה בדרכים סמכותניות, כדי לקדמו בתהליך השיקום ולהשיג את התכלית של מניעת חזרתו לעבריינות. המעטפת הקהילתית המקומית חשובה לאין שיעור בתהליך השיקום של הנאשם, במהלכו ניתן דגש בין השאר על מענים מקומיים מגוונים, טיפוליים ואחרים, פיתוח אורח חיים נורמטיבי, מעורבות בקהילה ובכלל זה השבה לקהילה בצורות שונות של התנדבות, פיתוח כישורי חיים ועוד. כיום ישנם ששה בתי משפט קהילתיים ברחבי הארץ.

⁸⁰ ר' לעיל בפרק ב'.

⁸¹ ר' התייחסות לבתי המשפט הקהילתיים בדו"ח ועדת דורנר, עמ' 34.

שני המודלים האלה עמדו לנגד עיני הצוות במסגרת בחינת הליך השחרור על-תנאי ממאסר. זאת, בשל הדגש השיקומי המאפיין אותם, והתמיכה המשמעותית שהם מספקים לאסיר בתהליך השיקום שלו. חלק מחברי הצוות סברו כי יש להמליץ על אימוץ מודל דיוני דומה גם בוועדות השחרורים, באופן שישים דגש על הירתמות כלל גורמי האכיפה והטיפול הן במערכת אכיפת החוק והן בקהילה, לטובת "דחיפתו" של האסיר לשיקום.

עם זאת, סברו נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל ושב"ס, שבמצב הנוכחי, אין מקום לשנות מן היסוד את מודל הדיונים בוועדות השחרורים, על פיו שחרור על-תנאי איננו ברירת המחדל אלא אפשרות להקלה בענישה המותנית בהתנהגות האסיר ובמאפייניו הנוספים, כקבוע בחוק שחרור על-תנאי ממאסר וכן בכפוף לקביעת הוועדה כי שחרור האסיר אינו מסכן את שלום הציבור. בשונה מבית המשפט הקהילתי – הדיון בוועדת השחרורים אינו "הליך בוטיק" אשר המשתתפים בו נבחרים בקפידה בהתאם למידת התאמתם להליך, אלא הוא הליך העומד לרשותם של כלל האסירים, הנמצאים, מטבע הדברים, על סקאלה רחבה מבחינת מסוכנותם ומידת התאמתם ובשלותם לשיקום. זאת ועוד – מאחר שהפילוט בכלא אופק מתמקד באסירים קטינים, הרי שככלל – מדובר באוכלוסייה שיש אינטרס מוגבר בהתערבות טיפולית אינטנסיבית לגביה בשלב זה, בטרם יאמצו דפוסים עברייניים כחלק מאורחות חייהם גם לאחר התבגרותם, וגם סיכויי ההצלחה של התערבות כזו הם גדולים יותר. כאשר מדובר באסירים בגירים, ובפרט אסירים רצידיביסטים – ממילא מדובר בהתערבות מסוג אחר, ובנסיבות שונות מבחינת מאפייניו של האסיר ושל המענים הטיפוליים להם הוא זקוק. ולבסוף, חשוב לציין כי בניגוד לפיילוט בכלא אופק – אין מדובר כאן בהיקף מצומצם של אסירים אלא בהיקפים גדולים מאוד, אשר קיום דיונים במתכונת זו לגביהם מחייב היערכות רחבת היקף של כל גורמי המקצוע ושינוי מן היסוד של מתכונת עבודתן של ועדות השחרורים, כמובן תוך תקצוב מתאים של כל הגורמים המעורבים בהליך זה. כמו כן סברו חברי הצוות המנויים לעיל כי יישום ההמלצות שבדו"ח בנוגע לחיזוק הרצף הטיפולי בשלבי השונים של ההליך הפלילי ובתקופת המאסר, וכן הרחבה ושיפור של המענים השיקומיים המוצעים לאסירים לאחר שחרורם ממאסר – יסייעו ברתימת האסירים להליכים שיקומיים כבר בתקופת המאסר, באופן שיסייע למוכנותם גם לקראת הדיון בוועדת השחרורים, ויאפשר מיצוי של הפוטנציאל הטמון בכלי זה במתכונתו הנוכחית.

מטעמים אלה סברו חברי הצוות האמורים שאין מקום להמליץ בשלב זה על שינוי מהותי במודל הדיונים בוועדות השחרורים באופן שישנה את אופי הדיונים בוועדות אלה ואת האיזונים הקבועים בחוק לגבי עבודתן. זאת – פרט להמלצה לבחון כבר עתה את האפשרות לשינוי אופיים של דיוני המעקב, כמפורט לעיל. יחד עם זאת, ככל שהתהליכים האחרים בהם עוסק דו"ח זה יתקדמו, קרי – מיסוד הליך של הכנה מוקדמת לשחרור בשיתוף כלל גורמי הטיפול; חיזוק המענים והליווי שביכולתה של רש"א להציע בתקופת השחרור; הגדלת מעורבותן של ועדות השחרורים גם בשלבים שלאחר השחרור, ועוד – הרי שניתן יהיה לבחון בהמשך הדרך גם שינויים משמעותיים יותר במתכונת עבודתה של הוועדה, בין היתר בהתאם לתובנות ולמצאים שיצטברו מהפעלתן של שתי המסגרות הייחודיות הנזכרות לעיל ולהתאמות הנדרשות למאפייניה הייחודיים של ועדת השחרורים. כל זאת, בשים לב למכלול האינטרסים הציבוריים הנוגעים לענין, כפי שהם מקבלים ביטוי בחוק שחרור על-תנאי ממאסר.

בהקשר זה סברו נציגי הסניגוריה הציבורית וכן פרופ' גזל-אייל, כי נוכח החשיבות הרבה הנודעת לאמצעי של שחרור על-תנאי ממאסר, ככלי רב-ערך להפחתת מסוכנות ולהשתלבות הדרגתית בקהילה כפי שפורט לעיל, יש לנקוט בצעדים נוספים להרחבת השימוש בכלי זה, כחלק מהמאמצים ליצירת רצף טיפולי לקראת השחרור המלא. זאת, בפרט נוכח חשיבותו של שלב השחרור לקהילה, כשלב קריטי למתן טיפול אפקטיבי אשר יסייע בסיכויי השיקום ובהפחתת עבריינות חוזרת. לשם כך, לשיטתם, יהיה מקום לבחון בהמשך גם את שינוי התפיסה של ועדות השחרורים באמצעות תיקון חקיקה אשר ישנה את האיזונים שנקבעו לענין זה כך שיינתן משקל רב יותר לצורך בשחרור הדרגתי ומלווה, ולהימנעות מ"שחרור יבש" של אסירים ללא כל הדרגה בשילובם בקהילה. מטבע הדברים, יהיה מקום לשקול שיקולים אלה ביתר שאת ככל שמועד שחרורו של האסיר מתקרב וגובר הצורך בשילובו במסגרות שיקום מתאימות.

יצוין כי נושא זה, שעיקרו מדיניות ועדות השחרורים, והתווית שיקול הדעת בקשר לאיזונים הנדרשים בהקשר זה, לא נדון בדיוני הצוות מאחר שהוא חורג באופן ניכר מיעודו המקורי של הצוות, ולא ניתן היה לקיים דיון מעמיק כמתחייב בסוגיה זו, במסגרת זו. זאת ועוד, קידום שינוי תפיסתי כמוצא, בנוגע לתפקידן של ועדות השחרורים והאיזון בין השיקולים השונים שעליהן לשקול – מהווה שינוי משמעותי בעבודתן של ועדות אלה ובאיזונים שנקבעו בחוק לגבי האינטרסים והשיקולים השונים שעליהן לשקול, כמפורט בחוק שחרור על-תנאי ממאסר. לעמדת נציגי הגופים המפורטים לעיל, לא בשלה העת לקיים בחינה מסוג זה כמוצא על ידי נציגי הסניגוריה הציבורית ופרופ' גזל-אייל.

פרק ח – צדק מאחה

כפי שתואר בהרחבה בפרקים הקודמים, עסק הצוות רבות גם בהיבטי השיקום במסגרת ההליך הפלילי וריצוי העונש, מתוך הבנה שחיזוק מערך השיקום והמסגרות התומכות בכך הוא רכיב בעל חשיבות רבה במניעת כניסות חוזרות לכלא. בהקשר זה, קיים אמצעי נוסף שעשוי להיות בעל ערך שיקומי בלתי מבוטל, על אף שהשימוש בו כיום מצומצם מאוד: קיום הליכי צדק מאחה.

גישת הצדק המאחה רואה את המעשה הפלילי, ביסודו, כפגיעה באנשים ובמערכות יחסים. כלומר, התנהגות פלילית אינה רק התנהגות הסוטה מאמת מידה נורמטיבית של החוק הפלילי, אלא התנהגות שיוצרת סכסוך ופגיעה במערכת היחסים בין מבצע העבירה לנפגע העבירה. מטרת העל של הליך הצדק המאחה היא לאחות את הפגיעות שחוו הצדדים ולתקן את העוול שנגרם במישור האישי ביניהם – מטרה המושגת באמצעות דיאלוג ועל ידי הסכמות בין הצדדים.⁸² השתתפות בהליך זה מותנית בהסכמת שני הצדדים, ולא ניתן לכפות אותה על צד זה או אחר. בבסיס ההשתתפות בהליך, עומדת ההכרה של שני הצדדים בפגיעה שפגע מבצע העבירה בנפגע העבירה, וההליך נועד לתווך בין הצדדים מתוך הכרה זו. חשוב להדגיש כי קיימים מודלים של הליכי צדק מאחה בשלבים שונים של ההליך הפלילי, לרבות לאחר גזר הדין ובמהלך ריצוי העונש, או אף ללא כל קשר לקיומו של הליך פלילי (למשל כאשר נפגע העבירה אינו מעוניין להגיש תלונה במשטרה או במצבים שבהם חלה התיישנות).

בבסיס הגישה עומדים רציונלים שונים, והיא מגשימה מטרות שונות, חלקן מנקודת מבטו של הנפגע ואחרות מנקודת מבטו של הפוגע. כך למשל, הגישה מקדמת תפיסה של החזרת הסכסוך לצדדים ועידוד לקיחת אחריות שלהם על איחוי הפגיעה. זאת ועוד, צדק מאחה הוא בעל תועלות חשובות מבחינת הפוגע: ההליך הוא בעל פוטנציאל לסייע בשיקום הפוגע באמצעות ההכרה בפגיעה ובאחריותו למצבו של הנפגע. כמו כן, הליך זה עשוי להביא לחיזוק קשריו של הפוגע עם הקהילה וליצירת רשת תמיכה בו ובכך אף לסייע במניעת עבריינות חוזרת. לצד אלה, ההליך עשוי להועיל מאוד גם לנפגע העבירה: הכרה של הפוגע בפגיעה שחוהה, היא לעיתים בעלת ערך רב לדידו של נפגע העבירה, ויש בה כדי לסייע לו בהתמודדות עם תוצאות הפגיעה. כמו כן הליך זה מאפשר לנפגע להיות חלק משמעותי מהליך אשר מתנהל מול הפוגע, באופן שמחזיר לו את תחושת השליטה על חייו. מכאן, שקידום הליכי צדק מאחה, לצד הליכים פליליים ובמנותק מהם, הוא בעל חשיבות חברתית הן לפוגעים והן לנפגעים, ועשויה להיות בו תועלת רחבה לקידום האינטרס הציבורי במניעת עבירות. מבחינה מעשית, הליך צדק מאחה מאפשר לשני הצדדים לקבל פרטים חדשים על האירוע, באופן שמאפשר קבלת פרספקטיבה רחבה ושלמה יותר שלהם על האירוע הפוגעני. מנקודת מבטו של נפגע העבירה, שיח שלו עם הפוגע יכול לאפשר קבלת הסברים ופרטים לגבי האירוע, שלעיתים חסרים לו וחשובים לצורך תהליך הריפוי. לצד זאת המפגש עם הפוגע מאפשר לנפגע העבירה לבטא את כאבו ולתאר את האירוע מנקודת מבטו, וכן להחזיר לעצמו תחושת שליטה. כמוכן, שהמפגש עשוי לאפשר לנפגע גם לקבל פיצוי הולם ולעיתים חשוב מכך – לשמוע את הפוגע מבקש סליחה. מנקודת מבטו של הפוגע, התמודדות עם רגשותיו של הנפגע לאחר האירוע, וכן

⁸² ענת פרקש, צדק מאחה בתחום המשפט הפלילי, 2002, הוצאת משרד המשפטים – המרכז הארצי לגישור וליישוב סכסוכים.

ההזדמנות להכיר בכאבו, לבקש את סליחתו או לדרוש בשלמו ובשיקומו, לצד מתן הסברים לנפגע, מהווה צעד משמעותי בתהליך השיקום ובמוטיבציה להימנע מהישנות המעשים.

בהקשר של הנושאים שבדו"ח זה – מבקש הצוות להצביע על חשיבותם הפוטנציאלית של הליכים אלה מבחינתו של הנאשם או הנידון. השתתפות בהליך צדק מאחה מעודדת הכרה של הפוגע בנזק שגרם ובפגיעה בנפגע העבירה, מקדמת לקיחת אחריות על המעשים שגרמו לכך, ומסייעת לקידום תהליך השיקום של הפוגע ותהליך ההחלמה של הנפגע.

מחקרים מראים כי תוכניות צדק מאחה תורמות להפחתת היקפי הרצידיביזם בהשוואה להליכי ענישה מסורתיים וכן מובילות להפחתת משך או עלות המאסר.⁸³ בקרב עבריינים שעברו עבירות אלימות והשתתפו בהליכי צדק מאחה ישנה עקביות רבה ביותר בהשפעה על רצידיביזם – בכלל המחקרים שנסקרו לא נרשמה עלייה בחזרה לפשיעה, ובחלק מן המחקרים שהעידו על הפחתת רצידיביזם, מדובר על ירידה משמעותית.⁸⁴ בטווח הארוך, ירידה ברצידיביזם משמעה ירידה בעבריינות וממילא – ירידה בהיקפי הכליאה.

לאור התועלות הרבות הטמונות בהליכים אלה, ובפרט האפשרות הממשית לסיוע בשיקומו של הנאשם ולהפחתת היקפי רצידיביזם (כמובן לצד החשיבות הרבה שבהליכים אלה מבחינתם של נפגעי העבירה המעוניינים לקחת חלק בתהליך כזה), הצוות ממליץ לבחון אפשרות לשילוב של הליכי צדק מאחה בשלבים שונים בהליך הפלילי, ואף בעת ריצוי המאסר או אחריו, ולהרחיב את פעילותם של הגורמים העוסקים בכך היום, ואת מעורבותו של בית המשפט בקידום הליכים אלה.

יצוין כי בעבר נעשו מאמצים רבים לקידום שילובם של הליכי צדק מאחה במסגרת ההליך הפלילי. זאת, הן במסגרת המרכז הארצי לגישור ויישוב סכסוכים שפעל במשרד המשפטים בין השנים 1998 עד 2009⁸⁵, והן באמצעות צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד המשפטים שעסק בנושא זה בין השנים 2011 עד 2014. גם ברשות לשיקום האסיר נעשו מאמצים לקיים הליכי צדק מאחה בעבר. אולם על אף מאמצים אלה – הנושא לא זכה לדחיפה של ממש ולא הוטמע כהליך זמין ונגיש במסגרת ההליכים הפליליים. כיום מתקיימים הליכי צדק מאחה בהיקפים מצומצמים מאוד בעיקר על ידי שירות המבחן, וכן במקרים מסויימים – על ידי עמותות פרטיות המתמחות בהליכים אלה.

קידום וביסוס של הליך זה במסגרת ההליכים הפליליים מחייבים היערכות משמעותית במישורים רבים. מדובר בהליכים מחייבים תשומות של ממש, בגיוס והכשרה של כוח אדם מקצועי ומיומן שינהל את ההליכים, לרבות מפגשי הכנה נפרדים עם הצדדים, קיום המפגשים ביניהם, הגשת דו"חות, וכו', וכן בהיבטים מקצועיים – הפניית הצדדים להליכי צדק מאחה מחייבת הסדרה של הנושא לשם שילובם של ההליכים בשלבים השונים של ההליך הפלילי, התגייסות של הגורמים

Jeff Latimer, Craig Dowden & Danielle Muise, *The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis*, 85 Prison J. 127, 137 (2005).

מדובר במחקר-על, אשר מאגד ומנתח נתונים מ-22 מחקרים אמפיריים של 35 תוכניות צדק מאחה. רובם עסקו במדידת השפעות בתחומי שביעות רצון הנפגע והעבריין, ציות להוראת הפיצויים וירידה ברצידיביזם (וראו שם: בעמ' 136-135).⁸⁴ Sherman, L. W., & Strang, H., *Restorative Justice: The Evidence*, London: The Smith Institute (2007). המאמר מבצע הערכה של נתונים על צדק מאחה בבריטניה ובעולם, במטרה לבחון מהם התנאים הנדרשים לתוכניות צדק מאחה איכותיות ולגבש מסקנות על האפקטיביות שלהן, בדגש על פשיעה חוזרת (ראו שם, בעמ' 8). המסקנה המרכזית של המאמר היא כי האפקטיביות של תוכניות צדק מאחה משתנה לפי סוגי העבירות או העבריינים שמתפתים בהם. בכלל המבחנים שנערכו לגבי עבירות אלימות, לא נרשמה עלייה ברצידיביזם, ובחלקם נרשמה ירידה משמעותית.

⁸⁵ התמקדותו המקצועית של המרכז היתה בפיתוח הליכי גישור בהקשרים משפטיים שונים, אולם פעלה בו גם מחלקת צדק מאחה.

השונים להצלחתם של הליכים אלה, והבנת השלכותיהם האפשריות על ההליך הפלילי ועל תוצאותיו.

ואולם, נראה כי כעת בשלה השעה לפעול שוב לקידום הטמעתם של הליכי צדק מאחה במקרים המתאימים בשלבים השונים של ההליך הפלילי או אחריו. זאת – כרכיב נוסף בתוך התמונה הרחבה יותר כפי שנפרשה בפרקיו השונים של דו"ח זה, של המאמץ למצות את הפוטנציאל השיקומי במסגרת הליכי האכיפה על כל שלביהם, והחשיבות של הדרכים השונות שבהן ניתן לקדם מטרה זו. מטבע הדברים, אם נאשם השתתף בהליך צדק מאחה במהלך משפטו, במהלך תקופת מאסרו או במסגרת תקופת השחרור המוקדם, ועבר תהליך משמעותי בהקשר זה (שכן הליכי צדק מאחה כרוכים בלקיחת אחריות על המעשים, ובקיומו של שיח משמעותי עם נפגע העבירה, לצורך גיבוש הסכם משותף) – הרי שהדברים יובאו גם לידיעת בית המשפט או ועדת השחרורים, לפי הענין, והם יישקלו, לצד כלל חוות הדעת בעניינו של הנאשם או האסיר, לצורך קבלת החלטה בעניינו.

נושא הליכי הצדק המאחה, ופוטנציאל השימוש בהם בהליכים פליליים לגבי עבירות מין, נדון בהרחבה לאחרונה גם במסגרת דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, בראשות כב' הנשיאה בדימוס דבורה ברלינר (להלן: דו"ח ברלינר).⁸⁶ בדו"ח גובשו מספר המלצות בהקשר זה, שעיקרן – מינוי גוף שיעסוק בתיאום והפניית תיקים לצדק מאחה; מינוי מרכז לנושא במשרד המשפטים – אשר יעסוק, בין היתר, בגיבושה ובהתווייתה של מדיניות בתחום פיתוח הצדק המאחה ובקידום הנושא בדרכים שונות; וכן לפעול להעלאת המודעות לנושא, ולקיום הכשרות לפרקליטים ולשופטים בענין.⁸⁷

מובן כי ככל שיקודמו המלצות אלה, יהיה בכך לתת דחיפה של ממש לקידום הנושא ולהטמעת קיומם של הליכי צדק מאחה במקרים המתאימים, ולקידום הפוטנציאל החשוב שיש בכך גם לשיקומו של הנאשם, לצד התועלות החשובות שיש בכך מבחינתו של נפגע העבירה. יוער בהקשר זה כי דו"ח ברלינר התמקד אמנם בהליכים בענין עבירות מין – שהן אלה שעמדו במרכז עבודתה של ועדת ברלינר, ואולם ברור כי כל התועלות שהוזכרו לעיל הן רלוונטיות לסוגים רבים נוספים של עבירות ושל נאשמים, ויש להניח כי במסגרת פיתוח הדרגתי של הנושא והטמעתו – יידרשו בחינה ותיעדוף של סוגי התיקים שבהם ייעשה שימוש באמצעי זה, בשים לב לכלל השיקולים הרלוונטיים.

⁸⁶ ר' עמ' 120 עד 128 לדו"ח ברלינר.
⁸⁷ לפירוט ההמלצות – ר' עמ' 128 בדו"ח ברלינר.

פרק ט – קנס יומי

על אף ש"קנס יומי" הוא אחד מסוגי העונשים שנסקרו בשלב עבודת ההכנה לעבודת הצוות, הצוות לא ערך דיון מעמיק בחלופת ענישה זו, ולא גיבש המלצה לגביה, מכיוון שמרבית חברי הצוות סברו כי אין מדובר בכלי ענישתי שעשוי להחליף את עונש המאסר או לצמצם את השימוש בו, בשל טיבו ומהותו, כפי שיפורט להלן. זאת, מאחר שמדובר בעונש שונה מהותית, מבחינת מאפייניו ומידת חומרתו, מעונש המאסר, ולא נראה כי ניתן יהיה להשיג באמצעותו חלק ניכר מתכליות הענישה המגולמות בעונש המאסר. למען שלמות התמונה, נפרט להלן את מאפייניו העיקריים של עונש זה:

קנס יומי הוא כלי ענישה שמאפשר להתאים את עונש הקנס למצבו הכלכלי של הנידון. מאפייניו המרכזיים של עונש זה מפורטים בנספח הסוקר את המשפט המשווה בתחום זה.⁸⁸ המטרה העיקרית של מנגנון זה היא לאפשר הטלת קנסות בהתאם לחומרת העבירה בה הורשע הנידון, תוך מניעת אי שוויון באכיפה שנגרם כתוצאה מכך שאין התחשבות במצבו הכלכלי של הנידון עליו מוטלת הסנקציה הכספית. כאשר גובה הקנס המוטל על נאשם אינו מחושב בהתאם ליכולתו הכלכלית, עלול להיווצר מצב בו מוטל עונש דומה על מי שביצעו עבירות ברמת חומרה דומה, אך מבחינה סובייקטיבית, הרי שלגבי מי שמצבו הכלכלי קשה יותר – מדובר בעונש חמור יותר, שהשלכותיו הן קשות לעיתים, ואילו על מי שמצבו הכלכלי טוב העונש לא ישפיע באופן דומה.

על מנת להתמודד עם קושי זה התפתח המודל של "קנס יומי". ישנם מודלים שונים לשימוש באמצעי ענישה זה. ככלל, ענישה בדרך של קנס יומי נקבעת באופן דו שלבי: בשלב הראשון נקבע מספר "יחידות הקנס" (או "ימי קנס"): כמות יחידת הקנס נקבעת לפי חומרת העבירה, והיא נקבעת באופן שווה לגבי נאשמים שהורשעו בעבירות דומות. בשלב השני נקבע גובה כל יחידת קנס בהתאם למצבו הכלכלי של הנידון. לבסוף מוכפל גובה יחידת הקנס במספר היחידות שהוטלו על הנאשם. בחלק מהמדינות נקבע מספר מירבי של יחידות קנס שניתן להטיל, ובמדינות אחרות קיימת מגבלה על סכום הקנס הכולל או על השווי שניתן לקבוע עבור כל יחידה.

מודל זה נועד להשיג שוויון יחסי בענישה, כאשר מספר יחידות הקנס שנגזר על נידונים בעבירות דומות הוא אחיד, ומשקף ענישה שוויונית בשים לב לחומרת העבירה בנסיבותיה. ואילו שוויה הכספי של כל יחידה – משתנה מנאשם לנאשם, בהתאם למצבו הכלכלי, ובכך הסכום הכולל שאותו על כל נידון לשלם הוא אמנם שונה מאוד, אולם ההשפעה היחסית של העונש הכולל על כל נאשם – אמורה להיות דומה.

קיימים הבדלים בין המדינות גם בדרכי אכיפת הקנס. על פי רוב, יחידות קנס שלא שולמו, יומרו בימי מאסר בפועל. אולם מדינות שונות קובעות "יחסי המרה" שונים בין יחידות הקנס לימי המאסר. יש מדינות הקובעות כי שלוש יחידות קנס "שוות" ליום מאסר אחד, ואחרות שקובעות יחס של יום מאסר תמורת כל יחידת קנס. קיימים גם הבדלים בין המדינות בתנאים להמרת קנס יומי במאסר. כך לדוגמה בשוודיה נדרש להוכיח כי הנידון מתחמק מתשלום חובו במרמה כתנאי להמרת הקנס במאסר.

⁸⁸ סיכום מודל הקנס היומי במשפט המשווה מצורף לדו"ח ומסומן כנספח ה'.

להטלת הקנס היומי נלווה מנגנון שנועד לעודד את תשלום הקנס, כך שהמרת הקנס לימי מאסר מבוצעת כמוצא אחרון. בשלב ראשון ננקטים צעדים מקדימים להגברת שיעורי התשלום כגון פריסה לתשלומים, דרכי תשלום מגוונות, תזכורות וריבית פיגורים. אם הנידון אינו משלם את הקנס, ננקטים נגדו צעדים ברמת חומרה עולה לצורך עידוד תשלום הקנס – מתן הארכה; אזהרה לפני הטלת סנקציות על הימנעות מתשלום; חילוט רכוש או כספים; לעיתים ישנה אפשרות של המרת הקנס בעבודה לתועלת הציבור – ורק לבסוף, הקנס עשוי להיות מומר במאסר.

לקנס היומי יש מספר יתרונות, מלבד האפשרות להתאים את חומרת העונש הריאלי לנתוני הסובייקטיביים של הנאשם, ולקדם בכך שוויון מהותי בענישה. ככל שיש בו להחליף את עונש המאסר, הרי שהוא כמובן יתרום למאמץ להפחית את השימוש בעונש זה ולאפשר את הענישה בקהילה, על כלל יתרונותיה כפי שפורטו בדו"ח זה. זאת ועוד, לשימוש בעונש זה יש כדאיות כלכלית משמעותית מבחינת המדינה, שכן הקנס היומי יוסיף כסף לקופת המדינה תחת עלויותיו הגבוהות של עונש המאסר.

ואולם קיימת מחלוקת עקרונית בשאלה האם שיטה זו אכן משיגה שוויון מהותי: מודל הקובע שיעור קנס שונה בהתאם ליכולתו הכלכלית של הנידון יוצר פער נומינלי גדול מאוד, וספק אם מוצדק, בין נאשמים שונים אשר ביצעו עבירה דומה. מודל זה מניח שהמשמעות של הענישה היא יחסית בלבד (קרי: הפגיעה הכלכלית הסובייקטיבית שתיגרם לנידון כתוצאה מתשלום הקנס), ועל כן אם ניתן להגיע, ולו בקירוב, למידת פגיעה דומה בכל הנאשמים – אזי הענישה היא שוויונית. אולם מנגד, ניתן לטעון שדווקא מודל זה פוגע פגיעה קשה בערך של שוויון בפני החוק, ויוצר מצב שבו באופן שיטתי נאשם עשיר נענש בעונש חמור יותר מנאשם עני, ואילו נאשם עני זוכה להנחות מפליגות מצד החברה בשל ביצוע העבירות על ידו, רק מכיוון שידו אינה משגת לשלם את הקנס המתאים. באופן זה, קביעת רף נמוך של גובה "יחידת הקנס" עבור נאשם עני, מביאה לפגיעה של ממש בעקרון ההלימה, שכן אין כל ביטוי אובייקטיבי לחומרת העבירה.

יצוין כי בחלק מהמדינות שנסקרו, לא קיימות חלופות ענישה אחרות שעשויות להתאים לעבירות קלות, כתחליף למאסרים קצרים.⁸⁹ כך שלמעשה, השימוש בקנס היומי מחליף בעיקרו עונשי מאסר קצרים,⁹⁰ בנסיבות שבהן בשיטת המשפט הישראלית – לרוב יוטלו עונשים אחרים כגון שלי"צ, עבודות שירות, או צו מבחן. וככל שיאומצו המלצות הצוות בדבר מודל ענישה של מש"ק – הרי שגם אמצעי זה יעמוד לרשותם של בתי המשפט בעבירות שאינן מחייבות עונש מאסר בפועל.

נוכח כל האמור, סברו רוב חברי הצוות כי אין מדובר בכלי ענישתו שיש בו כדי להחליף עונשי מאסר בפועל, במקרים שלא יימצאו מתאימים לאחת החלופות האחרות בקהילה. משכך, לא מצאו חברי הצוות לנכון לדון בכך במסגרת עבודת הצוות שתפקידו לבחון דרכי ענישה חדשות שיוכלו להחליף עונשי מאסר.

⁸⁹ למשל, בביקור צוות חלופות מאסר במשרד המשפטים השבדי, נמסר כי בשבדיה אין עונש של עבודות שירות. גם בגרמניה, נראה כי עונש של עבודות שירות עשוי לשמש כאמצעי להמרת הקנס היומי, אך על פי רוב בית המשפט אינו גוזר עונש זה מלכתחילה.

⁹⁰ כך למשל בגרמניה, שם הקנס היומי משמש כתחליף בעיקר לעונשי מאסר של עד 3 חודשים. (Palgrave Studies in Prisons and Penology) Vincenzo Ruggiero, Mick Ryan (eds.) – Punishment in Europe_ A Critical Anatomy of Penal Systems-Palgrave Macmillan UK, p(2013) 142 .

בשולי הדברים יצוין כי למעשה, חלק מעקרונותיו של מודל הקנס היומי מקבלים ביטוי גם בעונש הקנס הקבוע כיום בדין הישראלי. זאת, בהתאם להוראה הקבועה בסעיף 40 לחוק העונשין המורה לבית המשפט להתחשב במצבו הכלכלי של הנאשם בקביעת גובה הקנס, ובסימן א'1 לחוק העונשין – הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה, המפרט את הנסיבות שעל בית המשפט לשיקול בגזירת העונש המתאים לנאשם, ומאפשר לשיקול בין היתר את מידת הפגיעה של העונש בנאשם ובמשפחתו. אמנם נושא בחינת מצבו הכלכלי של הנאשם אינו מוסדר באופן מובנה כיום בתהליך גזירת הדין, וייתכן שיש מקום להבנות את הליך הבחינה. אולם כאמור – אין בכך כדי לשנות את משקלו של עונש הקנס כשלעצמו בשיטתנו.

נוכח כל האמור, החליט הצוות שלא להמשיך לדון במסגרת זו בחלופה זו שאין בה כדי להוות חלופה חדשה לעונש המאסר. לצד זאת, לא מן הנמנע שיש מקום לבחון בהמשך את השימוש באמצעי הענישה של הקנס במסגרת גזר הדין, ובכלל זה במודל של קנס יומי, לצורך מיצוי השימוש בכלי זה וליבון אופן השימוש בו כך שיגביר הן את מידת האפקטיביות של עונש הקנס והן את היבטי השוויון בענישה באמצעות הטלת קנס, בין אם כעונש יחיד ובין אם לצד עונש אחר.

נספחים

נספח א

משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים
חוסן חברתי לישראל



י"ג אדר, תש"פ
9 מרץ, 2020

בדיקה בשירות המבחן למבוגרים למענים שיקומיים עבור עצורים – בשנת 2019

מבוא:

חוק המעצרים חוקק בשנת 1996 ומאז הולך ותופס תאוצה. בשנת 1999 הופנו לשירות המבחן למבוגרים 2,032 חקירות מעצר חדשות, בשנת 2003 הופנו מבתי המשפט 5,371 חקירות מעצר חדשות, בשנת 2008 – 7,445 ובשנת 2019 – 7,923. ניתן לראות כי קיימת במהלך השנים מגמת עליה במספר ההפניות לשירות המבחן למבוגרים, לביצוע חקירות מעצר (כמצוין לעיל, בשנת 2019 הופנו כמעט 8,000 עצורים לביצוע חקירות מעצר ומדובר בעליה של 4% בהפניות לעומת שנת 2018). כן קיימת עליה משמעותית באחוז חקירות המעצר מכלל ההפניות לשירות (כיום מהוות חקירות המעצר כ-38% מכלל סוגי ההפניות לשירות). בצד זה רק על כ-25% מהמופנים לחקירות מעצר מוטלים צווי פיקוח מעצר (כ-2,000), ולמרות המגמה העולה בהיקף הצווים (עלייה של 11% משנה קודמת), אשר מעידה על העבודה המאומצת של קציני המבחן למציאת פתרונות מותאמים לעצורים, הפער מעיד בעיקר על היעדר מענים מתאימים למרבית העצורים.

אמנם יש מקרים בהם קציני המבחן ממליצים על שחרור לחלופה קיימת ובתי המשפט לא מאפשרים זאת, אבל גם יש לא מעט מקרים שאם הייתה חלופה טובה, שמשמעותה שהיא ייעודית לצרכי העצור וברמות פיקוח המאפשרות לטפל בעצור במסגרת הקהילה, מבלי שיהווה סיכון לחברה או לעצמו, ניתן להעריך ששיעור ההמלצות וצווי הטיפול היה עולה.

בעקבות זאת ערכנו בדיקה עם כלל קציני המבחן מתחום המעצרים, ובה בקשנו את התייחסותם לגבי חקירות המעצר שערכו במהלך שנת 2019 לגבי אוכלוסיות ייחודיות, כמפורט בטבלה המצורפת, ועל פי הפירוט שלהלן:

1. לגבי אוכלוסיות ייחודיות (נשים, קשישים, מוגבלים וכד') – בכמה מקרים לא ניתן היה להמליץ על שחרור ממעצר בהיעדר מענה מתאים.
2. לגבי אוכלוסיות עברייני מין, גברים הנוהגים באלימות כלפי בנות זוג ומכורים – בכמה מקרים לא ניתן היה להמליץ על שחרור ממעצר בהיעדר ערב מגבה. סעיף זה מתייחס לתפיסה שעל פיה, מסגרות השיקום מהוות מסגרת טיפולית בלבד, ועל כן על קצין המבחן לאתר גורם שיהווה חלופת מעצר, אליו ניתן יהיה להפנות את המשוחרר בערובה, במקרים של השעיה מהמסגרת, צורך בליווי לבדיקות רפואיות וכד', צורך בפניווי מידי מהמסגרת ועוד.

הנהלת שירות המבחן למבוגרים
www.molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
ירמיהו 39, מגדלי הבירה, ירושלים 9446724 | טל. 02-5085815, 02-5085855 | פקס. 02-5085968





ממצאי הבדיקה:

ממכלול ריכוז הנתונים עולה כי בשנת 2019 לגבי 64 עצורים לא ניתן היה להמליץ על שחרור ממעצר, בשל העדר מענה שיקומי מתאים. מתוכם ל- 12 נשים, ל- 5 קשישים ול- 47 עצורים, אשר בשל בעיות נפשיות קשות, הפרעות אישיות והפרעות התנהגות, מוגבלויות וקשיים מורכבים אחרים, לא נמצא עבורם מענה שיקומי מתאים, במצבים בהם ההערכה הייתה כי קיימת רמת סיכון בינונית וגבוהה עד גבוהה מאד.

נשים: ל-12 נשים לא ניתן היה להמליץ על שחרורן ממעצר בהיעדר מענה שיקומי מתאים בקהילה. מתוכן נשים עם בעיות נפשיות והפרעות אישיות. בשל הצורך המשמעותי מחד במציאת מענה שיקומי מתאים עבורן, וההיקף הנמוך של כמות הנשים שעבורן נדרש המענה, מומלץ למצוא פתרון משותף עם רש"א, שיהווה הן חלופת מעצר, הן חלופת מאסר והן מסגרת לאסירות משוחררות. כיום נעשים ניסיונות לגבש מסגרת שיקומית משותפת, לנשים עוברות חוק ואסירות משוחררות, אולם ניסיונות אלה עדיין לא צלחו.

קשישים: ל- 5 עצורים קשישים לא נמצא מענה מתאים. למרות הנתון הנמוך שעולה מהבדיקה שנעשתה, יש תקופות שהנתונים גבוהים יותר, והבעיה בתחום זה בולטת מאד, בעיקר עם קשישים שיש להם בעיה "כרונית" של התמכרות או של עבריינות לצד קשיים פסיכיאטריים, אשר אין להם מסגרות מותאמות בקהילה, אבל גם לא יכולים להיות בחלופות ביתיות או חלופות השגחתיות, דוגמת בתי אבות, ללא טיפול תומך ייעודי ופיזי. מסגרות של בתי אבות, גם כאלה שנונות לקבל עצורים, לא מתאימות במקרים של עברייני מין, של בעיות אלימות קשות וכד', שכן קיים חשש מפגיעה בחוסים אחרים או באנשי צוות. לכן יש חשיבות להקים מסגרת ייעודית לקשישים עוברי חוק, שיכולה להיות באמצעות הקצאת אחד מבתי האבות הקיימים, שתהווה הן חלופת מעצר והן חלופת מאסר. מסגרת כזו יכולה להיות יחידה בבית אבות קיים, שתקבל את מכלול המענים מבית האבות, ובנוסף יהיה בה כל שנדרש להיות חלופה מוגנת ושיקומית שמורה יותר, ושיתן מענה לסיכון, לטיפול ייעודי וכל זאת לצד פיקוח הולם.

עצורים עם מוגבלויות ועם קשיים נפשיים/הפרעות אישיות והפרעות התנהגות – 34 אנשים נמצאו ככאלה שעולה קושי משמעותי למצוא עבורם מסגרות שיקומיות חוץ ביתיות מותאמות. מאחר שמדובר במופנים שקיים אצלם שילוב של בעיות מורכבות, ורובם ככולם מוערכים ברמות סיכון גבוהות עד גבוהות מאוד, עם פוטנציאל מסוכנות לא מבוטל, לא ניתן לשחררם למסגרות שלא יוכלו לספק מענה טיפולי לצד מענה השגחתי ופיקוחי הדוק יותר. אלה אוכלוסיות שקיים סיכון משמעותי בשחרורם והשמתם במסגרת "מוסדית מפקחת" בלבד, ללא מתן מענה טיפולי. גם המענה הטיפולי עצמו הוא מורכב, שכן עליו לכלול מענים בתחום ברה"נ לצד מענים טיפוליים ייעודיים בתחום העבריינות בהתאמה לגיל, המוגבלות, הצרכים, מאפייני הסיכון וכו'. בנוסף, הם עלולים להוות מקור לסיכון לאוכלוסיות האחרות השהות במסגרות, שהן אוכלוסיות מוחלשות, חולות, בעלות מוגבלויות שונות, הניתנות לניצול או לפגיעה בהיעדר מענה פיקוחי וטיפול הולם. בולט שמענה מסוג זה הוא בעל הצורך הגבוה מכולם, כי במקרים אלה מרחב התמרון של קצין המבחן הוא קטן יחסית, מאחר וקיים סיכון גבוה לצד מופנים עם צרכים ומאפיינים מורכבים מאוד.

הנהלת שירות המבחן למבוגרים

www.molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il

ירמיהו 39, מגדלי הבירה, ירושלים 9446724 | טל. 02-5085815, 02-5085855 | פקס. 02-5085968





אוכלוסיית החריגים ה"נופלים בין הכיסאות": עבור 13 אנשים לא ניתן היה להמליץ על שחרור בהיעדר מסגרת מתאימה עבורם. מדובר באוכלוסייה של מופנים במעצר, שאינם מאובחנים באופן ברור ואינם מוגדרים כאוכלוסייה של שיקום, פיגור או חולי נפש, ומכאן גם הקושי והמורכבות לאתר עבורם מסגרת וגוף ש"ייקח עליהם אחריות".

יצוין כי מבדיקת התשובות של קציני המבחן במחוזות עולה כי חלקם הכניסו לחלק הזה גם כאלה שאין להם אבחנה ברורה, כמו צעירים אלימים שהם לא מכורים, אך יש להם בעיות בוויסות דחפים וכו', שנוון להיום אין להם מסגרת טיפולית חוץ ביתית ייעודית, שתאפשר מתן טיפול מותאם לצד פיקוח והשגחה ההולמת את רמות הסיכון.

לגבי ההמלצות למסגרות "בית נועם" – לגברים אלימים כלפי בנות זוג, מרכזים לשיקום מונע לעברייני מין, ומסגרות חוץ ביתיות – קהילות טיפוליות למכורים:

לגבי 22 עצורים לא הומלץ לשחררם למסגרות אלה, בהיעדר ערב מגבה. 5 ל"בתי נועם", 2 למרכזים לשיקום מונע לעברייני מין ו- 15 למסגרות המיועדות למכורים.

הנתון המתייחס לעברייני מין, 2, נמוך מאד, וניתן באמצעותו להסביר את הקשיים לגבי יתר האוכלוסיות – על פי חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, משרד הרווחה אחראי על פרק השיקום ובאחריותו להקים מערך של מרכזים לשיקום מונע לעברייני מין בקהילה. על בסיס זה, הוקם מערך מגוון, הנותן מענה לצרכים ולמאפיינים השונים של עברייני מין, על רצף השיקום – החל מהוסטל לעברייני מין, מסגרת לעברייני מין מכורים ועד מסגרת לעברייני מין, בעלי הפרעות התנהגות, אינטליגנציה גבולית ואוטיסטיים. במצב זה, מגוון המענים, הנותנים מענה גם לרמות הסיכון הגבוהות יותר, מאפשר לקציני המבחן להמליץ על שילובם בהתאם לרמות הסיכון, לצרכים ולמאפיינים השונים. בנוסף במרבית המקרים בתחום זה נמצאו ערבים מגבים.

בבתי נועם לגבי 5 מקרים לא הומלץ על שחרור, בהיעדר ערב. עיקר האוכלוסייה המופנית למסלולים הקיימים במסגרות בית נועם היא ברמות סיכון בינוניות גבוהות וגבוהות, ולכן במקרים אלה יש להעריך שרמת הסיכון הייתה בינונית גבוהה וגבוהה, כך שלא ניתן היה להמליץ על הפניה למסגרת ללא ערב. מאחר שלא ערב, במקרים בהם יש צורך להפנות את המטופל או להשעותו ואין לאן להפנותו, יש לקחת בחשבון שהמתלוננת מצויה בסיכון. במקרים של אלימות זוגית, קציני המבחן עורכים הערכות סיכון גם בתחום האלמ"ב. ולכן הערב הנדרש במסגרות בית נועם, מתייחס לעצורים המופנים לשילוב במסלולים האינטנסיביים, שרמת הסיכון שהוערכה לגביהם היא בינונית גבוהה וגבוהה. במקרים אלה לאור הסיכון הספציפי כלפי בת זוג, במקרים שבהם הגבר יאלץ לצאת מהבית (השעיה מחלה, מצב חירום, הפסקת טיפול וכד'), חייב להיות גורם שיקלוט אותו לפיקוח מידי, בשל הסיכון הייעודי לבת הזוג או לאחרים בסביבתה.

ניתן לראות שהבעיה המרכזית עולה בהפניות לקהילות הטיפוליות, בהיעדר ערב מגבה – 15 מקרים. עוד ניתן לראות כי הערכת הסיכון בחלק של המקרים היא לא גבוהה אלא בינונית. אולם מדובר באוכלוסייה של מכורים, מאוד מוחלשת, לעתים חסרת שפה ועורף משפחתי, עובדים זרים, דרי רחוב וכו'. מצבים שמעלים את הסיכון, ולכן במקרים אלה קציני המבחן מתעקשים על ערב מגבה. במקרה של עובד זר או חסר עורף משפחתי, גם בסיכון בינוני אם עולה צורך להשעותו מהמסגרת,





ליווי לטיפול רפואי, לדיון בבית משפט וכד', יש בעיה לאפשר לו יציאות כאלה מהמסגרת ללא ליווי של ערב. בנוסף, באם ייפלט מהקהילה, אין לו מסגרת לחזור אליה. מצבים אלה מעלים את הסיכון שתהיה הישנות של התנהגות עבריינית.

כפי שעלה בישיבה האחרונה של צוות חלופות המאסר, מוצע בעניין זה לבדוק (עם המשטרה) כיצד ניתן במקרים אלה לדווח למשטרה באופן מיידי, והאדם ייעצר מיד עם קבלת הדיווח.

יצוין כי במקרים שהסיכון בינוני - נמוך או נמוך, ובהיעדר ערב מגבה, קציני המבחן מציינים בתסקיר כי מומלץ לשחרר את העצור לקהילה הטיפולית, אולם אין ערב מגבה והסיכון אם ייפלט בינוני או בינוני נמוך, בהתאמה.

לסיכום, מהנתונים עולה כי מדובר ב - 86 אנשים, שבהעדר מסגרות מתאימות או ערב מגבה לא ניתן היה להמליץ על שחרורם למסגרות טיפוליות מתאימות. מדובר בכ - 1% מכלל המופנים לשירות לחקירות מעצר.

מריכוז נתוני הבדיקה בולטת בעייתיות בשילוב מופנים חסרי מעמד או חסרי שפה במסגרות חוץ ביתיות, ולא רק בהן. גם במסגרות בקהילה לא ניתן לשלב לעיתים קרובות בטיפול ללא שפה, ללא מעמד אזרחי. היעדר מקורות תמיכה ומפקחים, גם הם מונעים שחרור ממעצר בכלל ולמסגרות בפרט. אם כי ככל שניתן, יומלץ שחרור עם שילוב בטיפול בשירות המבחן.

בולט מאד הצורך להקים מענים מדויקים ומשולבים וייעודיים לתחומי בעיה ורב מקצועיים, כך למשל לעוברי חוק גבוליים, בעלי הפרעות אישיות והפרעות התנהגות וכד'.

נושא שלא נבדק בעיתוי זה, אבל עולה מעת לעת במסגרת העבודה השוטפת וההדרכות, הוא הצורך בהקמת מסגרות חוץ ביתיות לצעירים ברמות סיכון בינוניות ובינוניות גבוהות. אין בקהילה מענה אינטנסיבי הדוק, המתאים לעוברי חוק צעירים, ברמות סיכון בינוניות ומעלה, שיאפשר שילוב של טיפול מותאם לצד פיקוח ההולם את רמת הסיכון. קציני המבחן מפנים אמנם צעירים עוברי חוק, למסגרות שונות בקהילה, אולם מסגרות אלה מתקשות ונמנעות מלשלב אותם, ומרבית המענים אף אינם נותנים מענה לתחום העבריינות ולרמות הסיכון האלה. במקרים אלה לא ניתן לשחרר את הצעירים לחלופות בפיקוח הוריהם, שהתקשו לפקח עליהם טרם המעצר או לסביבת מגוריהם, שלעיתים קרובות קשורה למעורבותם בפלילים.

עוד יצוין כי אנו מצויים בימים אלה בשלבי גיבוש טיוטת המכרז לחלופת המעצר השיקומית, אשר עשויה לתת מענה למקרים נוספים, גם אם לא למקרים מורכבים אלה, של עוברי חוק גבוליים, עם תחלואה כפולה וכד', הדורשים מענים ייחודיים.





לסיכום, במסגרת חקירות המעצר, עושים קציני המבחן מאמץ גדול למצוא פתרונות שיקומיים, גם בהיעדר מפקח ערב, ולא היה מצב שהפניה לטיפול ושיקום למי שנמצא מתאים לכך, לא יצאה לפועל רק בשל היעדר ערב. תמיד יש לכך גורמים אחרים שנוספים לקושי שבמציאת ערב, דוגמת מורכבות האבחון ורמות הסיכון שלא מאפשרים זאת.

בברכה,

אסתי שדה
קצינת מבחן ראשית
מנהלת שירות המבחן למבוגרים

העתק: יפעת בר, מנהלת תחום (פ.א.), מעצרים

S:אגף תקן ומבוגרים ארצי-----הנהלה והועדה לבחינת מדיניות הענישה-דורנר\2020 מסמך פירוט והסבר לטבלת ריכוז הנתונים אודות המענים לעצורים - מעודכן לאפריל 2020 x.docx

הנהלת שירות המבחן למבוגרים
www.molsa.gov.il | אתר ממשל זמין - www.gov.il
ירמיהו 39, מגדלי הבירה, ירושלים 9446724 | טל. 02-5085815, 02-5085855 | פקס. 02-5085968



מעצר עד תום ההליכים הסניגוריה הציבורית

מאי 2020

נתוני פתיחה כלליים – מעצר עד תום ההליכים

דרום (1-12/2019)	תל אביב (1-4/2019)	חיפה (1-5/2020)	
2,958	573	417	מס' בקשות מעצר עד תום ההליכים
1,636	226	328	מס' בקשות שהתקבלו
55%	39.5%	78.65%	אחוז קבלת בקשות למעצר עד תום ההליכים

שיטת הבדיקה

דגימת 100 החלטות מעצר עד תום הליכים באופן אקראי
ופילוחן על פי קריטריונים רלוונטיים שנקבעו מראש

הסיבות למעצר עד תום ההליכים



העדר ערבויות
כספיות



העדר חלופה
מפקחת



פסילת חלופה
קיימת



אי התאמה
לחלופה טיפולית



אי בחינת חלופה

הגדרות

העדר חלופה מפקחת: העדר חלופה כלשהי הכוללת אפשרות פיקוח כלשהו

אי התאמה לחלופה טיפולית: דחיית בקשת נאשם המבקש להשתחרר לקהילה טיפולית

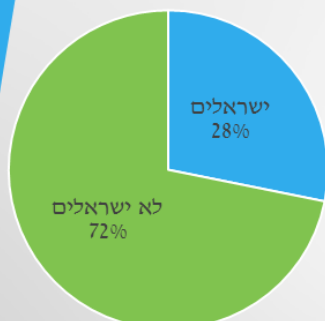
אי בחינת חלופה: דחית בקשת נאשם לבחון חלופה כלשהי לשחרורו, בגלל מסוכנות לא ניתנת לאיון

דרום	תל אביב	חיפה	
9%	32%	21%	עבירות רכוש
2%	24%	20%	אלימות במשפחה
7%	22%	1%	סמים
69%	12%	19%	שב"ח
7%	7%	28%	אלימות כללי
2%	2%	2%	מין
-	1%	-	נשק
-	-	9%	תעבורה
4%	-	-	איומים

התפלגות לפי סוג העבירה

התפלגות בין עצורים אזרחים ישראלים ולא ישראלים (שב"ח/ מבקשי מקלט/ זרים)

מחוז דרום



מחוז חיפה



מחוז תל אביב



ניתוח הסיבות למעצר עד תום ההליכים (עצורים ישראלים)

דרום	תל אביב	חיפה	
37%	58%	47.50%	העדר חלופה מפקחת
21%	26%	30%	פסילת חלופה קיימת
40%	3%	-	העדר ערבויות כספיות
2%	8%	22.5%	אי התאמה לחלופה טיפולית
-	5%	-	אי בחינת חלופה

חסמים ובעיות העולים מהבדיקה



מדיניות תביעה
ורכיבך בש"פ
סוויסה



מחסור במסגרות
לאוכלוסיות
ייעודיות



קשיים בשחרור
לחלופות
טיפוליות (ערב
מגבה, תשלום דמי
קליטה לחודש
ראשון, התמשכות
ההליך)



מחסור בחלופות
דיר מפקחות
(מחסור בגורמי
תמיכה)

חסמים נוספים



משך המעצר עולה
על מתחם הענישה



משך הזמן להגשת
תסקיר מעצר



קשיים במנגנון
האיוק
האלקטרוני

ממצאי משפט משווה בנושא מאסרי בית

המסמך נערך על ידי גב' נעה אוסטר-פרי וגב' שחר כהן, אוגוסט 2019

מאסר בית הוא אמצעי ענישה במסגרתו מוטלות על הנידון מגבלות גיאוגרפיות כגון חובה לשהות בבית, בעבודה או במסגרת טיפולית בשעות מסוימות, וכן בחלק מן המקרים, איסור לשהות במקום כלשהו באופן מוחלט או בשעות שיוגדרו. העונש של מאסר בית מלווה ככלל בפיקוח אלקטרוני, ומתווסף ברוב המקרים לעונשים אחרים המרוצים בקהילה כגון צווי מבחן.

מאסר בית בפיקוח אלקטרוני טומן בחובו יתרונות כגון שמירה על התא המשפחתי ועל הקשר עם הקהילה במהלך ריצוי העונש, וכן מחיר חברתי מופחת, שכן הוא מאפשר להימנע מחלק מהמחירים החברתיים הנלווים לעונש מאסר במתקני כליאה. אמצעי ענישה זה מאפשר שליטה ופיקוח על מיקומו של הנאשם מבלי להכניסו למקום כליאה ומבלי להרחיקו מהקהילה.

המחקר והספרות בנושא מכנים אמצעי ענישה זה כ"פיקוח אלקטרוני" (Electronic Monitoring), המגלם בתוכו הן את דרישת השהות במקום קבוע והן את הניטור האלקטרוני המלווה את הנידונים בתקופת הפיקוח.

הנושאים שנבחנו : מחקר המשפט המשווה אודות מאסרי בית בפיקוח אלקטרוני במדינות השונות התמקד בשאלות הבאות :

- **מאפייני השימוש באמצעי ענישה זה כחלק מאמצעי הענישה הקיימים, ומנגנון הטלתו** – האם אמצעי ענישה זה מוטל על ידי בית המשפט או נקבע על פי החלטה מנהלית של רשויות בתי הסוהר; האם מאסר בית עומד כאמצעי ענישה בפני עצמו, או שהוא מתווסף לאמצעי ענישה אחרים;
- **תנאים מקדימים לקביעת התאמה לפיקוח אלקטרוני** – בכלל זה גם תנאים לגבי מקום השהות וגם תנאים לגבי מאפייני הפעילות של המפוקחים (תעסוקה, תכניות טיפול וחינוך, ניטור אלכוהול וסמים וכו').
- **אופי השימוש בפיקוח אלקטרוני והיקפו** – אילו סוגי עבירות וסוגי עבריינים יכולים להתאים לעונש של מאסר בית; איזה שיעור מתוך הענישה הפלילית תופסים מאסרי בית.
- **מאפייני הענישה של פיקוח אלקטרוני** – תנאי הפיקוח, ובכלל זה מהן שעות השהות במאסר בית ומהן שעות הפעילות מחוץ לבית, מהן דרגות הפיקוח השונות וכו'.
- **הפרות** – מה ייחשב כהפרה של תנאי מאסר הבית, ומהם המנגנונים לטיפול בהפרה.

מדינות המחקר: הממצאים מבוססים על נתונים ומידע מקיף אודות שש מדינות מרכזיות (צרפת, הולנד, בלגיה, שבדיה, אנגליה ודנמרק) ומידע מצומצם יותר אודות שתי מדינות נוספות (ארה"ב וקנדה).⁹¹

ממצאים ראשוניים

ראשית יצוין כי במדינות רבות ניתן להבחין במגמה של הרחבת השימוש במאסר בית בפיקוח אלקטרוני. מגמה זו מוצאת ביטוי בכך שמדינות עושות שימוש רב יותר בפיקוח אלקטרוני במגוון שלבי ההליך השונים, כמו גם בכך שעבירות רבות יותר נאכפות על ידי הטלת אמצעי ענישה זה של פיקוח אלקטרוני.

שנית, ניתן להבחין בדגש מיוחד שניתן, במסגרת מאסר בית בפיקוח אלקטרוני, הן למשכי הזמן והן לסוג עבירות. ככלל, **אסירים שנידונו לתקופות מאסר קצרות** (של חצי שנה או שנה) **ואסירים שנידונו בגין עבירות הקשורות באלכוהול** (ובפרט נהיגה בשכרות) **מהווים אוכלוסיית יעד הנמצאת מתאימה לענישה בדרך של מאסר בית בפיקוח אלקטרוני**.⁹²

1. מאסר בית בפיקוח אלקטרוני ביחס לאמצעי הענישה הקיימים

במרבית המדינות ניתן להבחין במגמה של הרחבת השימוש באמצעי ענישה זה בשלבי ההליך הפלילי. כיום נעשה שימוש במאסר בית בפיקוח אלקטרוני כאמצעי המהווה תחליף למעצר בבית מעצר, אך גם כאמצעי המשמש לפיקוח בעת ריצוי עונש מאסר במקום שהייה קבוע (מאסר בית) או במסגרת שחרור מוקדם ממאסר.⁹³ במרבית המדינות בהן נבחן מודל זה, בית המשפט שגזר עונש מאסר יכול להמיר אותו, במקרים המתאימים, במאסר בית. לעומת זאת, יש מדינות בהן ניתן להטיל מאסר בית בפיקוח אלקטרוני כעונש בלעדי המוטל על ידי בית המשפט (ולא כהמרה של עונש מאסר בפועל).

- **מאסר בית כעונש העומד בפני עצמו – בבלגיה**, מאז שנת 2016, רשאי בית המשפט לגזור מאסר בית ותקופת פיקוח כעונש בלעדי בעבירות שדינן מאסר עד שנה. במקרים מעין אלו, בית משפט האמון על יישום גזר הדין עוקב באופן שוטף אחר עמידה בתנאי הפיקוח, ובמקרה של הפרה חמורה (או הפרות מרובות), אלו מדווחות על ידי גורמי הפיקוח לבית המשפט,

⁹¹ ביבליוגרפיה מלאה ניתן למצוא בסוף הנספח.

⁹² בארה"ב – פיקוח אלקטרוני בעיקר לעבירות סמים, נהיגה בשכרות ועבירות רכוש קלות. מקור: Molly Carney, *Correction through Omniscience: Electronic Monitoring and the Escalation of Crime Control*, Washington University Journal of Law & Policy Volume 40 (2012). להלן: **המאמר האמריקאי**, בעמ' 288-289.

בדנמרק – אמצעי ענישה של פיקוח אלקטרוני אומץ לכתחילה לעבירות תנועה, ובכלל זה נהיגה בשכרות. בשבדיה – 50% מהמפוקחים באמצעות פיקוח אלקטרוני ביצעו עבירות תנועה ונהיגה בשכרות. מקור: Tapio Lappi-Seppälä, *Community Sanctions as Substitutes to Imprisonment in the Nordic Countries*, 82 Law and Contemporary Problems 17-50 (2019). להלן: **דו"ח המדינות הנורדיות** בעמ' 35-39.

⁹³ Anthea Hucklesby et al., *Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States* (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019). להלן: **הדו"ח האירופי**, בעמ' 7.

הקובע את משך עונש המאסר שייפסק במקרה של הפרת תנאי הפיקוח. גם באנגליה פיקוח אלקטרוני יכול שיוטל כעונש עצמאי (כמו גם כעונש המצטרף לעונשים אחרים).⁹⁴

• **המרת מאסר בפועל למאסר בית** – בחלק מן המדינות ניתן להמיר עונש מאסר בפועל, כולו או חלקו, במאסר בית בפיקוח אלקטרוני. המרה זו תתבצע לרוב ביזמת גורמי האכיפה (רשויות הכלא, רשויות התביעה ושירות מבחן), ולעיתים בכפוף לאישור בית משפט. כך למשל **בארה"ב ובאנגליה** פיקוח אלקטרוני ושהיה במקום קבוע הוא אמצעי חלופי למאסר.⁹⁵

בדנמרק, שבדיה, וצרפת⁹⁶ ניתן להמיר מאסרים קצרים לתקופות של עד ששה חודשים (שבדיה) או שנתיים (צרפת), במאסר בית בפיקוח אלקטרוני.⁹⁷ **בשבדיה**, המרת עונש המאסר בעונש מאסר בית בפיקוח אלקטרוני נעשית על ידי רשויות הכליאה, לאחר שהכריעו בבקשת אסיר להמרת עונשו. **בצרפת** לעומת זאת, החלטה להמרת עונשו של העבריין מתקבלת על ידי שופט, לאחר הליך הכולל חקירה ושימוע. **בבלגיה** ניתן להחליף מאסר בפועל של עד שלוש שנים במאסר בית בפיקוח אלקטרוני, בכפוף להמלצת מנהל בית הכלא ולפי תנאים אחידים הקבועים בחוק (למשל זמינות קו טלפון, מקום מגורים קבוע בבלגיה, הסכמה לתנאי הפיקוח וכו').⁹⁸

• במסגרת **שלב מתקדם/אחרון של המאסר** – **בהולנד** זו החלטה שמתקבלת על ידי רשויות הכליאה⁹⁹; **בבלגיה** ניתן להטיל מאסר בית בפיקוח אלקטרוני על אסיר שנידון לתקופת מאסר של מעל שלוש שנים, כחצי שנה לפני מועד הזכאות לשחרור על-תנאי, ובכפוף לתנאים שיקבעו על ידי הסיוע המשפטי.¹⁰⁰

⁹⁴ בבלגיה – בחינת ההתאמה של הנידון למאסר בית נעשית לאחר שבית המשפט או התובע מבקשים דו"ח אודות מצב הנאשם ומאפייני המקום בו יכול לרצות את מאסר הבית, ולאחר מכן בית המשפט רשאי לגזור עליו מאסר בית בפיקוח אלקטרוני. מקורות:

Kristel Beyens & Marijke Roosen, Electronic Monitoring in Belgium, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019). (להלן: **הדו"ח הבלגי**), בעמ' 11, 54-60;

Anthea Hucklesby & Ella Holdsworth, Electronic Monitoring in England and Wales, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019). (להלן: **הדו"ח האנגלי**), בעמ' 14.

Mike Nellis & Jan Bungerfeldt, *Electronic monitoring and probation in Sweden and England and Wales: Comparative Policy Developments*, 60 Probation Journal 278-301 (2013). (להלן: **המאמר השבדי**), בעמ' 279; המאמר אמריקאי, בעמ' 287.

Anaas Henneguelle, Benjamin Monnery & Annie Kensy, *Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France*, SSRN Electronic Journal (2016). (להלן: **המאמר הצרפתי**), בעמ' 10; **המאמר השבדי**, בעמ' 279; Probation measures and alternative sanctions in the EU- France, https://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=FR (last visited Aug 12, 2019), <https://www.euprobationproject.eu> (2019).

⁹⁷ יצויין כי בצרפת מקודמת רפורמה על פיה לגבי עברייני רצידיביסטים – ניתן יהיה להמיר עונשי מאסר של עד שנה אחת במאסר בית, ולא שנתיים.

⁹⁸ הדו"ח הבלגי, בעמ' 7-9.

⁹⁹ Miranda Boone, Matthijs van der Kooij & Stephanie Rap, Electronic Monitoring in the Netherlands, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019). (להלן: **הדו"ח ההולנדי**), בעמ' 16-17.

¹⁰⁰ הדו"ח הבלגי, בעמ' 7.

- **במסגרת שחרור על-תנאי ממאסר** – במרבית המדינות שנבדקו ניתן להטיל פיקוח אלקטרוני כאחד מתנאי הפיקוח, במסגרת שחרור על-תנאי ממאסר, ובהתקיים דרישות מסוימות.¹⁰¹ כך למשל, **באנגליה** קיימת תכנית HDC – Home Detention Curfew, הקובעת קריטריונים קשיחים לצורך זכאות למאסר בית בפיקוח אלקטרוני כחלק משחרור מוקדם, ביניהם שהנאשם נידון למאסר לתקופה של לפחות שלושה חודשים ועד ארבע שנים ושהוא לא הפר תנאי שחרור על-תנאי בעבר.¹⁰² **בשבדיה** ניתן להטיל פיקוח אלקטרוני במסגרת שחרור מוקדם של עד חצי שנה, ועבור מי שריצה לפחות חצי מעונשו.¹⁰³

2. מנגנון הטלת מאסר בית בפיקוח אלקטרוני

במדינות השונות שנבדקו, הסמכות להורות על מאסר בית בפיקוח אלקטרוני נתונה לשני גורמים מרכזיים:

- **לביית המשפט** – במרבית המדינות החלטה כי עונש מאסר ירוצה בדרך של מאסר בית בפיקוח אלקטרוני נתונה לביית המשפט, על בסיס התפיסה שמדובר בחלופה לעונש המאסר. כך למשל **בצרפת**, לאחר שנגזר דינו של אדם למאסר, בית המשפט קובע אם להמיר את העונש במאסר בית בפיקוח אלקטרוני לאחר שימוע בו פורש הנידון את טענותיו.¹⁰⁴ **בבלגיה**, רשויות בית הסוהר יוזמות את הליך בחינת ההתאמה לפיקוח אלקטרוני וממליצות בפני בית המשפט, אך ההחלטה הסופית אם להמיר את עונש המאסר במאסר בית בפיקוח אלקטרוני נתונה לביית המשפט בלבד.¹⁰⁵
- **לרשויות בתי הסוהר (לאחר שנגזר עונש מאסר על ידי בית המשפט)** – **בשבדיה** רשויות בית הסוהר קובעות כי מתקיימים התנאים המאפשרים הטלת פיקוח אלקטרוני וכי ניתן להמיר את העונש שגזר בית המשפט במאסר בית בפיקוח אלקטרוני. תנאי הפיקוח מגובשים בשיתוף של רשות בית הסוהר עם שירות המבחן¹⁰⁶; **באנגליה** רשויות הכליאה בוחנות אם ניתן ליישם את גזר הדין של ביהמ"ש באמצעות מאסר בית בפיקוח אלקטרוני, ותנאי הפיקוח נקבעים ע"י סוכנויות הפיקוח האלקטרוני.¹⁰⁷

3. סוגי עבירות

עם התפתחות אמצעי הענישה של מאסר בית בפיקוח אלקטרוני ניכרת מגמה של הרחבת העבירות לגביהן ניתן לעשות שימוש באמצעי ענישה זה.¹⁰⁸ סוג העבירה יכול שישפיע על עצם העמידה בדרישות למאסר בית בפיקוח אלקטרוני ויכול שישפיע על תנאי הפיקוח.

¹⁰¹ בהולנד – רק אם הנאשם ריצה לפחות שנת מאסר. מקור: הדו"ח ההולנדי, בעמ' 17. בצרפת – אם יתרת מאסרו היא עד שנה. מקור: המאמר הצרפתי, עמ' 10.

¹⁰² הדו"ח האנגלי, בעמ' 16.

¹⁰³ דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 34.

¹⁰⁴ המאמר הצרפתי, בעמ' 10.

¹⁰⁵ הדו"ח הבלגי, בעמ' 7.

¹⁰⁶ המאמר השבדי, בעמ' 283; דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 38.

¹⁰⁷ הדו"ח האנגלי, בעמ' 8.

¹⁰⁸ ר' למשל בדו"ח הבלגי, בעמ' 38.

- יש מדינות בהן סוג העבירה יכול להכריע אם ניתן להטיל על נאשם פיקוח אלקטרוני ואלו תנאים יוטלו על הנאשם. כך למשל **בקנדה**, רוב התכניות אינן כוללות עברייני אלימות, **ובבלגיה** בשנים האחרונות לא הוטל פיקוח אלקטרוני על מי שהורשע בעבירות טרור.¹⁰⁹

- בחלק מהמדינות אין אמנם הגבלה על סוג העבירות בגינן ניתן להטיל פיקוח אלקטרוני (**דנמרק**, **הולנד**¹¹⁰), עם זאת, סוג העבירה יכול שישפיע על תנאי הפיקוח.

כך למשל, **בארה"ב** נוהגת מדיניות לפיה גם מי שהורשעו בעבירות מין ואלמ"ב יכולים להיכנס לתכניות פיקוח אלקטרוני¹¹¹; **באנגליה** ישנן תכניות פיקוח מיוחדות למי שהורשע בעבירות אלכוהול; **בבלגיה**, מורשעים בעבירות מין יכולים להיות כפופים לפיקוח אלקטרוני אך בתנאי פיקוח מחמירים יותר; **בהולנד** מכורים או סובלים ממחלות נפשיות אמנם יכולים להיות כפופים לפיקוח אלקטרוני, אך היות וההנחה היא שהסיכוי שאלו יעמדו בתנאי הפיקוח נמוך יותר, בפועל קבוצת אוכלוסייה זו אינה יעד מרכזי לפיקוח אלקטרוני. בנוסף, ישנה תפיסה לפיה פיקוח אלקטרוני אינו מתאים לעבירות קלות (משום שלרוב אין צורך בפיקוח מסוג זה על הנאשם, שהסיכון הנשקף ממנו הוא נמוך) או לעבירות חמורות במיוחד (מטעמי הגנה על הציבור), כמו גם לעבריינים חוזרים.¹¹²

כפי שצוין לעיל, במדינות רבות נעשה שימוש נרחב במאסר בית בפיקוח אלקטרוני בעבירות סמים או נהיגה בשכרות.¹¹³

4. תנאים מקדימים להתאמה למאסר בית

בכל המדינות יש תנאים מקדימים הקובעים התאמה לפיקוח אלקטרוני ומאסר בית. בין התנאים ניתן למנות את אלה:

- כתובת קבועה בעלת תשתיות נדרשות – כל המדינות המטילות עונשי מאסר בית בפיקוח אלקטרוני דורשות כי לצורך הטלת עונש זה יוכל הנאשם לשהות כל שעות הפיקוח (כולל לינה) במקום בו ניתן להתקין קו טלפון ו/או מכשור המאפשר ניטור אלקטרוני.¹¹⁴
- המפוקח נידון לתקופת מאסר קצרה – **בשבדיה** ו**בדנמרק** החלופה נקבעה כמתאימה למי שנידון למאסר של עד ששה חודשים; **בבלגיה** ענישה זו רלוונטית למי שביצע עבירה שדינה שנת מאסר (כעונש עצמאי) ולמי שנידון למאסר של עד שלוש שנים (בתנאים מיוחדים); **בצרפת** ניתן לגזור עונש זה על מי שנידון לתקופת מאסר של עד שנתיים.¹¹⁵
- תעסוקה או לימודים – **בשבדיה**, **דנמרק** ו**קנדה**, תנאי לשהייה מחוץ לכלא במהלך תקופת ריצוי המאסר הוא שהנאשם יהיה מועסק במשך השבוע או לחילופין ייקח חלק בתכניות לימודים.

¹⁰⁹ James Bonta, Suzanne Wallace-Capretta & Jennifer Rooney, *Electronic Monitoring in Canada* (1999). (להלן: **המאמר הקנדי**), בעמ' 3; הדו"ח הבלגי, בעמ' 38.

¹¹⁰ דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 35.

¹¹¹ המאמר האמריקאי, בעמ' 288-289.

¹¹² הדו"ח ההולנדי, בעמ' 29, 53-54; הדו"ח הבלגי, בעמ' 38; הדו"ח האנגלי, בעמ' 19.

¹¹³ Michael Barrasse, *Promising Sentencing Practice No. 6: Electronic Monitoring and SCRAM*, National Highway Traffic Safety Administration (2005). בעמ' 37.

¹¹⁴ הדו"ח הבלגי, בעמ' 7-8; דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 37; המאמר הצרפתי, בעמ' 10; הדו"ח האנגלי, בעמ' 19.

¹¹⁵ דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 34-35; הדו"ח הבלגי, בעמ' 11, 15-16; האתר האירופי לחלופות ענישה והליכי תנאי.

בלגיה, לעומת זאת, השתתפות הנאשם בתעסוקה או בתכנית לימודים אינה אחד מהתנאים להתאמה לפיקוח אלקטרוני, אולם היא משפיעה על תנאי הפיקוח כך שהנאשם לא יהיה מחויב לשהות בביתו בשעות הפעילות.¹¹⁶

- **השתתפות בטיפול** (אישי או קבוצתי) – כמעט בכל המדינות קיימת דרישה להשתתפות בטיפול במקביל למאסר הבית בפיקוח אלקטרוני (**שבדיה**; **זנמרק**; **קנדה**; **אנגליה**; **הולנד**; **בלגיה**).¹¹⁷
- **פיקוח הדוק ע"י ביקורי פתע וניטור צריכת אלכוהול וסמים** – לצורך הטלת מאסר בית בפיקוח אלקטרוני על הנאשם להסכים לכך שיערכו ביקורי פתע במקום שהייתו ויבוצעו בדיקות לאיתור צריכת אלכוהול וסמים במהלך תקופת הפיקוח (**אנגליה**; **שבדיה**; **זנמרק**).¹¹⁸
- **הסכמת המפוקח והשוהים עמו במקום הפיקוח לתקופת ותנאי הפיקוח הנקבעים ביחס לנידון** (**בלגיה**; **הולנד**).¹¹⁹

5. היקף ומאפייני הפיקוח במסגרת מאסר בית בפיקוח אלקטרוני

במדינות שנבחנו, מספר המפוקחים בפיקוח אלקטרוני נע בין אלפים בודדים לבין עשרות אלפים בשנה; בשעות היום והלילה מוטל על הנידון עוצר בשעות מוגדרות, בהתאם לסוג הפעילות בה הוא משתתף.

מדינות בעלות היקף שימוש רחב בפיקוח אלקטרוני

- **בצרפת** – היקף השימוש באמצעי ענישה זה רחב באופן יחסי, וישנם למעלה מ-20,000 מפוקחים בשנה (28% מכלל האסירים). מהנתונים עולה כי עברייני סמים ותעבורה נכנסים פעמים רבות לתכניות פיקוח אלקטרוני; על המפוקחים להשתתף במסגרת תעסוקה או טיפול בתקופת הפיקוח. משך הזמן הממוצע של תקופת הפיקוח הוא 73 ימים,¹²⁰ ו-95% מכלל המפוקחים מצויים תחת פיקוח אלקטרוני לתקופה של עד ששה חודשים.¹²¹
- **באנגליה** – ישנם כ-11,000 מפוקחים בשנה. ניתן להטיל פיקוח אלקטרוני למשך פרק זמן של עד 12 חודשים, ובתקופה זו על המפוקחים לשהות בביתם בין 16-2 שעות ביום (לרוב בשעות הלילה), ולעיתים גופי הפיקוח מבצעים בדיקה של הימצאות המפוקח בביתו.¹²²

מדינות בעלות היקף שימוש מצומצם יותר בפיקוח אלקטרוני

- **בלגיה** – ישנם כ-2000 מפוקחים, הכפופים ליחידת ניהול פיקוח האחראית לעקוב אחר הכפופים למאסר בית בפיקוח אלקטרוני. מי שאינו לוקח חלק בפעילות יומית קבועה, נהנה מארבע שעות ביום (00:00-12:00) בהן אינו חייב להימצא בביתו; מי שמועסקים במשרה מלאה

¹¹⁶ המאמר הקנדי, בעמ' 4; דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 37.

¹¹⁷ הדו"ח האנגלי, בעמ' 15; הדו"ח ההולנדי, בעמ' 4; הדו"ח הבלגי, בעמ' 73.

¹¹⁸ הדו"ח האנגלי, בעמ' 17; דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 37.

¹¹⁹ הדו"ח ההולנדי, עמ' 31; הדו"ח הבלגי, עמ' 8.

¹²⁰ אולם בביקור צוות חלופות מאסר בצרפת, נמצא כי משך הזמן הממוצע של מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני עומד על 4.5 חודשים.

¹²¹ המאמר הצרפתי, בעמ' 31.

¹²² הדו"ח האנגלי, בעמ' 14, 34, 52.

או רשומים לתכנית חינוכית נהנים משעות "חופשיות" רבות יותר, וזכאים ל-12 שעות ביום שלא בתנאי מאסר בית, עד ששה ימים בשבוע. עם הזמן מספר השעות "החופשיות" גדל.¹²³

- **בהולנד** – ישנם קרוב ל-2000 מפוקחים, וביחס ל-100-200 מתוכם הפיקוח אלקטרוני הוטל כאמצעי ענישה. מבחינת תנאי הפיקוח: אין משך זמן מוגבל לפיקוח אלקטרוני ואף אין הגבלה על אוכלוסיית הנאשמים שעשויה להתאים לפיקוח אלקטרוני. התפיסה היא שפיקוח אלקטרוני מתאים בעיקר לאוכלוסייה צעירה. יש דרגות שונות של פיקוח, וככל שעובר הזמן הנידון נהנה משעות "חופשיות" רבות יותר (עד 17 שעות ביום ללא פיקוח עבור מי שמשתתף בפעילות מדי יום). בשעות הלילה (בין 00:00-06:00) על המפוקח להימצא בביתו.¹²⁴
- **בשבדיה** – ישנם כמה מאות מפוקחים, 35% מתוכם החלו לרצות מאסר בפועל בטרם הומר עונשם לפיקוח אלקטרוני. המפוקחים מסווגים לפי קשת רחבה של עבירות, ובפרט ניתן דגש מיוחד לעבירות תעבורה. פיקוח אלקטרוני הוא חלופה שמיושמת פעמים רבות ביחס למי שהורשעו בעבירות נהיגה בשכרות.¹²⁵ בביקור צוות חלופות מאסר בשבדיה, נמצא כי התקופה המירבית של מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני עומדת על ששה חודשים, כאמור, ומתוכה לרוב מנכים שלישי. ביחס לעונשי מאסר העולים על חודשיים שחרור על-תנאי הוא ברירת המחדל בשבדיה, למעט במקרים של התנהגות לא ראויה, שהם החרגי לכלל.

6. הפרות – מה ייחשב כהפרה ומהו המנגנון לטיפול בהפרה

בכל הנוגע לטיפול בהפרות במשך תקופת הפיקוח, במדינות השונות, **קיימת הבחנה בין סוגי הפרות, ונעשית התאמה בין מנגנון הפעולה ואופי מעורבותם של מנגנוני הפיקוח** (מנהלת פיקוח אלקטרוני האמונה על תקינות הציוד הטכני, שירות המבחן המצוי בקשר עם המפוקח ועם בית המשפט) **בהתאם לסוגי הפרות.**

לעתים אמצעי הפעולה הננקטים ביחס להפרה מותאמים גם לשלב בהליך הפלילי בו מצוי המפר – אם מדובר במפוקח שנמצא במאסר בית כחלופה למעצר, כחלופה לשחרור מוקדם ממאסר או כחלופה לעונש המאסר עצמו. **הפירוט שלהלן מתייחס לכלל הפרות של מפוקחים הנמצאים במאסר בית בפיקוח אלקטרוני, ולא דווקא לאלה הנמצאים במאסר בית כעונש, קרי – חלופה למאסר בפועל** (זאת, בהתאם לזמינותו של המידע בנושא זה, שבו לא תמיד יש הבחנה בין השלבים השונים בהליך לענין הפרות).

ההבחנה היא בין הפרות קלות להפרות חמורות יותר:¹²⁶

- **הפרות קלות:**

דוגמאות- תקלות טכניות של ציוד הניטור, אי עמידה בזמנים בהם על המפוקח להימצא בביתו.

¹²³ הדו"ח הבלגי, בעמ' 9; הדו"ח האירופי, בעמ' 8.

¹²⁴ הדו"ח ההולנדי, בעמ' 54-53.

¹²⁵ 50% מבין המפוקחים ע"י פיקוח אלקטרוני ביצעו עבירה של נהיגה בשכרות ועבירות תנועה אחרות. מקור: דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 39-38.

¹²⁶ דו"ח המדינות הנורדיות, בעמ' 39-38; הדו"ח הבלגי, בעמ' 62-56; הדו"ח האנגלי, בעמ' 45-39; הדו"ח ההולנדי, בעמ' 62-59.

הפרות קלות לרוב אינן מביאות לביטול מיידי של הפיקוח ולמאסר של המפוקח, ולעיתים הן אינן מוגדרות כלל כהפרות (**בהולנד**). בהתקיים אירועים מסוג זה, על פי רוב גורמי הפיקוח מבררים את אירוע ההפרה ונסיבותיו ומסתפקים בשליחת התראה אל המפוקח, המזהירה מפני הפרות נוספות.

בבלגיה, רק בהפרה הרביעית מופעל מנגנון לפיו מפקד הכלא יכול להחליט אם להאריך את תקופת הפיקוח (בששה ימים לכל היותר) או להשיב את המפוקח לכלא.

• הפרות חמורות:

דוגמאות- הטעיה של המכשור, תקיפת אנשי צוות, איום (**בלגיה**), נסיגה של המפוקח מהסכמתו לתנאי הפיקוח (**אנגליה**), נוכחות של מפוקח מסוכן במקום בו נאסר עליו להימצא (**הולנד**), שימוש בסמים או אלכוהול (**שבדיה**).

הפרות חמורות עשויות להביא להחמרה בתנאי הפיקוח, הארכת משך הפיקוח או שלילת חירות המפוקח והשבתו למאסר. כתלות בחומרת ההפרה ובנסיבות ביצועה, גורמי הפיקוח מחליטים האם וכיצד להפעיל את מנגנוני הטיפול בהפרה. **בבלגיה** למשל, אם מפוקח אינו ניתן להשגה במשך מספר שעות הדבר ייחשב כהפרה חמורה שתדווח מיידית למשטרה, אשר תאתר את המפוקח ותישלח אותו לכלא. לאחר הבאתו לכלא, למפקד הכלא שיקול דעת להחליט אם להשאירו במשמורת או לשחררו.

בבלגיה, ביחס למפוקחים שנידונו ליותר משלוש שנות מאסר (ועונשם הומר למאסר בית) – קצין המבחן יחליט, ביחס לכל הפרה, האם לדווח עליה לביהמ"ש האחראי על יישום גזר הדין, המורה על הצעדים שיינקטו באופן מידי (פנייה למשטרה, מעצר, אזהרה וכו'). בהמשך, בהתחשב בנסיבות ההפרה, בהסברים מצדו של המפוקח ובהתנהגותו הכללית בתקופת הפיקוח, יחליט ביהמ"ש אם לבטל את הפיקוח האלקטרוני ולהשיבו למאסר.

7. אפקטיביות הענישה

בחירת האפקטיביות של מאסר הבית נעשית בראי מטרותיו המרכזיות של אמצעי ענישה זה: בין היתר, נבחנת תרומתו של מאסר הבית להקלת הצפיפות בבתי הסוהר, ולהקלה על השתלבותו של הנידון חזרה בקהילה לאחר ריצוי עונשו. מאידך, נבחנת שאלת "הרחבת הרשת", ככל שאמצעי זה מצטרף לעונשים אחרים המרוצים כבר כיום בקהילה ולא בבית הסוהר.¹²⁷

• רצידיביזם

ניתן למצוא מספר מחקרים הטוענים להשפעה חיובית של מאסרי בית, המפחיתה את שיעור הרצידיביזם בקרב אלו שריצו מאסרם במאסר בית, בהשוואה למי שריצו מאסרם בבית כלא.

מחקר שנערך בקליפורניה מצא ששיעור הרצידיביזם בקרב המפוקחים נמוך בשליש ביחס לשיעור הרצידיביזם בקרב מי שלא היו מפוקחים.¹²⁸ מחקר נוסף שנערך בבלגיה מצא שעבור מי שנידון לתקופה של ששה חודשים עד שלוש שנות מאסר, וריצה את עונשו בפיקוח אלקטרוני, היה סיכוי

¹²⁷ הדו"ח הבלגי, בעמ' 69-68: המאמר הקנדי, בעמ' 6-3.
¹²⁸ U.S. Department of Justice, *Electronic Monitoring Reduces Recidivism* (2011), בעמ' 2.

נמוך יותר להיכלא מחדש ביחס לאלו שריצו את מאסרם בבית סוהר; מחקר צרפתי מצביע גם הוא על ירידה שבין 9-11% ברצידיביזם בקרב עבריינים מפוקחים ביחס לעבריינים שריצו את מאסרם בכלא.¹²⁹ עם זאת, על אף הנתונים שצוינו לעיל, קשה להצביע על הגורם הישיר לירידה בשיעור הרצידיביזם. כך למשל, ניתן לטעון כי מסגרת הפיקוח האלקטרוני מעודדת (ואף מחייבת לעתים) השתתפות של המפוקחים בתוכניות טיפול ושיקום, אשר הן המייצרות את השינוי האמיתי בקרב המפוקחים. לעומת זאת, יש הטוענים כי לכתחילה, האסירים שנבחרים להיכלל בתכניות של פיקוח אלקטרוני הם אסירים בעלי רמת מסוכנות נמוכה יותר, פוטנציאל שיקומי גדול יותר, וסיכוי נמוך יותר לרצידיביזם. לכן נטען כי לא ניתן ללמוד מהממצאים על ההשפעה המיוחדת רק לתכנית הפיקוח האלקטרוני כשלעצמה,¹³⁰ ולא ניתן לקבוע כי קיים קשר סיבתי בין השניים.

בביקור צוות חלופות מאסר בשבדיה, הוצגו לחברי הצוות נתונים משנת 2018, המראים כי ככל שתקופת מאסר הבית מתארכת, כך יש עלייה בשיעור הרצידיביזם. בשבדיה נמצא כי בקרב מי שריצו מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני למשך תקופה קצרה משה חודשים, עמד שיעור הרצידיביזם על 11%. בקרב מי שריצו מאסר בית תחת פיקוח אלקטרוני לתקופה ארוכה משה חודשים, שיעור הרצידיביזם היה גבוה בהרבה ועמד על 37%.

• הרחבת רשת

לצד ההנחה כי מאסר בית בפיקוח אלקטרוני מיועד לשמש כחלופת ענישה ביחס לעונש מאסר בבית הסוהר, ניתן למצוא עדויות לכך שבפועל חלופה זו מרחיבה את רשת הענישה הפלילית לקבוצת נאשמים שרמת מסוכנותם נמוכה, ואשר ללא אפשרות של מאסר בית לא היה נגזר עליהם עונש מאסר בפועל.¹³¹

ככל שאכן ישנה תופעה של הרחבת רשת, הרי שיש בכך כדי להסביר גם את הנתונים הנוגעים לשיעור רצידיביזם נמוך יותר בהשוואה לאסירים בבתי הסוהר. זאת, מפני שממילא האוכלוסייה הנכללת בתכניות השונות של מאסר בית בפיקוח אלקטרוני היא אוכלוסייה בעלת נטייה פחות חזקה למסוכנות ועבריינות, שהשוואתה לאוכלוסיית האסירים בבתי הסוהר אינה מהווה מדד מתאים.

¹²⁹ הדו"ח הבלגי, בעמ' 68; המאמר הצרפתי, בעמ' 36.

¹³⁰ הדו"ח הבלגי, בעמ' 71.

¹³¹ Ralph Gable & Robert Gable, *Electronic Monitoring: Positive Intervention Strategies*, 69 Federal Probation Journal 21 (2005), בעמ' 2; המאמר הקנדי, בעמ' 3.

ארה"ב	בלגיה	הולנד	צרפת	שבדיה	אנגליה	
324 מיליון	11.5 מיליון	17.5 מיליון	67 מיליון	10 מיליון	60 מיליון	סך אוכלוסיית המדינה
2,121,600	10,000	10,500	70,000	6,000	82,600	סך אוכלוסיית האסירים
למעלה מ- 100,000	1900-2000	1500-2000	20,000	400-600	11,000	סך האסירים בפקא"ל
כ-5%	13-15%	4%	28%	7-10%	14%	אסירים בפקא"ל מתוך סך האסירים

World Prison Brief | an online database comprising information on prisons and the use of imprisonment around the world, Prisonstudies.org (2019), ¹³² <https://www.prisonstudies.org/> (last visited Aug 11, 2019); הדו"ח האירופי; המאמר האמריקאי, בעמ' 286; דו"ח המדינות הנורדיות.

טבלה מסכמת:

אופן הטיפול בהפרות, מי מחליט על כך	האם משולב בתכנית לימודים, עבודה, טיפול	הגבלת משך התקופה	סוגי עבירות (האם יש הגבלה, האם יש עבירות בולטות)	מי מחליט על מאסר בית	עונש עצמאי / המרת מאסר / בחלק האחרון של המאסר	
הפיקוח על השמה במאסר בית יבוצע על ידי פקידי שירות בתי הסוהר שיוכשרו לשם כך. במידת הצורך יערכו המפקחים ביקורים בביתו של המפוקח, וידווחו עליהם לשופט האכיפה. הפרת התנאים של מאסר הבית תובא בפני שופט אכיפה שרשאי לשנות את תנאי מאסר הבית או להורות על ביטול מאסר הבית וביצוע העונש במאסר רגיל. ¹³³	על המפוקחים להשתתף במסגרת תעסוקה או טיפול בתקופת הפיקוח	עד שנתיים (עד שנה אחת במקרה של רצידיביזם)	אחוז ניכר מהמפוקחים הורשעו בעבירות סמים או תעבורה	שופט, בכפוף לשימוע.	המרת מאסר חלק אחרון למאסר	צרפת
הפרות חמורות יביאו לפתיחת הליך הפרה באופן מידי. הפרה קלה ראשונה תביא לשליחת מכתב אזהרה למפוקח, ורק מן המקרה השני תחל אכיפה של ההפרות. מידע אודות ההפרה ישלח לקצין מבחן שיפנה אל המפוקח לקבלת הסבר אודות ההפרה. המקרה ישלח לבית המשפט שיערוך שימוע ויקבל את ההחלטה הסופית בענין.	על המפוקח להשתתף בטיפול	שנה	כל נאשם שנמצא מתאים ע"י בית המשפט. קיימת תכנית פיקוח מיוחדת למי שהורשע בעבירות אלכוהול	רשויות הכליאה	עונש עצמאי המרת מאסר	אנגליה
הפרות קלות- לאחר ההפרה הרביעית ניתן להאריך את הפיקוח או להשיב את המפוקח לבית כלא סגור בכפוף לשיקול דעת מפקד הכלא. הפרות חמורות- ההפרה תדווח מידית למשטרה שתאתר את המפוקח ותשיב אותו לכלא. לאחר הגעתו יחליט מנהל בית הכלא האם להשאירו במשמורת או לשחררו. במקרי פיקוח על מי שעונשו היה מעל 3 שנים ביחס למפוקחים שנידונו ליותר משלוש שנות מאסר- קצין המבחן יחליט, ביחס לכל הפרה, האם לדווח עליה לביהמ"ש, והאחרון יורה על הצעדים המידיים שיינקטו (פנייה למשטרה, מעצר, אזהרה וכו'). בהתחשב בנסיבות ההפרה, ונסיבות המפוקח יחליט ביהמ"ש אם לבטל את הפיקוח האלקטרוני ולהשיבו למאסר.	מאסר מתחת לשלוש שנים- השתתפות בתכנית לימודים/ עבודה מביאה להקלה בתנאי העוצר של המפוקח. מאסר מעל לשלוש שנים- קיומה של אפשרות תעסוקה/ לימודים תהווה שיקול בעד מעבר למאסר בית. כמו כן, על המפוקח להשתתף	עונש עצמאי- שופט רשאי להטיל בעבירות שעונש המאסר עליהן עד שנה אחת. המרת מאסר- מי שנגזר עליו מאסר של עד שלוש שנים, עונש המאסר במלואו או חלקו חלק אחרון למאסר- עד שישה חודשים אחרונים למאסרו של מי שנגזרו עליו מעל לשלוש שנות מאסר	פיקוח מעמיק יותר על עבריני מין המעורבים עם קטינים, בנוסף בעבירות טרור נמנעים מהטלת פיקוח אלקטרוני, או נוקטים זהירות יתרה	מאסר מתחת לשלוש שנים- מנהל בית הכלא מאסר מעל שלוש שנים- כפוף להחלטת בית משפט	עונש עצמאי המרת מאסר חלק אחרון למאסר	בלגיה

¹³³ סעיף 723 לחוק סדר הדין הפלילי הצרפתי.

<p>לא כל חריגה תחשב להפרה, ראשית חריגות יסווגו כהתראות, וישלחו לקצין פיקוח. קצין הפיקוח יסווג את ההתראה ויחליט האם לראותה כהפרה. בהתאם לסיווג יצור קשר בעצמו עם המפוקח, או יפנה את הטיפול במקרה לקצין מבחן.</p> <p>הפרות מסווגות ל3 קטגוריות-</p> <p>הפרת תנאים- תביא לדיווח לקצין המבחן ובכפוף לשיקול דעתו תועבר להחלטת מנהל בית הסוהר. המנהל יקבל את פרטי ההפרה ויחליט האם לתת אזהרה, לשנות או להוסיף תנאים מיוחדים המצורפים לתכנית או לייצץ לקצין המבחן להפסיק את התוכנית.</p> <p>עבירות- יועברו לטיפול מידי של המשטרה ובהמשך לביטול מאסר בית וחזרה לריצוי העונש בבית הסוהר</p> <p>הפרות כללים- יובילו לביטול מידי של מאסר הבית וחזרה לבית הסוהר.</p>	<p>על המפוקח לקחת חלק בפעילות במשך 26 שעות שבועיות. פעילויות יהיו בית היתר עבודה או לימודים.</p> <p>בנוסף, על המפוקח לקחת חלק בטיפול.</p>	<p>מעל שמונה שבועות ועד שנה</p>	<p>הגבלה על עבריינים שביצעו עבירות שניתן לבצען מהבית. ובנוסף, קיימות מדיניות לפיה פיקוח אלקטרוני אינו מתאים לעבירות קלות (משום שהוא נעדר ערך מוסף) או חמורות במיוחד (מטעמי הגנה על הציבור), כמו גם על עבריינים חוזרים.</p>	<p>בכפוף להחלטת קצין בהמלצת מנהל הכלא שירות המבחן והתביעה</p>	<p>חלק אחרון למאסר</p>	<p>הולנד</p>
<p>הפרות (דוג' שתיית אלכוהול/ שימוש בסמים, אי עמידה בלוח הזמנים ומועדי העוצר וכו') בדרך כלל תביא להפסקת מאסר הבית וחזרה לכלא סגור.¹³⁴</p>	<p>על המפוקח לעבוד/ ללמוד כדי להשתתף בתכנית, ולקחת חלק בתכנית טיפול.</p>	<p>עד ששה חודשים</p>	<p>המפוקחים מסווגים לפי קשת רחבה של עבירות. חלק ניכר מהמפוקחים הורשע בעבירות תעבורה, ובעבירות נהיגה בשכרות בפרט.</p>	<p>רשויות בתי הסוהר בכפוף להגשת בקשה ע"י האסיר.</p>	<p>המרת מאסר חלק אחרון למאסר</p>	<p>שבדיה</p>
			<p>בעיקר לעבירות סמים, נהיגה בשכרות ועבירות רכוש קלות</p>		<p>המרת מאסר</p>	<p>ארה"ב</p>
	<p>על המפוקח לעבוד/ ללמוד כדי להשתתף בתכנית, ולקחת חלק בתכנית טיפול.</p>	<p>עד ששה חודשים</p>	<p>כלל העבירות. אחוז ניכר מהמפוקחים הורשעו בעבירות תעבורה ועבירת נהיגה בשכרות בפרט.</p>	<p>רשויות בתי הסוהר בכפוף להגשת בקשה ע"י האסיר.</p>	<p>המרת מאסר חלק אחרון למאסר</p>	<p>דנמרק</p>

Foot tag – Kammarrätten i Jönköping, Kammarrättenijonkoping.domstol.se (2019), <http://www.kammarrattenijonkoping.domstol.se/Funktioner/English/Legal-proceedings/Criminal-sanctions/Foot-tag/> (last visited Aug 13, 2019).

Anaas Henneguella, Benjamin Monnery & Annie Kensy, *Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France*, SSRN Electronic Journal (2016).

Anthea Hucklesby et al., *Creativity and Effectiveness in the use of electronic monitoring: a case study of five jurisdictions, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States* (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019).

Anthea Hucklesby & Ella Holdsworth, *Electronic Monitoring in England and Wales, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States* (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019).

Foot tag – Kammarrätten i Jönköping, Kammarrattenijonkoping.domstol.se (2019), <http://www.kammarrattenijonkoping.domstol.se/Funktioner/English/Legal-proceedings/Criminal-sanctions/Foot-tag/> (last visited Aug 13, 2019).

James Bonta, Suzanne Wallace-Capretta & Jennifer Rooney, *Electronic Monitoring in Canada* (1999).

Kristel Beyens & Marijke Roosen, *Electronic Monitoring in Belgium, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States* (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019).

Kristel Beyens & Marijke Roosen, *Electronic Monitoring in Belgium: A Penological Analysis of Current and Future Orientations*, 5 European Journal of Probation 56-70 (2013).

Michael Barrasse, Promising Sentencing Practice No. 6: *Electronic Monitoring and SCRAM*, National Highway Traffic Safety Administration (2005).

Mike Nellis & Jan Bungerfeldt, *Electronic monitoring and probation in Sweden and England and Wales: Comparative Policy Developments*, 60 Probation Journal 278-301 (2013).

Miranda Boone, Matthijs van der Kooij & Stephanie Rap, *Electronic Monitoring in the Netherlands, The Use of Electronic Monitoring in EU Member States* (2016), <http://emeu.leeds.ac.uk/reports/> (last visited Aug 11, 2019).

Molly Carney, Correction through Omniscience: *Electronic Monitoring and the Escalation of Crime Control*, Washington University Journal of Law & Policy Volume 40 (2012).

Probation measures and alternative sanctions in the EU- France, Euprobationproject.eu (2019), https://www.euprobationproject.eu/national_detail.php?c=FR (last visited Aug 12, 2019).

Ralph Gable & Robert Gable, *Electronic Monitoring: Positive Intervention Strategies*, 69 Federal Probation Journal 21 (2005).

Tapio Lappi-Seppälä, *Community Sanctions as Substitutes to Imprisonment in the Nordic Countries*, 82 Law and Contemporary Problems 17-50 (2019).

U.S. Department of Justice, *Electronic Monitoring Reduces Recidivism* (2011).

World Prison Brief | an online database comprising information on prisons and the use of imprisonment around the world, Prisonstudies.org (2019), <https://www.prisonstudies.org/> (last visited Aug 11, 2019).



מרץ 2019

**משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים**
חוסן חברתי לישראל



ממצאים שעלו מהבדיקה לגבי האפשרות להמליץ על מאסר בית כחלופת ענישה

במסגרת הבדיקה נשלפו ממערכת המחשב של שירות המבחן למבוגרים, נתונים על כל מי שנדון בין החודשים יוני 2018 ועד אמצע חודש פברואר 2019, למאסר. קציני המבחן התבקשו לבחון אם היו ממליצים כחלופת ענישה על מאסר בית, עם או ללא טיפול, ואיזה תנאים. קציני המבחן התבקשו לנמק את החלטתם.

לגבי החודשים ינואר ופברואר 2019, נבדקו אלה שהומלץ לגביהם מאסר. בחלק נלקחו בחשבון המלצות של הימנעות מהליך שיקומי.

בבדיקה השתתפו כ – 170 קציני מבחן בהתייחס ל - 269 נבדקים, שנדונו למאסר בפועל או שהומלץ לגביהם מאסר.

אלה ממצאי הבדיקה:

1. פילוח הנתונים

מגדר:

5 נשים (2%) ו- 264 גברים (98%)

נשים	גברים	סה"כ
5	264	269

ההמלצות שניתנו בתסקיר:

146 המלצות להימנעות מהמלצה שיקומית
123 המלצות למאסר בפועל ממש

פילוח תקופות המאסר במסגרת גזרי דין שהתקבלו:

משך המאסר	כמות הנבדקים	אחוז
0-3 חודשים	26	11%
3-6 חודשים	37	15%
6-12 חודשים	95	39%
1-2 שנים	71	29%
2+ שנים	15	6%
סה"כ	244	100%

*יתר הנבדקים טרם קיבלו גזר דין/לא ידוע אורך מאסרם (פניות מהחודשים ינואר ופברואר 2019).



**משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים**
חוסן חברתי לישראל



אפיוני עבירות:

אחוז	כמות נבדקים	אפיון
29%	77	סמים
23%	63	אלימות כולל שוד
13%	34	רכוש
9%	24	אלימות זוגית
7%	19	תעבורה
6%	16	מרמה והתחזות
4%	12	אלימות כלפי ילדים/בן משפחה/אחר
4%	10	נהיגה תחת השפעת אלכוהול
3%	8	מין וגילוי עריות
1%	4	אחר
1%	2	גרימת מוות ברשלנות
100%	269	סה"כ

2. ממצאים:

מהממצאים עולה כי לגבי 41.5% מכלל הנבדקים קציני המבחן היו ממליצים על חלופת מאסר של מאסר בית.
33% מהם עם טיפול
8.5% מהם ללא צורך בטיפול

א. מאסר בית ללא טיפול:

לגבי 23 מהנבדקים (8.5%), קציני המבחן היו ממליצים על מאסר בית, גם ללא השתלבות בטיפול.

11 מהנבדקים (47%) בעבירות אלימות

5 מהנבדקים (22%) בעבירות מרמה והתחזות

כמעט כולם המליצו על אזוק אלקטרוני, חלקם לצד פיקוח אנושי.

הנימוקים שניתנו היו: התרשמות ממסוכנות נמוכה, מניעת חבירה לאוכלוסייה שולית ועבריינית במסגרת מאסר בבית סוהר, נימוקים בריאותיים אצל הנאשם או משפחתו ונימוקים משפטיים (קיומו של מע"ת חב הפעלה).



**משרד העבודה הרווחה
והשירותים החברתיים**
חוסן חברתי לישראל



ב. מאסר בית עם טיפול:

לגבי 89 מהנבדקים (33%), קציני המבחן היו ממליצים על מאסר בית בשילוב טיפול:

- ✓ 31% בעבירות אלימות (28 נבדקים), לעומת 23% מחלקם בכלל הנבדקים
- ✓ 25% בעבירות סמים (22 נבדקים), לעומת 29% מחלקם בכלל הנבדקים
- ✓ 12% בעבירות תעבורה (11 נבדקים), לעומת 7% מחלקם בכלל הנבדקים
- ✓ 13.5% בעבירות רכוש (12 נבדקים), הם מהווים 13% מכלל הנבדקים
- ✓ 8% בעבירות אלימות במשפחה (7 נבדקים), לעומת 17% מכלל הנבדקים

גם כאן ההמלצות היו לתנאי איזוק אלקטרוני, כאשר לאחר תקופה של השתלבות במסגרת מאסר הבית ובטיפול, חלקם היו ממליצים על יציאה לעבודה, לצד שילוב בטיפול בקבוצות בשירות (בתחומי האלימות והעבריינות) ובמרכזי יום וביחידות לטיפול בהתמכרויות.

1.ב. בניתוח הנימוקים שניתנו להמלצה למאסר בית עם טיפול, הנימוקים הבאים היו הדומיננטיים ביותר (על פי סדר יורד):

- ✓ התרשמות מנוזקות לטיפול (סיכוי לשיקום)
- ✓ התרשמות כי יש במאסר בית (עם איזוק אלקטרוני) להפחית סיכון להישנות התנהגות עוברת חוק (הפחתת סיכון)
- ✓ התרשמות כי מאסר בית יאפשר השתלבות בטיפול בקהילה, שלא מתאפשר בענישה של מאסר בפועל, הן בשל התנאים והן בשל התגייסות הנאשם לטיפול לצורך הקלה בעונשו (מאפשר גיוס כוחות לשיקום)
- ✓ מניעת חשיפה לעבריינות ולחברה שולית במסגרת בתי הסוהר
- ✓ סיבות בריאותיות או נפשיות, הן של הנבדק והן של בני משפחתו
- ✓ כאשר הנבדק ממלא תפקיד משמעותי כהורה או כבן זוג בטיפול בקרוביו ובפרנסת הבית ויש חשיבות בשימור תפקודו במסגרת המשפחה והבית (גם אם התפקוד לקוי)
- ✓ הבעת רצון ומחויבות ראשונית מצד הנאשם להשתלב בטיפול, או השתלבות ראשונית שמאסר בפועל עשוי לקטוע

קציני המבחן ביססו את החלטתם על פי הנימוקים הנ"ל כאשר היתה התרשמות משלושה מרכיבים מרכזיים:

- מערכת משפחתית וסביבתית חזקה ותומכת דיה
- הערכה כי הנבדק יצליח לעמוד בתנאי מאסר הבית
- כאשר עולה כי מאסרים קודמים לא הפחיתו הישנות התנהגות עבריינית



ב.2 מאסר בית עם טיפול בהתאם לאפיוני העבירות – טבלה מרכזת:

אפיון	מספר נבדקים	אחוז מהנבדקים	מספר המומלצים למאסר בית עם טיפול	אחוז מהנבדקים באפיון זה שהיה מומלץ לגביהם מאסר בית
סמים	77	29%	22	29%
אלימות כולל שוד	63	23%	28	44%
רכוש	34	13%	12	35%
אלימות זוגית	24	9%	5	21%
תעבורה	19	7%	8	42%
מרמה והתחזות	16	6%	6	38%
אלימות כלפי ילדים/בן משפחה/אחר	12	4%	2	17%
נהיגה תחת השפעת אלכוהול	10	4%	3	30%
מין וגילוי עריות	8	3%	1	13%
אחר	4	1%	1	25%
גרימת מוות ברשלנות	2	1%	1	50%
סה"כ	269	100%	89	33%

ב.3 פילוח בהתאם לאורך המאסר:

- לנידונים למאסרים של 0-6 חודשים (63 נבדקים) - קציני המבחן היו משנים את ההמלצה למאסר בית בשילוב טיפול ל-18 נבדקים (12%).
- לנידונים למאסרים של 6-12 חודשים (95 נבדקים) - ההמלצות היו משתנות ל-30 נבדקים (32%) למאסר בית בשילוב טיפול.
- לנידונים למאסרים בני שנה-עד שנתיים (71 מהנבדקים), 27 מההמלצות היו משתנות (38%) למאסר בית בשילוב טיפול.
- לנידונים למאסרים ארוכים יותר (15 נבדקים), רק שלוש מההמלצות היו משתנות, באם היה ניתן לשלב במאסר בית עם טיפול (20%).



נימוקים באשר לאי שינוי ההמלצה למאסר בית, עם טיפול וללא טיפול:

בפילוח ועיבוד הנימוקים (שנשאלו כשאלה פתוחה), נמצאה שכוחות גבוהה של הנימוקים הבאים (על פי סדר יורד):

- אי לקיחת אחריות על העבירה, שלילת בעייתיות או צורך בטיפול
- הערכה מרצידיביזם ומסיכון גבוה להישנות עבירות
- ניסיונות טיפוליים קודמים לא צלחו, או חוסר שיתוף פעולה וקושי לגייס להליך שיקום במסגרת האבחון
- הערכה מצורך בגבול ברור, אשר מאסר הבית לא מהווה מענה לכך
- היעדר תמיכה משפחתית וסביבה נורמטיבית, והיעדר מקום פיזי לקיים את מאסר בית במקרים בהם המתלונן או נפגע/י העבירה מתגוררים עם הנאשם באותו בית
- במקרים בהם היתה ההערכה כי מאסר הבית לא יפחית סיכון, כיוון שניתן להמשיך ולבצע את העבירות מהבית. למשל התמכרות לסמים, אלימות במשפחה, עבירות מרמה ואינטרנט וקיום קשרים עברייניים
- הערכת קצין המבחן כי הנאשם עשוי להפר את תנאי מאסר הבית (לעיתים על בסיס ניסיון קודם של הפרות של התנאים המגבילים שהוטלו במסגרת מעצר בית)
- 9 מהנבדקים היו חסרי מעמד קבע בארץ, ובשל כך לא קיימים עבורם תנאים לקיים את מאסר הבית
- ב-9 מהמקרים לא נמצאה מסגרת טיפולית מתאימה לצרכים הטיפוליים והקרימינווגנים של הנבדקים

נשים:

במדגם עלו 5 נשים (2%). בשנת 2018 הנשים היוו 7% מכלל המופנים לשירותנו. על אף לא אחת מהן הומלצה חלופת ענישה של מאסר בית, גם בשילוב טיפול, בשל בעיית התמכרות פעילה, התרשמות מחוסר בכוחות ומצורך בגבול חיצוני ברור וחוסר במסגרות שיקום המתאימות לצורכיהן.

אף לא אחת מהנשים הוערכה כמתאימה למסגרת של תחלואה כפולה, אולם לגבי 4 מהנשים, קציני המבחן היו משנים את המלצתם באם היה **בית טיפולי לנשים**, עם דגש על גמילה מהתמכרויות (ללא תחלואה כפולה).

קנסות יומיים : משפט משווה

המסמך נערך על ידי גבי שחר כהן וגבי נעה פרי, 2019. עודכן על ידי מר לירן כהן, 2020.

שיטת הקנס היומי נועדה ליצור מודל ענישה שוויוני מבחינת חומרת העונש, תוך התאמה סובייקטיבית של סכום הקנס למצבו הכלכלי של הנידון – במטרה להבטיח תוצאה שוויונית מבחינת חומרתו הסובייקטיבית של העונש ביחס לנידונים השונים.

הקנס היומי, כשיטת ענישה, הוא יחידה לקביעת אמת המידה לענישה. לכל נאשם נפסקים **מספר ימי קנס** – קרי, מספר "יחידות" ענישה, המגלמים את עיקרון ההלימה ביחס לנסיבות העבירה, וכן נקבע **גובה הקנס לכל יום / לכל "יחידת" ענישה** - בהתאם לנסיבותיו הכלכליות של הנאשם. מספר יחידות הקנס מוכפל בגובה הקנס היומי שנקבע לאותו נאשם, כדי להגיע לתוצאה הסופית מבחינת סכום הקנס שאותו ישלם. במקרה של אי-תשלום, יש יחס המרה בין "יחידת קנס" לימי מאסר.

סקירה משווה

במסגרת סקירה זו נבחנו הסדרי הקנסות היומיים שנקבעו בגרמניה, פינלנד, שבדיה והולנד. להלן השאלות שנבחנו ביחס לכל מדינה:

1. **מנגנוני קביעת גובה הקנסות השונים**, אופן התאמת הקנס לחומרת העבירה ולנסיבות הנאשם (כגון משכורתו החודשית, נכסים, מצב אישי), טווחי הימים/יחידות המידה בהם מצויים הקנסות, סוגי העבירות הנאכפות בקנס וכו'.
2. **היקף האכיפה בדרך של קנס** – כמה מהתיקים הפליליים נאכפים בדרך של קנס, מהי דרך אכיפת הקנס, האם ישנה מדיניות ענישה המקנה עדיפות לאכיפה בדרך של קנס.
3. **ביקורות בנוגע למנגנונים השונים**.

ממצאים ומסקנות מהמחקר

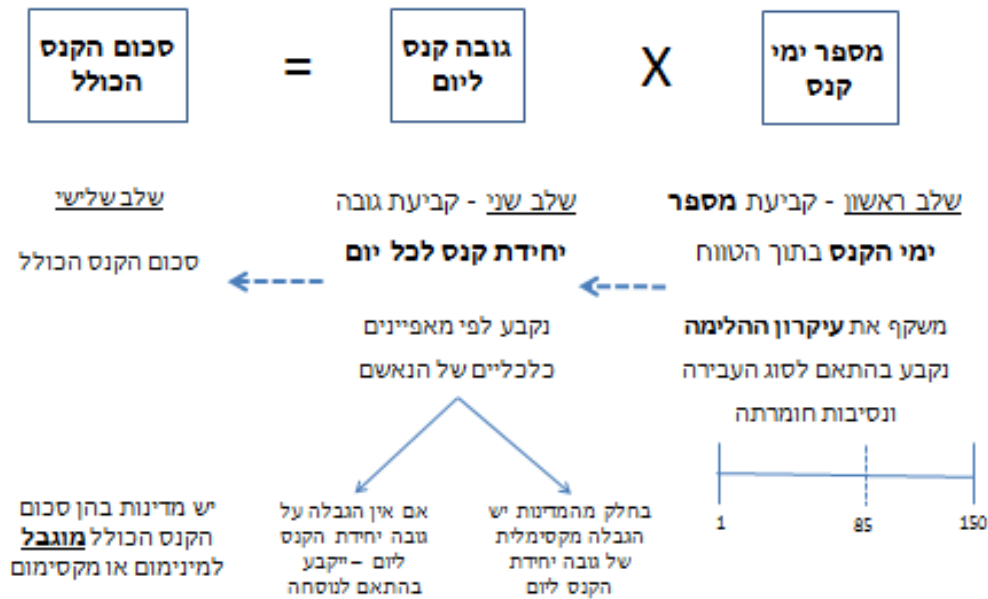
1. בחלק מהמדינות נוהג **מנגנון של נוסחאות ברורות** לקביעת גובה הקנסות (כך למשל בפינלנד הקנס היומי הוא בגובה 1/60 מהכנסתו החודשית של הנקנס); ובחלק מהמדינות גובה הקנס נקבע **במנגנון המערב שיקול דעת של בית משפט** – כמו למשל בגרמניה – הלוקח בחשבון את מצבו האישי והכלכלי (הכנסתו החודשית/היומית הממוצעת, נכסיו) של הנאשם.

2. כמעט בכל המדינות יש הגבלה של טווח ימים שניתן לקבוע במסגרת עונש זה.¹³⁵ במדינות בהן נוהג מנגנון של שיקול דעת ע"י בית משפט, לרוב מוגבל שיקול הדעת ע"י הנחיות ברורות –

א. דרישה ביחס לסכום הכולל של הקנס – בהולנד הסכום המינימלי לתשלום הוא 45 יורו ובשבדיה על ביהמ"ש לקבוע קנס שסכומו לא יפחת מ-450 קרונות (כ-42 יורו).

ב. דרישה ביחס לגובה הקנס היומי – בין אם מדובר בקנס מקסימלי יומי¹³⁶ ובין אם מדובר בקנס מינימלי יומי.¹³⁷

מודל קנס יומי (דיפרנציאלי)



3. סוג העבירות הנאכפות בדרך של קנס :

א. בכל המדינות שנבדקו נאכפות באופן זה עבירות של פגיעה ברכוש, תקיפה, הונאה, סמים. בגרמניה, למשל, השימוש הבולט בקנסות יומיים הוא ביחס לעבירות במדרג חומרה נמוך יחסית: גניבה, נהיגה ללא רשיון, זיוף, תקיפות פשוטות, וכד'.

ב. במדינות הנורדיות (פינלנד ושבדיה) משמש הקנס כאמצעי אכיפה גם ביחס לעבירות חמורות יותר, כגון עבירות כלכליות (כגון שוחד) ועבירות מין.

¹³⁵ בגרמניה בין 5-360 ימים; בשבדיה בין 30-150 ימים; בפינלנד בין 1-120 ימים.
¹³⁶ בגרמניה יחידת קנס יומית לא תעלה על 30,000 יורו; בשבדיה 1,000 קרונות (כ-93 יורו) ליום; בהולנד הסכום המקסימלי ליום נקבע לפי סוג העבירה.
¹³⁷ בגרמניה יחידת קנס יומית לא תפחת מיורו אחד; בהולנד הסכום המינימלי הוא שלושה יורו ליום; בשבדיה 30 קרונות (כשלושה יורו) ליום.

ג. בהולנד ישנו מנגנון ייחודי, הרחב ביותר, לפיו ניתן לאכוף את כל העבירות בדרך של קנס, כולל עבירות שעונשן מאסר עולם. העבירות מחולקות לשש קטגוריות, כאשר לכל קטגוריה מותאם גובה קנס מקסימלי. עם זאת, יש לציין כי מודל הקנס בהולנד אינו מודל קנס יומי, אלא מודל קנס קבוע עם טווח מינימלי ומקסימלי, המאפשר התחשבות במצבו הסוציו-אקונומי של הנאשם.

4. יחסי המרה – במידה שלא שולם הקנס שהוטל, הוא מומר לימי מאסר :

א. במרבית המדינות ישנו יחס המרה קבוע בין יחידות קנס לימי מאסר (1:3 בפינלנד ; 1:1 בגרמניה) או בין ימי מאסר לסכום כספי (יום מאסר שווה ל-25 יורו בהולנד)

ב. בחלק מהמדינות ישנו טווח של ימי מאסר שניתן להשית על נאשם שלא מילא את חובתו לשלם קנס כאשר יחס ההמרה אינו קבוע וכפוף להחלטת בית המשפט. כך למשל בשבדיה, מדובר על המרת העונש כולו בתקופת מאסר הנעה בין שבועיים לשלושה חודשים.

ג. יש לציין כי קיימות מדינות בהן יכול בית המשפט להמיר את עונש המאסר בעונש של עבודות שירות בכפוף להסכמתו של הנאשם (ספרד).

5. היקף הענישה בדרך של קנס – היקף השימוש בענישה באמצעות קנס, במדינות שנבדקו, נע בין 51-82% מההתיקים הפליליים.¹³⁸

6. שכיחות המרת הקנסות במאסר - על אף נתוני השימוש הגבוהים בקנסות יומיים, עולה כי אכיפת הקנסות הציבה אתגרים רבים בפני מערכות האכיפה במדינות השונות. תופעה של אי-תשלום קנסות הביאה לשיעורי מאסר גבוהים תחת הקנסות, שחיבו את המדינות לבחון מחדש את מדיניות האכיפה שלהן. כך למשל בעשרים השנים האחרונות בגרמניה חלה הדרדרות במצבן הכלכלי של קבוצות אוכלוסייה מוחלשות, שהביאה לעלייה במספר הנידונים המרצים מאסר בעקבות אי עמידה בתשלום הקנס. מחקרים שנערכו מצביעים על כך שמבין כלל האנשים עליהם הוטלו קנסות יומיים, כ-75% הצליחו לעמוד בתשלומם. וכ-8% עד 14%¹³⁹ נשלחו למאסר עקב אי-שולם הקנס. נמצא כי מספר רב של אנשים נכנסים ויוצאים מבתי הכלא עקב אי-עמידתם בתשלומי הקנסות שנגזרו עליהם. הנתונים בהקשר זה מלמדים כי בין 8%-10% מכלל האסירים בבתי הכלא, מרצים את מאסרם בשל אי תשלום קנסות. במחקר שנערך בין השנים 2014-2017 לגבי האסירים במדינת מקלנבורג שבגרמניה, נמצא כי כ-40% (!) מכלל האסירים במדינה, נשלחו למאסר עקב אי-תשלום הקנסות שהוטלו עליהם. מחקרים מראים כי לרוב, האנשים שנשלחים למאסר חלף קנס הם בעלי הכנסה נמוכה, קשיים תעסוקתיים וכן קשיי דיור.¹⁴⁰ כמו כן נמצא כי בשל התדרדרות במצב הכלכלי, נגרמה עליה בהיקפי המאסרים בשל חובות שלא שולמו, ובעקבות כך החל גובר השימוש בעונשים אחרים.¹⁴¹ עוד צוין כי בטרם מאסרו של אדם בשל אי תשלום קנס, קיימת סמכות מינהלית לגביית החוב

¹³⁸ בשבדיה – 51% מההתיקים הפליליים לשנת 2012, לעומת 17% מההתיקים שנאכפים בדרך של מאסר ; בהולנד – 56% מההתיקים הפליליים בשנת 2004, לעומת 10% מההתיקים הנאכפים בדרך של מאסר ; בפינלנד- 59% מההתיקים הפליליים לשנת 2012, לעומת 9% מההתיקים שנאכפים בדרך של מאסר ; בגרמניה – 82% מההתיקים הפליליים לשנת 2012, לעומת 5% הנאכפים בדרך של מאסר.

¹³⁹ Mitali Nagrecha, *The Limits of Fairer Fines: Lessons from Germany*, Criminal Justice Policy Program, Harvard Law School, p.73 (2020).

¹⁴⁰ שם, עמ' 72 – 76.

¹⁴¹ Ruggiero, Vincenzo, and Mick Ryan. *Punishment in Europe: a critical anatomy of penal systems*. Springer (2013), p.142.

באמצעים שונים, לרבות פריסת החוב, וכן המרתו בעונש של עבודות שירות (עונש שעל פי רוב, לא ניתן לגזור על הנאשם בשלב גזר הדין בשיטות משפט אלה). עם זאת, נמצא כי רק בכ-4% מהמקרים, מומר החוב בעונש זה.¹⁴²

דוגמה נוספת ניתן למצוא בפינלנד, שנאבקה לאורך השנים באחוזים גבוהים של משתמטי קנס מקרב אוכלוסיית האסירים במדינה.¹⁴³ על מנת לפתור את הבעיה נערכו רפורמות שכללו שינוי של יחס ההמרה בין קנסות למאסר מ-1:1 (קרי – יום מאסר אחד כנגד כל יחידת קנס) ל-3:1 (קרי: יום מאסר אחד כנגד כל שלוש יחידות קנס), הגבלת משך המאסר הכולל עקב אי תשלום קנס ל-60 ימים (לעומת 90 טרם הרפורמה), וביטול המאסר חלף קנס במקרים בהם יש פחות מ-20 ימי קנס לא שולמו, או שהקנס הוטל במסגרת הליך של הסדר מותנה.¹⁴⁴ הרפורמה אכן הביאה לירידה של 77% במספר הנאשמים שריצו מאסר עקב אי תשלום קנס, ולפיכך נחשבת להצלחה.¹⁴⁵

לעומת מדינות אלו, ששינו את מדיניות האכיפה שלהן על מנת להוריד את אחוז המאסרים, ניתן לראות דוגמה למדינה שכמעט וויתרה כליל על האפשרות לאכוף את הקנס באמצעות מאסר, ופנתה לדרך של הקלה בתשלומים. לפי המדיניות הנהוגה בשבדיה עונשי הקנס נאכפים באמצעות מאסר רק במקרים בהם נמצא שהנאשם לא שילם את הקנס מטעמים של חוסר תום לב. במידה שנמצא כי הסיבה לאי התשלום הינה חוסר יכולת כלכלית, נוקטת המדינה באמצעים חלופיים כמו פריסה לתשלומים ולעיתים אף ביטול של הקנס. בעקבות מדיניות זו במרבית השנים אף נאשם לא מרצה מאסר עקב אי תשלום.¹⁴⁶

7. **מדיניות ענישה** – בחלק מהמדינות ניתנת עדיפות לענישה בדרך של קנס, אך לא ניתן לומר שעדיפות זו ייחודיות למדינות בעלות מאפיינים מסוימים. כך למשל בגרמניה ברירת המחדל במקרים בהם העונש נמוך מששה חודשי מאסר היא קנס, למעט בנסיבות מיוחדות, ובהולנד יש עדיפות לענישה באמצעות קנס ואם בית המשפט מחליט להשית מאסר עליו לנמק את החלטתו.

במדינות אלה, המעניקות עדיפות לענישה בדרך של קנס, ניתן לפרוס מחדש את תשלומי הקנס במקרה של קשיי תשלום, לשלם סכום נוסף או ריבית בעבור איחור בתשלום הקנס המקורי, לאפשר ביצוע עבודות שירות כחלופה לקנס – כל זאת, בטרם יופעלו צעדים אכיפה משמעותיים יותר ביחס למי שהפר את חובת התשלום.

ביקורת ביחס למנגנונים הקיימים

¹⁴² ר' הערה 5, עמ' 69.

¹⁴³ כך למשל בשנות ה-60 היוו משתמטי קנס כ-25% מאוכלוסיית האסירים במדינה.

¹⁴⁴ The Criminal Code of Finland, chapter 2(A) section 4.

¹⁴⁵ Kury, Helmut. *Punitivity international developments*. Vol. 1. Brockmeyer Verlag, 2011. 279-280.

¹⁴⁶ Dunkel, F. *Crime policy in Europe: Good practices and promising examples*. Council of Europe (2006) 123-124, 12-13. אם כי אין נתונים לגבי אחוזי גביית הקנסות בסופו של דבר, כך שקשה להעריך את אפקטיביות האכיפה.

א. עלויות גבוהות הכרוכות בבירור מצבו הסוציו-אקונומי של הנאשם לצורך קביעת גובה הקנס, עשויות להביא לאכיפה לא יעילה. במדינות שונות, על מנת לחשב את יכולתו של העבריין לשלם, יש לקחת בחשבון מספר רב של גורמים (למשל הכנסה, הלוואות, מזונות, עלויות משפט וכו'). נמצא כי עלות בירור זה עשויה להיות גבוהה מעלות חקירת ביצוע העבירה.

עקב כך, מדינות רבות מסתמכות על נתונים שמספק הנאשם עצמו, בשילוב עם הערכת הכנסתו בהתאם לממוצע המקובל במקצוע של הנאשם. במקרים אלו, נאשם שהכנסתו אינה מגיעה כדי המשכורת הממוצעת מתריע על כך, על מנת שיתאימו את הקנס להכנסתו בפועל. מנגד, נאשמים שמרוויחים משכורת גבוהה מהממוצע נמנעים מליידע את בית המשפט על כך במטרה להימנע מהעלאת גובה הקנס שיוטל עליהם, ומכאן קיימת הרתעת חסר של אוכלוסייה זו, כמו גם פגיעה בעקרון השוויון בפני החוק בדרך של "הנחה" יחסית דווקא למי שמרוויח יותר.

ב. עוד בהקשר זה, נטען כי מאחר שענישה באמצעות קנסות נתפסת כמנגנון ענישה יעיל שנועד לאפשר "סגירה" מהירה של תיקים, לעתים לא מוקדשת תשומת לב מספיקה לתהליך בירור היכולת הכלכלית, וקביעת גובה הקנס בפועל מושפעת מהטיות שונות, כגון – נטייה של השופט והתובע לשפוט את יכולת התשלום של הקנס בהתאם ליכולתם שלהם, תוך התעלמות מראיות הנוגעות למצבו של הנאשם, נטייה של שופטים להמשיך ולהטיל את הקנסות שהיו רגילים להטיל, תוך הנמקתם באמצעות המנגנון החדש, או לחלופין – הסתמכות יתירה על ראיות ונתונים שמספק הנאשם בעצמו, תוך "ספיגה" של טווח טעות מסויים, בהנחה שחלק מן הנאשמים אינם כנים באשר למצבם האמיתי.

ג. מודל הקנס היומי עלול להביא למצב בו תוצאות החישוב יביאו לפערים גדולים בסכומי הקנסות הנפסקים לנאשמים, לעתים עד כדי חוסר פרופורציה סבירה בין חומרת העבירה לעונש המוטל בגינה (הן לחומרה והן לקולה). כמו כן, ככל שישנה סטייה ניכרת בפרשנות ההנחיות על ידי בתי משפט שונים - עבריין לא יוכל לדעת מה גובה הקנס הצפוי לו כתוצאה מביצוע הפשע, ויש בכך פגיעה בעקרון החוקיות.

ד. מודל המגביל את גובה יחידת העונש היומית מציף חשש להרתעת חסר של נאשמים בעלי יכולת כלכלית גבוהה, עבורם גובה הקנס המקסימלי אינו מרתיע מספיק (ביקורת זו דומה לביקורת הקיימת כיום לגבי מודל הקנס הקבוע). זאת בשים לב לעובדה שלא ניתן "לשחק" עם מספר הימים (יחידות) כדי להעלות את גובה הקנס, שכן מספר הימים נועד לשקף את עקרון ההלימה ולהבטיח שוויוניות בענישה, ועל כן עליו להיות זהה בין נאשמים בעבירות דומות, שהם בעלי רקע שונה. מנגד, אם אין תקרה לגובה הקנס היומי יש חשש לעלות גבוהה של טעות (error cost) במקרים של הרשעת שוא, כאשר העונש מטיל נטל כלכלי משמעותי מאוד על הנקנס.

ה. השפעה על מדיניות אכיפה – שיטת ענישה של קנס יומי עשויה לעודד אכיפה סלקטיבית מצד גורמי האכיפה ביחס לעשירים, לגביהם שווי הקנס שייכנס לאוצר המדינה צפוי להיות גבוה משמעותית בהשוואה לאוכלוסייה הכללית.

ו. בנוסף, נטען כי לאור סכומי הקנס הגבוהים באופן ניכר משיעור הקנסות במודל קנס בסכום קבוע¹⁴⁷ יש חשש מוגבר שקנס יומי יתמרץ עבריינים להציע לשוטר שוחד בסכום נמוך מסכום הקנס הצפוי, מאחר ש"עלות" העבירה באופן זה תהיה נמוכה יותר.

¹⁴⁷ כך למשל קנס על נהיגה במהירות מופרזת עשוי להגיע לכדי מאות אלפי יורו, כשמדובר בעברייני עשיר, כפי שקרה בעבר בפינלנד.

שבדיה	גרמניה	פינלנד	החוקי ההסדר
Swedish Penal Code, Chapter 25.	German Criminal Code, sections 40-43.	The Criminal Code of Finland, chapter 2(A)	החוקי ההסדר
30 – 150 ימים	5 – 360 ימים	1 – 120 ימים	טווח ימים
בית המשפט יטיל את הקנס בהתאם לסכום הסביר לפי הכנסתו, הונו, מחויבויות לתלויים ונסיבות כלכליות נוספות של הנאשם. סך היחידה היומית יהיה משלושים קרונות שוודיות, ועד לכל היותר אלף קרונות שוודיות. בהתקיים נסיבות מיוחדות ניתן לבצע התאמות בסכומו של הקנס היומי. סכומו המינימלי של הקנס הכולל לא ירד מארבע מאות וחמישים קרונות שוודיות. לפי הנחיות התובע הכללי, יחידת הקנס היומי תהיה 1/1000 מסך ההון הנכלל בחישוב, שהינה בערך 30% מהכנסתו היומית של הנאשם.	בית המשפט יקבע את גובה הקנס היומי בהתאם למצבו האישי והכלכלי של הנאשם. החישוב יתבסס על סך ההכנסות הממוצעות של הנאשם ביום, או על ההכנסה היומית הממוצעת שהנאשם יכול להרוויח. שווי יחידה יומית לא ירד מיורו אחד ולא יעלה על שלושים אלף יורו. בקביעת גובה היחידה היומית ילקחו בחשבון ההכנסה היומית של הנאשם, נכסיו, ונתונים נוספים שעשויים להיות רלוונטיים להערכת גובה היחידה יומית.	אחד חלקי שישים מההכנסה החודשית של הנקנס (נבדק לפי נתוני המיסוי האחרון של הנקנס, או מידע אחר במידת הצורך), לאחר מיסים ועמלות אחרות שיקבעו על פי דין, וסכום קבוע לצריכה בסיסית. אחריות התחזוקה של הנקנס עשויה להפחית מגובה הקנס היומי. אין הגבלה לסכום הקנס היומי.	אופן קביעת הקנס להתאמתו לחומרת העבירה ולגודלן
העבירות הנאכפות על ידי קנס כוללות בין היתר פגיעה בגוף, רכוש, הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מין.	העבירות הנאכפות על ידי קנס כוללות בין היתר תקיפה, רכוש, הונאה וסמים. קנס יומי הינו ברירת המחדל במקרים בהם העונש יורד משישה חודשי מאסר, למעט נסיבות מיוחדות.	העבירות הנאכפות על ידי קנס כוללות בין היתר שוחד, תקיפה, הימורים, רכוש, הונאה, עבירות כלכליות ועבירות מין.	עבירות הנאכפות בקנס
על פי נתונים משנת 2012 51% מהתיקים הפליליים נאכפים על ידי קנס (לעומת 17% שנאכפים בעזרת מאסר).	על פי נתונים משנת 2012 82% מהתיקים הפליליים נאכפים על ידי קנס (לעומת 5% שנאכפים בעזרת מאסר).	על פי נתונים משנת 2012 59% מהתיקים הפליליים נאכפים על ידי קנס יומי, (לעומת 9% שנאכפים בעזרת מאסר).	היקף השימוש בקנס
קנסות שאינן משולמים יכולים להיות מומרים במאסר של לפחות 14 ימים, ולכל היותר שלושה חודשים. המרת קנסות במאסר עקב אי תשלום תתרחש רק במקרים בהם החייב מתחמק מחובותיו בחוסר תום לב.	בית המשפט רשאי להשהות או לפרוס את התשלום במקרה של קשיי תשלום במידה והנאשם לא עומד בתשלומים, רשאי בית המשפט לבטל את פריסת התשלום. במקרה של אי יכולת לשלם, יומר הקנס בימי מאסר ביחס של 1:1. מאסר מינימלי בעבור אי תשלום קנס יעמוד על יום אחד. על אף האמור, קיימת חקיקה פדרלית המסמיכה את המדינות לחוקק חוקים המאפשרים חלופה של ביצוע עבודות שירות עבור קנסות שלא שולמו.	קנסות שהוטלו על ידי בית המשפט מומרים במאסר ביחס של 3:1 (שלושה ימי קנס שווי ערך ליום אחד של מאסר). על אף האמור, קנס שלא שולם לא יומר למאסר אם נותרו פחות מ-20 ימי קנס.	דרכי אכיפת הקנס

מדינות בהן כשל הניסיון לשימוש בקנסות יומיים

ארה"ב – בשנות השמונים והתשעים של המאה העשרים נערכו מספר רפורמות במסגרתן נעשה שימוש בקנסות יומיים במספר מדינות. נערך מחקר שליווה את הרפורמות, בו נמצא כי הטמעת מודל הקנסות היומיים הייתה מוצלחת – השופטים מצאו את הליך הטלת הקנסות פשוט וראו באור חיובי את השימוש בקנסות מבוססי יכולת

כלכלית, גובה הקנסות עלה, ההכנסות מקנסות עלו, וכן נרשמה עליה בשיעור גביית הקנסות.¹⁴⁸ אולם, הקנסות היומיים לא היוו חלופת מאסר, והם שימשו בעיקר כחלופה לקנסות שהוטלו קודם לרפורמה, וכיום השימוש בקנסות יומיים מצומצם מאוד. הסיבות לכך לא לגמרי ברורות, מחד נטען כי השימוש בקנסות יומיים החל בתזמון לקוי, נוכח החמרה במדיניות הענישה בארה"ב בשנים אלו. מאידך נמצא במחקר שנערך עבור המכון הלאומי למשפט, כי מודל הקנסות היומיים מעורר קשיים יישומיים רבים – במיוחד בכל הנוגע לגביית הקנסות ולמשאבים הכרוכים בהטמעת השימוש בקנסות היומיים בפועל.¹⁴⁹

אנגליה – גם באנגליה השימוש בקנסות יומיים החל בפילוט, שממצאיו היו חיוביים, ובעקבותיו נחקק מנגנון להטלת קנסות יומיים שהתבסס על נוסחאות נוקשות ומסורבלות לקביעת הקנסות. השימוש בקנסות יומיים הופסק שבעה חודשים לאחר מכן, עקב קשיים יישומיים וכן עקב התנגדות של השופטים והציבור לנוקשות השיטה, שדרשה מהם לגזור קנסות באופן מכני ועל בסיס נוסחאות.¹⁵⁰

מקורות עליהם מתבסס המסמך

חקיקה:

THE CRIMINAL CODE OF FINLAND, Chapter 2(A), (1889).
GERMAN CRIMINAL CODE, Sections 40-43 (1998).
SWEDISH PENAL CODE, Chapter 25 (1962).
DUTCH PENAL CODE, Sections 23-24 (1881).

ספרות:

Turner & Petersilia, *Day Fines in Four U.S Jurisdictions*, RAND (1996).
Tak, *The Dutch Criminal Justice System* (2008).
Vincenzo & Ryan, *Punishment in Europe: a Critical Anatomy of Penal Systems*, Palgrave Macmillan (2016).
Subramanian & Shames, *Sentencing and Prison Practices in Germany and the Netherlands*, Center on Sentencing and Corrections, VERA Institute of Justice (2013).
Frase, *Sentencing in Germany and in the United States: Comparing Apfel with Apples*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law (2001).
Kantorowicz-Reznichenko, *Day Fines: Should the Rich Pay More?*, Review of Law and Economics (2015).
Kantorowicz-Reznichenko, *Day Fines: Asymmetric Information and the Secondary Enforcement System*, Working paper (2016).
Kantorowicz-Reznichenko, *Day Fines: Reviving the Idea and Reversing the (Costly) Punitive Trend*, American Criminal Law Review (2018).

Justice Administration: The Experience ; 345-346 Day Fines: Reviving the idea and reversing the punitive trend ¹⁴⁸
Day Fines in American Courts: The ,of the Federal Republic of Germany, Hans-Jörg Albrecht & Elmer H. Johnson
Staten Island and Milwaukee Experiments, U.S. Department of Justice
ובבדיקה שנערכה בשנת 1989 במילוקי נמצא כי שיעור התשלום המלא של קנסות יומיים עמד על 37% בלבד.
Day Fines: Reviving the idea and reversing the punitive trend ; 80, 75 Day Fines in Four U.S Jurisdictions ¹⁴⁹
346.

Alternatives to Custodial ; 485 ,Day-Fines: Should the Rich Pay More? Elena Kantorowicz-Reznichenko ¹⁵⁰
Supervision: The Day Fine, Edwin W. Zedlewski , עמ' 4.

Dunkel, F. "Crime policy in Europe: Good practices and promising examples." *Council of Europe* (2006).

Ruggiero, Vincenzo, and Mick Ryan. *Punishment in Europe: a critical anatomy of penal systems*. Springer (2013).

Kury, Helmut. *Punitivity international developments*. Vol. 1. Brockmeyer Verlag (2011).

Kantorowicz-Reznichenko, Elena, and Maximilian Kerk. *Day Fines: Asymmetric Information and the Secondary Enforcement System*. Discussion paper, Rotterdam Institute of Law and Economics: Rotterdam (2015).

Elena Kantorowicz-Reznichenko, *Day Fines: Should the Rich Pay More?* REVIEW OF LAW AND ECONOMICS(2015).

Elena Kantorowicz-Reznichenko, *Day Fines: Reviving the Idea and Reversing the (Costly) Punitive Trend*, AMERICAN CRIMINAL LAW REVIEW(2018).

Turner, Susan, and Joan Petersilia. *Day Fines in Four U.S Jurisdictions*. RAND (1996).

Edwin W. Zedlewski, Nat'l Inst. Of Justice, U.S. Dept. of Justice, NCJ 230401, *Alternatives to Custodial Supervision: The Day Fine* 10 (2010).

Mitali Nagrecha, *The Limits of Fairer Fines: Lessons from Germany*, Criminal Justice Policy Program, Harvard Law School (2020)