

מערכת האכיפה הפלילית בישראל בעשור האחרון - האם ניתן לחוש ברוחות של שינוי?

ד"ר חגית לרנאו* וד"ר איילת עוד*

מבוא - על תחזית עגומה והתבדותה

לפני כעשור, באוגוסט שנת 2007, פרסמה הסניגוריה הציבורית את הדוח השנתי שלה לשנת 2006. הסניגוריה כללה באותו דוח פרק יוצא דופן, שכותרתו: "החמרה בענישה ועלייה בשיעור הכליאה - ללא בסיס אמפירי ובהתעלם מנתונים המצביעים על ירידה בפשיעה"¹. פרק זה, שניכר בו שנכתב מתוך תחושת דחיפות, הציג קריאת אזהרה מטעם הסניגוריה הציבורית באשר לתהליכי-רוחב מסוכנים שניתן היה לזהות באותה עת, שתוצאתם היא הובלת החברה הישראלית ומדיניות הענישה הישראלית אל עברי פי פחת. כפי שנכתב במבוא לאותו פרק:

"בשנים האחרונות מאמצת החברה הישראלית, על כל שדרותיה, תפיסת עולם לגבי עבריינות ופשיעה, אשר מיובאת ישירות מהשיח הציבורי בארצות-הברית. השקפת העולם הזאת מבוססת על יצירה מוגזמת של פחד מפני פשיעה ועבריינות, חיזוק מערכות האכיפה על חשבון זכויות הפרט ואינפלציה במאסרים. חלק גדול מהדיון על עבריינות ופשיעה, כמו גם הדיון על תוצרי עבודת האכיפה, נעשה ללא נתונים איכותיים ומבוסס על דיווחים עיתונאיים מתלהמים ותחושות בטן. נוכח התמונה הקשה המשתקפת ממדיניות הענישה בארצות-הברית בעשורים האחרונים, ונוכח העלייה החדשה במספר האסירים בארץ, קוראת הסניגוריה לבחון מחדש הנחות יסוד בדבר הבעיות החברתיות הקשורות לעבריינות ופשיעה ובדבר הדרכים הראויות להתמודד עם בעיות אלו."

בין היתר, התייחס הפרק לכך שהליכי חקיקה וקביעת מדיניות בישראל נעשו פעמים רבות ללא איסוף נתונים שיטתי או בחינת מגמות כלליות אודות היקף העבריינות בישראל. כן תואר באותו

פרק גל סוּחף של חקיקה פופוליסטית ששטף באותה עת את ועדת השרים לחקיקה ואת ועדות הכנסת - עוד ועוד הצעות חוק אשר ראו בהחמרה בענישה, בקביעת עונשי מינימום ובריבוי מעצרים פתרון קסם לבעיות הפשיעה.² הסניגוריה הציבורית הביעה ביחס להצעות חוק ממין זה עמדה עקבית, אשר התבססה על ניתוח דוחות לגבי מגמות דומות שהתרחשו בארצות הברית ועל מחקרים רבים אשר נערכו בעולם, לפיה אין בכוחה של החמרה בענישה (להבדיל מהגברת האכיפה והגדלת סיכויי העברייין להיתפס וכן השקעה ברווחה וחינוך) להביא להפחתה ברמות העבריינות. יתרה מכך, הסניגוריה הראתה כי שימוש מוגבר בעונשי מאסר גורם להפניית תקציבי ענק להקמת בתי סוהר ובתי מעצר על חשבון טיפוח אמצעים חברתיים חלופיים למניעת עבריינות ופשיעה. השווינו בהקשר זה בין התהליכים שזיהינו בישראל לבין מגמה שהחלה באמצע שנות השבעים של המאה ה-20 בארצות הברית והובילה את ארצות הברית לפיתוח תעשיית כליאה, ולהפיכתה למדינה עם שיעורי הכליאה הגבוהים בעולם.³

תשע שנים בדיוק לאחר פרסומו של אותו פרק, שביקש להוות תמרור אזהרה, ביום 11.8.2016, התקבלה החלטת הממשלה 1840 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל". החלטת הממשלה מורה על הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, שתפקידיה יהיו לספק ליווי מחקרי ליוזמות חדשות בתחום הענישה וליצר תשתית נתונים ומחקר לצורך קבלת החלטות בתחום אכיפת החוק והענישה. ההחלטה מאמצת את המלצותיה של הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעוברי חוק בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, לפיה יש לצמצם את היקף השימוש בעונש המאסר ולצורך זה קובעת כי יש להרחיב את פרויקט בתי המשפט הקהילתיים ולהאריך את תקופת הגג למאסר בעבודות

** מנהלת תחום בכירה - המשפט המינהלי, הסניגוריה הציבורית הארצית. המאמר מהווה גרסא מעובדת של פרק מתוך דוח הסניגוריה הציבורית לשנת 2016. ראו פרק במיקוד: מערכת האכיפה הפלילית בישראל - האם ניתן לחשו ברוחות של שינוי? הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2016** 133-120 (2017).

1 ראו לדוגמה הצעה לתיקון חוק העונשין (תיקון - גניבות חקלאיות), תשס"ח-2007; הצעה לתיקון חוק העונשין (תיקון - תקיפת עובד ציבור ושוטר), תשס"ח-2008; הצעה לתיקון חוק העונשין (החמרת הענישה על עבירות כלפי עובדי ציבור), תשס"ח-2007; הצעת חוק הגנה על זהות סוכן מודיעין, תשס"ז-2007; הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (עונש מזערי בעבירות יצוא, יבוא, מסחר והספקה), תשס"ו-2006; הצעת חוק העונשין (תיקון - החמרת העונש המזערי בעבירות מין), תשס"ו-2006; הצעת חוק לתיקון חוק העונשין (החמרת העונש המזערי לאינוס), תשס"ז-2007; תיקון חוק העונשין (החמרת ענישה בעבירות רכוש), תשס"ח-2008; תיקון חוק העונשין (ענישה מוגברת בשל שלוש עבירות אלימות), תשס"ח-2008; חוק העונשין (תיקון - החמרת הענישה בעבירות רכוש), תשע"ב-2009; הצעת חוק העונשין (תיקון - תקיפת עובד חינוך), תשע"ב-2010; הצעת חוק העונשין (תיקון - החמרת הענישה על עבירות כלפי אנשי צוות רפואי), תשס"ז-2007; הצעת חוק לתיקון פקודת התעבורה (החמרת הענישה בעבירת הפקרה אחרי פגיעה), תשע"א-2010; הצעת חוק שהיה שלא כדין (איסור סיוע) (הוראת שעה) (תיקון - החמרת ענישה על הלנה, העסקה והסעה שלא כדין), תשע"ב-2010; הצעת חוק העונשין (תיקון - ענישה על עבירה חוזרת), תשע"א-2010.

3 כדאי לציין בהקשר זה כי אף בארצות הברית אופיין העשור האחרון בכתיבה אקדמית ביקורתית באשר למגמות שהובילו לשיעורי הכליאה הגבוהים ובניסיון לבחון מחדש את מדיניות האכיפה והענישה ולייצר אלטרנטיבות לכליאה. להרחבה ראו חגית לרנאו **עבריינות ואכיפת חוק** 278-263 (2016).

אז) ביניש: **"בית הסוהר הוא, אפוא, המוסד בו מתרחשות (גם כאשר הוא פועל כדיון) ועשויות להתרחש הפגיעות הקשות ביותר בזכויות אדם, אותן רשאית מדינה דמוקרטית מודרנית להשית על הנתונים למרותה."**

העלאת עקרונות אלו על נס באחד מפסקי הדין החוקתיים החשובים ביותר שניתנו על ידי בית המשפט העליון הובילה לא רק לביטול החוק, אלא עוררה דיון ציבורי רחב באשר למעמד החוקתי של בתי הסוהר, מדיניות הכליאה בישראל, וההשלכות שיכלו להיות להעברת בתי הסוהר מאחריות המדינה לידי ידיים פרטיות.

2006-2012: מהצעת חוק הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה לתיקון 113 לחוק העונשין

ביוני 2006 הוגשה לכנסת הצעת החוק הממשלתית בעניין הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה.⁵ הצעת החוק הממשלתית, שהתבססה בעיקרה על המלצות דוח ועדת גולדברג משנת 1997, ביקשה להבנות את שיקול דעתו של השופט בגזירת הדין, וזאת במטרה להשיג שוויון ואחידות בענישה. בראש עקרונות הענישה הועמד עיקרון ההלימה, ממנו ניתן לחרוג רק בנסיבות חריגות, וכן הוצע לקבוע סולם עונשי של "עונשי מוצא" לכל עבירה, אשר יהוו את נקודת המוצא בקביעת העונש ההולם בידי השופט.

בשש השנים בהם נמשכו הליכי החקיקה, הביעה הסניגוריה התנגדות נחרצת לחלק מההסדרים שבהצעת החוק, ועמדה בין היתר על כך שאימוצם עלול לחזק את המגמה להחמרה בענישה ולשימוש מואץ בעונשי מאסר. עמדה זו התבססה על הניסיון המצטבר בעולם אשר לימד כי קביעת "תעריפי ענישה" ואימוץ גישה גמולנית כעקרון המנחה להבניית שיקול הדעת השיפוטי מביאים לאינפלציה חדה במאסרים (הן במספר המאסרים והן באורכם), באופן הגורם לתוצאות חברתיות קשות ולהשלכות תקציביות מרחיקות לכת. בפרט התנגדה הסניגוריה הציבורית נחרצות להגבלה של שיקול הדעת השיפוטי בענישה באמצעות המנגנון של עונשי מוצא.

בדיוני הוועדה השתתפו נציגים רבים מהאקדמיה ומעולם המשפט, אשר הציגו טיעונים ומחקרים הנוגעים למטרות הענישה ולאפקטיביות של אמצעי ענישה שונים בהתמודדות עם תופעות של עבריינות ופשעה. המפגש בין אנשי מקצוע מתחומים שונים יצר דיון מעמיק בו בוררו ולבנו תכליות הענישה השונות, תוך שילוב בין ידע קרימינולוגי המבוסס על מחקר אמפירי לבין תפיסות משפטיות ותובנות מהפרקטיקה. בין השאר, נערך בכנסת יום עיון ייחודי בפני ועדת החוקה בהשתתפות מומחים מארצות הברית, שעסק בהשפעה המזיקה שהייתה לחקיקה דומה על מדיניות הכליאה בארצות הברית ובהשלכות האפשריות של הצעת החוק על היקפי הכליאה בישראל.

שירות. בנוסף, הוחלט להקים צוות בינמשרדי אשר יבחן חלופות נוספות לעונשי מאסר. לבסוף, מורה החלטת הממשלה על יישומם של מספר צעדים להפחתת הסיכון לעבריינות בתחום הנוער.

כיצד עברה מדיניות אכיפת החוק בישראל מתהליך שנדמה היה שהוא חד-סטרי לכיוון של החמרה בענישה ואימוץ ערכים של גמול והרתעה עליו מתבסס מודל הענישה האמריקאי אל החלטת הממשלה המורה על יצירת מנגנונים לחקיקה מושכלת, הלוקחת בחשבון את עלויות הכליאה, על קביעת מדיניות מבוססת-נתונים ועל יצירת חלופות שיקומיות לכליאה? אילו התפתחויות אירעו במשפט הישראלי בעשור האחרון אשר מבטאות את המעבר מתפיסות מחמירות חד-מימדיות לתפיסות כוללניות יותר, המביאות גם שיקום וטיפול כדרך להתמודדות עם עוברי חוק? ומה עדיין נותר לעשות?

במאמר זה, הנסמך על פרק שפורסם לאחרונה בדוח הסניגוריה הציבורית לשנת 2016, ננסה לנסח תשובה ראשונית לשאלות אלו. נסקור להלן סדרה של התפתחויות מרכזיות במשפט הפלילי הישראלי בעשר השנים האחרונות, במטרה לחבר את הנקודות לכדי מהלך רחב שהתרחש בעשור האחרון בהקשרים שונים לכיוון של יצירת חלופות חדשות לכלים המסורתיים של האכיפה הפלילית - מעצר, העמדה לדין, כליאה ומאסר. כפי שנראה, אימוצו והמשך קידומו של מהלך זה טומן בחובו את האפשרות ליצור כלים יצירתיים ויעילים להתמודדות עם תופעות של עבריינות ופשעה המבוססים על נתונים מחקריים ומאפשרים תגובה מידתית ומותאמת.

2009: פסק הדין בעניין הפרטת בתי הסוהר

ביום 19.11.2009 ניתן פסק הדין בבג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר**, בהרכב של שבעה שופטים של בית המשפט העליון. בפסק הדין ביטל בית המשפט העליון את תיקון מס' 28 לפקודת בתי הסוהר, אשר הורה על הקמת בית סוהר שיופעל וינוהל על ידי תאגיד פרטי ולא על ידי המדינה (לימים רכשה המדינה את המבנה שהוקם לצורך בית סוהר פרטי והוא פועל כיום ככלא "אלה"). זאת, לאחר שבית המשפט קבע כי העברת סמכויות יסוד של המדינה בתחום אכיפת החוק - סמכויות הכליאה - לידי תאגיד פרטי הפועל למטרות רווח, מנוגדת לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בפסק הדין עמד בית המשפט העליון בקול חד וברור על אחריותה של המדינה כריבון לאסיריה, ועל הקשר ההדוק שבין חיי היום יום בבית הסוהר לבין ההכרעה לגזור על האדם עונש של מאסר בפועל. בכך, הציף והדגיש בית המשפט באופן תקדימי את היקף ועומק הפגיעה בזכויות אדם שנגזרת מעונש המאסר, אף מעבר לשלילת החירות עצמה. כאמור בפסק דינה של השופטת (כתוארה

4 בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ועסקים נ' שר האוצר**, סג(2) 542, פס' 28 לפסק דינה של השופטת ביניש (2009).
5 הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 92) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ו-2006, ה"ח 241 (12.6.2006).

בעקבות הדיונים הללו, שונו הסדרים רבים בהצעת החוק וההסדר שנחקק בסופו של דבר היה מאוזן ומורכב: חלף ההתמקדות בתפיסה של שוויון פורמלי שאפיינה את הצעת החוק, תיקון החוק שהתקבל מחזק תפיסה של שוויון מהותי, אשר לוקחת בחשבון אלמנטים אינדיבידואליים רבים. מן החוק הושמט המנגנון של עונשי מוצא, הוסף לו סעיף מטרה המבדיל כי מטרת החוק אינה החמרה ברמת הענישה, השיקום הוצב כעיקרון חשוב בענישה, אשר במקרים המתאימים מאפשר גזירת העונש בהתאם לשיקול זה במקום על פי העיקרון המנחה של הלימה, ושיקולי ההרתעה הוגבלו משמעותית.⁶ בכך, כלל בתוכו תיקון 113 - בניגוד להצעת החוק ממנה נולד - פוטנציאל לחשיבה חדשה על מדיניות הענישה בישראל. ניתן אף לומר, בזהירות המחויבת, כי נראה שפוטנציאל זה אף החל מתממש, וכי החששות מהחמרת הענישה בעקבות תיקון 113 לא התממשו.⁷

2011: חקיקת סעיף 12 לחוק הנוער לעניין הליך חלופי שיקומי לקטינים

בשנת 2011 נחקק סעיף 12 לחוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. סעיף 12 קובע כי בכל מקרה בו עולה מן החקירה כי יש בסיס ראיתי להעמדה לדין של קטין, על המדינה לבדוק טרם הגשת כתב האישום האם ניתן להפנות את הקטין להליך חלופי, אשר יוכל להביא את הקטין לידי קבלת אחריות למעשיו מבלי להכתיים אותו בכתם של הליך פלילי. בנוסף, קובע הסעיף כי "השלמת ההליך החלופי תהווה שיקול מרכזי ומכריע בכל החלטה לגבי המשך ההליך הפלילי בעניינו של הקטין". הצעת החוק שקבעה את הסעיף התייחסה במפורש לחשיבות שיש בהסתת הליכים הנוגעים לקטינים להליכים בעל אופי שיקומי, במטרה להימנע משימוש יתר באכיפה פלילית שפעמים רבות אינה פתרון הולם לכל הגורמים המעורבים - מבצעי העבירה הקטינים ונפגעי העבירה כאחד.⁸

במסגרת הדיונים בכנסת, הובהר שהסעיף נועד ליצור כלי מרכזי להתמודדות עם קטינים שביצעו עבירות, שלא באמצעות ההליך הפלילי. ח"כ דב חנין, מיזמי תיקון החוק, הסביר את מטרת החוק העיקרית במילים אלה: "בקצרה - הרעיון של החוק הזה הוא רעיון שאומר שילד שמסתבך בעבירה פלילית צריך מסלול שמתאים

לילדים, והמסלול הקלאסי של הטיפול, של התביעה הכללית, בתי סוהר, ענישה וכדומה אינו המסלול הנכון לילד, ואינו המסלול הנכון לחברה, כי בסופו של דבר הוא גורר ילדים למעגל של הכשרה עבריינית ולא למעגל של שיקום וטיפול".⁹ ואולם, על אף שמדובר בסעיף חשוב, הנותן ביטוי לעקרון השיקום, שהוא עקרון-העל החולש על הטיפול בקטינים במערכת הדין הפלילי, גם היום לא נעשה די שימוש בסעיף זה. בין היתר, נראה כי השימוש החסר בסעיף נובע מכך שעד היום פורסמו רק מספר קטן של נהלים המסדירים הליכים חלופיים בהם ניתן לנקוט על פי החוק, בעיקר בשל חוסר הטמעה מספק של גורמי התביעה בדבר מרכזיותו של ההליך.

2012: חקיקת תיקון 66 לחסד"פ - הסדר סגירת תיק מותנית

בשנת 2012 נחקק תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. התיקון, אשר הוסיף את סעיפים 67א-67ב לחוק סדר הדין הפלילי, נועד לתת בידי גורמי התביעה כלי מידתי להתמודדות עם הפרות חוק קלות יחסית מצדם של אנשים חסרי עבר פלילי. התיקון מאפשר לתובע להימנע מהגשת כתב אישום בעבירות מסוג עוון אם לחשוד אין עבר פלילי משמעותי ואם הוא מסכים לקחת אחריות על ביצוע המעשה ולעמוד בהסדר המבטא את חומרת המעשה כמו תשלום קנס, פיצוי השתתפות בהליך שקומי, שירות לתועלת הציבור ועוד.

ההחלטה להעמיד אדם לדין פלילי כרוכה מעצם טיבה בפגיעה בזכויותיו החוקתיות, ומשכך, היא כפופה למבחנים החוקתיים של תכלית ראויה ומידתיות. פועל יוצא מכך הוא, כי על גורמי התביעה לשקול אם ניתן להסתפק בתגובה חברתית אפקטיבית ויעילה, הפוגעת באזרח באופן מידתי יותר. אף דברי ההסבר לחוק עומדים במפורש על כך שתכליתו של החוק היא להגשים את עקרון שוויון המשפט הפלילי: "הסדר זה יעשיר את 'ארגז הכלים' העומד לרשות התביעה, ויאפשר התאמה טובה יותר בין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה לבין חומרת התגובה החברתית המופעלת נגד העבריין [...] ההסדר של סגירת תיק מותנית יעניק לתביעה במקרים אלה כלי מידתי והולם יותר, הן מבחינת האינטרס הציבורי והן מבחינת הפרט".¹⁰

6 ראו חגית לרנאו וישי שרון "שמונה הכרעות ערכיות בחקיקת חוק הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה" **הסניגור** 183, 14 (2012). ראו גם רע"פ 3677/13 **אלהרוש נ' מדינת ישראל** (פורסם בנוב, 8.12.2014), בו דחה בית המשפט העליון במפורש את בקשת המדינה לקבוע "עונש אחיד טיפוסי" לעבירת השב"ח לצרכי פרנסה, שכן קביעה כזו כמורה קביעת עונש מוצא, דבר המנוגד להכרעת המחוקק בתיקון 113, אשר הותיר לערכאה הדיונית שיקול דעת לקבוע מתחם עונש הולם ולגזור את הדין בתוכו.

7 ראו קרן יונגל-מרגל וענבל גלון "השפעת תיקון החוק בעניין הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה על גזירת מאסרים" (מחלקת המחקר של הרשות השופטת, טרם פורסם). ראו גם ליאורה פסו-אבנעים **תיקון 113 לחוק העונשין - מחקר אמפירי** (עבודה לתואר "מוסמך במשפטים", אוניברסיטת תל-אביב, 2016), המצביע על החמרה בענישה.

8 ראו הצעת חוק הנוער (שפיטה), ענישה ודרכי טיפול) (תיקון מס' 15) (הליך חלופי), התשס"ח-2008 (הצעות חוק הכנסת 247, בעמ' 400).

9 ראו דברי ח"כ דב חנין בפרוטוקול הדיון בהצעת החוק בוועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 30.11.2011. ראו גם דברי ח"כ זבולון אורלב בפרוטוקול הדיון בהצעת החוק בוועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 28.6.2011.

10 ה"ח 416, בעמ' 210.

הקהילתיים. בתי המשפט הקהילתיים הם חלק מתפיסה של "בתי משפט פתרי בעיות" המכוונים ליצור מסגרת משפטית-טיפולית-שיקומית להתמודדות עם הבעיה שבשורש העבריינות ולא רק עם הסימפטומים שלה. ייחודם הוא בשיתוף פעולה הדוק עם מגוון רחב של גורמים בקהילה ובריכוז מאמץ מערכתי במרחבים עירוניים בהם רמת העבריינות והפשיעה גבוהה כדי להביא לפתרון ארוך-טווח של בעיות ברמה המקומית.

בתי המשפט הקהילתיים פועלים תוך שאיפה ליצור שיתוף פעולה עם ארגונים מקומיים: גורמי רווחה, חינוך ותעסוקה, ועדי תושבים, עמותות וכיוצא באלה. גופים אלה מסייעים ביישום ההחלטות השיפוטיות, בשילוב נאשמים במסגרות קהילתיות ובהצעת שירותים חברתיים ומידע. שיתוף הפעולה בין מערכת המשפט לבין הקהילה תורם לגיבוש מדיניות ענישה המותאמת לצרכי הקהילה ולמטרות של העצמה ושיקום לצד גמול והרתעה. כך למשל, גמילה מסמים ואלכוהול, השתלבות במערכת החינוך או סדנאות תעסוקה, בפיקוח בית המשפט בשילוב גורמים בקהילה, מהווים פעמים רבות תחליף לעונשי מאסר. לצד השיקום נעשה ניסיון לעודד את הנאשמים ואת בני משפחותיהם לפנות לשירותי רווחה, תוך הנגשת השירותים ועידוד ממסדי להשתתף בהם.

הדיונים בבתי המשפט הקהילתיים מתקיימים באווירה מיוחדת של שיתוף פעולה כשכל הצדדים הנמצאים באולם מגויסים לשיקומו של הנאשם (ככל שהוא רוצה בכך ומסוגל לכך). שופטי בית המשפט הקהילתי שומעים את דברי הנאשמים, את עמדתם ודעתם בנוגע להליך השיקומי הנרקם עבורם ולדרישות בהן הם מתבקשים לעמוד. בנוסף לדרכי השיקום הרגילות והמוכרות, משקיע צוות בית המשפט הקהילתי מאמץ לדאוג לצרכים ייחודיים של האוכלוסייה כדוגמת סיוע בהסדרת חובות, מיצוי זכויות וביטחון תזונתי, תעסוקה, ליווי שלהם ושל משפחותיהם על ידי מתנדבים ודאגה לשעות הפנאי ולפיתוח קשרים מיטיבים עם הקהילה. עם השנים, וככל שהצוותים של בתי המשפט הקהילתיים נחשפים לתהליכים מוצלחים של שיקום נאשמים שרגליהם היו נטועות עמוק באורח חיים עברייני, גוברת מידת הביטחון והאמון של רשויות התביעה ביעילות המודל, ומשולבים בו גם נאשמים שהתביעה סברה בתחילה שהם מסוכנים במידה המצדיקה מעצרם עד תום ההליכים. מחקר מלווה העוקב באופן שיטתי אחר הפרויקט טרם הושלם, אך עשרות בוגרי ההליך שממשיכים לשמור על קשרים רציפים ומיטיבים עם צוות בית המשפט, אף שלא חלה עליהם כל חובה חוקית לעשות זאת, הם עדות להצלחת הדרך השיקומית ולתחושת הערבות ההדדית שנוצרת במהלכה.

ביום 6.9.17 פורסמה הנחייה עדכנית של היועץ המשפטי לממשלה אשר הרחיבה משמעותית את תחולתו של ההסדר ל-12 עבירות שבסמכות התביעה המשטרתית ולכל עבירות העוון אשר מטופלות על ידי הפרקליטות. עוד קובעת ההנחיה כי עד לשנת 2019 (שבע שנים לאחר חקיקת החוק, יש לזכור!) יוחל ההסדר על כל עבירות העוון.¹¹

2012: תיקון מס' 42 לפקודת בתי הסוהר

במאי 2012 נוסף לפקודת בתי הסוהר סעיף 11ד, אשר קבע לראשונה בחוק את חובתו של שירות בתי הסוהר לפעול לשיקום האסירים. חובה זו מעניקה זכות קורלטיבית לאסיר להשתלב בפעולות שיקום, ובה בעת מבטאת הכרה באינטרס החברתי לעודד טיפול ושיקום אסירים כתנאי להפחתת מועדות. זאת לצד חקיקת סעיף חשוב נוסף, 11ב לפיו "אסיר יחזק בתנאים הולמים שלא יהיה בהם כדי לפגוע בבריאותו ובכבודו". על שינוי הפרדיגמה והתפיסה שמתבטא בתיקון 42 עמד יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בעת שהציג את החוק בקריאה שניה ושלישית בפני הכנסת:

"עד היום שיקומו של האסיר בין כותלי בתי-הסוהר לא הוגדר כחלק מתפקידי שירות בתי-הסוהר, ומידת מעורבותו של השירות בהליך השיקום נגזרה מסדרי העדיפויות שקבע כל נציב. [...] אנחנו אמרנו: לא, צריך לשנות את הפאזה. [...] **תפקיד שירות בתי-הסוהר אינו מתמצא בהחזקתם של האסירים במשמורת אלא גם בשיקומם של האסירים**, כדי שישובו לחברה כאזרחים נורמטיביים בתום רציף עונשם. [...] **אדוני היושב-ראש, אני סבור כי אישור הסעיף בדבר שיקום האסירים הוא לא פחות מאירוע היסטורי, יום אישורה של הצעת החוק החשובה הזו הוא יום חג.**"

להשלמת התמונה נציין עם זאת, כי על אף חשיבותו הרבה של התיקון, הדרך ליישומו המלא במציאות עדיין ארוכה, ובמישור הפרקטי יש עוד מהלכים רבים הנדרשים לצורך הגשמת זכותם של האסירים לשיקום.¹²

2014: הקמת בתי המשפט הקהילתיים

בשנת 2014 החל לפעול בישראל פיילוט להקמת בתי משפט קהילתיים: בנובמבר 2014 נפתח אולם ראשון של בית המשפט הקהילתי בבית משפט השלום בבאר-שבע; בספטמבר 2015 נפתח אולם נוסף בבית משפט השלום ברמלה ובמאי 2017 הורחב בית משפט לסמים בתל אביב והוטמע לתוך המודל של בתי המשפט

11 "נוהל והנחיות להפעלת סימן א' בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 - 'הסדר מותנה' הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.3042 (התשע"ז). ההנחיה זמינה בכתובת: <http://www.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Seven/4.3042.pdf>.
12 לא ניתן להתעלם בהקשר זה מן הביקורת שנמתחה על אופן יישום תיקון 42 בפועל בדוח מבקר המדינה לשנת 2014, שעסק בהיבטים בשיקום אסירים. מבקר המדינה דוח שנתי 164 475 (2014) (להלן: "היבטים בשיקום אסירים").

2015: פרסום דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר)

הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, דליה דורנר, הוקמה לפי החלטת ממשלה בסוף שנת 2011. בוועדה היו חברים נציגי משרד המשפטים, הפרקליטות, הסניגוריה הציבורית, המשטרה, שירות בתי הסוהר, משרד הרווחה, משרד האוצר והאקדמיה.

כתב המינוי הטיל על הוועדה לגבש המלצות בדבר אופן הטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ובכלל זאת מגוון אמצעי הענישה ובפרט עונשי המאסר לסוגיהם; לגבש המלצות בעניין התווית עקרונית לעמדה ממשלתית ביחס לחקיקת עבירות ועונשים ולבחון דרכים לאמוד עלות ותועלת של דרכי ענישה שונות; להציע לממשלה קווים מנחים למדיניות בתחום הטיפול בעבריינים וענישתם לרבות בחקיקה, בתיאום, בהנחיה, במחקר ובהקצאת משאבים, ולהציע דרכים חדשות להתמודדות עם עבריינות והטיפול בעבריינים.

בחודש נובמבר 2015 פרסם דוח הוועדה, לאחר ארבע שנות דיונים בהן נבחנה מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בעיניים מחקריות ותקציביות. הדוח מסכם אפוא דיון מקיף בין אנשי אקדמיה מובילים מתחום המשפט והקרימינולוגיה, נציגים בכירים של מערכות אכיפת החוק והסניגוריה הציבורית וקובעי מדיניות.

בסופו של יום, לאחר בחינה מעמיקה של השפעות הכליאה, לצד מחיריה, קבעה ועדת דורנר באופן חד-משמעי **כי יש לפעול לצמצום השימוש במאסרים - ובעיקר מאסרים קצרים - ולהרחבת השימוש בעונשים חלופיים**. מסקנה זו נסמכה על קביעות מחקריות לפיהן החמרת הענישה (להבדיל מהעלאת סיכויי התפיסה) אינה תורמת להגברת ההרתעה מפני ביצוע עבירות עתידיות, שהיא הנימוק העיקרי המוצג בהקשר זה. עוד עמדה הוועדה על כך ששיקום בקהילה הוא יעיל יותר מאשר שיקום במאסר - העלות הישירה של החזקת אסיר במתקן כליאה עומדת על כ-120,000 ש"ח לשנה, סכום גבוה הרבה יותר מאשר עלותם של עונשים חלופיים (למשל עלות שכרו של קצין מבחן, שיכול לטפל בכל רגע נתון ב-25-35 עוברי חוק במקביל, וזה לעלות החזקת אסיר אחד בכלא).¹³ לבסוף, עמדה הוועדה עוד על כך שלעונשי המאסר יש השפעה קרימינולוגית - דהיינו הם מגבירים את הסיכוי לחזור ולבצע עבירות - ואף בשל כך יש להימנע מהם כאשר אין הם הכרחיים. כדי לא לחרוג מהוראות החוק בעניין הבניית שיקול הדעת בענישה, ועקרון הלימה העומד בבסיסו, התמקדה הוועדה במאסרים קצרים של עוברי חוק לא אלימים. חשוב לציין שמאסרים אלו מהווים חלק לא מבוטל מכלל המאסרים בישראל. במחקר שנערך בשנת 2004 נמצא כי למעלה

ממחצית האסירים שהשתחררו באותה שנה נדונו לתקופת מאסר של עד שנה אחת.¹⁴ ועדת דורנר הציעה בדוח מספר חלופות למאסר ומעצר, ביניהן הרחבתם של בתי המשפט הקהילתיים; הארכת משך עבודות השירות כחלופה למאסרים קצרים; והגברת השימוש בשחרור על תנאי.

המלצה נוספת של הוועדה עניינה ביצירת מנגנונים שיאפשרו חקיקה עתידית מושכלת וקביעת מדיניות אכיפת חוק המבוססת על נתונים. הוועדה עמדה על החשיבות הרבה ביצירת מסד עובדתי ומחקרי שישמש כבסיס לקביעת מדיניות בתחום הפלילי וקבעה כללים שנועדו להבטיח חקיקה מושכלת בתחום הפלילי שאינה נסמכת על מידע אנקדוטלי ודעות קדומות הרווחות בציבור. לצורך כך, הוועדה המליצה על הקמת יחידה לאיסוף מידע ולמחקר בתחום אכיפת החוק, אשר תאפשר פיתוח אסטרטגיה ארוכת טווח ומבוססת נתונים למדיניות אכיפת החוק בישראל, באופן שיאפשר בחינה ומעקב אחר רפורמות שונות, היזון חוזר ועריכת שינויים נדרשים. עיקרי המלצות של ועדת דורנר אומצו כאמור על ידי הממשלה ועוגנו בהחלטת הממשלה 1840.

2016: הצעת חוק תיקון 128 לחוק העונשין

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 128) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשע"ו-2016, היא הצעת החוק המרכזית שהוגשה לאחר תיקון 113, ונועדה להרחיבו ולפרשו, לאור הניסיון שהצטבר מאז חקיקתו.

חלקה הראשון של הצעת החוק קובע במפורש בחוק את **האפשרות לחרוג ממתחם העונש ההולם משיקולי צדק**, וזאת בעקבות ביקורת בהקשר זה שהועלתה הן בכתיבה האקדמית¹⁵ הן בפסיקת בתי המשפט, ונוכח פסה"ד בע"פ 5669/14 **אורי לופוליאנסקי נ' מ"י** (פורסם ביום 29.12.2015) שם קבע בית המשפט העליון במפורש כי עקרון המידתיות החוקתי מחייב לאפשר לבתי המשפט לחרוג לקולה ממתחם העונש ההולם בשל שיקולי צדק. הסניגוריה הציבורית תומכת כמובן באפשרות לחרוג משיקולי צדק ממתחם העונש ההולם ורואה בכך תנאי הכרחי להשגת צדק אינדיבידואלי ומניעת עיוותי דין במקרים המתאימים. הסניגוריה הביעה דעתה כי לצורך הגשמת עקרונות אלה, יש צורך להותיר שיקול דעת רחב בידי בתי המשפט להגדיר את שיקולי הצדק במקרים השונים, ולא להגביל את אפשרות החריגה אך לנסיבות המנויות בהצעת החוק. חלקה המרכזי השני של הצעת החוק קובע כי **תוקם ועדה מייעצת לענייני ענישה**. על פי הצעת החוק, לוועדה יהיו שני תפקידים: הראשון, פרסום מתחמי מוצא לענישה אשר יתבססו על מיפוי וניתוח סטטיסטיים של הענישה הנוהגת (בהשראת המלצת ועדת גולדברג לבחינת דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי בגזר

13 הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים **דין וחשבון** 27 (2015) (להלן: "דוח ועדת דורנר").

14 ראו קתרין בן צבי ודרור ולק "חוזרים למאסר: רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררים בישראל **צוהר לבית הסוהר** 14, 18 (2011). ראו גם דוח ועדת דורנר, לעיל ה"ש 13, בעמ' 56.

15 ראו אורן גזל-אייל "חריגה ממתחם העונש ההולם" **ספר דורית ביניש** (2015), יובל ליברדו "חריגה ממתחם העונש ההולם מטעמי צדק" **הסניגור** 8-197, 4 (2013).

בנוסף, מורה החלטת הממשלה על מספר מנגנונים נוספים לצמצום השימוש בעונשי מאסר: הרחבת האפשרות לרצות עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים על דרך של עבודות שירות; הקמת צוות בינמשרדי לבחינת יצירת אפשרויות ענישה נוספות; הקצאת תקני איזוק אלקטרוני נוספים לרשות לשיקום האסיר עבור אסירים משוחררים על תנאי; וקידום פרויקטים להפחתת עבריינות בתחום הנוער והצעירים.

2017: הכרזה על מדיניות אכיפה כלפי שימוש בקנאביס והחלטת הממשלה 2474

בחודש ינואר 2017 הכריז השר לביטחון פנים, ח"כ גלעד ארדן, על שינוי מקיף במדיניות האכיפה כנגד משתמשי קנאביס, שמטרתו ליצור הליך מידתי ומדורג לאכיפה. על פי המדיניות החדשה, האכיפה תבוצע במדרג הבא: בעבירה ראשונה יינתן קנס למשתמש הקנאביס ללא רישום פלילי; בעבירה שנייה יינתן קנס כפול ללא רישום פלילי; בעבירה שלישית ייסגר התיק בהסדר מותנה; ורק בעבירה רביעית יוגש כתב אישום. במקביל, פרסם משרד המשפטים נייר עמדה המציף בצורה מוחשית את המקומות החברתיים הנלווים למדיניות של הפללה וסוקר מגמות לאי-הפללה ולגליציזציה של סמים קלים בעולם.¹⁶

במרץ 2017 אושרה מדיניות האכיפה החדשה על ידי הממשלה בהחלטת הממשלה 2474 "אישור מדיניות אכיפה כלפי שימוש בקנאביס והקמת ועדה בין-משרדית לקידום המדיניות". ההחלטה מאמצת את המלצות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים במסגרת הצוות לבחינת מדיניות האכיפה כלפי משתמשי קנאביס בישראל, ומורה על הקמת ועדה בין-משרדית ליישום המדיניות, אשר תבחן את מכלול הצעדים הנדרשים ליישום המדיניות, ותבחן בנפרד את עניינים של בגירים ושל קטינים.

המלצות הצוות והחלטת הממשלה מצביעות על תחילתו של מהלך של חשיבה מחודשת על השימוש בכלים של משפט פלילי ועל נכונות לבחון אי-הפללה של התנהגויות שאינן מגיעות כדי הרף האנטי-חברתי שהוא נקודת המוצא להפעלת המשפט הפלילי.

2017: פסק הדין בעתירת הצפיפות בבתי הסוהר

ביום 13.6.2017, ביום פרישתו של כב' המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין מבית המשפט העליון, התפרסם פסק הדין בבג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים. בפסק הדין, הורה בית המשפט העליון, באופן תקדימי, על הוצאת צו מוחלט המחייב את המדינה להביא לכך שבתוך 18 חודשים שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יועמד על 4 מ"ר ללא שירותים ומקלחת (או 4.5 מ"ר כולל שירותים ומקלחת). עוד

הדין); השני, עריכת מחקרים ופרסום ממצאים והמלצות בתחום הענישה (בהשראת המלצות דוח ועדת דורנר). הסניגוריה הציבורית הביעה את תמיכתה באימוץ מסקנות ועדת דורנר ובהקמת ועדה שתפקידה יהיה איסוף מסודר ושיטתי של מחקרים ומידע אודות מדיניות ענישה וטיפול, ופירסום ממצאים והמלצות לידיעת קובעי המדיניות והציבור, וזאת במטרה לקדם מדיניות ענישה מבוססת-נתונים ומושכלת.

אוגוסט 2016: החלטת הממשלה 1840 בנושא ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל

כאמור לעיל, בחודש אוגוסט 2016 התקבלה החלטת הממשלה 1840 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל". החלטת הממשלה נפתחת בהצהרה לפיה המטרה היא "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. בכלל זה, לקבוע כלים על מנת לסייע בטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם כדי להביא לצמצום העבריינות וזאת בהתחשב, בין היתר, בהיבטים חברתיים וכלכליים". בהחלטה מאמצת הממשלה את עיקרי המלצות ועדת דורנר, וכן קובעת סדרה של שינויים במישורים שונים:

הקמת יחידה למחקר ומידע במשרד המשפטים, אשר תפקידה יהיו: ליווי מחקרי של יוזמות חדשות בתחום הענישה, הסברת מדיניות הענישה לציבור, איסוף מידע ומחקר בתחום האכיפה והענישה, איסוף וניתוח נתונים רלוונטיים לקביעת מדיניות ענישה, והערכת יעילות של דרכי ענישה ושיקום שונות. עוד קובעת ההחלטה כי הוועדה המייעצת לענייני ענישה, הנכללת כאמור בהצעת תיקון 128 לחוק העונשין, היא שתתווה את דרך פעילותה של יחידת המחקר.

שינוי בחקיקת עבירות ועונשים, כך שכל הצעת חוק המבקשת להחמיר בענישה, לקבוע עונש מזערי לעבירה, לקבוע עבירות חדשות או להרחיב את התפרסותן של עבירות קיימות על התנהגויות נוספות תלווה בחוות דעת מקצועית אשר תכלול בין היתר את עלות השינוי המוצע, דיון בהצדקה ובאפקטיביות של שינוי הענישה המוצע, וסקירה משפטית השוואתית;

הרחבת פרויקט בתי המשפט קהילתיים, כך שעד לסוף שנת 2018 יורחב הפרויקט לשישה בתי משפט קהילתיים, אחד בכל מחוז. ההחלטה מורה במקביל על קיצוץ הדרגתי בבסיס תקציב שירות בתי הסוהר, לאור הצמצום הצפוי בענישה על דרך של מאסר בשל הרחבת השימוש בבתי משפט קהילתיים;

16 ראו המשרד לביטחון פנים **הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס - דו"ח מסכם** (2017), יפעת רווח, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים **מדיניות האכיפה הנוהגת בנושא סם הקנאביס - נייר עמדה** (2016).

נקבע, כסעד ביניים, כי בתוך 9 חודשים מיום מתן פסק הדין, יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת.

פסק הדין מצביע על החשיבות שמייחס בית המשפט העליון לזכויות אסירים ועצורים כחלק מן המשפט החוקתי ומשפט זכויות האדם בישראל. לא בכדי, הפנה כב' השופט מלצר בחוות דעתו לדבריו של נלסון מנדלה, לפיו "איש אינו יודע את אופיה של אומה עד אשר הוא בא בין כתלי בית הכלא שהיא מקיימת".¹⁷ בנוסף, מצביע פסק הדין על שינוי עומק של בית המשפט באשר למדיניות האכיפה והענישה. לא בכדי, פסקאותיה האחרונות של פסק דינו של השופט רובינשטיין עומדות באופן צלול וחד-משמעי על כך שהגדלת מספר מתקני המאסר והמעצר אינה הדרך הבלעדית לפתור את בעיית הצפיפות הקשה בבתי הסוהר. הדרך העדיפה - אותה מבסס השופט רובינשטיין גם במחקרים אמפיריים ובניסיון שנרכש במדינות העולם - היא על ידי צמצום מספר המעצרים ונקיטת חלופות למאסר (כגון אלו שהועלו בדוח ועדת דורנר, הנזכר בפסק הדין).

פסק הדין מהווה סיכום הולם לתהליך עליו עמדנו בפרק זה, והוא מצביע על הטמעת התובנות הנוגעות למדיניות אכיפה ולמדיניות ענישה מושכלות ומבוססות-נתונים, גם בפסיקתו של בית המשפט העליון.

מבט לעתיד - מה עוד נותר לעשות?

בסקירה שלעיל עמדנו על התפתחויות מרכזיות בעשור האחרון המצביעות על שינוי כיוון רב-ערך של המשפט הפלילי הישראלי לעבר מדיניות מבוססת-נתונים, מידתית ומושכלת של אכיפת חוק וענישה. הראינו כי במישורים שונים הכירו מקבלי ההחלטות, המחוקק ובתי המשפט במחירים הנלווים לאכיפה פלילית - הן מבחינת הפגיעה בזכויות האדם הן מבחינת עלותם - והחלו לבחון אפשרויות לאמץ וליישם כלים חלופיים, פוגעניים פחות ויעילים יותר, להתמודדות עם עוברי חוק.

התפתחויות אלה הן כמובן מבורכות. יחד עם זאת, חשוב להבהיר שחלק מן השינויים הללו עדיין בראשיתם, וחלקם עדיין בגדר הצהרות שטרם יושמו בעולם המציאות. בסיכום הדברים נבקש להאיר מספר נושאים שבהם עדיין נדרשים שינויים חשובים.

1. הצורך בהגברת השימוש בשחרור על תנאי

שחרור על-תנאי הוא כלי רב-ערך בהפחתת מסוכנות ובשילובם של אסירים משוחררים בהליכי שיקום. נתונים ומאמרים רבים מלמדים

על חשיבותו של השחרור המוקדם כחלק מיצירת רצף טיפולי וסיוע לאסיר בשלבים המורכבים של המעבר מכליאה להשתלבות בקהילה. שחרור מוקדם מצמצם את ההשפעה השלילית של השהות בכלא, מקדם מוטיבציה להתנהגות חיובית בקרב אסירים ולהשתתפות בתוכניות שיקום, ומאפשר רצף טיפולי המצמצם עבריינות חוזרת.¹⁸

שלב השחרור לקהילה הוא שלב קריטי בגיבוש מדיניות לטיפול אפקטיבי בעוברי חוק. מחקרים רבים אשר פורסמו החל מסוף שנות השמונים של המאה ה-20 בניסיון להצביע על גורמים המשפרים טיפול בעוברי חוק מלמדים כי מבין עקרונות אלו ניתן למנות את הצורך בהתערבות רב מערכתית המותאמת לאישיות ולצרכים של עובר החוק, התמקדות בזיהוי גורמים קרימינולוגיים של עוברי חוק, למידה של ערכים נורמטיביים, שימת דגש על רכישת מיומנויות חיים שסייעו לאדם להשתלב בסביבה נורמטיבית (כדוגמת תעסוקה, פנאי והשתלבות במערכות נורמטיביות) וכן דגש על הצורך ביצירת רצף טיפולי והמשכיות הטיפול במעבר ממסגרות כליאה סגורות לקהילה.¹⁹ גם מבקר המדינה עמד על החשיבות ביצירת רצף טיפולי ועל הקשר בין תשומות טיפוליות שניתנות בכלא לבין מערך תכניות שיקום בפיקוח בקהילה. על סמך מחקרים ושיחות עם אנשי מקצוע קבע המבקר, כי ללא הטיפול בקהילה עלולות התשומות הטיפוליות הרבות שמושקעות בכלא, לרדת לטמיון.²⁰

אף על פי כן, מהנתונים שהוצגו במסגרת דוח ועדת דורנר עולה כי בעשורים האחרונים ישנה ירידה עקבית ומשמעותית בשיעור השחרור המוקדם של אסירים ממאסר. בעוד שבשנת 1990 שוחררו על תנאי 63.4% מן האסירים שהדין בעניינם הסתיים באותה שנה בוועדות השחרורים, הרי שעשרים שנה לאחר מכן, בשנים 2012-2010, אחוזים אלו צנחו משמעותית, ורק 33% מתוך ההחלטות המהותיות בבקשות לשחרור מוקדם, אושרו.²¹ מדוח של מרכז המידע והמחקר של הכנסת שפורסם לאחרונה עולה כי על פי נתוני שב"ס רק 13% מבין האסירים, משתחררים לתוכנית שיקום במסגרת שחרור על תנאי.²² ירידה זו בשימוש בכלי החשוב של שחרור על-תנאי, נובעת, כך נראה, מתפיסה שגויה הרואה בשחרור על-תנאי בעיקרו מעין "פרס" לאסיר, ולא מכירה בחשיבותו של השחרור על-תנאי, המאפשר יציאה הדרגתית, מפוקחת, ומוגבלת בחזרה לחברה, ככלי ראשון במעלה להפחתת חזרתיות ולשיקום אסירים. בהקשר זה חשוב לזכור כי מי שלא משתחרר בשחרור מוקדם על תנאי, ומרצה את העונש המלא שנגזר עליו מאחורי סורג ובריח, חוזר לחיק החברה ללא כל ליווי ותכנית שיקומית, ועל כן הסיכוי שיחזור לבצע עבירות גדול בהרבה.

17 בג"ץ 1892/14 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים בפס' 7 לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם בנבו, 13.06.2017).

18 אורי תימור ומעין נגר "יושבים ומחכים: גורמים המעכבים שחרור מוקדם של אסירים" צוהר לבית הסוהר 16, 26-46 (2014).

19 ראו לדוגמה Francis T. Cullen & Paul Gendreau, *From nothing works to what works: Changing professional ideology in the 21st century*, 81(3) THE PRISON J. 313-338.

20 מבקר המדינה "היבטים בשיקום אסירים", לעיל ה"ש 12, בעמ' 502.

21 דוח ועדת דורנר, לעיל ה"ש 13, בעמ' 44.

22 הכנסת - מרכז המחקר והמידע **היבטים בעבודת ועדות השחרורים** (2017) זמין באתר: <https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m03925.pdf>.

האחרונות היא הפעלת סמכויות המשפט הפלילי, ובפרט סמכות המעצר, במקרים בהם הפתרונות האמיתיים צריכים היו לבוא ממסגרות חברתיות אחרות כמו רווחה או בריאות הנפש.

כך, למשל, סמכויות המשפט הפלילי מופעלות לא אחת על אוכלוסיות חסרות יכולת כלכלית, במה שהסניגוריה הציבורית מכנה בשנים האחרונות בשם "תיקי עוני" - תיקים בהם העבירה הפלילית מתבצעת על רקע של נסיבות של מצוקה כלכלית קשה ומציאות חיים הישרדותית בשל מחסור באמצעי קיום בסיסיים. במסגרת זו נתקלת הסניגוריה הציבורית בכתבי אישום המוגשים, למשל, בגין פלישה שלא כדין לדירות ציבוריות, חיבור פיראטי לרשת המים והחשמל, גניבת מזון ומוצרי קיום בסיסיים וקיבוץ נדבות. רק בשנה האחרונה, טופלו על ידי הסניגוריה הציבורית מקרים של העמדה לדין ומעצר של אנשים שאיימו בהתאבדות בשל מצוקה כלכלית;²⁴ אדם שנעצר לאחר שנכנס ל"בודקה" בכניסה לחניון כי רצה לשתות מים;²⁵ דר רחוב שהורשע בגניבה לאחר שנגב 4 בקבוקי שמפו, חומר ניקוי, משקה ענבים, חבילת חמאה וחפיסת שוקולד;²⁶ ודר רחוב שנעצר לאחר שנכנס לבתים ולגני ילדים בכדי לגנוב אוכל.²⁷

גם במישור הפסיכיאטרי, ניתן לזהות מגמה של שימוש בכלים מן המשפט הפלילי, ובפרט בהליכי המעצר, כדרך להתמודד עם אנשים בעלי מוגבלות נפשית. בהקשר זה התריעו בתי המשפט כי פעמים רבות "קל להתפתות ולפנות להליך הפלילי" בעניינים של אנשים בעלי מוגבלות נפשית, במקום למצוא את הכלים האזרחיים הקיימים.²⁸

במקרים אלו ראוי שהרשויות יתמקדו בניסיון למצוא פתרון הולם למצוקה שבבסיס ההתנהגות, באמצעות הפנייתו וליווי של האדם לשירותי הרווחה או לשירותי בריאות הנפש, במקום לנקוט בצעדים פליליים הפוגעים בזכויות האדם, ואשר בטווח הארוך מערימים קשיים נוספים על האדם ומקטינים את סיכוייו לצאת ממעגל העוני והמצוקה.

4. הגדרת קו ברור למקרים המצויים מתחת לרף הפליליות והימנעות מהגשת כתבי אישום בגין זוטות

אחד מהעקרונות המרכזיים בעיצוב התגובה החברתית להפרות חוק הוא עקרון שיירות המשפט הפלילי. על אף האמור, לא פעם מוגשים כתבי אישום העוסקים בזוטות שאינן מגיעות כלל לרף הפלילי או שעושים שימוש במשפט הפלילי על אף קיומם של כלים מידתיים יותר.

דוגמה מן השנה האחרונה ניתן למצוא במקרה בו הועמד אדם

הסניגוריה הציבורית סבורה כי מתבקש שינוי התפיסות הרווחות בקרב וועדות השחרורים ובתי המשפט, כמו גם בקרב מייצגי המדינה בערכאות, ואימוץ הבנה רחבה יותר של החשיבות שבשחרור מוקדם של אסירים. שינוי כזה, שבלבו הכרה באפקטיביות של שחרור על תנאי, יהיה בו כדי לקדם בצורה משמעותית יישום מדיניות מושכלת, ויעילה להתמודדות עם עוברי חוק.

2. הפחתת מספר המעצרים

השימוש במעצרים בישראל הלך וגאה עד מאוד בעשורים האחרונים, ונראה כי לעתים קרובות שימוש זה חורג מהמטרות ומהעקרונות שהותוו לכך בחוק ובפסיקה. כך, בעוד בשנת 1998 היו בישראל 38,000 מעצרים בשנה, בשנת 2016 בוצעו כ-61,000 מעצרים.²³ שימוש מיותר במעצרים מביא לפגיעה קשה בחשודים ובנאשמים, ויש לו גם השפעות הרסניות על מהלך המשפט ועל תוצאותיו. אך ברור הוא שדרך השיקום נחסמת במידה רבה בפניהם של העצורים.

אשר על כן, אחד התהליכים המרכזיים שעל מערכת המשפט הפלילית לעבור הוא של הפחתה משמעותית של מספר המעצרים, והותרתם - כפי שביקש המחוקק לקדם - למקרים בהם האינטרס הציבורי הוא חד וברור, ולא ניתן להגשים את תכליות המעצר בכל דרך אחרת. לא מותר לציין כי אף בית המשפט העליון, בהחלטתו בעניין הצפיפות בבתי הסוהר, עמד על הקשר ההדוק שבין היקף המעצרים הנרחב לבין תנאי הכליאה, והצורך בקידום מדיניות מעצרים מצמצמת. כאמור בפסקה קכ"ה לפסק דינו של כבוד המשנה לנשיאה (בדימוס) אליקים רובינשטיין: "נדמה כי הטמעת מסר המחוקק לפיו מעצר הוא המוצא האחרון בשרשרת האפשרויות העומדות לרשות מערכת האכיפה, יכולה לסייע בהקטנת מספר העצורים ובהגדלת מרחב המחיה הנותר לאלה שאין מנוס אלא לעצורם".

יש לברך על כך שמפכ"ל המשטרה הנוכחי מסתייג מקביעת מדדים מספריים בתחום המעצרים, ועל כך שבשנתיים האחרונות מסתמנת מגמה של עצירה בגידול במספר המעצרים, שאפיון את העשורים האחרונים. ואולם, הדרך עוד ארוכה עד ליישום מלא ונכון של הכלל לפיו מעצר הוא בבחינת מוצא אחרון. ברי כי לכל המערכות - ובתוכם משטרת ישראל, רשויות התביעה, שירות המבחן ובתי המשפט - תפקיד חשוב בהקשר זה.

3. יצירת כלים להתמודדות עם בעיות חברתיות שלא באמצעות המשפט הפלילי

אחת התופעות עליהן מתריעה הסניגוריה הציבורית בשנים

23 למידע מפורט על ריבוי המעצרים ראו הסניגוריה הציבורית דוח פעילות 2016 19-22 (2017).

24 ראו ת"פ (שלום ת"א) 14-10-28762 מ"י נ' חיים (לא פורסם, 18.4.17). בקשה לעיכוב הליכים נדחתה; מ"י (שלום ראשל"צ) 17-02-8507 מ"י נ' צאננואקור.

25 מ"י (שלום ת"א) 16-09-30410 מ"י נ' נופל.

26 ת"פ (שלום קריות) 15-06-61247 מ"י נ' אסור.

27 מ"י (שלום פ"ת) 16-12-31274 מ"י נ' אלקובי.

28 ראו עמ"ת (מחוזי ת"א) 17-05-17660 מיכאלי נ' מ"י (לא פורסם, 17.5.2017); מ"י (שלום פ"ת) 17-01-21273 מ"י נ' בלעום (לא פורסם, 10.1.2017); מ"י (שלום פ"ת) 16-12-46458 מ"י נ' תלנוקר (לא פורסם, 22.12.16).

סיכום

לפני כעשור, נראה היה שישראל צפויה לחזור על כשלו של המודל האמריקאי, ולהוביל למדיניות ענישה וכליאה מחמירה, שתוצאותיה הן בעיקר הגדלת מספר האסירים השוהים בבית הסוהר. ואולם, מגוון התפתחויות בתחומים שונים של המשפט הפלילי הישראלי מסמנות מסלול חדש. נראה שבעשור האחרון מתפתחת גישה ראויה של אימוץ מדיניות משפטית וחברתית מושכלת הכוללת קידום חלופות ענישה, הליכים חלופיים מבוססי שיקום, ומנגנונים מורכבים המאפשרים התאמה מירבית של התגובה החברתית למעשה העבירה ולמאפייניו של האדם עובר החוק.

בסקירה זו, ניסינו לעמוד על נקודות המפנה המרכזיות ששרטטו את שינוי הכיוון, ולהצביע גם על שינויים נדרשים נוספים לצורך הרחבת והעמקת הנתיב המבורך שבו מתקדמים נכון לעת הזו המשפט הישראלי והחברה הישראלית.

לדין, ואף הורשע על ידי בית משפט השלום, בעבירה של היזק בזדון לרכוש, וזאת משום שהנאשם, כאשר היה בגילופיו, ובתום ריב עם אשתו, הכה בתריס בסלון במטרה לסגור אותו, אך זה נפל לחצר ונשבר. הנאשם הורשע על ידי בית משפט השלום, אך זוכה, בהסכמת הפרקליטות, בבית המשפט המחוזי.²⁹ במקרה אחר, הועמדה נאשמת לדין בעבירת תקיפה בשל כך "שקרעה דפי נייר לחתיכות וזרקה אותם לעבר פניה של המתלוננת וחתיכות הנייר פגעו בפניה של המתלוננת"³⁰.

דוגמה נוספת לכתבי אישום שספק רב אם ראוי שיוגשו, גם לאור המדיניות עליה הכריז המשרד לביטחון פנים, הם כתבי אישום הנוגעים להחזקת כמויות זעומות של סם. כך, טופלו על ידי הסניגוריה בשנה האחרונה מספר רב של כתבי אישום הנוגעים להחזקת פחות מגרם אחד של חשיש.³¹

חוסר התוחלת בהגשת כתבי אישום בשל אחזקה ושימוש עצמי של סם מסוג קאנאביס מתעצמת נוכח השינוי המבורך במדיניות האכיפה עליה הצהיר כאמור המשרד לביטחון פנים בתחילת שנת 2017. נוכח התפתחות זו, וההסכמה בדבר הצורך לעבור לאכיפה מינהלית בתחום זה, אין עוד הצדקה להגיש כתבי אישום או להמשיך בניהול הליכים פליליים בשל אחזקה של קנאביס ותוצריו לצריכה עצמית.

29 ראו ת"פ (שלום ת"א) 22987-07-16 מ"י נ' אסטפובסקי (לא פורסם, 21.12.2016); ע"פ (מחוזי ת"א) 7929-02-17 אסטובסקי נ' מ"י (לא פורסם, 3.5.2017).
 30 ראו ת"פ (שלום חדרה) 11765-03-16 מ"י נ' מחאמיד. התביעה חזרה בה בתיק מזה מכתב האישום.
 31 ראו למשל ת"פ (שלום קרית שמונה) 15465-03-16 (0.87 גרם חשיש); ת"פ (שלום נצרת) 1013-03-16 (0.56 גרם חשיש); ת"פ (שלום טבריה) 33026-06-16 (0.48 גרם חשיש).