

### **הצעה להחלטה**

מחליטים, במטרה להביא לצמצום השימוש במעצרים ובמאסרים במקרים בהם ניתן להציע חלופות הולמות בקהילה, שימלאו את תכליות המעצר או המאסר, על מנת לטייב את הליכי שיקום עוברי החוק בישראל ולאפשר את השתלבותם מחדש בקהילה במטרה להפחית את שיעור העבריינות החוזרת:

#### **1. אימוץ עיקרי המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר**

לאמץ עקרונית את המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), עו"ד עמית מררי, שהוגש לממשלה בחודש יולי 2021 (להלן – הדו"ח), בהמשך להחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.5.2016 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (עותק מהדו"ח נמצא באתר האינטרנט שכתובתו:

<https://www.gov.il/BlobFolder/reports/21-imprisonment/he/imprisonment.pdf>

#### **2. תיקון חוק העונשין והוספת עונש משמורת בקהילה**

להטיל על שר המשפטים לפרסם, בתוך שלושה חודשים, תזכיר חוק לתיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977 להוספת עונש של משמורת בקהילה. תזכיר החוק יגובש בהתייעצות עם המשרד לביטחון הפנים.

#### **3. בתי משפט קהילתיים**

א. להטיל על שר המשפטים להרחיב את פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים כך שעד תום שנת 2022 ייפתחו בתי משפט קהילתיים בעכו ובכפר-סבא ותורחב פעילות בית המשפט הקהילתי בירושלים. מכסת הנאשמים בבתי המשפט הקהילתיים שייפתחו בעכו ובכפר סבא תעמוד בשלב הראשון על 50 נאשמים בכל אחד מהם ומכסת המשתתפים בבית המשפט הקהילתי בירושלים תגדל ל-150 נאשמים. לצורך יישום סעיף זה, יקצו משרד המשפטים, הנהלת בתי המשפט, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – משרד הרווחה), ממקורותיהם בשנת 2022, את התקציב הנדרש.

ב. בנוסף לאמור בסעיף-קטן (א), להטיל על שר המשפטים לגבש תכנית להרחבת פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים החל מחודש ינואר 2023 כך, שכלל הניתן, תושלם הפריסה בתוך שנתיים מהמועד האמור. מימוש התכנית ייעשה לאחר אישור המסגרות התקציביות שיוקצו לה בחוק התקציב לשנת 2023, ככל שיוקצו, או לאחר החלטת ממשלה פרטנית בנושא.

#### 4. חיזוק הרצף הטיפולי

א. להקים ועדת היגוי מקצועית בין-משרדית (להלן - ועדת התקון), שבה יהיו חברים: מנהלת שירות המבחן למבוגרים, ראש חטיבת תקון בשירות בתי הסוהר והמפקח הארצי ברשות לשיקום האסיר, שמטרתה להבנות תהליכי עבודה משותפים בין שלושת הגופים האמורים כדי להבטיח שיתוף פעולה מתמשך וגיבוש תפיסה מקצועית משותפת וקוהרנטית ביניהם. תפקידה העיקרי של ועדת התקון יהיו, בין היתר:

- (1) ליצור מסד לעבודה מקצועית משותפת בהתבסס, בין היתר, על התפיסות המקצועיות והמדיניות המנחה בכל אחד מהגופים;
- (2) לבחון את רצף הטיפול בעובר-החוק בצמתים השונים של ההליך הפלילי ונשיאת העונש, במטרה לטייב את תהליכי העבודה, בעיקר בשלבים בהם חל שינוי במעמדו, או שהאחריות הטיפולית לגביו עוברת בין הגופים, וכן לאתר בעיות או כשלים ולגבש דרכים לפתרונם;
- (3) ליווי עבודת הפרומים המקצועיים שיוקמו כמפורט להלן, סיוע באמצעות הנחיה מקצועית ומתן מענה לקשיים ולשאלות שיעלו בעבודתם השוטפת.
- (4) ביצוע פעולות נוספות למימוש מטרות ועדת התקון כאמור לעיל, בהתאם לצרכים שתזהה הוועדה.

ב. להטיל על שר הרווחה והביטחון החברתי (להלן - שר הרווחה), בשיתוף עם השר לביטחון הפנים, להקים פורומים מקצועיים משותפים, בהם ישולבו גורמים רלוונטיים נוספים לפי העניין, לצורך תיאום מקצועי והעמקת השיח השוטף ושיתוף הפעולה בנוגע לסוגי עבירות מסוימים או בנוגע לעוברי חוק בעלי מאפיינים ייחודיים.

5. להטיל על שר הרווחה והשר לביטחון הפנים, לקדם את המלצות הדו"ח הנוגעות לשיפור מנגנוני העברת המידע בין שירות המבחן, שירות בתי הסוהר והרשות לשיקום האסיר בשלבי המעבר של האחריות הטיפולית ביחס לעובר החוק בין גופים אלה לאורך התקדמות ניהול ההליך הפלילי, לצורך טיוב המענים הטיפוליים עבורו ולקבוע נוהל בעניין זה.

#### 6. חלופות מעצר

לרשום את הודעת שר הרווחה על המשך קידום הקמת מסגרת טיפולית-שיקומית מודולרית, שתשמש חלופת מעצר המיועדת לנאשמים בעלי צרכים טיפוליים מגוונים וכן לנאשמים הזקוקים לתמיכה וסיוע בהשתלבות בקהילה, בהתאם להחלטת ממשלה 3595 מיום 25.02.2018 (להלן - תכנית יישום 3595) ולהקצאה התקציבית שניתנה מכוחה. השר ידווח מדי שנה לממשלה על התקדמות הטיפול בהקמת המסגרת האמורה, עד לתחילת הפעלתה.

#### 7. היערכות לחזרה לקהילה לאחר שחרור ממאסר

א. להטיל על השר לביטחון הפנים לבחון בתוך שלושה חודשים את האפשרות להפנות אסירים נוספים לבתי השיקום באמצעות בחינת תנאי הסף לשילוב אסירים במסלול שיקומי זה, ובכפוף לאמור בסעיף 10 להחלטה זו.



**ב.** להטיל על השר לביטחון הפנים ושר הרווחה (בסעיף זה – השרים) להקים צוות משותף לשירות בתי הסוהר ולרשות לשיקום האסיר (להלן – הצוות המשותף), אשר יגבש נוהל משותף להכנה מוקדמת של האסירים לקראת שחרורם ממאסר וחזרתם לקהילה, כבר משלבים מוקדמים של ריצוי העונש (זאת בפרט לגבי אסירים הצפויים להשתחרר לאחר ריצוי תקופת עונשם שלא במסגרת שחרור על-תנאי ממאסר). המתווה יכלול, בין היתר, בחינה מקיפה של צרכי האסיר בתחומים השונים, וגיבוש תכנית בשיתוף עם האסיר להכנתו לקראת שחרור, באמצעות התאמת תכניות טיפול וסיוע המתאימות לצרכיו (הטיפוליים, המשפטיים, הרפואיים, התעסוקתיים, המשפחתיים, וכו'), כמו-גם התאמה של הליכי השיקום בשירות בתי הסוהר, על-מנת לטייב את ההיערכות לשחרור מן המאסר.

הצוות המשותף יגבש גם מתווה לפיילוט שיקום ("מהכלא אל הקהילה"), במתווה המפורט בדו"ח, אשר יופעל במספר מצומצם של בתי סוהר בשלב הראשון, כדי לבחון ולטייב את מתווה ההכנה המוקדמת לשחרור של אסיר, כמפורט לעיל.

הצוות המשותף יגיש לשרים עדכון בתוך 60 יום מהקמתו באשר לפרטי המתווים שגובשו.

#### **8. שחרור על-תנאי ממאסר**

**א.** לרשום את הודעת שר הרווחה על המשך קידום הקמתם והרחבתם של הוסטלים באחריות הרשות לשיקום האסיר, לפי סעיף 3.ג. לתכנית יישום 3595, ולהקצאה התקציבית שניתנה מכוחה. לעניין הקמת הוסטל לאסירים משוחררים בעלי רקע נפשי יתקיים שיח משותף עם משרד הבריאות לבחינת קידום הקמת המסגרת ואפיונה.

**ב.** לרשום את הודעת שר הרווחה על המשך הפעולות ליישום הצעדים שהוחלט עליהם במסגרת תכנית יישום 3595 ולהקצאה התקציבית שניתנה מכוחה, לשיפור המענים הטיפוליים לאסירים משוחררים על ידי הרשות לשיקום האסיר, באמצעות ליווי סוציאלי צמוד לכל אסיר בתקופת שחרורו על תנאי, לשם מתן מענה לצרכיו הסוציאליים של האסיר בתחומים השונים.

שר הרווחה ידווח לממשלה מדי שנה על התקדמות יישום ההמלצות הנזכרות בסעיף זה.

#### **9. צדק מאחה**

להטיל על שר המשפטים לבצע בחינה של הטמעת הליכי צדק מאחה בשלבי ההליך הפלילי ונשיאת העונש; לצורך כך יתקשר משרד המשפטים עם גורם חיצוני שיסייע בבחינה האמורה, לפי כל דין.

#### **10. הקמת צוות יישום**

**א.** להטיל על שר המשפטים, השר לביטחון הפנים, שר הרווחה, שר האוצר והמנהל הכללי של משרד ראש הממשלה, להביא לאישור הממשלה בתוך 120 ימים, תכנית

רב-שנתית ליישום המלצות הדו"ח המפורטות להלן (להלן – תכנית היישום).  
תכנית היישום תכלול אבני דרך לביצוע ההמלצות שבדו"ח, ובכלל זה לוחות  
זמנים, היבטים תקציביים, יעדים מדידים, ומנגנון מעקב ובקרה על תכנית  
היישום. כמו-כן תכנית היישום תכלול מנגנונים שמטרתם להביא לכך שיישום  
המלצות הדו"ח יתרום לצמצום היקף השימוש בכליאה, באמצעות הגברת  
השימוש בחלופות מעצר ובחלופות מאסר, במקרים המתאימים ותוך שימור  
תכליותיהם, ולא להרחבת רשת, לרבות באמצעות קביעת יעדים מדידים במקרים  
המתאימים.

ב. להקים צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית היישום (להלן – צוות היישום) אשר יורכב  
מהנציגים הבאים:

נציג משרד ראש הממשלה;

נציג שר הרווחה

נציג השר לביטחון הפנים;

נציגי שר המשפטים;

נציג אגף התקציבים במשרד האוצר.

נוסף על הנציגים האמורים, ישתתפו בדיונים לגיבוש ההמלצות גם נציגי  
פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, הנהלת בתי המשפט, שירות בתי הסוהר,  
הרשות לשיקום האסיר, הסניגוריה הציבורית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה  
וכן כל משרד אחר בהתאם לנושא הנדון.

ג. תכנית היישום תתייחס לנושאים הבאים:

1. **עונש של משמורת בקהילה** (להלן – מש"ק) – קידום גיבושה של תשתית  
ארגונית להפעלת עונש המש"ק בהתאם למתווה שייקבע בגיבוש תזכיר החוק  
לפי סעיף 2 להחלטה זו, ובין היתר בנושאים: ניהול מערך המש"ק, העמדת  
אמצעי פיקוח טכנולוגי מתאים והפעלת מנגנון פיקוח טכנולוגי על מפקחים,  
וכן מתן מענים טיפוליים מותאמים לכל מפקח על ידי שירות המבחן  
למבוגרים, בהתאם למתווה אשר פורט בדו"ח.

2. **חלופות מעצר** - אופן הקמתן של מסגרות באחריות שירות המבחן למבוגרים,  
אשר יאפשרו שחרור ממעצר בתנאים מגבילים של נאשמים אשר אין די  
במסגרות הקיימות כיום כדי להוות חלופת מעצר בעניינם, בהתאם לפירוט  
בדו"ח, כמו-גם בחינת הצורך בחלופות מעצר נוספות.

3. **חלופת מעצר במסגרות פרטיות:**

א. המלצה בדבר המשרד האחראי על הקמה והפעלה של מערך פיקוח  
על מסגרות פרטיות היכולות לשמש כחלופת מעצר למטרות ובמתווה  
המפורטים בדו"ח, כמסגרות הלנתיות לאסירים משוחררים על  
תנאי, ואף כמסגרת לנשיאת עונש של משמורת בקהילה, במקרים

המתאימים, וגיבוש מתווה לפיקוח כאמור. המלצה זו תוגש לאישור הממשלה בתוך 30 ימים.

ב. לאחר קביעת המשרד האחראי כאמור בסעיף (א), יפעל צוות משנה של צוות היישום, ויהיו חברים בו גם נציגי המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר, משרד הרווחה, משרד המשפטים, משרת ישראל, פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, שירות בתי הסוהר ושירות המבחן למבוגרים, לגיבוש תנאי סף לפעילות המסגרות הפרטיות האמורות, ומתווה לפיקוח ממשלתי על פעילותן, וכן לקידום גיבוש מודל לתקצוב ממשלתי של מסגרות אלה, באופן שנועד להבטיח עמידה בתנאים נאותים בסטנדרט הנדרש, וכן נועד להבטיח כי ניתן יהיה לקלוט בהן את כלל הנאשמים שימצאו מתאימים לחלופה מסוג זה ושאינן להם חלופה אחרת, גם אם ידם אינה משגת.

#### 4. היערכות לחזרה לקהילה לאחר שחרור ממאסר:

א. גיבוש תכנית להקמה והרחבה של "בתי שיקום" בשירות בתי הסוהר, או התאמה של מתקני כליאה ייעודיים, כך שידמו במידה רבה חיים בקהילה כמפורט בדו"ח.

ב. בחינת הצורך במחקר משותף לשירות בתי הסוהר ולרשות לשיקום האסיר לבחינת האפקטיביות של תכניות שיקום קצרות-מועד, לאסירים בעלי יתרת מאסר קצרה ותקופת תנאי קצרה. תוצאות המחקר יהוו בסיס להחלטה לגבי המשך פיתוח תכניות שיקום קצרות-מועד בשירות בתי הסוהר וברשות לשיקום האסיר.

#### 5. שחרור על תנאי ממאסר:

א. גיבוש מתווה להקמתם והרחבתם של הוסטלים באחריות הרשות לשיקום האסיר, בהתאם למתווה המפורט בדו"ח. גיבוש תכנית היישום באשר להקמת הוסטלים אלה ייעשה על-ידי צוות משנה של צוות היישום, ויהיה חבר בו גם נציג הרשות לשיקום האסיר.

ב. גיבוש מתווה להרחבה ולהגברת אפקטיביות דיוני המעקב בוועדות השחרורים לגבי אסירים ששחררו על תנאי מיתרת ריצוי מאסרם ובכלל זאת גיבוש מתווה לפיילוט בנושא אופן עריכת דיוני מעקב, וזאת על-ידי צוות משנה של צוות היישום, בראשות נציג מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ויהיו חברים בו גם נציגי פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, הנהלת בתי המשפט והרשות לשיקום האסיר.

6. בחינת ההתכנות להקמת מסד נתונים: המלצה בדבר ההתכנות להקמת מסד נתונים קבוע אשר יתעדכן באופן שוטף, לצורך גיבוש מדיניות מבוססת נתונים ולקידום מחקרי מדיניות בתחום שיקום אסירים. בפרט יבחן הצוות



ויגבש המלצות בדבר ההתכנות המשפטית, המקצועית והטכנולוגית, ההיבטים השונים הנוגעים לתפעול, סוג ואיכות המידע שיכלול מסד הנתונים, אופן העברת המידע מכלל הגופים הרלוונטיים המחזיקים בנתונים על-פי הדין, הנהלים והכללים הנהוגים במאגרי המידע לצורך שמירה על פרטיות, סודיות, ושימוש ראוי במידע, השימושים שניתן יהיה לעשות במידע וגוף אחראי המחזיק במסד הנתונים.

7. **מחקר מלווה לתוכנית היישום:** צוות היישום ייצא במחקר אשר ילווה את יישום ההמלצות הנוגעות לקידום עונש של משמורת בקהילה ולחלופות המעצר במסגרות פרטיות, לאחר שאלה יתחילו לפעול, במטרה לבחון את היקף ואופי השימוש בחלופות אלה, והאם היה בהן כדי להחליף מעצרים ומאסרים מאחורי סורג ובריא, וכן אופן הפעלת שיקול הדעת של בתי המשפט בהפניית נאשמים לחלופות אלה. שאלות המחקר בנוגע לעונש של משמורת בקהילה ולחלופות מעצר במסגרות פרטיות יגובשו בהסכמת משרד המשפטים ובהובלתו. כמו כן יתקיים מחקר לגבי שיעורי הרצידיביזם בקרב עצורים ואסירים ששולבו במסגרת ההוסטלים שהוקמו בהתאם להחלטה זו, בהשוואה לשיעורי הרצידיביזם בקרב עצורים ואסירים אחרים, בין ששולבו במסגרת טיפולית אחרת ובין שלא שולבו במסגרת טיפולית מחוץ לבית הסוהר כלל. תכנית היישום תתייחס להסדרת אופי המחקרים ודרך הביצוע, הגופים האמונים עליהם ומשך המחקר.

#### 11. הסדרת התקציבים הדרושים להחלטה

יובהר כי כל הוצאה הכרוכה ביישום תכניות והמלצות לפי החלטה זו מותנית בקבלת החלטת ממשלה פרטנית אשר תאשר את הפעולות המאזנות הנדרשות לצורך מימון העלויות הכרוכות בהן, אלא אם נכתב במפורש אחרת בהחלטה זו.

## דברי הסבר

### רקע כללי

ביום 11.8.2016 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1840 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (להלן – "**החלטה 1840**"). במסגרת החלטה זו אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן – "**הוועדה**" או "**ועדת דורנר**"). ועדת דורנר מונתה על ידי הממשלה ה-32 בהחלטת הממשלה מס' 3767 מיום 23 באוקטובר 2011. המלצות הוועדה פורטו בדו"ח הסופי שהגישה בחודש נובמבר 2015. בדו"ח זה הומלץ, בין היתר, לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים שבהם המאסר אינו הכרחי לשם הגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה להמשיך ולבצע עבירות, וכן כי יש להתחשב באפקט הקרימינוגני של המאסר ולפעול להרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה.

בהחלטה 1840, פורטו צעדים שונים שהממשלה החליטה לנקוט במטרה לייעל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל. זאת, מתוך ראייה כוללת ובמטרה לנצל בצורה מיטבית את ההוצאה הציבורית לצורך מניעת עבריינות, הפחתת היקפי תופעת הפשיעה והפחתת העלויות הנובעות כתוצאה מפשיעה. בכלל זה הוצעו כלים שנועדו לסייע בטיפול בעבריינים שנגזר דינם, ענישתם ושיקומם כדי להביא לצמצום העבריינות בהתחשב, בין היתר, בהיבטים חברתיים וכלכליים. בנוסף, החליטה הממשלה על הקמת צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), "אשר יבחן אפשרויות ענישה נוספות בדומה למדינות המפותחות בעולם" (להלן – "**הצוות**" או "**צוות חלופות מאסר**").

בדיוני הצוות השתתפו נציגי משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד הרווחה, משרד האוצר, הרשות לשיקום האסיר, ונציג אקדמיה. הצוות קיים 39 ישיבות, נפגש עם מומחים שונים, ואף ביקר במדינות נוספות במטרה ללמוד מניסיון בתחום הפעלת חלופות ענישה במודלים שונים.

בחודש יולי 2021 הוגש לממשלה דו"ח הצוות (להלן – "**דו"ח צוות חלופות מאסר**"). המלצות הצוות נוגעות הן ליצירת חלופות עונשיות חדשות, הן להיבטים נוספים הנוגעים לשלבים שונים של ההליך הפלילי ונשיאת העונש – מהמעצר ועד השחרור מהמאסר. זאת, במטרה לקדם תפיסה כלל מערכתית ורחבה ככל האפשר של הרשויות המעורבות בהליך הפלילי, במסגרת מילוי תפקידיהן ולהביא לשיפור המנגנונים הקיימים לכל אורך ההליך. מהלכים אלה יש בהם כדי להביא לצמצום הכליאה מאחורי סורג ובריאח כאשר הדבר אינו הכרחי, להבטיח קליטה ושילוב מחדש בקהילה של עוברי חוק ולמנוע, ככל האפשר, הישנות של עבירות.

צמצום השימוש בכליאה, באותם מקרים שבהם ניתן להשיג את תכליות הענישה בדרכים הולמות אחרות, עשוי לסייע בהמשך הדרך גם בהתמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הסוהר



ובעמידת המדינה בהתחייבותה לספק את שטח המחיה המזערי לפי דין לכל עצור ואסיר, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 1892/14.

בהחלטה זו מוצע, כי הממשלה תאמץ את המלצות צוות חלופות מאסר ותפעל לקידומן על-מנת להביא לטיוב מדיניות הענישה והליכי הטיפול והשיקום ביחס לעוברי חוק. זאת, באמצעות מספר מהלכים:

1. קידום תיקון חקיקה אשר יוסיף לדרכי הענישה המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977 אמצעי ענישה חדש – **משמורת בקהילה**. העונש של משמורת בקהילה יהווה תחליף לעונש מאסר שירוצה בבית סוהר, במקרים שיימצאו מתאימים לכך ובתנאים שייקבעו לעניין זה, תחת פיקוח טכנולוגי. במסגרת עונש זה תוגבל חירותו של הנידון על-ידי מגבלות גיאוגרפיות שעיקרן איסור על יציאתו מן הבית (או ממקום הפיקוח שייקבע). לצד זאת, תותר יציאתו לשם השתתפות בתוכניות או במסגרות אחרות, כגון תוכנית טיפולית במסגרת צו מבחן, ריצוי עונש של של שירות לתועלת הציבור (של"צ), וכיוצא בזה. במקרים שיימצאו מתאימים לכך, יותר גם שילוב עבודה בחלק משעות היום. בית המשפט יקבע בגזר הדין את כלל רכיבי העונש, לרבות תקופת המשמורת בקהילה. יובהר כי משמורת בקהילה עשויה להיות אמצעי ענישה לנאשמים שלא נשקפת מהם מסוכנות גבוהה, ושביצעו עבירות ברמת חומרה נמוכה-בינונית, שבגין נגזרים כיום עונשי מאסר בפועל לתקופות של עד כשנה, או מעט מעבר לכך. שימוש בענישה זו יאפשר להגשים את התכלית הגמולית של העונש תוך ייתור המחירים המשמעותיים הכרוכים בשהות במאסר מאחורי סורג וברית, הן מבחינת האסיר הן מבחינת החברה, ואף צמצום של היקפי הכליאה. עונש זה מתאים לנאשמים שעשויים להיתרם מהשתתפות במסגרות טיפוליות ומשילוב מפוקח במסגרות מתאימות נוספות, שיסייעו להם בחזרה לאורח חיים נורמטיבי עם סיום נשיאת עונשם, ואשר יש חשיבות להימנעות ממאסרם בבית סוהר באופן שיעלה את רמת חשיפתם לדפוסים ולנורמות עברייניות; 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; כמו-גם לנאשמים שיש חשיבות לשמירת הקשר שלהם עם אנשים ומסגרות נוספות בקהילה, דוגמת נאשמות שהן אימהות לילדים קטנים, במקרים המתאימים. עונש זה אינו מתאים לנאשמים בעלי התמכרות פעילה או בעיות נפשיות שאינן מטופלות. עבודת המטה לגיבוש תזכיר חוק בעניין זה מצויה בעיצומה.

2. יישום המלצות שתכליתן **טיוב וחיזוק הרצף הטיפולי בעובר החוק** באמצעות חיזוק שיתוף הפעולה המקצועי בין גופי התקון השונים. בשלביו השונים של ההליך הפלילי והנשיאה בעונש, האחריות להיבטים הטיפוליים הנוגעים לעובר החוק מתחלקת בין כמה גופים: שירות המבחן בשלב שבו טרם נגזר דינו של הנאשם, חטיבת התקון בשירות בתי הסוהר בתקופת נשיאת עונש המאסר, והרשות לשיקום האסיר בשלב השחרור על-תנאי ממאסר או בשלב שאחרי השחרור ממאסר. על-מנת למצות את פוטנציאל השיקום של עובר החוק באמצעות הבניה ושיפור של רצף תהליכי הטיפול והשיקום, לצד שמירת האוטונומיה המקצועית של כל אחד מן הגופים, יש חשיבות



למנגנוני העברת מידע אפקטיביים, מתואמים ומהירים (כך, למשל, בשלב דיוני המעצר, העצור מוחזק בידי שירות בתי הסוהר, אך התסקיר בעניינו נערך בידי קצין המבחן של שירות המבחן בנוגע לאפשרות לחלופת מעצר. בדומה לכך, גם התסקיר לעונש נערך על ידי גורמי שירות המבחן, בעוד האחריות הטיפולית לאסיר השוהה בבית הסוהר היא בידי גורמי הטיפול בשירות בתי הסוהר). יש אפוא חשיבות לשיפור ערוצי העברת המידע הרלוונטי בין גופי התקון לכל אורך שלבי ההליך, במטרה להבטיח כי כל אחד מהם נותן מענה מיטבי לעובר החוק, על בסיס המידע הקיים בעניינו, ותוך שמירת רצף טיפולי במעבר בין המסגרות השונות. לפיכך, יש להבטיח כי מתקיימת תקשורת מקצועית רציפה ויעילה בין הגופים, תוך תיאום מקצועי. מוצע אפוא לפעול ליישום ההמלצות בדו"ח הצוות באשר לשיפור מנגנוני העברת מידע בין הגופים הנושאים באחריות טיפולית לעובר החוק ויצירת רצף במעברים ביניהם.

עוד מוצע להקים פורומים משותפים לגופי התקון במסגרת העבודה השוטפת – **ועדת היגוי מקצועית בין-משרדית** – **"ועדת תקון"**, במתכונת של ועדה מתמדת, אשר מטרתה להבנות תהליכי עבודה משותפים בין גופי התקון, ולהבטיח שיתוף פעולה מתמשך וגיבוש תפיסה מקצועית משותפת וקוהרנטית, וכן **הקמת פורומים מקצועיים משותפים נוספים**, על-פי תחומי התמחות בסוגי עבירות או סוגי עבריינים, הכל כמפורט בדו"ח.

3. קידום פעולות שיאפשרו **הרחבת השימוש בחלופות מעצר**. זאת, בשים לב לכך שהמחירים האישיים, החברתיים והכלכליים של הכליאה נוגעים גם לתקופת המעצר. בנוסף, קיימת טענה כי במקרים גבוליים, שבהם ניתן היה לשקול חלופת מעצר, עצם מעצרו של נאשם עד תום ההליכים, מעלה את הסיכוי שייגזר עליו בהמשך עונש מאסר בפועל, ככל שיורשע, והוא עשוי אף להשפיע על משך המאסר שייגזר עליו. בהקשר זה מוצע להמשיך ולקדם מסגרת שתוכל לשמש כחלופת מעצר עבור נאשמים, בעלי צרכים טיפוליים מגוונים או נאשמים הזקוקים לתמיכה וסיוע בהשתלבות בקהילה. ההחלטה על הקמתה של מסגרת כאמור התקבלה במסגרת תכנית יישום שגובשה בהמשך לסעיף 3.ג. להחלטת ממשלה מס' 3595 מיום 25.2.2022 בעניין "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר" (להלן: **החלטה 3595**), ואף ניתנה הקצאה תקציבית לעניין זה.

4. יישום המלצות **שתכליתן שיפור וטיוב ההיערכות לחזרה לקהילה לאחר השחרור ממאסר**, לרבות במסגרת שחרור על-תנאי ממאסר. ראשית, מוצע לבחון את תנאי הסף לשילובם של אסירים במסגרת בתי השיקום של שירות בתי הסוהר – מדובר במסגרות המאפשרות מעבר הדרגתי מבית הסוהר לחיים בקהילה. מוצע לערוך בחינה של הקריטריונים לשילוב אסירים במסגרות אלה, על מנת להרחיב את אוכלוסיית האסירים שניתן יהיה לשלב במתקנים אלה. עוד מוצע לפעול לגיבוש נוהל משותף לשירות בתי הסוהר ולרשות לשיקום האסיר לשם הכנה מוקדמת של אסירים, כבר משלבים מוקדמים של ריצוי העונש, לקראת שחרורם ממאסר וחזרתם לקהילה. במסגרת זו המטרה היא לערוך בחינה מקיפה של צרכי האסיר במגוון היבטים – טיפוליים, משפטיים, רפואיים, תעסוקתיים וכיו"ב – ולגבש, בשיתוף עם האסיר

תכנית הכנה לשחרור אשר תכלול התאמה של הליכי השיקום בעודו של האסיר בשירות בתי הסוהר והתאמת תכניות טיפול וסיוע מותאמות לצרכיו. כן יגובש מתווה לפיילוט אשר יופעל בשלב הראשון במספר בתי סוהר ותכליתו טיוב המתווה המתואר להכנת האסיר לשחרור מן המאסר.

עוד מוצע להמשך ולקדם צעדים שהוחלט עליהם במסגרת מתווה שגובש בהתאם להחלטה 3595 ולהקצאה התקציבית שניתנה מכוחה, ובכלל זאת המשך הקמתם והרחבתם של הוסטלים שבאחריות הרשות לשיקום האסיר ומתן ליווי סוציאלי צמוד לכל אסיר בתקופת שחרור על-תנאי ממאסר, על מנת להביא לשיפור המענים הטיפוליים לאסירים משוחררים שבטיפול ובפיקוחה של הרשות לשיקום האסיר. לעניין הקמת הוסטל לאסירים משוחררים בעלי רקע נפשי יתקיים שיח משותף עם משרד הבריאות לבחינת קידום הקמת המסגרת ואפיונה, במסגרת זו ייבחן מי האוכלוסיה הרלוונטית והאם נדרשת מעורבות משרד הבריאות.

5. עוד מוצע לקבוע, כי יחלו תהליכים לבחינת האפשרות להטמעת הליכי צדק מאחרי בשלבים השונים של ההליך הפלילי או לאחר סיומו בתקופת ריצוי העונש. זאת, בהתאם להתייחסות לנושא זה בדו"ח צוות חלופות מאסר, ובדו"ח ועדת ברלינר – הוועדה הבינמשרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי (דצמבר 2019), ובשים לב לתועלות הרבות הכרוכות בהשתתפות בהליכים אלו הן עבור נפגע העבירה הן עבור הפוגע, כמפורט בדו"חות האמורים.

6. בדו"ח הצוות נכללות מספר המלצות משמעותיות אשר יישומן מצריך שילוב זרועות ממשלתי, בחינת היבטים רבים של יישום ההמלצות וההיערכות הארגונית הנדרשת לגביהן, והבניית תהליכים מתואמים בין גורמי הממשלה. לשם קידום יישומן של המלצות אלה מוצע להטיל על השרים הרלוונטיים לגבש, בתוך 120 ימים ובאמצעות **צוות יישום** בין-משרדי, תכנית יישום מפורטת אשר תתייחס למכלול ההיבטים הנדרשים לשם יישום ההמלצות, לרבות לוחות זמנים, היבטים תקציביים, מעקב ובקרה על ביצוע תכנית היישום, ועוד. מוצע כי תכנית היישום תובא על-ידי השרים לאישור הממשלה. בין היתר תתייחס תכנית היישום לגיבוש התשתית הארגונית להפעלת העונש של משמורת בקהילה, בו מעורבים מספר גורמים ממשלתיים; ליישום המלצות צוות חלופות מאסר באשר להקמת מסגרות שישמשו כחלופות מעצר, וזאת בהתאם לפירוט שבדו"ח הצוות – ובכלל זה המלצות בעניין קידום מסגרות מותאמות עבור עוברי חוק מהחברה הערבית, נאשמים בעלי מוגבלויות או קשיים נפשיים, ונשים המתמודדות עם קשיים מיוחדים ברמת תפקוד נמוכה, ואשר אין בנמצא מסגרות המתאימות לצרכיהן; הקמת מערך לפיקוח על מסגרות פרטיות אשר יכולות לשמש כחלופות מעצר, כמסגרת הלנתית לאסירים משוחררים על-תנאי ממאסר ובמקרים מתאימים כמסגרת מתאימה לנשיאה בעונש של משמורת בקהילה. במסגרת זו מוצע לגבש גם תנאי סף לפעילותן של מסגרות כאמור, ואף לגבש מודל תקצוב ממשלתי, אשר יבטיחו הן תנאי מחיה נאותים במסגרות אלה וכן יאפשרו שחרור למסגרות אלה של אסירים המתאימים לשחרור למסגרת כאמור שאין להם חלופה אחרת.



תכנית היישום אמורה להתייחס אף לגיבוש תכנית להקמה והרחבה של בתי שיקום בשירות בתי הסוהר, וכן של הוסטלים באחריות הרשות לשיקום האסיר בהתאם להמלצות שבדו"ח הצוות באשר למסגרות שיש בהן חסר ואשר יתנו מענה לאוכלוסיות ייעודיות, דוגמת אסירים משוחררים על-תנאי מהחברה הערבית, נשים ברמת תפקוד נמוכה המתמודדות עם קשיים מיוחדים, ואסירים משוחררים על-תנאי שהם פגועי נפש, הכל כמפורט בדו"ח הצוות. מסגרות כאמור יש בהן כדי להבטיח הליך מדורג, מלווה ומפוקח של חזרת האסיר לקהילה ולתרום להשתלבותו בה.

כמהלך משלים לפעולות לטיוב ההיערכות לשחרור ממאסר ולשילובו של האסיר בקהילה לאחר שחרור, מוצע כי צוות היישום אף יגבש מתווה אשר יאפשר טיוב של "דיוני מעקב" שמקימות ועדות השחרורים לאסירים משוחררים על תנאי, ומיצוי הפוטנציאל של דיונים אלה לשמש ככלי משמעותי ואפקטיבי בתקופת השחרור על תנאי באמצעות ליווי ופיקוח משמעותיים יותר על האסיר בתקופה זו, במטרה לשפר את סיכוייו לעמוד בתנאי השחרור ולהשתלב באופן מוצלח בחזרה בקהילה. מוצע גם שצוות היישום יבחן את ההיתכנות להקים מסד נתונים קבוע לצורך גיבוש מדיניות מבוססת נתונים ולקידום מחקרי מדיניות בתחום שיקום אסירים.

בהתאם למוצע, תוכנית היישום תלווה במחקר אשר יאפשר ללמוד על אופן יישום ההמלצות ולטייב את הצעדים הננקטים לצורך הגשמת המטרות המפורטות.

7. **בתי משפט קהילתיים** – מוצע להרחיב את פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים בישראל. אמנם, מהלך זה אינו נכלל תחת המלצות צוות חלופות מאסר, אך הוא משתלב בתכליתן לפתח ולשפר את מדיניות הענישה, לייעל ולתרום להליכי החזרה לחברה, כמו גם לצמצם את שיעור הפשיעה החוזרת.

הפיילוט של בית משפט קהילתי מבוסס על התפיסה של "בתי משפט פותרי בעיות", אשר אומצה בשנים האחרונות במקומות רבים בארה"ב ובמדינות נוספות. הנחת היסוד של תפיסה זו היא שחלק ניכר מההתנהגות העבריינית החוזרת (רצידיביזם) הוא סימפטום לבעיות עומק חברתיות, אישיות וכלכליות. בהעדר טיפול בבעיות אלה, העבריינות תחזור ותתבצע. כפועל יוצא, על פי תפיסה זו, על ההתמודדות עם תופעת הפשיעה החוזרת לכלול פתרונות מערכתיים, במסגרתם יש לספק טיפול מקיף ומערכתי בשיתוף הקהילה וגורמים טיפוליים בקהילה לבעיות העומדות בבסיס ביצוע עבירות, בפיקוח בית משפט, ואין להסתפק בטיפול בסימפטום בלבד באמצעות ענישה סטנדרטית. בהתאם, תכלית ההפניה של נאשמים לבית משפט קהילתי היא לשקדם, למנוע הישנות ביצוע עבירות ולמנוע את תופעת "הדלת המסתובבת" הבאה לידי ביטוי במאסרים חוזרים ונשנים.

בנובמבר 2014, החלה לפעול "תוכנית ניסיונית" (פיילוט) של בתי משפט קהילתיים בישראל. תכנית זו הופעלה במטרה לצמצם את תופעת הפשיעה החוזרת על-ידי שיקום עוברי חוק בקהילה, בפיקוח שיפוטי הדוק, כתחליף לעונשי מאסר קצרים. במסגרת

ההליך הפלילי הקהילתי, נבנית לכל נאשם תוכנית אשר ממוקדת בפתרון הבעיות אשר הביאו אותו לבצע עבירות. בית המשפט מפקח על התקדמות הנאשם בתוכנית שגובשה לו, על שלביה השונים, כך שאם בסופו של יום יעמוד הנאשם בתוכנית שגובשה לו, ככלל לא יוטל עליו עונש מאסר בפועל במסגרת גזר הדין שיוטל עליו.

בהחלטה 1840 הוחלט על הרחבת הפיילוט של בתי המשפט הקהילתיים במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר, כך שיפעלו ששה בתי משפט קהילתיים בישראל. בהתאם לכך, ובהתאם להחלטה 3595, עד היום הוקמו ששה בתי משפט קהילתיים, בכל מחוזות השיפוט בישראל: בבאר שבע, ברמלה, בתל אביב, בנצרת, בחיפה ובירושלים.

על כן, מוצע להמשיך ולהרחיב בהדרגה את פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים כהמשך להחלטות הממשלה הקודמות, כך שבשלב הראשון, במהלך שנת 2022 יוקמו שני בתי משפט קהילתיים נוספים בעכו ובכפר סבא, ומכסת המשתתפים בבית המשפט הקהילתי בירושלים תגדל. בשלב השני, מוצע כי תגובש תוכנית להרחבת פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים החל משנת 2023, כך שכלל הניתן תיווצר פריסה ארצית ושוויונית של בתי משפט אלה, בכפוף לאישור המסגרות התקציביות שיוקצו לתוכנית בחוק התקציב לשנת 2023, ככל שיוקצו, או לאחר החלטת ממשלה פרטנית בנושא. המטרה היא שבכך יורחב מספר הנאשמים אשר ייטלו חלק בתכניות השיקום המוצעות בבתי משפט אלו.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

מטרת ההחלטה להביא לצמצום השימוש במעצרים ובמאסרים במקרים המתאימים, לטייב את תהליכי השיקום של עוברי חוק ולהפחית את שיעור העבריינות החוזרת. ליישום ההחלטה צפויות להיות על כן השלכות כלכליות חיוביות, אף שלא ניתן לאומדן בשלב זה.

### תקציב

1. משימות כמפורט בסעיפים 6 ו-8 לנוסח ההצעה תוקצבו במסגרת תכנית היישום לפי החלטה 3595.
2. המקורות התקציביים ליישום סעיף 3(א) לנוסח ההצעה יוקצו על ידי המשרדים המפורטים בסעיף זה, ממקורותיהם, כאמור בהצעת ההחלטה.
3. המקורות התקציביים ליישום סעיף 9 לנוסח ההצעה יוקצו על ידי משרד המשפטים, ממקורותיו.
4. תכנית היישום שתגובש לפי סעיף 10 לנוסח ההצעה והעלויות התקציביות שיהיו כרוכות בה, יובאו בהמשך לאישור הממשלה את הפעולות המאזנות הנדרשות לצורך מימון עלויות אלה, כאמור בהצעת ההחלטה.



5. המקורות התקציביים ליישום יתר סעיפי ההחלטה מותנים בקבלת החלטת ממשלה אשר תאשר את הפעולות המאזנות הנדרשות למימון העלויות הכרוכות בהן, כאמור בהצעת ההחלטה.

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין להצעה השפעה על מצבת כוח האדם.

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

ראש הממשלה תומך בהצעת ההחלטה  
שר הרווחה והביטחון החברתי תומך בהצעת ההחלטה  
השר לביטחון הפנים תומך בהצעת ההחלטה  
שר הבריאות בהצעת ההחלטה

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

1. החלטה מס' 1840 מיום 11.5.2016 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל"
2. החלטה מס' 3595 מיום 25.2.2018 בנושא "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר"
3. החלטה מס' 291 מיום 2.8.2020 בנושא "הגדלת היצע מקומות הכליאה ומרחב המחיה בבתי הסוהר, קידום חלופות כליאה, שיקום אסירים ותיקון החלטת ממשלה"

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

אין מניעה משפטית באישור ההצעה. מצ"ב חוות דעת משפטית.

#### סיווגים

סיווג ראשי: 05ממשלתי

תחום פעולה עיקרי: 07אכיפת החוק

מוגש על ידי שר המשפטים

י"ז באייר התשפ"ב

18 במאי 2022



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה

### נושא הצעת ההחלטה:

אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר

### תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (להלן - **החלטה 1840**) אימצה הממשלה את עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן - **ועדת דורנר**), אשר מונתה על ידי הממשלה ה-32 בהחלטת הממשלה מס' 3767 מיום 23 באוקטובר 2011. בדו"ח זה הומלץ, בין היתר, לפעול לצמצום השימוש במאסרים במקרים בהם המאסר אינו הכרחי להגבלת יכולת של עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה גבוהה להמשיך ולבצע עבירות, כי יש להתחשב באפקט הקרימינווגי של המאסר ולפעול להרחבת השימוש בעונשים זולים יותר ויעילים יותר העומדים בעקרון ההלימה.

בהחלטה 1840 פורטו צעדים שונים שהממשלה החליטה לנקוט במטרה לייעל את תחום הענישה ושיקום האסירים בישראל. כמו כן, החליטה הממשלה על הקמת צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), "אשר יבחן אפשרויות ענישה נוספות בדומה למדינות המפותחות בעולם" (להלן - **הצוות או צוות חלופות מאסר**). בדיוני הצוות השתתפו נציגי משרד המשפטים, פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, משרד הרווחה, משרד האוצר, הרשות לשיקום האסיר, ונציג אקדמיה.

בחודש יולי 2021 הוגש לממשלה דו"ח הצוות (להלן - **דו"ח צוות חלופות מאסר**). המלצות הצוות נוגעות הן ליצירת חלופות עונשיות חדשות, הן להיבטים נוספים הנוגעים לשלבים שונים של ההליך הפלילי ונשיאת העונש - מהמעצר ועד השחרור מהמאסר. צמצום השימוש בכליאה, באותם מקרים בהם ניתן להשיג את תכליות הענישה בדרכים הולמות אחרות, עשוי לסייע בהמשך הדרך גם בהתמודדות עם בעיית הצפיפות בבתי הכלא ובעמידת המדינה בהתחייבותה לספק את שטח המחיה המזערי לפי דין לכל עצור ואסיר, בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון בבג"ץ 1892/14.

בהחלטה זו מוצע כי הממשלה תאמץ את המלצות צוות חלופות מאסר ותפעל לקידומן על-מנת להביא לטיוב מדיניות הענישה והליכי הטיפול והשיקום ביחס לעוברי חוק. זאת, באמצעות מספר מהלכים:

1. קידום תיקון חקיקה אשר יוסיף לדרכי הענישה המנויות בחוק העונשין, התשל"ז-1977 אמצעי ענישה חדש - **משמורת בקהילה**. העונש של משמורת בקהילה יהווה תחליף לעונש מאסר שירוצה בבית סוהר, במקרים שיימצאו מתאימים לכך ובתנאים שייקבעו לעניין זה, תחת פיקוח טכנולוגי.
2. יישום המלצות שתכליתן **טיוב וחיזוק הרצף הטיפולי בעובר החוק** באמצעות חיזוק שיתוף הפעולה המקצועי בין גופי התקון השונים. מוצע לפעול ליישום ההמלצות בדו"ח הצוות באשר לשיפור מנגנוני



העברת מידע בין הגופים הנושאים באחריות טיפולית לעובר החוק ויצירת רצף במעברים ביניהם, באופן שיאפשר שמירה על המשכיות וטיוב המענה המקצועי בתחומים אלה. כמו כן, מוצע להקים פורומים משותפים לגופי התקון במסגרת העבודה השוטפת – **ועדת היגוי מקצועית בין-משרדית** – **"ועדת תקון"**, במתכונת של ועדה מתמדת, אשר מטרתה להבנות תהליכי עבודה משותפים בין גופי התקון, ולהבטיח שיתוף פעולה מתמשך וגיבוש תפיסה מקצועית משותפת וקוהרנטית, וכן הקמת פורומים מקצועיים משותפים נוספים, על-פי תחומי התמחות בסוגי עבירות או סוגי עבריינים, הכל כמפורט בגוף הדו"ח.

3. קידום פעולות שיאפשרו **הרחבת השימוש בחלופות מעצר** – בהקשר זה מוצע להמשיך ולקדם מסגרת שתוכל לשמש כחלופת מעצר עבור נאשמים, בעלי צרכים טיפוליים מגוונים או נאשמים הזקוקים לתמיכה וסיוע בהשתלבות בקהילה (החלטתה על הקמתה של מסגרת כאמור התקבלה במסגרת תכנית יישום שגובשה בהמשך לסעיף 3.ג. להחלטת ממשלה מס' 3595 מיום 25.2.2022 בעניין "שדרוג מערך הכליאה והרחבת מרחב המחיה בבתי הסוהר" (להלן: **החלטה 3595**), ואף ניתנה הקצאה תקציבית לעניין זה).

4. יישום המלצות **שתכליתן שיפור וטיוב ההיערכות לחזרה לקהילה לאחר השחרור ממאסר**, לרבות במסגרת שחרור על-תנאי ממאסר. ראשית, מוצע לבחון את תנאי הסף לשילובם של אסירים במסגרת בתי השיקום של שירות בתי הסוהר, על מנת להרחיב את אוכלוסיית האסירים שניתן יהיה לשלב במתקנים אלה – מדובר במסגרות המאפשרות מעבר הדרגתי מבית הכלא לחיים בקהילה. עוד מוצע לפעול לגיבוש נוהל משותף לשירות בתי הסוהר ולרשות לשיקום האסיר לשם הכנה מוקדמת של אסירים, כבר משלבים מוקדמים של ריצוי העונש, לקראת שחרורם ממאסר וחזרתם לקהילה. מוצע בנוסף להמשיך ולקדם צעדים שהוחלט עליהם במסגרת מתווה שגובש בהתאם להחלטה 3595 ולהקצאה התקציבית שניתנה מכוחה, ובכלל זאת המשך הקמתם והרחבתם של הוסטלים שבאחריות הרשות לשיקום האסיר ומתן ליווי סוציאלי צמוד לכל אסיר בתקופת שחרור על-תנאי ממאסר, על מנת להביא לשיפור המענים הטיפוליים לאסירים משוחררים שבטיפולם ובפיקוחה של הרשות לשיקום האסיר.

5. מוצע גם להתחיל לקיים בחינה של הטמעת הליכי צדק מאחז בשלבי ההליך הפלילי ונשיאת העונש.

6. בדו"ח הצוות נכללות מספר המלצות משמעותיות אשר יישומן מצריך שילוב זרועות ממשלתי, בחינת היבטים רבים של יישום ההמלצות וההיערכות הארגונית הנדרשת לגביהן, והבניית תהליכים מתואמים בין גורמי הממשלה. לשם קידום יישומן של המלצות אלה מוצע להטיל על השרים הרלוונטיים לגבש, בתוך 120 ימים ובאמצעות **צוות יישום בין-משרדי**, תכנית יישום מפורטת שתתייחס למכלול ההיבטים הנדרשים לשם יישום ההמלצות, לרבות לוחות זמנים, היבטים תקציביים, מעקב ובקרה על ביצוע תכנית היישום, ועוד. מוצע כי תכנית היישום תובא על-ידי השרים לאישור הממשלה. בין יתר הנושאים בהם תעסוק תכנית היישום: גיבוש התשתית הארגונית להפעלת העונש של משמורת בקהילה, בו מעורבים מספר גורמים ממשלתיים; המלצות הצוות באשר להקמת מסגרות שימשו כחלופות מעצר, וזאת בהתאם לפירוט שבדו"ח, ובכלל זה המלצות בעניין קידום מסגרות מותאמות עבור עוברי חוק מהחברה הערבית, נאשמים בעלי מוגבלויות או קשיים נפשיים, ונשים המתמודדות עם קשיים מיוחדים ברמת תפקוד נמוכה, ואשר אין בנמצא מסגרות המתאימות לצרכיהן; הקמת מערך לפיקוח על מסגרות פרטיות אשר יכולות לשמש כחלופות מעצר, כמסגרת הלנתית לאסירים משוחררים על-תנאי ממאסר ובמקרים מתאימים כמסגרת מתאימה לנשיאה בעונש של משמורת בקהילה. במסגרת זו מוצע לגבש גם תנאי סף לפעילותן של מסגרות כאמור, ואף לגבש מודל תקצוב ממשלתי, אשר יבטיחו הן תנאי מחיה נאותים

במסגרות אלה וכן יאפשרו שחרור למסגרות אלה של אסירים המתאימים לשחרור למסגרת כאמור שאין להם חלופה אחרת.

בתכנית היישום גם תגובש תכנית להקמה והרחבה של בתי שיקום בשירות בתי הסוהר, וכן של הוסטלים באחריות הרשות לשיקום האסיר, בהתאם להמלצות שבדו"ח הצוות באשר למסגרות שיש בהן חסר ואשר יתנו מענה לאוכלוסיות ייעודיות, דוגמת אסירים משוחררים על-תנאי מהחברה הערבית, נשים ברמת תפקוד נמוכה המתמודדות עם קשיים מיוחדים, ואסירים משוחררים על-תנאי שהם פגועי נפש, הכל כמפורט בדו"ח הצוות. מסגרות כאמור יש בהן כדי להבטיח הליך מדורג, מלווה ומפוקח של חזרת האסיר לקהילה ולתרום להשתלבותו בה.

כמהלך משלים לפעולות לטיוב ההיערכות לשחרור ממאסר ולשילובו של האסיר בקהילה לאחר שחרור, מוצע כי צוות היישום אף יגבש מתווה אשר יאפשר טיוב של "דיוני מעקב" שמקיימות ועדות השחרורים לאסירים משוחררים על תנאי, ומיצוי הפוטנציאל של דיונים אלה לשמש ככלי משמעותי ואפקטיבי בתקופת השחרור על תנאי באמצעות ליווי ופיקוח משמעותיים יותר על האסיר בתקופה זו, במטרה לשפר את סיכוייו לעמוד בתנאי השחרור ולהשתלב באופן מוצלח בחזרה בקהילה. עוד מוצע שצוות היישום יבחן את ההיתכנות להקים מסד נתונים קבוע לצורך גיבוש מדיניות מבוססת נתונים ולקידום מחקרי מדיניות בתחום שיקום אסירים.

בהתאם למוצע, תוכנית היישום תלווה במחקר אשר יאפשר ללמוד על אופן יישום ההמלצות ולטייב את הצעדים הננקטים לצורך הגשמת המטרות המפורטות.

7. **בתי משפט קהילתיים** – מוצע להרחיב את פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים בישראל. אמנם, מהלך זה אינו נכלל תחת המלצות צוות חלופות מאסר, אך הוא משתלב בתכליתן לפתח ולשפר את מדיניות הענישה, לייעל ולתרום להליכי החזרה לחברה וההשתלבות בה, כמו-גם לצמצם את שיעור הפשיעה החוזרת. בנובמבר 2014 החלה לפעול "תוכנית ניסיונית" (פיילוט) של בתי משפט קהילתיים בישראל. תכנית זו הופעלה במטרה לצמצם את תופעת הפשיעה החוזרת על ידי שיקום עוברי חוק בקהילה, בפיקוח שיפוטי הדוק, כתחליף לעונשי מאסר קצרים. בהחלטה 1840 הוחלט על הרחבת את הפיילוט של בתי המשפט הקהילתיים במטרה לצמצם ענישה בדרך של מאסר, כך שיפעלו ששה בתי משפט קהילתיים בישראל. בהתאם לכך, ובהתאם להחלטה 3595, עד היום הוקמו ששה בתי משפט קהילתיים, בכל מחוזות השיפוט בישראל: בבאר שבע, ברמלה, בתל אביב, בנצרת, בחיפה ובירושלים. מוצע להמשיך ולהרחיב בהדרגה את פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים עד שתיווצר פריסה ארצית ושוויונית של בתי משפט אלה כהמשך להחלטות הממשלה הקודמות, ובכך להרחיב את מספר הנאשמים אשר ייטלו חלק בתכניות השיקום המוצעות בבתי משפט אלו.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**  
אין.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

היועץ המשפטי (בפועל) למשרד לביטחון הפנים מאשר את חוות הדעת המשפטית, מהלכות המשפטיות במשרד הרווחה והביטחון החברתי, במשרד הבריאות ובמשרד ראש הממשלה מסרו שאין להם הערות משפטיות.



עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:  
אין מניעה משפטית באישור ההצעה.

לאה רקובר, עו"ד

היועצת המשפטית למשרד המשפטים

י"ז באייר התשפ"ב

18 במאי 2022