



הצוות הבין-משרדי
לבחינת המדיניות בנוגע לאיסור
על צריכת קנאביס בישראל

דין וחשבון

ירושלים, חשון התשפ"א - נובמבר 2020

תוכן עניינים

7.....	דברי פתיחה
9.....	תקציר
14.....	1. מבוא
14.....	1.1 הקמת הצוות הבין- משרדי
17.....	1.2 פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו בפני הצוות הבין-משרדי
25.....	2. רקע לעבודת הצוות
25.....	2.1 המצב החוקי הקיים
27.....	2.2 צמח הקנאביס ושימושיו
30.....	2.3 היבטים היסטוריים וחברתיים של הפיכת השימוש בקנאביס לעבירה פלילית
34.....	2.4 גישת הפללה וגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור
37.....	2.5 הטענות שעמדו בבסיס הקריאות לשינוי מדיניות הפללת משתמשי הקנאביס
41.....	3. המצב בעולם
41.....	3.1 כללי
41.....	3.2 מודלים של אי הפללה
44.....	3.3 מודלים של לגליזציה והסדרת שוק הקנאביס
44.....	3.3.1 אורוגואי
44.....	3.3.2 מדינות מסויימות בארצות הברית
47.....	3.3.3 קנדה
53.....	3.4 המשפט הבין-לאומי
53.....	3.4.1 רקע כללי
54.....	3.4.2 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1961
55.....	3.4.3 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1988
56.....	3.4.4 האמצעים העומדים לרשות גופי האמנה במקרה של הפרה
57.....	3.4.5 התנהלות המועצה מול מדינות אשר הפרו את האמנות
58.....	3.4.6 החלופות המשפטיות העומדות לרשות מדינת ישראל בהחלטה להסדיר את שוק הקנאביס
60.....	4. ההשוואה בין קנאביס לבין חומרים ממכרים אחרים
62.....	5. סוגיות שנדונו על-ידי הצוות
62.....	5.1 בריאות הפיזית והנפשית
63.....	5.1.1 התמכרויות

66.....	5.1.2 התחום הפסיכיאטרי
69.....	5.1.3 תחומי בריאות אחרים
70.....	5.1.4 קנאביס כ"סם שער" המוביל לשימוש בסמים אחרים
71.....	5.2 פשיעה
71.....	5.2.1 העמדה לפיה לגליזציה תפגע באכיפה ותביא לעלייה בפשיעה
72.....	5.2.2 העמדה שלפיה האיסור מגדיל את היקף הפשיעה ורווחיה
74.....	5.2.3 תובנות בנושא הפשיעה מהנסיון בקולורדו ובקנדה
77.....	5.3 קטינים, צעירים ומערכת החינוך
78.....	5.3.1 החששות מההשלכות של שינוי המדיניות בנוגע לצריכת קנאביס על בני נוער
79.....	5.3.2 שאלת ההתאמה של המשפט הפלילי לטיפול בבני נוער שצורכים קנאביס
81.....	5.3.3 שאלת האפקטיביות של הכלי הפלילי לצמצום השימוש הקנאביס על-ידי בני נוער
84.....	5.3.4 ההסדר הראוי לגבי קטינים וצעירים ככל שתהיה שיותר השימוש בקנאביס לבגירים
91.....	5.4 תעבורה
91.....	5.4.1 שאלת הקשר בין המדיניות הכללית בנושא הקנאביס לבין עלייה בתאונות הדרכים
93.....	5.4.2 בעיית החסר של מכשירים לבדיקה בצד הדרך של נהיגה תחת השפעה
95.....	5.4.3 בעיית הפער בין מועד צריכת הקנאביס לבין זמן הישארותו והישארות תוצרי הפירוק שלו בגוף
97.....	5.5 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית
97.....	5.5.1 עמדת צה"ל
100.....	5.5.2 עמדת המשטרה
101.....	5.5.3 עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: "רשות הכבאות")
101.....	5.5.4 עמדת הרשות להגנת עדים
101.....	5.5.5 עמדת שירות בתי הסוהר
102.....	5.5.7 ההסדר בארצות הברית ובקנדה לגבי המשרתים בכוחות הביטחון
104.....	5.6 גידול עצמי/ ביתי
107.....	5.7 שאלת ההצדקה להפללה
109.....	6. נושאים הדורשים אסדרה וחיזוק
111.....	6.1 הקמת רגולטור ממשלתי
112.....	6.2 הגבלת כמות סם להחזקה לשימוש עצמי
113.....	6.3 רגולציה על גידול וייצור הקנאביס

113	6.3.1 רגולציה לגבי גידול וייצור בדו"ח הקנדי
113	6.3.2 רגולציה לגבי ריכוז החומר הפסיכו-אקטיבי (THC)
113	6.3.3 רגולציה לגבי תצורות הקנאביס
115	6.4 מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור
116	6.5 מכירה ושיווק של קנאביס, לרבות הכשרה/הדרכה של העוסקים במכירה ושיווק
116	6.5.1 מכירה ושיווק על-ידי גורמים פרטיים למול גורמים ממשלתיים ושאלת נחיצות פיקוח המחירים בשוק
117	6.5.2 הכשרת העוסקים במכירה ושיווק
117	6.5.3 רישום פרטי הלקוח במכירה
118	6.5.4 מכירה לתיירים
118	6.5.5 מיקום החנויות
118	6.5.6 מניעת מכירה משותפת של אלכוהול, קנאביס וטבק למניעת שימוש מעורב והקמת חנויות ייעודיות
119	6.5.7 הפצה ומשלוחים
119	6.5.8 אריזת מוצרים
119	6.5.9 איסור פרסום קנאביס ומוצרו
121	7. עיקרי המלצות הצוות
121	7.1 מודל חקיקתי – אי הפללה, לגליזציה ואסדרה או השארת המצב על כנו
123	7.2 תקופת הביניים שבין החקיקה החדשה ועד כניסת החוק לתוקף
123	7.3 קטינים
124	7.4 מניעת חיזוק השוק השחור וצמצומו
125	7.5 כמות החזקה לשימוש עצמי
125	7.6 גידול ביתי
125	7.7 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית
126	7.8 נהיגה תחת השפעת קנאביס
126	7.9 הקמת רגולטור ממשלתי
126	7.10 ייצור ושיווק לצרכים מסחריים
127	7.11 שאלת הרישום בעת המכירה והצגת תעודת זהות
127	7.12 מכירה לתיירים
127	7.13 מיקום החנויות
127	7.14 אריזות מוצרים

128	7.15 איסור פרסום קנאביס ומוצריו
128	7.16 הגבלת מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור
128	7.17 היערכות מותאמת לחברות השונות בחברה הישראלית
129	7.18 היערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הציבור
129	7.19 תקציב
129	7.20 איסוף נתונים ומחקר מלווה

נספחים

א' - כתב המינוי של הצוות

ב' - נוסח משולב שהוגש לצוות על ידי חה"כ שרון השכל ורם שפע - הצעת חוק אסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020

ג' - הצעת המשרד לחיזוק ולקידום קהילתי

ד' - נייר העמדה של משטרת ישראל

ה' - תקציר מנהלים של הדו"ח הקנדי

ו' - ריכוז נתוני משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לגבי מטופלים של השירות להתמכרויות בטיפול להתמכרות לקנאביס, שטופלו במהלך 2019.

ז' - עמדת הסניגוריה הצבאית

ח' - מסמך של מר דני קורנבליט, עו"ס התמכרויות בנושא אתגרי החברה החרדית

דברי פתיחה

שאלת המדיניות לגבי איסור על שימוש בקנאביס לצריכה עצמית מעסיקה את החברה הישראלית ואת מדינות העולם מזה עשרות שנים. זוהי שאלה מורכבת, ודומה שהחברה נחלקת בחלקה הגדול לאלה המצדדים בשינוי ואף דורשים אותו לאלה שמסתייגים ממנו ואף שוללים אותו מכל וכל – מחלוקת שמעורבים בה רגשות, חששות, ולמדנו במהלך עבודתנו שגם הרבה מאד פערי ידע ומידע והנחות – מכאן ומכאן, שאינן בהכרח מבוססות. נושא זה כרוך בשאלות של נגישות של הציבור לקנאביס כאמצעי לטיפול וריפוי, בשאלות של גבולות חופש הפרט מול התערבות הרשות, בשרטוט גבולות ההצדקה לשימוש בכלי הפלילי, לשאלות של יכולת הציבור לנהוג באחריות ויכולת המדינה לנהוג באחריות כלפי הציבור ולהבטיח לספק לו את המענים, את השירות הציבורי ואת ההכוונה הנדרשת על מנת להרחיקו מסכנות.

בפני הצוות הבינמשרדי בראשו זכיתי לעמוד עמדה משימה לא פשוטה של בחינה וגיבוש המלצות בנושא מורכב ורגיש זה תוך פרק זמן קצר של שלושה חודשים, שלבסוף התארכו לארבעה. הצוות הורכב ממומחים בעלי ניסיון – כל אחד בתחומו – חינוך, בריאות, קרימינולוגיה, כלכלה, העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משפטים – אנשי אכיפה, אנשי אקדמיה, אנשי טיפול, אנשי מטה - שונים ברקע המקצועי, שונים בניסיונם ומטענם האישי, והמפגש והדיון המשותף היו מרתקים ומחכימים. ניגשנו כולנו למשימה מתוך תחושת אחריות רבה ומתוך הבנה שלכל החלטה שתקבל יכולות להיות השלכות ארוכות טווח.

כפי שעלה בדיוני הצוות וכפי שביקשנו לשקף לאורך הדו"ח, ככל שהעמקנו בנושא וככל ששמענו יותר, גברה ההבנה כי לגבי הרבה מהשאלות שעולות סביב בחינת אפשרות לשינוי מדיניות צריכת הקנאביס אין תשובות חד משמעיות. משטר של לגליזציה לגבי צריכת קנאביס קיים במספר לא רב של מדינות, הוא הונהג בשנים האחרונות וטרם נצבר די ניסיון כדי להסיק מסקנות ברורות. לפיכך, אחד המסרים שחצו ואיחדו את כל חברי הצוות היא התובנה ששינוי מדיניות צריך שיתבצע באופן זהיר ושקול, 'עקב בצד אגודל', תוך ליווי מחקרי ואיסוף נתונים על מנת ללמוד מהניסיון שיצטבר ולבחון את השלכותיו.

אנו מביאים בדו"ח זה סקירה שמטרתה להוות בסיס בידי שר המשפטים והממשלה כולה להחליט על מדיניות בנושא זה. מרבית חברי הצוות סברו כי הנזק בשימור המצב הקיים, וכן מדיניות של אי הפללה, גדולים מיתרונותיה המוערכים של מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרת השוק, תוך אימוץ גישה של מזעור נזקים. המלצות הצוות המובאות בדו"ח זה נוגעות לתחומים הרבים והשונים אותם נדרש להסדיר וללבן בצד שינוי כאמור כדי לקדמו באחריות, ובכללם – הסברה מתאימה לקטינים, צעירים ומבוגרים, חיזוק והקמת מערכות טיפוליות ושיקומיות, אסדרת השוק ועוד רבים. דו"ח זה והמידע הרב המובא בו, יוכלו להוות בסיס ומפת דרך להמשך העבודה.

אני מבקשת להודות מקרב לב לחברי הצוות על ההתגייסות לעבודה האינטנסיבית, על התרומה הרבה לדיונים ולהכנתם, ועל הקשב, ההירתמות, הפתיחות והשיתוף.

תודה מיוחדת לאנשיי שליוו את עבודת הצוות – לעו"ד יפעת רווה המלווה את התחום שנים רבות, והשתתפה גם בוועדות קודמות, ושהידע הרב וההכרות שלה עם הנושאים שנדונו בצוות תרמו מאוד לעבודתו; לעו"ד מיכל קליין שריכזה במקצועיות, ביעילות, בחוכמה ובנועם את עבודת הצוות; ולמתמחה טל אשכנזי שסייעה מאוד בריכוז ובליווי עבודת הצוות. כן תודה לעוזריי עו"ד ד"ר מוחמד סראחנה ועו"ד נעה לוזנר שליוו את עבודת הצוות בכל שלביו.



עמית מררי

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי)

ירושלים, 12.11.2020

תקציר

בעקבות החלטת ועדת שרים לענייני חקיקה מיום 21.6.20 לתמוך בקריאה טרומית בהצעת החוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם הקנבוס), התש"ף-2020, של ח"כ שרן השכל (פ/80, החלטה חק/30), ובהצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020, של ח"כ רם שפע (פ/1267, החלטה חק/32) בכפוף להמלצות צוות בין-משרדי בנושא, הוקם בחודש יולי 2020 צוות כאמור בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), גבי עמית מררי. הצוות הבין-משרדי, כלל נציגי ציבור מטעם שר המשפטים והשר לביטחון פנים, וכן נציגים ממשטרת ישראל ומהמשרדים לקידום וחיזוק קהילתי, משרד החינוך, משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד האוצר ומשרד המשפטים. הצוות התבקש לבחון בתוך שלושה חודשים את נושא המדיניות בנוגע לאיסור על צריכת קנאביס בישראל ולגבש את המלצותיו למתווה חוק ממשלתי שיובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

מישיבתו הראשונה שנערכה ביום 15.7.20, קיים הצוות הבין-משרדי 21 ישיבות במליאתו, וישיבות נוספות בצוותים מצומצמים יותר, במהלכן שמע מומחים רבים במגוון נושאים, בהם מגמות שימוש בקנאביס בארץ ובעולם וסטנדרט המשפט הבין-לאומי בנושא, השלכותיו הבריאותיות - הפיזיות והנפשיות - של השימוש בקנאביס, סקירות ועמדות גורמי אכיפת חוק, היבטים טיפוליים, לרבות התמכרויות, המצב המשפטי בנוגע לשימוש בקנאביס במדינות אחרות בעולם ובפרט במדינות שהסדירו את שוק הקנאביס וקידמו לגליזציה. בתוך כך, הצוות קיים דיונים ודיאלוג מתמשך עם גורמים ממשלתיים וגורמי מקצוע במדינת קולורדו שבארצות הברית ובקנדה, לרבות עם יו"ר הוועדה הקנדית שדנה והגישה המלצותיה בשנת 2016 בנושא לגליזציה של קנאביס בקנדה.

כחלק ממאמצי הצוות הבין-משרדי ללמוד את הנושא ולטייב המלצותיו, בוצעו במסגרת עבודתו מספר תהליכי שיתוף ציבור שנועדו לסייע לצוות לזהות בעיות, צרכים וחסמים העלולים להתעורר בשינוי המדיניות הקיימת כיום בתחום הקנאביס בישראל. בתוך כך, נציגים מהצוות הבין-משרדי ביקרו ב"כפר איזון" המעניק מסגרת טיפולית לתרמילאים ולצעירים המצויים במשבר כתוצאה מפגיעה בסמים בשילוב עם פגיעה נפשית, וקיימו שיחות עם בני נוער בסיכון ובני נוער החברים במועצת התלמידים הארצית. במקביל, פרסם הצוות הבין-משרדי ארבעה פרסומי "קול קורא" – האחד לציבור הרחב במטרה לקבל עמדות בכל סוגיה בנושא, והשלושה הנוספים יועדו לחברה החרדית, לחברה הערבית ולבני נוער, כדי לעמוד על האתגרים הייחודיים לכל חברה בהינתן שינוי המדיניות.

בהתבסס על המידע הרב שנאסף כמפורט לעיל, העמיק הצוות הבין-משרדי ובחן את הטענות שעמדו בבסיס ההצעות לשנות את המדיניות הנוכחית הקיימת בישראל. בין טענות אלו, ניתן למנות את אחוז השימוש הגבוה בקנאביס באוכלוסייה בישראל – על פי מחקר של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (כשמה באותה עת), 27% דיווחו שהתנסו בשימוש אחד לפחות במהלך שנת 2016; טענות להעדר הצדקה לקביעת איסורים פליליים על מעשה שאין בו נזק לזולת או שזקו אינו עולה על נזק בגין צריכתם של חומרים מותרים; ההשפעה השלילית של הפללה על האוכלוסייה הנרחבת של משתמשי קנאביס כתוצאה מהמפגש עם רשויות אכיפת החוק וכתוצאה מתיוג עברייני הנלווה לכך, ואת המגע עם גורמים עבריינים לצורך רכישת קנאביס; פגיעה באמון הציבור בגורמי

אכיפת החוק ומערכת המשפט; ולבסוף, היעדר יעילות מדיניות המלחמה בסמים והפללת משתמשי הקנאביס בהורדת אחוזי השימוש.

מנגד, הצוות הבין-משרדי שמע אודות הנזקים הישירים והעקיפים כתוצאה משימוש בקנאביס, נסקרו נושאים בריאותיים, ובפרט היבטים פסיכיאטריים והתמכרויות, ובמיוחד לגבי קטינים וצעירים, שהשפעת הצריכה עליהם עלולה להיות קשה ואף בלתי הפיכה. כן דן הצוות בחששות בנוגע להשלכות שתביא עמה הקלה בהסדר החוקי הקיים, ובהם חשש לעלייה בשיעורי השימוש בקנאביס באוכלוסייה הכללית, ובפרט בקרב בני נוער, חששות בדבר גידול בהיקף השוק השחור וברווחי גורמי פשיעה וקושי לאכוף הגבלות מסוימות בחוק, כגון איסור על צריכה במקומות ציבוריים. במסגרת זו נבחנה המדיניות הקיימת בישראל ביחס לצריכה של חומרים ממכרים אחרים, לרבות מוצרי טבק ואלכוהול; ונדונו השפעות אפשריות של שינוי המדיניות הנוכחית על פשיעה, על שוק שחור, על תעבורה ותאונות דרכים, על תפקוד גופי הצלה ובטחון, ובתוך כך בחינת דרכים חלופיות למשפט הפלילי לצמצום שימוש בקנאביס והנזקים הנובעים מכך.

הצוות הבין-משרדי בחן את שתי הגישות המרכזיות הנוהגות להתמודדות של מערכות שלטון ואכיפת חוק עם שימוש בסמים וטיפול בהתמכרויות: גישת ההפלה והמלחמה בסמים, הדוגלת בשימוש באמצעים פליליים-ענישתיים במטרה למנוע באופן מוחלט שימוש בסמים; וגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור, המבקשת להפחית את כלל ההשלכות הבריאותיות, החברתיות והכלכליות של השימוש החוקי והבלתי חוקי בסמים, מבלי לפעול בהכרח בכלים פליליים.

הצוות הבין-משרדי דן בהרחבה במצב המשפטי הקיים במדינות שונות בעולם, ובפרט במדינות שבהן אומצה מדיניות של אסדרת צריכת קנאביס לשימוש עצמי. הצוות דן ולמד את ההסדרים השונים שהתגבשו, את ההערכות שקדמו להם וכן את תוצאות השינוי וביחס לשתי מדינות – קולורדו שבארצות הברית וקנדה – אף קיים דיאלוג והתייעצויות עם גורמי ממשל, כאמור לעיל. עוד בחן הצוות את הסטנדרטים הבינלאומיים בתחום להם ישראל מחויבת, בחינה שהעלתה כי לגליזציה ואסדרה – להבדיל ממדיניות של אי-הפללה – אינן עולות בקנה אחד עם מחויבויותיה הבינלאומיות של ישראל.

בבסיס הדיון בנושא בו עסק צוות זה, ניצבת השאלה בדבר ההצדקה לקיומו של האיסור הפלילי על שימוש עצמי בקנאביס הקבוע היום בפקודת הסמים, תשל"ג-1973. בחינת שאלה זו לאור עקרונות מרכזיים בדן הפלילי - שיעוריות הדן הפלילי, זיהוי פגיעה בערך חברתי חשוב עליו נועד האיסור הפלילי להגן והיכולת להגן על הערך החברתי כאמור בדרכים אחרות – מעלה ספקות בנוגע להצדקה לקיומו. אין ספק שהזכות לחיים ולבריאות – עליה באים האיסורים הנוגעים לסמים להגן – היא ערך חשוב, עם זאת, המשפט נמנע ככלל מלהתערב בהתנהגויות הנעשות ברשות הפרט ובהסכמתו ללא פגיעה באחרים, אלא במקרי קיצון. בנוגע לבחינת האיסור על שימוש עצמי בקנאביס אל מול היחס להתנהגויות קשורות לחומרים דומים, דיוני הצוות העלו כי קנאביס כשלעצמו, עבור המשתמש בו, אינו בהכרח בעל השפעות שליליות יותר מאשר אלכוהול, ולגבי נזקים לטווח ארוך – בעישון מוצרי טבק יש כידוע כדי לגרום לנזק של ממש, ואף על פי כן השימוש בהם כשלעצמו אינו אסור היום על פי חוק.

בבחינת האמצעים האפשריים למזעור נזקים עליהם שמע הצוות מהמומחים שהופיעו בפניו, מחברי הצוות ומהעמיתים מחו"ל, עולה כי ישנם צעדים שניתן לנקוט בהם, בתחומים שונים, שיהיה בהם

לצמצם את נזקי השימוש בקנאביס, הן בתחום בריאות הציבור והן על מנת לצמצם השוק השחור ואת מימדי הפשיעה, שאינם באמצעות הפללה.

בהינתן האמור וכלל המידע שהובא בפניו, הצוות התייחס לאפשרויות המשפטיות השונות העומדות על הפרק – הותרת הדין הקיים ללא שינוי תוך אימוץ מודל חקיקתי של אי-הפללה (בדומה למוצע בהצעת החוק של חה"כ שרן השכל) או לגליזציה, קרי אסדרת שוק הקנאביס בישראל (בדומה למוצע בהצעת החוק של ח"כ רם שפע).

נוכח הקושי להצביע על פגיעה חמורה בערך מוגן בבסיס העבירה של שימוש עצמי בקנאביס, כאשר השימוש מבוצע בידי בגירים במרחב הפרטי ובלא השפעה על אחרים, נוכח היחס המשפטי לשימוש בחומר מזיק דומה – אלכוהול - ובהינתן ההשפעות המזיקות של קיומו של האיסור הפלילי החל על התנהגות הרווחת בציבור, וכן היות שנראה שניתן לצמצם את נזקי השימוש בקנאביס, בין היתר באמצעים שאינם פליליים ובמשטר של אסדרה ופיקוח הדוקים, **סברו מרבית חברי הצוות כי הנזק בשימור המצב הקיים, וכן מדיניות של אי הפללה גדולים מיתרונותיה המוערכים של מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרת השוק.** אי הפללה שאינה מלווה באסדרת שוק הקנאביס לאורך כל שרשרת הגידול והאספקה, לא תבטיח טיוב של המוצר ומניעת סיכונים בריאותיים שנובעים מהיעדר פיקוח על המוצר ושיווקו, וכן תחזק את השוק השחור ולא תמנע ממשקים של צרכנים עם גורמים עברייניים.

מרבית חברי הוועדה סברו שיש מקום ללמוד מהמודל הקנדי, שבו מחד גיסא נקבע היתר להחזקה ושימוש, וקביעת מודל של מכירה ואספקה, ומאידך גיסא שורה של אמצעים לגידור, ובכלל זה מגבלות מכירה לצעירים, מגבלות משמעותיות על פירסום ושיווק, איסור על מוצרים הנחזים להיראות מתאימים לילדים או כאלו שניתנים לפתיחה על ידי ילדים, סימונים מתאימים על מוצרים, מתן מידע מפורט לציבור, יישום אסטרטגיות למניעת סיכונים של שימוש בעייתי, ליווי של מחקר ואיסוף נתונים ועוד. בתוך כך, סבר הצוות, בהתבסס על הניסיון הקנדי, כי ככל שאכן יוחלט לאמץ מודל של אסדרת שוק הקנאביס ישנה חשיבות עליונה למתן שהות מספיקה לקיום תהליך הכנה מדוקדק ויסודי, אשר יאפשר היערכות מיטבית של הרשויות והגופים השונים, ומתן משאבים לסגירת פערים בתחומי החינוך, ההסברה, המענים הטיפוליים, הבריאותיים והנפשיים, לרבות בנושא התמכרויות, וכן להבטחת תכניות מניעה ואיסוף נתונים. חברי הצוות הבין-משרדי הדגישו כי כל שינוי מדיניות כאמור יש ללוות במחקר, שיתחיל עוד בטרם השינוי, על מנת שניתן יהיה לאמוד את תוצאות השינוי בזמן אמת ובטווח הרחוק, ולהגיב להן בהתאם.

על בסיס המידע שהובא בפניו וכן על בסיס הניסיון הקנדי ממליץ הצוות כי ההסדר החקיקתי המבטל את האיסור הפלילי לא ייכנס לתוקף אלא לאחר ביצוע מלוא ההכנות הנדרשות על-ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, על מנת להבטיח את כלל המענים הנדרשים. זאת, כדי להימנע מחיזוק השוק השחור אשר עלול לשמש מקור אספקה עבור אנשים שכיום אינם צורכים קנאביס אך יעשו כן עם מתן היתר חוקי, כדי למנוע חוסר בהירות ובלבול בקרב הציבור לגבי המדיניות הנוהגת, וכדי לאפשר לרשויות המדיניות השונות להיערך לחקיקה במישור ההסברתי, החינוכי, הטיפולי, האכיפתי והרגולטיבי.

במטרה לסייע בגיבוש מתווה ראשוני בנוגע להיבטי היערכות כאמור, פרס הצוות הבין-משרדי בפני מקבלי ההחלטות מפת המלצות מפורטת בפרק מס' 7 לדו"ח. בשל לוחות הזמנים הקצרים שהוקצו

לעבודתו, חלק מהמלצות הצוות הותנו בהמשך בדיקה, איסוף נתונים ודיון לצורך דיוק וגיבוש הסדרים בתחומים השונים.

בתוך כך, הציע הצוות כי ככל שיוחלט לקדם לגליזציה של צריכת קנאביס בישראל, יש ללוות את המהלך בהקמת מערך רגולטורי על שוק הקנאביס, שייווצר בדרך של קביעת סטנדרטים, פיקוח ואכיפה לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של הקנאביס. כמתואר בדו"ח, לגליזציה של קנאביס תוביל למהלך תקדימי של פתיחת שוק, כאשר במדינות אחרות בעולם שערכו רפורמה דומה עדיין לא הצטברו די מידע ונתונים על אודות השלכות המהלך. לפיכך, מוצע לנקוט בעמדה זהירה ולבצע את התהליך עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה שתקבע בהוראת שעה. לאחר שיצטבר ניסיון מספק בנושא, ולאור ממצאי מחקרים שייערכו על השלכות הרפורמה, ניתן ורצוי יהיה לערוך בחינה מחודשת של המשטר הרגולטורי.

מסקנות הצוות מטרתן לגבש מתווה להמשך עבודה ככל שיוחלט על שינוי מדיניות וקידום מודל של לגליזציה ואסדרה של קנאביס. עניינן של ההמלצות במגוון תחומים, חלקן ליישום בשלב הראשון, וחלקן ליישום בשלב שני בכפוף לניסיון שיצטבר או להמשך ליבון ודיון.

כתנאי להתחלת תהליך האסדרה של שוק הקנאביס, הצוות סבור כי יש להיערך למתן מענים מספקים בתחומי הבריאות, החינוך, וההסברה שחסרים כיום, ואשר נועדו למנוע סיכונים שעלולים לנבוע מצריכה לא זהירה ולא מבוקרת של קנאביס, ולטפל בתוצאותיה. במסגרת ההסדר החדש, ככל שיוחלט לאמץ מודל של לגליזציה ואסדרה, הצוות ממליץ שלא להחיל על קטינים וצעירים עבירות שאינן חלות על בגירים. עם זאת, יש להבטיח קיומה של מעטפת מענים בריאותיים וטיפוליים נגישים, כמו גם חינוך והסברה נאותים ומותאמים, שמטרתם למנוע שימוש על ידיהם. גם ברגולציה שתסדיר את השוק יש לתת את הדעת להסדרים אשר יבטיחו הרחקה של קטינים וצעירים משימוש בקנאביס, ובכלל אלה דרישות זיהוי בעת מכירת קנאביס, מיקום חנויות המכירה, ואופן השיווק והפרסום, ועוד.

עוד ממליץ הצוות, במסגרת ההסדר החדש, לנקוט צעדים שמטרתם צמצום השוק השחור, שהוא המקור העיקרי, אם לא היחיד, שקיים כיום לרכישת קנאביס לצרכי פנאי. לפיכך, הצוות מדגיש שבתקופת הביניים, עד לכניסת החקיקה שתעגן את מודל הלגליזציה והאסדרה לתוקף, לא תשונה המדיניות הקיימת, שכן שינוי כזה, ללא קיומה של אסדרה נכונה, משמעותו בהכרח חיזוק השוק השחור. הצוות ממליץ, לשם צמצום השוק השחור, כי האסדרה של השוק תבטיח קיומו של איזון ראוי בין ההיצע לביקוש, שהפרתו עלולה להביא אנשים לרכישת קנאביס ממקורות לא חוקיים. בהקשר זה, מומלץ להבטיח שמירה על מחירים סבירים של מוצרי הקנאביס בשוק החוקי, כמו גם נגישות מספקת של חנויות המכירה לצרכנים. הצוות ממליץ בנוסף כי אסדרה תלווה באכיפה משמעותית נגד הגורמים העברייניים המעורבים בסחר בלתי חוקי, במטרה להחליש את הכדאיות הכלכלית שבביצוע עבירות אלו. כמו כן, הצוות ממליץ כי בשלב הראשון לא יותר גידול ביתי של קנאביס, מאחר שהדבר עלול לאפשר גידול לצרכי מסחר לא חוקי, ולהוות נזק בריאותי נוכח הקושי בפיקוח על גידול כזה. יהיה מקום לבחון מחדש את האיסור על הגידול הביתי בשלב מאוחר יותר, לאחר צבירת ניסיון מספק בהחלת הלגליזציה והאסדרה של השוק.

אשר על כן, ככל שתתקבל החלטה על לגליזציה של שימוש בקנאביס, יש מקום שצוות המשך יגבש את פרטי המודל הרגולטורי. במסגרת זו, יש לאפיין את השוק המפוקח (בין היתר את מידת התחרות הרצויה, וסוגי הגופים המפוקחים); להגדיר את הבעיות והאתגרים בשוק המפוקח שייווצר (אגב מיפוי הבעיות השונות לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של קנאביס); בחינת חלופות להסדרה; וניתוח עלות-תועלת של החלופה הנבחרת.

במסגרת תהליך זה יש מקום להיוועץ עם רגולטורים קיימים ולבחון, לאור יכולות הפיקוח והאכיפה הקיימות שלהם בהקשרים דומים, כיצד ניתן להקים את המערך הרגולטורי באופן שיבטיח את הפיקוח והאכיפה ההדוקים הנדרשים. בדרך זו, ניתן יהיה לבחון מהו המבנה הרגולטורי המתאים ביותר להסדרת שוק הקנאביס בישראל, וכן מהן הטכניקות הרגולטוריות המתאימות ביותר להסדרתו.

צוות ההמשך בנושא הסדרת שוק הקנאביס בישראל, שיוכל להתכנס מייד לאחר פרסום המלצות אלה, יוכל לדון לעומק בשורת הסוגיות הרגולטוריות הספציפיות שמתעוררות בתחום זה, כמפורט לעיל; לבחון את החוסרים הקיימים במערכות השונות העוסקות במניעה ובטיפול, כך שהמערכת תוכל לתת את המענים הנדרשים; ולהתניע מחקר מלווה בכל התחומים הרלוונטיים לנושא (קטינים, תעבורה, בריאות הציבור, צמצום שוק שחור ועוד), כדי שהרגולציה שתיבחר ויתר ההסדרים הנובעים מהחקיקה יהיו מבוססי-עובדות, כמו גם אופן ההסברה, המניעה והחינוך.

1. מבוא

1.1 הקמת הצוות הבין-משרדי

בשנת 2020 הובאו לדיון בוועדת השרים לענייני חקיקה שתי הצעות חוק שעוסקות בעבירות הקשורות לקנאביס: הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם קנבוס), התש"ף-2020, של ח"כ שרון השכל (להלן – הצעת ח"כ השכל),¹ והצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020, של ח"כ רם שפע (להלן – הצעת ח"כ שפע).²

בהצעה של ח"כ השכל מוצע לקבוע כי החזקת קנאביס לשימוש עצמי (המוגדרת ככמות של עד 50 גרם) או זרעי קנאביס בכמות לשימוש עצמי (המוגדרת ככמות של עד 15 זרעים) במקום שאינו ציבורי אינה מהווה עבירה פלילית, וכן כי השימוש העצמי בקנאביס בשטח ציבורי יהווה עבירה שדינה קנס בלבד, וכזו אינה נרשמת במרשם הפלילי.³ בנוסף, הצעת ח"כ השכל מחריגה מפקודת הסמים המסוכנים את הקנאבידול (CBD). הצעת ח"כ שפע עניינה אסדרת השיווק והצריכה של הקנאביס באופן פרטי. במסגרת הצעה זו מוצע הסדר כולל לשוק הקנאביס, לרבות היתר להחזקה ולשימוש לצריכה עצמית בכמות שלא תעלה על 15 גרם, ורכישת קנאביס בכמות כזו;⁴ קביעת נקודות מכירה ייעודיות;⁵ הטלת מגבלות על פרסום;⁶ קביעת הגנות לצמצום הסכנות שבשימוש, כגון חובה להבטיח שאריזות של מוצרי קנאביס לצריכה פרטית לא יהיו ניתנות לפתיחה על-ידי ילדים;⁷ מתווה למיסוי⁸ והסמכת שר התחבורה והבטיחות בדרכים לקבוע נסיבות או תנאים שבהם ייחשב אדם כנוהג תחת השפעת קנאביס, לעניין איסור נהיגה תחת השפעה של סם מסוכן לפי כל דין, ובלבד שייקבע כך לגבי שימוש בקנאביס תוך צריכת אלכוהול בכל כמות שהיא.⁹

ביום 21.6.20 החליטה ועדת שרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעות החוק בקריאה טרומית, וביחס לכל הצעה קבעה כי "לאחר הקריאה הטרומית, תמתין הצעת החוק שלושה חודשים להמלצות צוות שיוקם בראשות משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי כל המשרדים הנוגעים בדבר אשר יסייע בגיבוש הצעת חוק ממשלתית שתובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. הצעת החוק תוכפף

¹ <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&1.awitemid=2085810>

² <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&1.awitemid=2140634>

³ הצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020, ס' 2.

⁴ הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם קנבוס), התש"ף-2020, ס' 3.

⁵ שם, ס' 5.

⁶ שם, ס' 7.

⁷ שם, ס' 8.

⁸ שם, ס' 10.

⁹ שם, ס' 4.

ותוצמד להצעת החוק הממשלתית.¹⁰ בנוסף, החליטה הממשלה על מינוי שני נציגי ציבור בעלי מומחיות בתחומים הרלוונטיים לעבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס. הוחלט כי נציג ציבור אחד ימונה על-ידי שר המשפטים, ושני ימונה על-ידי השר לביטחון הפנים.¹¹

בעקבות החלטות אלו הוקם הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) (להלן – **הצוות**). כתב המינוי של הצוות מצורף **כנספח א'**.

לראשות הצוות מונתה גבי עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

נציגי הציבור בצוות:

פרופ' דיוויד וייסברוד – נציג ציבור שמונה על ידי שר המשפטים;

ניצב (בדימ.) שלומי קעטבי – נציג ציבור שמונה על ידי השר לביטחון הפנים.

כחברי הצוות מטעם משרדי הממשלה השונים מונו:

מר חגי רזניק, מנכ"ל המשרד לחיזוק וקידום קהילתי;

פרופ' איתמר גרוטו, המשנה למנכ"ל משרד הבריאות;

תני"צ קובי זריהן, ראש חטיבת המודיעין, משטרת ישראל;

סני"צ דנה זוננפלד, ראש מעבדת סמים ארצית בחטיבת הזיהוי הפלילי, משטרת ישראל;

גבי קרן רוט-איטח, ממונה על מניעת שימוש בסמים ואלכוהול בשירות הפסיכולוגי הייעוצי, משרד החינוך;

עו"ס נפתלי יעב"ץ, ראש מטה ומנהל תחום פרוייקטים, מינהל סיוע לבתי משפט ותקון, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים;

מר יונתן פלורסהיים, רפרנט משפט ואכיפה, אגף התקציבים, משרד האוצר;

מר אלי מורגנשטרן, רכז מים, חקלאות ונמלים, אגף התקציבים, משרד האוצר (מ"מ);

גבי יפעת רווה, ראש אשכול סדר דין פלילי וראיות, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.

¹⁰ החלטה מס' חק/30 - https://www.gov.il/he/departments/policies/dec194_2020, והחלטה מס' חק/32 - https://www.gov.il/he/departments/policies/dec196_2020. ההחלטות קיבלו תוקף בהחלטות הממשלה הבאות: החלטה 194 של הממשלה ה-35 "הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם קנבוס), התש"ף-2020 של חה"כ שרון מרים השכל (פ/80)" (9.7.2020); החלטה 196 של הממשלה ה-35 "הצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020 של חה"כ רם שפע (פ/1267)" (9.7.2020) https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec194_2020 https://www.gov.il/he/Departments/policies/dec196_2020.

¹¹ החלטה 267 של הממשלה ה-35 "מינוי נציגי ציבור לצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס" (26.7.2020) https://www.gov.il/he/departments/policies/dec267_2020.

את עבודת הצוות ריכזה גב' מיכל קליין מייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. כמו כן השתתפו בדיוני הצוות באופן קבוע ד"ר מוחמד סרחאנה, וגב' נעה לוזנר, עוזריה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה גב' עמית מררי, וגב' טל אשכנזי, מתמחה במחלקת יעוץ וחקיקה (פלילי).

ח"כ השכל וח"כ שפע השתתפו בישיבה הראשונה של הצוות והציגו בפני חברי הצוות את הצעותיהם. בעקבות ישיבה זו, הם הגישו לצוות הבין-משרדי נוסח משולב של הצעותיהם, המצורף

כנספח ב'.

הצוות קיים במהלך עבודתו סדרת ישיבות, שבמהלכן שמעו חבריו מומחים ממגוון תחומים רלוונטיים ונציגים של משרדי ממשלה, וכן נציגים מרשויות שונות בקנדה ומקולורדו, הכל כפי שיפורט בהמשך.

במסגרת עבודתו, פרסם הצוות ארבעה פרסומי "קול קורא", מתוכם אחד כללי ושלושה ייעודיים: קול קורא לציבור לקבלת עמדות בכל הנוגע לסוגיות העולות מהנושא;¹² קול קורא לחברה הערבית בשתי השפות, העברית והערבית,¹³ וקול קורא לחברה החרדית,¹⁴ לקבלת עמדות בנושא האתגרים הייחודיים לכל חברה בהינתן שינוי המדיניות הקיימת בנושא הקנאביס; וכן קול קורא לבני נוער לקבלת עמדות בנושא.

לקול הקורא שהופץ לציבור הרחב נתקבלו 243 התייחסויות מגוונות. אלו כללו פניות בהן הובעה התנגדות לשינוי המדיניות ביחס לקנאביס, בעיקר על רקע החששות מסיכון ופגיעה בקטינים וצעירים, חשש מהשפעות בריאותיות כגון הפרעות פסיכיאטריות והתמכרויות, חשש ממעבר לשימוש בסמים אחרים, מעלייה במספר תאונות הדרכים ואף חשש מפגיעה בביטחון המדינה. מן העבר השני התקבלו פניות רבות. הפניות אשר הביעו תמיכה בשינוי המדיניות הקיימת נומקו במספר טעמים, ובכללם צרכים טיפוליים ורפואיים שאינם מקבלים מענה כיום, הפגיעה הכרוכה במפגש עם מערכת אכיפת החוק, וכן הרצון לאפשר גידול ביתי על מנת להימנע ממגע עם סוחרי סמים או מתשלום גבוה לחברות עסקיות. לבסוף, נתקבלו גם פניות מגורמים עסקיים ומסחריים בנוגע לאופן הרגולציה והסדרת השוק הרצוי. יצוין, כי רבים מהפונים לקול הקורא שהופץ לציבור הרחב ביקשו להופיע בפני הצוות. בשל מגבלת הזמן, לא ניתן היה לזמן את כולם להופיע בפני הצוות, אך נעשה מאמץ לוודא ייצוג למירב העמדות שהובעו, לרבות באמצעות הצגת ניירות עמדה, מחקרים ומאמרים שנתקבלו במסגרת הקול הקורא.

ביום 13.9.20 העביר המשרד לחיזוק וקידום קהילתי לצוות הצעת מתווה לשינוי המדיניות בתחום הקנאביס, וביום 25.10.20 העביר מסמך מפורט בנושא, שכותרתו "אדנים למתווה ההסדרה של השימוש בקנאביס". המסמך במלואו מצורף **כנספח ג'**.

ביום 25.10.20 הועברה לצוות עמדת משטרת ישראל ביחס להצעות החוק של ח"כ שרון השכל ושל ח"כ רם שפע, והיא מצורפת **כנספח ד'**.

מלבד הישיבות השוטפות שקיים הצוות, ביקרו חבריו ב"כפר איזון", כפר טיפולי-שיקומי המעניק מסגרת טיפולית לתרמילאים ולצעירים בגילאי 18-40, המצויים במשבר כתוצאה מפגיעה מסמים בשילוב עם פגיעה נפשית. במסגרת הביקור, פגשו חברי הצוות שלושה ממטופלי הכפר לשעבר, שאף

¹² https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/cannabis-21-07-2020

¹³ https://www.gov.il/ar/departments/publications/Call_for_bids/140920

¹⁴ https://www.gov.il/he/departments/publications/Call_for_bids/14092020

הופיעו בהמשך באחת מישיבות הצוות. חברי הצוות קיבלו סקירה מקיפה אודות הפעילות והגישה הטיפולית בכפר מנשיא ומייסד הכפר, עו"ס עומרי פריש.

כמו כן, בנוסף לקול הקורא שהופץ לבני נוער, קיימו חברי הצוות קבוצות מיקוד עם נערים ונערות באמצעות עמותת על"ם - עמותה לנוער במצבי סיכון (ביום 11.10.20), ועם חברים במועצת התלמידים והנוער הארצית (ביום 13.10.20).

בנוסף, בהמשך לדיון מס' 10 ודיון מס' 12 אשר עסקו באמנות הסמים הבין-לאומיות, ערכו חברי הצוות התייעצות בלתי פורמלית עם נציגי ארגון ה-INCIB (The International Narcotics Control Board) בשיתוף נציגים ממשד החוץ, משרד המשפטים והרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.

1.2 פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו בפני הצוות הבין-משרדי

תאריך	שם	נושא
ישיבות הצוות הבין-משרדי		
1.	15.7.20	ח"כ שרן השכל ח"כ רם שפע
		הצגת הצעת ח"כ השכל והצעת ח"כ שפע שבעקבותיהן הוקם הצוות
2.	22.7.20	ד"ר פאולה רושקה, מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות במשרד הבריאות
		קנאביס והשפעות שליליות על הבריאות
		ד"ר ימית אלפסי, מנהלת אגף מניעה ברשות לביטחון קהילתי במשרד לחיזוק וקידום קהילתי
		המפגש בין רפורמות בתחום קנאביס לאתגרי בריאות וביטחון הציבור
		פרופ' חנינית קולטאי, מנהלת המחקר החקלאי במכון הוולקני שבמשרד החקלאות
		קנאביס – זנים, גנטיקה, חומרים פעילים ומחקרים חדשניים
3.	29.7.20	עו"ד אתי כהנא, מנהלת תחום בכירה (חומרים פסיכו-אקטיביים), ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
		מודלים בעולם לחקיקה בנושא קנאביס

נושא	שם	תאריך	
עמדת שירות המבחן למבוגרים	עו"ס אסתי שדה, קצינת מבחן ראשית, מנהלת שירות המבחן למבוגרים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	5.8.20	.4
עמדת השירות להתמכרויות	עו"ס שבי אהרון, מנהל השירות להתמכרויות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים		
נקודת המבט של חסות הנוער	עו"ס שרון קינן, מנהל חסות הנוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים		
קטינים – התכנית להפחתת שימוש באלכוהול	ד"ר ימית אלפסי, מנהלת אגף מניעה, הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי		
מדיניות קנאביס, טיפול ושיקום	עו"ס סוזן בן עזרא, מנהלת תחום פיתוח, טיפול ושיקום, הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי	12.8.20	.5
שימוש בקנאביס : ישראל והעולם, השפעת הקנאביס על ההתמכרות בישראל והערכות המערך הטיפולי למציאות המתהווה	מר חגי ברוש, ראש תחום בכיר - טיפול ושיקום, הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי		
הורים כאתגר והורים כהזדמנות בהקשר של שימוש בסמים	עו"ס אורית שפירו, מנהלת תחום בכירה באגף מניעה, הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי		
השפעת השימוש בסמים על בני נוער – פרספקטיבה מקונטיקט	פרופ' יפרח קמינר, פסיכיאטר המתמחה בהשפעות פיזיות וקוגניטיביות של סמים על בני נוער, אוניברסיטת קונטיקט	19.8.20	.6
מקרה הבוחן של קולורדו, וחשיבות התייחסות הרפורמה	ד"ר חגית בוני-נוח,		

תאריך	שם	נושא
	החוג לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל; חברת ועד איל-סם וחוקרת בתחום הסמים והקנאביס	בישראל לאוכלוסיות מוחלשות
	עו"ס עומרי פריש, נשיא ומייסד כפר איזון	התמכרות לקנאביס והטיפול בה
	מר רועי חומרי, מנהל תחום עבודת רחוב, עמותת על"ם	קנאביס ונוער בסיכון
	עו"ד ישי שרון ועו"ד טל ענר, הסנגוריה הציבורית הארצית	מחירי הפללה, רישום פלילי ועבריינות חוזרת
26.8.20	עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד	עמדת המועצה לשלום הילד
	עו"ס ורדה רפפורט, סגנית מנהלת שירות המבחן לנוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	עמדת שירות המבחן לנוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
	עו"ד רחל דניאלי, הממונה על ייצוג נוער, הסניגוריה הציבורית הארצית	עמדת מחלקת נוער, הסניגוריה הציבורית הארצית
	נצ"מ עופר מסינג, ראש מחלקת נוער, משטרת ישראל	עמדת מחלקת נוער, משטרת ישראל
2.9.20	פרופ' שאולי לב-רן, מנהל המרפאה לטיפול בהתמכרויות במרכז הרפואי לב השרון, פרופ' חבר בחוג לפסיכיאטריה בפקולטה לרפואה באוניברסיטת תל-אביב, ויו"ר איל-סם, החברה הישראלית לרפואה וטיפול התמכרויות (ההסתדרות הרפואית בישראל)	נזקי השימוש בקנאביס – נזקים מיידים, ארוכי טווח ופרספקטיבה עולמית
	פרופ' גל שובל, מנהל חטיבת ילדים ונוער ומ"מ מנהל מחלקת יום לנוער במרכז לבריאות הנפש גהה, וחבר סגל בכיר בפקולטה לרפואה באוניברסיטת תל-אביב	השפעות השימוש בקנאביס על בני נוער – התמכרויות, הפרעות פסיכיאטריות והשפעות קוגניטיביות והתנהגותיות
	תנ"צ קובי זריהן,	עמדת משטרת ישראל

תאריך	שם	נושא
	ראש חטיבת מודיעין באגף חקירות ומודיעין, משטרת ישראל	
	עו"ד נורית הרצמן, המחלקה הפלילית, פרקליטות המדינה	עמדת פרקליטות המדינה
9.9.20	עו"ד מיכל גולד, מתאמת בין-משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים	השלכות התרת הקנאביס על בני נוער ומניעת עבריינות
	עו"ד דפנה פינקלשטיין, ראש תחום נוער, פרקליטות המדינה	עמדת מחלקת נוער, פרקליטות המדינה
16.9.20	עו"ד הילה טנא גלעד, ראש אשכול זכויות אדם, ועו"ד נעה שרויאר, המחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה	סקירת אמנות בין-לאומיות בתחום הסמים וניתוח המשפט הבין-לאומי בנושא הקנאביס
	עו"ד אתי כהנא, מנהלת תחום בכירה (חומרים פסיכו-אקטיביים), ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי	קנדה, אורוגוואי והאמנות הבין-לאומיות בנושא סמים; עמדות ה- INCB וארגון הבריאות העולמי בנושא קנאביס
	פרופי חגי רם, מרצה בכיר במחלקה ללימודי מזרח תיכון באוניברסיטת בן גוריון	ההיסטוריה של הפללת השימוש בקנאביס במדינת ישראל ובארצות הברית
23.9.20	Ms. Michelle Rotermand, Senior Analyst at the Health Analysis, Statistics Canada	בעקבות הלגליזציה בקנדה – נתונים סטטיסטיים, מחקר ומעקב
	Mr. Jack Reed, Statistical Analyst	מידע בנושא בריאות הציבור, חינוך הציבור ותעבורה
	Ms. Allison Rosenthal, DUI Statistical Analyst, Colorado Department of Public Safety	בעקבות הלגליזציה בקולורדו

נושא	שם	תאריך	
	Mr. Glenn Davis, Highway Safety Manager, Colorado Department of Transportation		
	Ms. Elyse Contreras, Manager Marijuana Health Monitoring & Research Section		
	Ms. Jessica Neuwirth, Manager Retail Marijuana Education & Youth Prevention Program, Colorado Department of Public Health and Environment.		
השיקולים, הדילמות והעמדות שעמדו בפני צוות המשימה הקנדי לפני חקיקת חוק הקנאביס בקנדה	Ms. Ann McLellan, The Chair of the Task Force on Cannabis Legalization and Regulation in Canada, an ex-Cabinet minister and the former deputy prime minister of Canada from 2003-2006	30.9.20	.12
המשמעות האופרטיבית של פעולה בניגוד לאמנות הסמים הבין-לאומיות, הסיכונים, וההשלכות המדיניות והבין- לאומיות של פעילות כאמור	עו"ד נעמי אלימלך, ראש מחלקת אמנות בין-לאומיות		
	עו"ד אשר ירדן, אגף ארגונים בין-לאומיים משרד החוץ		
המניע לשימוש בקנאביס, התמכרות וטיפול בכפר איזון, החיים לצד הקנאביס וההתמכרות לאחר היציאה מהכפר	גב' אור זייד גב' הדס סילבצקי	7.10.20	.13
	רועי		
דיון בעמדות חברי הצוות	דיון צוות בין-משרדי		
סקירה כללית של מדיניות הקנאביס בקנדה	Mr. John Clare, Director General of	14.10.20	.14

נושא	שם	תאריך	
	Strategic Policy, Controlled Substances and Cannabis Branch		
חינוך והסברה לציבור בקנדה	Ms. Leslie Meerburg, External Relations Division, Controlled Substances and Cannabis Branch		
אכיפת חוק בקנדה	Ms. Kristin McLeod, Director, Drug Policy Division, Public Safety Canada		
	Mr. Daniel Sansfaçon, Public Safety Canada		
	Ms. Joanna Wells, Legal counsel, Department of Justice		
	Corporal David Botham, National Drug Evaluation and ,Coordinator Royal ,Classification Program Canadian Mounted Police		
הצגת עמדה בנוגע להסדרת שוק הקנאביס	מר אורן ליבוביץ', עיתונאי, פעיל חברתי למען לגליזציה של קנאביס, ומייסד המגזין המקוון "קנאביס".		
דיון בהמלצות	דיון צוות בין-משרדי	21.10.20	15.
עמדת הצבא	תא"ל יאיר ברקת, קצין משטרה צבאית ראשי	26.10.20	16.
	סא"ל מתן סולומש, סגן התובע הצבאי הראשי		
עמדת הסניגוריה הצבאית	אל"ם ענבל דה-פז, הסניגורית הצבאית הראשית		
	רס"ן עומר קנובלר, סגור פיקודי דרום ומז"י		
עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה	עו"ד עודד ברוק, היועץ המשפטי של הרשות הארצית לכבאות והצלה		
עמדת הרשות להגנת עדים	עו"ד ד', היועצת המשפטית של הרשות להגנת עדים		

תאריך	שם	נושא
	כלאי לירן קליין, רת"ח חקיקה	עמדת שירות בתי הסוהר
	סג"ד ריבי שפירא, רע"ן משמעת בשירות בתי הסוהר	
.17	28.10.20	דיון צוות בין-משרדי
.18	2.11.20	דיון צוות בין-משרדי
.19	3.11.20	דיון צוות בין-משרדי
	פרופ' יוסי הראל-פיש	נוער בישראל: ממצאי הסקר הרב-לאומי של ארגון הבריאות העולמי לשנת 2019 – הרחבה בתחומי השימוש באלכוהול ובסמים ובמעורבות באלומות ובאלימות ברשת
.20	4.11.20	דיון צוות בין-משרדי

ישיבת הצוות הבין-משרדי שלא מן המניין אצל השרה לחיזוק וקידום קהילתי			
.21	23.9.20	גב' אורלי לוי-אבקסיס, השרה לחיזוק וקידום קהילתי	מתווה המשרד לחיזוק וקידום קהילתי לשינוי מדיניות בתחום הקנאביס
		תא"ל במיל. דני שחר, מנהל הרשות למאבק באלומות, בסמים ובלכוהול	
		ד"ר ימית אלפסי, ראש אגף מניעת אלימות ברשות למאבק באלומות, בסמים ובלכוהול	
		ד"ר טלי יוגב, ראש אגף טיפול ושיקום (אלימות, סמים ואלכוהול), ברשות למאבק באלומות, סמים ואלכוהול	

	ד"ר ליאת יקר, יועצת מקצועית במשרד לחיזוק וקידום קהילתי		
--	--	--	--

הצוות מודה לעו"ד מיכל קליין שריכזה את עבודתו במסירות ובכשרון; לעו"ד נעה לוזנר ועו"ד ד"ר מוחמד סראחנה, עוזריה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), יושבת ראש הצוות; לעו"ד רננה מיסקין, מהלשכה המשפטית במשרד הבריאות; לגב' נועה רוזנפלד, מנהלת תחום חדשנות ושיתופיות, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים; לגב' לאה לובודה-הופמן, רכזת קשרי חוץ, היחידה לקשרי חוץ וייעוץ מדיני במשרד המשפטים; למר מתיו פיליפ ווקר, מרכז פיתוח שותפות בין-לאומיים, תחום הלשכה לקשרים בין-לאומיים במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; למתמחות גב' טל אשכנזי וגב' אביטל ברגר ולסטודנטים מר תאיר אטיאס וגב' מאי דר, על הסיוע הרב והחיוני; למר תאופיק סראחנה, על תרגום לערבית של ה"קול הקורא"; למי שהופיעו בפני הצוות ולכל מי שהקדישו מזמנם ומזמנם להשיב ל"קול הקורא" ושסייעו בהעברת חומרים וביצירת קשר עם הדוברים.

2. רקע לעבודת הצוות

2.1 המצב החוקי הקיים

השימוש לצרכי הנאה או פנאי בקנאביס אסור כיום לחלוטין במדינת ישראל.¹⁵ לפי סעיף 7(ג) לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973 (להלן – **פקודת הסמים המסוכנים**) החזקה או שימוש עצמי בקנאביס מהווים עבירה שהעונש המרבי הקבוע בצידה עומד על שלוש שנות מאסר.¹⁶

הפקודה משתמשת במונח "קנבוס", המוגדר בתוספת הראשונה לפקודת הסמים המסוכנים כ"כל צמח מהסוג קנבוס (Cannabis) וכל חלק ממנו, לרבות שרשיו אך למעט שמן המופק מזרעיו". סימן א' לחלק א' לתוספת לפקודה כולל את השרף של הקנבוס (להלן – **חשיש**).

במסגרת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין "מדיניות התביעה - סמים: אחזקה ושימוש לצריכה עצמית" נקבע בשנת 2003, כי בתפיסת הסם הראשונה אצל אדם נעדר כל תיקים פליליים, כאשר ברור כי מדובר בשימוש עצמי ראשוני, בבחינת מעידה, ובהתקיים תנאים מסוימים, ניתן לסגור את התיק תוך אזהרה שתירשם במרשם הפלילי.¹⁷ כמו כן, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לגבי קטינים הדגש הוא על העדפת המסלול הטיפולי במקרים הראויים.¹⁸

הרקע ההיסטוריה שקדם לכך מובא בפרק 2.3 בנושא היבטים היסטוריים וחברתיים של הפיכת השימוש בקנאביס לעבירה פלילית.

בשנים האחרונות הוצעו מספר הצעות חוק לשינוי המצב הקיים מעבר לאמור בהנחית היועץ המשפטי לממשלה כאמור.¹⁹ בחלקן הוצע לקדם **לגליזציה מלאה** – אסדרת שוק השימוש לצרכי פנאי בקנאביס בישראל תוך מתן היתר לצרוך, להחזיק ולהפיץ קנאביס, בדרך כלל תחת מגבלות שונות. בחלקן האחר, הוצע לקדם **אי הפללה** – כלומר, השארת האיסור הפלילי על שימוש אישי בקנאביס, אך אכיפתו בדרכים שאינן מצויות במישור הפלילי, אלא בסנקציות מנהליות וכדומה. במקביל, הלכה וגברה קריאה בציבור לקידום לגליזציה של קנאביס, והדבר בא לידי ביטוי בין היתר

¹⁵ המונח באנגלית - recreational use.

¹⁶ ס' 7(א) לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, קובע כי: "לא יחזיק אדם סם מסוכן ולא ישתמש בו [...]". סעיף 7(ג) לפקודה ממשיך וקובע כי: "העובר על הוראות סעיף זה דינו – מאסר עשרים שנים או קנס פי עשרים וחמישה מן הקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, ואם החזיק בסם או השתמש בו לצריכתו העצמית בלבד, דינו – מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977".

¹⁷ "מדיניות התביעה – סמים: אחזקה ושימוש לצריכה עצמית" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1105 (51.056), סעיף 7(ג) (התשמ"ו). ההנחיה צפויה להשתנות כפועל יוצא של שינויי המדיניות בנושא.

¹⁸ שם, פס" 6. בעקבות תיקון החקיקה מ-2018 (ראו להלן) נכתבה טיוטת הנחייה חדשה, אך ככל שיוחלט על תיקון נוסף בהמשך לדו"ח זה, יהיה צורך לערוך בה התאמות.

¹⁹ לדוגמה: הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (מדרוג עבירות ועונשים בסם קנאביס), התשע"ד-2013 של ח"כ תמר זנדברג, שהוגשה שוב במהלך השנים על ידי חברי כנסת שונים; הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (חנינה ואי-הפללה בעבירות קנבוס), התשע"ו-2015 של ח"כ שלי יחימוביץ' ועוד.

בישיבות רבות של הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול של הכנסת ה-20, בראשות ח"כ תמר זנדברג.²⁰

ביום 24.6.16 מינה השר לביטחון הפנים דאז, מר גלעד ארדן, צוות חשיבה שיבחן את מדיניות האכיפה הנוהגת בנושא סם הקנאביס. הצוות כלל נציגים מטעם המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, משרד המשפטים ונציג ציבור. בראש הצוות עמד מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים דאז, מר רותם פלג.

בסיום עבודת הצוות הונפקו שני דוחות: הדו"ח הראשון הוא דו"ח עמדת הרוב מטעם המשרד לביטחון הפנים, שהמליץ על שינוי במדיניות אכיפת עבירת השימוש העצמי בקנאביס (להלן – **דו"ח המשרד לבטחון הפנים**). לפי המתווה המוצע בדו"ח זה, עבירה ראשונה תהווה עבירת קנס שהעונש בגינה 1,000 ש"ח, עבירה שנייה תהווה גם היא עבירת קנס, והעונש בגינה הוא 2,000 ש"ח, עבירה שלישית תועבר להליך של סגירת תיק בהסדר מותנה, והחל מהעבירה הרביעית יועבר הטיפול להליך של כתב אישום.²¹

ההנמקה שבבסיס המלצת דו"ח המשרד לבטחון הפנים היא בכך שכאשר מצד אחד נמצאים תומכים בהמשך האכיפה הפלילית על שימוש בסם ומנגד נמצאים אלו המצדדים במעבר לאכיפה מינהלית גרידא, המודל המוצלח ביותר הוא זה המשלב כלים מן המישור המנהלי לצד אמצעים פליליים קלאסיים, דהיינו מודל משולב. עוד נאמר בדו"ח, כי "מניחות מעלותיו וחסרונותיו של מודל משולב זה – המהווה בבחינת דרך האמצע בין הגישות השונות - נמצא שהוא עונה על הדרישה להפחית את הפגיעה באזרחים במישור הפלילי בכל הנוגע לחירויות ולרישום הפלילי. המודל המשולב מותיר למדינה את האמצעים להתמודד עם מקרים חמורים של עבריינים חוזרים ולשמר את יכולת ההרתעה של מערכת אכיפת החוק בישראל."²²

הדו"ח השני שיקף עמדת המיעוט מטעם משרד המשפטים, והמליץ על שינוי נרחב יותר (להלן – **נייר העמדה של משרד המשפטים**).²³ המלצת עמדת המיעוט כללה הוצאת השימוש העצמי לחלוטין מגדר המשפט הפלילי בין אם בדרך של מודל בריאותי-טיפולי דוגמת ההסדר בפורטוגל או בדרך של מעבר לאכיפה חלופית.²⁴

²⁰ ראו פרוטוקולים של הוועדה המיוחדת למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, הכנסת ה-20
./main.knesset.gov.il/Activity/Committees/Drugs/Pages/CommitteeProtocols.aspx
²¹ המשרד לביטחון פנים דו"ח מסכם של הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס (2017):
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/cannabis_decriminalization_r/he/cannabis_decriminalization_r.pdf

²² שם, בעמ' 29.

²³ ראו :

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/canabis-05-12-2016> ; ראו גם מאמרו של עמית דויטש "השינוי באיסור הפלילי על שימוש בקנאביס" **הסניגור** 4 275 (2020).

²⁴ הבסיס החוקי והמשפטי לקביעת הסדרי ענישה מפורט **בנייר העמדה של משרד המשפטים**, לעיל ה"ש 23, בפרק 4; אפשרויות האכיפה החלופית מופיע שם, בפרק 9.

החלטת ממשלה שבאה על רקע האמור אימצה את המלצות דו"ח המשרד לביטחון הפנים.²⁵ לפי החלטת הממשלה, במסגרת המדיניות החדשה יתמקדו באכיפת האיסור על שימוש בקנאביס במרחב הציבורי ובסחר בסמים מסוכנים, ואולם הודגש "כי בהתאם למדיניות האכיפה החדשה, צריכה של סם מסוכן מסוג קנאביס תיוותר בלתי חוקית במרחב הפרטי".²⁶

לגבי קטינים נקבע בסעיף 3 להחלטת הממשלה, כי "הוועדה תדון בנפרד במדיניות בהתייחס לקטינים, בצירוף נציגים מבין המשרדים והגופים המנויים בסעיף 4 להלן, שהינם בעלי מומחיות בטיפול ואכיפה כלפי קטינים."

בעקבות החלטת הממשלה נחקק חוק הסמים המסוכנים (עבירת קנס מיוחדת - הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן – **הוראת השעה מ-2018**),²⁷ שבמסגרתו תוקן החוק בהתאם למדיניות האמורה בדרך של הוראת שעה. הוראת השעה פורסמה ביום 26.7.18, ונכנסה לתוקף ביום 1.4.19, למשך 3 שנים.

בחודש פברואר 2019 הוגשה עתירה לבית המשפט העליון, שבמסגרתה ביקשו העותרים מבית המשפט העליון צו על תנאי, המורה בין היתר לתת טעם מדוע לא יבוטלו האיסור והעונש הקבועים בסעיף 7(ג) סיפא ו-1(ג) בפקודת הסמים המסוכנים, בגין החזקה או שימוש עצמי בסם הקנאביס; וכן מדוע לא יוסדר שוק הקנאביס, לרבות גידולו של הצמח, עיבודו, שיווקו ורכישתו "לכל דורש". לחלופין, ביקשו העותרים כל סעד אחר שיסבור בית המשפט לנכון.

ביום 17.6.20 ניתן פסק הדין,²⁸ ובו קבעו השופטים כי אין מקום להכרעה בעתירה לגופה, נוכח העובדה שבאותה עת החלו בפעילותן ממשלה וכנסת חדשה, ולכן יש לתת להן הזדמנות "לשקול את הסוגיה של הכנסת רפורמות בכל הנוגע לשימוש בקנאביס". בית המשפט הדגיש כי אינו נוקט עמדה לגופה של העתירה ואין להבין מדבריו כי יש מקום לשינוי כזה או אחר במצב המשפטי. כן ציין כי המדובר בסוגיה חברתית שזכתה לבולטות בדיון הציבורי ואין מקום למרוץ הסמכויות בו בית המשפט יקדים את הרשויות האחרות בטיפול בנושא. כן ציין כי הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי **מדובר בסוגיה שהסדרתה אינה בינארית ומחייבת לכאורה רגולציה מפורטת**. עוד ציין והדגיש כי לעותרים שמורה הזכות לחזור ולפנות לבית המשפט בהתאם להתפתחויות.

2.2 צמח הקנאביס ושימושו

חוזר המשנה למנכ"ל משרד הבריאות מס' 154 (להלן – **חוזר משרד הבריאות**) כולל הסבר על צמח הקנאביס, תתי המינים שלו, מרכיביו והשפעותיו, כדלקמן:

²⁵ קנס בשל עבירה ראשונה ושנייה כעבירת קנס, והסדר מותנה בשל עבירה שלישית: נספח א' להחלטה 2474 של הממשלה ה-34 "אישור מדיניות אכיפה כלפי שימוש בקנאביס והקמת ועדה בין-משרדית ליישום המדיניות" (5.3.2017). https://www.gov.il/he/departments/policies/2017_des2474.

²⁶ שם, ס' 6(ג) ונספח א'.

²⁷ www.nevo.co.il/law_word/law14/law-2746.pdf

ראו גם דברי ההסבר להצעת חוק הסמים המסוכנים (עבירת קנס מיוחדת – הוראת שעה), התשע"ח-2018, ה"ח www.justice.gov.il/SitePages/OpenDocument.aspx?d=btfoGU%2fzRz98U4QZbe1n0vyllv33LTUC1211dVLixvhWTh0%3d

²⁸ בג"ץ 1589/19 ליבוביץ' ואח' נ' כנסת ישראל ואח' (פורסם בנבו, 17.6.2020).

”צמח הקנאביס (שם מדעי: Cannabis) הוא הסוג הידוע ביותר מבין 11 סוגים של צמח ממשפחת הקנביים (Cannabicea). על-פי החלוקה הטקסונומית המקובלת כיום, הוגדר כי סוג הקנאביס כולל מין יחיד הנקרא Cannabis Sativa L., אשר כולל בתוכו שלושה תתי-מינים/קבוצות עיקריים הנבדלים ביניהם ברקע הגנטי, במורפולוגית הצמח וביחס ובכמות המטבוליטים שהם מייצרים: קנאביס סאטיבה (Cannabis sativa), קנאביס אינדיקה (Cannabis indica), וקנאביס רודראליס (Cannabis ruderalis). הסאטיבה הוא מין הקנאביס הנפוץ ביותר היום בשימוש בעולם.... מקורו של הסאטיבה באזור קו המשווה – קולומביה, מקסיקו, תאילנד ודרום מזרח אסיה. מין האינדיקה הוא השני הנפוץ בעולם... מקורו של האינדיקה במדינות המזרח התיכון ואזור אפגניסטן ופקיסטן. הרודראליס הינו זן נדיר יחסית שמקורו ברוסיה.... הוא בעל אחוזים מזעריים של החומר הפסיכואקטיבי THC.”²⁹

האיסור הפלילי על שימוש בקנאביס כולל גם חשיש (השרף של צמח הקנאביס) ומריחואנה (עלים ופרחים מיובשים).³⁰

בחוזר משרד הבריאות מפורט כי בצמח הקנאביס קיימות למעלה מ-500 תרכובות כימיות שונות, כאשר הקבוצה הכימית הידועה ביותר היא הקנבינואידים (Cannabinoids). בין הקנבינואידים הצמחיים (Phyto-Cannabinoids) מוכרות תרכובות בעלות פעילות פרמקולוגית, קרי תרופתית. הקנבינואידים מצטברים בעיקר באזור התפרחת, אך ניתן גם למצוא אותם בריכוזים נמוכים יותר בחלקי צמח נוספים. מוצרי הקנאביס המאושרים לצרכים רפואיים במדינת ישראל, מוגדרים ומסווגים על-פי היחס והכמות של הקנבינואידים THC (טטרא-הידרו-קנאבינול), CBD (קנאבידיול) ו-CBN (קנאבינול) שהם מכילים.

פרופ' חנינית קולטאי, מנהלת המחקר החקלאי במכון וולקני שבמשרד החקלאות (שהופיעה בפני הצוות בדיון מס' 2), ונציגי משרד הבריאות בצוות הסבירו כי ה-THC, הוא חומר פסיכו-אקטיבי ובעל פעילות פרמקולוגית. ה-CBD הוא חומר שגם הוא בעל פעילות פרמקולוגית וכן בעל פעילות נוגדת דלקת אולם בניגוד ל-THC הוא אינו גורם לפעילות פסיכו-אקטיבית ידועה.

²⁹ קנאביס רפואי - חוברת מידע ומדריך רפואי (עדכון מאי 2019), בעמ' 22-24. החוזר, המכונה גם "הספר הירוק" מצוי בקישור: https://www.health.gov.il/hozer/mmk154_2016.pdf.

עוד על הצמח ועדויות לשימוש בו בעת העתיקה ראו מכון דודסון, קנאביס – היסטוריה ומדע: https://davidson.weizmann.ac.il/online/maagarmada/med_and_physiol/%D7%A7%D7%A0%D7%91%D7%99%D7%A1-%D7%94%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%94-%D7%95%D7%9E%D7%93%D7%A2.

³⁰ ראו הסברים על ההבדלים ועל דרכי השימוש באתר אל-סם: <https://www.alsam.org.il/restartalsamhome/%d7%a1%d7%9e%d7%99%d7%9d-%d7%9e%d7%99%d7%93%d7%a2-%d7%9b%d7%9c%d7%9c%d7%99/d7%9e/d7%a8/d7%99/d7%97/d7%95/d7%90/d7%a0/d7%94>.

על פי חוזר משרד הבריאות, במשך ההיסטוריה התבצעו הכלאות רבות בין מינים וזנים של צמח הקנאביס, כך שכיום קיימים זני קנאביס רבים אשר לכל אחד מהם פרופיל גנטי שונה בהרכב וביחס החומרים הפעילים בצמח.³¹

לקנאביס מספר שימושים מרכזיים:

(1) שימוש להנאה;

(2) שימוש הנובע ממצוקה;

(3) שימוש לצרכים טיפוליים, במחלות שונות וכהקלה על כאבים (כטיפול רפואי או כטיפול עצמי, כגון התמודדות עם טראומות וכדומה, ללא התוויה פורמלית).³²

העמדה שמשרד הבריאות הציג בפני הצוות היא, שקנאביס ומוצריו אינם רשומים בישראל או בעולם כתכשירים ("תרופות"), ויעילותם ובטיחותם בשימוש למטרות רפואיות טרם הוכחו, אך מזה מספר שנים מכיר המשרד בכך שהשימוש בקנאביס עשוי לסייע לחולים הסובלים ממצבים מסוימים ולהקל על תסמינים וסבל. הכרה זו מבוססת על מחקרים רפואיים שונים, אשר אף שאינם מגיעים לרמה הנדרשת לצורך רישום כתרופה, מספקים ראיות ברורות לתועלת בשימוש הרפואי. לפיכך, מזה מספר שנים שמשרד הבריאות מעניק למטופלים רישיונות שימוש, הנדרשים בהתאם להוראות פקודת הסמים המסוכנים ומאחר שאין מדובר בתכשיר רשום שרופא יכול לתת בגינו מרשם, הכל בהתאם לאמות מידה המפורטות בנהליו. אמות המידה וההתוויות (אינדיקציות) למתן רישיונות, מפורטים בחוזר היחידה לקנאביס רפואי מספר 106³³ ובחוזר משרד הבריאות.

בדומה לאסדרה הקיימת בתכשירים ("תרופות") גם ביחס לאישור שימוש במוצרי הקנאביס ישנן התוויות מוגבלות ותנאים לאישור השימוש. כמפורט בנהל 106 "ככלל רישיון לשימוש בקנאביס לא ינתן אלא לאחר מיצוי הטיפול הרפואי המקובל ובהתוויה מוכרת בלבד"³⁴ (ההדגשה במקור). בדומה לתכשירים רשומים – ישנה התוויה רשומה, וחריגה מההתוויה המוכרת מחייבת הליך קבלת אישורים מיוחדים.

ישנם אנשים המבקשים להשתמש בקנאביס שימוש רפואי או לצורך טיפול עצמי (self-medication) המלינים על המתווה הקיים, שאינו מאפשר להם שימוש לפי רצונם בלבד או לפי המלצת רופאם ללא צורך באישור נוסף. לדברי משרד הבריאות, טיפול עצמי אינו שווה ערך או שקול לטיפול רפואי שנעשה בהתאם להמלצה רפואית תוך ליווי רפואי ארוך טווח בהתייחסות

³¹ בנוסף כולל החוזר הסבר על המערכת האנדו-קנבינואידית (עמ' 25-27), ועל הקנבינואידים עצמם (עמ' 28-33). החוזר מכיר בהתוויות רפואיות מסוימות לצרכים רפואיים. אלו דורשות אישור, ולעתים מותנות במיצוי שימוש במשך תקופה נקובה בתרופות מרשם (עמ' 53 ואילך), ומפרט תופעות לוואי אפשריות (עמ' 49).

³² ראו גם פלורה קוד דבידוביץ' קנביס רפואי – עדכון (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2020) https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c6f1a1d8-e798-ea11-8104-00155d0aee38/2_c6f1a1d8-e798-ea11-8104-00155d0aee38_11_16375.pdf

³³ חוזר היחידה לקנביס רפואי (היק"ר) מס' 106 ממרץ 2013 (עדכון אחרון מאי 2019) https://www.health.gov.il/hozer/CN_106_2019.pdf. סעיף 3 לחוזר קובע את התנאים לקבלת רישיון לשימוש בקנאביס למטרות רפואיות.

³⁴ שם, בעמ' 2, פיסקה 3.1.2.

למצב הרפואי, לסוגי המוצרים המתאימים למצב הרפואי של החולה ולטיפולים נוספים הניתנים במקביל.

מצד משתמשים אלו עולות טענות לגבי צורך בהתוויות רפואיות שאינן מוכרות בחוזר,³⁵ ולגבי מחירים גבוהים,³⁶ כשהתוצאה היא לעתים פנייה לשוק השחור לרכישת קנאביס לשימוש לצרכים אלה. בדיון בוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול של הכנסת מדצמבר 2018 נשמעו עדויות רבות בנושא,³⁷ והנושא גם עלה בפניות שהופנו לצוות הבין-משרדי.

אסדרת השימוש לצרכים רפואיים אינו כשלעצמו חלק ממנדט הצוות, שמונה כדי לבדוק את המדיניות הכללית בנושא צריכה עצמית של קנאביס. עם זאת ישנם ממשקים מסוימים בין נושא השימוש הטיפולי למדיניות ההפלה.

כך למשל, לגליזציה של קנאביס אכן עשויה להביא להגדלת הזמינות של מוצרי קנאביס לאנשים המעוניינים לעשות שימוש בקנאביס לצורך טיפול עצמי או בהתאם להמלצה רפואית וללא צורך בכל אישור נוסף, ולרכוש את המוצרים במחיר שיתכן שיהיה נמוך יותר מהמחיר הנוכחי למוצרים לשימוש רפואי. עם זאת, ייתכן כי המוצרים שיווצרו במסגרת הסדרת שוק הפנאי, ככל שיוחלט על כך, לא בהכרח ייוצרו לפי אותן דרישות ממוצרים המיועדים לשימוש רפואי, מבחינת שימוש בחומרי הדברה, מזהמים ביולוגיים וכימיים, תקינה, ריכוז חומרים פעילים ועוד.

עיסוק בהשפעת אסדרת תחום הקנאביס על השימוש בקנאביס רפואי וטיפול ואסדרה רצויים של תחום זה מחייבים מטבע הדברים דיון וליבון נוספים ונדרש להשלים ככל שיוחלט על לגליזציה של קנאביס ובטרם כניסתה לתוקף.³⁸

2.3 היבטים היסטוריים וחברתיים של הפיכת השימוש בקנאביס לעבירה פלילית

פקודת סמי הרפואה המסוכנים משנת 1925 היא שעיגנה בחקיקה את איסור השימוש בחשיש (בנוסף לסמים נוספים), לאחר שאיסור זה נקבע בשנת 1919 על ידי הנציב הבריטי.³⁹ את הפקודה

³⁵ אם כי משרד הבריאות מצייין, שחוזר 106 כולל במפורש אפשרות לאישור גם בהתוויה שאינה מוכרת - סעיף 3.3.1, ³⁶ נושא המצוי בין היתר במוקד הדיון התלוי ועומד בעתירה בבג"ץ 2335/19, עמותת הקנאביס הרפואי נ' משרד הבריאות ואח'.

³⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 136 של הוועדה למאבק בנגעי הסמים והאלכוהול, הכנסת ה-20 (24.12.2018) https://www.nevo.co.il/law_html/law103/20_ptv_528359.htm. בחלק מהמקרים הגיע הנושא לערכאות וראו למשל בעת"מ 57905-11-18 דהן נ' משרד הבריאות-היק"ר (2018); בעת"מ 45441-05-19, ביטון נ' משרד הבריאות-היק"ר ואח' (2019); בעת"מ 31903-05-19 קלקשטיין נ' משרד הבריאות - היק"ר (2019); הנושא תלוי ועומד בבג"ץ הרפורמה בקנאביס (בג"ץ 2235/19 עמותת הקנאביס הרפואי נ' משרד הבריאות ואח') שמתנהל בימים אלו.

³⁸ Government of Canada, **A Framework for the Legalization and Regulation of Cannabis in Canada** (30.11.16): [https://www.canada.ca/content/dam/hc-sc/healthy-canadians/migration/task-force-](https://www.canada.ca/content/dam/hc-sc/healthy-canadians/migration/task-force-marijuana-groupe-etude/framework-cadre/alt/framework-cadre-eng.pdf) marijuana-groupe-etude/framework-cadre/alt/framework-cadre-eng.pdf (להלן - **הדו"ח הקנדי**), בפרק 5, העוסק בנגישות לקנאביס לצרכים רפואיים.

³⁹ סעיף 4 לפקודה ביחד עם חלק א' לתוספת, שכלל חשיש או כל הכנת חשיש וכן כל הכנה של קנאביס אינדיקה. הנוסח האנגלי: Official Gazette of the Government of Palestine, מס' 140, 1.6.1925, בעמ' 249.

החליפה פקודת הסמים המסוכנים משנת 1936,⁴⁰ ובסופו של דבר נחקקה כנוסח חדש במדינת ישראל בשנת 1973.⁴¹

בשנים 1961, 1971 ו-1988 נחקקו אמנות בינלאומיות בקשר לשימוש בסמים (ראו פירוט בפרק 3.4.1).

הפקודות המנדטוריות לא לוו בדיון ציבורי או בדברי הסבר. עם זאת, במהלך השנים נעשו בה תיקונים עד הפיכתה לנוסח חדש בשנת 1973, ולגבי תיקונים אלה התקיימו דיונים בכנסת.⁴²

הפרוטוקולים של אותם דיונים כללו טיעונים בנוגע לנזקי החשיש בעיקר בהיבטי התמכרויות, בריאות הנפש, ומעבר לסמים קשים - שחלקם דומה לחששות הקיימים בנושא כיום.⁴³

בצד זאת, כלל הדיון התבטאויות המלמדות על התייחסות שאינה בוחנת רק את הנזקים האפשריים הישירים כתוצאה משימוש בסמים, לרבות חשיש, אלא מבקרת את ההקשר התרבותי שלהם. כך למשל ניתן למצוא בפרוטוקולים כלפי המשתמשים בסמים כולל החשיש, ביטויים כגון "מופרעים", בני נוער ש"נתפסו לאפנה זו, כשם שנתפסו לאפנות אחרות של 'העולם הגדול' המתבטאות בלבוש ושיער שאינם מעידים על שיווי משקל דווקא....."⁴⁴ ואמירות כגון 'כלום זקוקים אנו ל"היפים"?'⁴⁵

זאת בצד אמירות הדוחות את הצורך בהתבססות על ראיות מדעיות, כגון "אין צורך בניתוחים מדעיים דווקא, עד כמה השחיתו הסמים גוף ונפש".⁴⁶ "יש להפסיק את הוויכוח המפולפל, המגוחך, בנושא זה, אם הסמים מזיקים או לא...."; "ואיננו צריכים לחקות בכל את מה שעושים

https://www.nevo.co.il/law_word/law21/PG-e-0140.pdf; איסור הנציב העליון עוגן ב"מודעה רשמית" מיום 1.2.19

⁴⁰ פקודת הסמים המסוכנים, 1936 ע"ר מס' 577 (1936), תוס' 1, עמ' (ע) 130, (א) 132 <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawPrimary.aspx?t=lawlaws&st=lawlaws&lawitemid=2000900>

⁴¹ להרחבה בנושא ההיסטוריה החקיקתית בישראל ראו **נייר העמדה של משרד המשפטים**, לעיל ה"ש 23, בפרק 1.5 <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/canabis-05-12-201>

⁴² חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים, התשכ"ח-1968 (שעסק בענייני קטינים); חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים, תשי"ב-1952; החוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (מס' 3), תשל"א-1971 שבמסגרתו נוסחו מחדש העבירות העיקריות (יצוא, יבוא, מסחר, אספקה ותיווך; ייצור, הכנה והפקה; החזקה ושימוש).⁴³ ד"כ 59, 118 (התשל"א).

https://fs.knesset.gov.il/7/Plenum/7_ptm_252861.pdf

⁴⁴ דברי ח"כ משה נסים, שם, בעמ' 116. ולהלן הציטוט של דבריו: "אם לפני הכירו הכל בחומרת הסמים המסוכנים לגוף ולנפש, הנה לאחרונה נשמעים פה ושם קולות, כאילו אין השימוש בסמים מזיק לגוף, לאפילו לנפש אינו מזיק; ויש אנשי בוחמה שאף מציעים להקים בישראל מועדוני חשיש... איננו הרואות, ואין צורך בניתוחים מדעיים דווקא, עד כמה השחיתו הסמים גוף ונפש. הסמים היו למכה שתוצאותיה טימטום חושים, רפיון המחשבה, אי אכפתיות ואדישות לכל, בריחה מהמציאות, הגברת העבריינות וריבוי מופרעים בחברה".

⁴⁵ דברי ח"כ שלמה יעקב גרוס, שם, בעמ' 121-122.

⁴⁶ דברי ח"כ משה נסים, שם, בעמ' 116.

בעולם הגדול ולהיות מדינת מודרנית. על כך אפשר לוותר...." (שם, בעמ' 122). הדיון עסק בכלל סוגי הסמים, לרבות קנאביס⁴⁷.

מאיך גיסא העלה ח"כ אורי אבנרי באותו דיון את השאלה העקרונית האם זכאית החברה, כשם האינטרס החברתי –

"להגביל את זכותו של הפרט בדבר המעניק לו מידה מסויימת של אושר"⁴⁸.

בארצות הברית נאסר השימוש בקנאביס באופן כולל (מעבר לאיסורים מדינתיים נקודתיים להבדיל מאיסורים מדינתיים) בשנת 1937, במסגרת ה-Marihuana Tax Act of 1937⁴⁹. את הדיונים לגבי איסור השימוש ליוו תיגוג שלילי ויחס מכליל למשתמשי הקנאביס. כך למשל במסמך של הקונגרס המתעד את דבריו של הארי גייקוב אנסלינגר, שעמד בראש ה-Federal Bureau of Narcotics בשנים 1930-1962, כדלקמן:

"...the great majority of users are ignorant and inexperienced youngsters and **members of the lowest strata of humanity.**"⁵⁰

מאוחר יותר הכריז הנשיא דאז ריצ'רד ניקסון על מלחמה בסמים⁵¹. ניקסון מינה בראשית שנות ה-70 ועדה לבדיקת נושא ההפללה בראשות ריימונד שפר (Raymond P. Shafer), מושל פנסילבניה לשעבר. ועדת שפר סברה שאין לעודד שימוש במריחואנה, אך יש להתמקד בהקשר זה במניעה ובטיפול של משתמשים 'כבדים' ו'כבדים מאד'. הוועדה הגיעה למסקנה שהפללת החזקת מריחואנה לשימוש עצמי פוגעת במטרותיה שלה. הוועדה ניסתה לאזן בין חופש הפרט והבחירה האישית לבין המחוייבות של המדינה לשקול את טובת כלל החברה. הוועדה סברה שיש דגש יתר על המריחואנה כבעיה, וכי המצב החברתי והחוקי חורג מפרופורציה לעומת הנזק הנגרם לפרט

⁴⁷ שם, בעמ' 121. תיאור מעניין של ההקשר החברתי-היסטורי של השימוש בחשיש מצוי גם הוא באותו דיון: "מתנדבים ותיירים שבאו לישראל אחר המלחמה [=מלחמת ששת הימים] הביאו אתם את תרבות הסמים והדביקו אחרים במחלתם. צריכת החשיש גדלה, לפי דעת מומחים, ביותר ממאה אחוז לעומת התקופה שלפני המלחמה, ומספר הצרכנים מגיע היום ליותר מרבעה. אם לפני הייתה המשטרה תופסת כמה מאות קילוגרם סמים בשנה, הרי עתה מדובר בטונות, וברור שאין יד המשטרה משגת הכל." שם, בעמ' 116.

⁴⁸ דברי הכנסת, הישיבה ה-231, של הכנסת השישית, 19.12.67, בעמ' 476-477: https://fs.knesset.gov.il/6/Plenum/6_ptm_252541.pdf. ח"כ אבנרי ציין שם שמדובר בדבר שאינו מזיק לבריאות. שאלת הנזק הבריאותי תידון בהמשך בפרק 5.1.

⁴⁹ ראו <http://www.druglibrary.org/schaffer/hemp/taxact/mjtaxact.htm>. לפני כן היו איסורים בחלק מהמדינות. וראו בדו"ח בראשות ריימונד שפר משנת 1972 (להלן - דו"ח שפר) שיידון בהמשך: The Report of the National Commission on Marihuana and Drug Abuse: Marihuana: A Signal of Misunderstanding, Commissioned by President Richard M. Nixon, March, 1972:

http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/nc2_1.htm; בפרק ה' בהיסטוריה החקיקתית: The Marihuana Tax Act of 1937, Transcripts of Congressional Hearing, Additional Statement of: ⁵⁰ H. J. Anslinger, Commissioner of Narcotics: <http://www.druglibrary.org/schaffer/hemp/taxact/t10a.htm>.

⁵¹ Special Message to the Congress on Drug Abuse Prevention and Control, June 17, 1971, The American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>.

ולחברה מהחומר עצמו.⁵² ועדת שפר בחנה את האפשרויות השונות להתמודדות עם הנושא, ובשנת 1972 המליצה, שהחזקת קנאביס לשימוש עצמי לא תהיה עבירה, אם כי החזקת מריחואנה במקום ציבורי תאפשר תפיסה והחרמה.⁵³

המלצות ועדת שפר לא יושמו, ויש המייחסים זאת לרצון לקשר בין סמים לבין שתי קבוצות שנחשבו מתנגדות למדיניות הנשיא - מתנגדי מלחמת וייטנאם וקבוצות מיעוט, ולקבל סמכויות שונות שיפגעו בקבוצות אלו וביכולתן להתאגד.⁵⁴

פרופ' חגי רם שהופיע בפני הצוות (דיון מס' 10), סבר שיש קשר בין מדיניות ההפלה לבין מניעים של אפליה וגזענות, בהודו, במזרח התיכון ובארצות הברית. כך למשל הביא פרופ' רם מקורות בריטיים שדיווחו כי צריכת קנאביס גורמת לאי-שקט ולתסיסה בקרב המעמדות הנמוכים, אשר עליהם הושתה רוב עבודת הכפיים. הקנאביס, כך הם קבעו, הופך אותם לעצלנים, לחסרי משמעת וללא יצרניים. פרופ' רם כותב כי "כמעט מיותר לציין כי מצוקת הילידים לא נבעה מצריכת קנאביס אלא מתנאי דויר, היגינה ותזונה עלובים וממחסור בטיפול רפואי נאות."⁵⁵

שאלה נוספת שעלתה בהקשר זה נוגעת לאפקטיביות המלחמה בסמים באמצעות הפללת משתמשים. כך למשל בדיון הכנסת משנת 1970 שהוזכר לעיל, טען ח"כ אמיל חביבי, שמכיוון ששורש הבעיה נעוץ, לפחות לגבי חלק מהמשתמשים, במצוקה, לא יועילו החמרות הענישה.⁵⁶

במהלך השנים גברו הטענות על העדר השגת מטרות הענישה הפלילית בהקשר של כלל הסמים, ובכלל זה הקנאביס. במכתב מיום 1.6.98 מבעלי תפקידים בכירים בכל העולם⁵⁷ למזכ"ל האו"ם דאז קופי אנאן נאמר, כי המלחמה הגלובאלית בסמים גורמת עתה יותר נזק מהשימוש בסמים עצמו.⁵⁸

⁵² "מריחואנה ומדיניות ציבורית": http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/nrec1_17.htm. בנוסף ציין דו"ח ועדת שפר, כי חברה המתנגדת לשימוש במריחואנה אינה חייבת ליישם את המדיניות הזו באמצעות המשפט הפלילי. ראו בפרק "marihuana and the problem of marihuana" - http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/mis2_15.htm.

⁵³ המלצות לגבי החוק הפדרלי ולגבי החוק המדינתי, בפרק V לדו"ח שפר, בנושא "מריחואנה ומדיניות חברתית", מתוך: http://www.druglibrary.org/schaffer/Library/studies/nc/nrec1_12.htm.

⁵⁴ וראו Dan Baum, Legalize it all, Harper's Magazine (2016) <https://harpers.org/archive/2016/04/legalize-it-all>.

⁵⁵ ראו גם מאמרו של חגי רם "ההיסטוריה החדשה של הגיוינט: חשיש בפלסטין המנדטורית ובמדינת ישראל" **תיאוריה וביקורת** 43 (2014), בעמ' 78.

⁵⁶ וכלשונו: "נפגשים צעירים ממורמרים ומתוסכלים והזמן זורם להם בין האצבעות ואין להם שום דבר אחר לעשות - אז על מה הם ידברו.... על ספרים של שקספיר? רע להם... כלום לא ברור עכשיו, חברי הכנסת, כי החמרות שבחוק לא יעזרו במאומה! כלום לא ברור כעת כי אחד משרשי הבעיה הוא חיסול העוני והפער הסוציאלי-כלכלי..."

דברי הכנסת, הישיבה ה-112 של הכנסת השביעית, 10.11.70, בעמ' 124: https://fs.knesset.gov.il/7/Plenum/7_ptm_252861.pdf.

⁵⁷ שעליו חתומים גם שר המשפטים לשעבר יוסי ביילין; סגן הנשיא לשעבר של ביהמ"ש העליון חיים כהן; פרופ' רות גביזון; מנהל שירותי התקון לשעבר במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מנחם הורוביץ ופרופ' לסלי סבה.

⁵⁸ ראו:

לאחר סיום תפקידו כמזכ"ל האו"ם נטל קופי אנאן חלק בוועידה בינלאומית בלתי פורמלית בשם Global Commission on Drugs Policy. דו"ח הוועידה מיוני 2011 ציין את המשאבים העצומים המושקעים ללא הצלחה במלחמה בסמים, תיאר את ההרס שנגרם לחיי אנשים כתוצאה ממדיניות הענישה והכליאה במדינות השונות, וקרא להמירן בתכניות טיפול.⁵⁹

באפריל 2016 פרסם קופי אנאן מכתב המסביר מדוע הוא מציע לסיים את המלחמה בסמים. במכתב הוא הציע להפסיק להטיל סטיגמה על משתמשי הסמים ולהתחיל לסייע להם. זאת, על ידי הפסקת הפללת השימוש, מתוך הבנה שעולם נקי מסמים הוא כדבריו אשליה, ולכן יש לפנות לרגולציה ולחינוך הציבור, במקום איסור מוחלט שאינו מועיל. רגולציה חוקית מגנה לגישתו על הציבור.⁶⁰

טיעונים אלו עלו גם בפניות רבות לצוות, וראו בהקשר זה גם את פרק 2.4.⁶¹

עם זאת יצויין כי במהלך דיוני הצוות עלו חששות שלפיהם הסרת ההפללה תגדיל את היקף המשתמשים, והנושא על השלכותיו האפשרויות יידון בדו"ח זה.

במסגרת עבודתו, הצוות פעל להתחקות אחר החששות האמיתיים העולים בהקשר השימוש בקנאביס (כגון שימוש על ידי קטינים, תאונות דרכים, התמכרויות וכיוצא באלה), בהשלכותיהם ובצורך לתת להם מענה, תוך בחינה האם יש בחששות אלה כדי להצדיק קיומו של איסור על שימוש לצריכה ואת גבולותיו של איסור כזה.

2.4 גישת הפללה וגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור

בנושא סמים והתמכרויות קיימות שתי גישות מרכזיות: גישת ההפללה וגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור.⁶² חלק משיטות המשפט נוקטות בגישות מעורבות. ההבחנה קיימת לגבי כלל הסמים, אך בדו"ח זה יידונו השלכותיה ויישומיה בעיקר בהקשר של קנאביס.

<https://www.drugpolicy.org/publications-resources/sign-letters/ungass-public-letter-kofi-annan>.

Report of the Global Commission on Drug Policy (June 2011): ראו ⁵⁹

http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf.

ראו ⁶⁰:

Koffi Annan, Why I'm Calling to End the War on Drugs, The Huffington Post

https://www.huffpost.com/entry/why-im-calling-to-end-the-war-on-drugs_b_9727278.

⁶¹ לגבי מודלים שונים הכוללים התמודדות עם שימוש בסמים ללא הפללת משתמשים ראו רוני בלנק **תכניות לאומיות להתמודדות עם שימוש בסמים הכוללות אי-הפללה של משתמשים** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2017):

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/c05cf76c-d5e7-e611-80ca-00155d020699/2_c05cf76c-d5e7-e611-80ca-00155d020699_11_9443.pdf.

⁶² וראו מאמרה של חגית בוני-נוח:

Hagit Bonny-Noach, Harm reduction drug policy in Israel: what has been accomplished and what still needs to be done?, Israel Journal of Health Policy Research 1, 2 (2019) 8:75: 8:75, p.2

<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6796456/>.

לפי גישת ההפללה, שימוש בסמים מכל סוג אסור לחלוטין. גישה זו כוללת אמצעים ענישתיים-פליליים ודרישה להימנעות מוחלטת משימוש בסמים, תוך שימוש באמצעים של אכיפה, טיפול, שיקום ומניעה.⁶³ מטרת גישת ההפללה היא לאסור לחלוטין התנהגות הנתפסת כשלילית נוכח נזקים שהתנהגות זו עלולה לגרום. חלק מהדוברים שהופיעו בפני הוועדה ומהמגיבים לקול הקורא הביעו תמיכה בגישה זו. **הנימוק המרכזי לכך הוא החשש, שביטול ההפללה יגדיל את מספר המשתמשים, ובפרט המשתמשים הצעירים, שהנזק לגביהם עלול להיות גדול יותר.** לפי גישה זו, אמצעים חלופיים יכולים לבוא בנוסף לאיסור הפלילי, אך אין בהם די כדי להחליפו. זאת מכיוון שלגבי חלק מהאנשים האיסור הפלילי הוא שמרתיע מפני שימוש, וביטולו יסיר חסם זה. לפי גישה זו, הסרת ההפללה תיצור נזק חברתי לא רק בהקשר הישיר של העלאת מספר המשתמשים, אלא גם לגבי כל הנזקים הנובעים ממנו - ריבוי שימוש של קטינים על כל הכרוך בכך, עליה במספר תאונות הדרכים, ריבוי נזקים בריאותיים ובפרט פסיכיאטריים, סיכון לכוחות הביטחון בשל עלייה בשימוש בקרב המגוייסים אליהם, ועוד.

לעומת זאת, **גישה מזעור הנזקים** נועדה להפחית את ההשלכות הבריאותיות, החברתיות והכלכליות של השימוש החוקי והבלתי חוקי בסמים,⁶⁴ בלי לפעול בהכרח בכלים פליליים להפחתת שיעור הצריכה.⁶⁵ במדינות רבות הגישה הנוהגת היא משולבת, וכך גם במדינת ישראל שבה קיימת כיום גישה מעורבת הכוללת עבירה פלילית, ובצדה ענישה חלופית בפעמיים הראשונות שבהן אדם

⁶³ שם.

⁶⁴ הגישה במובנה התיאורטי חלה לגבי כלל הסמים, דו"ח זה מתמקד כמובן רק בקנאביס שאת ההתייחסות אליו מונה הצוות לבחון.

⁶⁵ ולעתים גם בלי להפחיתו כלל, ראו **בוני-נוח**, לעיל ה"ש 62, בעמ' 3. הגדרת המטרה באתר הישראלי להתמכרויות היא "לצמצם את ההשלכות השליליות הקשורות בצריכת חומרים ממכרים או התמכרויות התנהגותיות". עקרוניתה המפורטים שם הם אלו:

- הכרה בכך שצריכה של חומרים ממכרים והתנהגויות ממכרות, חוקיים או שאינם חוקיים, הן חלק מהעולם בו אנו חיים. זאת מבלי להתעלם מן הפגיעה הקשה והסכנה הכרוכה בהתמכרויות, ומן הצורך לנסות לצמצם את השפעותיהן המזיקות;
- הבנה כי שימוש בחומרים ממכרים, ובפרט אלה שאינם חוקיים, הנו תופעה מורכבת הכוללת רצף של התנהגויות, קלות כחמורות. כדי לצמצם את הנזקים הנלווים לשימוש בחומרים ממכרים יש צורך בגישה שמחנכת ומעודדת אופני צריכה בטוחים ככל שניתן;
- הצלחותיהן של התערבויות ושל קביעת מדיניות בנושא התמכרויות צריכות להיבחן על פי איכות חיי הפרט והקהילה, לאו דווקא על פי היכולת למנוע צריכה של חומרים ממכרים;
- קיים צורך אמתי למתן שירותים, ללא שיפוטיים או כפייה, לצרכני חומרים ממכרים ולקהילות בהן הם חברים, על מנת לסייע להם בהפחתת הנזק הנלווה לצריכה או להתנהגויות ממכרות;
- יש להתייחס ולהתחשב בצורכיהם ובדרישותיהם של צרכני חומרים ממכרים, בהווה או בעבר, ביצירת תכניות ומדיניות שנועדו לשרת אותם;
- מומלץ לשתף את צרכני החומרים הממכרים או בעלי התמכרויות התנהגותיות כסוכני שינוי באמצעות שיתוף מידע, העצמה ותמיכה ובכך גם להפחית מן הנזקים הנגרמים כתוצאה של ההתמכרות: <https://ica.org.il/%D7%98%D7%99%D7%A4%D7%95%D7%9C/%D7%9E%D7%96%D7%A2%D7%95%D7%A8-%D7%A0%D7%96%D7%A7%D7%99%D7%9D>.

נתפס, וכן ובפעם השלישית סגירת תיק מותנית, שיכולים להיות לה אלמנטים של מזעור נזקים ככל שההתניה היא במישור הטיפולי.⁶⁶

כביטוי לתפיסה זו, נביא את הדברים המפורסמים באתר 'המרכז הישראלי להתמכרויות', לפיהם גישת מזעור הנזקים נעשית -

"מתוך כבוד וחמלה כלפי אלו הסובלים מהתמכרות ובפרט מתוך רצון להימנע ככל הניתן משיפוטיות, תוך התעלמות וביטול סטיגמות, ביטויי רחוב וטרמינולוגיה המנציחים סטראוטיפים ויוצרים מחסומים. גישת מזעור נזקים דוגלת בהומניזם, שמירה על זכויות אדם, ובפרט על הזכות ליהנות משירותי בריאות ברמה גבוהה, שירותים חברתיים ופיתוחים מדעיים, כמו גם על הזכות לחופש, ומניעת מצבים משפילים, אכזריים ובלתי אנושיים. על כן, גישת מזעור נזקים תומכת בהחלת תקנות וחוקים המצמצמים הפללה של משתמשי חומרים ממכרים בלתי חוקיים וכיבוד זכויות אדם בסיסיות...."⁶⁷

היבטים שונים בדבר הצורך בקידום גישת מזעור נזקים מבלי שיש בצדה הפללה של צריכה, לפחות במרחב הפרטי עלו הן בדברי חלק מהדוברים בפני הוועדה, בפרט מהמשרד לחיזוק וקידום קהילתי, והן בפניות ציבור שקיבל הצוות. בין היבטים אלו אפשר למנות את הנושאים הבאים שצוינו ככאלה שראוי לפעול לקידומם.

- פיתוח אמצעים לבר-פליליים לצמצום השימוש, בפרט בקרב צעירים, לרבות קמפיינים אפקטיביים, העברת מידע מדויק למשתמשים בהיבטים השונים – בריאות, התמכרויות, בריאות הנפש, סיכונים מוגברים משימוש בגיל צעיר, סכנות בנהיגה וכדומה.
- ניטור נתונים שיאפשר לבחון את האפקטיביות של הפעולות השונות. הרחבת מענים טיפוליים ומתן מידע לגביהם ולגבי אופן יצירת הקשר לצורך קבלתם, ועידוד האפשרות של משתמשים לבקש עזרה במידת הצורך על ידי הפחתת התיוג והסטיגמה, והימנעות משיפוטיות.
- התמקדות באיסורים פליליים בשל התנהגויות הגורמות סיכונים ספציפיים שאינם שנויים במחלוקת - נהיגה תחת השפעת קנאביס, איסור אספקה לקטינים, אי עמידה בתנאי גולציה שמטרתם מניעת סיכונים וכיוצא באלה.
- שימוש בקנאביס לטיפול בהתמכרויות לחומרים אחרים כגון סמים הגורמים להתמכרות פיזית קשה, אלכוהול או תרופות מרשם.
- אסדרה המצמצמת את הצורך במפגש עם סוחרי סמים ועוברי חוק, באופן פיזי, או ברשתות החברתיות ובאינטרנט, ומיסוי מאוזן הלוקח בחשבון את התחרות עם השוק השחור.

⁶⁶ וראו פירוט בוני-נוח, לעיל ה"ש 62. ראו גם ניירות העמדה של פרופ' מאיר טייכמן "לגליזציה של הקנאביס: כאוס"; שון לייקוב "שינוי יכול להיות הזדמנות"; חיליק מגנוס "לגליזציה"; חיים מסינג "לגליזציה – מהלך מתבקש או מהלך שגוי ממנו אין חזור, התמכרויות בישראל" גליון מיוחד – קנאביס (2020) : <https://ilsam-org.wixsite.com/ilsam0320/copy-of-ללא-לגליזציה>.
⁶⁷ <https://ica.org.il/>

משרד הבריאות הדגיש בהקשר זה את הצורך בכלים של קידום בריאות וחינוך לצורך פעילות מניעה ראשונית (עוד בטרם נעשה שימוש בקנאביס) ובפעילות מניעה שניונית (מניעת חזרתיות, לאחר שכבר נעשה שימוש בקנאביס).

סקירה משווה שנערכה בכנסת בשנת 2014 הצביעה על מגמה במדינות שונות של מעבר ממדיניות של הפללה ואפס-סובלנות – שמטרתה לצמצם את היקף השימוש בקנאביס, למדיניות של בריאות הציבור – שמטרתה למזער את הנזקים הנגרמים כתוצאה מהשימוש בסם, לרבות נזקי האיסורים הגורפים והמפגש עם מערכת אכיפת החוק, גם אם הדבר לא יביא בהכרח לירידה בהיקפי השימוש.⁶⁸

דו"ח הצוות הקנדי אשר בחן והמליץ על מתווה הלגליזציה להסדרת השימוש בקנאביס בקנדה (להלן – **הדו"ח הקנדי**, וראו פרוט לגבי דו"ח זה בהמשך),⁶⁹ עמד אף הוא על חשיבות צמצום הנזקים הנלווים לשימוש בקנאביס, בפרט בקרב ילדים, צעירים ואוכלוסיות פגיעות אחרות, וכן ביחס לנזקים העלולים להיגרם כתוצאה מנהיגה תחת השפעת קנאביס. בהתבסס על עובדות שהונחו בפניו – לפיהן נזקי השימוש בקנאביס חמורים יותר ככל שגיל הצריכה מוקדם יותר וכן ככל שתדירות השימוש עולה – המליץ הצוות הקנדי שעסק בעניין על דרכים למזעור הנזקים במטרה, בין היתר, לדחות את גיל השימוש הראשוני, להפחית את תדירות השימוש ואת השימוש במקרי סיכון (כגון אנשים עם מחלות נפש, נשים בהריון ועוד), להפחית התמכרויות, להרחיב את הגישה לתכניות טיפול ומניעה ולהבטיח מודעות וחינוך מוקדמים.⁷⁰

2.5 הטענות שעמדו בבסיס הקריאות לשינוי מדיניות הפללת משתמשי הקנאביס

במהלך השנים נשמעו קריאות רבות והונחו בכנסת הצעות חקיקה⁷¹ לשינוי המצב הקיים. אלו עמדו בבסיס השינוי שנעשה בהוראת השעה מ-2018. הוראת השעה מ-2018 לא ביטלה את האיסור על שימוש והחזקה כי אם שינתה את אופי האכיפה בפעמים הראשונות בהן אדם נתפס בעבירה של שימוש לצריכה עצמית, ולפיכך וגם אחרי התיקון ממשיכות להישמע קריאות לשינוי המדיניות ביחס לקנאביס, באופן של ביטול האיסור על שימוש והחזקה בקנאביס לצריכה עצמית במתווים

⁶⁸ יעל טייב לגליזציה וזה-קרימינליזציה של סם הקנאביס ותוצריו - סקירה משווה, 2-6 (הכנסת, הלשכה המשפטית, תחום חקיקה ומחקר משפטי, <https://main.knesset.gov.il/Activity/Info/LegalDepartmentSurveys/Survey020614.pdf> (2014); <https://www.emcdda.europa.eu/legal-topic-26.1.12> Possession of Cannabis for Personal Use: גם overviews/cannabis-possession-for-personal-use.

⁶⁹ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38.

⁷⁰ שם.

⁷¹ ראו ו הצעות חוק בנושא מהשנים האחרונות באתר הכנסת: <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawSuggestionsSearch.aspx?t=lawsuggestionssearch&st=currentknesset&wn=%d7%a4%d7%a7%d7%95%d7%93%d7%aa%20%d7%94%d7%a1%d7%9e%d7%99%d7%9d%20%d7%94%d7%9e%d7%a1%d7%95%d7%9b%d7%a0%d7%99%d7%9d&ki=23&.sb=LatestSessionDate&so=D>

שונים (ויודגש, כי בדו"ח זה ההתייחסות לשימוש כוללת בתוכה גם את סוגיית ההחזקה). להלן ייסקרו הטענות המרכזיות כנגד המשך האיסור הפלילי בנושא, בנוסף לקריאה למעבר לגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור שתוארה לעיל (פרק 2.4).

לפי מחקר שנערך בשנת 2016 והוגש בשנת 2017 של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (כשמה באותה עת) (להלן – **מחקר מסכם בנושא שימוש בחומרים פסיכואקטיביים**), 27% דיווחו כי השתמשו בקנאביס לפחות פעם אחת בשנה האחרונה.⁷²

אחד החששות המרכזיים שהועלו בפני הצוות הוא שהקלת מדיניות האכיפה ובוודאי לגליזציה תוביל לעלייה רבה עוד יותר בשימוש בקנאביס, במיוחד בקרב קטינים וצעירים. זאת, מכיוון שאמנם רבים הם המשתמשים בניגוד לחוק, אך עדיין קיים פלח אוכלוסייה משמעותי, שהאיסור הפלילי מרתיע אותם, ועל כן ביטולו עלול להגביר את השימוש.⁷³ נדון בשאלה זו בהמשך דו"ח זה, אולם בין אם ביטול האיסור עלול להגביר את מספר המשתמשים ובין אם לאו, הרי שאחוז המשתמשים הרב מחייב דיון בשאלת ההצדקה לאיסור פלילי ביחס למידת הנזק העלול להיגרם מהערך המוגן עליו הוא בא להגן, קרי הפגיעה הנגרמת משימוש בקנאביס לצריכה עצמית.

מחירי השימוש בהליך הפלילי, לרבות השפעותיו על המשתמשים לצריכה עצמית, נסקרו בנייר העמדה של משרד המשפטים משנת 2016,⁷⁴ ונדונו בהרחבה במסגרת דיוני הצוות הנוכחי. עמדות בעניין הוצגו בפני הצוות על ידי אנשי מקצוע מתחומים שונים שהופיעו בפניו, ועל ידי נציגי הסנגוריה הציבורית. רבים מהמשיבים לקול הקורא, בגירים וקטינים, התייחסו למחירים אלו. אלה עיקרי הטענות שהועלו בנוגע לנזקים שיוצרת הפללת השימוש בקנאביס הקיימת היום:

- הערך המוגן אינו ברור במקרים כאלו; אין לקבל את ההפלה כאקסיומה, ויש לבחון את הנחות היסוד שעומדות מאחוריה.
- גם לאחר השינוי שנעשה בהוראת השעה מ-2018 ההפלה עדיין פוגעת במקרים רבים באנשים הצורכים קנאביס לשימושם העצמי באמצעות קנס שמוטל בפעמים הראשונות, ואף נקיטת הליך פלילי והתיוג בכרוך בכך במקרה של שימוש חוזר ונשנה או גידול שנעשה לשימוש עצמי בלבד. אין הצדקה לנקיטת הליכים אלה נגד מי שצורכים קנאביס לשימושם העצמי.

⁷² המשרד לביטחון פנים דו"ח מחקר מסכם השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הבוגרת בישראל – המחקר האפידמיולוגי הארצי לשנת 2016 (2017): https://www.gov.il/BlobFolder/reports/psychoactive_drug_use_2017/he/PDF_psychoactive_drug_use_2017.pdf, בעמ' 1. וראו שם, בעמ' 59 ואילך, חיתוכים לפי משתני רקע שונים.

לשם השוואה, לפי הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בעת כתיבתו (2016), 10% מהקנדים הבוגרים - מגיל 25 ומעלה - דיווחו על שימוש בקנאביס לפחות פעם אחת בשנה האחרונה, ושליש דיווחו על שימוש אחד לפחות בחייהם. 21% מהנוער הקנדי בגיל 15-19 דיווח על שימוש, ו-30% מגילאי 20-24.

⁷³ זו היתה הנחת המוצא של כב' השופט (בדימוס) אברהם טננבוים במאמר ביקורת הספרים שדן בספרו של יהושע כספי, סמים מסוכנים – מדיניות, פיקוח, אכיפה ומשפט, משפטים כ"ז 431, 444 (תשנ"ז) אך עם זאת, השופט טננבוים לא שלל אפשרות של לגליזציה, אלא סבר כי מדיניות ליברלית מגבירה את מספר המשתמשים ופותרת בעיות אחרות; בעוד אכיפה ומלחמה חסרת פשרות בסמים מפחיתים את מספר המשתמשים, אך גורמים לבעיות אחרות (שם, בעמ' 446).

⁷⁴ נייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 2.

- המפגש עם מערכת אכיפת החוק מתייג את אותם אנשים כעבריינים, ומביא לאבדן האמון שלהם במערכת אכיפת החוק ולפגיעה חברתית ואף כלכלית, במקרים המגיעים לכדי רישום פלילי.⁷⁵
- המפגש עם מערכות האכיפה אינו מידתי. הוא מהווה חוויה מטלטלת ומשבשת חיים. אנשים המתפקדים בכל הקשר אחר חווים תחושות של לחץ נפשי, חרדה, תחושה קשה של תיוג וניכור, פגיעה בערך העצמי, חוסר וודאות ופחד.
- אין מקום להפליל משתמשי קנאביס כאשר פעילויות מזיקות (כמו סיגריות) או משנות תודעה אחרות מותרות, כל עוד הן לא פוגעות באחרים. חוסר ההיגיון שבאיסור גורם להפרה תדירה וקבועה שלו על ידי ציבור נרחב, לזילות ההליך הפלילי ולהצפה של מערכת אכיפת החוק.
- חוסר יעילות של ההפללה, הבא לידי ביטוי בריבוי המשתמשים למרות הענישה וההפללה.
- היו שטענו שההפללה מונעת מחלק מהצעירים לשוחח על הנושא עם מבוגרים, או לדווח על חבריהם.
- כדי לצמצם שימוש, בפרט בגיל צעיר, יש לפעול בדרכים חברתיות-חינוכיות ולא פליליות, תוך מתן הסברים לגבי מצבי סיכון קונקרטיים ופעולות הנדרשות במצבי חירום או מצוקה.
- היו שטענו שהסדרת הנושא תרחיק נוער מסמים מסוכנים ומגורמי סיכון, כגון סוחרי סמים באפליקציות; אם כי מנגד נשמעה הטענה שלאור איסור המכירה לקטינים גם במערכת של אסדרה ולגליזציה, עדיין הם יהיו חשופים לשוק שחור.
- בנוסף לאמור בפרק זה, הועלו גם טענות מצד אנשים המעוניינים להשתמש לצרכים רפואיים או לטיפול עצמי, לרבות במקרים שאינם כלולים בהתוויות הקיימות. ראו פירוט בנושא בפרק 2.2, שעניינו צמח הקנאביס ושימושו.

במישור של ההצדקה לשימוש במשפט הפלילי לגבי שימוש בקנאביס, היום קבועה בישראל עבירה על שימוש עצמי בקנאביס כמו גם על שאר סוגי הסמים המוגדרים בפקודה, ללא הבחנה ביניהם בעבירה, אם כי כמובן לבית המשפט יש שיקול דעת בגזירת העונש להתחשב בסוג הסם. בבסיס הדין בנוגע לשאלת הלגליזציה של הקנאביס, ראוי לבחון תחילה את ההצדקה לקיומו של האיסור הפלילי על שימוש עצמי בקנאביס הקבוע היום בפקודה.

עקרון חשוב ומרכזי בדין הפלילי הוא עקרון שיוויון הדין הפלילי, ולפיו השימוש בכלי פלילי, הפוגע בזכויות יסוד ביניהן הזכות לחירות, צריך שיעשה כמוצא אחרון לאחר שנבחנו חלופות שאינן פליליות להשגת המטרה. בהתאם ובהמשך לכך, תנאי הכרחי לקביעת עבירה הוא זיהוי פגיעה בערך חברתי חשוב עליו נועד האיסור הפלילי להגן. אין ספק שהזכות לחיים ולבריאות – עליו באים האיסורים הנוגעים לסמים להגן – היא ערך חשוב, עם זאת המשפט נמנע ככלל מלהתערב

⁷⁵ על השלכות התיוג הפלילי כנבואה המגשימה את עצמה ראו בספרה של חגית לרנאו **עבריינות ואכיפת חוק** 153 (2016). ראו גם שלמה גיורא שוהם, משה אדד וגיורא רהב **קרימינולוגיה** 452 (2004); וכן נייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 2.8. למחיר של שימוש נרחב בסנקציה פלילית, המביא לכך שכמעט כל אדם יורשע במהלך חייו בעבירה, ראו אורן גזל-איל **ענישה בהסכמה - חלופות להליכי משפט בפלילים** (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה – הפקולטה למשפטים, 2002), פרק 3.7 - קרימינולוגיה של הפרות קלות ועקרון האשמה, בעמ' 73.

בהתנהגויות שעשויות לפגוע בערכים אלו אך נעשות ברשות הפרט ובהסכמתו ללא פגיעה באחרים, אלא במקרי קיצון. לפיכך יש מקום לבחון את טיבו ומידתו של הנזק, את היכולת למנוע אותו בדרכים נוספות, וכן יש לבדוק כיצד האיסור הפלילי משתלב במארג החקיקה ועולה בקנה אחד עם היחס להתנהגויות דומות. נוסף על כך, יש לשקול את ה'מחיר' של הפללת ההתנהגות. לעיתים, גם אם מדובר בהתנהגות מזיקה, אין מקום להפליל את ההתנהגות אם ההפללה תיצור נזקים חמורים יותר. מובן כי ככל שההתנהגות מזיקה יותר והמעשה חמור יותר כך יהיה מוצדק ונכון יותר לקבוע איסור פלילי גם אם ישנו נזק הנלווה לכך.

3. המצב בעולם

3.1 כללי

במסגרת עבודתו הקדיש הצוות כרבע משיבותיו לטובת סקירה ודיון במצב המשפטי הקיים במדינות שונות בעולם, ובפרט במדינות שבהן נעשה שינוי מדיניות בתחום הקנאביס. הצוות דן ולמד את ההסדרים השונים שהתגבשו, את ההערכות שקדמה להם וכן את תוצאות השינוי.

עו"ד אתי כהנא, מנהלת תחום בכירה (חומרים פסיכו-אקטיביים), ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול במשרד לחיזוק וקידום קהילתי, סקרה את המודלים המרכזיים הקיימים כיום בעולם ביחס לשימוש בקנאביס תוך שימוש בהגדרות אלו:

הפללה: קיים איסור עם סנקציה פלילית - עבירה המוגדרת בחוק עם עונש בצידה.
אי אכיפה או אכיפה מתונה: קיים איסור פלילי אך המדיניות הננקטת היא של אי אכיפה בפועל או אכיפה מתונה.

שימוש רפואי – מדיקליזציה: אסדרה של גידול, ייצור, הפצה או שימוש - כולם או חלקם - לצרכים רפואיים בלבד בהתאם למגבלות, רישוי התוויות וכיוצא בזה.

אי הפללה: קיים איסור, אך דרכי ההתמודדות אינן מצויות במישור הפלילי, אלא סנקציות מנהליות או אזרחיות כגון: אזהרה, הטלת קנסות, שלילת רישיון נהיגה, הפנייה לטיפול, פעילות חינוכית וכדומה.

אי הפללה של השימוש ללא כל סנקציה: היתר של שימוש והחזקה לשימוש עצמי במגבלות והותרת המכירה ושאר הפעילות הנוגעת לסם כעבירה.

לגליזציה - אסדרת שוק הקנאביס לצרכי פנאי: היתר לצרוך וכן להפיץ קנאביס, בדרך כלל במגבלות שנקבעות בחוק, בהן גיל הצרכן, מקום הממכר, טיב החומר (תפוח, חשיש, מוצרים למאכל, כלי עישון וכו'), כמות, רמות חומרים פעילים, דרישות רישוי, מיסוי ועוד.

3.2 מודלים של אי הפללה

עו"ד כהנא ציינה דוגמאות למספר מדינות שבהן קיים מודל של אי-הפללה. בתת-פרק זה יובא פירוט תמציתי של עיקרי הדברים אשר עלו בסקירתה:

צ'כיה⁷⁶ – שימוש או החזקה בסמים במסגרת הכמויות המותרות בחוק אינו מהווה עבירה. שימוש או החזקה החורגים מהכמויות המותרות יכול שיתבצעו באחת משלוש דרגות, שכל אחת מהן מהווה עבירה שמהותה והעונש בצידה נגזר מכמות הסם שבו נעשה שימוש: כמות קטנה (עבירה מנהלית); מעבר לכמות קטנה (מאסר עד שנה לקנאביס, ולסמים אחרים עד שנתיים מאסר); וכמויות משמעותיות (עונשי מאסר הנעים בין שנתיים לשמונה שנים לכל הסמים). אספקת סם היא

⁷⁶ מתוך המצגת של גב' כהנא: https://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2019/czechia/drug-laws-and-drug-law-offences_en

עבירה שלה עונש מאסר, הנקבע לפי נסיבות העבירה, כגון מעורבות קטינים, פשיעה מאורגנת וכדומה.

הולנד⁷⁷ – שימוש, החזקה, גידול, ייצור והפצה של כל סוגי הסמים אסורים בחוק, אך מוחלת מדיניות של אי-אכיפה המעוגנת בהנחיות של רשויות התביעה, בכל הקשור להחזקה ושימוש עצמי בקנאביס בכמויות מוגבלות. לפי המדיניות, יש להימנע ממצר או העמדה לדין בגין החזקה של עד 5 גרם או חמישה זרעים של קנאביס, ובגין מכירת, החזקת או צריכת קנאביס ב-coffee shops. בשל העלייה בתיירות הקנאביס, צומצמו ההנחיות וכיום ישנו איסור מכירה לתיירים וחלה ירידה במספר ה-coffee shops. הגם של-coffee shops יש היתר למכור קנאביס, הייצור וההפצה של קנאביס לצורך אספקה ל-coffee shops מהווים עבירה פלילית. לאור הפער, הולנד נערכת כעת לקיום פיילוט בן ארבע שנים, במסגרתו יותר למספר מצומצם של מגדלי קנאביס לספק קנאביס ל-coffee shops באזורים מוגבלים. בסוף הפיילוט תכריע הממשלה במדיניות הרצויה בנושא.

ספרד⁷⁸ – שימוש והחזקה של כמויות קטנות של כל הסמים לא מהווה עבירה, אלא אם הדבר נעשה במקום ציבורי, אז המבצעים יהיו חשופים לקנסות הנעים בין 600 יורו ל-30,000 יורו. החוק הפלילי פורש באופן המתיר גידול קנאביס לצריכה אישית, לרבות במועדוני קנאביס בהם ניתן לגדל קנאביס במשותף לשימוש חברי המועדון בלבד. הפעילות במועדון קנאביס מותנית ברישום מוקדם של חברים, בפעילות ללא מטרות רווח ובהגבלת כמות הגידול הכוללת וכמות הצריכה האישית היומית. חוקיות המועדונים שנויה במחלוקת, וכעת עומדת לדין בבית-המשפט העליון בספרד. מנגד, סחר בסמים מהווה עבירה פלילית, שלה עונש מאסר וקנס בהתאם לסוג הסם ולנסיבות העבירה.

אוסטרליה⁷⁹ – החוק הפדראלי אוסר על שימוש והחזקה בסמים, כולל קנאביס, אך מתיר שימוש והחזקה בקנאביס לצרכים רפואיים. עם זאת, למדינות ולטריטוריות סמכות לחוקק בנושא, כך שבמדינה אחת ובשתי טריטוריות מונהגת מדיניות של אי-הפללה ובמדינת דרום אוסטרליה נקבעה עבירת קנס בלבד. בטרטוריית הבירה, חלה מדיניות של אי-הפללה משנת 1993. בשנת 2020 תוקן החוק באופן המתיר לאדם מעל גיל 18 להחזיק עד 50 גרם חומר יבש ולגדל עד שני צמחים (ומקסימום ארבעה לבית אב) בביתו. עם זאת, הקנאביס נותר סם בלתי-חוקי שמכירתו ואספקתו הן עבירות, וכן נאסרו לגביו, בין היתר, שימוש במקום ציבורי, חשיפת ילדים וצעירים לעישון ונהיגה עם כל כמות של סם בגוף.

פורטוגל⁸⁰ – החוק המדינתי אינו מפליל רכישה ושימוש עצמי בכל סוגי הסמים מאז שנת 2001, וזאת במסגרת מודל בריאות הציבור, שבמסגרתו המשתמש אינו נחשב עבריין אלא זקוק לטיפול.

⁷⁷ מתוך המצגת של גב' כהנא :

<https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>

⁷⁸ מתוך המצגת של גב' כהנא :

<https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment>

⁷⁹ המקורות כפי שהופיעו במצגת של עו"ד כהנא לגבי אוסטרליה ומדינותיה הם :

<https://www.government.nl/topics/drugs/controlled-cannabis-supply-chain-experiment> ;

https://parliament.nt.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/452232/Misuse-of-Drugs-Act-2017-NT.pdf ;

<https://police.act.gov.au/safety-and-security/alcohol-and-> ; <https://www.act.gov.au/cannabis/home>

<https://www.act.gov.au/cannabis/home> .drugs/drugs-and-law

⁸⁰ ראו גם אתר Sicad הממשלתי בפורטוגל :

<http://www.sicad.pt/EN/PoliticaPortuguesa/SitePages/Home%20Page.aspx>

רכישה ושימוש אמנם אסורים, אך אינם מהווים עבירה פלילית, אלא עבירה מנהלית שהפרתה מובילה לרישום במרשם המרכזי של המכון לסמים והתמכרויות, במטרה להתאים את ההליך המנהלי לאופי העבירה ולמשתמש. החוק כולל טבלה המגדירה כמות לשימוש אישי ביחס לכל סם למשך עשרה ימים. בתוך כך, הכמות המוגדרת לשימוש אישי בקנאביס היא 25 גרם תפוחית, 5 גרם חשיש ו-2.5 גרם לשמן קנאביס. משתמש שנתפס עם כמות קטנה מהכמות המוגדרת, יועבר לוועדת הערכה שתקבע את הטיפול הרצוי עבורו: אם מדובר במשתמש מזדמן, יוטל עליו קנס או שתיתון אזהרה; אם מדובר במשתמש מכור, הוועדה תמליץ על גמילה ודרכי טיפול. אם המשתמש ישלים את הטיפול, לא תוטל לרוב סנקציה נוספת. אם הוא נכשל, בסמכות הוועדה להטיל עליו סנקציה נוספת לתקופה שאינה עולה על שלוש שנים. בהטלת סנקציות יובאו בחשבון חומרת המעשה, סוג הסם שנצרך, מקום הצריכה (פרטי או ציבורי) והאם מדובר בשימוש שגרתי או מזדמן. הסנקציות כוללות, בין היתר, קנסות, התליה של רישיון מקצועי, פסילת רישיון נהיגה ואיסור יציאה מהארץ. בהיותו של הקנאביס הסם הנפוץ ביותר, מרבית האנשים מגיעים לוועדת הערכה בגין שימוש בו.

ג'מייקה⁸¹ – ב-2015 תוקן החוק, כך שהחזקת מריחואנה עד כמות של 55 גרם אינה פלילית ומוטל בגינה קנס בלבד, ואילו החזקה מעל כמות זו מהווה עבירה פלילית בגינה ניתן לעצור, להעמיד לדין, להטיל עונש קנס או מאסר, ולרשום את ההרשעה במרשם פלילי. ואולם, המגבלות אינן חלות על החזקת קנאביס למטרות טקסי דת הרסטפארי, שימוש לצורך רפואי בהמלצת רופא מורשה וגידול ביתי של עד 5 צמחים לאדם.

דרום אפריקה⁸² – בחודש ספטמבר 2018 בית המשפט העליון במדינה החליט על אימוץ מודל אי הפללה, וקבע שאיסור והפללה של שימוש בקנאביס על-ידי בגירים לצריכה אישית ובמקום פרטי אינם חוקתיים בהיותם פוגעים בחירויות הפרט. בית המשפט העליון הקציב לפרלמנט 24 חודשים לתקן את החקיקה, ונתן הוראת ביניים מיידית המתירה שימוש בקנאביס כאמור בהחלטתו. כיום יש הצעת חוק בנוגע לקנאביס לשימוש עצמי.⁸³

לוקסמבורג⁸⁴ – כיום מונהגת מדיניות של אי הפללה של החזקת כמויות קטנות של קנאביס עם קנסות מנהליים. שר הבריאות הודיע כי נשקלת יוזמה לאשר לגליזציה של קנאביס לצרכי פנאי.

⁸¹ http://www.japarliament.gov.jm/attachments/339_The%20Dangerous%20Drug%20bill%202015.pdf

⁸² ראו פסה"ד בקישור שהופיע במצגת של עו"ד כהנא: <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/34547/Full%20judgment%20Official%20version%2018%20September%202018.pdf?sequence=47&isAllowed=y>

⁸³ להצעת החוק הדרום-אפריקאית, ראו:

Cannabis for Private Purposes Bill: <https://www.justice.gov.za/legislation/bills/2020-CannabisBill.pdf>
Dan Meyer, Cannabis Bill: DoJ outlines new laws, but experts remain skeptical, The South African (4 September 2020), available at: <https://www.thesouthafrican.com/news/cannabis-bill-new-laws-dagga-weed-friday-4-september/>

⁸⁴ המקור כפי שהופיע במצגת של עו"ד כהנא: <https://straininsider.com/legal-situation-cannabis-luxembourg/>

3.3 מודלים של לגליזציה והסדרת שוק הקנאביס

המדינות הבאות אימצו מודל של לגליזציה וביקשו להסדיר את שוק הקנאביס במדינה. בתת-פרק זה יובא פירוט תמציתי של עיקרי הדברים אשר עלו בסקירתה של עו"ד כהנא בדיון מס' 3. יצוין שנכון להיום אף מדינה אירופאית לא החליטה על לגליזציה ואסדרה מלאה של שוק הקנאביס.

3.3.1 אורוגוואי⁸⁵

עד שנת 2012 ייצור ושיווק סמים היה אסור, אך החזקה ושימוש עצמי בכל סוגי הסמים הותרו, כאשר הכמות לשימוש העצמי לא הוסדרה בחוק ולכל בית משפט הייתה סמכות ושיקול דעת לקבוע אם יש בכמות מוחזקת כדי להפוך לסחר בסמים. על רקע זה התפתחו במדינה סחר בלתי-חוקי בסמים, עלייה בשימוש בסמים ופשיעה רבה. בתגובה, הממשלה הודיעה בשנת 2012 על תכנית לגליזציה של קנאביס. בשנת 2013 אושרה הצעת החוק לגליזציה, ובשנת 2017 החוק נכנס לתוקף. לפי החוק כל תושב אורוגוואי מעל גיל 18 רשאי להחזיק כמות של עד 40 גרם של קנאביס בחודש לשימוש עצמי. את הקנאביס ניתן לרכוש בבית מרקחת מורשה, לגדל בבית או לגדל ולצרוך במסגרת מועדון קנאביס עד שישה צמחי קנאביס ועד מקסימום תוצרת של 480 גרם בשנה. לרכישה, גידול או חברות במועדון קנאביס יש להירשם במוסד הייעודי, כאשר חריגה מהכמות המותרת הופכת את השימוש וההחזקה לעבירה פלילית. לצד זאת, פועלת באורוגוואי מערכת בריאות לאומית שפועלת לקידום הבריאות ולמניעת השימוש הבעייתי בקנאביס, לרבות באמצעות מתן סיוע, ייעוץ וטיפול למשתמשי הקנאביס הזקוקים לכך. גם מערכת החינוך מגויסת באמצעות קביעת מדיניות חינוכית להנגשת מידע בנוגע לנזקי הסם וקידום ההימנעות משימוש בו. קיים גם איסור על פרסום ישיר או עקיף של קנאביס.

3.3.2 מדינות מסוימות בארצות הברית

החוק הפדראלי אוסר על שימוש בקנאביס,⁸⁶ אך החל משנת 2012 מספר מדינות אימצו מודל של אסדרה ולגליזציה. הראשונות היו וושינגטון וקולורדו, ומאז הצטרפו במהלך השנים אורגון, מסצ'וסטס, אלסקה, נבאדה, קליפורניה, מישיגן, מיין, ורמונט, אילינוי. סמוך להגשת דו"ח זה, ביום 3.11.20, נערכו משאלי עם במונטנה, ניו-ג'רזי, אריזונה ודקוטה הדרומית לגבי מדיניות השימוש והסדרת שוק הקנאביס, והוחלט להתירם. השימוש מותר מגיל 21.⁸⁷

⁸⁵ <https://www.ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2019/06/Ley19172-Decretos-ingles-espanol.pdf>
⁸⁶ ראו במקור: Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act of 1970, Public Law 91-513, section 401(b)(1) and schedule I, s. c(10) [https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-401\(b\)\(1\)_and_schedule_I,_s._c\(10\).pdf](https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-401(b)(1)_and_schedule_I,_s._c(10).pdf) (84-Pg1236.pdf).

⁸⁷ מונטנה: https://ballotpedia.org/Montana_I-190,_Marijuana_Legalization_Initiative (2020);
ניו-ג'רזי:

https://ballotpedia.org/New_Jersey_Public_Question_1,_Marijuana_Legalization_Amendment (2020);

שימוש עצמי מותר ככלל מגיל 21 ומעלה, בדומה לגיל המינימום בו מותרת צריכת אלכוהול במרבית המדינות,⁸⁸ אך הסדרים שונים ממדינה למדינה. כך למשל, בושינגטון אסור לגדל עציצים לשימוש ביתי,⁸⁹ בעוד שבקולורדו מותר לגדל עד שישה שתילים⁹⁰ ובאורגון עד ארבעה.⁹¹ כמו כן, על אף שבמדינות אלו יש החלטה על לגליזציה, בפועל הדבר לא בהכרח מיושם. כך למשל, יש מדינות שבהן לא פועלות עדיין חנויות לממכר קנאביס. במרבית האחרות ניתן למצוא מודלים שונים – מדיקליזציה, אי-הפללה או הפללה.

מבין מדינות ארצות הברית, הצוות בחר להתמקד במדינת קולורדו, מחלוצות הלגליזציה בארצות הברית. במסגרת זו שמע הצוות מספר גורמים ממשלתיים מקולורדו האמונים על יישום החוק המדינתי המתיר שימוש בקנאביס לצרכי פנאי. כמו כן השתתפו חלק מחברי הצוות בדיון בוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול, ושמעו את מר ג'ורג' בראושלר, תובע מחוזי במדינת קולורדו (ראו פירוט בפרק 5.2 בנושא פשיעה). הנקודות המרכזיות שעלו מדברי הגורמים הממשלתיים שהופיעו בפני הצוות הן אלו:

- תיקון 64 לחוקת מדינת קולורדו המתיר שימוש בקנאביס לצרכי פנאי מגיל 21 ומעלה עבר בשנת 2012.⁹² בהיותו מעוגן בחוקה, הוא למעשה בלתי ניתן לשינוי. בשנת 2014, נפתחו בקולורדו החנויות הראשונות למכירת קנאביס (dispensaries), שהורשו למכור זרעים, קמח, שמן, מיצויים, מאכלים או תמיסות של קנאביס. בשנת 2020 קולורדו התיירה גם הקמת מוסדות עישון (hospitality establishments, בדומה ל-coffee shops בהולנד), שבהם ניתן לקנות ולצרוך קנאביס, לעשן וכן לקבל קנאביס באמצעות שליח מספק אחר.
- האחריות על משטר הקנאביס מפורזת בין מספר משרדי ממשלה, סוכנויות ומחלקות, כשלכל אחת מומחיות משלה. מדובר במודל שותפות (partnership model), שלפיו כל רשות וסוכנות ממשלתית תורמת ממומחיותה ליישום החוק. כדי להבטיח שכל רשות וסוכנות עובדת בתחום המתאים לה, חלוקת האחריות תוכללה על-ידי משרד המושל (הרשות המבצעת של הממשלה). חלוקת האחריות בשלב מוקדם בין משרדים אפשרה לכל אחד לקדם את יישום החוק בתחום סמכותו, לעבוד בשיתוף פעולה ובתיאום, וכן הפחיתה

אריזונה: https://ballotpedia.org/Arizona_Proposition_207,_Marijuana_Legalization_Initiative (2020); דקוטה

הדרומית: https://ballotpedia.org/South_Dakota_Constitutional_Amendment_A,_Marijuana_Legalization_Initiative (2020).

⁸⁸ ראו אורלי אלמגור-לוטן הגבלות על מכירה ועל צריכה של משקאות אלכוהוליים – סקירה משווה (הכנסת, מכרז המחקר והמידע, 2010), בעמ' 5. וראו שם הגילים במספר מדינות נוספות.

⁸⁹ Uniform Controlled Substances Act, RCW 69.50.4013 (ראו: <https://app.leg.wa.gov/RCW/default.aspx?cite=69.50.4013>), גידול ביתי אינו מנוי על הפעולות המותרות לפי חוק ביחס לשימוש בקנאביס.

⁹⁰ ראו הנחיות לגידול ביתי באתר ממשלת קולורדו: <https://www.colorado.gov/pacific/marijuana/home-grow-laws>.

⁹¹ Control, regulation and taxation of marijuana and industrial hemp act, section 6(a) (ראו: <http://oregonvotes.org/irr/2014/053text.pdf>).

⁹² ראו ס' 18(16) לחוקת מדינת קולורדו: https://www.sos.state.co.us/pubs/info_center/laws/COConstitution/ColoradoConstitution.pdf, בעמ'

מחלוקות וחיכוכים. לכך תרם גם אימוץ גישה השמה דגש על מסר לפיו יש להניח את שאלת נכונותה או כדאיותה של הלגליזציה ("האם צדקנו כשהתרנו"), ולהתמקד בטיפול בהשפעותיה, החיוביות והשליליות. במקביל, האחריות ליישום חוקים ספציפיים לתעשייה מוטלת על מחלקת אכיפת המריחואנה (Marijuana Enforcement Division). מחלקה זו אינה מפקחת על רגולציה המצויה בסמכות מחלקות אחרות. כאמור לעיל, חלוקת האחריות בשלב מוקדם של הלגליזציה, קבעה את התחומים הרלוונטיים לכל רשות בהתאם למומחיות שלה.

- לא נאספו מידע, נתונים או סטטיסטיקות ביחס להיבטים שונים של שימוש בקנאביס לצרכי פנאי טרם תיקון 64 לחוקה, והדבר מקשה על הרשויות בפיתוח יישום המדיניות. כך למשל, גורמי המקצוע העידו כי חסר מידע מקדים בתחום השפעות צריכת הקנאביס לצרכי פנאי על קהילות ובני נוער, וכן על נהיגה תחת השפעת קנאביס.
- הגורמים בקולורדו מציינים כי טרם תיקון 64 לא נעשו פעולות הסברה ומניעה מספקות לציבור הרחב אודות שימוש בקנאביס לצרכי פנאי ולגליזציה.
- רק לאחר תיקון 64 הוקצה תקציב מספק למחקר בדבר ההשפעות של שימוש בקנאביס לצרכי פנאי על הבריאות. זאת, במטרה לטפל במהירות בהשפעות שליליות של לגליזציה על היבטי בריאות שונים, ובפרט להגן על ילדים ובני נוער. עם זאת, לגישת הגורמים בקולורדו, יש לשפר את בסיס הנתונים והמעקב אחר שיעורי השימוש בקנאביס עוד טרם היציאה למהלך, כדי להבין כיצד השימוש לצרכי פנאי משפיע על הקהילה בתחומי חיים שונים, ואת בסיס הנתונים ביחס לתאונות דרכים הנגרמות כתוצאה מנהיגה תחת השפעה, המסווגות היום ככאלו על בסיס חוות דעת של שוטר ולא על בסיס נתוני טוקסיקולוגיה.
- השוק המוסדר תופס נפח רב יותר בהשוואה לשוק השחור, הודות לתקצוב של 6 מיליון דולר פר-שנה, שנועד לתגבר אכיפה נגד השוק השחור והאפור. עם זאת, לגישת הגורמים בקולורדו, לא הושקעו די אמצעים טרם תיקון 64 לטובת צמצום השוק השחור.
- הגם שגידול ביתי מותר לפי החוק בקולורדו, גורמי המקצוע הביעו דאגה בנוגע לפרקטיקה זו. מבחינת בריאות הציבור, ישנו חשש שגידול ביתי הוא ירוד באיכותו לעומת מוצרים הנמכרים תחת פיקוח ורגולציה בשוק החוקי, בפרט כאשר מדובר במוצרים לשימוש לצורך רפואי. מבחינת שוק שחור, קל יותר לעשות שימוש בגידול ביתי לטובת אספקה לא חוקית, ולרשויות האכיפה קשה לאתר מקרים אלו ולאכוף אותם.
- כספי מיסוי שוק הקנאביס הושקעו בפרט בתכניות מניעה ובריאות הציבור וכן בהשקעה בבתי-ספר ובטיפול בבני נוער, לרבות באמצעות מימון תוספת אחיות לבתי-ספר, תכניות שיקום לקטינים עוברי חוק ומימון תכניות גמילה משימוש בחומרים מסוכנים ותכניות טיפול בריאותיות.

אחד המסרים המרכזיים מבעלי התפקידים השונים בקולורדו היה חשיבותה של עבודת הכנה מדוקדקת כדי למנוע תוצאות מסוכנות כמו עליה בשיעור תאונות הדרכים, עליה בצריכה על ידי בני נוער, ומתן מענים בתחום ההתמכרויות, בריאות הנפש וכיוצא באלה; וכי בהעדר הכנה והיערכות מספקת כזו, כפי שציינו לפחות חלק מבעלי התפקידים (דיון מס' 11) הציבור עלול לשלם מחירים כבדים בתחומים האמורים.

בנוסף, הפער בין החוק הפדראלי לחוק המדינתי יצר אתגרים מסוימים. לדוגמה, משום שהבנקים הם פדראליים, קנייה מחנויות במדינות שבהן יש לגליזציה מתבצעת רק במזומן. בנוסף, אנשים מגיעים ממדינות אחרות שבהן השימוש אסור, ומעוניינים לרכוש קנאביס בכמויות גדולות. פערים אלו בין המדינות לבין עצמן ובין המשטר המדינתי למשטרה הפדרלי מהווים אם כן כר נרחב לפשיעה.

סיכום המסרים המרכזיים מהמודל של קולורדו:

- פיזור יישום חקיקת הלגליזציה בין מספר משרדי ממשלה, כשלכל אחד מומחיות משלו, שייעה ועודנה מסייעת לקדם את יישום תיקון 64 לחוקה ביעילות.
- ישנה חשיבות רבה לאיסוף מידע, נתונים וסטטיסטיקות ביחס להיבטים שונים של שימוש בקנאביס לצרכי פנאי טרם לגליזציה, בפרט ביחס להשפעות צריכת הקנאביס על קהילות ובני נוער ונהיגה תחת השפעה, וזאת גם בטרם תחילת יישום ההליך.
- ישנו צורך בהיערכות ובהכנה של קמפיין הסברה, תכניות מניעה, טיפול וחינוך הציבור בתחומים של שימוש בקנאביס בקרב בני נוער, נהיגה תחת השפעה ובריאות הציבור טרם מהלך של הסדרת שוק. כן יש להקצות תקציב לצמצום היקפי השוק השחור.
- יש לגדר את הפרקטיקה של גידול ביתי על מנת למזער נזקים עבור מי שמגדל לשם שימוש טיפול עצמי וכדי למנוע זליגה של הגידולים הביתיים לשוק השחור.

את כספי המיסוי יש להשקיע בתכניות מניעה ובריאות הציבור וכן בהשקעה בבת-י-ספר ובטיפול בבני נוער ובבוגרים מכורים.

3.3.3 קנדה⁹³

ב-30 ביוני 2016 מונתה ועדת מומחים על-ידי שר המשפטים, התובע הכללי, השר לביטחון פנים ושר הבריאות, כדי להמליץ על מתווה לחקיקת לגליזציה של קנאביס. ביום 30.11.16 הגישה הוועדה דו"ח עם המלצות.

מטרת הוועדה הייתה לגבש הסדר שיגן על צעירים באמצעות שמירת הקנאביס מחוץ לידיהם של ילדים ובני נוער; ימנע רווחים מעבריינים, ובפרט מארגוני פשיעה; יפחית את הנטל ממערכות אכיפת החוק; ימנע מאנשים נורמטיביים רישום פלילי ואת טיפול מערכות אכיפת החוק בעבירות של החזקת קנאביס; הגנה על בריאות הציבור על-ידי חיזוק, במקרים המתאימים, של החקיקה והאכיפה לגבי עבירות חמורות יותר ובמיוחד מכירה והפצה לילדים ונוער, מכירה מחוץ למערכת המוסדרת, ונהיגה תחת השפעת קנאביס; מתן מידע דרך קמפיינים, ווידוא שהסיכונים מובנים, בעיקר לבני נוער; יצירה ואכיפה של מערכת הפצה ומכירה, המאמצת גישה של בריאות הציבור, עם רגולציה לגבי איכות ובטיחות; הבטחת גישה לקנאביס עם הבטחת איכות לצרכים רפואיים; איסוף

⁹³ המקור: <https://www.justice.gc.ca/eng/cj-jp/cannabis/>; קישור לחוק הקנדי - <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/page-1.html> (להלן - החוק הקנדי).

נתונים, כולל מסד נתונים לבחינת ההשפעה של המסגרת החדשה.⁹⁴ תקציר המנהלים של הדו"ח הקנדי מצורף כנספח ה'.

לפי הדו"ח הקנדי ההחלטה בעניין רף לשימוש עצמי⁹⁵ הייתה נושא מרכזי בדיוני הצוות הקנדי. אנשי אכיפת חוק רבים צידדו בקביעת רף, בטענה שרף כזה ישמש כלי לזיהוי, חקירה ואישום נגד אנשים המעורבים בפעילות בלתי חוקית. טיעון זה מקבל חיזוק מכך ששיטות משפט אחרות שהפכו קנאביס לחוקי קבעו רף לשימוש עצמי. הדו"ח ציין, כי בעוד שהכמות שאדם מחזיק, כשלעצמה, אינה מלמדת על סחר, היא יכולה להוות אינדיקציה ביחד עם נסיבות נוספות (כגון החזקת כמות גדולה של מזומנים, אריזות אישיות קטנות של קנאביס וכדו'), כדי להוות בסיס לאישומים בסחר. אחרים סברו שרף לשימוש עצמי אינו נחוץ. הם טענו שאין רף החזקה לאלכוהול וטבק, ושרף כזה אינו מעשי לאכיפה.

בעקבות המלצת הוועדה, חוקק ונכנס לתוקף באוקטובר 2018 חוק (Cannabis, Bill C-45, Act (S.C. 2018, c. 16), להלן – **החוק הקנדי**) המתיר לאדם מעל גיל 18 להחזיק עד 30 גרם קנאביס יבש, לחלוק עד 30 גרם קנאביס חוקי עם בגירים אחרים ולקנות קנאביס ממוכר מורשה (מקור חוקי).⁹⁶ לדברי יו"ר הצוות הקנדי שהמליץ בשנת 2016 על אסדרה ולגליזציה (דיון מס' 12), משמעות החקיקה היא כי מותר להחזיק במקום ציבורי עד 30 גרם, אך אין מניעה לרכוש 30 גרם בחנות אחת, ומאוחר יותר במהלך היום לרכוש שוב 30 גרם באותה חנות או באחת אחרת.⁹⁷

על מנת להגן על בני הנוער, החוק מעגן שתי עבירות פליליות עם עונש מקסימלי של 14 שנות מאסר למי שמפיץ (distributing) או מוכר (selling) קנאביס לקטין ולמי שעושה שימוש בקטין לביצוע עבירות הנוגעות לקנאביס.⁹⁸ החוק אף אוסר על שימוש באריזות ותוויות אטרקטיביות עבור קטינים למוצרי קנאביס ועל מכונות למכר קנאביס.⁹⁹ העונש בגין הפרת האיסורים הנ"ל כוללת קנס גבוה או שלוש שנות מאסר.¹⁰⁰ כמו כן, החוק הפלילי תוקן כך שהוא אוסר על נהיגה תחת השפעת קנאביס (Bill C-46).¹⁰¹

הגישה הקנדית מאמינה כי ביטחון הציבור מושג באמצעות רגולציה נוקשה של איכות ובטיחות הקנאביס. הפרובינציות והטריטוריות בקנדה אחראיות על פיתוח ויישום רגולציות הייצור והמכירה של קנאביס, לרבות קביעת מודל ההפצה (ממשלתי, פרטי או שילוב), והן רשאיות להחמיר

⁹⁴ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בעמ' 11.

⁹⁵ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4.

⁹⁶ ראו סעיפים (a)(1)8-(b) ו-(a)(1)9 לחוק הקנדי, לעיל ה"ש 93. זמין בקישור: <https://www.parl.ca/DocumentViewer/en/42-1/bill/c-45/royal-assent>.

⁹⁷ שם, ס' (a)(1)8.

⁹⁸ שם, סעיפים (a)(1)9(ii), (a)(5)9(ii), (b)(1)10, (a)(5)10, (1)14 ו-(a)(2)14.

⁹⁹ שם, סעיפים 25-27, 31-32 ו-36-37.

¹⁰⁰ שם, סעיף 44.

¹⁰¹ Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46; לקריאה נוספת ראו מסמך ההסבר של הפרלמנט הקנדי על אודות תיקון 46, ובפרט סעיף 1.1:

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C46E#txt6

בשטחן את הגבלות הגיל, כמות החומר המותרת לשימוש עצמי, מספר הצמחים המותר לגידול ביתי והגבלת המקומות שבהם ניתן לצרוך קנאביס. בהיבט זה, החוק הפדראלי קובע את הרף התחתון. כמו כן התייחס הדו"ח הקנדי לנושא חינוך הציבור ולנושאים מניעה וטיפול כדלקמן:¹⁰²

(1) חינוך הציבור

לפי הדו"ח הקנדי, יש הרבה מידע מוטעה בנושא, וככל שנעשה שינוי ממדיניות איסור, יש לספק מידע לנוער ומבוגרים להבנת הסיכונים של שימוש בקנאביס. כיום המידע על הסיכונים הוא מופרז מחד גיסא ומהדהד את תקופת "Reefer Madness",¹⁰³ או מצוי בתת הערכה ובאידיאליזציה מאידך גיסא. חינוך הציבור קריטי כדי לתווך מידע בדבר ההסדר החדש ומטרותיו, לסייע לצעירים להבין את פוטנציאל הנזק משימוש בקנאביס, ליידע את הציבור לגבי הנזקים של נהיגה תחת השפעה, להוות משקל נגד למסרים המעודדים צריכה, בפרט אלו המכוונים לילדים ולאוכלוסיות פגיעות, לתת מידע אמין לצרכנים בנקודת המכירה ולהורים.

מומחי בריאות ומחנכים הדגישו בפני הצוות הקנדי את הצורך בגישה חדשה לעניין המסרים לבני נוער. המידע בבתי הספר צריך להיות אמין, מבוסס-ראיות ומכבד את השיפוט של בני הנוער, שצריכים להיות מעורבים בעיצוב ובתוכן של מה שמכוון אליהם.

יש להתחיל בתכניות בבתי ספר בגיל צעיר, כולל פיתוח מיומנויות חשיבה ביקורתית. בחלק מהמקומות כבר קיים יישום של תכניות מסוג זה. התכניות צריכות להיות מותאמות לא רק לגיל, אלא גם לתרבות. לדוגמה, יש לעבוד עם דמויות מרכזיות בקהילות מיעוטים כדי לפתח ביחד עימם תכניות מותאמות.

בוושינגטון ובקולורדו, המימון לקמפיינים בנושא הגיע מרווחי הקנאביס, ולכן הקמפיינים החלו רק שנתיים לאחר הלגליזציה. בקנדה, לעומת זאת, תקציבים לקמפיין הסברה הוקצו בטרם כניסת חוק הקנאביס לתוקף. קמפיין ראשון אשר יועד לציבור ההורים בנוגע לשימוש בקנאביס בקרב בני נוער, עלה לאוויר כבר בחודש מרץ 2017, מעל שנה וחצי לפני כניסת החוק לתוקף. פקידים משתי המדינות המליצו להתחיל בקמפיינים החינוכיים מוקדם ככל האפשר.

(2) מניעה וטיפול

הדו"ח הקנדי מצוין, כי בעוד שמטרת הרגולציה של קנאביס לצמצם נזקים לאוכלוסייה הכללית, יש קבוצות רגישות ספציפיות שעלולות להיות מושפעות באופן שלילי, כולל צעירים עם היסטוריה של שימוש מוקדם ותכוף, משתמשים מבוגרים כבדים, וקבוצות שוליים. אמצעים ייעודיים יידרשו להפחתת הנזקים לקבוצות אלו.

יש קבוצות שלגביהן אמצעים כגון חינוך וכדומה אינם מספיקים לצורך הפחתה משמעותית של נזקים. למשל, נוער עם היסטוריה של שימוש מוקדם ותכוף, או תלות. קבוצות אחרות כוללות משתמשים כבדים, אנשים עם מחלות נפשיות, חסרי בית וקבוצות שוליים אחרות.

להפחתת הנזק בקרב קבוצות אלו נדרשת אסטרטגיה של בריאות ציבור הכוללת אמצעים ייעודיים והשקעה בתכניות מניעה וטיפול לפרטים ולקבוצות בסיכון. מומחים בתחום הבריאות והעבודה עם נוער הדגישו את הצורך בהתייחסות לנושאים כמו בידוד חברתי, בעיות בבית ותחלואה נפשית. הם

¹⁰² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

¹⁰³ הכוונה לסרט משנות ה-30 שעשה דמוניזציה לקנאביס, כחלק ממסע תעמולה כולל, שכלל מינוחים כגון "גיהנום" וכדומה.

הסבירו כי חלק מהנזקים המיוחסים לשימוש בקנאביס כמו תלות והישגים אקדמיים נמוכים ניתנים לצפייה מראש לאור אתגרי חיים קיימים.

מחקרים חדשים אכן תומכים בגישה זו. מחקר משנת 2013 של Adolescent Health Survey הראה שבני נוער שחיו בנסיבות מאתגרות או שהתנסו באירועי חיים גורמי לחץ כמו אפליה, ניצול פיזי או מיני, היו בסבירות גבוהה יותר לשימוש תכוף בקנאביס. משתמשים צעירים תכופים אלו מצויים בסיכון גבוה יותר לחוש לא שייכים לבית הספר או לקהילה שלהם, להיות תלויים באלכוהול ובחומרים אחרים, וכן לניסיונות אובדניים. לעתים קרובות חסרה להם תמיכה משפחתית, מערכות יחסים חיוביות בבית הספר, או גורמים אחרים שמפחיתים את הסיכון של שימוש מוקדם בקנאביס. אנשי אכיפת חוק דיווחו על דברים דומים בהקשר לאנשים בסיכון גבוה כולל חסרי בית, אנשים עם מחלות נפש ועבריינים חוזרים. אנשים אלו מצויים בסיכון גבוה יותר לתלות ולנזקים אחרים. ישנן גישות שונות למניעה ולטיפול. באופן אידיאלי, מומלצת התערבות ייעודית. תכניות צריכות להיות מותאמות לצרכים של קהילות שונות. לדוגמה, נציגי מיעוטים הסבירו את הצורך בהתאמת התכניות לתרבות של ה- Indigenous communities.

הצוות שמע את יו"ר הצוות הקנדי שהמליץ בשנת 2016 על אסדרה ולגליזציה בדיון מס' 12, וכן שמע מספר גורמים ממשלתיים האמונים על יישום החוק הקנדי בדיון מס' 14. הנקודות המרכזיות שעלו מדבריהם הן אלו:

- הרקע לחוק הקנדי הוא תולדה של נסיבות מדינתיות-לוקאליות, הכוללות שיעורי שימוש גבוהים בקנאביס, בפרט בקרב צעירים ובני-נוער, דבר אשר הוביל לשגשוג השוק השחור, שהכנסותיו מוערכות במיליארדי דולרים בשנה. שינוי המדיניות הקנדית הוא תגובה ישירה לנסיבות אלו, והחקיקה מותאמת אליהן – מכוונת למזעור נזקים לציבור כתוצאה משימוש בקנאביס ולצמצום שוק הקנאביס הבלתי-חוקי.
- העובדה שקנדה החלה בתהליך לגליזציה לאחר מדינות בארצות הברית אפשרה לה ללמוד מניסיון, ובפרט ליישם את המסקנה החשובה ממדינות אלו בדבר חשיבותם של חינוך והסברה לציבור לפני שינוי מדיניות הקנאביס. בתוך כך, גם ההיתר לגידול ביתי של עד ארבעה עציצי קנאביס הושתת על הניסיון של מדינת אורגון, לפיו מדובר בכמות מספקת עבור משתמש סביר (moderate user).
- קנדה השקיעה משאבים רבים בקמפיינים של הסברה, בחינוך, בתכניות מניעה, בתעבורה ובהכנת הציבור עוד בטרם כניסתו של החוק הקנדי לתוקף. קמפיין ההסברה הראשון יועד להורים לקראת שינוי החקיקה, והוא עלה לאוויר כשנה וחצי לפני כניסת החוק לתוקף. מהניסיון של קנדה בתחום עישון הטבק, כדי להביא לשינוי התנהגות, יש לשנות את הידע והתפיסות של אנשים לגבי החומר עצמו. כיום, ניתן לראות כי שינוי החקיקה והמאמצים לחינוך ולהסברה לציבור הובילו לכך שיותר אנשים מודעים לנזקי השימוש בקנאביס, אך נכון לעכשיו הדבר לא מתרגם במאת האחוזים לשינוי התנהגותי בצריכה ובשימוש.
- קנדה החלה באיסוף ומעקב אחר מידע ונתונים הקשורים בהיבטים שונים בשימוש בקנאביס כשנתיים לפני כניסת החוק הקנדי לתוקף. בין היתר, קנדה מנטרת נתונים על אודות היקף ושיעור צריכת קנאביס לצרכי פנאי בקרב האוכלוסייה, שיעורי התמכרויות,

העדפות רכישה ומקורות אספקה (שוק חוקי/בלתי-חוקי/גידול ביתי) ונהיגה תחת השפעה. נתונים אלו, אפשרו לממשלה ליצור בסיס מידע ראשוני, לפיו ניתן היה להעריך את תוצאותיה של חקיקת הלגליזציה ולהמשיך לעקוב אחר מגמות בריאות ובטיחות בציבור.

- קנדה הקצתה במשך שש שנים 46 מיליון דולר קנדיים¹⁰⁴ לטובת קמפיין ציבורי להעלאת המודעות לנזקי הקנאביס, חינוך הציבור ופעולות איסוף נתונים ומעקב. כ-62.5 מיליון דולר קנדיים נוספים הוקצו לטובת ארגונים הפועלים בקהילות,¹⁰⁵ כולל בקהילות ילידיות, במטרה להוביל חינוך מניעתי בנושא קנאביס, להעלות את המודעות לנזקי השימוש בקנאביס ולעודד יוזמות מקומיות למזעור נזקים, לרבות פרויקטים המתמקדים באוכלוסיות בעלות סיכון גבוה כתוצאה משימוש בקנאביס, תמיכה בקהילות ילידיות, בין היתר, על-ידי פיתוח תכניות חינוך ציבור מותאמות תרבותית, ואספקת תכניות הכשרה מקצועיות, כלים וכישורים למניעה ולהתמודדות עם נזקי השימוש בקנאביס.
- החוק הקנדי יושם בשני שלבים, כך שהחל מחודש אוקטובר 2018 הותרו לשימוש מוצרי קנאביס בסיסיים (כאלו שהותרו למכירה במסגרת השימוש לצרכים רפואיים), והחל מחודש אוקטובר 2019 הותרו לשימוש אישי גם מוצרי קנאביס אכילים. פרק הזמן שבין שני השלבים, אשר ארך כשנה, אפשר די זמן לפיתוח אמצעים רגולטוריים נוספים למזעור נזקי השימוש, וכן לחינוך הציבור ולהעלאת מודעות לטיב הסיכונים הכרוכים בשימוש במוצרים אכילים.
- קנדה השקיעה מחשבה רבה בהתאמת המודל לקטינים, ובפרט למזעור נזקי השימוש על-ידם. הנושא יפורט בפרק 5.3 העוסק בקטינים.
- השוק השחור למכירת קנאביס לא נעלם בקנדה עם חקיקת החוק הקנדי. אולם, במשך הזמן מספר הרכישות ממנו הלך וירד. הגורמים הממשלתיים מקנדה הציגו בפני הצוות נתונים שלפיהם הלגליזציה הגדילה את צריכת הקנאביס במעט (בכ-200 מיליון דולר קנדיים מתוך סך של למעלה ממיליארד), אך בפועל כלל הגידול מיוחס לשוק החוקי בלבד. בין השנים 2018 ל-2020 הצריכה מהשוק החוקי הצטמצמה בכ-450 מיליון דולר קנדיים, בעוד שהצריכה מהשוק החוקי עלתה ב-650 מיליון דולר קנדיים. משמע, העלייה של השוק החוקי באה על חשבון השוק השחור, וכלל הגידול שחל בצריכת קנאביס מיוחס לשוק החוקי בלבד. הדבר בא לידי ביטוי בכך, שבשנת 2020 עלה לראשונה מספר הרכישות בשוק החוקי על מספר הרכישות בשוק השחור, והיווה כ-51% מסך הצריכה.¹⁰⁶ **נקודת ביקורת שהועלתה על-ידי גורמים ממשלתיים בקנדה, היא הצורך בהיערכות טובה יותר של יכולות התעשייה לעמוד בביקוש לקנאביס חוקי.**

¹⁰⁴ מעל 117 מיליון ש\$.

¹⁰⁵ בין הארגונים המתוקצבים, כפי שפורטו במצגת של גורמי הממשל הקנדיים:

The Canadian Public Health Association, the Centre for Addiction and Mental Health, the Canadian Nurses Association, the Society of Obstetricians and Gynecologists of Canada and the Thunderbird Partnership Foundation.

¹⁰⁶ למידע סטטיסטי בתקופה שקדמה לכך ראו:

Michelle Rotermann, What has changed since cannabis was legalized?, Health Reports, Statistics Canada (2020) <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>

- בין השנים 2009 ל-2018 חלה עליה משמעותית במספר תאונות הדרכים שדווחו על-ידי המשטרה כתוצאה מנהיגה תחת השפעה של קנאביס (מ-1.7% מכלל התאונות המדווחות על-ידי המשטרה בשנת 2009 לכ-6.5% מכלל התאונות המדווחות על-ידי המשטרה בשנת 2018). הגורמים הקנדים הסתייגו וציינו כי ייתכן שההסבר לעליה במספר התאונות המדווחות הוא הגברת פעילות המשטרה בתחום, הנובעת ממודעות השוטרים לנושא, מאמצעים חדשים ששולבו במערך האכיפה ותרמו לאיתור תאונות על רקע שימוש בקנאביס, וכן מהכשרה ייעודית שפותחה בנושא לרשויות אכיפת החוק.¹⁰⁷
- התפיסה הקנדית היא שלגליזציה עולה בקנה אחד עם הערכים של אמנות הסמים הבין-לאומיות, בפרט נוכח העובדה שהמודל הקנדי מגן טוב יותר על בני נוער וממזער נזקי שימוש בקנאביס בצורה מיטבית ביחס למודל ההפללה.
- בתקופה שבין המלצת הצוות הקנדי לבין כניסתו לתוקף של החוק הקנדי לא היה שלב ביניים של אי הפללה. הסיבה לכך היא שאי הפללה שאינה מלווה בהסדרת השוק מאפשרת לארגוני פשיעה להמשיך ולפעול, ויוצרת מצב שבו הצרכנים מתרגלים לרכוש קנאביס באופן בלתי חוקי.
- כמו כן, הדו"ח הקנדי המליץ, כי בתקופת הביניים שעד הלגליזציה, ולאחר מכן על בסיס קבוע, ישקיע הממשל מאמצים ומשאבים בפיתוח וביישום של אסטרטגיות למניעת סיכונים של שימוש בעייתי בקנאביס, כגון בהקשר של מחלות נפש ושוליים חברתיים.

סיכום המסרים המרכזיים מהמודל הקנדי:

- נדרשת היערכות מקדימה לחקיקת לגליזציה בשני מישורים: קמפיין הסברה וחינוך לציבור, בדגש על השלכות השימוש בקנאביס על הבריאות ועל נהיגה תחת השפעה, תוך התמקדות בקבוצות סיכון, כגון בני נוער וצעירים; ומחקר מלווה שיכלול איסוף ומעקב אחר נתונים הקשורים בהיבטים שונים בשימוש בקנאביס, במטרה להעריך את מדיניות הקנאביס הקנדית בכל שלב נתון לאור מטרותיה – בריאות הציבור ומזעור נזקים.
- יתרונות המודל שאימצה קנדה בחקיקת הלגליזציה טמונים בהיותו מכוון למזעור נזקים לציבור, ובפרט לבני נוער, כתוצאה משימוש בקנאביס, ולצמצום השוק השחור.
- המודל הקנדי נשען על הכרה בחיוניות השקעת משאבים חלופיים למשפט הפלילי למזעור נזקי השימוש בקנאביס בתחומים שונים, לרבות בקרב קטינים, מכורים ובתחום הבטיחות בדרכים.
- נדרשת קביעת רגולציה מפורטת על מנת להבטיח מענה ראוי לתחומים כאמור.

¹⁰⁷ ראו: Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46; לקריאה נוספת ראו מסמך ההסבר של הפרלמנט הקנדי על אודות תיקון 46, ובפרט סעיף 1.1: https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/421C46E#txt6.

בפרק הזמן שבין שינוי המדיניות הנוכחית לאימות חקיקת לגליזציה, יש להימנע ממצב שבו קיימת אי הפללה שאינה מלווה בהסדרת שוק הקנאביס, כדי לא לעודד את התרחבותו של השוק השחור.

3.4 המשפט הבין-לאומי

3.4.1 רקע כללי

נציגות המחלקה למשפט בין-לאומי בייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים פירטו בפני הצוות (דיון מס' 10) את משטר האמנות הבין-לאומיות בנושא סמים. ישראל חתומה על שלוש אמנות בין-לאומיות העוסקות בתחום הסמים:

- האמנה היחידה בדבר סמים נרקוטיים משנת 1961 (Single Convention on Narcotic Drugs, להלן – SCND);¹⁰⁸
- האמנה בדבר חומרים פסיכוטרופיים משנת 1971 (Convention on Psychotropic Substances);¹⁰⁹
- האמנה בדבר האיסור על סחר בלתי חוקי בסמים נרקוטיים וחומרים פסיכוטרופיים משנת 1988 (Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances – CAIT).¹¹⁰

כל אמנה משלימה או מנסה לתת מענה לפערים של האמנה שקדמה לה בזמן, אולם כל אמנה כשלעצמה נותנת מענה שלם לאסדרה בין-לאומית של נושא הסמים. המטרה המוצהרת של האמנות היא להגביל את השימוש ואת הסחר בסמים למטרות רפואיות ומדעיות בלבד.¹¹¹

החומרים האסורים מפורטים בטבלאות באמנות משנת 1961 ו-1971. באמנה משנת 1961 קנאביס מוסדר כחומר נרקוטי,¹¹² ובאמנת 1971 רכיב ה-THC מוסדר בנפרד כחומר נרקוטי.¹¹³ בטבלאות המנויות באמנה משנת 1961, החומרים מסודרים לפי רמת חומרה, כאשר קנאביס מופיע בשתיים מתוך ארבע טבלאות, המונות את החומרים המסוכנים ביותר (הטבלה הרביעית והטבלה הראשונה).¹¹⁴ מכוח האמנה משנת 1961 פועלות ועדת האמנה The Commission on Narcotic Drugs (ועדת האמנה או CND), והמועצה הבין-לאומית ללוחמה בסמים (The International)

¹⁰⁸ https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_en.pdf (להלן - אמנת 1961).

¹⁰⁹ https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_en.pdf (להלן - אמנת 1971).

¹¹⁰ https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_en.pdf (להלן - אמנת 1988).

¹¹¹ אמנת 1961, לעיל ה"ש 108, בסי' 2(5)ב).

¹¹² הקנאביס מסווג תחת הטבלה הראשונה ("קנאביס, שרף קנאביס ותמציות ותמיסות של קנאביס") והטבלה הרביעית ("קנאביס ושרף קנאביס") הנספחות לאמנה זו. ראו: אמנת 1961, לעיל ה"ש 36, רשימה 1 (schedule I): Cannabis and Cannabis resin and extracts and tinctures of Cannabis, רשימה 4 (schedule IV): Cannabis and cannabis resin.

¹¹³ אמנת 1971, לעיל ה"ש 109, רשימה 1.

¹¹⁴ שם.

(Narcotics Control Board) (המועצה או INCB). ועדת האמנה משמשת כגוף מנהל של האו"ם לסמים ולפשיעה. אותה ועדה מכווניה את האו"ם מבחינת המדיניות הרצויה בתחום הסמים, והיא מתכנסת פעמיים בשנה.¹¹⁵ המועצה הבין-לאומית ללוחמה בסמים משמשת כגוף מומחים הנבחרים מקרב מועמדים המוצעים על ידי מדינות ועל ידי ארגון הבריאות העולמי. המועצה אחראית על פיקוח ויישום אמנות הסמים הבין-לאומיות במדינות החברות, והיא מפרסמת דוחות שנתיים שבדקים כיצד האכיפה מתבצעת.¹¹⁶

3.4.2 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1961

סעיף 4 לאמנה קובע את שלוש המחויבויות הכלליות של מדינות שחברות באמנה: החובה ליישם את האמנה בפועל, החובה לשתף פעולה עם מדינות אחרות במימוש הוראות האמנה, ולבסוף החובה להגביל הפקה, ייצור, ייבוא, הפצה והחזקה של סמים, וכן את הסחר ואת השימוש בהם, אך ורק למטרות רפואיות ומדעיות. יצוין כי ביחס לחובה האחרונה – הגבלת הפקה, ייצור, ייבוא וכדומה – ה-INCB פרסמה הצהרה שלפיה קנדה הפרה מחויבות זו,¹¹⁷ על רקע כניסתו לתוקף של החוק הקנדי בחודש אוקטובר 2018, אשר בפועל התיר צריכה של קנאביס לשימוש אישי על דרך של מתן רישיונות.¹¹⁸

סעיף 36 לאמנה קובע שורה של מעשים שצריכים להיות בכל המדינות החברות "עבירות בנות ענישה" (punishable offences), לרבות החזקה, ייצור, הפקה והכנת תמציות של סמים מסוכנים. הסעיף מבחין בין שימוש (use of) להחזקה (possession of) של סם. שימוש בסם, הגם שלא למטרות רפואיות, אינו מנוי באופן ספציפי תחת סעיף 36(1)(a) הקובע עבירות שצד לאמנה צריך להתייחס אליהן כעבירות בנות ענישה. עניין זה הושאר, על-ידי מחברי האמנה, לשיקול דעת המדינה

¹¹⁵ ראו: UNODC, "CND – Its Mandate and functions": "the Commission decides, on the basis of recommendations by the World Health Organization (WHO), to place narcotic drugs and psychotropic substances under international control." (https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Mandate_Functions/Mandate-and-Functions_index.html)

¹¹⁶ אמנת 1961, לעיל ה"ש 108, ס' 5. ראו גם: <https://www.incb.org/incb/en/about.html>.

¹¹⁷ ה-INCB הצהירה כי המהלך שביצעה קנדה עולה כדי הפרה של סעיף 4(c) לאמנת 1961, הקובע את החובה להגביל את הפקתם, ייצורם, ייבואם, הפצתם והחזקתם של סמים ואת הסחר והשימוש בהם אך ורק למטרות רפואיות ומדעיות, וכן של סעיף 3(2) לאמנת 1988, לעיל ה"ש 110, הקובע כי בכפוף לעקרונות החוקתיים ועקרונות היסוד של השיטה המשפטית של המדינות החברות לאמנה, עליהן לקבוע כי החזקה, רכישה או גידול של סם מסוכן לשימוש לצריכה עצמית יהיו בגדר עבירה פלילית. ראו: INCB, *Brief on the Conformity of Bill C-45, An Act Respecting Cannabis and to Amend the Controlled Drugs and Substances Act, the Criminal Code and Other Acts, as Passed by the House of Commons, November 27, 2017*, 15, (Apr. 13, 2018).

¹¹⁸ וראו פרק 3.4.4 בנושא התנהלות המועצה מול מדינות אשר הפרו את האמנות לגבי הצהרות במקרים נוספים.

להחליט האם שימוש לא-רפואי בסם צריך להוות עבירה בת ענישה, או אם היא מעדיפה למנוע שימוש שכזה על-ידי אמצעים מנהליים או אזרחיים.¹¹⁹

לעומת זאת, בכל הנוגע להחזקה של הסם, הובהר בדברי הפרשנות לאמנה כי על הצדדים לנקוט בצעדים החוקיים והמנהליים כדי להגביל בצורה בלעדית את ההחזקה למטרות רפואיות ומדעיות בלבד ואחרת על ההחזקה להיות עבירה בת ענישה.¹²⁰ כלומר, החזקה, בלי להיכנס לשאלה אם לצורך סחר (אסור לפי האמנה) או לשימוש עצמי (מותר לפי האמנה), צריכה להיות מופללת בדין המדינתי. מתוך דברי הפרשנות,¹²¹ וגם מהצהרות של נשיאי המועצה בהווה ובעבר,¹²² עולה כי האיסור לפי סעיף 36 לאמנת SCND צריך להישאר בדין הפנימי, אך האכיפה שלו נתונה לשיקול דעתה של המדינה. האמנה מכירה באמצעים מנהליים, אזרחיים או שיקומיים כאלטרנטיבות לאכיפת האיסור הפלילי, ובלבד שהאיסור נותר על כנו בחקיקה המדינית.

3.4.3 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1988

סעיף 3(1) לאמנה מגדיר שורה של עבירות סחר, אשר מתוכן מידת החומרה הגבוהה ביותר משויכת לעבירות שהן לא שימוש או צריכה אישית, אלא של סחר, שינוע, ייבוא, ייצוא והברחה. לצד זאת, **סעיף 3(2)** דורש הפללה של צריכה אישית. הסעיף קובע שבכפוף לעקרונות החוקתיים ולעקרונות היסוד של השיטה המשפטית של המדינות החברות לאמנה, עליהן לקבוע כי החזקה, רכישה או גידול של סם מסוכן לשימוש לצריכה עצמית יהיו בגדר עבירה פלילית.

סעיף 3(4) לאמנה מקנה שיקול דעת למדינות לקבוע חלופה לענישה או להחיל אמצעים של טיפול ושיקום כתוספת לענישה. חלופות או אמצעי טיפול ושיקום כתוספת לענישה יוחלו במקרים של עבירות סחר שחומרתן נמוכה או במקרה של עבירה שקשורה לצריכה עצמית, אך רק במקרים שבהם עובר העבירה סובל מהתמכרות.

על רקע התשתית העובדתית לעיל, ציינו נציגות מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט בין-לאומי) כי בהתבסס על הסעיפים האמורים לאמנות, דברי הפרשנות לאמנה משנת 1961, וההתבטאויות החד-

¹¹⁹ Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, p. 111, para. 15 (https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Commentaries-OfficialRecords/1961Convention/1961_COMMENTARY_en.pdf)

¹²⁰ שם, בעמ' 112, פסקה 16.

¹²¹ שם, בעמ' 427-428.

¹²² ראו גילוי דעת של נשיא ה-INCB, **Cornelis de Joncheere**, מתאריך 2 במרץ 2020, במסגרת אירוע צד במהלך מושב ה-CND בנושא המודל הנורבגי לרפורמה בדבר אי-הפללה של שימוש בקנביס לצריכה אישית. ברקע לדברים, הממשלה הנורבגית הכריזה ב-2018 על הצורך במעבר ממדיניות של ענישה למדיניות של תמיכה בצרכני סמים, תוך שינוי הדגש מאכיפה פלילית למתן מענה טיפולי רפואי. נשיא ה-INCB, הדגיש כי אי-הפללה של שימוש בקנאביס לצרכים שאינם מותרים לפי האמנות (צרכים רפואיים), מקום **שלא מדובר בלגליזציה**, עולה בקנה אחד עם האמנות, וכי למדינות שיקול דעת להחליט באיזה אופן לאכוף את האיסור על שימוש/צריכה/סחר לשימושים כאמור. במסגרת דבריו, התייחס הנשיא גם למודל הפורטוגלי, והזכיר כי קודמו בתפקיד הצהיר גם הוא בעבר שמודל אי הפללה עולה בקנה אחד עם האמנות (ראו דבריו של נשיא ה-INCB **כאן**: <http://cndblog.org/2020/03/side-event-drug-reform-from-a-punitive-to-a-supportive-approach-the-norwegian-proposal/>;

ראו גילוי דעת במסגרת אירוע צד מיום 20 באפריל 2016: (http://www.incb.org/documents/Speeches/Speeches2016/INCB_side_event_POR.pdf).

משמעיות בנושא מצד נשיאי ה-INCIB, ניתן לקבוע כי ככל שהדין במדינה החברה אוסר על שימוש/צריכה/סחר בקנאביס לצרכים שאינם מותרים תחת האמנות, מהלך של אי הפללה תוך אכיפה באמצעים שאינם פליליים (מנהליים/אזרחיים/במקרים חריגים ומתאימים – אמצעים לטיפול, חינוך, מעקב, שיקום או שילוב מחדש בחברה של עובר העבירה) אינו עומד בסתירה עם המחויבויות הבין-לאומיות תחת האמנות ולא יהווה הפרה שלהן. לעומת זאת לגליזציה של קנאביס לצריכה אישית עולה כדי הפרה של אמנות הסמים של האו"ם.

3.4.4 האמצעים העומדים לרשות גופי האמנה במקרה של הפרה

נציגות המחלקה למשפט בין-לאומי הציגו בפני הצוות כי האמנות נועדו להילחם בשימוש בלתי חוקי בסמים באמצעות פעילות בין-לאומית מתואמת, וזאת על-ידי הגבלה של השימוש, ההחזקה, הסחר, הייבוא, הייצור וההפקה של סמים שאינם למטרות רפואיות ומדעיות. ההתייחסות היא לעבירות בנות ענישה, כשהמדרג ברור - ככל שהעבירה חמורה יותר, בהתאמה גם הענישה חמורה יותר.

סעיף 48 ל-SCND קובע מנגנון יישוב סכסוכים. כאשר מתעוררת מחלוקת בין שני צדדים לאמנה בנוגע לפרשנות או לתחולה של האמנה, יש לפתור את המחלוקת בדרכים של משא ומתן, אך במידה שאלו לא צלחו, ניתן להפנות את הסכסוך ל-ICJ (International Court of Justice), בית הדין הבין-לאומי לצדק בהאג. לגופי האמנות עצמם אין סמכות להפנות סכסוך או מחלוקת עם מדינה לבית הדין. עם זאת, לגופים יש סמכויות אופרטיביות, והמועצה מהווה גוף מעין-שיפוטי. כך למשל, **סעיף 9(4)** ל-SCND קובע שהמועצה, בשיתוף פעולה עם הממשלות החברות, תפעל על מנת להגביל את כמות העיבוד, הייצור, המכירה והשימוש בסמים לטובת מטרות מדעיות רפואיות, וכן תפעל להבטחת הזמינות של סמים לטובת מטרות אלו בלבד ולמניעת שימוש בלתי חוקי בסמים. בנוגע לאמצעים בהם מורשית לנקוט המועצה, קובע **סעיף 9(5)** ל-SCND כי כל האמצעים הננקטים על-ידי המועצה במסגרת האמנה יהיו אמצעים העולים בקנה אחד עם הכוונה לחזק את שיתוף הפעולה של ממשלות המדינות החברות עם המועצה, ולאפשר דיאלוג מתמשך ביניהן. סמכויות המועצה במקרה של הפרת האמנה או למצער אי עמידה בדרישותיה, מעוגנות ומפורטות ב**סעיף 14(1)** ל-SCND, וכוללות את המדרג הבא:

- לדרוש הסברים מהמדינה או לפתוח בהתייעצויות;
- להציע למדינה לנקוט באמצעים אפשריים לתיקון ההפרה (remedial measures) – ברוב המקרים שבהם המועצה חשבה שיש הפרה, הפעלת הסמכויות על-ידיה נעצרה בשלב הזה. חשוב להדגיש שזהו שלב דיסקרטי, כלומר הפרטים של המדינה לא נחשפים בשלב הזה. המועצה פונה למדינה המפרה בלבד;
- להציע למדינה לבצע מחקר בנושא;
- אם המדינה לא סיפקה הסברים או לא נקטה באמצעים המוצעים, המועצה רשאית להפנות את העניין לתשומת ליבן של המדינות החברות באמנה, לחברי הנציבות הכלכלית-חברתית של האו"ם (ECOSOC), ולחברי ועדת האמנה (CND-Commission on Narcotic Drugs). במידה ומטרות האמנה עומדות בפני סיכון משמעותי, ולא ניתן היה לפתור את העניין בדרך אחרת, המועצה בהכרח תנקוט בצעד האמור. המועצה תנהג באותה דרך גם אם היא מוצאת כי יש מצב

חמור שדורש פעולה משותפת ברמה הבין-לאומית במטרה לתקן את המצב ובאם הבאת המצב לידיעת המדינות החברות באמנה, המועצה והוועדה, היא הדרך הראויה ביותר כדי להוציא לפועל פעולה שכזו. לאחר שקילת דוחות של המועצה ושל הוועדה, הנציבות הכלכלית-חברתית רשאית להפנות את תשומת הלב של העצרת הכללית לעניין זה. עד כה, נעשה שימוש בסמכות זו פעם אחת בלבד במקרה של אפגניסטן בשנת 2000, ביחס למצב צריכת האופיום וההתמכרות לסם, וכן בהיעדר הפיקוח על יצור הסם על ידי ממשלת אפגניסטן.¹²³ המועצה ציינה כי לגבי מדינות אחרות ננקטו צעדים חריפים פחות, אולם, בניגוד לאפגניסטן, המדינות האחרות נקטו באמצעים לתיקון ההפרה, באופן שאפשר למועצה לסגור את ההליכים בעניין ולהימנע מפרסום שמותיהן.¹²⁴

- במסגרת **סעיף 14(2)** המועצה רשאית להמליץ לצדדים לאמנה לעצור את הייבוא של סמים, ייצואם או שניהם אל או מהמדינה או השטח הנידון. משמעות השלב הזה היא שהמועצה איבדה את האמון במדינה והיא יכולה לקרוא לשאר המדינות החברות לא לשתף פעולה עם המדינה המפרה. עם זאת לא ידוע על מצב שבו הופעלה סמכות זו הלכה למעשה.
- לבסוף, למועצה עומדת הזכות לפרסם דו"ח על כל עניין הנדון בסעיף 14 ולהפיץ אותו למדינות החברות באמנה.¹²⁵
- **לפי סעיף 14(6)** האמצעים שנקטים מכוח סעיף 14 לאמנה, צריכים להתקבל ברוב של 2/3 מחברי המועצה.

3.4.5 התנהלות המועצה מול מדינות אשר הפרו את האמנות

כאמור לעיל, בנוסף להצהרת המועצה בעניין קנדה,¹²⁶ פרסמה ה-INCIB הצהרות שונות ביחס למהלכי הלגליזציה של אורוגוואי (שנת 2013), וווינגטון וקולורדו בארצות הברית (שנת 2012), תחילה על דרך של ביטוי דאגה ביחס למהלך,¹²⁷ ובהמשך קבעה כי אורוגוואי מפרה את האמנות הבין-לאומיות בשל אישור חקיקת הלגליזציה.¹²⁸ בפרט סברה המועצה כי אורוגוואי הפרה את האמנות כיוון שהמודל שהחילה אינו אוסר על הייצור, ההפצה והשימוש בסמים המנויים באמנה. המועצה הביעה דאגה ביחס לכך שאורוגוואי נמנעה מלקיים דיאלוג עמה בטרם החילה את החוק. גם ביחס למדינות ווינגטון וקולורדו, הביעה המועצה חשש כי הן פועלות באופן שעולה כדי הפרה של האמנות. בניגוד למודל של אורוגוואי, במדינות אלה לא קיים רכיב של רישום צרכנים המיועד

¹²³ או: ר
https://www.incb.org/documents/News/Alerts/Alert_on_Convention_Implementation_June_2017.pdf
¹²⁴ <https://www.incb.org/incb/en/treaty-compliance/index.html>
¹²⁵ ראו אמנת 1961, לעיל ה"ש 108, סעיפים 14(3)-14(5).
¹²⁶ ראו פרק 3.4.2.
¹²⁷ אורוגוואי -
¹²⁸ ארצות הברית - https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release010813.pdf
https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2012/AR_2012_E.pdf
דו"ח המועצה לשנת 2012, פסקאות 81-83-83, המלצות בעמ' 116, וראו גם -
https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2012/press_release_151112.pdf
¹²⁸ ראו: https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release_111213.pdf

לסייע במניעת תיירות סמים והעברה של מריחואנה לסמכויות שיפוט בהן השימוש בקנאביס אסור.¹²⁹ מחלקת המדינה האמריקאית הצהירה כי ארצות הברית אינה פועלת בניגוד לאמנות, שכן מדובר בחוקים שחוקקו על ידי מספר מדינות, בעוד שהחוקים הפדראליים כוללים את המריחואנה כחומר אסור לפי הטבלה הראשונה ל-SCND.¹³⁰

3.4.6 החלופות המשפטיות העומדות לרשות מדינת ישראל בהחלטה להסדיר את שוק הקנאביס

בחוות דעת של המחלקה למשפט בין-לאומי ביעוץ וחקיקה שהוגשה לעיון הצוות, צוין, כי לאור הסקירה לעיל, ככל שמדינת ישראל תבחר לאמץ חקיקה מדינתית המסדירה את שוק הקנאביס, יעמדו לרשותה שלוש חלופות אפשריות:

(1) העברת החוק בניגוד למחויבותה של מדינת ישראל על פי האמנות, כפי שפעלה קנדה.

על אף שמבחינת הדין הפנימי בישראל מהלך כזה הוא אפשרי, יש לקחת בחשבון שבמישור הבין-לאומי, הדבר יהווה הפרה של האמנות. בהיתן המספר הקטן של מדינות אשר ביצעו לגליזציה של קנאביס, קיימת אפשרות כי נקיטת מהלך זה מצד מדינת ישראל תוביל לגינויים כלפיה במסגרות פוליטיות שונות של האו"ם, ואף קיימת אפשרות שמדינה אחרת החברה באמנות תיזום הליך נגד מדינת ישראל בבית הדין הבין-לאומי לצדק בגין הפרת האמנות. הסתברות הנקיטה בצעדים כאמור, ועוצמתם, הם נושא להערכה מדינית. בהקשר זה, משרד החוץ העריך כי הצעדים שינקטו כלפי מדינת ישראל יהיו לכל הפחות דומים לאלה שנקטו כלפי מדינות אחרות שביצעו לגליזציה.

(2) הגשת הסתייגות מאוחרת (כלומר הסתייגות שלא במועד החתימה או ההצטרפות לאמנה)¹³¹ ביחס לאיסורים הנוגעים לקנאביס.

הפרקטיקה של הסתייגות מאוחרת מאמנות אינה רווחת ומדינות עושות בה שימוש במשורה. יתרה מכך, בהתאם לפרקטיקה המקובלת באו"ם, הסתייגות מאוחרת תכנס לתוקפה, רק אם במהלך השנה שלאחר הגשת ההסתייגות, לא התנגדה להסתייגות אחת מהמדינות החברות באמנות. כלומר, די בכך

ראו:

129

http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/alternativasLegales_ENG.pdf בעמ' 34.

130 וראו:

Laura Graham, *Legalizing Marijuana in the Shadows of International Law: The Uruguay, Colorado, and Washington Models*, 33 *Wis. Int'l L. J.* 140, 164 (2015); U.S. DEP'T OF JUSTICE, *RESPONSE TO QUESTIONS FOR THE RECORD: CONFLICT BETWEEN STATE AND FEDERAL MARIJUANA LAWS* 3 (2013), p. 4, available at: <https://www.judiciary.senate.gov/imo/media/doc/Cole%20Responses%2009-10-13.pdf>

¹³¹ סעיף 19 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות משנת 1969 קובע כי מדינות רשאיות להגיש הסתייגות מסעיפים מסוימים לאמנות במעמד ההצטרפות לאמנה בכפוף לחריגים מסוימים. משמעות ההסתייגות היא כי הסעיף ממנו הסתייגה המדינה לא יחול עליה; לעניין הסתייגות מאוחרות, ראו: Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge University Press, (2013), Third Edition, p. 141; Treaty Handbook Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs, pp. 12-13 (2012); SUMMARY OF PRACTICE OF THE SECRETARY-GENERAL AS DEPOSITARY OF MULTILATERAL TREATIES Prepared by the Treaty Section of the Office of Legal Affairs (1999), pp. 61-62.

שאחת ממדינות האמנות תתנגד להסתייגות כדי לאיין את תוקפה. ככל שההסתייגות לא תתקל בהתנגדות היא תכנס לתוקף בחלוף שנה ממועד הגשתה. במצב כזה, תהיה לישראל טענה טובה לפיה מהלך הלגליזציה אינו מפר את חובותיה לפי האמנות (אם כי תתכנה גם טענות נגדיות). ככל שיוחלט בכל זאת על הגשת הסתייגות, הוצע כי היקף ההסתייגות יקבע בתיאום עם משרד החוץ בהתאם להערכה המדינית בסמוך למועד הגשת ההסתייגות.

(3) **פרישה מהאמנות והצטרפות מחדש בכפוף להסתייגות זהה לזו המוצעת בפסקה הקודמת.** חלופה זו יושמה על ידי בוליביה בשנת 2011 ביחס לעלי קוקה ואושרה על ידי מזכ"ל האו"ם, הגם שגררה התנגדויות וגינויים חריפים מצד מדינות אירופיות וכן מצד ארצות הברית. יתרונה של חלופה זו הוא בכך שההסתייגות תהיה תקפה אלא אם שליש מהמדינות החברות באמנות יביעו התנגדות לה בשנה שלאחר הפקדתה. זאת, בשונה מהמצב ביחס להסתייגות מאוחרת, שלגביה, כאמור, די בהתנגדות אחת כדי לאיין את תוקפה. עם זאת, פרישה מהאמנות היא צעד מרחיק לכת שיש לו משמעות מבחינה ציבורית ומדינית, ויש מקום לשקול, הן במישור הערכי והן במישור המעשי, האם זהו מהלך נכון עבור מדינת ישראל בעת הזו.

לסיכום נושא זה, ניתן לקבוע כי ככל שהדין במדינה החברה אוסר על שימוש, צריכה וסחר בקנאביס לצרכים שאינם מותרים תחת האמנות, מהלך של אי הפללה תוך אכיפה באמצעים שאינם פליליים אינו עומד בסתירה עם המחויבויות הבין-לאומיות תחת האמנות ולא יהווה הפרה שלהן.

למרות מהלכים לאימוץ חקיקת לגליזציה שביצעו מדינות בודדות לאחרונה (קנדה ואורוגוואי), בעת הנוכחית, וכפי שגם עולה מלשון האמנות והאמירות הברורות של גופי האמנות, לגליזציה של קנאביס לצריכה אישית עולה כדי הפרה של אמנות הסמים של האו"ם.

לאור זאת, החלופות המשפטיות העומדות לרשות מדינת ישראל בהחלטה להסדיר את שוק הקנאביס בחקיקה מדינתית הן: העברת החוק המדינתי בניגוד למחויבויות הבין-לאומיות של ישראל; הגשת הסתייגות מאוחרת ביחס לאיסורים הקבועים באמנות הנוגעים לקנאביס, בכפוף למגבלות והסיכונים הנובעים מחלופה זו; ופרישה מהאמנות והצטרפות מחדש בכפוף להסתייגות כאמור.

נמליץ כי השיקולים המובאים לעיל יילקחו בחשבון בעת קבלת ההחלטה בנוגע ללגליזציה של קנאביס בישראל. כן מוצע להוסיף ולעקוב אחר ההתפתחויות בתחום זה בזירה הבין-לאומית, שכן ככל שמספר המדינות שנקטו במהלכים לאימוץ חקיקת לגליזציה מדינתית יגדל, כך תגבר גם הלגיטימציה הבין-לאומית למהלך של לגליזציה בישראל.

4. ההשוואה בין קנאביס לבין חומרים ממכרים אחרים

רבים מהטיעונים שעלו בפני הצוות התייחסו לכך שתחומים אחרים של שימוש בחומרים מטופלים בכלים שאינם פליליים כלפי המשתמשים. כך לגבי אלכוהול, מוצרי טבק חוקיים,¹³² תרופות מרשם מטשטשות והתנהגויות סיכון אחרות. נייר העמדה של משרד המשפטים בוחן את התחומים הללו ואת ההסדרים החוקיים הנוגעים להם.¹³³ להלן יובאו הדברים בתמצית:

אלכוהול - אלכוהול נחשב לגורם הקשור לעבירות חמורות אחרות, כגון אלימות ותאונות דרכים.¹³⁴ למרות זאת, עצם צריכתו אינה אסורה. החקיקה אוסרת על הימצאות במצב של שכרות רק כאשר מתלוות לה התנהגויות פוגעניות או בעלות פוטנציאל פגיעה כמו התפרעות וכדומה (סעיף 193 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, להלן – **חוק העונשין**). כמו כן אוסר החוק על עידוד או שידול קטין לשותת משקה משכר, על מכירת משקה משכר לקטין, ועל אספקת משקה משכר לקטין או על רכישת משקה משכר עבורו במקום ציבורי שלא בנוכחות האחראי על הקטין ובהסכמתו או שלא בחוג משפחתו (סעיף 193א לחוק העונשין).

חוק המאבק בתופעת השכרות, התש"ע-2010, מאפשר תפיסה והשמדה של משקה משכר וכלי קיבולו¹³⁵ - ואולם אינו קובע שעצם השתייה היא עבירה פלילית.

"חומרים מסכנים" – חוק המאבק בתופעת השימוש בחומרים מסכנים, תשע"ג-2013 (להלן – **חוק המאבק בחומרים מסכנים**) מגדיר "חומר מסכן" כ"חומר שנועד לשימושו של אדם, בדרך של אכילה, שתייה, לעיסה, הזרקה, החדרה, עישון או הרחבה, ושקיים יסוד סביר להניח כי השימוש בו עלול להביא להפרת הסדר הציבורי או לפגיעה בשלום הציבור, בביטחונו או בבריאותו, בדרך הדומה לפגיעה הנגרמת כתוצאה מהשימוש בסם מסוכן". מדובר בחומרים שעדיין לא עברו את התהליך הארוך יותר הדרוש להכנסתם לפקודת הסמים המסוכנים, אך נשקף מהם סיכון רב.¹³⁶

חוק המאבק בחומרים מסכנים קובע שורת עבירות הקשורות לחומרים מסכנים ובכללן איסור ייצור, מכירה, יבוא, יצוא, אספקה, סחר, מסירה לקטין או שידול קטין להשגת החומר.¹³⁷ כמו כן קובע החוק סמכויות תפיסה והשמדה.¹³⁸ החוק לא כולל עבירה פלילית בשל עצם השימוש בחומרים מסכנים, אם כי בדיון בכנסת בעקבות החקיקה עלתה השאלה האם אין מקום לקבוע הפללה על

¹³² מוצרי טבק מוגדרים בחוק איסור פרסומת והגבלת השינוק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983 כ"טבק בכל צורה שהיא הנועד לעישון, להרחה, לעיסה או למציצה לרבות סיגריות, סיגרים, סיגרלות, טבק לנרגילה וטבק למקטרת".

¹³³ נייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 6.

¹³⁴ ראו דברי ההסבר להצעת חוק המאבק בתופעת השכרות (הוראת שעה), התש"ע-2009, ה"ח 469, בעמ' 116: https://www.nevo.co.il/law_word/Law15/memshala-469.pdf. במחקר המוזכר בדף העוסק בהשפעות ארוכות הטווח של סמים באתר של מכון דודסון, הזרוע החינוכית של מכון ויצמן למדע, מוזכר האלכוהול כחומר המזיק ביותר לחברה.

¹³⁵ **חוק המאבק בתופעת השכרות**, לעיל ה"ש 134, סעיף 2.

¹³⁶ דברי ההסבר להצעת חוק המאבק בתופעת השימוש בחומרים מסוכנים, התשע"ג-2013, ה"ח 783, בעמ' 1020.

¹³⁷ חוק המאבק בתופעת השימוש בחומרים מסכנים, התשע"ג-2013, סעיפים 7 ו-8.

¹³⁸ שם, סעיפים 3 ו-4.

שימוש בחומרים אלו.¹³⁹ כיום מופעלות הסמכויות שבחוק ללא הפללת משתמשים. למרות זאת, במחקר המסכם בנושא חומרים פסיכואקטיביים (ראו פרק 2.5 לעיל), שימוש ב"סמי פיצוציות" נתפס כסיכון גבוה, בעוד ששימוש בקנאביס נתפס כסיכון בינוני גבוה.¹⁴⁰

סיגריות – אתר משרד הבריאות מציין, כי עשן הסיגריות מכיל כ-7,000 חומרים שונים, בהם כ-350 חומרים מסוכנים וכ-70 חומרים המוגדרים כמסרטנים בבני אדם, וכי קיימת הסכמה עולמית חד משמעית שהעישון יגרום למותם של שליש עד חצי מהמעשנים ויקצר את חייהם בכ-10 שנים, כשכל המעשנים צפויים לתחלואה שתפגע באיכות חייהם וחי משפחתם.

הערכת התמותה העולמית מעישון עומדת על שישה מיליון בני אדם מידי שנה, המהווים 11% מכלל מקרי המוות בגברים ו-7% מכלל מקרי המוות בנשים. בממוצע המשמעות היא שלעישון יש אחריות לאחד מכל עשרה מקרי מוות בעולם. במצטבר, מדובר על כ-100 מיליון בני אדם שנפטרו מעישון במהלך המאה ה-20, ומספר הנפטרים מעישון עשוי להגיע למיליארד עד סוף המאה ה-21, רובם מהמדינות המתפתחות. **ההערכות לגבי ישראל הן שהעישון אחראי לכ-8,000 מקרי מוות בשנה, כ-700 מהם לא היו מעשנים בעצמם אלא נחשפו לעישון כפוי.**¹⁴¹

מספר חוקים כוללים הגבלות על מקומות העישון ועל אפשרות הפרסום, ואולם עצם העישון (כשאינו במקום ציבורי) לא נאסר על ידי המחוקק, בין היתר מתוך הבנה כי איסור כזה אינו ריאלי. כך למשל בדיון שנערך בנושא כבר בשנת 1970 אמר שר המשפטים דאז י.ש. שפירא, כי "חכמת עמנו היא שאין גוזרים גזירה על הציבור שאין רוב הציבור יכול לעמוד בה".¹⁴²

גם **הדו"ח הקנדי** קבע,¹⁴³ כי בהסתמך על הרמות הקיימות של היקף שימוש ושל מידע קיים לעניין תמותה, הנזקים הקשורים לשימוש בטבק ובאלכוהול גדולים מאלו הקשורים לשימוש בקנאביס. עם זאת, המלצותיו כללו סדרת אמצעים אשר בחלק מהמקרים חמורים יותר מאלו המשמשים (בקנדה) לגבי טבק ואלכוהול, וזאת משום שהצוות הקנדי הגיע למסקנה שהרגולציה בקנדה לגבי טבק ואלכוהול אינה מספקת. יצוין, כי לפי מידע שהועבר לצוות משרד הבריאות, ממחקרים ראשוניים עולה כי יתכן וניתן לפתח כלים משולבים לגמילה מעישון סיגריות רגילות ועישון קנאביס. יתכן כי פיתוח של כלים חדשניים לגמילה מקנאביס יוכלו לסייע גם בגמילה מעישון, במיוחד במצבים של התמכרות משולבת, ובכך להביא לירידה בשיעור המעשנים.¹⁴⁴

¹³⁹ פרוטוקול ישיבה מס' 306 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות, הכנסת ה-19 (3.11.2014).
http://fs.knesset.gov.il/19/Committees/19_ptv_303142.doc

¹⁴⁰ בעמ' 65.

¹⁴¹ https://www.health.gov.il/Subjects/KHealth/smoking/Pages/Smoking_damage.aspx

¹⁴² ד"כ 59, 129 (התשל"א).

¹⁴³ https://fs.knesset.gov.il/7/Plenum/7_ptm_252861.pdf. וראו תלמוד בבלי, מסכת עבודה זרה ל"ו ע"א: "אין

גוזרין גזרה על הצבור אלא אם כן רוב הצבור יכולין לעמוד בה".

¹⁴³ **הדו"ח הקנדי**, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

¹⁴⁴ וראו:

Rachel Allison Rabin, Tony Peter George, MD, A Review of Co-Morbid Tobacco and Cannabis Use Disorders: Possible Mechanisms to Explain High Rates of Co-Use, The American Journal on Addictions, 24: 105–116 (2015) <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/25662704/>.

5. סוגיות שנדונו על-ידי הצוות

בפרק זה יידונו עיקר הנושאים שהועלו בפני הצוות ונדונו בו: נזקים אפשריים וחששות בתחומי הבריאות, הפגיעה והתעבורה; נושא השימוש של קטינים על שלל היבטיו; נושא הצבא וכוחות הביטחון; ושאלת הגידול העצמי.

5.1 בריאות הפיזית והנפשית

בהקשר זה שמע הצוות מומחים שונים, שהביעו עמדות שונות לעניין השפעות הקנאביס על הבריאות, הפיזית והנפשית. כמו כן, הובאו בפני הצוות דו"חות ומחקרים המתייחסים לתוצאות שינוי מדיניות ההפלה במדינות שהסדירו את שוק הקנאביס, תוך התמקדות בשתי מדינות: קולורדו, שהייתה מהראשונות להסדיר את השוק, וקנדה, שהסדירה אותו בשלב מאוחר יותר.

אחת המשוכות המרכזיות שהצוות נתקל בהן היא האפשרות להשיג מידע מחקרי מהימן, שאינו שנוי במחלוקת עובדתית. מחברת המסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שבוחן את הערכת רשויות המדינה בקולורדו בנוגע להשפעות הלגליזציה עמדה על כך והדגישה, כי –

"דוח היחידה לפלילים מאוקטובר 2018, העוסק בהשפעות הלגליזציה בקולורדו בכל ההיבטים שהגדיר החוק אינו מציג מסקנה כללית וגורפת. במבוא לדוח נכתב מפורשות כי בשל מגבלות מתודולוגיות קיים קושי להסיק מסקנות לגבי השפעות הלגליזציה על הנושאים שנבדקו: ביטחון הציבור, בריאות הציבור ובני נוער. יתר על כן, הדוחות הרשמיים חוזרים ומתריעים מפני ייחוס קשר סיבתי ישיר בין הלגליזציה של המריחואנה לבין השינויים במדדים שנבחנו, וקובעים כי יש לפרש את הממצאים בזהירות. זאת בין היתר בגלל פערי ידע מהותיים במגוון תחומים מרכזיים, וקשיים באיסוף ובניתוח מידע סטטיסטי ומדעי מהימן ובהיקף מספק. לאור זאת לא ניתן לתרגם את הממצאים, שהם ראשוניים עדיין, למסקנות ברורות בדבר תוצאותיה של הלגליזציה בקולורדו."¹⁴⁵ [ההדגשות במקור]

בנוסף עומד מסמך הכנסת על כך שבתחומים מסוימים אין התאמה בין נתונים המצויים במקורות השונים לבין נתונים שהובאו באותו עניין במסגרת מקורות אחרים.¹⁴⁶

¹⁴⁵ מרב פלג-גבאי הערכת רשויות המדינה בקולורדו את השפעות לגליזציה המריחואנה במדינה (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019), הקדמה בעמ' 1; וראו גם בעמ' 4-5:

https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d76727cd-2061-e911-80e6-00155d0a98a9/2_d76727cd-2061-e911-80e6-00155d0a98a9_11_13659.pdf

כפי שצוין בהקדמה למסמך הכנסת, מקור רוב המידע שבו בדוח שפרסמה היחידה לפלילים בקולורדו באוקטובר 2018, הכולל שלושה תחומים מרכזיים – בני נוער, בטחון הציבור ובריאות הציבור. בנוסף מתבסס המסמך על מידע מתוך דוח היחידה לפלילים מיולי 2018 בנושא נהיגה תחת השפעת סמים ואלכוהול, ועל תקציר דוח מעקב של המחלקה לבריאות הציבור והסביבה בקולורדו משנת 2018. כמו כן מוצגים נתונים שפרסמה הרשות למלחמה בסמים באזור הרי הרוקי (RMHIDTA) בספטמבר 2018.¹⁴⁶ לדוגמה, בהקשר של הזיקה בין מריחואנה לפגיעה, אין התאמה בין הנתונים של דוח הרשות באזור הרי הרוקי (RMHIDTA) לבין הנתונים הסטטיסטיים שפורסמו באתר סוכנות החקירות של קולורדו, ומחברת מסמך הכנסת מציינת כי לא ידוע מה הסיבות לכך – שם, עמ' 22-23.

בעיות מתודולוגיות אלו עמדו לעיני הצוות הן בהתייחסותו לעמדות השונות שנשמעו בפניו והן בהסקת המסקנות.

5.1.1. התמכרויות

ד"ר פאולה רושקה, מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות במשרד הבריאות, שהופיעה בפני הצוות, ציינה כי התמכרות מושפעת ממועדות גנטית ומגורמי סביבה (כגון טראומות קודמות, עוני, חשיפה לאווירה בליינית, הפרעות קשב והיפראקטיביות). לדבריה, במחקרים נמצא כי מי שהחל לצרוך קנאביס בגיל ההתבגרות הוא בעל סיכון מוגבר לפתח תלות והתמכרות לקנאביס, וכי כ- 10% מהאנשים שמשתמשים בקנאביס באופן קבוע מתמכרים לו (דיון מס' 2). כמו כן, כפי שציין פרופ' גל שובל (דיון מס' 8), מהמחקרים עולה כי שיעור המתמכרים בקרב המשתמשים בגיל צעיר הוא גבוה יותר, ועומד על 1 ל-6 משתמשים.

השירות להתמכרויות במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - **משרד הרווחה**) העביר לוועדה נייר עמדה בנושא. בין היתר הובע בנייר העמדה חשש מהרחבה ניכרת של האוכלוסיות שיתמכרו לחומר פסיכואקטיבי זה, ושהחקיקה המתירה שימוש תגדיל את הסיכון ואת הפוטנציאל שאוכלוסיות צעירות ובוגרות, שישתמשו באופן אינטנסיבי בקנאביס יפתחו תלות פיזית ותלות נפשית, יכנסו למעגלי סיכון, למצוקה ואף יכולתם התפקודית תיפגע. השירות להתמכרויות דיווח על כך שמטופלים חווים ירידה ביכולת הקוגניטיבית, אפתיה ופסיכוזה, וחלק מהמטופלים חווים שינויים זמניים או קבועים בתחום הפסיכולוגי והביוכימי, סימפטומים פסיכיאטריים כמו דיכאון וחרדה, קשיי תפקוד במסגרות המשפחה והקהילה ותלות פיזיולוגית ופסיכולוגית בקנאביס. דגש מיוחד ניתן לאוכלוסייה הצעירה ולהשלכות לגביה. לפי נייר העמדה -

"מתוך 13,808 אנשים המטופלים בשרות בשל התמכרות לסמים, אלכוהול והימורים, כ- 7,378 אנשים מצויים על רצף ההתמכרות לקנאביס, חלק מהמטופלים משתמשים רק בקנאביס כסם עיקרי וחלקם צורכים קנאביס כסם משני (צריכה עיקרית בסם הקנאביס - 3623 אנשים, צריכה משנית בסם הקנאביס - 1,755, בני נוער מאותרים המשתמשים לרעה בסם הקנאביס - כ-2000)".

השירות להתמכרויות הציע להמשיך את מדיניות אי ההפלה הכוללת מתן קנסות לאוכלוסייה אשר מחזיקה בסם הקנאביס (לשימוש עצמי), תוך הוספת הוראה המאפשרת השתלבות אדם המשתמש בקנאביס בוועדת אבחון ולאחר מכן בטיפול רפואי ופסיכו-סוציאלי כחלופה לענישה ולהליך פלילי (המודל הפורטוגלי). בנוסף ביקש השרות להקצות מענים טיפוליים למשרד הרווחה שיאפשרו להרחיב את פעולות המניעה, האבחון והטיפול בקרב אוכלוסיות צעירות של בני נוער שכיום חשופות לקנאביס, וזאת כדי לאפשר פעולות מניעה, הסברה, איתור וטיפול בבני נוער אלו, אשר רובם לא נמצאים עדיין על רצף ההתמכרות.

מנהל השירות להתמכרויות, עו"ס שבי אהרון, הציג עמדה טיפולית-מקצועית שלפיה אחד מכל שישה מכורים מגיע לטיפול, כך שלפי הערכת משרד הרווחה יש להניח כי ישנם כ-45,000 מכורים כיום הזקוקים לטיפול. לדבריו, לעתים אנשים משתמשים בחומר מטעמי מצוקה והוא מקל עליהם, אך הדבר מונע טיפול בשורש הבעיה.

עמדת שירות המבחן היא, כי השימוש בסם קנאביס, ואף שנתפס כסם "קל", יכול להוביל להרחבת השימוש ב"סמים קלים" באופן התמכרותי ובהמשך לשימוש בסמים קשים יותר, לכדי התמכרות.

תופעה זו עלולה להיות מסוכנת ויכולה להשפיע על התפקוד של המשתמשים והתנהלותם במישורים שונים של החיים, כולל סיכון בעת נהיגה, בביצוע עבודה, בעת ביצוע משימות בצבא על-ידי חיילים וכד'. נייר העמדה שהוגש מטעם שירות המבחן מתאר מפגש עם צעירים (המשתמשים בקנאביס), אשר חלקם מכורים לשימוש בו, ומתמודדים עם בעיות רגשיות ונפשיות, תפקוד לא יציב וסדירה, כשברקע שימוש בחומרים מגיל צעיר, ועקב כך קושי להתמודד עם מורכבויות וקשיים במהלך חייהם.

לצד זאת, עמדה עו"ס אסתי שדה, מנהלת שירות המבחן למבוגרים (דיון מס' 4) גם על ההשלכות השליליות של המפגש של מי שצרכו קנאביס עם רשויות אכיפת החוק: במרבית המקרים המגיעים לטיפול שירות המבחן מדובר באנשים צעירים יחסית, מתפקדים, שהמפגש עם מערכת אכיפת החוק חושף אותם לתיוג כאנשים לא נורמטיביים, עברייניים. אם יורשעו, עלולות להיות לכך השלכות עתידיות התפתחויות, חברתיות ותעסוקתיות, וכן תחושת חוסר אמון במערכות הממסד ואכיפת החוק. לכן, לדעתה, יש להבחין בין מי שכן מתפקד לבין אלה שרואים אצלם התחלה של "קריירה התמכרותית" וחיבור לחברה עבריינית.

משרד הרווחה העביר לוועדה נתונים לגבי מטופלים בהתמכרות לקנאביס במהלך שנת 2019. מלוא הנתונים מצורפים **כנספח ו'** לדו"ח זה. אחד הנתונים הבולטים הוא שיעור האנשים, ובפרט הצעירים, שחוו פגיעות מינית, פגיעה פיזית, וכן פגיעה נפשית או הזנחה מתוך כלל המטופלים בשנת 2019, כמפורט בטבלה שלהלן:

ארצי	חווה פגיעה מינית			חווה פגיעה פיזית			חווה פגיעה נפשית/הזנחה		
	כן	לא	לא ידוע	כן	לא	לא ידוע	כן	לא	לא ידוע
נערים 12-17	42	512	98	144	416	92	246	340	66
נערות 12-17	79	67	36	73	77	32	103	56	23
צעירים 18-25	140	948	240	371	765	192	608	554	166
צעירות 18-25	183	86	28	129	144	24	200	82	15
גברים 26-40	134	1133	295	461	859	242	748	612	202
נשים-26 40	158	70	32	144	85	31	183	52	25
גברים +41	74	524	144	290	336	116	373	256	113

13	21	96	13	37	80	13	29	88	נשים +41
623	1973	2557	742	2719	1692	886	3369	898	סה"כ

הפסיכיאטר פרופ' שאולי לב-רן שהופיע בפני הצוות (דיון מס' 8) ציין לעניין ההתמכרות לקנאביס כי ללא ספק קיימת התמכרות כזו, אולם קנאביס הוא לא מהחומרים הממכרים מאוד. לדבריו, לשם ההשוואה, מתוך מי שהתנסה בהרואין 23% יפתחו התמכרות ואילו בקנאביס מדובר על 9% בלבד. עם זאת, הוא הדגיש כי יש מעט צרכני הרואין והמון צרכני קנאביס, ולכן המספר הכולל של המכורים גבוה בצורה משמעותית, וכי גם אחוז מתון יותר של שלם עצום מניב בסופו של דבר מספר גבוה שאינו זניח.

במענה לשאלה האם לא עדיף שאת אותם 9% בעלי נטייה להתמכרות ישתמשו בקנאביס מאשר באלכוהול למשל, השיב פרופ' לב-רן, כי אכן מדובר בסוגיה קריטית, וכי ממידע שקיבל בעבר מהמשטרה הצבאית החוקרת, הבדיקות הרבות של הימצאות שרידי קנאביס בשתן הובילו לכך שחיילים החלו להשתמש במוצרים המכילים קנבינואידים סינתטיים (מה שהיה מוכר כ"סמי פיצוציות"), שלא מתגלים בבדיקות שתן משום שתוצרי הפירוק שלהם כמעט שלא מוכרים עדיין. חומרים אלו עוצמתיים בהרבה ומזיקים בהרבה מהקנאביס.

רועי, מטופל לשעבר ב"כפר איזון" תיאר בפני הצוות (דיון מס' 13) את ההשלכות הקשות של ההתמכרות, בעקבות טראומות מהשירות הצבאי, ואת הפיכת השימוש בקנאביס למרכז חייו.

רועי ציין, כי נוכחות החומר בסביבה הורסת את עבודת הגמילה, ולכן זמינות רבה בקיוסקים למשל ובמרחב הציבורי תזיק לגמילה. לעומת זאת הדגיש את חשיבותם של מקומות ייעודיים למכירה ולשימוש בקנאביס, אשר מכורים לשעבר יוכלו להימנע מלהיכנס עליהם.

מנתוני משרד הרווחה עולה כי קיים חסר משמעותי בתקצוב הקהילות הטיפוליות הקיימות לטיפול בהתמכרויות, כמו גם בהיקף המכסות הקיימות, הן לטיפול במבוגרים במסגרת השירות להתמכרויות והן לטיפול בנוער במסגרת רשות חסות הנוער.

בחלק מן התשובות שהתקבלו לקול הקורא שהופץ לחברה החרדית הובעה דאגה רבה מן העלייה במספר המשתמשים בקנאביס בחברה החרדית, ובהתאם – מן העלייה במספר המשתמשים המתמודדים עם בעיית התמכרות. בהקשר זה, פירטו מנכ"לית ארגון "בדרך אחרת" ועובד סוציאלי בארגון במכתבם את הצורך הקיים לטענתם באיתור גורמי שורש של הבעיה, המובילים לתופעות האמורות, תוך שימת דגש על הרקע האישי של המשתמשים, ועל הקושי שלהם בהתמודדות עם הסתרת השימוש מסביבתם הקרובה. עוד סברו נציגי הארגון, כי יש לקדם הסברה ייחודית נרחבת לחברה החרדית בכללותה, המתמקדת במניעת השימוש בקרב חברה זו. לטענתם, ישנו ערך רב ברתמת רבנים ואנשי דת לסיוע בהליך ההסברה. כמו כן, לדעת הנציגים נדרשים מענים לאנשי החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי לזיהוי מוקדם של האנשים המועדים להתמכרות, במטרה למנוע את תופעות השימוש וההתמכרות עוד בראשיתן. הנושא האמור, עמד במוקד תשובות נוספות ורבות שהתקבלו לקול הקורא – אשר התמקדו בצורך הקיים כבר בימים אלו, טרם מהלך הלגליזציה, לתת מענה הולם לאתגרי החברה החרדית בנושא השימוש בקנאביס וההתמכרות לו. כך למשל, צוין

המחסור במסגרות מקצועיות וייחודיות עבור צעירים מרקע חרדי, שנקלעו למצב של התמכרות לסמים. להרחבה אודות תופעת ההתמכרות בחברה החרדית, ראו מכתבו המפורט של מר דני קורנבליט, עובד סוציאלי העוסק בהתמכרויות, **המובא כנספח ח' לדו"ח זה**.

לסיכום נושא זה, מהמידע שנפרש בפני הצוות עולה, כי -

- קיימת תופעת התמכרות, ובעיקר התמכרות נפשית, לקנאביס, בפרט בגילים הצעירים, חלקם בעקבות טראומות (בשל פגיעה, שירות צבאי ועוד) או מצוקה.
 - המענה המרכזי להתמכרות לקנאביס צריך להיות בתחום המניעה הראשונית (ההסברה והחינוך, לרבות חינוך לבריאות וקידומה) ובתחום הטיפול.
 - בכל הסדר שיתקבל בנוגע לקנאביס, יש להיערך למתן מענים חינוכיים, מניעתיים וטיפוליים בתחום ההתמכרויות, שכן תחומים אלה לוקים בחסר כבר במצב הקיים שבו ישנו שימוש נרחב, וביתר שאת יידרשו מענים כאלה ככל שיהיה שינוי במדיניות.
- בכל הסדר יש למנוע מכירת קנאביס ושימוש בו במקומות ציבוריים, ולהתמקד במקומות ייעודיים שניתן להימנע מקרבה אליהם.

5.1.2 התחום הפסיכיאטרי

מדברי מומחים בתחום הפסיכיאטריה שהופיעו בפני הצוות (ד"ר רושקה, פרופ' קמינר, פרופ' לב-רן, פרופ' שובל) וכן מהורים ומאנשי חינוך, עלו חששות משמעותיים בנוגע להשפעות של קנאביס והרחבת השימוש בו - במיוחד בגילים צעירים, עד גיל 25 - על בריאות הנפש. בין היתר עלו חששות בהקשרים של תגובות פסיכוטיות וסכיזופרניה, מחשבות אובדניות והתפתחות של הפרעות חרדה המחמירות דיכאון קיים. כמו כן נמסר, כי תופעות אלו מתגברות במקרה של שימוש בקנאביס בריכוז גבוה של THC, וכי קשה לנבא מראש מי יפתח אותן.

לדברי המומחים שהופיעו בפני הצוות, השפעות אלו מופיעות אצל אנשים בעלי מועדות גנטית לפתחן, אך תלויות גם בריכוז ה-THC בקנאביס, בתדירות השימוש ובגיל תחילת השימוש. עוד צוין כי יש אנשים המפתחים מחלות נפש כרוניות בעקבות השימוש בקנאביס.

מספר מומחים שכתבו לוועדה הפנו למטה-אנליזה שפורסמה ביום 13.2.19 בכתב העת JAMA על ידי גובי ואחרים, וממנו עלה כי שימוש בקנאביס בגיל ההתבגרות הביא לעליה משמעותית בדיכאון ונטייה אובדנית בהשוואה לבני נוער שאינם משתמשים בקנאביס.¹⁴⁷

¹⁴⁷ וראו גם ד"ר אמי שופמן "הסכנה הטמונה בבורות הציבור: נזקי הנפש בשל שימוש בקנאביס, התמכרויות בישראל" גליון מיוחד – קנאביס (2020) -<https://ilsam-org.wixsite.com/ilsam0320/copy-of> שינוי-יכול-להיות-הזדמנות; וכן המלצות אילסם (החברה הישראלית לרפואה וטיפול בהתמכרויות), שם: <https://ilsam-org.wixsite.com/ilsam0320/copy-of> לגליזציה-מהלך-מתבקש-או-מהלך.

המאמר גורס, כי יש קשר בין מספר האנשים הצורכים קנאביס בגיל ההתבגרות לבין מספר האנשים המפתחים בבגרותם דיכאון ואובדנות, תוצאות שיוחסו לשימוש בקנאביס.¹⁴⁸ עם זאת, בהמשך המאמר מצוינות בעיות מתודולוגיות שונות, כמו למשל שמרבית המחקרים בנושא לא השתמשו בשיטות לבחינת קשר סיבתי, וכי לא כל המחקרים מיפו גורמים אחרים כגון סיגריות, סמים אחרים או גורמים פסיכולוגיים העשויים להיות קשורים הן לדיכאון והן לצריכת קנאביס.¹⁴⁹ עם זאת, כאמור, למרות שלפחות לגבי חלק מהמקרים לא הובהרה שאלת הקשר הסיבתי ולא נשללה מעורבות של גורמים אחרים, נמצא קשר בין השימוש בקנאביס לבין הופעה של תופעות פסיכיאטריות.

שאלת הקשר הסיבתי עלתה גם בדו"ח של האקדמיה האמריקאית למדעים (להלן – דו"ח האקדמיה).¹⁵⁰ לפי דו"ח האקדמיה, העדויות מראות ששימוש בקנאביס, ובפרט שימוש 'כבד' בו, קשור לעלייה קטנה בסיכון להתפתחות הפרעות דיכאוניות. עם זאת, הדו"ח מדגיש שהיחסים אינם בהכרח סיבתיים, ולכן עשויים להיות הסברים אלטרנטיביים למתאם זה. האפשרויות שמציין הדו"ח בהקשר זה הן:

(1) ששימוש בחומר הוא בעל פוטנציאל להוות גורם סיכון לפיתוח הפרעות בתחום בריאות הנפש;
(2) תחלואה נפשית עלולה להוות גורם סיכון לפיתוח הפרעות הקשורות בשימוש בחומרים כדרך של טיפול-עצמי;

(3) חפיפה בגורמי הסיכון (מטעמים גנטיים או סביבתיים) עשויה לתרום להתפתחות הפרעות הן בתחום בשימוש בחומרים והן בתחום בריאות הנפש.¹⁵¹

באופן דומה ציין דו"ח האקדמיה כי על אף **מתאמים סטטיסטיים בחלק מהמקרים**, לא הוכח **קשר סיבתי** בין שימוש בקנאביס לבין הישגים לימודיים¹⁵² פסיכוזא;¹⁵³ תחלואה נפשית;¹⁵⁴ הפרעה דו-קוטבית;¹⁵⁵ ודיכאון.¹⁵⁶

Gabriella Gobbi, MD, PhD¹; Tobias Atkin, BA¹; Tomasz Zytynski, MD¹; et al, *Association of*¹⁴⁸
Cannabis Use in Adolescence and Risk of Depression, Anxiety, and Suicidality in Young Adulthood,
Jama Psychiatry 76(4) 426 (2019)
<https://jamanetwork.com/journals/jamapsychiatry/fullarticle/2723657>.

¹⁴⁹ ובמקור, שם, בעמ' 431.

"Since the individual patient data from the majority of studies were not reanalyzed using causal inference methods, strong causal association cannot be made with respect to the relationship between cannabis and later depression, suicide, or anxiety. Moreover, not all studies have adjusted for other drugs of abuse and cigarettes, or psychosocial factors (ie, school abandonment, drug abuse in peers) that may be linked to depression and early cannabis consumption.

¹⁵⁰ בפרק 12 העוסק בבריאות נפשית, בעמ' 310. וראו: *Cannabis and Cannabinoids* (2017) *The Health Effects of* : 310. וראו: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28182367/> (להלן – דו"ח האקדמיה).

¹⁵¹ שם, פרק 12, בחלק שבמסגרת 1-12: "Comorbidity in Substance Abuse and Mental Illness": https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK425748/box/box_12-1/?report=objectonly.

¹⁵² שם, בעמ' 276.

¹⁵³ שם, בעמ' 295.

¹⁵⁴ שם, בעמ' 296.

¹⁵⁵ שם, בעמ' 306.

¹⁵⁶ שם, בעמ' 320.

דו"ח האקדמיה ציין גם מגוון סיבות לכך שקשה לקבוע מסקנות ברורות בנוגע לקשר הסיבתי בין שימוש בקנאביס לבין תוצאות פסיכו-סוציאליות שונות¹⁵⁷ או בעיות תעסוקה.¹⁵⁹¹⁵⁸ בין הקשיים בנושא נמנו בעיות של העדר פילוח אל מול משתנים רלבנטיים אחרים; שימוש בחומרים נוספים כמו אלכוהול או סמים אחרים, כאשר לא ברור איזה מהחומרים גורם לתוצאה זו או אחרת; שאלות של סיבתיות, ועוד. בחלק מהמקרים הועלתה אפשרות של מעגליות (לדוגמה – אבטלה גורמת לשימוש בחומרים; השימוש גורם לאבטלה, וחוזר חלילה).¹⁶⁰

במקביל לאמור, משרד הבריאות מסר לצוות שיתכן ששימוש בקנאביס עשוי להיות יעיל לצרכי טיפול (בעיקר כטיפול מוקדם לטווח קצר) בתופעות של חרדה, מועקה נפשית ודיכאון.¹⁶¹

הדו"ח הקנדי ציין,¹⁶² כי הסיכון הוא רכיב אינהרנטי בדיונים בהשפעות הבריאותיות של קנאביס, ואולם הבנת הסיכונים מוגבלת בשל 90 שנים של איסור, שהגביל את היכולת לחקור את השימוש בקנאביס באופן מלא. גם הדו"ח הקנדי הזכיר את המחקרים שמצאו קשר בין שימוש תכוף בקנאביס לבין מספר מחלות נפש ופסיכוסוציאליות, וכן בין שימוש תכוף בהריון לבין בעיות קוגניטיביות והתנהגותיות אצל ילדים. הדו"ח הקנדי ציין גם, כי בצד סיכונים השימוש קיימים גם יתרונות, כולל מטרות רגיעה, סיוע בשינה, ומטרות הנאה, וכן כי קיימות ראיות גדלות והולכות לכך שהקנאביס משמש אלטרנטיבה לחומרים מזיקים יותר, דבר שיש בצידו הפחתת נזקים. לפיכך הסיק הצוות הקנדי כי יש להמשיך במחקר בנושא.

עם זאת, חשוב לציין כי מרבית המומחים בתחום בריאות הנפש שהופיעו בפני הצוות (כגון פרופ' קמינר, פרופ' לב-רון, פרופ' שובל) **קראו לנקיטה בגישה שמרנית וגישה של זהירות מונעת ביחס להשפעות הנפשיות של השימוש בקנאביס, במיוחד בכל הנוגע לשימוש בקרב צעירים**, מכיוון שההשפעות עלולות להיות קשות ואף בלתי הפיכות. זאת הן לעניין הצורך בהמתנה לקבלת תוצאות נוספות בנוגע להשפעת החלת לגליזציה, והן לעניין הצורך בהמתנה לתוצאות מחקר משמעותיות יותר, שיבררו את מידת סיבתיות הקשר בין השימוש לבין התפתחות תופעות נפשיות.

¹⁵⁷ שם, בעמ' 279.

¹⁵⁸ שם, בעמ' 281.

¹⁵⁹ יצויין, כי לפי מסמך בנושא באתר משרד הבריאות בישראל, בקרב בני נוער בגיל 15-24 נרשמה הירידה הגבוהה ביותר בשיעור ההתאבדות בעשור האחרון. השיעור לבנים ירד במחצית מ-9.9 ל-100,000 נפש בממוצע השנים 2006-2008 ל-4.9 בשנים 2015-2017, ואילו לבנות השיעור ירד בשליש, מ-2.1 ל-1.5, בהתאמה: נחמה גולדברגר, מרים אבורבה, ציונה חקלי **אובדנות בישראל (2020)**, פרק א(2), עמ' 20 https://www.health.gov.il/PublicationsFiles/loss_2020.pdf. הממצאים שבמסמך מתייחסים כמובן לתקופה שלפני מגיפת הקורונה והסגרים שבאו בעקבותיה, על כל השלכותיהם. וראו דו"ח על"ם - העמותה לנוער בסיכון - המתאר את ההשלכות של משבר הקורונה על צעירים בסיכון, הן באשר לשימוש באלכוהול ובסמים, והן באשר לעלייה בדיכאון, חרדה ונסיונות **אובדניים** - https://www.elem.org.il/wp-content/uploads/2020/07/Elem_Covid19_report.pdf.

¹⁶⁰ דו"ח האקדמיה, לעיל ה"ש 150, בעמ' 281.

¹⁶¹ ראו: Keenan Keeling, Branden Franco Brockelman, Xiaoxue Li, Jegason P. Diviant, Sarah S. Stith, Hall and Jacob M. Vigil, The Effectiveness of Cannabis Flower for Immediate Relief from Symptoms of Depression, YALE JOURNAL OF BIOLOGY AND MEDICINE 93 251-264 (2020) <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7309674/>.

¹⁶² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

לסיכום נושא זה - בפני הצוות הובא מידע המעורר חשש משמעותי כי השימוש בקנאביס, בפרט בגיל צעיר (עד גיל 25), עלול לגרום לפגיעות בתחום בריאות הנפש, לרבות תגובות פסיכוטיות, סכיזופרניה, מחשבות אובדניות, חרדה והחמרת דיכאון, הגם שיש להמשיך ולברר את שאלת הקשר הסיבתי (להבדיל מהמתאם שכבר נמצא) בין השימוש בקנאביס לבין חלק מהתופעות בתחום בריאות הנפש.

כדי לצמצם סיכונים, נדרש מחקר מלווה משמעותי בנושא, אשר יתמקד במגמות צריכה, פיתוח שיטות מניעה וטיפול, וזיהוי של קבוצות סיכון להתמכרות או פגיעות נפשיות אחרות, והיערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הנפש, לרבות הסברה מדויקת לקטינים ואנשים צעירים אשר להשלכות אפשריות של השימוש, והרחבת מערכי הטיפול וההתמודדות עם פגיעות אפשריות כתוצאה משימוש בקנאביס.

היערכות זאת חיונית כבר כעת בכל הסדר חוקי שייבחר, ואף אם לא יעשה שינוי של ממש. זאת, לאור העובדה שהשימוש, לרבות שימוש של צעירים, קיים בהיקף ניכר כבר היום, ובוודאי לאור החששות מהרחבת היקפי השימוש ככל שישתנה המצב החוקי.

בנוסף, יש להמשיך לעקוב אחר המחקר וכן אחר השפעות הלגליזציה במדינות שהתירו את השימוש גם בתחומים אלה.

5.1.3 תחומי בריאות אחרים

בפני הצוות הועלו חששות אשר לסיכונים נוספים כגון בעיות נשימה ולב, בפרט במקרים שבהם השימוש הוא בדרך של עישון (בדומה לעישון סיגריות ולאור העובדה שהעישון של קנאביס, ובפרט בישראל נעשה פעמים רבות בערבוב עם טבק).

כמו כן, עלו טענות בנוגע לירידה קוגניטיבית, זמנית לפחות, ולהשפעות על אבני הדרך של החיים, בפרט של אנשים צעירים, כגון סיום לימודים, עבודה יציבה וכדומה. בהקשר זה הזכיר פרופ' שאולי לב-רן מחקר המלמד על ירידה קוגניטיבית בקרב מי שצורך קנאביס בצעירותו. למען ההגינות הביקורתית ציין פרופ' לב-רן שהיו ביקורות על השיטות בהן בוצע המחקר הזה, אך גם את היותו מצוטט רבות ונחשב למהימן. מצד שני, קיים מחקר אחר שמלמד שאם אדם יפסיק לעשן קנאביס, היכולות הקוגניטיביות משתקמות תוך ימים עד שבועות.¹⁶³

בנוסף, דו"ח RMHIDTA כולל ממצאים המצביעים על עלייה באשפוזים על רקע קנאביס, ובפרט של בני נוער.¹⁶⁴ עם זאת, יש לציין שדו"ח זה כולל בתחילתו אמירה חשובה,¹⁶⁵ הרלבנטית למידע

¹⁶³ וראו קישורים למחקרים אלו בדף העוסק בהשפעות ארוכות הטווח של סמים באתר של מכון דודסון, הזרוע החינוכית של מכון וייצמן למדע, בתת הפרק על קנאביס.

¹⁶⁴ מדובר בדו"ח המתפרסם מדי שנה מאז 2013 במטרה לעקוב אחר ההשפעה של לגליזציה מריחואנה לצרכי הנאה בקולורדו, ומטרתו המוצהרת לפרסם מידע בכדי שקובעי המדיניות והאזרחים יוכלו לקבל החלטות מושכלות בנושא לגליזציה של מריחואנה. השם המלא של הדו"ח: Rocky Mountain High Intensity Drug Trafficking Area program, The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact volume 6 (2019) <https://rmhidta.org/files/D2DF/FINAL-Volume6.pdf>.

¹⁶⁵ שם, בעמ' 4.

מהדו"ח כולו, ולפיה הדו"ח יצטט מידע תוך שימוש במונחים כמו 'קשור למריחואנה' או 'נבדק ונמצא חיובי למריחואנה', אך אין פירוש הדבר שמריחואנה הייתה הגורם לאירוע.¹⁶⁶ כלומר גם כאן נמצא קשר לתופעות אלו אולם שאלת הקשר הסיבתי נותרה בשלב זה ללא הכרעה.

5.1.4 קנאביס כ"סם שער" המוביל לשימוש בסמים אחרים

אחד החששות שהועלו על ידי דוברים בפני הצוות כמו גם משיבים לקול הקורא, היה מפני תיאוריית "שער הכניסה". דהיינו, ששימוש בקנאביס מוביל לשימוש בסמים קשים.

לצוות הועבר מאמר שנכתב בידי כותבים מהמכון הנורווגי למחקר אלכוהול וסמים, ומהמחלקה לכלכלה באוניברסיטת יורק.¹⁶⁷ לפי המאמר,¹⁶⁸ בקרב אנשים שצורכים קנאביס יש סבירות רבה יותר של שימוש בסמים קשים. ואולם, המאמר מדגיש את העובדה שהמתאם אינו מבסס סיבתיות. יתר על כן, המאמר מציין שאם שימוש קודם מהווה שער כניסה, אזי אלכוהול מהווה שער כניסה לקנאביס, וקנאביס מהווה שער כניסה לחומרים קשים יותר, ושואל באופן רטורי,¹⁶⁹ האם בשל כך יש לאסור אלכוהול. המאמר מציין כי קיימים מספר הסברים לאפקט שער הכניסה.

המאמר מציין, שאם השימוש בסם אחד יוצר צורך פסיכולוגי או פיזיולוגי בחוויות חזקות יותר מאותו סוג, נדרשת מדיניות סמים קשוחה. לעומת זאת, אם השגת סמים קלים מביאה את המשתמש לקשר עם משתמשים או ספקים של סמים קשים, אזי יש להפריד בין השווקים של סמים קלים לאלו של סמים קשים, על ידי התרה של צריכה ומכירה של קנאביס.

עוד המאמר מציין, כי אם לאחר שימוש בסמים קלים, לא חשים אנשים בהשפעות שליליות ברורות כפי שהוזהרו מפניהן, הם מאבדים את האמון גם בפרסומים לגבי תופעות שליליות של סמים קשים, וכי הפתרון לכך הוא הבחנה ברורה יותר בין סוגי הסמים, כולל בהקשר של שימוש ומסחר.

גם בדו"ח ה-HOME OFFICE הבריטי שיצא מספר שנים לאחר כתיבת המאמר הנזכר,¹⁷⁰ הגיעו מחבריו (בפסקה 8.14) למסקנה, שתאוריית שער הכניסה נובעת מכך שמשתמשים בסמים מזיקים יותר השתמשו לפני כן בדרך כלל בקנאביס, ואולם כך גם לגבי אלכוהול, טבק ועוד. לפי הדו"ח, אין

¹⁶⁶ ובמקור, שם: "This report will cite database with terms such as 'Marijuana-related' or 'tested positive for Marijuana'. That does not necessarily prove that Marijuana was the cause of the incident".

לסקירת ההשפעות הרפואיות של קנאביס ראו גם בדו"ח האו"ם: UNODC, World Drug Report(2020) 2 – Drug Use and Health Consequences: https://wdr.unodc.org/wdr2020/field/WDR20_Booklet_2.pdf.

לששת מסמכי האו"ם בנושא הסמים משנת 2020 ראו: <https://wdr.unodc.org/wdr2020>.

¹⁶⁷ Anne Line Bretteville-Jensen, Hans Olav Melberg, Andrew M Jones, *Sequential patterns of drug use initiation – can we believe in the gateway theory?* HEDG Working Paper 05/09 (2005).

בקישור: https://www.york.ac.uk/media/economics/documents/herc/wp/05_09.pdf.

¹⁶⁸ שם, בעמ' 16-18.

¹⁶⁹ שם, בעמ' 18.

¹⁷⁰ Advisory Council on the Misuse of Drugs, Cannabis: Classification and Public Health (2008), בעמ' 20.

פיסקה 8.14, וראו גם פיסקה 8.15:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/119174/acmd-cannabis-report-2008.pdf.

ראיות למכניזם פיזיולוגי המוביל לסמים קשים, ואולם הסביבה החברתית של שימוש בסמים והשוק המשותף לקנאביס ולסמים אחרים עלולים להגדיל את הפוטנציאל לכך.

דו"ח האקדמיה ציין אף הוא את העדר ההוכחה לקשר הסיבתי, ואת העובדה שגם אלכוהול וטבק קדמו לשימוש בסמים אסורים אחרים.¹⁷¹

גם המרכז לבקרת מחלות בארצות הברית (CDC) מציין כי -

"The majority of people who use marijuana do not go on to use other, "harder" substances. More research is needed to understand if marijuana is a "gateway drug" – a drug that is thought to lead to the use of more dangerous drugs (such as cocaine or heroin)".¹⁷²

לסיכום נושא זה – לפי תאוריית שער הכניסה, שימוש בקנאביס מוביל לשימוש בסמים קשים יותר.

לפי חלק מהטיעונים, השימוש בסמים קלים מוביל לרצון להתנסות בחומרים קשים יותר.

הטיעון ההפוך הוא, כי בהעדר אסדרה, הקשר עם סוחרי הסמים, שנגרם בשל איסור השימוש, הוא שגורם לקיומו של שער הכניסה, ולא סיבה פיזיולוגית המצויה בחומר עצמו. זאת מכיוון שאמנם אנשים רבים המשתמשים בסמים קשים התנסו לפני כן בקנאביס, ואולם מרבית המשתמשים בקנאביס לא עברו ממנו לסמים קשים.

בכל הסדר שייקבע, נדרשת הסברה, במיוחד לקטינים, על הסכנות שבשימוש בסמים שונים.

5.2 פשיעה

נושא הפשיעה עולה משני כיוונים הפוכים. מחד גיסא, רשויות אכיפת החוק מעלות חששות מעלייה בפשיעה ומעלייה בכוחם של ארגוני הפשיעה כתוצאה מלגליזציה, כפי שיפורט להלן. מאידך גיסא נטען כי דווקא אסדרה תפחית את הפשיעה ואת הרווח הכלכלי של ארגוני הפשיעה (ולמעשה גם של ארגוני הטרור).¹⁷³

5.2.1 העמדה לפיה לגליזציה תפגע באכיפה ותביא לעלייה בפשיעה.

נציגי רשויות אכיפת החוק המרכזיות, הפרקליטות והמשטרה הביעו חששות כבדים מכך שלגליזציה לא זו בלבד שלא תפחית את השוק השחור, אלא תגרום לבעיות קשות באכיפה, גם אם תיקבע רגולציה. אלו עיקרי החששות שהם העלו:

¹⁷¹ נייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 3.9.

¹⁷² ראו: <https://www.cdc.gov/marijuana/faqs/does-marijuana-lead-to-other-drugs.html>.

¹⁷³ נושא המעורבות של ארגוני טרור בסחר סמים כולל חשיש עלה בעבר גם בכנסת. ראו למשל פרוטוקול ישיבה של הוועדה למאבק בנגע הסמים, הכנסת ה-16 (2.3.2005) - https://www.nevo.co.il/law_html/law103/samim2005-03-02.htm.

- ירידה בתפיסת המסוכנות של הסם – תתחזק התפיסה המוטעית בציבור שאין בעייתיות בצריכת קנאביס, שזהו חומר שאינו גורם נזק ושיש לו תועלת. הלגליזציה תגביר את הבלבול בהקשר זה בין המותר לאסור, ותיצור תודעה חיובית ביחס לקנאביס.
- הפגיעה בקטינים תהיה משמעותית בשל העלייה הצפויה בשימוש לפי הערכת המשטרה.
- קשיים באכיפה – קושי לדעת במדויק את גילאי המשתמשים במקרה של הגבלות על גילים מסויימים; קושי להתחקות אחר זהות הרוכשים ועוד.
- המשך קיומו של סחר בלתי חוקי בשל מחירים יותר בשוק השחור, נוחות, אפשרויות רכישה באינטרנט ועוד.
- יהיה צורך במשאבים לצורך פיקוח על הרגולציה שתיקבע.
- התרת שימוש בזרעים תאפשר לאנשים לגדל כמויות גדולות של צמחי קנאביס במרפסות.
- נציגי המשטרה עמדו על כך, כפי שצינו גם גורמים נוספים ובהם מי שתמכו בלגליזציה, כי 50 גרם של קנאביס כמוצע בהצעת ח"כ השכל הם כמות רבה מדי שבכל מקרה אינה מתאימה לכמות לשימוש עצמי.
- תופעות פשיעה נוספות סביב השימוש בסמים כגון הלוואות, זנות ואלומות.

שירות המבחן הביע בפני הצוות התנגדות להקלה במדיניות ובוודאי ללגליזציה וסבר כי יש במפגש עם גורמי האכיפה ובהמשך המגע עם קצין המבחן, הזדמנות לשינוי עבור אוכלוסיה בעלת דפוסי צריכה קבועים ועמוקים, שמשפיעים באופן שלילי על התפקוד בהיבטים שונים של החיים. עם זאת, נייר העמדה שלו ציין כי לחלק ניכר של צרכני הקנאביס מדובר במפגש ראשון עם מערכת אכיפת החוק. מדובר באוכלוסייה צעירה יחסית במרבית המקרים, מתפקדת, כאשר המגע עם החוק חושף אותה לתיוג כאנשים לא נורמטיביים, עברייניים, ובמידה ויורשעו, עלולות להיות לכך השלכות עתידיות התפתחותיות, חברתיות ותעסוקתיות בעיקר, כמו גם ביסוס תחושת חוסר אמון במערכות החברתיות הממסדיות.

5.2.2 העמדה שלפיה האיסור מגדיל את היקף הפשיעה ורווחיה

לפי עמדה זו, דווקא אי החוקיות גורמת לכך שמשתמשים, המהווים היום כאמור אחוז לא מבוטל מהאוכלוסיה, חשופים לקשר עם סוחרי סמים, על כל הכרוך בקשר כזה, ובחלק מהמקרים, בפרט כאשר אותו סוחר מוכר גם סמים ממכרים יותר, להיחשף לסמים מסוג זה (ראו פרק בנושא קנאביס כ"שער כניסה", והמחלוקת על ההסבר לקשר שנמצא לעניין שער הכניסה – החומר עצמו או אי חוקיותו).

בהקשר הרחב יותר, נטען כי ההפלה מאלצת משתמשים לעבור על החוק, ומרגע שחצו את גבול הפרת החוק בנושא אחד, הם עלולים לעשות כן ביתר קלות גם בתחומים אחרים.¹⁷⁴

¹⁷⁴ לעניין התרופפות הסטנדרד העצמי הכללי של שמירת חוק לאחר הפרה נקודתית ראו גם דן אריאלי האמת על באמת (2012) 121.

הפן הנוסף של טיעון זה הוא שהרווחים כתוצאה מהסחר בקנאביס עוברים למפרי חוק, לארגוני פשיעה, ולעתים אף לארגוני טרור במקום להיות מופנים לשוק החוקי.

מאידך גיסא היו מקומות כגון קולורדו, שבהן הייתה עליה בפשיעה, למשל בשל פערים אל מול ההסדר במדינות אחרות באזור או בשל טעמים הקשורים לאופן הרגולציה וככל שיוחלט על מדיניות של לגליזציה בישראל צריך יהיה להעמיק חקר בסוגיה זו על מנת למצוא את אופן האסדרה הראוי ולהימנע מהשפעה דומה.

בקנדה, מניעת רווחים מארגוני פשיעה הייתה אחת ממטרות הוועדה. **הדו"ח הקנדי** ציין (עמ' 9) כי ארגוני פשיעה העוסקים בסחר בסמים, מעורבים באלימות ומהווים איום על בטחון הציבור. **הדו"ח ציין את הקושי שיוצרת בהקשר זה אי הבהירות בתקופת המעבר שעד לשינוי החוקים בנושא.** זאת מכיוון שבתקופה זו הקנאביס עדיין אסור. בשלב זה כבר ידוע לציבור שמצב זה צפוי להשתנות בהמשך, דבר העשוי להביא לעלייה בשימוש, לפני שהוסדר נושא המכירה, בעת שמקור האספקה האפשרי היחיד הוא השוק השחור. גם לסוגיה חשובה ומשמעותית זו יהיה צורך לתת את הדעת בטרם קידום כל שינוי מדיניות בנושא. נציגי משרד האוצר ציינו בהקשר זה, כי נזק נלווה לאי החוקיות הוא הגברת השימוש במזומן, המאפשר בין היתר הלבנת הון.¹⁷⁵

בנוסף, נטען כי שימוש נרחב בסנקציה פלילית עלול לגרום לשחיקה באמון הציבור ובמסר החברתי שבאיסור הפלילי. פרופ' אורן גזל-איל מציין בהקשר זה, כי שימוש מוגזם בסנקציה פלילית עלול להביא לכך שכמעט כל אדם יורשע במהלך חייו בעבירה. כשכזה הוא המצב, פוחת כוחה של הסטיגמה השלילית שמלווה הרשעה בפלילים, כגורם מחנך, מרתיע ומכוון.¹⁷⁶

נושא השפעת המפגש עם מערכת אכיפת החוק בהקשר השימוש בקנאביס על היחס אליה עלה גם בקבוצת המיקוד שנערכה עם על"ם. להלן דוגמאות להתבטאויות של הדוברים, שממחישות את תחושותיהם בנוגע להשפעת ההפללה עליהם, את תפיסתם אותה כבלתי מועילה, ואת פגיעתה באמון ברשויות אכיפת החוק:

- "זה [ההיתקלות עם המשטרה] לא יגרום לבן אדם להפסיק לעשן. זה רק עושה חשק לצלצל לסוחר ולהגיד – עצרו אותי, תספק לי עוד קצת. זה רק עושה אנטי למשטרה. אני לא סומכת על המשטרה. גם אם שוטר יעצור אותי על ג'וינט, זה לא יגרום לי להפסיק לעשן."
- "... זה מוריד את האמון של הנוער במשטרה. ויומיים אחרי שהוא יצא מהמעצר, הוא חזר לעשן."
- "... אם באים אליך באמצע הלילה שוטרים, השאלה הראשונה תהיה אם יש עליך גראס. הם לא אומרים 'אהלן, מה קורה, מה שלומך' אלא 'יש שואלים אם יש עלינו גראס. איך לא נשנא אותם? התחושה היא שרק מחפשים לתפוס אותנו. אם הם היו באים בגישה אחרת, מלא דברים היו אחרת."

¹⁷⁵ הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי דו"ח הוועדה 35-36 (2014): <https://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%20%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA%20%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%9E%D7%9F-%20%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-%2017.7.14.pdf>;

¹⁷⁶ אורן גזל איל, לעיל ה"ש 75, בעמ' 73.

- "...זה יוצר אנטי נגד ארגון שאתה אמור לסמוך עליו בעיניים עצומות..."

5.2.3 תובנות בנושא הפשיעה מהנסיון בקולורדו ובקנדה

חברי הצוות הוזמנו לדיון בוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול בראשות ח"כ מיכל קוטלר-וונש, שבו הופיע מר ג'ורג' בראושלר, התובע המחוזי של מדינת קולורדו.¹⁷⁷ מר בראושלר תיאר גידול בלתי צפוי בפשיעה האלימה שקשורה לעסקאות הלא חוקיות של מריחואנה גם לאחר הלגליזציה לרבות 16-17 מקרי רצח מדרגה ראשונה, ובנוסף מקרי רצח מדרגה שנייה, תקיפות, פריצות, שוד ואלימות.¹⁷⁸

אחת הבעיות בקולורדו, כפי שהסביר התובע בראושלר,¹⁷⁹ היא העובדה שבקולורדו המריחואנה הפכה לחוקית מבלי שהייתה חוקית במדינות אחרות באזור. נראה שמקור הבעיה הוא בכך שאנשים באים ממדינות אחרות כדי לרכוש קנאביס בקולורדו ולמכרו במדינות האחרות בשוק השחור, דבר ההופך את קולורדו למוקד משיכה לגורמי פשע מאורגן.

להערכתו של התובע בראושלר, גם לו הייתה לגליזציה במדינות אחרות באזור, עדיין השוק השחור לא היה נעלם כליל, במיוחד אם יש רגולציה גבוהה ושיעור מס גבוה, שכן הם מהווים תמריץ למכירה במחירים זולים יותר. אולם, לדבריו, לו כל המדינות מסביב לקולורדו היו עוברות למסלול של לגליזציה, השוק השחור בקולורדו היה מצטמצם.

הדו"ח הקנדי מצייין בהקשר זה,¹⁸⁰ כי מהדיונים עלה קיומו של מתח פנימי בין שתי המטרות המרכזיות – מניעת גישה מילדים ונוער לקנאביס, וצמצום הרווחים של ארגוני פשיעה: ככל שיהיו יותר הגנות והגבלות למניעת הפצה של קנאביס, כך תושג יותר המטרה של מניעת גישה מקטינים. מצד שני, המטרה של צמצום השוק הבלתי חוקי דורשת שוק חוקי שיתחרה בשוק הבלתי חוקי הקיים, כולל נגישות ומחירים סבירים, מגוון מוצרים וכדומה. לכן, הטלת מגבלות רבות עלולה להוביל לחיזוק מחודש של השוק השחור. לעומת זאת, הגבלות בלתי מספיקות עלולות להוביל לנזקים מהשוק החוקי שלא יהיה מרוסן דיו. שני מצבי הקיצון מסכנים את יישום המדיניות החדשה לגבי קנאביס.¹⁸¹

כמו כן מצייין הדו"ח הקנדי,¹⁸² מ הפשע המאורגן מעורב בשווקי הקנאביס הבלתי חוקיים, המקומיים והבינלאומיים. רשת מפוקחת של ייצור, הפצה ומכירה העונה לדרישות השוק המקומי תסייע לרסן את השוק הבלתי חוקי ולזהות את אלו שפועלים מחוץ לשוק החוקי.

¹⁷⁷ פרוטוקול ישיבה מס' 18 של הוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול, הכנסת ה-23 (22.9.2020) http://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_ptv_586109.doc

¹⁷⁸ שם, בעמ' 5.

¹⁷⁹ שם, בעמ' 10.

¹⁸⁰ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 1.

¹⁸¹ שם, בפרק 3.

¹⁸² שם, בפרק 4.

סנקציות רגולטורית צריכות להיות פרופורציונליות להפרה, ולכלול טווח של אפשרויות אכיפה. לדוגמה, סנקציות כספיות יכולות לשמש לעידוד עסקים עם רישיון למלא אחר הכללים של אריזת מוצרים אכילים, תווית על מוצרים ובדיקות חובה של המוצרים. הפרות חוזרות ומקרים חמורים יכולים להיות מטופלים באופן חמור יותר.

גורמי המקצוע בקנדה אשר השתתפו בדיוני הצוות מס' 12 ו-14 ציינו כי השוק השחור מהווה בעיה, אך כי באמצעים שונים ניתן לצמצם בהדרגה את היקפיו. כך למשל, במטרה לדחוק את השוק השחור לשוליים, נעשה מאמץ להפוך את השוק החוקי לתחרותי במחיר, במבחר המוצרים המוצע, בנגישות נקודות המכירה ובאיכות. לכל אלו, מתווספת העובדה שרכישה בשוק החוקי אינה מסכנת את הרוכש בביצוע עבירה פלילית, בעוד שהחזקת קנאביס בלתי-חוקי מהווה עבירה.¹⁸³ מכאן, ההנחה היא כי אנשים לא ירצו להסתכן בביצוע עבירה, ויעדיפו לקנות ממקור חוקי. בעניין זה, יו"ר הצוות הקנדי שבחן את רגולציית הקנאביס ציינה (דיון מס' 12), כי בהיבט המחיר התחרותי, טווח הגילים המדאיג הוא אנשים צעירים שאינם יכולים לרכוש קנאביס באופן חוקי, שכן מבוגרים מעל גיל 25 בעלי הכנסה יציבה ורצון לקבל מוצר איכותי, לא יסתכנו בחשיפה לעבירה פלילית ולא יתפשרו על איכות כדי לשלם מחיר יותר זול עבור הקנאביס. בנוסף, מדיניות של אפס סובלנות הונהגה מצד גורמי האכיפה ביחס למעורבות של פשע מאורגן או כל פעילות פלילית אחרת הקשורה בסחר לא חוקי בקנאביס, בפרט כאשר מדובר בפעילויות המערבות נשק או בעבירות חוזרות. כמו כן, אנשים עם היסטוריה פלילית, או מעורבות או קשר לארגוני פשיעה, מנועים מלהיכנס לכל פעילות מסחרית בשוק החוקי, באמצעות בדיקות רקע ועבר פלילי. מנגד, כן חל ניסיון לעודד את המגדלים הביתיים (home growers), שאינם בעלי עבר פלילי או קשר לפשע מאורגן, להיכנס למערכת השוק החוקי. לגישת גורמי המקצוע, מדובר במגדלי "בוטיק" ביתיים (בדומה ליצרני יין או בירה ביתיים) שפיתחו לאורך השנים זני צמחים בעלי תכונות ייחודיות. על מנת למנוע מהם להמשיך ולמכור במה שמכונה על-ידי גורמי המקצוע "השוק האפור" (מכירה ממגדלי "בוטיק" למעגל קרוב – משפחה, חברים וכדומה) ולנצל את הידע והמומחיות שרכשו, ישנו ניסיון מצד הרשויות לעודד אותם למכור את הזרעים והתוצרת שלהם לספקים מורשים, כדי לעקור אותם מהשוק הבלתי-חוקי.

גישה זו ננקטה לאחר שנמצא שמגדלים ביתיים הם נישה קטנה בחברה הקנדית הרואה בגידול סוג של אמנות או מלאכת יד ייחודית (craft), וכי מאז כניסת החוק הקנדי לתוקף, מעט מאוד אנשים חדשים החלו לגדל קנאביס בבתייהם. יו"ר הצוות הקנדי שבחן את רגולציית הקנאביס ציינה (דיון מס' 12), כי המאמץ להעתיק את השוק האפור לגדרי השוק החוקי, תאפשר למשטרה להפנות משאבים לטובת לחימה בפשע מאורגן וייצוא בלתי-חוקי.

הגם שרשויות אכיפת החוק הצליחו יחסית בסגירת חנויות רחוב-פיזיות לא-חוקיות, ייתכן שכתוצאה מכך לקוחות מסוימים ומוכרים מסוימים עברו לקנות ולמכור בהתאמה בפלטפורמות אינטרנטיות לא-חוקיות. סוגיית החנויות האינטרנטיות הלא-חוקיות הפכה למרכז ההתמודדות של רשויות אכיפת החוק בקנדה בשנה החולפת. במטרה להתמודד עם תופעה זו הוקמה קבוצת עבודה המורכבת מרשויות אכיפה בכל הרמות – מדינתיות, פרובינציאליות ומקומיות, אשר מעורבות בה

¹⁸³ **החוק הקנדי**, לעיל הייש 93, ס' (b)(1)8; קנייה בשוק השחור אינה מהווה עבירה כשלעצמה, אלא רק החזקת חומר בלתי-חוקי.

גם הממשלה הפדראלית וממשלות הפרובינציות. מטרת קבוצת העבודה היא לזהות אתגרים משפטיים באכיפת הסחר הבלתי-חוקי באינטרנט, וכן ליירט מכירות און-ליין לא-חוקיות.

שיתופי הפעולה בין הרשויות השונות הפכו לעיקרון מפתח בפעולות אכיפה מוצלחות נגד ספקים לא-חוקיים. כך למשל, באחת מהפרובינציות שיתוף הפעולה בין רשויות האכיפה הפרובינציאלית והמקומיות הוביל לסגירה של 90 חנויות שפעלו מחוץ לחוק; שיתוף פעולה של הדואר הקנדי עם רשויות אכיפת החוק הוביל לתפיסה של 2,000 פריטי דואר באמצעותם הועבר קנאביס לא-חוקי.

בזכות אמצעים אלו ואחרים, היום, כשנתיים לאחר כניסת החוק הקנדי לתוקף, הנתונים מצביעים על כך שיותר רכישות מתבצעות בשוק החוקי מאשר בשוק השחור והאפור (כ-55% מכלל הרכישות).

שירות המבחן למבוגרים הציג נתונים שלפיהם חלק ניכר של צעירים 'נורמטיביים' מגיעים, באקלים החוקי הנוכחי, למעורבות בעבירות סחר ותיווך בסמים,, במיוחד נוכח השימוש הנרחב של ארגוני פשיעה בקטינים כמתווכים וסוחרים בקנאביס. לאור נתונים אלה, הציג משרד הרווחה עמדה שלפיה על הסדרת השוק להיות מלווה בתהליך של הוצאת הסוחרים והמגדלים שאינם נמצאים 'עמוק' בתוך עולם הפשיעה אל כיוון אחר, ולסייע להם להשתלב מחדש בחברה בתוך מערכת השוק החוקי. בהתאם לגישה זו, הוצע על-ידי משרד הרווחה כי גם צעירים בעלי עבר פלילי שאינו מכביד יחסית, יוכלו לקבל הזדמנות לאחר הסדרת השוק, מתוך הבנה כי אינם מעורבים בפשיעה מאורגנת אלא הגיעו למעורבות בפלילים רק על רקע המצב החוקי הקיים.

בהקשר זה יש לציין את האמור בדו"ח הצוות הקנדי,¹⁸⁴ ולפיו הצוות שמע נציגים הפועלים כרגע בשוק הקנאביס הבלתי חוקי, אשר הבחינו עצמם מארגוני פשיעה. הם הביאו רצון להפוך את עסקיהם לחוקיים, וחששו שידירו אותם בין היתר בשל מעורבותם הנוכחית בשוק הבלתי חוקי. הם משוועים לשוק מגוון שבו אין חסמים גדולים עבור יצרנים קטנים וארגונים שלא למטרות רווח, ושיוקטנו חסמים גם בפני אנשים עם עבר פלילי הקשור לקנאביס.

לסיכום נושא זה - אחת ממטרות האסדרה היא לצמצם את פעילות השוק השחור. קשה לאמוד את ההיקף המדויק של צמצום השוק המידי כתוצאה מהאסדרה. על מנת לצמצם את השוק השחור יש לנקוט מספר אמצעים כדי לגרום לכך שהשוק החוקי יהווה אלטרנטיבה מספקת לשוק השחור במישור של מחירים, היקפי היצע מספקים, וכדומה. את נושא הצורך בהיצע מספק יש לוודא טרם כניסה לתוקף של החוק המתיר שימוש, כדי למנוע תקופת ביניים שבה השימוש מותר אך ההיצע של השוק החוקי אינו מספק.

מידה של רגולציה נדרשת כדי למנוע נזקי שימוש, ועם זאת עורך רגולציה עלול להותיר שוק שחור אטרקטיבי.

ניתן בהקשר זה ללמוד מהמודל הקנדי, שלמד מניסיוןן של מדינות אחרות כמו קולורדו, שם השוק השחור מהווה בעיה משמעותית, וקבע רגולציה שמכוונת להפחתת השוק השחור, תוך לקיחה בחשבון שההליך של צמצום השוק השחור הוא תהליך הדרגתי.

התהליך בקנדה כפי שהוצג בפני הצוות, אף שהוא תהליך חדש יחסית, מלמד על מגמה של הפחתה בהיקף השוק השחור ועלייה בהיקף השוק החוקי. יש להמשיך ולעקוב אחר מגמה זו,

¹⁸⁴ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 3.

ולאמץ את העקרונות שהובילו לכך, כמפורט ברגולציה הקנדית, תוך יצירת התאמות למדינת ישראל.

בנוסף, יהיה צורך לנקוט סנקציות ואכיפה אפקטיבית בגין סחר בלתי חוקי, שיצמצמו את הכדאיות של הפרות, תוך שקילת סנקציות מינהליות ואחרות לבעלי רישיון שיסחרו באופן בלתי חוקי. כל אסדרה צריכה לקחת בחשבון את הצורך באכיפה ולהיעשות בליווי ובשיתוף מערכות אכיפת החוק.

5.3 קטינים, צעירים ומערכת החינוך

אחד הנושאים העיקריים שיש לתת עליהם את הדעת בעת בחינת המדיניות הנוהגת והמדיניות הראויה בעניין הצריכה של קנאביס הוא ההשפעה על קטינים וצעירים בכלל. זאת, הן נוכח הנזקים הבריאותיים הכבדים להם צעירים עלולים להיחשף בעקבות שימוש בקנאביס, בהשוואה למבוגרים, והן נוכח ההשלכות שיש למפגש עם מערכת אכיפת החוק על כלל היבטי חייהם של צעירים. על הנזקים הבריאותיים הללו בהקשר של קטינים עמדנו לעיל בהרחבה. בשל כך, הצוות הבין משרדי הקדיש חלק משמעותי מדיוניו לנושא זה ולחששות שהועלו על-ידי חברי הצוות וגורמים שהופיעו בפניו ככל שיהיה שינוי במדיניות הנוכחית, מתוך הכרה שבכל הסדר שייקבע ראוי כי המחוקק ישם לנגד עיניו את המטרה של שמירה על בריאות הצעירים, הרחקתם משימוש בקנאביס ומזעור נזקיו.

כיום, מוחרגים הקטינים מההסדר של הוראת השעה מ-2018, וחלים עליהם נהלים המדגישים את הצד השיקומי וכוללים טיפול מותנה (ט"מ), שבמסגרתו בשתי העבירות הראשונות שקטין מבצע הוא יופנה להליך טיפולי בשיעור המבחן לנוער. בהתאם לנטילת האחריות על מעשיו ומידת שיתוף הפעולה שלו, ייגנו התיק בעניינו מבלי שיופיע במרשם הפלילי או במרשם המשטרה של התיקים הסגורים. עם זאת, שימוש בקנאביס על-ידי קטינים עדיין מהווה עבירה פלילית על-פי המצב החוקי היום. לפיכך, תיבחן במסגרת פרק זה שאלת האפקטיביות של ההליך הפלילי, הן לצורך צמצום השימוש בקנאביס על-ידי צעירים, והן כתמריץ לרתמת צעירים שמשתמשים בקנאביס לערוצים הטיפוליים. בהמשך, הפרק ידון בהסדר שיש להחיל בעניינם של קטינים ככל שיוחלט על שינוי המדיניות הקיימת כיום, לרבות מהלכים ורגולציות שיש לאמץ לשם קידום המטרות של הגנה על הבריאות שלהם והרחקתם ככל האפשר משימוש בקנאביס, שאת חלקם לפחות יש לשקול ללא קשר לשינוי המדיניות.

מעבר לשמיעת מומחים בתחומי החינוך, הבריאות, הרווחה ואכיפת החוק, הופץ גם קול קורא ייעודי לבני נוער והתקיימו קבוצות מיקוד לנוער במצבי סיכון ולחברים במועצת התלמידים הארצית, שכן חברי הצוות סברו כי מן הראוי לשמוע גם את עמדותיהם של בני נוער במסגרת גיבוש העמדה. העמדות של חברי הצוות ושל הגורמים שהופיעו בפניו נעו על רצף שבין הגישה התומכת בהותרה על כנו של המצב הקיים הכולל הפללה כתמריץ לטיפול, לבין זו הסבורה שאם משנים את המדיניות כלפי מבוגרים, אין להשתמש כלל בכלי הפלילי כנגד בני נוער, וזאת הן בשל פוגענותו והן מטעמים עקרוניים, דהיינו שלא ליצור מצב שבו בני נוער מופללים בשל מעשה שאינו פלילי לגבי בגירים. במענה לקול הקורא, התקבלו מספר תשובות מעניינות ומגוונות ממספר בעלי מקצוע בקרב החברה החרדית, לצד אנשים פרטיים – עובדת סוציאלית, מנכ"לית מרכז גמילה ומנהל המערך

האמבולטורי-פסיכיאטרי בבית החולים "מעייני הישועה". בחלק לא מבוטל מן התשובות לקול הקורא, הובעה תמיכה במהלך של גליוצייה, המלווה במערך הסברה ייחודי לבני נוער. בהקשר זה יש להפנות למכתבו של מר דני קורנבליט, עובד סוציאלי העוסק בהתמכרויות, הכולל התייחסות נרחבת אודות ההתמודדות עם תופעת השימוש בסמים בקרב בני נוער חרדים, ייחודיות הצרכים שלהם וכיוצא בזה. **מכתב זה מובא כנספח ח' לדו"ח זה.**

5.3.1 החששות מההשלכות של שינוי המדיניות בנוגע לצריכת קנאביס על בני נוער

נציגת משרד החינוך בצוות ציינה כי הדאגה המרכזית של משרד החינוך בהקשר של בחינת המדיניות בנוגע להפללה ולצריכה של קנאביס קשורה לבני נוער. התייחסה לנתונים שהביא פרופ' יוסי הראל-פיש, אשר לפיהם חלה מגמת עלייה בהיקף השימוש בקנאביס בקרב בני נוער, וכי המספר כמעט הכפיל את עצמו משנת 2011 ועד 2014¹⁸⁵, לצד מגמת ירידה בגיל ההתנסות. אמנם רוב בני הנוער אינם מתנסים בקנאביס, אך שיעור התלמידים בכיתות י"ב שהתנסו אי פעם בשימוש בקנאביס, נכון לשנת 2019, עומד, לפי הנתונים שהציג פרופ' יוסי הראל-פיש על 11.9%,¹⁸⁶ כלומר כמאה אלף נערים ונערות שצורכים ונמצאים על רצף השימוש בקנאביס. עוד אמרה נציגת משרד החינוך כי מגמות אלו קשורות לירידה בתפיסת הציבור את המסוכנות של הקנאביס. בעוד שהבעייתיות של התנהגויות כגון אלימות ופגיעה מינית היא מובהקת ואינה שנויה במחלוקת, התפיסה בנוגע לקנאביס פחות חד-משמעית, במיוחד שנוכח השימוש בקנאביס לצרכים רפואיים רווחת התפיסה שיתכן כי מדובר בחומר בריא. בנוסף, ציינו נציגי נציגת משרד החינוך והרווחה את החסר הקיים כבר כיום במענים טיפוליים, וכן את הצורך בהרחבת מענים קהילתיים אחרי יום הלימודים. כמו כן, נציגת משרד החינוך הדגישה את הצורך בחשיבה על אוכלוסיות ייחודיות, כגון בפריפריה, בחברה החרדית ובחברה הערבית.

גם הנציגים של רשויות אכיפת החוק הביעו במסגרת דיוני הצוות (דיונים מס' 7 ו-9) חשש משינוי המדיניות הקיימת, בעיקר לאור היתרונות של מערכת האכיפה הפלילית בגיוס הקטינים והוריהם, בייחוד מאוכלוסיות מוחלשות, להליכים טיפוליים תוך שימת דגש על שיקולי השיקום, ולאור היעדר חלופות חינוכיות והסברתיות מספקות. עוד הדגישו רשויות אכיפת החוק הזמן שחלף מאז כניסת הוראה השעה לתוקף לא היה ארוך דיו כדי ללמד על תוצאותיה ולבחון באופן מושכל האם נדרש שינוי נוסף במדיניות. העובדה כי המלצת הצוות שבחן את הנושא בשנת 2016 (כפי שבאה לידי ביטוי הן בדו"ח המשרד לבטחון הפנים, והן בנייר העמדה של משרד המשפטים) ללוות את המהלך

¹⁸⁵ נתונים לגבי 2014 ראו יוסי הראל-פיש, סופי וולש, נועה שטיינמן, שי לובל וריקי טסלר **נוער בישראל - דפוסי שימוש והתייחסות לחומרים ממכרים - סיכום ממצאי המחקר הארצי** (2014), עמ' 82 <https://hbsc.biu.ac.il/pdf/30.8.16.pdf>; יוסי הראל-פיש ויאיר רייז **דפוסי שתיית אלכוהול מסוכנת ושימוש בסמים בקרב בני נוער בישראל - ממצאים נבחרים מסקר HBSC ישראל** (2014) <https://meyda.education.gov.il/files/shefi/Alcohol/matsegetseker.pdf>, בשקפים בנושא קנאביס.

¹⁸⁶ וראו המחקרים במסגרת תכנית המחקר הבינלאומי על בריאותם ורווחתם של בני נוער באתר בית הספר לחינוך של אוניברסיטת בר אילן: <https://hbsc.biu.ac.il/books.html>. יש לציין כי לפי הנתונים שהציג פרופ' הראל-פיש, העלייה בקרב הפנים בכיתות י' עד י"ב הייתה חדה יותר (מ-8% בשנת 2011 ל-15% בשנת 2014, ול-17.3% בשנת 2019), בעוד שבקרב הבנות העלייה הייתה מתונה יותר (מ-4.5% בשנת 2011 ל-5.2% בשנת 2014, ול-6.5% בשנת 2019).

באיסוף נתונים ומחקר לא יושמה עד כה, מקשה עוד יותר על בחינת התוצאות של הוראת השעה מ-2018 ומידת הצלחתה.

חלק ניכר מהמשיבים ל"קול הקורא", ובכללם פסיכיאטרים, אנשי חינוך, הורים ואף בני נוער, שהתנגדו לשינוי, הביעו חשש מהשפעה של אי הפללה או לגליזציה על בני נוער. מלבד ההשלכות הבריאותיות של השימוש בקנאביס על בני נוער והסכנה להתמכרות שטמונה בו, המשיבים, בדומה לנציגת משרד החינוך, התריעו מפני עלייה בשימוש בקרב בני נוער בעקבות הלגיטימציה הציבורית והירידה בתפיסת המסוכנות ששינוי במדיניות עלול להביא. חלק מהתשובות לקול הקורא הביעו חשש שמא תחול עלייה בשימוש בקנאביס בקרב אותם בני נוער שאי החוקיות שבשימוש בקנאביס מרתיעה אותם.

גם ממיפוי התשובות שהתקבל לקול הקורא בערבית, עולה כי קיים חשש בחברה הערבית ממהלך של לגליזציה, אשר עלול להאיץ תהליכים קיימים של עלייה בשימוש בסם הקנאביס בגילים צעירים ובכך לגרום לבני נוער נזקים רבים. עוד עולה כי קיים פער בין התפיסה החברתית המחמירה הקיימת בקרב האוכלוסייה הבוגרת בחברה הערבית, לבין תפיסת המסוכנות הנמוכה הקיימת בקרב בני נוער – הסבורים כי קנאביס הוא "סם קל" ולגיטימי לשימוש. בהקשר זה, הציעה המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית שפרעם לנקוט במספר פעולות אשר עשויות לסייע בהתמודדות עם תופעת השימוש הגוברת: פרויקטים להעלאת המודעות בקרב צעירי החברה הערבית; בניית שותפות עם הורי הצעירים; הגברת האכיפה וחיזוק הקשרים המקצועיים בין גורמי האכיפה לבין גורמי הטיפול.

העובדה שצריכה של קנאביס על-ידי קטינים עדיין מוגדרת כעבירה פלילית, והחששות העזים שאנשי מקצועי, גורמי אכיפת חוק וחלק מהציבור מביעים משינוי המדיניות הנוהגת, מעלים שתי שאלות חשובות שיש לבחון בטרם תגובש עמדה אשר להסדר שיחול על קטינים: ראשית, האם הכלי הפלילי הוא הכלי המתאים לטיפול בבני נוער שמשתמשים בקנאביס? שנית, האם ההליך הפלילי הוא אפקטיבי לצמצום שיעור השימוש בקרב בני נוער והאם שינוי המדיניות יוביל לעלייה בשיעור האמור? להלן נתייחס לשתי שאלות אלה.

5.3.2 שאלת ההתאמה של המשפט הפלילי לטיפול בבני נוער שצורכים קנאביס

גורמי אכיפת החוק, מהמשטרה ומהפרקליטות, שהופיעו בפני הצוות דיברו בשבח מודל הטיפול המותנה שהמשטרה נוהגת על-פיו ביחס לקטינים שצורכים קנאביס, ומסרו כי מערכת אכיפת החוק מכניסה לתמונה את הוריו של הקטין, משקפת לו את העבירה שהוא ביצע ואת הסכנות הנשקפות לו כתוצאה משימוש, שמה דגש על שיקומו. לדבריהם, הטיפול המותנה מונע לרוב מעורבות חוזרת בפלילים והמשך שימוש בקנאביס. היתרון של מערכת אכיפת החוק ניכר בכל הנוגע לבני נוער שמגיעים מאוכלוסיות מוחלשות ומהשוליים של החברה, שלא בהכרח יצליחו למצוא מסגרת אחרת שתעניק להם טיפול.

היו גורמים שסברו שהכלי הפלילי מהווה תמריץ לטיפול במקרים בהם הוא נדרש, אך הבהירו כי אין להתעלם מנזקיו וכי יש לנסות להימנע ממנו. כך, למשל, על-פי עמדת שירות המבחן לנוער במשרד הרווחה, אף שקיים חשש שבני נוער לא יגיעו לטיפול בהיעדר סמכות לכפות זאת עליהם, ישנו צורך מאידך לוודא שבני הנוער לא יוכתמו ולא יהיו חשופים לסטיגמה הפלילית. כמו כן,

המתאמת הבין משרדית למניעת עבריינות נוער, אשר פועלת תחת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) סברה כי הכלי הפלילי אמור לשמש מוצא אחרון לטיפול בקטינים, ואין חולק שכאשר יהיו כלים אפקטיביים מחוץ למשפט הפלילי, מן הראוי לבכר את השימוש בהם, כתחליף להליך הפלילי או למצער כצמצום משמעותי של הצורך בו.

אחרים חלקו על הטיעונים שהעלו המשטרה והפרקליטות, הן במישור העובדתי, והן במישור העקרוני. במישור העובדתי, נציגת הסנגוריה הציבורית טענה כי חרף מדיניות הטיפול המותנה, עדיין חלק גדול מהתיקים מטופלים כתיק פלילי רגיל שכרוך ברישום פלילי במערכת, שלכל הגורמים שזכאים לקבל רישום פלילי תהיה גישה אליו, לרבות הצבא. עוד הפנתה נציגת הסנגוריה הציבורית לפערים משמעותיים שקיימים בין המחוזות והערים לעניין אופן הטיפול בתיקי סמים של בני נוער. כך, לדוגמה, על-פי נתונים שמפרסמת המועצה לשלום הילד, על בסיס מידע שהיא מקבלת מהמשטרה, אף שכ- 56% מתיקי הסמים של בני נוער בארץ בשנת 2017 נסגרו בטיפול מותנה, הרי ששיעור סגירת תיקים מסוג זה בתל-אביב או ברעננה עומד על כ- 80%, משמעותית יותר גבוה מערים אחרות, כגון נתניה (34%), רהט (25%), מגדל העמק (20%), ואילת (9%).¹⁸⁷ בנוסף, נטען כי מערכת אכיפת החוק ראה בבני נוער שיש להם עבר פלילי כמי שממילא "מסובכים", ולכן מוגשים בדרך כלל כתבי אישום נגד, דבר שפוגע במוטיבציה של קטינים להשתלב בהליכי שיקום. מצב זה, בו המערכת נוקטת לכאורה גישה יותר מחמירה כלפי קטינים, מעורר תמיהה.

במישור העקרוני, נציגי הסנגוריה הציבורית והמועצה לשלום הילד הזהירו מההשלכות השליליות, וההרסניות לעתים, שיש למעורבות המערכת אכיפת החוק בחיי בני הנוער, ואת הנזקים שנובעים מהמפגש של בני נוער עם ההליך הפלילי, לאורך כל שלביו. אלה באים לידי ביטוי גם בפגיעה באפשרויות גיוס לצבא ותעסוקה, תחושת רדיפה שבני הנוער מרגישים, וחוסר אמון במערכת אכיפת החוק. ככל שהם צעירים יותר, הנושא של תיק פלילי והשלכותיו אינו ברור לבני נוער, ועל כן ספק אם יש בו כדי להרתיע. בשלב הזה של חייהם, רבים מהם לא מבינים שרישום פלילי עלול להשפיע על מהלך החיים הבוגרים שלהם. הרבה קטינים אינם מעוניינים בטיפול ואינם משתפים פעולה עם הניסיונות לשלבם בהליכים טיפוליים, מבלי להבין את המשמעות וההשלכות של הדבר, שעלול להוביל בסופו של יום להגשת כתב אישום נגדם.

גם הדו"ח הקנדי מדגיש את הנזק הכרוך במפגש של הקטינים עם המערכת הפלילית, במיוחד לאוכלוסיות מוחלשות בשולי החברה, ולכן קובע שיש להימנע מכך ככל הניתן.¹⁸⁸

¹⁸⁷ וראו ציפי ברמן "ילדים בישראל – שנתון 2018" המועצה לשלום הילד 1, 485-490 (2018)

<https://www.children.org.il/wp-content/uploads/2020/02/%D7%94%D7%9E%D7%95%D7%A2%D7%A6%D7%94-%D7%9C%D7%A9%D7%9C%D7%95%D7%9D-%D7%94%D7%99%D7%9C%D7%93-%D7%A9%D7%A0%D7%AA%D7%95%D7%9F-%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%99-%D7%99%D7%9C%D7%93%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-2018.pdf>

¹⁸⁸ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4. על אכיפת יתר בקרב אוכלוסיות מוחלשות בעולם ושאלת השוויון יש כתיבה רבה, וראו ההפניות בנייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 2.7.

החוק הקנדי מתיר החזקה של עד חמישה גרמים של קנאביס לקטין מתחת לגיל 18 (לעומת 30 גרם לבגירים, כאשר ההגבלה לגביהם היא במקום ציבורי בלבד),¹⁸⁹ מתוך רצון להימנע מהפללת קטין שנתפס מחזיק בכמות קטנה לצריכה.¹⁹⁰ לגישת גורמי המקצוע הקנדים, הפללת קטינים במקרים של החזקת כמות קטנה גוררת השלכות חברתיות ומשפחתיות קשות לטווח הארוך ואף באופן קבוע, ויש בה משום בזבוז של משאבי המערכת הפלילית, כשאין בכך כדי לעודד בני נוער להחזיק או להשתמש בקנאביס. יו"ר צוות המשימה הקנדי שבחן את רגולציית הקנאביס הסבירה כי נקודת המוצא של החקיקה בהקשר זה הייתה כי יהיו בני נוער צעירים מתחת לגיל 18 שירצו להתנסות בקנאביס, בדיוק כמו בטבק או אלכוהול. אולם, עם רצון זה לא נכון להתמודד באמצעות המשפט הפלילי, ולכן בפועל מדיניות האכיפה היא מקלה ולא פלילית. לדבריה, כל טריטוריה ופרובינציה הסדירה את החקיקה בנושא, כך שקטין שנתפס כשהוא עובר על החוק, כפוף לסנקציה לא פלילית כגון החרמת הקנאביס, קבלת קנס מנהלי, הפנייה לעבודה קהילתית או לתכנית חינוכית, ושיחה עם הוריו. בפועל, ברוב הפעמים המשטרה תחרים ותשמיד את החומר, ותשחרר את הנער עם אזהרה בלבד. כשמדובר בעבירות חמורות יותר, כגון מכירה או סחר, ניתן להעמיד את הנער האשם לדין לפי חוק הנוער הפלילי הקנדי, אולם גם אז סביר שהמשטרה תתמקד באיתור המפעיל של הנער, ופחות בו.

5.3.3 שאלת האפקטיביות של הכלי הפלילי לצמצום השימוש הקנאביס על-ידי בני נוער

נשאלת השאלה, עד כמה מצליח המשפט הפלילי להניב פרי, להרתיע בני נוער משימוש בקנאביס ולצמצם את שיעור בני הנוער הצורכים אותו. לשאלה זו אין תשובה חד משמעית, אך קיימות אינדיקציות לכך שההצלחה של המשפט הפלילי בהקשר זה הנה מוגבלת. כך, למשל, פרופ' יוסי הראל-פיש הפנה למחקר שבדק את הגורם המשפיע על צעירים להימנע משימוש בקנאביס. לדבריו, רק 15% ציינו את הפחד מתיק משטרתי כסיבה להימנעות משימוש. כלומר, האיום של הפללה לא

¹⁸⁹ ראו החוק הקנדי, לעיל ה"ש 93, בס' (1)8(c). וזו לשון החלק הדין בהגבלות השימוש בס' 8, עם הדגשת החלקים הנוגעים לבגירים ולקטינים (אנשים צעירים, המוגדרים בסעיף 2 כאנשים בגילאי 12-18):

Possession

8 (1) Unless authorized under this Act, it is prohibited

(a) for an individual who is 18 years of age or older to possess, in a public place, cannabis of one or more classes of cannabis the total amount of which, as determined in accordance with Schedule 3, is equivalent to more than 30 g of dried cannabis;

(b) for an individual who is 18 years of age or older to possess any cannabis that they know is illicit cannabis;

(c) for a young person to possess cannabis of one or more classes of cannabis the total amount of which, as determined in accordance with Schedule 3, is equivalent to more than 5 g of dried cannabis;

(d) for an individual to possess, in a public place, one or more cannabis plants that are budding or flowering;

(e) for an individual to possess more than four cannabis plants that are not budding or flowering; or

(f) for an organization to possess cannabis.

¹⁹⁰ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4.

הרתיע אותם. לעומת זאת, מסתמן לפי המחקר כי הדברים ששכנעו את בני הנוער להימנע משימוש היו ההסברים על אודות הנזקים למוח ששימוש בקנאביס מסב, הסיכונים שבשימוש, וכדומה.

גם החששות שהועלו לפיהם הנהגת מדיניות של אי הפללה או לגליזציה תביא לעלייה בשימוש בקנאביס בקרב בני נוער אינם מבוססים דיים, ונתגלעה לגביהם מחלוקת בין המומחים שהופיעו בפני הצוות. כך, למשל, פרופ' יפרח קמינר ציין, כי ממחקרים שנעשו בקרב 40 אלף איש ופורסמו על-ידי ארגון הבריאות העולמי, עולה כי מודל אי הפללה הביא לעליה במספר המשתמשים הראשוניים בקנאביס בחמש השנים הראשונות להפעלתו, ואז המגמה התייצבה והעקומה התיישרה. לדבריו, במחקרים שנעשו בארצות הברית במדינות שונות שאימצו מדיניות שונה כלפי השימוש בקנאביס, נמצא ש- 20% מבני הנוער במדינות שבהן קנאביס רפואי הוא לא חוקי, העידו שהם ישתמשו בקנאביס ברגע שהוא יהיה חוקי לכל.

לעומת זאת, ד"ר ימית אלפסי אמרה (דיון מס' 4), שאין הוכחה שמדיניות ההפללה מצליחה להפחית את השימוש על-ידי קטינים. לדבריה, אין הבדלים בין המגמות של שימוש בקרב בני נוער במדינות בארה"ב שבהן יש לגליזציה בהשוואה למדינות שלא אימצו לגליזציה, וגוף הממצאים שהצטבר עד כה אינו מאפשר לקבוע באופן חד משמעי שיש עלייה בשיעורי השימוש בעקבות הלגליזציה. במקביל, אין גם ראיות מחקריות המעידות על כך שמדינות שאימצו מדיניות של איסור הצליחו לצמצם את שיעורי השימוש או ההתמכרות.

ואחד, תוצאות הנסיון לקבל מידע לגבי השלכות הלגליזציה על היקף השימוש בקרב בני נוער בקולורדו תואמות את דבריה של ד"ר אלפסי בנוגע לקושי להגיע למסקנות מוצקות

כך למשל דו"ח RMHIDTA¹⁹¹ תומך בטענה לפיה לגליזציה תוביל לעלייה משמעותית במספר הקטינים המשתמשים בקנאביס. ואולם דו"ח זה סופג ביקורת בשל טענות להטיות ולבעיות מתודולוגיות, כמו הצנעת העלייה בשימוש על-ידי קטינים עובר ללגליזציה, והיות העלייה הנטענת מצויה בתחום הטעות הסטטיסטית.¹⁹²

גם מסמך מרכז המחקר והמידע של הכנסת לגבי קולורדו ציין כי הדו"חות הפדרליים של RMHIDTA "נתפסים בעיני כותבים מסוימים כמשקפים תמונה שלילית יותר מזו העולה מדו"חות הממשל של קולורדו", בין היתר בהקשר של שיעור התלמידים המשתמשים במריחואנה במדינה.¹⁹³ מסמך הכנסת מצטט סקר דו שנתי של המחלקה לבריאות הציבור והסביבה של קולורדו שנערך בחטיבות הביניים ובבתי ספר תיכוניים. בחלק מהמקרים משקף סקר זה של הממשל

¹⁹¹ לעיל ה"ש 164.

¹⁹² לדוגמה:

Jacob Sullum "Jumping Ahead Of Evidence, Prohibitionists Claim Legalizing Pot Boosts Underage Consumption" **Forbes** 7.4.(2016): <https://www.forbes.com/sites/jacobsullum/2016/04/07/jumping-ahead-of-evidence-prohibitionists-claim-legalizing-pot-boosts-underage-consumption/#3a4f7ef0239c>.

Michael Roberts "Marijuana Report by Anti-Pot Group Continues Jihad Against Legalization" **WestWord** 10.4.(2015): <https://www.westword.com/news/marijuana-report-by-anti-pot-group-continues-jihad-against-legalization-6638552>.

¹⁹³ מרב פלג-גבאי **הערכת רשויות המדינה בקולורדו את השפעות לגליזציה המריחואנה במדינה** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2019), הקדמה בעמ' 1; וראו גם בעמ' 5-4: <https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d76727cd-2061-5-4>; e911-80e6-00155d0a98a9_2_d76727cd-2061-e911-80e6-00155d0a98a9_11_13659.pdf

המקומי ירידה בהתנסות בני נוער בקנאביס, להבדיל מהדו"ח של RMHIDTA.¹⁹⁴ החשש האמור מעלייה בשימוש של בני נוער בקנאביס בעקבות הלגליזציה אף אינו נתמך בדבריהם של גורמי המקצועי שקולורדו שהופיעו בפני הצוות הבין משרדי (דיון מס' 11). על פיהם, מנתונים הבוחנים את השכיחות של שימוש בקנאביס במשך 30 יום בקרב תלמידי תיכון במדינה, נמצא כי הוא נותר יציב לפני ואחרי הלגליזציה, ועמד על תלמיד אחד מתוך כל חמישה שציינו כי השתמש במריחואנה ב-30 הימים האחרונים.

הממצאים שנתקבלו מקנדה בנושא זה מעידים כי חלה ירידה בשיעור בני נוער בגילים מסוימים שצורכים קנאביס לאחר חקיקת החוק הקנדי. תוצאות הסקר הקנאביס הלאומי (the National Cannabis Survey) גילו כי בקרב קבוצת הגילים 15-17, שיעור השימוש בקנאביס ירד בכ- 50% לאחר כניסת החוק הקנדי לתוקף (19.8% לפני הלגליזציה, אל מול 10.4% לאחר הלגליזציה). זאת, לעומת עלייה קלה שנרשמה בשיעורי השימוש בקרב בני 18-24 (30.9% לפני הלגליזציה אל מול 33.3% לאחר הלגליזציה).¹⁹⁵ לגישת גורמי המקצוע הקנדיים, ייתכן שמדובר בנתון ראשוני וחלקי שאינו משקף בהכרח על המגמה. אולם, יו"ר צוות המשימה הקנדי שבחן את אסדרת הקנאביס אמרה (דיון מס' 12) כי ייתכן שיש בכך כדי להעיד על הצלחתן של תכניות החינוך ושל הפעילות הקהילתית והבית-ספרית בנושא הגברת המודעות לנוקי השימוש בקנאביס.

פוטנציאל ההצלחה של תכניות חינוכיות וקהילתיות, ללא צורך בכלים פליליים, בהפחתת השימוש בקרב בני נוער קיבל ביטוי גם בדבריו של פרופ' יוסי הראל-פיש, ראש תוכנית המחקר הבינלאומי על רווחתם ובריאותם של בני נוער בבית הספר לחינוך באוניברסיטת בר אילן (דיון מס' 19). פרופ' הראל-פיש ציין כדוגמה להצלחה את התכנית הלאומית למאבק באלכוהול, שהביאה לירידה בשימוש באמצעות מגוון של פעילויות משולבות, שלא כללו הפללת משתמשים. פרופ' הראל-פיש הדגיש את חשיבות פיתוח קואליציה של שותפים, פיתוח מסרים אחידים והטמעת מערכת הסברה, אכיפה אינטנסיבית של עבירות על איסורי מכירה לקטינים, הטמעה של מגוון תכניות התערבות במערכת החינוך, ועבודה מערכתית ברשויות המקומיות. בנוסף לכך, הוא הזכיר את פורטוגל ואיסלנד כדוגמאות להצלחות בהפחתת שיעור השימוש בקנאביס על-ידי בני נוער. בפורטוגל הדבר נעשה באמצעות אנשי מקצוע המסייעים במקרים המתאימים להוצאת אנשים ממעגל ההתמכרות.¹⁹⁶ איסלנד "כיכבה" בשלב מסוים בשיעורי המעורבות של הילדים באלימות, נשירה סמויה, וכן השימוש באלכוהול, בקנאביס ובסמים אחרים. בתגובה לכך, היא פיתחה מודל של התערבות לאומית שכללה מודלים של פסיכולוגיה חיובית. בעזרת תקצוב הולם של הנושאים שלקו קודם לכן בחסר, איסלנד רתמה את ההורים בצורה מאוד אסרטיבית לתהליך. הם פיתחו אלטרנטיבות של חוגים והבניה של מרחב פנאי, והצליחו תוך חמש שנים להוריד את שיעור המשתמשים בקנאביס בקרב קטינים לאחד השיעורים הנמוכים ביותר באירופה. אמנם

¹⁹⁴ ראו פירוט באשר לנתונים ולפערים בין הדו"חות השונים במסמך הכנסת לגבי קולורדו, שם, בעמ' 5-14.

¹⁹⁵ וראו: **What has changed since cannabis was legalized?** Health Reports, Statistics Canada, by Michelle Rotermann, (February 19, 2020): <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/82-003-x/2020002/article/00002-eng.htm>.

¹⁹⁶ ראו פירוט המודל הפורטוגלי בנייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 5.4: <https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/canabis-05-12-2016>.

האוכלוסייה של איסלנד מונה רק כ-320 אלף תושבים, והיא לא מדינה מורכבת כמו ישראל, אבל ניתן בהחלט ללמוד מניסיונם המרשים ומהצלחה מעוררת ההשראה שהם השיגו.¹⁹⁷

5.3.4 ההסדר הראוי לגבי קטינים וצעירים ככל שתהיה שיותר השימוש בקנאביס לבגירים

לאור כל המפורט, ובעיקר ההשפעות השליליות שיש למפגש עם מערכת אכיפת החוק על בני נוער, והנתונים שמעידים על הצלחת תכניות חינוכיות לבר-פלילות בהנאת בני נוער מפני שימוש בקנאביס, שמתקבלת החלטה שלא להפליל בגירים, אין מקום גם להפללת בני נוער, גם אם הכוונה העומדת מאחוריה היא להביאם לשיקום. במקום זאת, יש להתמקד במערכות החינוכיות והטיפוליות, כפי שנעשה היום בנוגע לשימוש באלכוהול, סיגריות וחומרים נוספים, ותוך מתן משאבים מתאימים לכך.

גם בקרב חברי הצוות הקנדי היה קונצנזוס שעידוד בני נוער שלא לצרוך או להחזיק קנאביס צריך להיעשות באמצעים שאינם פליליים, כמו תכניות תמיכה של קבוצת השווים, שירותי קהילה, והשתתפות בקורסים חינוכיים שבהם יינתנו לקטינים הכלים להעריך ולהבין טוב יותר את הנזקים מהשימוש בקנאביס. היו שהעלו חשש מתיוג פלילי של בני נוער, אשר יביא לחוסר שוויון בין בני נוער החיים בנסיבות סוציו-אקונומיות שונות. עם זאת כאמור לעיל (פרק 6.2) הכמות שקבעו שלא מהווה איסור פלילי הייתה קטנה יותר, וניתן לשקול מודל זה.

לצד זאת, ובשים לב למטרה להרחיק בני נוער משימוש בקנאביס ולהגן על בריאותם, את משאבי מערכת אכיפת החוק יש להשקיע בהחלת מדיניות של אכיפה מחמירה נגד משווקים, מוכרים, משדלים ומפרסמים בגירים. סעיף 21 לפקודת הסמים המסוכנים קובע עבירות הקשורות להדחת קטין לסמים מסוכנים, ובכלל זה מתן סם לקטין, עבירה על אחראי על קטין המניח לו להשיג סם מסוכן או להשתמש בו, ושידול קטין להשיג סם מסוכן או להשתמש בו.

יצוין, כי לגבי אלכוהול, סעיף 193א לחוק העונשין, הקובע עבירה בשל עידוד או שידול קטין לשתות משקה משכר, מכירת משקה משכר לקטין ואספקת משקה משכר לקטין או רכישת משקה משכר בעבורו, מחריג אספקה או רכישת בנזכרות האחראי על הקטין ובהסכמתו ובחוק משפחתו של הקטין. הדו"ח הקנדי המליץ לשקול להחריג אספקת כמות קטנה של קנאביס לקטין על-ידי הורה בעת השימוש במרחב הפרטי. בדיון בצוות עלתה התנגדות לקביעת חריג כזה, ואולם בצד זאת עלתה האפשרות לקבוע נסיבות אלו כעבירת קנס, והנושא דורש המשך ליבון.

בנוסף לקביעת העבירות האמורות, על המחוקק ומשרדי הממשלה הרלוונטיים להידרש לנושאים שלהלן, שמטרתם להרחיק בני נוער מצריכת קנאביס ולשמור על הבריאות שלהם:

¹⁹⁷ וראו גם באתר ממשלת איסלנד: Ministry of Education, Science and culture, **White Paper on Education Reform** (Reykjavík 2014) 45: <https://www.stjornarradid.is/media/menntamalaraduneyti-media/media/ritogskyrslur/White%20Paper%20on%20education%20reform%202016.pdf>.

(1) הגיל המינימלי להתרת מכירה ואספקה של קנאביס

על סמך עדויות המומחים שהופיעו בפני הצוות, הנחת המוצא היא שלקטינים ולצעירים עד גיל 25 עלולים להיגרם נזקים בריאותיים, פיזיים ומנטליים רבים יותר כתוצאה משימוש בקנאביס. עם זאת, חברי הצוות סברו כי איסור בגילאי ה-20 יגרום להפרות רבות של החוק ולהגדלת השוק השחור. מכאן, השאלה שעמדה בפני הצוות הייתה אם הגיל המתאים להתרת מכירה ואספקה הוא 18 - גיל הבגרות החוקי - או שמא גיל 21, שבו בחלק מהמדינות מותרת צריכת אלכוהול כפי שנקבע במדינות ארה"ב שהסדירו את השימוש, וכן בחלק מהפרובינציות בקנדה שקבעו אותו כגיל הסף לצריכה בחקיקתן. אפשרות אחת הייתה לקבוע כי 21 הוא הגיל המתאים, גם מבחינת צמצום הנזקים הבריאותיים; גם מכיוון שבמקרים רבים זהו גיל סיום השירות הצבאי, שעד אליו ממילא יהיה קיים בצה"ל איסור על שימוש. אפשרות נוספת שעלתה היא לקבוע את הרף על גיל 19, כדי לצמצם את האפשרות שלחלק מבני הנוער הלומדים במסגרות חינוכיות אשר מלאו להם 18 יהיו רשאים לרכוש קנאביס, בעוד חבריהם שטרם מלאו להם 18 יהיו מנועים מכך.

הנימוק של גיל הצבא שימש גם לחיזוק טענה הפוכה, דהיינו שאם מאפשרים לנער בן 18 להחזיק ולהשתמש בנשק, יש לאפשר לו גם שימוש בקנאביס, ולכן הגיל המותר לשימוש צריך להיות 18. טיעון נוסף להעדפת גיל 18 היה שזהו הגיל שבו ניתן למכור לאדם סיגריות ואלכוהול.

עם זאת, מרבית חברי הצוות סברו שיש לאסור מכירה עד גיל 21, וזאת למרות הגיל הצעיר יותר הקבוע לגבי האיסור על מכירת סיגריות ואלכוהול. הנימוק לכך הוא לא רק ההשפעה הבריאותית הייחודית על צעירים (שקיימת גם לגבי אלכוהול וסיגריות), אלא גם העובדה שמדובר בהסדר חדש, שיש לנקוט בו משנה זהירות באופן שיאפשר שינויים עתידיים לאחר בחינת תוצאותיו.

יצויין כי בקנדה, בהתאם לגיל המותר לצריכת טבק, נקבע גם הגיל המותר לצריכת קנאביס כ-18 למרות שמומחי בריאות שהם שמעו המליצו על גיל 21 (מתוך הנחה שגיל 25, שנחשב כגיל שבו מסתיימת התפתחות המוח, איננו ריאלי). יו"ר צוות המשימה הקנדי שבחן את אסדרת הקנאביס הדגישה (דיון מס' 12) כי זהו גם הגיל החוקי בקנדה שבו אנשים רשאים להינשא ללא הסכמת הוריהם ולהתגייס לשירות צבאי. גיל 18 הפך לסמן חברתי לבגרות, כך שבצירוף המידע הנכון וההדרכה וההסברה הראויות, אדם בן 18 יכול לפי גישה זו לקבל החלטות מושכלות בעבור עצמו ועתידו. בתוך כך, החוק הקנדי קובע את הרף התחתון, ולפרובינציות ולטריטוריות הושאר שיקול הדעת להחמירו. בהתאם, מרבית הפרובינציות העלו את הגיל המותר לשימוש בקנאביס ל-19, למעט אחת - קוויבק - אשר העלתה ל-21. הדו"ח הקנדי גם ציין את החשש שקביעת גיל מינימום גבוה מדי עלול לתרום לשימור השוק השחור, במיוחד לאור השיעור הגבוה של שימוש בקנאביס בקרב אנשים בטווח הגילים שבין 18-24.

(2) הסברה לקטינים

שאלת אופן ההסברה לקטינים עלתה הן על-ידי מומחים שהופיעו בפני הצוות והן בתשובות לקול הקורא.¹⁹⁸ עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד, את הצורך בהסברה שתגובש ביחד עם קטינים ותתבסס על מידע אמין וללא הפחדה. עמדה דומה עלתה גם בחלק מהתשובות לקול הקורא, שבהן הודגש הצורך במתן מידע מדויק. פרופ' שאולי לב-רן הדגיש (דיון מס' 8) גם הוא באופן דומה את הסיכונים לקטינים, ובמקביל ציין את חשיבות המסר של דחיית שימוש, מתוך הנחה שהמסר השולל לחלוטין שימוש הוא פחות אפקטיבי: "א...אי אפשר להפריז בחשיבות של הימנעות מצריכת קנאביס בנעורים, עד כדי כך שהמסר הכי טוב, פרגמטי ומשמעותי - לאור העובדה שמסרים כגון 'אל תשתמשו' לא נמצאו מאוד אפקטיביים - הוא לדחות את גיל השימוש". מר רועי חומרי, מנהל תחום עבודת רחוב, עמותת על"ם ציין (דיון מס' 6), את הצורך בבניית תכנית מובנית בנוגע לשימוש וצריכה של סמים, אשר תפרט את ההשפעות של החומרים, ותאפשר לבני נוער להציף את הצרכים ולקבל כלים להתמודד עם סיטואציות המערבות חומרים משני תודעה. תכנית כזו אינה מעודדת שימוש בסמים, אך מתמודדת עם האתגרים הקיימים בפועל, באופן שיעורר אמון בקרב בני הנוער. כמו כן, ציין מר חומרי את הצורך בהכשרת עובדי נוער לגבי אופן ניהול השיח עם בני נוער על סמים. בצד האמירה שלא מעודדת שימוש בסמים, המטרה היא לסייע לבני הנוער להציף את הצרכים שלהם ולקבל כלים להתמודד עם סיטואציות שמערבות חומרים משני תודעה.

על חשיבות ההסברה דיברו גם המטופלים מכפר איזון שהופיעו בפני הצוות ובני הנוער מעמותת על"ם וממועצת התלמידים שהשתתפו בקבוצות המיקוד. אלה הדגישו את הצורך לקבל הסבר מדויק על אודות סוגי הקנאביס, השפעותיו, והנזקים והסיכונים ששימוש בו עלול לגרום. לדבריהם, הסברה נכונה ואפקטיבית צריכה להיעשות על-ידי בעלי ידע וניסיון, שהשתמשו ויודעים ממקור ראשון לתאר את ההשפעות של שימוש בקנאביס, וקיבלו הכשרה מתאימה כיצד להשתמש בידע זה כדי ללמד אחרים. כמו כן, מכמה תשובות לקול הקורא וממשתתפי קבוצות המיקוד עלה, כי מסרים דיכוטומיים שאינם מבחינים בין סמים קלים לסמים קשים, ואינם לוקחים בחשבון את השיעור הגדול של קטינים שכן מתנסים בקנאביס, עלולים לפגוע לעיתים באמינות הרשויות ולמנוע הקשבה, לפחות לגבי חלק מהקטינים.¹⁹⁹

¹⁹⁸ להלן קישור למסמכי השירות הפסיכולוגי הייעוצי במשרד החינוך בנושא סמים, אלכוהול וטבק:

https://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Shefi/SamimTabakAlcohol/Samim_menia.htm

וראו גם דו"ח מת"ת - לגליזציה של קנאביס והשפעותיה על תוכניות מניעה ותוכניות התערבות לבני נוער:

https://meyda.education.gov.il/files/shefi/samim/Hodesh_Maavak_Dec_2019/Doch_Kanabis_Yozma.pdf

.pdf

¹⁹⁹ להלן דוגמאות לתשובות שהתקבלו בקבוצות המיקוד:

- "כשנער מדבר אל נער זה הכי קליט, ככה הנוער מבין הכי טוב."
- "...לספר על מהי הפגיעה בתפקוד הגופני ובמוח שיכולה להיגרם אם נשתמש, על מנת להרתיע את התלמידים מהדבר הזה. רק אחרי שיחלחל לתודעה שיש לזה יותר חסרונות מאשר יתרונות, רק אז יתפסו ויבינו מה ההשפעות של זה על הגוף."

לעניין ההסברה לקטינים ניתן ללמוד רבות מהניסיון של קנדה כפי שהוצג על-ידי גורמי המקצוע הקנדיים שהופיעו בפני הצוות. הם תיארו שורה של צעדים שהם יזמו במסגרת קמפיין ההסברה, שחלקם נועדו להנגיש את המידע לבני נוער ואנשים צעירים. אלה כללו, למשל, שיתוף סרטונים ברשתות החברתיות להגברת המודעות בנוגע לנהיגה תחת השפעת קנאביס וההשפעות של קנאביס על הבריאות, וגם שילוב הסברה באירועים שצעירים פוקדים, בין אם בבתי ספר, באוניברסיטה או אפילו בפסטיבלים.

(3) חיזוק מענים חינוכיים וטיפוליים

צורך זה עלה אצל רבים מהמומחים ומהדוברים בפני הצוות, כמו גם הנציגים של משרד החינוך ומשרד הרווחה בצוות הבין המשרדים. אלו עיקרי הנקודות שעלו בנושא:

- הצורך בחיזוק המערך הפסיכו-סוציאלי בתוך בתי הספר, החל משכבת הגיל של חטיבת הביניים. המערך הזה יעסוק באיתור, זיהוי ומתן מענה ראשוני לתלמידים והוריהם בתחום התנהגויות סיכוניות ככלל, וסמים בפרט, ויהפוך את בית הספר למערכת יותר חזקה וכן חיזוק מערכים חינוכיים נוספים.
- הרחבת היקף המסגרות ומרכזי הטיפול לנוער, בפרט בתחום ההתמכרות.
- נדרשת חשיבה בין-משרדית על עיגון המשאבים והפעולות שיוקדשו לצמצום השימוש בקנאביס בקרב קטינים מחוץ למשפט הפלילי, ולטיפול מקדים שאינו ממתין לכך שנער או נערה יעברו עבירה פלילית.
- נדרשת חשיבה נוספת על הסדרים שאינם כרוכים בהעמדה לדין כגון תפיסה, בדומה לאפשרות לשפוך אלכוהול;²⁰⁰ וכלים חברתיים כמו סירות הורים.²⁰¹ משרד הרווחה ציין בהקשר זה גם יחידות איתור ועבודת רחוב.²⁰²

(4) קביעת מגבלות מיקום של מקומות מכירה ושימוש כדי לצמצם חשיפה של קטינים לשימוש בקנאביס

הן בדברי המומחים והן בתשובות לקול הקורא הועלו הצעות ליגידור, שיצמצם את הסיכון לשימוש קטינים, כגון קביעת מרחק מינימלי לשימוש ולמקומות המכירה ליד גני ילדים ובתי ספר, איסור צריכה בפארקים עירוניים ועד מרחק מסוים מהם ועוד.

• "מה שיכול לעזות להפסיק או לפחות שהמינון שהם [בני נוער שמשתמשים בקנאביס] לוקחים יהיה פחות מסוכן, זה ליווי של דמות חינוכית לא בהכרח מבוגרת בהרבה – זה יכול להיות בהפרש של שנתיים-שלוש מעליהם – שיוודעת לתת עצות כשצריך או שאפשר לשתף ולפרוק איתה קשיים בדרך שהיא לא לעשן".

• "הייתי רוצה שסיבירו לנו באמת מה הנוק... אם כבר אתם באים ואומרים לנו לא לעשות את זה בגיל צעיר, תסבירו למה באמת לא. זה מה שאנחנו באמת רוצים."²⁰⁰ חוק המאבק בתופעת השכרות, לעיל ה"ש 134, ס' 2(ב).

²⁰¹ נייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 6.4.

²⁰² וראו תכנית "ניידת כתובת רחוב" באתר משרד הרווחה: <http://www.molsa.gov.il/ProjectShmid/IndexedProjects/Pages/NProgChldRiskDetails.aspx?ListID=93a3a026-93f8-4393-a946-7c44751d8661&WebId=928f76ea-f727-4136-85b3-2b4d736a2277&ItemID=499>

הדו"ח הקנדי ציין כי שיקול חשוב ברגולציית הסדר קנאביס היא איך והיכן יכולים משתמשים בגירים להשתמש באופן אחראי בקנאביס מבלי להשפיע על הבריאות ועל שלומם של אחרים. הדו"ח ציין, כי באופן מסורתי קנאביס נצרך בעישון. נשמעו חששות מהמטרד שיוצר שימוש במרחב הציבורי ועישון כפוי. לכן נדרשים כללים המגבילים מקום שימוש בדומה להגבלות על עישון טבק. הצוות הקנדי הכיר בכך שעישון כפוי הוא סיכון בריאותי. בנוסף, הביע חשש שעישון או אידוי קנאביס במרחב הציבורי ייצור רה-נורמליזציה של שימוש בטבק ויאיינ את ההתקדמות בהפחתת שיעורי השימוש בטבק. בהקשר זה, נדונה האפשרות של מקומות ייעודיים לשימוש בקנאביס, אך זו לבסוף לא עוגנה בחוק הקנדי, והוא אוסר על שימוש בקנאביס במקומות ציבוריים ככלל.²⁰³ דיון זה רלבנטי גם למניעת חשיפה של קטינים לשימוש.

מבין בני הנוער מעליים שהשתתפו בקבוצת המיקוד, גם משתמשים קבועים בקנאביס גילו הבנה לכך שהורים לא היו רוצים שילדיהם יחשפו לשימוש בגנים ציבוריים. אולם, הם ציינו שמתן אפשרות לשימוש בבתיים לא לוקח בחשבון את העובדה שיש צעירים (גם בגירים) שאין להם בית, וזקוקים למקומות ייעודיים לשימוש.

(5) קביעת מגבלות פרסום ואריזה כדי לצמצם שימוש על ידי קטינים ובליעה על ידי ילדים

חוק איסור פרסומות והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, תשמ"ג-1983 (להלן – **חוק איסור פרסומות טבק**) קובע כבר היום איסורים ומגבלות לגבי פרסומות למוצרי עישון,²⁰⁴ הצגת מוצרי עישון למכירה,²⁰⁵ הגבלת פרסומות מותרות²⁰⁶ ועוד.

לגבי אריזות, הדו"ח הקנדי הדגיש את הצורך ברגולציה כדי למנוע בליעה על ידי ילדים, לרבות איסור על מוצרים שייחזו להיראות מתאימים לילדים, אריזות הנראות כמו ממתקים וכיוצא באלה.²⁰⁷

בהקשר זה יהיה צורך בעדכון מתמיד לעניין תופעות שלא תמיד צופה המחוקק מראש. כך למשל בדיון בוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול מיום 28.10.20²⁰⁸ נתונה תופעה של סרטונים ברשת ובהם מופיעים צעירים המשתמשים בחומרים שונים. אף שהדבר אינו נכנס פורמלית לגדר פרסומת ישירה, הלכה למעשה יש בו עידוד ברור לשימוש בחומרים, ויהיה צורך לתת את הדעת לכך ולתופעות אחרות, קיימות ועתידיות.

(6) עבירות פליליות למניעה וצמצום של שימוש על ידי קטינים

סעיף 21 לפקודת הסמים המסוכנים קובע כך :

²⁰³ **החוק הקנדי**, לעיל ה"ש 93, סעיפים (a)(1)8 ו-(d)(1)8; וראו הגדרת "מקום ציבורי" בס' 2 :

"**public place** includes any place to which the public has access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view. (*lieu public*)."

²⁰⁴ ס' 3 לחוק.

²⁰⁵ שם, ס' 4א.

²⁰⁶ שם, ס' 5.

²⁰⁷ **החוק הקנדי**, לעיל ה"ש 93, בפרק 2.

²⁰⁸ בנושא "הרשתות החברתיות כסביבה לחשיפה והשפעה על בני נוער בכלל ובמגפת הקורונה בפרט".

21" (א) העושה אחת מאלה, דינו – מאסר עשרים וחמש שנים או קנס פי עשרים וחמישה מהקנס האמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977:

- (1) נותן לקטין סם מסוכן ;
 - (2) בהיותו אחראי לקטין מניח לו להשיג סם מסוכן או להשתמש בו ;
 - (3) משדל קטין להשיג סם מסוכן או להשתמש בו.
- (ב) לענין סעיף זה, 'אחראי לקטין' – הורה, לרבות הורה חורג, מאמץ אפוטרופוס או מי שהקטין נמצא במשמורתו או בהשגחתו."

הפיכת השימוש לחוקי תצריך בדיקה מחודשת של התאמת הסעיפים למצב החדש שיווצר לגבי קנאביס, ואכיפה קפדנית של עבירות בהקשר זה.

משרד הרווחה ציין, שבמצב הנוכחי קטינים רבים מנוצלים על ידי בגירים לשם סחר, תיווך וכיוצא באלה, וכי יש לקחת נושא זה בחשבון בעת החקיקה ובעת ההתייחסות הפלילית להדחת קטינים.²⁰⁹

- לסיכום פרק זה, רבים מהמומחים, הדוברים והמשיבים לקול הקורא מכל המגזרים, הביעו חשש מפני חשיפת קטינים לשימוש נרחב, עלייה בהיקף הקטינים המשתמשים, וירידה בגיל המתנסים בשימוש, וזאת מתוך הנחה המבוססת על דברי המומחים בנושא ולפיה הנזק העלול להיגרם לקטינים ולצעירים כתוצאה מהשימוש בקנאביס גדול יותר ככל שהגיל יורד.
- כדי להימנע ממצב שבו נכפית על אנשים חשיפה שלהם ושל ילדיהם לקנאביס בניגוד לרצונם, ולאור השינוי הדרמטי בעצם ההיתר החוקי – למרות השימוש הגבוה כבר עתה למעשה – יש להגביל את השימוש לרשות הפרט ולמקומות ייעודיים שהתנאים לקיומם ומיקומם ייקבעו בחקיקה, ולהותיר על כנו את האיסור על שימוש במקום ציבורי.
- יש לקבוע רגולציה לגבי מקומות מכירה ושימוש; איסור מוחלט על פרסום, כולל באינטרנט וברשתות חברתיות; וקביעת רגולציה לגבי אריזה תוך שימת לב למניעת שימוש ילדים, הן מבחינת אפשרות הפתיחה והן מבחינת המראה החיצוני, לרבות איסור על הצגה באופן העלול לדמות לממתקים וכדומה; אמצעים נוספים שיבטיחו את המטרות האמורות.
- בכל הסדר שייקבע יהיה צורך בחיזוק המענים הטיפוליים שאינם תלויים בהליכים פליליים, הרחבת מסגרות לטיפול בנוער, ויצירת נגישות לטיפול במצוקות עצמן והפחתת סטיגמות במקרים שבהם הרצון לשימוש נובע ממצוקה. אין לקבל מצב שבו נעשה שינוי חקיקתי כולל, ונושאי הטיפול והמניעה נזנחים. לפיכך, על נושא תכניות המניעה, השיקום, הטיפול, הרחבת המענים לאורך היממה, ופעולות איתור יזמות, להיות מעוגן

²⁰⁹ וראו סימן ג', סעיף 21-25 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.

בהחלטת ממשלה, המקנה זמן ומשאבים ייעודיים לצורך היערכות מערכות החינוך והטיפול.

• בתיאום ובשיתוף פעולה בין הגופים, התכניות והמענים השונים, שהוכח כדרך המסייעת למניעת שימוש נוער. הוצע בהקשר זה לגבש מודל עבודה בין-משרדי בשיתוף יחידת התיאום למניעת עבריינות במשרד המשפטים.²¹⁰

• יש לאמץ את המודל הקנדי לעניין אי-הפללת קטינים בכמויות קטנות.

• הסברה:

(1) כל הסדר, ללא קשר לשינוי חקיקה, צריך להיות מלווה בחינוך והסברה מתאימים ומדויקים, לרבות הסברה אמינה ומדויקת לגבי סוגי הסמים והזנים, ושל הסיכונים בגיל צעיר;

(2) על ההסברה להתמקד בצורך לדחות את גיל השימוש ככל הניתן, להבדיל מהסתפקות במסר השולל את השימוש;

(3) יש צורך בהתאמת כלי ההסברה להורים, וזאת בין השאר בהנחה שיש הורים המשתמשים בקנאביס ללא קשר למצב החוקי; בהגדלת הידע האיכותי והאמין שלהם לצורך מתן כלים לשיח עם ילדיהם, תוך הדגשת ההבדלים בין השפעה על בגירים לבין השפעה על קטינים, והתמודדות עם מצב שבו ההורים כן משתמשים, אך מעוניינים למנוע נזק לילדיהם הנובע משימוש בגיל צעיר (בדומה לאלכוהול, למשל).

(4) הסברה לצעירים ולהוריהם כיצד לנהוג במצבי חירום במקרים שבהם כן נעשה שימוש.

(5) להרחיב את ההסברה לגבי כל סוגי הסמים, השפעותיהם והסיכונים הנובעים מהם.

²¹⁰ <https://www.gov.il/he/departments/units/prevention-of-juvenile-crime-unit>

5.4 תעבורה

אחד הנושאים המרכזיים שעלה בעת הדיונים בנושא המדיניות לגבי קנאביס הוא נושא הנהיגה תחת השפעה קנאביס. נושא זה עולה משני כיוונים. האחד, לאור הסיכונים בנהיגה תחת השפעת קנאביס, החשש הוא שלגליזציה תוביל גם להגדלת היקף הנוהגים תחת השפעה, והדבר יוביל בהתאם לעלייה בתאונות הדרכים, לרבות תאונות קטלניות.²¹¹

מאיך גיסא, מבין המצדדים בשינוי, משיבים רבים לקול הקורא העלו את בעיית הפער בין מועד צריכת הקנאביס לבין הזמן שהוא נשאר בגוף לעניין עבירות התעבורה. בעיה זו רלבנטית הן לצרכים מטעמים רפואיים, והן למשתמשים לצורך הנאתי.

מבחינה חוקית, "שיכור" מוגדר בסעיף 64ב(א) לפקודת התעבורה בין היתר כ"מי שבגופו מצוי סם מסוכן או תוצרי חילוף חומרים של סם מסוכן". עם זאת, תוצרי החילוף של הקנאביס נמצאים בגוף זמן רב לאחר הצריכה, גם לאחר שהשפעתו חולפת. בהעדר הגבלות של רף או מספר שעות שחלף, לפי החוק אדם נחשב "שיכור" גם כשאינו מסכן את עוברי הדרך, ועלול בשל כך להיחשף להשלכות עונשיות כבדות.²¹² פירוט לגבי שני הפנים של הנושא יובא להלן.

5.4.1 שאלת הקשר בין המדיניות הכללית בנושא הקנאביס לבין עלייה בתאונות הדרכים

חלק מהדוברים שהופיעו בפני הצוות ומהמשיבים לקול הקורא, לרבות מומחים בתחומים שאינם קשורים לתעבורה, הביעו חשש מעלייה במספר תאונות הדרכים בעקבות אסדרה ולגליזציה.²¹³ כך, היו שהפנו את הצוות לדו"ח RMHIDTA,²¹⁴ ממנו עולה כי נמצאה עלייה בתמותה ובפציעות חמורות עקב תאונות דרכים בשל שימוש בקנאביס בקולורדו, לאחר הלגליזציה. מנגד, נטען במהלך הדיונים, שקיימים מספר קשיים בהסתמכות על דו"ח זה - הבוחן את השפעת הלגליזציה בקולורדו - לצורך הסקת מסקנות.

הקושי הראשון בהסתמכות על דו"ח זה נובע מכך שמחברי הדו"ח עצמם העירו כי המינוח "קשור למריחואנה" החוזר על עצמו בדו"ח בהקשר של תאונות דרכים, פניות לחדרי מיון ובעיות נוספות, אינו מלמד על כך שמריחואנה הייתה הסיבה לאירועים הרלוונטיים.²¹⁵

קושי שני נובע מהשוואת המידע המופיע בדו"ח RMHIDTA אל מול מקורותיו. הגרפים המופיעים בדו"ח בפרק הראשון שדן בתאונות דרכים מסתמך, לצורך קבלת מידע מהשנים האחרונות, על

²¹¹ וראו פירוט בנייר העמדה של משרד המשפטים, לעיל ה"ש 23, בפרק 3.5 :

²¹² וראו בין היתר סעיפים 62(3) ו-63 לפקודת התעבורה.

²¹³ ראו למשל פרופ' יפתח קמינר וד"ר אמי שופמן **לגליזציה הקנאביס בישראל? התעוררו ומינעו את החקיקה המסוכנת** אתר Doctors Only :

[/https://publichealth.doctorsonly.co.il/2020/08/202082](https://publichealth.doctorsonly.co.il/2020/08/202082)

²¹⁴ ראו פרק 3.3.5.

²¹⁵ וכלשון הדו"ח - "This report will cite database with terms such as 'Marijuana-related' or 'tested positive to Marijuana'. That does not necessarily provethat Marijuana was the cause of the incident."

דו"ח מחלקת התחבורה של קולורדו.²¹⁶ אותו חלק של הגרף בדו"ח RMHIDTA אכן מראה על עלייה בתאונות דרכים בשנים 2011-2017. עם זאת, עיון בדו"ח של מחלקת התחבורה של קולורדו מלמד שאכן בשנים אלו הייתה עליה משמעותית במספר ההרוגים בתאונות דרכים, אולם בשנים 2017-2019 החלה מגמת ירידה במספר ההרוגים.²¹⁷

קושי שלישי נובע מכך שמגמת העלייה בקולורדו במספר ההרוגים עד שנת 2017 לא החלה עם הלגליזציה אלא מספר שנים קודם לכן, בשנת 2011. יתכן שיש קשר בינה לבין עליה בשימוש שקדמה ללגליזציה, אם כי הדבר לא מסביר את הירידה שצוינה לעיל בשנים שלאחר שנת 2017.²¹⁸

קושי רביעי עולה לאחר בדיקת הנתונים במדינות אחרות בארצות הברית שבהן נעשתה לגליזציה. בדיקה במדינות אלו אינה מלמדת על מגמה מובהקת כזו או אחרת מבחינת מספר ההרוגים.²¹⁹

קושי חמישי נובע מהקושי הכללי לבדוד סיבות לשינויים בהיקף תאונות, לאור ריבוי המשתנים (לדוגמה, שיפור בטיחות כלי רכב, אכיפה ותשתיות כגורמים אפשריים לירידה, הרחבת שימוש בפלאפונים כגורם אפשרי לעלייה, וכדומה).

קשיים מתודולוגיים נוספים בדו"ח RMHIDTA עולים **ממסמך הכנסת לגבי קולורדו**, כגון היות המידע לגבי הנתונים בחלק מהשנים חלקי בלבד, דבר שהופך, כלשון מסמך הכנסת, את ההשוואה לשנים קודמות לבלתי תקפה, ואת יכולת הסקת המסקנות מהנתונים למוגבלת.²²⁰

קשיים אלו משתקפים גם בדברי גורמי המקצוע מקולורדו אשר השתתפו בישיבת הצוות (דיון מס' 11). גורמים במחלקת בטיחות הציבור ציינו כי הם עוקבים אחר תיקים פליליים שנפתחו בגין העבירה של נהיגה תחת השפעה (Driving Under the Influence) הנדונים בבתי-משפט, על מנת לקבל אומדן של מספר תאונות הדרכים הנגרמות כתוצאה משימוש בקנאביס. עם זאת, המערכת אינה מפרידה בין נהיגה תחת השפעת קנאביס לבין נהיגה תחת השפעת חומרים אחרים, לרבות אלכוהול, ולכן לא ניתן לבדוד את מספר התאונות הנגרמות כתוצאה משימוש בקנאביס בלבד.

העדר ההפרדה נובעת בעיקר מחסמים בהקשר של בדיקות – בקולורדו אין חובת ביצוע בדיקת טוקסיקולוגיה והנהג נדרש להסכים לביצועה. גורמי המקצוע ציינו כי סירוב לביצוע בדיקה הוא תופעה מתרחבת. אולם, גם במקרה של הסכמה עלות הבדיקה היא גבוהה, ולקוח זמן לבצעה ולקבל את תוצאותיה, בשל קיומה של מעבדה אחת בלבד המוסמכת לבדוק קנאביס. בנוסף, מתוך הנהגים

²¹⁶ ראו: Colorado Department of Transportation, Colorado Historical Fatal Crash trends: https://www.codot.gov/safety/traffic-safety/assets/fatal-crash-data-city-county/historical_fatal.pdf.

²¹⁷ הנתון הנמוך המופיע בו משנת 2020 כמובן אינו רלבנטי, מפני שהשנה טרם הסתיימה.

²¹⁸ ראו דו"ח RMHIDTA, לעיל פרק 5.3.3, בעמ' 7.

²¹⁹ לדוגמה, לפי אתר המשרד לבטיחות בדרכים של קליפורניה, סך מספר ההרוגים ירד מ-3,884 בשנת 2017 ל-3,563 בשנת 2018. המסמך אינו כולל נתונים של שנת 2019 ואילך: <https://www.ots.ca.gov/ots-and-traffic-safety/score-card>. הלגליזציה בקליפורניה נכנסה לתוקף ב-1.1.18, מכוח ה- **Control, Regulate and Tax Adult Use of Marijuana Act**.

https://oag.ca.gov/system/files/initiatives/pdfs/15-0103%20%28Marijuana%29_1.pdf

²²⁰ **מסמך הכנסת לגבי קולורדו**, לעיל ה"ש 145, בעמ' 27: https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/d76727cd-2061-e911-80e6-00155d0a98a9_11_13659.pdf.

שהסכימו להיבדק, כמחצית (49%) היו בעלי רמת THC נמוכה מהרף הקבוע בחוק.²²¹ בנוסף, נמצא כי נהגים שנמצאו חיוביים בבדיקת THC היו מעורבים פחות בתאונות דרכים בהשוואה לכלל הנהגים שהורשעו בעבירת נהיגה תחת השפעה. עוד נמצא, כי שכיחות המעורבות בתאונות דרכים עולה כאשר הנהג הנבדק נמצא חיובי ל-THC ולחומר נוסף אחר (אלכוהול, סמים שונים וכדומה). בנוסף, מנתונים של משטרת התנועה בקולורדו (Colorado State Patrol) עולה כי בשנת 2019 אמנם ירד שיעור המעצרים שבוצעו בגין נהיגה תחת השפעה (של כלל החומרים) ב-27%, אך מתוך כלל המעצרים שבוצעו, חלה עלייה של 18% במספר המעצרים של נהיגה תחת השפעת קנאביס בלבד.²²² עם זאת, גורמי בטיחות הציבור בקולורדו הסתייגו וטענו כי אין להסיק מכך על עלייה בשיעור תאונות הדרכים או על עלייה בשימוש בקנאביס בקרב הציבור. לגישתם, ייתכן שהגורמים לעלייה במספר המעצרים בגין נהיגה תחת השפעת קנאביס הם אכיפה גבוהה יותר כתוצאה מהעברת הכשרות מתקדמות לגורמי האכיפה בנושא זיהוי נהיגה תחת השפעת קנאביס, הפיכתו של הקנאביס לחומר נפוץ ונגיש בהרבה וכן שינוי בתרבות ובתפיסת הקנאביס כחומר לגיטימי. מרגורג' בראושלר, התובע המחוזי של מדינת קולורדו, שהופיע בפני הוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול, ציין שלעיתים בצריכה מעורבת של אלכוהול וקנאביס, שוטרים מציינים רק את הימצאותו של האלכוהול, מכיוון שקל זמין יותר לבדוק זאת; אך בבדיקה בדיעבד מצאו כי בגופם של 40% מהם נמצא גם THC.²²³

גורמי המקצוע בקנדה שיתפו בישיבת הצוות (דיון מס' 14) כי בין השנים 2009 ל-2018 חלה עליה משמעותית במספר תאונות הדרכים שדווחו על-ידי המשטרה כתוצאה מנהיגה תחת השפעה של קנאביס (מ-1.7% מכלל התאונות המדווחות על-ידי המשטרה בשנת 2009 לכ-6.5% מכלל התאונות המדווחות על-ידי המשטרה בשנת 2018). הגורמים הקנדים הסתייגו וציינו כי ייתכן שההסבר לעלייה במספר התאונות המדווחות הוא הגברת פעילות המשטרה בתחום, הנובעת ממודעות השוטרים לנושא, מאמצעים חדשים ששולבו במערך האכיפה ותרמו לאיתור תאונות על רקע שימוש בקנאביס, וכן מהכשרה ייעודית שפותחה בנושא לרשויות אכיפת החוק.

5.4.2 בעיית החסר של מכשירים לבדיקה בצד הדרך של נהיגה תחת השפעה

סעיף 64 לפקודת התעבורה מסדיר את נושא בדיקות השכרות והסמים. עם זאת, חלק מהדוברים, במיוחד גורמים מרשויות אכיפת החוק (משטרה ופרקליטות), ציינו את הקושי הנובע מחסר בבדיקות מתאימות וביכולת לאכוף באופן אפקטיבי את איסורי הנהיגה תחת השפעה, בהעדר קיום שיטה זמינה המקבילה ל"ינשוף" הבודק שכרות (להבדיל מבדיקה אינדיקטיבית). הכוונה היא

²²¹ לפי החוק בקולורדו, אם בדמו של אדם נמצאו 5 ננוגרם של THC פר-מיליליטר, המסקנה המתקבלת (permissible inference) היא כי הוא נתון תחת השפעה של לפחות סם אחד (Section 42-4-1301 (6), C.R.S.). לפי נתונים שהציגו גורמים במחלקת בטיחות הציבור בקולורדו בישיבת הצוות הבין-משרדי מס' 11, מספר הנהגים שהיו מעורבים בתאונות דרכים קטלניות ושבדמם נמצאה כמות הגדולה מ-5 ננוגרם של THC עלה בשנתיים האחרונות. בעוד שב-2016 שיעורים עמד על 45%, בשנת 2017 הוא ירד ל-33%, ובשנים 2018 ו-2019 עלה ל-37% ו-49% בהתאמה.

²²² עוד נמצא כי חלה עלייה של 73% במספר המעצרים בגין נהיגה תחת השפעת אלכוהול וקנאביס.

²²³ פרוטוקול ישיבה מס' 18 של הוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול, הכנסת ה-23 (22.9.2020): 6. http://fs.knesset.gov.il/23/Committees/23_ptv_586109.doc

להכניס לשימוש ערכות לבדיקת סמים רוק, לביסוס חשד סביר לשימוש בקנאביס במהירות ובקלות בצד הדרך. בכל מקרה, לאישור התוצאה יהיה צורך בבדיקת מעבדה. כיום אין להן תחליף.

הנושא מצוי כיום בבדיקה של המשטרה ומשרד הבריאות, בניסיון למצוא פתרון לנושא אכיפת הנהיגה תחת השפעה. עם זאת, לפי החוק, גם כשייכנס לשימוש מכשור לבדיקות רוק, בשלב זה בדיקה זו תהיה אינדיקטיבית בלבד, קרי כזו שאינה יכולה כשלעצמה לבסס הרשעה, אלא לבסס לכל היותר חשד סביר הדורש בדיקה נוספת כמו בדיקת דם.²²⁴

יצוין, כי החסר בבדיקות לגילוי שימוש בקנאביס והכנסתן לשימוש במערכת אכיפת החוק אינו קושי המאפיין את מדינת ישראל בלבד. גם גורמי המקצוע בקולורדו ובקנדה העידו כי הם מתמודדים עם בעיה דומה.

כך למשל, גורמים ממחלקת בטיחות הציבור והתחבורה בקולורדו אשר הופיעו בפני הצוות (דיון מס' 11) העידו כי משטרת התנועה רכשה ערכות לבדיקת רוק, לגילוי שימוש בקנאביס בזמן אמת – דרגר (Drager druf test 5000).²²⁵ לפי אתר היצרן, מדובר במערכת מהירה ומדויקת לבדיקת דגימות רוק, המסוגלת לזהות שימוש בסמים כגון קנבינואידים, קוקאין ואמפטמינים. הגם שהבדיקה זמינה לשימוש, היא בתהליך בדיקה וטרם נכנסה לשימוש. אולם, גם אם הבדיקה תאושר ותיכנס לשימוש, גורמי המקצוע בקולורדו ציינו כי הם חוששים שהשימוש בה יספק לנאשמים טענת הגנה, בדמות אי-דיוק התוצאות ואמינותן. לגישתם, מעצרים בגין נהיגה תחת השפעה צריכים להיות מבוססי ראיות להשפעה כאמור, בדמות בדיקת פיקחות (sobriety test) – הליכה בקו ישר, ריח, עיניים אדומות ומהירות תגובה.

הדו"ח הקנדי התייחס לנושא הנהיגה וציין בין היתר את הנקודות הבאות:²²⁶

- נהיגה המושפעת מקנאביס מסובכת למחקר יותר מנהיגה תחת השפעת אלכוהול.
- בעוד שמדענים מסכימים ש-THC מפחית ביצועי נהיגה, רמתו אינה יכולה לציין באופן מהימן את רמת הפגיעה בנהיגה או סיכון התאונה.
- קיימות ראיות שנאספו במהלך שנים רבות למדידת רמת האלכוהול (BAS – Blood Alcohol Concentration) ואולם נתונים כאלו לא קיימים לגבי קנאביס.

²²⁴ ראו סעיף 64ב לפקודת התעבורה:

"(א3) (1) שוטר רשאי לדרוש מנוהג רכב או מממונה על הרכב לתת לו דגימת רוק מפיו לשם בדיקה אם מצוי בגופו סם מסוכן, באמצעות ערכה שאושרה לשם כך בידי השר, בהסכמת שר הבריאות, בהודעה ברשומות (בסעיף זה – דגימת רוק); שוטר רשאי לדרוש מתן דגימה לפי סעיף קטן זה אף בהעדר חשד כי נעברה עבירה לפי פקודה זו;

(2) תוצאת דגימת רוק המעידה כי בגופו של הנבדק מצוי סם מסוכן, יש בה כדי לבסס חשד סביר כאמור בסעיף קטן (ב);

(3) תוצאת דגימת רוק שאינה מעידה כי בגופו של הנבדק מצוי סם מסוכן, אין בה כדי לגרוע מסמכותו של שוטר לדרוש מנוהג רכב או מממונה על הרכב לתת לו דגימת שתן או דגימת דם, ובלבד שחשד סביר כאמור בסעיף קטן (ב) עלה או התגבש במהלך ביצוע דגימת הרוק או לאחריה;

(4) לא יורשע אדם בעבירה לפי סעיף 62(3) על סמך תוצאת דגימת רוק בלבד."

²²⁵ ראו: https://www.draeger.com/en-us_us/Products/DrugTest-5000

²²⁶ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4.

- בניגוד לאלכוהול, THC יכול להישאר במוח ובגוף של משתמשים כבדים לתקופות ארוכות יותר, לעתים ימים ושבועות, הרבה מעבר לתקופה של הפגימה הממשית [ביכולת הנהיגה], ובאופן פוטנציאלי תורמים לרמה של פגימה כרונית.
 - חלק מהמשתמשים הקבועים הכבדים בקנאביס, כולל כאלו המשתמשים למטרות רפואיות, עשויים שלא להראות סימנים של פגימה [בנהיגה] גם בריכוזים גבוהים של THC בדמם. לעומת זאת משתמשים מזדמנים עם אותו ריכוז או ריכוז נמוך יותר עלולים להראות פגימה משמעותית יותר.
 - יש אפקט משמעותי לצריכת קנאביס ביחד עם אלכוהול, שהוביל לפגימה גדולה יותר ביכולת הנהיגה מאשר כשכל אחד מהחומרים נצרך בנפרד. לפיכך **נדרש קמפיין שידגיש את האיסור לערבב אלכוהול וקנאביס**, בשל הסיכון הגבוה הכרוך בנהיגה לאחר צריכתם במשולב; את הצורך בפנייה מיוחדת לצעירים; הפרכת המיתוס שקנאביס משפר את הנהיגה; מחקר מלווה, ועוד.
 - מכשירי בדיקות בצד הדרך למדידת כמויות THC של נהגים מצויים בשלבי פיתוח, לרבות בדיקות רוק.
 - קיימים אתגרים נוספים, כולל הירידה ברמות ה-THC בדם ככל שחולפות השעות מהצריכה בעישון (באכילה הירידה הדרגתית יותר); למרות אי ודאות זו, קביעת רף THC יהיה כלי יעיל להרתיע מפני נהיגה תחת השפעת קנאביס, יקל על אכיפה וימנע את הצורך להוכיח בכל מקרה שהנהיגה נפגמה [כתוצאה מהצריכה].
 - בדיוני הצוות הקנדי הייתה תמיכה בהפעלת קמפיין לחינוך הציבור בנוגע לסיכונים של שימוש בקנאביס בנהיגה, תוך הפנייה להצלחות בהפחתת תאונות כתוצאה משימוש באלכוהול בסוף המאה ה-20 באמצעות קמפיין ציבורי מתמשך. הודגש בצורך במיקוד קמפיין המופנה לצעירים, לאור הנטייה שלהם הן למעורבות בתאונות דרכים.
- לדברי גורמי המקצוע בקנדה שהופיעו בפני הצוות (דיון מס' 14), המשטרה הקנדית רשאית לדרוש דגימת רוק מנהג לטובת בחינה במכשיר לסריקת סמים (drug screener), בקיומו של "חשד סביר" ("reasonable suspicion) שיש לו סמים בגוף. עם זאת, לטכנולוגיה זו יש מספר מגבלות שטרם נמצא להן פתרון הולם.

5.4.3 בעיית הפער בין מועד צריכת הקנאביס לבין זמן הישארותו והישארות תוצרי הפירוק שלו בגוף

נושא זה עלה בחלק מהתשובות ל"קול הקורא". על פי פקודת התעבורה²²⁷ "שיכור" מוגדר בין היתר כ"מי שבגופו מצוי סם מסוכן או תוצרי חילוף חומרים של סם מסוכן". די אם כן בכך שקנאביס או תוצרי חילוף חומרים שלו מצויים בגופו של אדם כדי שיחשב "שיכור". אולם בפועל תוצרי החילוף

²²⁷ סעיף 64ב לפקודת התעבורה.

של הקנאביס יכולים להישאר בגופו של אדם ימים או שבועות, למרות שההשפעה עשויה להסתיים לאחר מספר שעות.

הנושא הגיע לבית המשפט לתעבורה בעכו. בהחלטתה מיום 25.11.18 בפל"א 5064-11-15 ביטלה כב' השופטת אסתר טפטה גרדי אישום של משתמש בקנאביס לצרכים רפואיים, שבגופו נמצאו תוצרי חילוף חומרים של קנאביס. בפסק דין מחוזי בעקבות ערעור שהגישה המדינה ביקר כב' השופט אברהים בולוס את המצב הקיים בנושא וכתב בין היתר כדלקמן:

"...חוסר האונים בו שרוי קהל זה [של משתמשי הקנאביס לצרכים רפואיים] אינו פשוט, ביחוד לנוכח טיעון המשיבה בפניי אשר מסרה כי תוצרי חילוף החומרים של הקנאביס ימצאו בגוף 'לאחר יומיים שלושה, שבועיים אפילו' (עמ' 1, 20). כלומר, גם אם עסקינן בשימוש רפואי לעיתים רחוקות, וכדי להימנע מהפרת האיסור, הדבר יחייב ריתוק כמעט מוחלט של אותו חולה או נכה לביתו והימנעות מוחלטת מנהיגה ברכו - תוצאה קשה שלא ניתן להשלים עמה והפוגעת קשות בתחושת הצדק וההגינות."²²⁸

ביום 13.9.20 נמחקה בקשת רשות הערעור לבית המשפט העליון בהסכמת המדינה, ולפיכך נותר על כנו פסק הדין של בית המשפט המחוזי.²²⁹

נציגת המשטרה בצוות ציינה כי מתקיים תהליך להכנסת בדיקות רוק (אינדיקטיביות) לשימוש, וזו עשויה להקל על חלק מהבעיות שעלו בנושא.

לסיכום פרק זה, לאור העובדה שכבר כיום יש שיעור שימוש גבוה בקנאביס, הרי שבין אם יוחלט על שינוי ובין אם לאו, דורש נושא התעבורה אסדרה במספר מישורים:

- נושא פער הזמנים בין המצאות תוצרי פירוק הקנאביס בגוף, העלולה להימשך ימים או שבועות, לבין הזמן שהוא עלול להשפיע על הנהיגה (שעות אחדות). נושא זה מצוי כיום בבחינת אסדרה בתקנות, בהקשר של שימוש לצרכים רפואיים. לאחר שהנושא יוסדר, וככל שיוחלט על לגליזציה, יהיה מקום לשקול החלת ההסדר שייקבע גם על משתמשים אחרים.

- הסברה מדויקת לעניין הסיכון בשימוש בקנאביס בסמוך לנהיגה לרבות סיכון היתר שבערבוב קנאביס עם אלכוהול או חומרים אחרים וכדומה.

- הכנסה לשימוש של אמצעים מתוקפים לבדיקות בצד הדרך כגון בדיקות רוק, גם אם תוצאתן אינדיקטיבית בלבד, ואכיפה.

יש צורך במחקר מלווה, ובכלל זה נדרש איסוף מידע על שימוש בחומרים תוך פילוח בין סוגי החומרים, גם במקרים של שימוש בכמה חומרים ביחד.

²²⁸ עפ"ת 19-01-37990 מדינת ישראל נ' שכטר, פס' 35 (פורסם בנוב, 13.3.2019) - <https://skiramishpatit.com/wp-content/uploads/379900119.pdf>

²²⁹ רע"פ - 2908/19 מדינת ישראל נ' שכטר (פורסם בנוב, 13.9.2020) - <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C19%5C080%5C029%5Co09&fileName=19029080.O09&type=4>

5.5 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית

בפני הצוות נשמעו עמדות לפיהן הקלה במדיניות לגבי שימוש בקנאביס תגרום לעלייה בשימוש של המשרתים בכוחות הבטחון וההצלה, עד כדי סיכון בטחוני.²³⁰ יש שסברו שיש להביא הערכה זו בגדר השיקולים בבחינה המתקיימת לגבי הקלה בהסדר החוקי הנוגע לצריכת קנאביס.

הצוות קיים ישיבה בעניין זה (דיון מס' 16) בה השתתפו נציגי צה"ל, משטרת ישראל, ונציגי גופים ביטחוניים (שירות בתי הסוהר, הרשות הארצית לכבאות והצלה והרשות להגנה על עדים). נציגי הגופים השונים ביקשו להחריג את המשרתים בהם ולהותיר לגביהם את האיסור על צריכת קנאביס, ככל שיוחלט על אי הפללה או על לגליזציה.

בקרב חברי הצוות הייתה תמימות דעים על כך שאין מקום לשימוש של המשרתים בגופים אלה בעת תפקיד או באופן הפוגם בשיקול דעת או בכשירות בתפקיד, ובכלל זה גם בעת נשיאת נשק שלא במסגרת שעות העבודה ובעת כוונות (להלן – **שימוש במסגרת תפקיד**). המחלוקת המרכזית שעלתה בדיון נסובה על השאלה האם די באיסור על שימוש במסגרת תפקיד כאמור שאינו במישור הפלילי, שייאכף באמצעים משמעתיים, פיקודיים, או הסכמיים – לפי העניין, בדומה לאופן ההתמודדות עם שימוש באלכוהול כיום בגופים אלה, או האם ישנו צורך להחריג את הגופים – כולם או חלקם – מתיקון חקיקה ככל שיוחלט על תיקון כזה, ולהותיר לגבי המשרתים בהם את האיסור הפלילי.

כמו כן נדונה ההבחנה בין שימוש בתפקיד או בכוונות, בשים לב לכך שישנם תפקידים הדורשים כוונות מתמדת, לבין שימוש בזמנו ובביתו של אדם המשרת בכוחות הביטחון בתפקיד שאינו דורש כוונות מתמדת.

נוסף על כך עלתה השאלה האם יש להבחין לעניין זה בין צה"ל שהגיוס אליו הוא חובה, לבין גופים אחרים שההצטרפות אליהם וולונטרית. להלן יוצגו העמדות השונות בנושא.

5.5.1 עמדת צה"ל

(1) עמדת גורמי האכיפה

כיום שימוש בסמים על-ידי חייל מטופל בכלים פליליים – חקירת מצ"ח, מעצר לצרכי חקירה ואף לאחר מכן במקרים המצדיקים זאת, מעצר עד תום ההליכים, וניהול הליכים בבית דין צבאי. התפיסה הצה"לית היא ששימוש בסמים הוא מעשה חמור שיש לטפל בו בכלי הפלילי.

מדיניות האכיפה הצבאית נבחנה במספר משמעותי של הליכים משפטיים, בבית הדין הצבאי לערעורים ובבית המשפט העליון, אשר אישרו פעם אחר פעם את המדיניות הנוהגת, תוך אימוץ האבחנה בין חיילים לבין אזרחים.

²³⁰ מעניין לציין, כי לפחות כפי שמשקף בתקשורת, בחברה הפלסטינית קיימת טענה של הפצה מכוונת של סמים כדי לערער את כוחה. ראו למשל אליאור לוי "חמאס גזר עונש מוות על שני סוחרי סמים ברצועת עזה" *Ynet* 19.3.2017: www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4937449,00.html.

עמדת גורמי האכיפה בצה"ל, כפי שהוצגה על ידי קצין משטרה צבאית ראשי ועל ידי סגן התובע הצבאי הראשי היא כי השימוש בקנאביס בקרב המשרתים בצה"ל הוא תופעה פסולה המשפיעה על הכושר המבצעי ועל הכשירות המבצעית, ואינה עולה בקנה אחד עם ערכי צה"ל. למרבה הצער, שימוש בסמים קיים בכל שדרות צה"ל, לרבות קצינים, אנשי קבע, אנשי יחידות מיוחדות ומערכים מבצעיים. צה"ל נוקט מדיניות מקיפה של הסברה, חינוך ובשנים האחרונות גם תהליכים של שיקום. צה"ל מחיל מדיניות של אכיפה מוגברת מול כל משרתיו, בכל היחידות ובכל המערכים. במקביל להגברת האכיפה ולהסברה בצה"ל, יש כוונה להכניס בצה"ל גם תכניות שיקום בשיתוף עם הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.

לדברי נציגי גורמי האכיפה בצה"ל, יש כיום נגישות רחבה מאוד לקנאביס, לרבות נגישות בבסיסים הצבאיים (בעיקר כתוצאה מהתפתחות של סחר בסמים דרך אפליקציות). כך, קנאביס זמין לחיילים גם בשהותם בבסיס, בין היתר באמצעות הזמנת משלוח.

עמדת גורמי האכיפה היא כי בהיותו של צה"ל חלק מהחברה, ככל שהמדיניות בעניין הקנאביס תשתנה גם אם במרחב האזרחי בלבד ויטשטש הגבול בין המותר והאסור, **הדבר יחלחל לתוך צה"ל וירחיב את השימוש בשורות הצבא**. עוד הדגישו, בהמשך לכך, את הקושי להבחין בין תפקידים מבצעיים ותפקידים אחרים, לעניין הדין ומדיניות בנושא הקנאביס. עוד נטען על-ידי גורמי האכיפה, כי לא ראוי לערוך הבחנות בין חיילים סדירים, מתחת לגיל 21, לבין משרתי קבע מבוגרים יותר, המהווים לא אחת חלק מהשדרה הפיקודית. לפיכך, ככל שייקבע כי רק שימוש מתחת לגיל 21 עולה כדי עבירה פלילית, הרי שקיים הכרח להותיר האיסור הפלילי הקיים גם ביחס למשרתי קבע. תפיסת צה"ל מבוססת על הנדבכים הבאים:

- שימוש בסמים פוגע בשיקול הדעת של החיילים, בכוננות, במשמעת ובאופן בו צה"ל יכול לבצע את תפקידו להגן על בטחון המדינה.
- חייל הוא תמיד חייל, גם כשהוא בבית ולא בתפקיד. אמנם ישנם תפקידים שבמסגרתם הסיכוי שחייל ייקרא לשוב ליחידתו במפתיע הוא נמוך, אך בראיה רחבה אין אפשרות מעשית ליצור הבחנה בין חיילים הנמצאים בתפקיד לבין אלו שלא. חשוב שיהיה שוויון בין החיילים, ועל הנורמות להיות ברורות ולחול באופן שווה ביחס לכולם, ללא הבחנה בין התפקידים.
- השימוש בסמים פוגע בכשירות של הפרט, וכנגזרת במוכנות של היחידה כולה.
- צה"ל חושש ממדרון חלקלק וטשטוש גבולות ככל שלא יהיה איסור על משרתים לצרוך קנאביס בזמנם הפרטי מחוץ לבסיס. הגבול בין שימוש בסמים בנסיבות אזרחיות לבין נסיבות צבאיות - בתוך היחידה גם שלא בפעילות מבצעית - עלול להיטשטש. שימוש בקנאביס בתוך היחידה הוא חמור ופסול ויש בו פגיעה קשה במשמעת. כל אלו מביאים למסקנה שישנה הבחנה ברורה וחדה בין המערכת האזרחית למערכת הצבאית ויש להבחין ביניהן ככל שיבוטלו איסורים על צריכת קנאביס לשימוש עצמי.

בעשור האחרון חלו תמורות משמעותיות במערכת המשפט הצבאית. בשנת 2011 תוקן חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו-1955 (להלן – **חוק השיפוט הצבאי**),²³¹ באופן שצומצמו את השלכות הרישום הפלילי הנלווה להרשעה בבתי הדין הצבאיים, על חיילים שהורשעו בדין. כך למשל, במסגרת התיקון, צומצם באופן משמעותי היקף הגורמים אשר רשאים להחשף לרישום הפלילי (והיום הרישום דומה למעשה לאי-הרשעה), ונקבע כי תקופת המחיקה לגבי הרישום תהיה, ככלל, חמש שנים מיום מתן פסק הדין. כמו כן, בשנת 2017 עודכנו הנחיות התביעה הצבאית הראשית, ועוגנה הנחיה המאפשרת שימוש בכלי של הסדר מותנה.²³² הנחיה זו, נועדה בין היתר להוסיף למערכת המשפט הצבאית כלי אכיפה מידתי בדמות הסדר מותנה, המאפשר הלימה טובה יותר בין חומרת העבירה לבין התגובה החברתית, ועיקרו בכך שחייל המבקש הזדמנות נוספת, ועומד בתנאים (לרבות מסירות דגימות שתן עיתיות), לא ינקטו בעניינו צעדים משפטיים.

מדיניות מערכת המשפט הצבאית בהתאם להנחיה זו, הובילה לעריכת הסדרים רבים בעבירות על פקודת הסמים המסוכנים. לפי הנתונים שהוצגו בפני הצוות על-ידי התביעה הצבאית, בשנת 2019, מתוך כלל תיקי עבירות סמים של חיילים, לרבות תיקים שנפתחו בגין שימוש בסמים בנסיבות צבאיות ועבירות סמים מסוג פשע, כ- 18% מהתיקים נסגרו בהסדר מותנה. מתוך כלל התיקים שעסקו במקרים שבהם נעשה שימוש בסמים פעמים בודדות, כ- 78% מהתיקים נסגרו בהסדר מותנה.

אימוץ הכלי של הסדרים מותנים בתוך המערכת הצבאית, אפשר לפרקליטות הצבאית למקד את האכיפה במקרים החמורים יותר של עבירות פשע מעולם הסמים. שינוי מדיניות זו, כך לדברי נציגי התביעה הצבאית, הוביל לירידה במספר כתבי האישום המוגשים בגין שימוש בסמים בנסיבות אזרחיות. במקביל היתה עלייה של עשרות אחוזים במספר כתבי האישום המוגשים בגין עבירות סמים חמורות יותר – עבירות של שימוש בנסיבות צבאיות, ועבירות מסוג פשע.

ביחס למדיניות האכיפה הנוהגת לגבי שימוש באלכוהול בקרב המשרתים בצבא, הבהירו נציגי התביעה הצבאית כי כלי האכיפה הנמצאים בידם מוגבלים, בהשוואה לאלה הקיימים בעולם הפלילי. לדבריהם, בהיעדר כלי האכיפה הפליליים, בידי המפקדים ישנם אך ורק כלים פיקודיים להתמודדות עם תופעה זו – גילוי מקרי, ביקורות פתע וכיוצא בזה. בהקשר זה הבהירו נציגי התביעה הצבאית כי הם מתנגדים להשוואת מדיניות האכיפה הנוהגת לגבי שימוש באלכוהול, על כלל מגבלותיה האמורות, למדיניות האכיפה שיש להנהיג לגבי שימוש בסמים.

ביחס לשימוש משרתי הצבא בקנאביס רפואי, הסבירו נציגי התביעה הצבאית כי להבדיל משימוש בסמים בצורה לא מבוקרת, הרישום המבוקר של המשתמשים בקנאביס רפואי מאפשר למערכת הצבאית ניהול מושכל ואחראי של הנושא.

(2) עמדת הסניגוריה הצבאית

במסגרת עבודת הצוות התקבלה עמדה כתובה מהסניגוריה הצבאית, המובאת במלואה **כנספח ז'** לדו"ח. לעמדתם, כאשר המצב החוקי במדינה משתנה, ברירת המחלף הברורה היא שיש להחיל את השינוי על כלל אזרחי המדינה. כדי להחריג קבוצת אזרחים מהמצב החוקי ובתוך כך לנהוג כלפיה

²³¹ חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 63), התשע"א-2011.

²³² "הסדרים מותנים והסדרי הקפאה" הנחיות התביעה הצבאית הראשית 3.07 (התשע"ט). ראו בפרט ס' 9(א) להנחיה.

בחוסר שוויון, יש להראות כי החרגה זו עומדת בהוראות פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לשיטת הסנגוריה הצבאית, בענייננו יש להראות כי חקיקה המחריגה את כוחות הביטחון מהמצב החוקי החדש לפיו שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית לא יהוו עבירה פלילית, היא חקיקה העומדת בהוראות פסקת ההגבלה המיוחדת לגבי כוחות הביטחון, המעוגנת בסעיף 9 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. כפי שמפורט בהרחבה בעמדתם הכתובה, נציגי הסניגוריה הצבאית סבורים כי חקיקה מעין זו אינה עומדת בהוראות פסקת ההגבלה.

הסניגוריה הצבאית הביעה את התנגדותה להצעה לקבוע איסור פלילי נפרד עבור משרתי הצבא, בין היתר בשים לב לכך שחלק גדול מהמשרתים מתגייסים מכוח גיוס חובה. לטענת נציגי הסניגוריה הצבאית, צה"ל יכול לטפל בתופעת השימוש בקנאביס בדומה להתמודדותו עם תופעת צריכת האלכוהול – דהיינו, בעזרת כלים פיקודיים, חינוכיים וטיפוליים. עוד לטענתם, בנקל ניתן למפות את מספרם המועט של התפקידים הצבאיים הדורשים כוונות מתמדת, ולהבחין אותם מתפקידים אחרים - זאת במטרה לייצר נהלים התואמים את הכשירות המבצעית הנדרשת.

בהקשר זה, הדגישו נציגי הסניגוריה הציבורית כי קיים הבדל דיכוטומי בין כלים פליליים לבין כלים פיקודיים, וכי ברשות הצבא יש כלי-ביניים, אשר יכולים לסייע בהתמודדות עם התופעה האמורה. כך למשל, המשטרה הצבאית החוקרת יכולה לחקור משרתים גם על עבירה של אי קיום הוראות מחייבות.²³³ נוסף על כך, ציינו כי ניתן להעמיד משרתים לדין בבית הדין הצבאי בגין עבירה שהרשעה בה אינה כרוכה ברישום פלילי, ולדון חיילים למחבוש למשך תקופת זמן משמעותית. לטענתם, דווקא מדיניות שמכירה בכך שהכלים הפליליים אינם חזות הכל, עשויה להעצים את המפקדים ולייעל את התמודדות צה"ל עם תופעת השימוש בסמים. עוד בהקשר זה, הודגש כי כבר היום, צה"ל עומד על פיתוח ושיפור אמצעים מנהליים להתמודדות עם התופעה – פגיעה בזכויות הכלכליות הנלוות לשירות הצבאי, הורדה בדרגה וסיום השירות במידת הצורך. עוצמת כלים מנהליים אלו, כך לטענתם, גבוהה בהרבה מעוצמת הכלים הפליליים הנוהגים כיום.

עמדה דומה באה לידי ביטוי גם בקרב חלק מהמשיבים לקול הקורא. במסגרת התשובות שהתקבלו לקול הקורא, עלתה טענה חוזרת לפיה גופי הביטחון מצוידים באמצעים משמעותיים רבים בהם ניתן להיעזר לצורך התמודדות עם השימוש בקנאביס בקרב משרתי הצבא. עוד עלתה הטענה, כי אין מקום להחריג מהחקיקה החדשה את המשרתים בצבא – החרגה אשר מהווה פגיעה לא מידתית באוכלוסייה זו, לרבות בעתידים.

5.5.2 עמדת המשטרה

עמדת המשטרה, כפי שהוצגה על-ידי נציגיה בצוות, היא כי יש להחריג את משרתיה ככל שיוחלט על קידום אי הפללה או לגליזציה. לטענתם, גילם של רוב המשרתים במשטרה עולה על 21, כך שלכאורה, גם אם הסדר חדש שיתגבש יחול לפי המלצת צוות זה מגיל 21 ומעלה, הוא עתיד לחול כמעט על כלל המשרתים במשטרה. עוד לטענת נציגי המשטרה, יש ליתן את הדעת למתנדבים הרבים בשורות המשטרה, ולהסדרים שיחולו עליהם. לדבריהם, בשים לב לאמור לעיל, ובהתחשב בכך ששוטרים אמורים לשאת בתפקידם במשך 24 שעות ביממה לאורך כל ימות השבוע – כל עוד

²³³ חוק השיפוט הצבאי, לעיל ה"ש 231, ס' 133.

לא יוחרגו המשרתים במשטרה מהסדר חדש ככל שיתגבש, תידרש מערכת מורכבת של תנאים והגבלות כדי לאפשר את תחולת ההסדר על אוכלוסייה זו. בשולי הדברים, צוין כי בניגוד לשנים קודמות, ובשל מחסור בכוח אדם, מגויסים לשירות המשטרה גם אזרחים אשר השתמשו בעברם בסמים – ובלבד שהשימוש היה שימוש שאינו מתמשך או קבוע.

ביחס לשימוש באלכוהול, הודגש על-ידי נציגי המשטרה כי למשרתיה אסור לצרוך אלכוהול במסגרת תפקידם. לטענתם, להבדיל משימוש בסמים, ניתן בנקל להבחין בשוטר אשר נמצא תחת השפעת אלכוהול – וגם מטעם זה לא נכון לגזור גזירה שווה בין היתר לצרוך אלכוהול לבין היתר לשימוש בסמים מחוץ לזמן התפקיד.

5.5.3 עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: "רשות הכבאות")

גם רשות הכבאות סבורה שיש להחריג את המשרתים בה ככל שיוחלט על שינוי הדין באופן שיאפשר צריכת קנאביס לשימוש עצמי. לטענתם, מדובר במערך מצומצם של אנשים אשר אמונים על שמירת בריאות וביטחון הציבור – כיבוי שריפות, ופעולות חילוץ והצלה, העובדים במשמרות של 24 שעות עבודה, ולאחר מכן 48 שעות מנוחה בבית. לדברי נציגי רשות הכבאות, בשל העובדה שעובדי המערך מצויים בכוננות מתמדת ואמורים להיות ערוכים לאפשרות שיוזעקו גם מחוץ לשעות המשמרת, ברי כי כל עוד יותר השימוש בסמים בזמן זה, לא ניתן יהיה להיעזר בעובדים הנמצאים תחת השפעת הסם, ולא ניתן יהיה לתת מענה מלא לצרכי המערכת. עוד הבהיר נציגי רשות הכבאות כי להערכתם, אי החרגת המערך מההסדר שיתיר שימוש בקנאביס לצריכה עצמית, תוביל בפועל להגדלה במספר המשתמשים בסמים בקרב לוחמי האש ולפיכך עלולה להביא לפגיעה בהערכות המערך ובתפקודו.

ביחס לאפשרות לפעול נגד המשתמשים בסמים בכלים משמעתיים, להבדיל מכלים פליליים, ציינו נציגי המערך כי הכלים המשמעתיים העומדים לרשותם הם מינוריים, וכי ממילא, בשים לב לתפקיד החשוב אותו ממלאים המשרתים במערכת זו – כל שינוי במדיניות האכיפה הנוהגת היום עלול להוביל לתוצאות הרוות אסון.

5.5.4 עמדת הרשות להגנת עדים

אף הרשות להגנת עדים ביקשה להחריג את מאבטחיה מההסדר המתגבש. מתוקף תפקידם, נדרשים המאבטחים לזמינות וחדות לאורך כל שעות היממה. לפיכך, לא ניתן לאפשר כל פגיעה ביכולות שלהם, אשר עלולה להיגרם מעצם התרת השימוש בסמים, אף אם מדובר בסמים קלים.

5.5.5 עמדת שירות בתי הסוהר

(1) סוהרים

ביחס לסוהרי שב"ס, נציגי הארגון ביקשו להחריגם מכל הסדר שעניינו הקלת המדיניות כלפי צריכת קנאביס. לצורך מילוי תפקידם, נדרשים הסוהרים, אשר מתמודדים עם אוכלוסייה שאינה נורמטיבית, לערנות מקסימלית – אותה אין לערער באמצעות התרת השימוש בקנאביס, אף אם מדובר בשימוש שלא במסגרת תפקידם.

עוד בהקשר זה, ציינו גם נציגי שב"ס כי בניגוד להתנהגות תחת השפעת אלכוהול, הניכרת לעין, התנהגות תחת השפעת סמים אינה ברורה לעין – ולפיכך, אם יותר השימוש במסגרת שעות הפנאי של הסוהרים, ייווצר קושי להבחין בסוהרים שיגיעו למשמרתם תחת השפעה.

(2) אסירים

נציגי הארגון ביקשו להחריג מההסדר המתגבש גם את אוכלוסיית האסירים – כך כפי שעלה במפורש בדיונים שנערכו לפני שנתיים, סביב הוראת השעה מ-2018. לטענת הנציגים, שימוש בסמים על-ידי אסירים הנמצאים בתוך מתקן כליאה, לרבות אסירים ביטחוניים, מסכן את כלל ביטחון בית הסוהר.

עוד לטענתם, ישנם אסירים רבים המרצים את עונשם בכלא בגין עבירות סמים, וכבר כיום קיימת בעיה של הברחת סמים אל כותלי בית הסוהר בשים לב לכך, החלת ההסדר המתגבש על אסירים, עלולה להגדיל את אחוזי הפשיעה בתוך מתקני הכליאה, ואף להוביל להתקוממות.

על פני הדברים אכן אין מקום להחיל הסדר מקל על אסירים, אולם גם בעניין זה מתחדדת השאלה האם יש מקום להחריג בחוק, או שמא בהסדרים אחרים, בדומה לשימוש באלכוהול. נושא זה יצריך בחינה נוספת.

5.5.7 ההסדר בארצות הברית ובקנדה לגבי המשרתים בכוחות הביטחון

בארה"ב, אף שחלק מהמדינות קבעו הסדר של לגליזציה, הרי שבמישור הפדראלי השימוש בקנאביס נותר בלתי חוקי, וממילא השימוש בקרב משרתי הצבא הוא בלתי חוקי. עם זאת, כאשר חייל מתוודה בפני מפקדיו וביוזמתו על מעורבותו בשימוש בסמים, במטרה לבקש עזרה וטיפול, הודאתו לא תשמש כנגדו. זאת, בכפוף לאי מעורבות קודמת בעבירות סמים, ולכך שהודאתו לא הגיעה אגב דרישה למסירת דגימת שתן.²³⁴

בקנדה לעומת זאת, נקבעו כללים האוסרים שימוש בקרב משרתי הצבא בנסיבות מסוימות: בעת פעילות מבצעית, אימונים או הכשרה; בזמן טירונות או קורס קצינים; על גבי ספינה, כלי רכב או מטוס; 8 שעות לפני ביצוע כל תפקיד; 24 שעות לפני ביצוע משימות מסוימות; 28 ימים לפני ביצוע פעולות או משימות מסוימות הקשורות בים או באוויר וכדומה.²³⁵

לסיכום פרק זה, הצוות ממליץ, ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס בישראל, שלא לאפשר למשרתים בגופי הביטחון להשתמש בקנאביס בעת מילוי תפקידם או למלא את תפקידם תחת השפעת קנאביס. זאת, נוכח חיוניות תפקידים אלו המחייבים כוונות והקפדה על תפקוד גבוה. עוד ממליץ הצוות כי ההסדרים לגבי גופי הביטחון לא יעוגנו בחקיקה ראשית, כי אם בכללים ובנהלים פנימיים של הגופים השונים, בדומה להסדרים הקיימים לעניין צריכת אלכוהול. המלצה זו רלוונטייה גם לגבי בעלי תפקידים בגופי ביטחון והצלה אחרים שאינם מצוינים במפורש לעיל וכן לגבי תפקידים אחרים שנדרשת מהם מיומנות מקצועית ושיקול דעת, כגון רופאים, מורים,

²³⁴ וראו פירוט בנייר העמדה של הסניגוריה הצבאית, נספח ז' לדו"ח זה, פסקאות 111-116.

²³⁵ ראו פירוט בנייר העמדה של הסניגוריה הצבאית, נספח ז' לדו"ח זה, פסקאות 101-110.

ועוד. עם זאת, לגבי צה"ל יש מקום לשקול חקיקת עבירות בחוק השיפוט הצבאי, ומומלץ לקיים על כך דיון נפרד.

5.6 גידול עצמי/ ביתי

נושא הגידול לשימוש עצמי עלה בעשרות מהפניות שקיבל הצוות בתשובה לקול הקורא. חלק מהפונים טענו, כי לאור מורכבות הגידול של צמח הקנאביס, מתן האפשרות לגידול עצמי לא יגרום להמונים להתחיל לגדל ולהפיק קנאביס בבתיים אלא רק לאנשים שמשתמשים בקנאביס בתכיפות, בין אם להנאה או לטיפול, לרבות טיפול עצמי, ואין בידם את האפשרות לרכוש את הקנאביס בדרכים המקובלות לכך.

פונים אחרים טענו שבגידול עצמי יכול אדם לוודא איכות, אי שימוש בחומרים מזיקים ועוד. סיכומו של דבר, אלו עיקרי הטענות שהעלו הפונים בבקשתם להיתר של גידול בכמות מוגבלת לשימוש עצמי (מלבד נושא המגע עם השוק השחור, שאמור להצטמצם אם תהיה אפשרות חוקית לרכישה):

- כלכלית – הימנעות מהוצאות כבדות על רכישת קנאביס ;
- מראית עין – הימנעות מתוצאה שתיתפס ציבורית ככזו הבאה ממניעים כלכליים.
- "זנים"²³⁶ – אדם המגדל לעצמו יכול לבחור לגדל את ה"זנים" שהוא מעוניין בהם.
- בקרת איכות – אדם המגדל לעצמו מחליט האם להשתמש בחומרי הדברה ובאלו חומרים.
- גם אם הגידול יהיה חוקי, רוב הצרכנים יעדיפו מטעמי נוחות לרכוש ולא לגדל ולכן לא צפוי שיהיה מדובר בתופעה רחבה.

הפרקליטות הביעה התנגדות למתן אפשרות לגידול עצמי, בנימוק שהמדיניות גם כיום מקלה, וכי הפרוגטיבה לגיבוש מדיניות פרטנית בנושא נתונה לחטיבת התביעות.

בקולורדו הביעו חלק מהגורמים הממשלתיים עימם שוחח הצוות (דיון מס' 11) ביקורת על אפשרות הגידול, בנימוק שישנו קושי לאכוף את המגבלות הקבועות בחוק. בין היתר, ציינו הגורמים כי גידול ביתי אינו מפוקח ואינו מקבל את אותה תשומת לב מצד רשויות אכיפת החוק כמו ה-dispensaries, ולכן ישנו חשש של זליגת גידולים ביתיים לשוק השחור. בנוסף, מנקודת המבט של בריאות הציבור, המוצרים התעשייתיים כפופים לרגולציה קפדנית, לרבות אחוזי THC, חשיפה לחומרי הדברה וכדומה, באופן שמבטיח כי המוצר הנרכש בשוק החוקי בטיחותי יותר מהגידולים הביתיים.

הדו"ח הקנדי התייחס לסוגיית הגידול.²³⁷ בנושא האפשרות להתיר גידול בבית היו טענות חזקים לשני הצדדים. מצד אחד, המצדדים באיסור גידול טענו שהדבר יגרום סיכונים בריאותיים ובטיחותיים, כגון התקנות חשמליות לא מתאימות הגורמות סיכונים של שריפה, חומרי הדברה ודשנים שלא נבדקו, פריצות וגניבות וכדומה. בנוסף, נשמעו בדיוני הצוות הקנדי טענות כנגד התרת גידול עצמי המבוססים בעיקרם על הנסיון הקיים בגידולים נרחבים (בלתי חוקיים) ברחבי קנדה, בדבר מקומות גידול פולשניים, ללא שליטה, בכמויות מסחריות, המאיימים על הביטחון של השכונות. כמו כן צוינו האתגרים הכרוכים בצורך בפיקוח, ובקלות שבה הגידולים עלולים להגיע לשווקים בלתי חוקיים.

²³⁶ הכוונה היא לקווים גנטיים.

²³⁷ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 3.

חששות אלו עלו גם בביקור שערכו אנשי הצוות הקנדי בקולורדו, שבו גורמי אכיפת חוק תיארו השתלטות של ארגוני פשיעה על שוק הקנאביס. לכן עלתה העדפה מצד אנשי אכיפת החוק לאיסור מוחלט על גידול עצמי.

לעומת זאת, הטיעונים בעד אפשרות גידול ביתי התבססו על ההנחה שהדבר יכול להיעשות באופן אחראי ובטוח. התומכים באפשרות הגידול האישי טענו שברגע שיש רגולציה ויצירת שוק חוקי לקנאביס, הביקוש למוצרים בלתי חוקיים ירד באופן משמעותי, ובעקבות זאת גם הסיכון לניצול לרעה של אפשרות הגידול הביתי לצורך גידול למכירה בשוק השחור. בנוסף טענו התומכים, כי בדומה לאלכוהול, רוב הצרכנים יקנו בשוק החוקי, ורק מעטים יבחרו לגדל בעצמם את הקנאביס שלהם. אלו שיבחרו לגדל יהיו ברובם מבוגרים שומרי חוק, שיגדלו כמות מוגבלת של צמחים באופן בטוח ואחראי לשימוש העצמי, בדומה לנסיבות הקיימות של אלכוהול תוצרת בית. 92% מהמשיבים על סקר בנושא בקנדה תמכו באפשרות של גידול עצמי, בנימוק של עלות, העדפות אישיות, וגישה בקהילות רחוקות וכפריות. רוב הטוענים בעד אפשרות גידול קנאביס הסכימו שנדרשים כללים כמו איסור על ייצור ומכירה של כמויות מסחריות ללא רישיון, ומניעת גישת קטינים.

הצוות הקנדי בדק שיטות משפט המאפשרות גידול של כמויות קטנות ביחד עם אמצעים לצמצום הנזקים הנלווים: אורגון, קולורדו, אלסקה, וושינגטון די.סי.²³⁸

הצוות הקנדי השווה את הנושא לגידול וייצור טבק לשימוש עצמי שהוא חוקי בקנדה, עד 15 קילוגרם סיגרי טבק, כפי שחוקי לייצר יין או בירה ביתיים לשימוש עצמי.

באמצעות מתן גישה חוקית לקנאביס בקנדה ברמה הלאומית, הניח הצוות הקנדי שהביקוש לקנאביס בלתי חוקי יפחת עם הזמן.

כמות קטנה של גידול קנאביס בבית אינה נטול-סיכונים, ובפרט החשיפה של ילדים, ולכן נדרשים אמצעי ביטחון. אמצעים שאומצו במקומות אחרים כוללים מקום שניתן לנעול את הגידול בתוך הבית, גידור ביטחון לגידול מחוץ לבית, ווידוא שלא ניתן לראות את הצמחים מהרחוב או מדירות סמוכות. משרד הבריאות ציין כי יש מגבלות מסוימות לגידול ביתי – כמו חוסר ודאות לעניין ריכוז החומרים הפעילים בתפרחות; חוסר היכרות עם דשנים שיכול להוביל לשימוש במוצרים שאינם בטוחים, בעיקר בהקשר של צריכה באמצעות עישון ובעיקר אם השימוש הוא על ידי אנשים חולים לצרכי טיפול עצמי; סיכון לחשיפה למזהמים ביולוגיים וכימיים; עלויות שלא בהכרח יהיו נמוכות יותר מרכישה של מוצר מסחרי לאור היתרון לגודל והיעילות של גידול מסחרי; וחוסר יכולת לדעת האם הגידול מבוסס זרעים שנרכשו באופן חוקי או לא.

עם הבנת הסיכונים והחסרונות הקשורים בגידול עצמי, ייתכן שאמצעי הביטחון הבאים ייצרו תבנית סבירה למתן אפשרות לגידול כמויות קטנות של קנאביס לשימוש עצמי, וביניהם:

- גבולות ברורים לעניין הכמויות (מקסימום 4 צמחים לדירה, מקסימום גובה 100 סנטימטר).
- איסור מכירה בלתי חוקית

²³⁸ ראו טבלה עם כמויות ומגבלות לגבי מיקום הגידול, שם.

- איסור ייצור תמציות בבית תוך שימוש בכימיקלים ובחומרים נדיפים (volatile solvents).
- קביעת קווים מנחים לוודא שהגידול אינו נראה או נגיש לילדים.
- קביעת רגולציה לחומרי בסיס [לגידול] כמו זרעים, שתילים, וכדומה.

יו"ר הצוות הקנדי שהמליץ בשנת 2016 על אסדרה ולגליזציה, ציינה (דיון מס' 12) כי גם לאחר כניסת החוק הקנדי לתוקף, המאפשר לכל קנדי לגדל עד ארבעה עציצים בביתו,²³⁹ לא נרשמה עלייה ניכרת בהיקף הגידול העצמי של קנאביס. הגם שלא מדובר בגישה במדע מדויק, מספר האנשים הקונים זרעים באופן חוקי למול מספר האנשים הרוכשים קנאביס לשימוש באופן חוקי הוא קטן מאוד. מכאן נראה שכן אנשים רבים מעדיפים לרכוש את הקנאביס ולא לעסוק בגידולו. בנוסף, גידול ביתי נתפס כמלאכת יד, בדומה לייצור יין בוטיק. מדובר בשוק קטן מאוד ונישתי, כמעט בלתי-נראה. יו"ר הוועדה הקנדית הסבירה כי מגדלים אלו אינם מהווים בעיה לרשויות אכיפת החוק, מאחר שמדובר באינני טעם שמתגאים במוצר שהם מייצרים, המשמש אותם עבורם ועבור חבריהם – שימושים המותרים לפי החוק.

היו שתמכו באפשרות גידול עצמי. נציג משרד הבריאות שהיה בין התומכים נימק זאת בכך שאין הבדל בין גידול עצמי של קנאביס למוצרי חקלאות אחרים. עם זאת חשוב לעמדתו לוודא כי הכללים של הגידול המסחרי צריכים לחול גם על הגידול העצמי; וכי קיים מנגנון בקרה שיוודא שלא יתקיים סחר בלתי חוקי, ובקרה מדגמית מסודרת. גישה זו דומה לגישה לשימוש במוצרי מזון, ובכלל זה פירות וירקות: החוק איננו מפריד בין הכללים החלים על מי שמגדל לעצמו לבין מי שמגדל לצורכי מסחר, אך יש אכיפה שבעיקרה מכוונת למסחר, כגון לעניין שאריות חומרי הדברה ומזהמים.

לסיכום חלק זה, המתנגדים ממתן אפשרות לגידול ביתי חוששים שיהיה קושי לאכוף את ההגבלות לגבי הכמויות והתנאים, וכי הדבר עלול להקל על גידול קנאביס לצרכי מסחר בשוק השחור, תוך עקיפת המגבלות הרגולטוריות.

אחרים סברו כי יש מקום להתיר גידול ביתי של כמו קטנה לשימוש עצמי, כדי להקל על מי שמעוניין לצרוך קנאביס מטעמים טיפוליים או לצרכי הנאה, הן במישור של המחיר שיכול להגיע לסכומים גבוהים, והן במישור של זמינות סוג הצמח המועדף והמתאים, שלא תמיד זמין בשוק.

בנוסף, הנחת המוצא היא שאם אנשים מגדלים לשימוש עצמי, הם לא ירצו להזיק לעצמם, ולכן יקפידו על איכות הצמח ותנאי גידולו.

פתרון אפשרי לסוגיית הגידול הביתי יכול להיות בכך שהחקיקה בנושא תסמיך התקנת תקנות שיאפשרו גידול ביתי, בכפוף להגבלות של כמות וסוג החומר, ואולם בחינת התקנת תקנות אלו תיעשה רק בשלב שני לאחר שייצבר ניסיון בהפעלת השוק, ולא בשלב הראשון.

²³⁹ החוק הקנדי, לעיל ה"ש 93, ס' 8(1)(e).

5.7 שאלת ההצדקה להפלה

מדיוני הצוות עולה כי שימוש בקנאביס עלול לגרום לנזקים בריאותיים למשתמשים, ובהם סכנת התמכרות וכן סכנות בריאותיות פיזיות ונפשיות אחרות, לרבות נזקים שעלולים להיות בלתי הפיכים, ובפרט לקטינים. מלבד נזקים למשתמשים, עשויים להיגרם נזקים לאחרים: כשאדם נוהג תחת השפעת קנאביס הוא מסכן את עצמו ואחרים, כאשר נעשה שימוש בקנאביס בציבור או באופן אחר העלול להשפיע על אדם נוסף למשתמש – ובמיוחד קטינים או אנשים שבסיכון להתמכרות, או שימוש על ידי בעלי תפקידים מסוימים שהשימוש עלול להשפיע על תפקודם.

בנוגע לנזקים הנגרמים לאדם עצמו, יתכן כי אלו כשלעצמם לא היו מצדיקים הפללת ההתנהגות, שכן כפי שצינו התערבות של המשפט הפלילי במעשים שנעשים על ידי בגירים מתוך בחירה, במרחב הפרטי, ושאינם מזיקים לאחרים אינה מובנת מאליה.

דיוני הצוות העלו כי הקנאביס כשלעצמו, עבור המשתמש בו, אינו בהכרח בעל השפעות שליליות יותר מאשר אלכוהול, ואף נזקי מוצרי טבק לטווח ארוך הם משמעותיים מאד.

נוכח כל האמור לעיל, בהינתן טיבו של החומר והשפעתו, ובהשוואה לחומרים אחרים המותרים היום לשימוש, לא ברור שקיים ערך מוגן שיצדיק קיומה של עבירה של שימוש עצמי ברשות היחיד.

לגבי הנזקים הנגרמים מהפלה, לעומת הנזק הנגרם מההתנהגות האסורה - טענות רבות הועלו לאורך השנים ובמהלך עבודת הצוות ביחס לנזקים הנגרמים מהפללת השימוש העצמי בקנאביס, בפרט הנזקים שגורם המפגש עם מערכות אכיפת החוק, התיגו וההשלכות הנלוות לכך בין היתר מבחינה תעסוקתית. נוסף על כך, היותו של השימוש בקנאביס אסור חושף את המשתמשים בו לגורמי פשיעה הסוחרים בו, ותורם לרווחיהם ולהגדלת השוק השחור.

יש צורך לפעול לצמצום השימוש בקנאביס בפרט לגבי קטינים וצעירים ולגבי אוכלוסיות פגיעות, לאור הנזקים העלולים להיגרם להם. אולם, נוכח הקושי להצביע על פגיעה חמורה בערך מוגן כאשר השימוש מבוצע בידי בגירים במרחב הפרטי ובלא השפעה על אחרים, נוכח היחס המשפטי לשימוש בחומרים אחרים העלולים להיות מזיקים, ובהינתן ההשפעות המזיקות של קיומו של האיסור הפלילי כאמור לעיל, נשאלת השאלה האם הדרך הנכונה והאפקטיבית לצמצום הנזקים האפשריים כתוצאה מצריכה היא על ידי אכיפה פלילית. שאלה עקרונית שנדונה בישיבות הצוות הייתה האם יש לזנוח את מדיניות ההפלה של צריכה עצמית של הקנאביס ולנקוט בגישה של מזעור נזקי השימוש בו בהיבטים השונים – ובראש ובראשונה בריאות הציבור, וצמצום מעגלי הפשיעה הנובעים ממנו ורווחיהם, תוך נקיטת האמצעים הנדרשים לכך במישורים השונים.

נוכח כל האמור, סברו מרבית חברי הצוות כי הנזק בשימור המצב הקיים, וכן מדיניות של אי הפלה, גדולים מיתרונותיה המוערכים של מדיניות נכונה שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרת השוק.

בהינתן מסקנה זו, יש לבחון האם להסתפק באי הפלה או בלגליזציה הכוללת אסדרת השוק. אי הפלה בלבד, שאינה מלווה בהסדרת שרשרת האספקה, תחזק את השוק השחור, שכן תאפשר צריכה באופן רשמי ללא מקור אספקה. הדבר יותיר רבות מהבעיות הכרוכות בשימוש בקנאביס על כנו. מאידך גיסא, אסדרה ללא גידור עלולה אף היא להוביל להגברת שימוש, לרבות שימוש הגורם להתמכרות ושימוש של צעירים, היא תאפשר שיווק ופרסומת, חשיפה במרחב הציבורי שבו נמצאים

קטינים, צעירים ואנשים המעוניינים להיגמל מהתמכרות, ועוד, ותאפשר לארגוני פשיעה לפעול בתחום באין מפריע.

לפיכך מרבית חברי הוועדה סברו שהמודל הנכון הוא המודל הקנדי, שבו מחד גיסא נקבע היתר של אחזקה ושימוש, וקביעת מודל של אספקה, ומאידך גיסא שורה של אמצעים לגידור, ובכלל זה מגבלות מכירה לצעירים, מגבלות משמעותיות על פירסום ושיווק, איסור על מוצרים הנחזים להיראות מתאימים לילדים או כאלו שניתנים לפתיחה על ידי ילדים, סימונים מתאימים על מוצרים, מתן מידע מפורט לציבור, יישום אסטרטגיות למניעת סיכונים של שימוש בעייתי וכדומה.

6. נושאים הדורשים אסדרה וחיזוק

ככל שיוחלט על אסדרת שוק הקנאביס והפיכתו לחוקי, גם אם כהוראת שעה, יש צורך לקבוע את פרטי אסדרה זו, באופן שייתן מענה מרבי לכלל ההיבטים עליהם עמד הצוות, שעיקרם: בריאות הציבור והרחקת קטינים וצעירים ואוכלוסיות פגיעות נוספות משימוש,²⁴⁰ ומניעת מעורבות גורמי פשיעה בשוק זה, וכן בשים לב לצורך להתחשב בשונות המאפיינת את החברה הישראלית על גווניה ומאפייניה השונים, באופן שהשינוי לא יביא לפגיעה בציבורים שונים. רבים מהנושאים הדורשים אסדרה נדונו במודלים מחו"ל, ובמיוחד במודל הקנדי, שבשל היותו חדש יחסית, הייתה למגבשיו הזדמנות ללמוד ממדינות אחרות שביצעו מהלך של אסדרה. על כן, בעת גיבוש פרטי האסדרה של שוק הקנאביס בישראל, יש מקום ללמוד מההסדרים שנקבעו במודל הקנדי, מהדיונים שנתקיימו עובר ליצירתו של מודל זה, ומאופן יישומו.

נוכח השינוי המשמעותי שיחול ככל שיוחלט על שינוי מדיניות בנוגע להפלת הצריכה של קנאביס, הרי שנדרשת היערכות משמעותית בהיבטים שונים לצורך מתן מענים לשורת החששות שעלו בדיוני הצוות הבין משרדי וניתן להם ביטוי בדו"ח זה. גם הניסיון במדינות בהן הוסדר שוק הקנאביס מלמד שנדרשת היערכות משמעותית במישורים שונים ובפרט במישור ההסברתי, החינוכי, הטיפולי, הרגולטורי והאכיפתי. כך, כפי שנרחיב בעמודים הבאים, נדרשת יצירת מערך של רגולציה, אשר תסדיר את מלוא ההיבטים והשלבים של שוק הקנאביס, החל בגידול, ייבוא וייצוא, עובר לשינוע, עיבוד, אריזה, וכלה בשיווק קמעונאי ומכירה בחנויות.

נדרשת הרחבה של היצע המענים בתחום ההתמכרויות והטיפול הנפשי והרפואי, למקרה שלגליזציה תוביל לעלייה מסוימת בשימוש, וכתוצאה מכך גם לעלייה בשיעור המכורים והנפגעים, כמו גם השקעת משאבים בהסברה נאותה, היערכות של מוסדות החינוך וצוותי ההוראה, ועוד. בקנדה, לדוגמה, הוגשו המלצות הוועדה שדנה בנושא בסוף שנת 2016, וחוק הקנאביס נכנס לתוקף בחודש נובמבר 2018, כדי לאפשר הערכות כאמור. בתקופת הביניים בקנדה, עד כניסת החוק לתוקף, לא נקבעה אי הפללה למרות לחץ ציבורי רב שהופעל על הממשלה, וזאת כדי להימנע מחיזוק השוק השחור.

מוצע כי גם בישראל, ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס, ייכנס ההסדר לתוקף רק לאחר ביצוע מלוא ההכנות הנדרשות על-ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים, מבלי להחיל שינויים כלשהם במדיניות הקיימת במהלך תקופת הביניים ועד כניסת החקיקה לתוקף. זאת, בעיקר למניעת חיזוק השוק השחור, שעלול לשמש מקור אספקה עבור אנשים שכיום אינם צורכים קנאביס, אך יעשו כן ככל שהשימוש יהפוך להיות חוקי, וכן על מנת למנוע בלבול וחוסר בהירות בקרב הציבור באשר למדיניות הנוהגת ונזק נוסף לבריאות הציבור בהיעדר הסברה ומענים טיפוליים וחינוכיים הולמים.

²⁴⁰ ראו בהקשר זה גם המלצות ארגון "אילסם" (החברה הישראלית לרפואה וטיפול בהתמכרויות) "התמכרויות בישראל" גליון מיוחד – קנאביס (2020) <https://ilsam-org.wixsite.com/ilsam0320/copy-of> -לגליזציה-מהלך-מתבקש-או-מהלך.

נוסף, על כד, לאור הצורך להמשיך ולגבש הסדרים רגולציה, וכן נוכח הצורך בזמן היערכות מספיק בתחומים השונים, לרבות הסברה, טיפול, בריאות, הקמת מערך רגולטורי, וצמצום השוק השחור, ככל שהממשלה תחליט לקדם מתווה של לגליזציה, נדרש לעגן את המתווה היישום בהחלטת ממשלה, ובכלל זה גם הנושא התקציבי. חקיקה, ככל שתקודם בזמן הקרוב, תעגן העקרונות והיסודות של המתווה ותעגן את הסמכות הנדרשות לקביעת את ההסמכות הנדרשות לקביעת ההסדרים ותקבע את זמן ההיערכות, הפעולות והתקנות שנדרש שיהיו בתוקף לפני מועד היישום. כמו כן, ככל שיוחלט על אימוץ לגליזציה, מאחר שמדובר במתווה שמשנה באופן מהותי את המדיניות הקיימת בכל הנוגע לצריכה של קנאביס, ונוכח החששות הרבים שהובאו בפני הצוות הבין-משרדי כפי שפורטו בדו"ח זה, מוצע כי החקיקה בנושא תיקבע כהוראת שעה לתקופה של חמש שנים אשר במהלכה תתבצע בדיקה מקיפה של יישום הוראות החוק, השלכותיו ומידת הצלחתו בהשגת יעדיו. ככל שבדיקה זו תצדיק זאת, ייבחנו ויישקלו שינויים בחקיקה בתום תקופת הוראת השעה.

יתרה מכך, לאור השינויים המשמעותיים והדרסטיים שרפורמה בהסדרת שוק הקנאביס בישראל מביאה עמה, שכאמור מחייבים היערכות מיוחדת של כלל המשרדים הנוגעים בדבר, ומאחר שבמסגרת אסדרה כזו ישנו צורך לנקוט בזהירות יתרה על מנת להפיג ככל הניתן את החששות והדאגות שהובעו בפני הצוות הבין משרדי ממהלך כזה, יש לבחון את האפשרות כי ההחלה של חלק מהיבטי האסדרה תהיה מדורגת ותתבצע בשלבים, על מנת לא לפגוע באותם אינטרסים שליוו את הצוות הבין משרדי לאורך הדיונים, ובפרט הרחקת קטינים וצעירים משימוש בקנאביס ושמירה על בריאותם, וצמצום המעורבות של גורמים עברייניים בשוק הקנאביס. כך, לדוגמה, מוצע כי בחינת האפשרות של קביעת מקומות ייעודיים לשימוש בקנאביס במרחב הציבורי, או התרת גידול עצמי של צמחי קנאביס במרחב הפרטי, תיעשה רק בשלב מאוחר יותר, ותישקל רק לאחר שיצטבר ניסיון מספק בשלב הראשון של הסדרת שוק הקנאביס. בהקשר זה חשוב להדגיש שוב, כפי שצוין לא פעם בדו"ח הזה, כי אין להפריז בחשיבות קיומו של מחקר מלווה יסודי ומקיף, שמבוסס על איסוף נתונים מהימן בכל ההיבטים והתחומים, אשר יתחיל פרק זמן מספק עובר לכניסת ההסדר החקיקתי לתוקף, וימשיך כמובן לאחוריו. ללא מחקר כאמור, היכולת של הרשויות לקבל החלטות מושכלות בכל הקשור להסדרת שוק הקנאביס והמדיניות בנוגע לצריכתו, תיפגם קשות. זאת, במיוחד, כאשר תגיע העת לבחינה של הוראת השעה לפני מועד פקיעתה.

לאורך הדו"ח, ובפרק 5 בפרט, עמדנו על המסקנות שנגזרו מהדיונים שהתנהלו בצוות הבין משרדי ומהתשתית העובדתית והמקצועית שהונחה בפניו, בהקשרים שונים, כגון ההסדר לגבי קטינים שימנע את הפלתם והצורך בקביעת גיל מינימלי למכירה ואספקה של קנאביס; האפשרות לשקול התרת גידול ביתי של קנאביס, אך לא בשלב הראשון; עיגון הסדרים מיוחדים למשרתים בגופי הביטחון ובעלי תפקידים אחרים במסגרת הנהלים הפנימיים של הגופים הללו; והצורך במלחמה בשוק השחור וצמצום פעילותו. עוד עמדנו על הצורך במסגרות טיפוליות, לרבות חוץ ביתיות, לטיפול בהתמכרויות ונזקים בריאותיים אחרים הנובעים משימוש בקנאביס; טיפול במצוקות המובילות לשימוש; הסברה, חינוך וכיוצא באלה, תוך הקצאת המשאבים הדרושים, והתייחסות גם לחוסרים הקיימים היום. לפיכך, בפרק זה לא נחזור על המסקנות האמורות, אלא נתייחס בעיקר לנושאים נוספים שדורשים אסדרה, ככל שיוחלט לאמץ מתווה של לגליזציה, שהם נחוצים להוצאה לפועל של שוק הקנאביס. הדו"ח הקנדי כאמור כלל התייחסות לחלק גדול מנושאים אלה, ולפיכך

חשבנו לנכון להביא את עיקרי ההתייחסות. חשוב כי דיון מעמיק בנושאים אלו יתקיים במסגרת צוות המשך, שבו ישתתפו נציגים של משרדי הממשלה והרשויות הנוגעים בדבר, אשר יקבעו את פרטי האסדרה והאחריות ליישומם.

6.1 הקמת רגולטור ממשלתי

ככל שיוחלט על לגליזציה של השימוש בקנאביס בישראל, עולה ההכרח ללוות מהלך זה בהקמת מערך רגולטורי על שוק הקנאביס, שייווצר בדרך של קביעת סטנדרטים, פיקוח ואכיפה. כפי שעולה מן הדו"ח, ההצדקות המרכזיות להתערבות מדינתית באמצעות פיקוח על שוק זה הן: הגנה על קטינים ואוכלוסיות פגיעות; מזעור נזקי שימוש (בטיחות המוצר); צמצום השוק השחור; וצמצום פערי מידע של צרכנים (סימון ואריזה). כמתואר בדו"ח, לגליזציה של קנאביס תוביל למהלך תקדימי של פתיחת שוק, כאשר במדינות אחרות בעולם שערכו רפורמה דומה עדיין לא הצטבר די מידע ונתונים על אודות השלכות המהלך ונזקיו הפוטנציאליים. לפיכך, חברי הצוות הבין-משרדי סברו כי יש לנקוט בעמדה זהירה ולבצע את התהליך עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה לכל הפחות בחמש השנים הראשונות של המהלך. זאת, במטרה למזער את הסיכונים הפוטנציאליים בתנאי חוסר הוודאות הקיימים. לאחר שיצטבר ניסיון מספק בנושא ולאור ממצאי מחקרים שיערכו על השלכות הרפורמה, ניתן ורצוי יהיה לערוך בחינה מחודשת של המשטר הרגולטורי.

כפועל יוצא של מידת הזהירות הנדרשת, עלה הצורך במהלך נלווה מתחייב לגליזציה – למסד מערך רגולטורי אשר יקיים פיקוח הדוק לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של קנאביס. שרשרת הגידול והשיווק של קנאביס עשויה לדרוש, בין היתר, אסדרה של פעילות המפוקחים הבאים: מגדלים, יבואנים ויצואנים (ככל שיוחלט על התרת ייבוא ו/או ייצוא), מטלטלים (שינוע), בתי-אריזות (עיבוד, ייבוש ואריזת המוצר), מפעלים (עיבוד ושילוב עם מוצרים נוספים ואריזה), משווקים קמעונאים וחנויות ממכר.

אשר על כן, ככל שתתקבל החלטה על לגליזציה של השימוש בקנאביס, מוצע להקים צוות המשך אשר יערוך בחינה מעמיקה של המודל הרגולטורי הרצוי על שוק הקנאביס בישראל. במסגרת זו, יש לאפיין את השוק המפוקח (בין היתר את מידת התחרות הרצויה, וסוגי הגופים המפוקחים); להגדיר את הבעיות והאתגרים בשוק המפוקח שייווצר (אגב מיפוי הבעיות השונות לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של קנאביס); בחינת חלופות לאסדרה; וניתוח עלות-תועלת של החלופה הנבחרת. במסגרת תהליך זה יש מקום להיוועץ עם רגולטורים קיימים ולבחון, לאור יכולות הפיקוח והאכיפה הקיימות שלהם בהקשרים דומים, האם וכיצד ניתן להקים את המערך הרגולטורי באופן שיבטיח את הפיקוח והאכיפה ההדוקה הנדרשת. בדרך זו, ניתן יהיה לבחון מהו המבנה הרגולטורי המתאים ביותר לאסדרת שוק הקנאביס בישראל, מהן הטכניקות הרגולטוריות המתאימות ביותר לאסדרתו, וכן להגדיר גורם מתכלל שבפניו ייפרש המנגנון המלא של הסדרת השוק, ויהיה אחראי על תיאום הפעילות והבטחת יישום החוק על-ידי כלל הגורמים המעורבים, בין אם גורם זה יהיה רגולטור ממשלתי חדש שיוקם, גוף שמורכב מנציגי המשרדים השונים, או גורם אחר שייקבע. לצד זאת, צוות ההמשך בנושא אסדרת שוק הקנאביס בישראל יוכל לדון לעומק בשורת הסוגיות הרגולטוריות הספציפיות שמתעוררות בתחום זה, ובהן אופן אסדרת הגידול הביתי, הגידול המסחרי, אריזה, עיבוד, שיווק וממכר. הצוות הבין-משרדי דן באופן ראשוני בחלק מסוגיות אלו, ומסקנותיו ביחס

לעקרונות מנחים ליצירת הסטנדרטים בעניינם מוצגים במסגרת פרק זה. כמו כן, ולצורך הבטחת הפיקוח והאכיפה ההדוקה הנדרשת כאמור, יש לאפיין ולהגדיר את הרגולציות שהפרתן עלולה לגרום סנקציה שתושט על המפר, ולקבוע הסנקציה הראויה במקרים כאלה.

6.2 הגבלת כמות סם להחזקה לשימוש עצמי

לפי הדו"ח הקנדי, תחת מערכת רגולטורית, בגירים הבוחרים להשתמש בקנאביס צריכים להיות מסוגלים להחזיקו לטובת שימוש אחראי. חלק מהאנשים מחזיקים כמות גדולה לשימוש עצמי, ואילו אצל חלק הכמויות הגדולות מהוות אינדיקציה לכוונת סחר. ההחלטה לגבי הגבלת כמות הסם להחזקה לשימוש עצמי הייתה נושא מרכזי בדיוני צוות המשימה הקנדי.

אנשי אכיפת חוק רבים צידדו בקביעת הגבלה כאמור, בטענה שהגבלה כזו תשמש כלי לזיהוי, חקירה ואישום נגד אנשים המעורבים בפעילות שאינה חוקית. טיעון זה מקבל חיזוק מכך ששיטות משפט אחרות שהפכו קנאביס לחוקי קבעו הגבלה על הכמות המותרת להחזקה לשימוש עצמי. אחרים סברו שרף לשימוש עצמי אינו נחוץ. הם טענו שאין רף החזקה לאלכוהול וטבק, ושרף כזה אינו מעשי לאכיפה.

הדו"ח הקנדי בחן את מגבלות הכמויות והתנאים לשימוש בקנאביס לצרכים שאינם רפואיים במערכות משפט שהפכו את הקנאביס לחוקי, שחלקן (כמו וושינגטון) הבחינו בין סוגי תצורה.²⁴¹ בסופו של דבר, נקבעה בחוק הקנדי הגבלה של החזקת עד 30 גרם של צמח יבש לשימוש אישי במרחב הציבורי.²⁴² הכמות המותרת להחזקה לשימוש במרחב הפרטי לא הוגבלה בחוק הקנדי.

שאלת הכמות המותרת להחזקה לשימוש אישי נדונה בצוות הבין-משרדי תוך בחינת ההסדרים הקיימים במדינות זרות, ובפרט בחוק הקנדי כאמור לעיל. חלק מחברי הצוות טענו כי יש יתרונות להשאיר את הגבלת הרף הקבוע היום לשימוש עצמי בפקודת הסמים המסוכנים - 15 גרם, ואילו אחרים סברו שיש מקום לשקול זאת מחדש ולקבוע רף מתאים – גבוה יותר (כפי שנקבע בחלק מהמדינות, למשל בקנדה – 30 גרם) או נמוך יותר (כגון 10 גרם). בהקשר זה, יצוין כי חלק מחברי הצוות סברו שהרף הקבוע לשימוש עצמי בהצעת ח"כ השכל – כמות של עד 50 גרם – הוא גבוה מידי, וכלל חברי הצוות הסכימו כי תידרש רגולציה שונה וקביעת רף הגבלה שונה לתצורות שונות של קנאביס (שמנים, תמציות וכדומה), בדומה לרגולציה הקבועה בקנדה.²⁴³ כמו כן, חברי הצוות סברו כי יש לבחון את האפשרות שיותר לקטינים להחזיק כמות קטנה יותר מזו שתותר לבגירים לטובת שימוש אישי, בדומה לקבוע בחוק הקנדי.²⁴⁴ בנוסף חברי הצוות העלו את האפשרות כי ניתן לקבוע סנקציות מדורגות על הפרות של הכמות שתקבע בחוק להחזקה לשימוש אישי (חריגה קטנה מהכמות לשימוש עצמי תהווה עבירת קנס, חריגה של כמות גדולה יותר תהווה הנחה של סחר ותגרום העמדה לדין).

²⁴¹ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4.

²⁴² החוק הקנדי, לעיל ה"ש 93, ס' 8(1)(a).

²⁴³ ראו הרחבה בנושא באתר ממשלת קנדה: <https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medications/cannabis/resources/regulations-edible-cannabis-extracts-topicals.html>

²⁴⁴ החוק הקנדי, לעיל ה"ש 93, ס' 8(1)(c).

חברי הצוות סברו שסוגיית ההגבלה על כמות אישית לשימוש אישי דורשת הסמכה לרגולציה, שבמסגרתה תידונה האפשרויות השונות שלעיל, ותיקבע הכמות המותרת להחזקה. באשר לשאלה האם יש להגביל את כמות ההחזקה הן במרחב הציבורי והן במרחב הפרטי, בשונה מהמצב בקנדה, חברי הצוות הביעו נכונות להשאיר את ההחלטה בנושא לדיון המשך.

6.3 רגולציה על גידול וייצור הקנאביס

6.3.1 רגולציה לגבי גידול וייצור בדו"ח הקנדי

לפי הדו"ח הקנדי, הייתה בצוות המשימה הקנדי תמיכה בהותרת הייצור בסקטור הפרטי. עם זאת, היו ארגונים שסברו שמונופול ממשלתי עדיף כדי לפקח על השימוש ועל המחירים, למזער את הפרסום וכדומה.²⁴⁵

גם בדיוני הצוות הבין-משרדי, תמכו חברי הצוות בכך שהייצור יותר בסקטור הפרטי, אולם הדגישו כי פעילות זו תבוצע תחת פיקוח הדוק של המדינה. שאלת הייבוא (במקום או במקביל לגידול ולייצור בידי גורמים מקומיים) נותרה בצריך עיון ותיבחן בהמשך.

6.3.2 רגולציה לגבי ריכוז החומר הפסיכו-אקטיבי (THC)

חלק מהחששות שהוצגו בפני צוות המשימה הקנדי נבעו מצריכת מוצרי קנאביס עם רמות גבוהות של THC. למרות מחקרים המראים שהמשתמש הטיפוסי אינו זקוק לכמויות גבוהות של THC כדי לחוות את האפקט הפסיכו-אקטיבי של הקנאביס, הדרישה והזמינות של מוצרים עם ריכוזים גבוהים קיימת במקומות שהפכו קנאביס לחוקי.

הדו"ח הקנדי מציין כי במהלך הדיונים נשמעה תמיכה בהגבלת שיעור ה-THC במוצרי קנאביס מתוך הנחה שקיים סיכון גבוה יותר למשתמש בשל ריכוזים גבוהים של THC.²⁴⁶ לעומת זאת, הטיעון נגד הגבלת ריכוז ה-THC במוצרי קנאביס במהלך דיוני צוות המשימה הקנדי היה, שבהעדר מידע מספיק כל קביעה תהיה שרירותית. מדינות וושינגטון וקולורדו לא קבעו מגבלות כאלו, ונטען כי המעוניינים בכך עלולים לפנות לשוק השחור. בהקשר זה, צוות המשימה הקנדי העלה מספר הצעות, ובהן: לכלול התווייה מפורטת לגבי רמות THC, לחנך צרכנים בדבר נזקים אפשריים וקווים מנחים להפחתת סיכון, לתמחר גבוה יותר מוצרים עם ריכוז THC גבוה וכן לקבוע גיל מינימום גבוה יותר – 25 – למוצרים עם ריכוז גבוה.

6.3.3 רגולציה לגבי תצורות הקנאביס

הדו"ח הקנדי התייחס לנושא התצורות וציין כי את מגוון התצורות האפשרויות של קנאביס כולל שמנים, משחות, תמציות, קרמים, משקאות ועוד.²⁴⁷ הדו"ח לוקח בחשבון כשיקול כי יתקיים שוק שחור לגבי המוצרים שלא יותרו. הדו"ח למד מהניסיון של המדינות וושינגטון וקולורדו בארצות

²⁴⁵ עוד לגבי הרגולציה בנושא ראו הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 3.

²⁴⁶ שם.

²⁴⁷ שם, בפרק 2.

הברית שלא הסדירו את המוצרים האכילים בתחילת הלגליזציה, דבר שהוביל לתוצאות לא מכוונות בתחום בריאות הציבור. הלקחים שהופקו מהניסיון של וושינגטון וקולורדו בהקשר של מוצרים אכילים כפי שפורטו בדו"ח הקנדי, הם כאמור:

- מוצרי קנאביס אכילים כמו עוגיות, שוקולד וכדומה, אטרקטיביים למשתמשים חדשים, ולאילו שאינם רוצים לעשן. האיסור בקולורדו על עישון בציבור גרם לעלייה בשוק המוצרים האכילים.

- הקפדה על רמות THC לפי מנה – קל יותר לשלוט ברמות ה-THC לגבי מוצרים הנצרכים בעישון או באידוי, בהשוואה למוצרים אכילים, שכן בדרך של אכילה לוקח ל-THC מספר שעות להגיע להשפעה מלאה. בקולורדו הדבר גרם לעתים לצריכת יתר של כמויות. אמנם מנת יתר של קנאביס אינה קטלנית, אבל יש בה סיכון לגרימת חרדה חמורה, בחילה, הקאות, אפיזודה פסיכוטית ואף אבדן הכרה. שליטה בכמות ה-THC או בקנבינואידים אחרים במוצר, חשובה כדי למנוע מצבים כאלה.

- יש לוודא שמוצרי קנאביס אכילים מובדלים באופן ברור ממזון אחר, בהיותם גורמי סיכון ובפרט לילדים. במדינות וושינגטון וקולורדו הייתה עליה בקריאות לקווי חירום של מרכזי הרעלה מאז הלגליזציה של הקנאביס.

שיעור ניכר מהמקרים של חשיפה לקנאביס של ילדים מתחת לגיל 6 אשר דווחו למערכת הלאומית לנתוני הרעלות בארצות הברית בשנים 2000-2013, נחשפו בדרך של אכילה, ובעקבות זאת נקבעה רגולציה בנושא (לרבות תוויות ברורות, אריזות המונעות גישת ילדים ועוד).²⁴⁸

בעקבות הלקחים ממדינות וושינגטון וקולורדו, יישום החוק הקנדי אכן פוצל לשני שלבים: תחילה, החוק נכנס לתוקף בחודש אוקטובר 2018 לצד תקנות הקנאביס, המגדירות מספר מוצרי קנאביס המותרים לשימוש במסגרת המגבלות הקבועות בחוק, בהם קנאביס יבש, שמן קנאביס, עציצים וזרעים;²⁴⁹ כשנה לאחר מכן, בחודש אוקטובר 2019, נכנסו לתוקף תקנות מוצרי הקנאביס למאכל, תמציות ואחרים, המתירות במסגרת המגבלות המוטלות בחוק שימוש במוצרי קנאביס המיועדים לאכילה, בתמציות ובמוצרים אחרים, כגון מוצרים לשימוש על העור, השיער והציפורניים.²⁵⁰ גורמים ממשלתיים בקנדה (דיון מס' 14) הבהירו כי ההחלטה על פיצול החוק לשני שלבי יישום נולדה על רקע שיחות עם מדינות בארצות הברית, שצינו את סוגיית מוצרי הקנאביס למאכל כנקודת תורפה, בשל הסיבות שפורטו לעיל. פער של שנה ביישום החוק ביחס למוצרים אלו, אפשר לקנדה לתכנן סדרה של בקורות רגולטוריות אשר ייתנו מענה לסיכונים הקיימים במוצרים אלו, לרבות לעסוק בחינוך ובמודעות הציבור לסיכונים הכרוכים בשימוש בהם ולצורך במיתונם.

²⁴⁸ לפרטי הדיון בנושא הרגולציה הנדרשת ראו שם.

²⁴⁹ Cannabis Regulations (SOR/2018-144). ראו: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-144/>.

²⁵⁰ Regulations Amending the Cannabis Regulations (New Classes of Cannabis), ראו: <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2019/2019-06-26/html/sor-dors206-eng.html>.

6.4 מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור

בדו"ח הקנדי צוין כי שיקול חשוב ברגולציית שוק הקנאביס היא איך והיכן יכולים משתמשים בגירים להשתמש באופן אחראי בקנאביס, מבלי להשפיע על בריאותם ושלומם של אחרים.

באופן מסורתי קנאביס נצרך בעישון. בפני הצוות הקנדי נשמעו חששות מהמטרד שיוצר שימוש במרחב הציבורי ועישון פסיבי (כפוי). לכן, נדרשים כללים המגבילים את מקום השימוש בקנאביס, בדומה להגבלות על עישון טבק. צוות המשימה הקנדי הכיר בכך שעישון פסיבי הוא סיכון בריאותי. בנוסף, צוות המשימה הקנדי הביע חשש שעישון או אידוי קנאביס במרחב הציבורי ייצור רה-נורמליזציה של שימוש בטבק ויאייץ את ההתקדמות בהפחתת שיעורי השימוש בטבק. בהקשר זה, נדונה האפשרות של תחמת מקומות ייעודיים לשימוש בקנאביס, אך זו לבסוף לא עוגנה בחוק הקנדי, והוא אוסר על שימוש בקנאביס במקומות ציבוריים ככלל.²⁵¹

גם בדיוני הצוות הבין-משרדי, אחת השאלות המרכזיות שעלתה הייתה אם יש להגביל את השימוש בקנאביס למרחב הפרטי, או שמא יש לאפשר שימוש מוגבל במרחב הציבורי, תוך אימוץ הגבלות, בדומה לאלו המעוגנות בחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983. כן עלתה האפשרות לקבוע במרחב הציבורי מקומות ייעודיים לשימוש, לטובת אנשים שאינם יכולים להשתמש בקנאביס במרחב פרטי או שמעדיפים לא לעשות זאת מחמת נוכחות קטינים בבית או מסיבות אחרות. ככל שתיבחר האפשרות לקבוע מקומות ייעודיים, ניתן יהיה להתנות זאת באישור הרשות המקומית, כדי שלא לכפות קיומם על יישובים שמרבית תושביהם אינם מעוניינים בכך.

הנימוק המרכזי לאיסור גורף על שימוש בקנאביס במרחבים הציבוריים הוא שמדובר בהסדר חדש שיש צורך לבחון את תוצאותיו, וכי גם אם מאפשרים לאנשים להשתמש בקנאביס בביתם, רבים עדיין אינם מעוניינים להיחשף לקנאביס או לחשוף את ילדיהם אליו. היתר לשימוש בקנאביס במקומות ציבוריים יחשוף את אותם אנשים לעישון פסיבי ולחומר עצמו, וייתכן כי הם יאלצו להימנע משהיה במקומות ציבוריים בשל כך. מנגד, היו חברי צוות שטענו שמדובר בגזירה שהציבור לא יוכל לעמוד בה, וכי כבר כיום יש אזורים שבהם קיים שימוש נרחב בקנאביס במקומות ציבוריים.

מכל מקום, חברי הצוות סברו ככלל כי על האיסורים הקבועים בחוק למניעת עישון במקומות ציבוריים לחול, לכל הפחות, גם על עישון קנאביס. מעבר לכך, עלתה הצעה להסמיך את הרשויות המקומיות לקבוע איסורים גורפים יותר בקשר לקנאביס, לרבות איסור כולל על שימוש במקום ציבורי שקנסות בצדו. מנגד, עלה החשש שמתן שיקול דעת רחב מידי לרשות המקומית עלול ליצור פערים בין רשויות, ובמיוחד בין מקומות הקרובים אחד לשני מבחינה גיאוגרפית. בנוסף, חלק מחברי הצוות הביעו חשש מייחוד מקומות לעישון קנאביס, שעלולים להוות מוקד משיכה לצעירים ולהעלות את השימוש בקרבם. הנושא טעון ליבון נוסף בהמשך.

²⁵¹ החוק הקנדי, ס' 8(1)(a) ו-8(1)(d); וראו הגדרת "מקום ציבורי" בס' 2:

"*public place* includes any place to which the public has access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view. (*lieu public*)."

6.5 מכירה ושיווק של קנאביס, לרבות הכשרה/הדרכה של העוסקים במכירה ושיווק

6.5.1 מכירה ושיווק על-ידי גורמים פרטיים למול גורמים ממשלתיים ושאלת נחיצות פיקוח המחירים בשוק

בדו"ח הקנדי צוין, שבמערכת מפוקחת תהיה לצרכנים גישה לקנאביס בדרך בטוחה שתצמצם את פוטנציאל הסיכונים לצרכנים ולקהילות, ואת המעורבות של שוק בלתי חוקי. גורמי הממשל בקנדה ציינו (דיון מס' 11,12 ו-14) כי מכירת הקנאביס מתבצעת באמצעות חנויות פרטיות או ממשלתיות (Crown or Private dispensaries), וכי לכל פרובינציה בה הן פועלות סמכויות פיקוח ואכיפה על אלו.

גם בפני הצוות הוצגה האפשרות כי המכירה לצרכנים תתבצע על-ידי גורם ממשלתי או פרטי מפוקח, כמקובל במרבית המדינות שבהן יש לגליזציה של קנאביס. חברי הצוות תמכו בכך שהמכירה תהיה בידיים פרטיות, בכפוף לקבל רישיון, שיפעלו תחת פיקוח הדוק של המדינה. התנאים למכירה ורישוי יפורטו בהמשך בתקנות, ויהיה צורך לבחון את הדרישות בהן יתבקשו לעמוד גורמי המכירה והמוכרים עצמם, כגון העדר רישום פלילי ובדיקת רקע באמצעות מודיעין או מידע משטרתית. כמו כן יהיה צורך לבחון כיצד ניתן להבטיח שהמחיר לצרכן יהיה מחיר סביר שלא יעודד קניה בשוק השחור, לקבוע תנאים ורגולציה לגבי הגידול לצרכים מסחריים הכשרות נדרשות, ותנאים נוספים.

לאור האמור לעיל, מתעוררת גם שאלת הנחיצות של פיקוח המחירים בשוק. לפי הדו"ח הקנדי,²⁵² מיסוי ומחיר יכולים לשמש ככלי להפחתת שימוש בקנאביס. עם זאת, צעדים שגויים עלולים להביא לתוצאות לא רצויות – מחירים נמוכים מדי יעלו את הביקוש, ואילו מחירים גבוהים מדי עלולים להפנות צרכנים לשוק הבלתי חוקי. כלים אפשריים לפיקוח על המחירים, לפי הדו"ח הקנדי, הם מחירים קבועים, מחירי מינימום/מקסימום, הטלת מסים על קניה ומכירה והגבלות על כמויות ייצור או מספר בעלי רישיונות הייצור.²⁵³

הניסיון בווינגטון הראה שמיסוי גבוה מדי מגדיל את הפנייה לשוק השחור, בעוד שהורדת יתר של מחירים עלולה לעודד משתמשים חדשים, בפרט צעירים.

צוות המשימה הקנדי הגיע למסקנה שיש צורך לקבוע מחיר מינימום או מיסוי המבוסס על רמות הריכוז, באופן אחיד במדינה, והיו שהציעו מסים גבוהים יותר לתיירים, להקים ועדה שתבחן ותמליץ בנושא למחירים, וביצוע ניתוח כלכלי להערכת השפעת המחירים וההיצע על דפוסי הצריכה.

הצוות הבין-משרדי דן בנושא והשאיר את שאלת פיקוח המחירים בצריך עיון. בהתייעצות עם גורמי מקצוע במשרד המשפטים, עלה הצורך להיזהר מפני אימוץ הפרקטיקה של פיקוח מחירים כדרך

²⁵² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

²⁵³ שם.

להבטיח מחיר תחרותי לשוק השחור. לגישתם, פיקוח עלול דווקא להביא לעלייה במחירים, וכי ברירת המחדל צריכה להיות שוק תחרותי.

בנוסף, הוצעו דרכים למנוע זליגה לשוק השחור ומכירה שלא כדין, לרבות צמצום מספר העוסקים. בנוסף עלתה השאלה האם אין מקום לתעל פעילותם של חלק מהאנשים העוסקים בנושא באופן בלתי חוקי לעיסוק חוקי, אך הנושא ידרוש המשך דיון.

6.5.2 הכשרת העוסקים במכירה ושיווק

בדו"ח הקנדי מומלץ על ביצוע הכשרה פורמאלית לצוותי המכירה של קנאביס. הדו"ח מציין את הצורך בהכשרה פורמלית שתכלול נושאים כאמור:

- מידע בדבר שימוש אחראי, ומידע מדויק על חומרים ומוצרים השונים, לרבות נזקים פוטנציאליים ובכלל זה נזקי שימוש יתר.
- אכיפת הגבלות גיל מינימום של מכירה ומניעת גישת קטינים.
- מניעת צריכת יתר באמצעות מידע לצרכנים על שימוש אחראי ומניעת מכירת יתר לאדם.
- הצורך ביידוע הרוכשים בדבר הסיכונים של שימוש משותף של קנאביס עם אלכוהול וכדומה.
- מתן מידע לתיירים על זכויות וחובות ובפרט האזהרה שלא לנסות לעבור גבולות בינלאומיים עם קנאביס.
- בחינת אמצעי אבטחה למכירה מקוונת.²⁵⁴

6.5.3 רישום פרטי הלקוח במכירה

חברי הצוות הבין-משרדי דנו בשאלה אם יש מקום להתנות קניית קנאביס ברישום שמי, כדי שניתן יהיה למנוע רכישות בכמויות גדולות העלולות לשמש לסחר ולאספקה לקטינים, וכן כדי לזהות מקרים שבהם עולה חשש לקיומה של התמכרות (למשל אנשים שיקנו במספר חנויות בזו אחר זו את הכמות המוגבלת), ולהפנותם לטיפול. מנגד, עלה החשש שרישום ירתיע אנשים מרכישה בשוק החוקי, בפרט במקרים שבהם קיים לחץ חברתי או משפחתי להימנע משימוש, ויסיט אותם לפנות לרכוש בשוק השחור. כמו כן, הקמת מאגר רישום כזה עלולה להעלות טענות משמעותיות בדבר הפרה של הזכות לפרטיות. לפיכך מרבית חברי הצוות סברו שיש להסתפק בהצגת תעודת זהות או תעודה מזהה אחרת; וכן כי ניתן יהיה לאסוף מידע לא שמי לגבי הרגלי קנייה (גילי רכישה ושעות, למשל), לצרכי בחינת ההסדר והצורך בהתאמות ובתיקונים, בכפוף לגיבוש רגולציה מתאימה לרכישה באמצעים דיגיטליים.

²⁵⁴ שם, בפרק 3.

6.5.4 מכירה לתיירים

בדיוני הצוות הבין-משרדי נדונה השאלה אם יש לקבוע הגבלות על רכישה בידי תיירים כדי למנוע תיירות קנאביס העלולה להביא עמה תופעות שליליות. מרבית חברי הצוות סברו כי אין מקום, לפחות בשלב הראשון, להטלת הגבלות על תיירים. זאת, בפרט, נוכח העובדה שתיירות לישראל, בניגוד לאירופה, דורשת השקעת משאבים כלכליים רבים יותר, כגון עלויות כרטיס טיסה, ולכן סביר להניח שלא יהיה מדובר בתופעה נרחבת. שנית, עלתה הטענה כי ישנם קשיי אכיפה ביחס לתיירים, למשל בתחום אכיפת דו"חות תנועה. בנוסף, עלתה האפשרות להזהיר במקומות המכירה את הרוכשים (תיירים ותושבים מקומיים) מפני החשיפה לדין פלילי הכרוכה בהוצאת קנאביס מישראל שלא כדין. זאת כדי למנוע תופעות כמו זו הקיימת לגבי עלי גת, שבה אנשים משדלים צעירים להבריח עבורם עלי גת לחו"ל וגורמים לחשיפתם לדין הפלילי במדינות זרות.

6.5.5 מיקום החנויות

הדו"ח הקנדי המליץ לפקח על מיקום של חנויות המכירה, בין היתר באמצעות איסור על מיקום ליד בתי ספר, מרכזים קהילתיים וציבוריים אחרים.²⁵⁵ גם בדיוני הצוות הבין-משרדי עלה הצורך להרחיק חנויות ממקומות הנגישים לקטינים ולאנשים צעירים, כגון סמיכות למוסדות חינוך, מרכזי ערים וכיוצא באלה. מנגד היו חברי צוות שטענו שמגבלות יתר יעודדו פניות לשוק השחור, וכי בבתי-מרקחת יש כבר כיום רגולציה משמעותית בשל מכירת תרופות חזקות, ומדובר במוסדות עם אמינות ויציבות.

6.5.6 מניעת מכירה משותפת של אלכוהול, קנאביס וטבק למניעת שימוש מעורב והקמת חנויות ייעודיות

הדו"ח הקנדי קבע כי לשימוש מעורב של קנאביס עם אלכוהול יש השלכות שליליות על בריאות הציבור, במיוחד על נהיגה תחת השפעה, שכן הוא מעלה באופן משמעותי את רמות ה-THC בדם. מכירה של אלכוהול וקנאביס באותו מקום עלולה לעודד שימוש מעורב ולכן יש למנוע אותה.²⁵⁶

באופן דומה, שימוש מעורב של קנאביס ומוצרי טבק עלול לסכל את ההתקדמות שהושגה בעשורים האחרונים בהפחתת עישון. לפי ה- Canadian Community Health Survey, שיעור עישון הטבק בקרב משתמשי קנאביס הוא יותר מכפול מאשר אלו שאינם משתמשים בקנאביס. הדבר מביא לחשש שהגברת השימוש בקנאביס או מכירתו ביחד עם טבק עלולים להוביל לעלייה בשימוש בטבק ותלות בניקוטין.

בשנת 2015, 80% מהקנדים צרכו אלכוהול. ב-2013, יותר מ-7.4 מיליון קנדים שתו עד כדי סיכון של נזק מידי או השפעות בריאות כרוניות. תחלואה קשורה לטבק אחראית ל-379 מקרי המוות בקנדה בכל שנה, ומובילה להוצאות בריאות ישירות של 4.4 מיליארד דולר.

לאור זאת, צוות המשימה הקנדי תמך באיסור של מכירת קנאביס במקום שבו מוכרים אלכוהול או טבק, לאור הסיכונים המוגברים שבצריכה מעורבת לבריאות הציבור ובטחונו, במיוחד בהקשר

²⁵⁵ שם.

²⁵⁶ שם, בפרק 2.

של נהיגה, וסבר כי על הממשלה לעשות כל שהיא יכולה למנוע זאת. הדו"ח הקנדי מציין אמנם שיש מיעוט מחקר בנוגע לקשר שבין מכירה משותפת לבין שימוש מעורב, ואולם גישה זהירה, ביחד עם דוגמה של ממשלות אחרות, תומכת בהפחתת הסיכונים האפשריים על-ידי איסור של מכירה משותפת.

בהקשר זה, הצוות הבין-משרדי סבר כי יש לשקול את מכירת מוצרי הקנאביס בחנויות ייעודיות, תחת ההנחה שאמנם כך הומלץ על-ידי הגורמים בקנדה, אך יש צורך בהמשך דיון בנושא במסגרת קביעת פרטי הרגולציה הרלוונטיים, על מנת להבטיח הכשרה נאותה של העובדים בחנויות אלו ומניעת החשש שמא חנויות אלו יאמצו טכניקות שיווק אטרקטיביות וימשכו אנשים צעירים לרכישה ושימוש בקנאביס. בנוסף עלתה הסתייגות ממכירה בבת-מרקחת, במטרה ליצור הבחנה ברורה בין קנאביס לצרכי פנאי לקנאביס רפואי.

6.5.7 הפצה ומשלוחים

בצוות המשימה הקנדי הייתה תמיכה רחבה ביצירת מונופול ממשלתי להפצה סיטונאית, שהוכח כאפקטיבי בהקשר של אלכוהול כאמצעי ליצירת אחידות ופיקוח. בדיוני הצוות הבין-משרדי, התמקד הצוות בפרספקטיבת המשלוחים בהקשר של הפצה. בעניין זה, חברי הצוות סברו כי נכון שגורמי מכירה מורשים יציעו ללקוחות גם שירותי משלוחים כדי להילחם בשירותים של השוק השחור; זו תהיה הדרך להחליף צרכים שקיימים היום בשוק.

6.5.8 אריזת מוצרים

לאור הניסיון שנלמד ממדינות אחרות, חברי הצוות הבין-משרדי הסכימו שנדרשת רגולציה שתמנע אריזות העלולות להיות אטרקטיביות לילדים, ומוצרים שיהיו דומים בחיצוניותם לממתקים ויגרמו לטעויות בצריכה ולהרעלות, בפרט בקרב קטינים (כפי שקורה לעתים לגבי תרופות ומוצרים אחרים). ניתן להתבסס, בין היתר, על כללים שנקבעו במסגרת החקיקה בתחום השיווק והפרסום של מוצרי עישון.²⁵⁷ כמו כן נדרשת רגולציה בנושא פירוט החומרים הפעילים, אזהרות על אודות סיכונים אפשריים, בדומה לסיגריות, ומידע על שירותים המעניקים סיוע וטיפול בהתמכרויות.

6.5.9 איסור פרסום קנאביס ומוצרים

בנושא זה, הוצע כבסיס להסתמך על הוראות חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, ולהתאימן בשינויים המחויבים לקנביס ומוצרים. כך למשל, הודגש כי יש להוסיף על הוראות החוק הקיים גם הוראה האוסרת פרסום בעיתונות הכתובה. כמו כן, צוין על-ידי כלל חברי הצוות כי יש לחשוב כיצד ניתן למנוע פרסום ברשתות החברתיות. כדוגמה למודל פרסום, הוזכרה הדרך הנוהגת בקנדה, במסגרתה פרסום המוצרים נעשה אך ורק באתר האינטרנט של החברה הממשלתית אשר אחראית על מכירת הקנביס ומוצרים. פרסום זה הינו פרסום אינפורמטיבי בלבד, המציין את מיקומן הגאוגרפי של החנויות למכר, ואת דרכי ההתקשרות שלהן. כלל חברי הצוות הסכימו כי לצד פרסום אינפורמטיבי באתרי האינטרנט המיועדים לכך, יש

²⁵⁷ חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983.

לקבוע רגולציה לעניין הנגשת אינפורמציה נדרשת לגבי הסיכונים הכרוכים בשימוש בקנאביס
ובמוצריו, ולגבי מקומות בהם ניתן לקבל עזרה טיפולית.

7. עיקרי המלצות הצוות

7.1 מודל חקיקתי – אי הפללה, לגליזציה ואסדרה או השארת המצב על כנו

בין חברי הצוות היו מי שהסתייגו משינוי חקיקתי, או העדיפו להתאים את המודל הקיים למודל הפורטוגלי לפחות בעת הנוכחית. ראשית, הנימוק המרכזי להסתייגות זו נעוץ בחשש שמא שינוי חקיקתי יביא לעלייה במספר המשתמשים בקנאביס, על כל הכרוך בכך מבחינת סיכונים בריאותיים, במיוחד לצעירים, התמכרויות, עלייה במספר תאונות דרכים, וכיוצא באלו תוצאות לא רצויות. חשש זה נובע, בין היתר, מהערכה שרבים, ובהם קטינים, נמנעים כעת משימוש בקנאביס נוכח האיסור לצרוך אותו. החוששים משינוי כאמור ציינו את העובדה שלא חלף מספיק זמן מאז כניסת הוראת השעה מ-2018 לתוקף (אפריל 2019), ולכן עדיין לא ניתן להסיק מסקנות מיישומו ולאמוד את מידת השפעתו, מה גם שיישומו לא לווה במעטפת החינוך, ההסברה, ותכניות הטיפול והמניעה. כן הודגש שהזמן שהוקצב לדיוני הצוות היה קצר מאוד, ולא הספיק לקיום התבוננות מעמיקה בשינוי המוצע ולחשיבה יסודית שתהווה בסיס מספיק לביצוע רפורמה מהפכנית. החשש היה כי נקיטת צעדים חפוזים, ללא בחינת צעדים שכבר ננקטו, יובילו לסיכון הציבור, ובפרט קטינים וצעירים. כמו כן, את המודל הקיים כיום צריך היה ללוות בהסברה, בחינוך, במחקר ובאיסוף נתונים, וכל עוד הדבר לא נעשה, אין לקחת סיכונים בקידום רפורמות מהירות, וזאת בשל האחריות ליצירת סביבה בטוחה לילדים ולנוער. כן סברו המסתייגים כי מסקירת המצב במדינות אחרות בעולם ניתן לראות כי הפשיעה ממשיכה להתקיים גם לאחר שינוי המדיניות בנוגע לצריכת הקנאביס, השוק השחור ממשיך לפעול במדינות אלו, ואין להניח שיעלם. כמו כן, לגישת המסתייגים משינוי החקיקה הקיימת, איסור עישון במקומות ציבוריים לא יפתור את בעיית החשיפה של הציבור וקטינים בפרט לעישון קנאביס, בהיותו קשה לאכיפה.

לעומת זאת, עיקרי הנימוקים שבבסיס התמיכה בשינוי המדיניות היו כדלקמן:

- יש צורך להכיר במציאות שבה יש שימוש מרובה בקנאביס באוכלוסייה הישראלית, והמשך המצב הקיים משמעו שימור המצב שבו ציבור גדול נחשב לעובר חוק, כאשר מדיניות ההפללה אינה מביאה לצמצום היקפי השימוש. בהתאם לכך, יודגש כי תנאי הכרחי לקביעת עבירה הוא זיהוי פגיעה בערך חברתי חשוב עליו נועד האיסור הפלילי להגן. אין ספק שהזכות לחיים ולבריאות – עליה באים האיסורים הנוגעים לסמים להגן – היא ערך חשוב, עם זאת המשפט נמנע ככלל מלהתערב בהתנהגויות של בגירים מתוך בחירה, שעשויות לפגוע בערכים אלו, אך נעשות ברשות הפרט ובהסכמתו ללא פגיעה באחרים, אלא במקרי קיצון. לפיכך יש מקום לבחון את טיבו ומידתו של הנזק, את היכולת למנוע אותו בדרכים נוספות, וכן יש לבדוק כיצד האיסור הפלילי משתלב במארג החקיקה ועולה בקנה אחד עם היחס להתנהגויות דומות;
- הפללת התנהגות רווחת אינה בריאה לחברה, ופוגעת הן בציבור והן בהתייחסות לשלטון החוק. הנזק שנגרם כתוצאה מהפער בין החקיקה לבין המציאות הוא רב;

- בהעדר אסדרת שוק הקנאביס, המשתמשים ממשיכים להיחשף לגורמי פגיעה הסותרים בקנאביס, המדינה מאפשרת בפועל לאנשים לקנות חומר באיכות שעלולה לגרום לנזקים בריאותיים, וארגוני פגיעה עומדים מאחורי אספקתו ומרוויחים מכך;
- כל עוד השימוש בקנאביס אינו חוקי, אנשים עלולים לחשוש לפנות לקבלת טיפול;
- המדיניות כיום עמומה ואינה ברורה. היא יצרה בלבול ובפרט בקרב בני נוער שפירשו את המצב הקיים כעת כלגליזציה;
- אסדרה תאפשר פיקוח וסטנדרטיזציה של החומרים תוך עידוד צריכה אחראית וצמצום השימוש המזיק;
- אסדרת השוק תצמצם את הרכישה מהשוק השחור ותאפשר לתעל את רווחי השוק בין היתר למימון פעולות שימזערו את נזקי השימוש בקנאביס;
- לגליזציה תקל על איסוף נתונים, לימוד ההשפעות והעלאת המודעות לנזקי השימוש ולאופן מיזעורם; לבסוף, בהשוואה לחומרים מזיקים אחרים, האלכוהול פוגע בבני נוער באופן קשה, ואף על פי כן ההתמודדות עם בני נוער הצורכים אותו אינה נעשית באמצעות כלים פליליים.

נוכח כל האמור לעיל, בהינתן טיבו של החומר והשפעתו, ובהשוואה לחומרים אחרים המותרים היום לשימוש, ספק אם קיים ערך מוגן שיצדיק קיומה של עבירה של שימוש עצמי ברשות היחיד ובאופן שאינו מזיק לזולת. בהינתן מסקנה זו, יש לבחון איזו מדיניות נכון יהיה לאמץ: מדיניות של אי הפללה או מדיניות של לגליזציה הכוללת אסדרת השוק. אי הפללה בלבד, שאינה מלווה באסדרת שרשרת האספקה, תחזק את השוק השחור, שכן תאפשר צריכה באופן רשמי ללא מקור אספקה. הדבר יותיר רבות מהבעיות הכרוכות בשימוש בקנאביס על כן. לגליזציה ללא גידור ופיקוח מספקים עלולה אף היא להוביל להגברת שימוש, לרבות שימוש הגורם להתמכרות ושימוש של צעירים, מכיוון שהיא תאפשר שיווק ופרסומת, חשיפה במרחב הציבורי שבו נמצאים קטינים, צעירים ואנשים המעוניינים להיגמל מהתמכרות, ועוד, ותאפשר לארגוני פגיעה לפעול בתחום באין מפריע.

לפיכך, סברו חברי הצוות כי הסדר חדש שיאפשר צריכת קנאביס לשימוש עצמי, יש לבסס על אסדרה תוך אימוץ גישת מזעור נזקים ובריאות הציבור. זאת, בכפוף להבטחת זמן הערכות מספיק לקיום תהליך הכנה מדוקדק ויסודי, אשר יאפשר היערכות מיטבית של הרשויות והגופים השונים, ומתן משאבים לסגירת פערים בתחומי החינוך, ההסברה, המענים הטיפוליים, הבריאותיים והנפשיים, לרבות בנושא התמכרויות, וכן לגיבוש ויישום תכניות מניעה. חברי הצוות הבין-משרדי גרסו כי כל שינוי מדיניות כאמור יש ללוות במחקר, שיתחיל עוד בטרם השינוי, על מנת שניתן יהיה לאמוד את תוצאות השינוי בזמן אמת ובטווח הרחוק, ולהגיב להן בהתאם.

מבין המודלים שנסקרו במדינות אחרות, נראה שהמודל הקנדי – על אף היותו מודל צעיר – יכול לתת את המענה הטוב ביותר ואת המצע לבחינת ההסדר הרלוונטי לישראל. הסדר זה גובש על רקע ניסיון של מדינות אחרות, בפרט בארצות הברית, שאימצו תהליך אסדרה מוקדם יותר. החשיבה שבבסיס המודל הקנדי והמבנה הסופי שלו באים לתת מענה לנושאים שעמדו במוקד דיוני הצוות כגון הפחתת שוק שחור, התמקדות בבריאות הציבור, הפחתת שימוש על ידי קטינים ועוד.

ככל שיוחלט לקדם מתווה של אסדרת שוק הקנאביס בישראל, ולאור הצורך בזמן היערכות מספק בתחומים השונים של כלל המשרדים והרשויות הרלוונטיים, וכן הקמת מערך רגולטורי וגיבוש הסדרי האסדרה הנדרשים, נדרש לעגן את מתווה היישום בהחלטת ממשלה, ובכלל זה גם את הנושא התקציבי. חקיקה, ככל שתקודם בזמן הקרוב, תעגן את העקרונות והיסודות של המתווה, את ההסמכות הנדרשות לקביעת ההסדרים ותקבע את זמן ההיערכות, הפעולות והתקנות שנדרש שיהיו בתוקף לפני מועד היישום.

מאחר שאסדרה תשנה באופן מהותי את המדיניות הקיימת בכל הנוגע לצריכה של קנאביס, ונוכח החששות הרבים שהובאו בפני הצוות הבין-משרדי כפי שפורטו בדו"ח זה, מוצע כי חקיקה בנושא תיקבע כהוראת שעה לתקופה מספקת אשר במהלכה תתבצע בדיקה מקיפה של יישום הוראות החוק, השלכותיו ומידת הצלחתו בהשגת יעדיו.

7.2 תקופת הביניים שבין החקיקה החדשה ועד כניסת החוק לתוקף

נוכח השינוי המשמעותי שיחול ככל שיוחלט על שינוי מדיניות בנוגע להפלת הצריכה של קנאביס ואימוץ מתווה של אסדרה, נדרשת היערכות יסודית ומקיפה של כלל המשרדים והרשויות הנוגעים בדבר, בהיבטים שונים, לרבות הקמת מערך אסדרה, על מנת למנוע נזקים שייגרמו בהעדר מענים והערכות מתאימים, כפי שעלה בדיוני הצוות וניתן להם ביטוי בדו"ח זה.

הצוות סבור כי על ההסדר החקיקתי בישראל להיכנס לתוקף תוך תקופה מספקת שתקבע, ולאחר ביצוע מלוא ההכנות הנדרשות על-ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. זאת בעיקר כדי למנוע חיזוק של השוק השחור, שעלול לשמש מקור אספקה עבור אנשים שכיום אינם צורכים קנאביס אך יעשו בו שימוש ככל שיוחלט על לגליזציה, על מנת למנוע שווק של חומר ללא פיקוח על טיבו, על מנת למנוע בלבול וחוסר בהירות בקרב הציבור בנוגע למדיניות הנוהגת ונזק נוסף לבריאות הציבור בהיעדר הסברה ומענים בתחום הבריאות והרווחה.

7.3 קטינים

בנוגע לקטינים, הצוות ממליץ המלצות במספר היבטים:

הימנעות מהפללה – ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס בישראל, חברי הצוות סברו שצמצום השימוש על-ידי קטינים צריך שיעשה באמצעות איסור מכירה לקטינים המלווה באכיפה משמעותית, ולא על-ידי הפללת הקטינים עצמם. זאת, בדומה לאיסור הקיים בחוק על מכירת אלכוהול או מוצרי טבק לקטינים, שאינו מלווה בהפללת הקטינים המשתמשים. עם זאת, יתכן ויהיו מקרים בהם נכון יהיה להפנות קטינים למסגרות טיפוליות שיתנו מענה, כגון במקרים של שימוש חוזר, ונכון יהיה לאפיין מקרים אלו. בהיעדר הליך פלילי במסגרתו ניתן להפנות קטינים במקרים המתאימים להליך טיפולי, נדרש המשך חשיבה על מציאת חלופות למקרים כאמור.

הגיל המינימלי להתרת מכירה ואספקה לקטינים - על פי העמדה המקצועית, לקטינים ולצעירים עד גיל 25 עלולים להיגרם נזקים בריאותיים, פיזיים ונפשיים חמורים יותר ואף בלתי הפיכים כתוצאה משימוש בקנאביס. חברי הצוות סברו כי איסור בגילאי ה-20 יביא להפרות רבות של החוק ולהגדלת השוק השחור. עם זאת, ועל מנת לנקוט זהירות ולצמצם את הנזקים הבריאותיים, סברו

מרבית חברי הצוות כי יש לקבוע את גיל 21 כגיל בו תותר צריכת קנאביס והתנגדו לקביעת הרף על גיל 18. בכך גם תימנע האפשרות שלחלק מהקטינים הלומדים במסגרות חינוכיות אשר מלאו להם 18 יהיו רשאים לרכוש קנאביס, בעוד חבריהם שטרם מלאו להם 18 יהיו מנועים מכך.

לפיכך, ההמלצה של מרבית חברי הצוות היא לקבוע כי 21 הוא הגיל המתאים להתרת מכירה, החזקה ושימוש ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס. מלבד הטעמים לעיל, גיל זה הוא בדרך כלל גיל השחרור מצה"ל בו ממילא יותר איסור על שימוש.

הסברה – על כל הסדר, ללא קשר לשינוי חקיקה, להיות מלווה בחינוך והסברה מתאימים ומדויקים, לרבות הסברה אמינה ומדויקת לגבי שימוש בקנאביס, השפעותיו והסיכונים הנובעים ממנו בגיל צעיר. עוד חשוב כי נוסף על הנוקים שבשימוש, על ההסברה להתמקד במסר כי ככל שבוחרים להשתמש בקנאביס עדיף לדחות את השימוש לגיל מאוחר.

על תוכן ואופן ההסברה להיות מותאמים גם להורים. יש לפעול להגדלת הידע האיכותי והאמין לצורך מתן כלים לשיח של הורים (שלעיתים משתמשים בקנאביס בעצמם) עם ילדיהם, תוך הדגשת ההבדלים בין השפעה על בגירים לבין השפעה על קטינים. על הסברה זו להיות מותאמת גם לבני נוער, תוך שימוש באמצעים ופלטפורמות מתאימים, ויש לשקול לשלב במסגרתה מעורבות של אנשים בעלי השפעה על בני נוער מתחומים שונים.

נוסף לכל האמור חשוב כי ההסברה תכלול מידע כיצד יש לנהוג במצבי חירום הנובעים משימוש וכן מידע אודות מסגרות טיפוליות רלוונטיות.

יש להרחיב את ההסברה לגבי כל סוגי הסמים, השפעותיהם והסיכונים הנובעים מהם.

שיתוף פעולה בנושא קטינים - יש צורך חיוני בתיאום ובשיתופי פעולה בין הגופים, התכניות והמענים השונים, שהוכח כדרך המסייעת למניעת שימוש בקנאביס בקרב קטינים.

מענים טיפוליים - בכל הסדר שייקבע יהיה צורך בחיזוק משמעותי של המענים הטיפוליים שאינם תלויים בהליכים פליליים, הרחבת מסגרות לטיפול בנוער, יצירת נגישות לטיפול במצוקות והפחתת סטיגמות במקרים שבהם הרצון לשימוש נובע ממצוקה. על נושא תכניות המניעה, השיקום, הטיפול, הרחבת מענים לאורך היממה, ופעולות איתור יזומות, להיות מעוגן בהחלטת ממשלה, המקנה זמן ומשאבים ייעודיים לצורך היערכות מערכות החינוך והטיפול.

7.4 מניעת חיזוק השוק השחור וצמצומו

הצוות ממליץ, ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס בישראל, לפעול לאכיפה וענישה משמעותיות כלפי סחר בלתי חוקי, זאת כדי לצמצם ככל האפשר את כוחו של השוק השחור.

כמו כן, בעת גיבוש המתווה לאסדרת שוק הקנאביס על כל היבטיו, יש לתת את הדעת כל כך שנדרש איזון בין הצורך לגבש רגולציה שתמנע זליגה של קנאביס לקטינים וצעירים מצד אחד, ובין הצורך להימנע מאסדרה מכבידה מדי שיכולה להיתרגם למחירים גבוהים של המוצרים שלא יעודדו אנשים לרכוש קנאביס מהשוק החוקי, מצד שני.

כמו כן נדרש יהיה לתת את הדעת ליחס מתאים בין ההיצע לביקוש, במטרה למנוע פנייה לשוק השחור.

7.5 כמות החזקה לשימוש עצמי

שאלת הכמות המותרת להחזקה נדונה בצוות תוך בחינת ההסדרים הקיימים במדינות זרות. חלק מחברי הצוות טענו כי יש יתרונות להשאיר את הרף הקיים היום לשימוש עצמי בפקודת הסמים העומד על 15 גרם, ואילו אחרים סברו שיש מקום לשקול זאת מחדש ולקבוע רף מתאים – גבוה יותר (בקנדה הרף עומד על 30 גרם) או נמוך יותר.

נוסף על כך, ניתן לשקול קביעת סנקציות מדורגות על הפרות, ובמיוחד ככל שתקבע כמות קטנה יותר מהקבועה היום (למשל, חריגה מינורית מהכמות המותרת לשימוש עצמי תהווה עבירת קנס, וחריגה משמעותית תקים חזקה כי מדובר בהחזקה למטרות סחר ותגרור העמדה לדין פלילי). נוסף על כך, על הכמות המותרת להחזקה להיות מותאמת לתצורות השונות של הקנאביס (שמנים, תמציות וכיו"ב).

הצוות ממליץ להמשיך את הדיון בעניין זה, ולעגן הוראות לעניין זה בתקנות.

7.6 גידול ביתי

הצוות ממליץ שככל שתקודם חקיקה לאסדרת שוק הקנאביס, היא לא תאפשר בשלב הראשון גידול ביתי של קנאביס. זאת, בעיקר, נוכח החשש שהדבר יקל על גידול קנאביס לצרכי מסחר בשוק השחור, או גידול צמחים שאינם עומדים בהגבלות הרגולטוריות שעשויות להיות מוטלות על גידול לצרכי מסחר, וכן נוכח הקושי לערוך בקרה ופיקוח נאותים ולאכוף את ההגבלות הרגולטוריות במרחבים הביתיים.

יחד עם זאת, עלו בפני הצוות טענות כי גידול ביתי יקל על מי שמעוניין לצרוך קנאביס מטעמים טיפוליים או לצרכי הנאה, הן במישור של זמינות סוג הצמח הרצוי והן במישור העלויות. לפיכך, ניתן לשקול לקבוע בחקיקה שתקודם הסמכה להתקין תקנות שיאפשרו גידול ביתי, בכפוף למגבלות של כמות וסוג החומר. אולם, בחינת התקנת תקנות אלו תיעשה רק בשלב שני, לאחר שייצבר ניסיון בהפעלת השוק, וככל שניסיון זה יצדיק זאת.

7.7 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית

הצוות ממליץ, ככל שיוחלט על הסדרת שוק הקנאביס בישראל, שלא לאפשר למשרתים בגופי הביטחון להשתמש בקנאביס בעת מילוי תפקידם או למלא את תפקידם תחת השפעת קנאביס. זאת, נוכח חיוניות תפקידים אלו המחייבים כוונות והקפדה על תפקוד גבוה. עוד ממליץ הצוות כי ההסדרים לגבי גופי הביטחון לא יעוגנו בחקיקה ראשית, כי אם בכללים ובנהלים פנימיים של הגופים השונים, בדומה להסדרים הקיימים לעניין צריכת אלכוהול. המלצה זו רלוונטית גם לגבי בעלי תפקידים אחרים שנדרשת מהם מיומנות מקצועית ושיקול דעת, כגון רופאים, מורים, ועוד.

עם זאת, לגבי צה"ל, לנוכח מאפייניו הייחודיים, יש מקום לשקול חקיקת עבירות בחוק השיפוט הצבאי, ומומלץ לקיים על כך דיון נפרד.

7.8 נהיגה תחת השפעת קנאביס

נושא פער הזמנים בין המצאות תוצרי פירוק הקנאביס בגוף - העלולה להימשך ימים או שבועות לאחר השימוש - לבין הזמן שהוא עלול להשפיע על הנהיגה (שעות אחדות), נבחן כיום לצורך הסדרתו בתקנות, בהקשר של שימוש לצרכים רפואיים. ככל שיוחלט על לגליזציה, יהיה צורך להחיל את ההסדר שייקבע, בשינויים הנדרשים ככל שיהיו כאלה, גם על משתמשים לצרכי פנאי.

כמו כן, יידרשו הסברה מדויקת על השפעת השימוש בקנאביס על הנהיגה, על הסיכונים הכרוכים בערבוב חומרים, ותידרש היערכות של גורמי אכיפת החוק בנושא.

7.9 הקמת רגולטור ממשלתי

ככל שיוחלט על לגליזציה של השימוש בקנאביס בישראל, עולה ההכרח ללוות מהלך זה בהקמת מערך רגולטורי על שוק הקנאביס, שיווצר בדרך של קביעת סטנדרטים, פיקוח ואכיפה. חברי הצוות הבין-משרדי סברו כי יש לנקוט בעמדה זהירה ולבצע את התהליך של הלגליזציה עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה לכל הפחות בחמש השנים הראשונות של המהלך, אשר תקיים פיקוח משמעותי לכך אורך שרשרת הגידול והשיווק של הקנאביס. זאת, במטרה למזער את הסיכונים הפוטנציאליים בתנאי חוסר הוודאות הקיימים. לאחר שיצטבר ניסיון מספק בנושא ולאור ממצאי מחקרים שיערכו על השלכות הרפורמה, ניתן ורצוי יהיה לערוך בחינה מחודשת של המשטר הרגולטורי.

לפיכך, וככל שתתקבל החלטה על אסדרת שוק הקנאביס, יש צורך בהקמת צוות המשך אשר יערוך בחינה מעמיקה של המודל הרגולטורי הרצוי על שוק הקנאביס בישראל, ובכלל זה לבחון מהו המבנה הרגולטורי המתאים ביותר לאסדרת שוק הקנאביס בישראל, מהן הטכניקות הרגולטוריות המתאימות ביותר לאסדרתו, וכן להגדיר גורם מתכלל שיהיה אחראי על תיאום הפעילות והבטחת יישום החוק על-ידי כלל הגורמים המעורבים. לצד זאת, צוות המשך בנושא אסדרת שוק הקנאביס בישראל יוכל לדון לעומק בשורת הסוגיות הרגולטוריות הספציפיות שמתעוררות בתחום זה, ובהן, הגידול המסחרי, אריזה, עיבוד, שיווק וממכר.

7.10 ייצור ושיווק לצרכים מסחריים

ככל שיוחלט על אסדרת שוק הקנאביס, הצוות סבור כי נדרש פיקוח הדוק על הייצור והשיווק של קנאביס. אמנם קיימים מודלים בעולם לפיהם השיווק מסור לגופים ממשלתיים, אולם בדיוני הצוות עלה שהמודל המתאים והמוכר יותר בישראל הוא זה המבוסס על ייצור ושיווק על-ידי גורמים פרטיים בפיקוח ממשלתי הדוק, ובכפוף לעמידה בדרישות רישוי. הרגולטור הממשלתי יהיה אחראי על התקנת תקנות בהן ייקבעו התנאים לגידול, ייצור, רישוי, ושיווק, כמו גם הכשרות נדרשות למגדלים ולמשווקים, הבטחת היצע מספיק וכדומה. כמו כן, יש לשקול דרכים להבטיח שהמחירים לצרכנים יהיו סבירים על מנת שלא לעודד פנייה לשוק השחור מצד אחד, ולא להביא לתופעה של יתר ביקוש מצד שני.

7.11 שאלת הרישום בעת המכירה והצגת תעודת זהות

חברי הצוות סברו כי לצורך רכישת קנאביס, ככל שיוחלט על הסדרת השוק, ניתן יהיה להסתפק בהצגת תעודת זהות. בהקשר זה דחו מרבית חברי הצוות הצעה שעלתה להתניית רכישת קנאביס ברישום שמו וזהותו של אדם שמטרתה למנוע רכישה בכמויות גדולות העלולות לשמש לסחר ולאספקה לקטינים ולזהות מקרים שבהם עולה חשש לקיומה של התמכרות (למשל, אנשים שיקנו במספר חנויות בזו אחר זו את הכמות המוגבלת). הצעה זו נדחתה משני טעמים עיקריים: ראשית, החשש שרישום ירתיע אנשים מרכישה בשוק החוקי, בפרט במקרים שבהם קיים לחץ חברתי או משפחתי להימנע משימוש, ויעודד רכישה מהשוק השחור; שנית, הקמת מאגר רישום כזה עלול להעלות טענות משמעותיות בדבר הפרה של הזכות לפרטיות. כמו כן, ככל שתתאפשר רכישת קנאביס באמצעים דיגיטליים, יש לתת את הדעת על האופן בו ניתן לבדוק את גיל הרוכש.

7.12 מכירה לתיירים

מרבית חברי הצוות סברו כי אין מקום, לפחות בשלב הראשון, להטיל מגבלות על רכישת קנאביס בישראל בידי תיירים, שכן לא הוצגו בפני הצוות טעמים מוצקים שמצדיקים אחרת. לצד זאת, הצוות ממליץ לאסור הכנסה של קנאביס לישראל והוצאתו מגבולות המדינה, שלא במסגרת ייבוא וייצוא מורשים ככל שאלו יתאפשרו בהמשך. נוסף על כך, ככל שתתקבל המלצה זו, ישנה חשיבות להזהיר במקומות המכירה את הרוכשים (תיירים ותושבים מקומיים) מפני החשיפה לדין פלילי הכרוכה בהוצאת קנאביס מישראל שלא כדין.

7.13 מיקום החנויות

יש מקום להסדיר בתקנות ולקבוע אסדרה גם בנושא זה, לאחר שיובאו בחשבון מכלול השיקולים, לרבות הרחקת חנויות מקרבת מוסדות חינוך ומקומות אחרים הנגישים לקטינים ולצעירים, יחד עם נגישות מספקת על מנת שלא ליצור תמריץ לרכוש בשוק השחור. בהקשר זה, סברו חברי הצוות כי נכון שגורמי מכירה מורשים יציעו לצרכנים גם שירותי משלוח על מנת למנוע פנייה לשוק השחור.

בדיוני הצוות הועלו שיקולים שיהיה בהם לתמוך בהגבלת שיווק קנאביס רק לחנויות ייעודיות לכך, ויהיה מקום לתת את הדעת לשיקולים אלה. נוסף על כך, לאחר דיון, סבר הצוות כי יש להימנע ממכירת קנאביס בבתי מרקחת, במטרה ליצור הבחנה ברורה בין קנאביס לצרכי פנאי לבין קנאביס רפואי.

7.14 אריזות מוצרים

הצוות ממליץ כי תיקבע אסדרה אשר תמנע אריזות של מוצרי קנאביס העלולות להיות אטרקטיביות לילדים, ומוצרים שיהיו דומים בחיצוניותם לממתקים ויגרמו לטעויות בצריכה ולהרעלות, בפרט בקרב קטינים. ניתן להתבסס בהקשר זה, בין היתר, על כללים שנקבעו במסגרת החקיקה בתחום השיווק והפרסום של מוצרי עישון.²⁵⁸ כמו כן נדרשת רגולציה בנושא פירוט

²⁵⁸ חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983.

החומרים הפעילים, אזהרות על אודות סיכונים אפשריים, בדומה לסיגריות, ומידע על שירותים המעניקים סיוע וטיפול בהתמכרויות.

7.15 איסור פרסום קנאביס ומוצריו

הצוות ממליץ בעניין זה להסתמך על הוראות חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, ולהתאימן בשינויים המחויבים לקנאביס ומוצריו. כך למשל, יש להוסיף על הוראות החוק הקיים גם הוראה האוסרת פרסום בעיתונות הכתובה. כמו כן, יש לבחון כיצד למנוע פרסום ברשתות החברתיות.

7.16 הגבלת מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור

הצוות ממליץ לקבוע בשלב הראשון איסור גורף על שימוש במקומות ציבוריים. זאת, בעיקר, מאחר שגם אם מאפשרים לאנשים להשתמש בקנאביס בביתם, רבים עדיין אינם מעוניינים להיחשף לקנאביס או לחשוף את ילדיהם אליו. היתר לשימוש בקנאביס במקומות ציבוריים יחשוף את אותם אנשים לעישון פסיבי ולחומר עצמו, וייתכן כי הם יימנעו משהייה במקומות ציבוריים בשל כך. מאחר שמדובר בהסדר חדש שקיים צורך לבחון את תוצאותיו.

בפני הצוות נשמעו טענות כי איסור גורף מעין זה יהיה בגדר גזירה שהציבור לא יוכל לעמוד בה, הן מפני שכבר היום יש אזורים שבהם קיים שימוש נרחב בקנאביס במקומות ציבוריים, והן מפני שישנם אנשים שאינם יכולים להשתמש בקנאביס במרחב הפרטי, או שמעדיפים לא לעשות זאת מחמת נוכחות קטינים בבית או מסיבות אחרות. לפיכך, עלתה ההצעה לקבוע במרחב הציבורי מקומות ייעודיים לשימוש. עוד הוצע בהקשר זה לשקול להתנות קביעת מקומות ייעודיים באישור של הרשות המקומית, כדי שלא לכפות קיומם על יישובים שמרבית תושביהם אינם מעוניינים בכך. על כן, ניתן לשקול שבמסגרת החקיקה שתקודם תיקבע אפשרות להתקין תקנות שיאפשרו, בשלב מאוחר יותר, לאחר צבירת ניסיון ביישום החוק, להקל באיסור הגורף על שימוש בקנאביס במרחב הציבורי. במסגרת זו תיבחן גם האפשרות להסמיך את הרשות המקומית להטיל הגבלות שונות בשטחיה בכפוף למסגרת ההקלה שתתאפשר בחקיקה, בהתאם לאופי האוכלוסייה והמקום. יש לבחון אפשרות זו בזהירות המתבקשת, הן לאור החשש שעלה בצוות כי מתן שיקול דעת רחב מדי לרשות המקומית עלול ליצור פערים בין רשויות, ובמיוחד בין מקומות הקרובים מבחינה גיאוגרפית, והן נוכח החשש שמקומות ייעודיים לשימוש בקנאביס במרחב הציבורי עלולים להוות מוקד משיכה לבני נוער ולהעלות את השימוש בקרבם.

7.17 היערכות מותאמת לחברות השונות בחברה הישראלית

הצוות מדגיש את הצורך בהתייחסות, במהלך יישום ההמלצות, לאתגרים המיוחדים של מגוון חברות בישראל. בפרט עלה הצורך בהתייחסות לצרכים ולאתגרים הייחודיים של החברה הערבית ושל החברה החרדית, תוך התאמה לקהילות השונות, ובפרט בתחומי החינוך, המניעה והטיפול; עבודה עם הורים; הסברה בשפה הערבית ועוד.

7.18 היערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הציבור

נדרשת היערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הנפש, לרבות הסברה מדויקת לקטינים וצעירים אשר להשלכות אפשריות של השימוש, והרחבת מערכי הטיפול וההתמודדות עם פגיעות אפשרויות כתוצאה משימוש בקנאביס. היערכות זאת חיונית כבר כעת בכל הסדר חוקי שייבחר, ואף אם לא יעשה שינוי של ממש. זאת, לאור העובדה שהשימוש, לרבות שימוש של צעירים, קיים בהיקף ניכר כבר היום, ובוודאי לאור החששות מהרחבת היקפי השימוש ככל שישתנה המצב החוקי.

7.19 תקציב

הסדרת נושא שוק הקנאביס מחייבת השקעת משאבים על מנת להבטיח את התקציב המתאים במטרה לצמצם לאורך זמן שימוש בקנאביס, במיוחד לגבי צעירים ובני נוער, ואת נזקיו, וכן צמצום השוק השחור. יש לבחון השלמת החוסרים הקיימים, במערכות השונות העוסקות במניעה ובטיפול, כך שהמערכת תותאם הן למצב הנוכחי והן לשינוי.

7.20 איסוף נתונים ומחקר מלווה

חברי הצוות הדגישו את ההכרח בליווי תהליך אסדרת שוק הקנאביס באיסוף נתונים יסודי ובמחקר מקיף בכלל ההיבטים הנוגעים לנושא. זאת, כדי שהרגולציה ויתר ההסדרים הנובעים מהחקיקה יגובשו על בסיס נתונים ועובדות, כמו גם אופן ההסברה, המניעה וכיוצא באלה. כך למשל, בפני הצוות הובא מידע המעורר חשש משמעותי כי השימוש בקנאביס, בפרט בגיל צעיר, עלול לגרום לפגיעות בתחום בריאות הנפש, לרבות תגובות פסיכוטיות, סכיזופרניה, מחשבות אובדניות, חרדה והחמרת דיכאון, למרות שנתרו סימני שאלה לעניין הקשר הסיבתי בין השימוש לפגיעות אלו. כדי לצמצם סיכונים ולצורך קבלת החלטות בהמשך, נדרש מחקר מלווה משמעותי בנושא, אשר יתמקד במגמות צריכה, פיתוח שיטות מניעה וטיפול, וזיהוי של קבוצות סיכון להתמכרות או פגיעות נפשיות אחרות. בנוסף, יש להמשיך לעקוב אחר המחקרים בתחום וכן אחר השפעות הלגליזציה במדינות שהתירו את השימוש גם בתחומים אלה.

נוסף על כך, יש להמשיך לעקוב אחר המחקר וכן אחר השפעות הלגליזציה במדינות שהתירו את השימוש גם בתחומים אלה.