

תקציר דו"ח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר **(דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים)**

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

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

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

יובהר ויודגש, המלצות אלה מחייבות שיפור וטיוב משמעותי של עבודת כלל הגופים העוסקים במלאכה. חלק מן ההמלצות מחייבות שינויים משמעותיים בעבודת הגופים, על מנת שניתן יהיה לממשן ולפעול על פיהן. כל זאת, לצד הקצאת משאבים ותיקון הגופים באופן מתאים (ולמעשה, בכפוף לכך), והכל על מנת שניתן יהיה לפעול למימוש ההמלצות הכלולות בדו"ח זה.

כך באשר לשירות המבחן, בכל הנוגע לדרך עריכת תסקירי שירות המבחן וכן בכל הנוגע לליווי שהוא מעניק לנאשמים בכל שלבי ההליך הפלילי אשר נבחנו במסגרת דו"ח זה (בהליכי הסדר מותנה, בהכנת תסקירי מעצר ופיקוח מעצרים, ליווי אינטנסיבי של ההליכים בבית משפט קהילתי, הכנת תסקירים בשלב העונש ופיקוח על צווי מבחן ושל"ץ, וכן הליווי המוצע בדו"ח זה לריצוי עונש מאסר בעבודות השירות); כך גם באשר למערך **עבודות השירות בשב"ס** בכל הקשור למיון ופיקוח וכן ליווי סוציאלי לנידונים; וכך גם באשר **לרשות לשיקום האסיר**, אשר זקוקה נואשות לכלים ולמשאבים משמעותיים, על-מנת שתוכל להבטיח הליכי שיקום ופיקוח יעילים ואפקטיביים, באופן שיאפשר לנציגי היועץ המשפטי לממשלה המופיעים בפני ועדות השחרורים, ולאחר מכן לוועדות עצמן, ליתן מבטחן בתוכניות השיקום והפיקוח, ולהסכים, במקרים המתאימים, לשחרור האסירים, לאחר שאלה יעמדו בתנאי החוק (ראויים לשחרור ולא מהווים סכנה לציבור).

ודברים אלה יפים ונכונים גם באשר לנושאים ולגופים האחרים הנזכרים בדו"ח, אשר יישום ההמלצות בעניינם יחייב הקצאת משאבים מתאימים והולמים.

לגישת הצוות, יישום ההמלצות בדו"ח זה עשוי להביא בשורה של ממש לנאשמים שעד כה מצאו עצמם במסלול חיים של רצידיביזם, ובביקורים חוזרים ונשנים בבתי הסוהר השונים ברחבי הארץ. הסיכוי להעלות נאשמים שכאלה על נתיבי שיקום אפקטיביים, בעלייה על דרך חיובית, נורמטיבית ואופטימית, עשוי להתממש, ככל שניתן יהיה להגשים וליישם את ההמלצות שבדו"ח זה. כאמור, הדבר כרוך בהתגייסות של כלל הגופים למשימה, ובמתן אמצעים ראויים לגופים אלה, על-מנת שההמלצות לא תישארנה כתובות "על הנייר", ללא כל אפשרות ליישמן הלכה למעשה.

פירוט ההמלצות הקונקרטיות של הצוות בהתאם לשלבים השונים בהליך הפלילי

א. סעיף 40 לחוק העונשין - חריגה ממתחם העונש ההולם לצורך שיקום הנאשם

(1) במקרים בהם העונש ההולם למעשה העבירה הוא מאסר קצר, תשקול התביעה מתן משקל נכבד יותר להמלצת שירות המבחן והעדפת שיקולי שיקומו של נאשם, ככל שאין אינטרסים נוגדים אחרים שפורטו בפרק זה.

(2) תנאי להסכמת התביעה לחריגה מהמתחם ולנקיטה בהליך שיקומי – הוא המלצה שיקומית מפורשת בתסקיר שירות המבחן, המעידה כי הנאשם מצוי בהליך שיקומי משמעותי וכי הוא עקבי ומחויב להליך זה. זאת, להוציא אותם מקרים חריגים בהם אין צורך בתסקיר, כאמור בדו"ח.

(3) ככלל, גזר הדין שיוטל על הנאשם בהתאם לסעיף 40, לצד עונש מוחשי, יכלול גם אמצעי שיקומי של צו מבחן בהתאם לצורכי השיקום.

(4) המלצות הצוות יובילו לגידול במספר התיקים בהם יתבקש תסקיר משירות המבחן, וכן במספר התיקים בהם יוטלו צווי מבחן לתקופות משמעותיות. יש להיערך ולתקצב את מערך שירות המבחן בהתאם על ידי הוספת כוח אדם ומשאבים נוספים, זאת לצורך הכנה, פיקוח ובקרה על התסקירים ועל תכניות השיקום.

(5) הצוות ממליץ, בהתאם לדברי מנהלת שירות המבחן, כי שירות המבחן יתחייב להסדיר נוהלי עבודה אשר יסירו חשש להשפעה פסולה של הצדדים בעת גיבוש המלצותיהם.

(6) הצוות ממליץ כי הפרקליטות והתביעה המשטרית יפעלו להטמעת המלצות פרק זה בקרב הפרקליטים והתובעים.

(7) הצוות ממליץ על התאמת המערכות המחשוביות של הפרקליטות והתביעות כך שניתן יהיה לאסוף נתונים על תיקים בהם הוטל עונש בהתאם לסעיף 40 לחוק העונשין, לצורך ליווי מחקרי.

(8) הצוות ממליץ ללוות תהליך זה במחקר על מנת לבדוק בכמה תיקים נעשה שימוש בחריג השיקום, מהם שיעורי הצלחת השיקום, ומה היקף הישגות עבירות על פני מספר שנים, על אף הליך השיקום.

ב. עבודות השירות כתחליף לעונשי מאסר קצרים

בדו"ח הצוות פורטו קשיים וחסמים, הקיימים היום במסגרת מערך עבודות השירות. ואשר מצמצמים היום את האפשרות ומכרסמים ביכולת התביעה לעשות שימוש בעבודות השירות כחלופה הולמת לעונשי המאסר בין כותלי הכלא. הודגש בדו"ח הצוות כי טיפול בקשיים אלו, בהתאם להמלצות, יאפשר לתביעה ליתן אמון רב יותר בכלי ענישתי זה ולשקול הרחבת השימוש בו כתחליף לעונשי מאסר לתקופות קצרות. הצוות ממליץ כמפורט להלן:

(1) תגבור משמעותי של מערך הפיקוח על עבודות השירות, והגדלת מספר המפקחים, כך שהיחס יעמוד, בהתאם להמלצות שירות בתי הסוהר, על מפקח אחד לכל 50 מפקחים. יחס זה יאפשר פיקוח הולם ואפקטיבי על עובדי השירות.

(2) שיתוף הממונה על עבודות השירות במידע מודיעיני רלבנטי לקראת קליטת עובד שירות, וכן במהלך ביצוע עבודות השירות.

(3) הרחבת מספר הגופים המעסיקים עובדים בעבודות שירות.

(4) הצוות ממליץ כי במסגרת ריצוי עונש מאסר בעבודות שירות, יינתן לעובד השירות ליווי של עובד סוציאלי, אשר יסייע לו הן בהתמודדות עם הקשיים השונים שבריצי עונש מאסר בעבודות שירות ובהשלמת תקופת עבודות השירות בצורה מיטבית, והן בשיקום והתמודדות בתום תקופת ריצוי העונש. יש ליישם המלצה זו, על שני היבטים, תוך הקצאת תקציב הולם, הן לענין הליווי והן לענין השיקום. הצוות מדגיש את החשיבות שבהקמת מערך של ליווי, טיפול ושיקום עובדי השירות, הן לצורך השלמת עבודות השירות והן לצורך מניעת הישגות העבירות.

(5) הצוות ממליץ כי התביעה תשקול במקרים המתאימים, כאשר תסקיר שירות המבחן שנערך בעניינו של הנאשם מצביע על כך שברקע ביצוע העבירה צרכים טיפוליים או שיקומיים של הנידון, לעתור לעונש של עבודות שירות ולצידו עונש של צו מבחן – הן בתקופת עבודות השירות והן בתקופה שלאחר ריצוי עבודות השירות.

(6) המלצות אלה יחייבו הערכות של שירות בתי הסוהר ושל משרד העבודה והרווחה ותיקנון מתאים של שירותי הרווחה ושירות המבחן לצורך הקמת מנגנון ליווי סוציאלי מתאים לעובדי עבודות השירות, וכן ליווי של שירות המבחן במקרים המתאימים.

(7) לאחר תקצוב ויישום המלצות הצוות לעיל – יש לערוך ליווי מחקרי באשר לנידונים שהוטל עליהם עונש מאסר לריצוי בעבודות שירות, על מנת לבחון את יעילות מערך עבודות השירות, אפקטיביות מערך הפיקוח, ורמת הרציניביות.

(8) לצורך ליווי מחקרי כאמור, ממליץ הצוות להתאים את המערכות הממוחשבות של התביעה המשטרתית והפרקליטות על מנת שניתן יהיה לאסוף נתונים על תיקים בהם הוטלו עונשים של עבודות שירות וכן עונשים של צו מבחן.

ג. הרחבת פרויקט בתי משפט קהילתיים

מודל בתי המשפט הקהילתיים, עולה בקנה אחד עם המלצות צוות זה. יש בו כדי להציע חלופה הולמת למאסרים הקצרים בבית הכלא, הוא נותן דגש ראוי לשיקומו של העבריין, שילובו בקהילה וצמצום רצידיביזם. מטעם זה ממליץ הצוות על הרחבת פרויקט בית המשפט הקהילתי, והתאמת מדיניות התביעה בהתאם, כמפורט להלן:

- (1) הרחבת פרויקט בית המשפט הקהילתי לכלל המחוזות.
- (2) הרחבת שיתופי פעולה קהילתיים ושיתופי פעולה עם הרווחה בכלל הישובים בפריסה ארצית, כך שניתן יהיה לשלב נאשמים מכל הארץ בפרויקט של בית המשפט הקהילתי.
- (3) להגדיל את מספר הנאשמים שבית המשפט יכול לקלוט בכל מחוז (הוספת ימי דיונים וכוח אדם רלוואנטי בבית המשפט בתביעה ובשירות הרווחה), בהתאמה להרחבת הפרויקט בפריסה ארצית.
- (4) הוספת תקנים לפרקליטות, לתביעה המשטרתית וכן לשירות המבחן לצורך הרחבת בית המשפט הקהילתי לפריסה כלל ארצית.
- (5) התוויית מדיניות סדורה של הפרקליטות והתביעה המשטרתית לניתוב תיקים לבית המשפט הקהילתי.
- (6) התאמת מערכות המחשוב והדיווח של הפרקליטות והתביעה המשטרתית כך שניתן יהיה להפיק נתונים על תיקים שהועברו לבתי המשפט הקהילתיים, ההליכים שהתקיימו ותוצאות ההליך.
- (7) פרויקט בית המשפט הקהילתי מלווה על ידי מחקר של גוף חיצוני למשרד המשפטים. עם זאת, הצוות סבור כי יש מקום לליווי מחקרי באמצעות יחידת המחקר שאמורה לקום במשרד המשפטים.

ד. הסדר מותנה (סעיף 67א לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982)

העברת אלפי תיקים בשנה לנתיב ההסדר המותנה, צפויה להוביל לירידה משמעותית בהיקף התיקים אשר יוגשו וינוהלו בבתי משפט השלום, ובעקיפין גם על מדיניות הענישה. ניתוב והעברת תיקים להליך של הסדר מותנה כרוכה בהשקעת משאבים לא מבוטלים הן בשלב ניתוב התיקים,

הן בשלב גיבוש ההסדר, והן בשלב המעקב אחר יישומו. בהתאם לכך, משטרת ישראל תוקנה באופן הולם (התקבלו 40 תקנים לצורך כך). דומה כי אך בשל חוסר תשומת לב לא נערך הליך דומה בפרקליטות ולא הוקצו התקנים המתאימים למשימה זו, על אף שניסיון השנים האחרונות מלמד כי הטיפול בתיקים אלה כרוך בהשקעת כח אדם וזמן מרובים.

לאור המשאבים הכרוכים בהעברת תיקים להסדר מותנה כמפורט לעיל והיעדר תיקון מתאים של הפרקליטות במועדים הרלוונטיים, ממליץ הצוות לתקן את הפרקליטות בהתאם.

ה. מדיניות המעצרים

מנתונים שהוצגו על ידי השב"ס עולה כי העצורים מהווים נתח ניכר מתוך כלל הכלואים הפליליים בבתי הסוהר. להמלצות הצוות התביעה השלכות גם על אוכלוסיית העצורים עד תום הליכים.

(1) בדומה להמלצות צוות זה בענין חריגה ממתחם הענישה לשם נקיטה בהליך שיקומי (סעיף 40 לחוק העונשין), כשניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי מחוץ לכותלי הכלא כבר בשלב המעצר, וחלופת המעצר כוללת פיקוח הדוק שיש בו כדי לאיין את מסוכנותו של הנאשם, וליתן מענה ראוי ליתר עילות המעצר הקבועות בחוק המעצרים, יש לשקול העדפת חלופה שיקומית על פני מעצר בבית הסוהר.

(2) יש לשקול שימוש במעצר בפיקוח אלקטרוני במקרים המתאימים, וכאשר יש בפיקוח האלקטרוני כדי לאיין את מסוכנותו של המבקש בהתאם לסעיף 22 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו – 1996 ולפסיקת בית המשפט העליון.

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

(4) הצוות ממליץ, בהתאם לדברי מנהלת שירות המבחן, כי שירות המבחן יפעל להסדרת נוהלי עבודה שיסירו חשש להשפעה פסולה של הצדדים בעת גיבוש המלצותיהם לעניין שחרור למעצר.

(5) הצוות ממליץ כי הפרקליטות והתביעה המשטרית יפעלו להטמעת המלצות פרק זה בקרב הפרקליטים והתובעים.

(6) הצוות ממליץ לבחון במסגרת צוות בינמשרדי אפשרות של הקמת חלופות מעצר מוסדיות סגורות נוספות, שיש בהן כדי להתמודד עם מסוכנות ברף משמעותי יותר ובעיות התמכרות.

(7) הצוות ממליץ על התאמת המערכות המחשוביות של הפרקליטות והתביעות כך שניתן יהיה לאסוף נתונים על תיקים על שחרור לחלופת מעצר שיקומית, הפרות תנאים ותוצאות ההליך.

(8) הצוות ממליץ ללוות תהליך זה במחקר על מנת לבדוק בכמה ובאילו תיקים שוחרר נאשם ממעצר לחלופה שיקומית, שיעור הפרות תנאי השחרור, ותוצאות ההליך הפלילי.

1. ועדת השחרורים

פורטו בדו"ח התביעה בהרחבה החסמים הקיימים היום בחוות הדעת של רש"א, אשר מצמצמים את יכולת נציגי היועץ המשפטי לממשלה ליתן משקל ראוי לחוות דעת אלו במסגרת ועדות השחרורים ולהיעתר, במקרים המתאימים, לבקשות לשחרור מוקדם: העדר התייחסות חוות הדעת של רש"א למסוכנות האסיר; העדר התייחסות חוות הדעת של רש"א להליך השיקומי במאסר; העדר התייחסות חוות הדעת של רש"א להרשעות קודמות, מאסרים קודמים והליכי שיקום קודמים; פיקוח לקוי ודיווחים חסרים בתקופת התנאי; תקופות פיקוח קצרות מתקופת הרישיון; העדר התאמה בין תכניות שיקום לנתוני האסיר הפרטני; תכניות שיקום מותנות שאינן ניתנות ליישום מיידי; העדר חוות דעת ותוכניות שיקום לאסירים הנידונים לתקופות קצרות. הצוות סבר כי התביעה תוכל לשקול את שינוי מדיניותה בנוגע להרחבת המקרים בהם תסכים לשחרור אסירים לשחרור מוקדם בוועדת השחרורים, רק אחר שיוסרו החסמים שפורטו לעיל.

בדגש על הצורך בהסרת החסמים שפורטו לעיל, ממליץ הצוות כדלהלן:

- (1) תקצוב הולם של רש"א, והענקת משאבים מתאימים שיאפשרו מילוי תפקידיה והסרת החסמים שפורטו לעיל. לענין זה יצוין, כי רש"א הציגה לחברי הצוות מסמך ובו דרישות תקציביות בסיסיות לצורך פעילות הגוף, אשר צורף כנספח "ח" לדו"ח צוות זה.
- (2) יצירת תוכניות שיקומיות משותפות לשב"ס ולרש"א, אשר יאפשרו רצף טיפולי לאסיר ותוכנית טיפולית, שתלווה אותו מהכלא ועד לקליטתו בקהילה, ולא תוגבל בהכרח לתקופת התנאי.
- (3) הצוות ממליץ לבחון תיקוני חקיקה אשר יאפשרו העברת חומרים רלבנטיים לעיונה של רש"א בטרם גיבוש חוות דעתה, בהתאם למפורט בפרק החסמים לעיל.
- (4) הצוות סבור כי במקרים מסוימים יש חשיבות בהכנת תוכנית שיקומית ארוכה מתקופת התנאי. לצורך כך, יש לשקול תיקון חקיקה שיאפשר לוועדת השחרורים לקבל החלטה הקובעת תקופת שיקום ופיקוח ארוכה יותר מתקופת התנאי, ויעניק לוועדה סמכות להפקיע את השחרור לאורך כל תקופת השיקום, בשל הפרת תנאים.
- (5) הקמת פורום משותף, הכולל נציגי רש"א, שב"ס, רווחה, פרקליטות וסניגוריה ציבורית – לבחינת הסרת החסמים המפורטים לעיל וטיוב המענה השיקומי שניתן בשלב המאסר והשחרור המוקדם.
- (6) הרחבת סמכויותיו של נציב שב"ס להחליט בעניין שחרורם על תנאי של מי שנדונו לעד שנת מאסר אחת. כאמור, כיום, מוגבלת סמכות הנציב להחליט בעניין שחרורם המוקדם של מי שנדונו לעונש מאסר לתקופה של 3 – 6 חודשים בלבד. אופי המנגנון שייקבע לצורך הרחבת הסמכות כאמור, ופרטיו, נמצאים היום בדיונים אצל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) הגב' עמית מררי.

ז. ליווי מחקרי – לצורך יישום המלצות דו"ח זה

הצוות סבור, כי יישום המלצותיו, מחייב ליווי מחקרי צמוד, וזאת על מנת לבחון את ההשפעות של שינוי מדיניות התביעה על צמצום היקף העבריינות והישנות עבירות בקרב עבריינים. ליווי זה מתחייב אף לאור כוונת צוות התביעה לבחון מחדש את מדיניות התביעה בתוך תקופה של מספר שנים.

יודגש כי המלצת דו"ח ועדת דורנר על הקמת יחידה למחקר ולמידע אומצה על ידי ממשלת ישראל בהחלטת ממשלה מספר 1840 מיום 11.08.2016, במסגרתה הוחלט להטיל על משרד המשפטים ועל הממונה על התקציבים במשרד האוצר, בתיאום עם נציבות שירות המדינה, לסכם את הקצאת המשאבים הנדרשים לצורך הקמת יחידה למחקר ולמידע במשרד המשפטים במסגרת אישור תקציב לשנים 2017 - 2018. מבירור שנערך יחידה זו טרם הוקמה.

המלצות הצוות כפופות לליווי מחקרי הדוק. ליווי כאמור הוא תנאי בלעדיו אין ליישום המלצות צוות זה.