

## הכנסת העשרים וחמש

יוזמת : חברת הכנסת מרב מיכאלי

פ/25/2326

### הצעת חוק העונשין (תיקון – חלופת מאסר לנשים הרות ואמהות), התשפ"ג–2023

הוספת סעיף 36א<sup>1</sup>. 1. בחוק העונשין, התשל"ז–1977<sup>1</sup>, אחרי סעיף 36 יבוא :

36א. (א) הורשעה אישה הרה או אמא לילדים ובית המשפט גזר עליה מאסר בפועל, רשאי בית המשפט לקבוע כי ריצוי העונש כולו או מקצתו יתבצע באמצעות חלופת מאסר, לאחר קבלת חוות דעת מוועדה מיוחדת שתוקם לצורך העניין ובהתאם לאמור בתקנות.

(ב) נקבע על ידי בית המשפט כי אישה תרצה את עונשה כולו או מקצתו בחלופת מאסר, כאמור בסעיף קטן (א), תעשה כן במוסד שינוהל על ידי הרשות לשיקום האסיר ובפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

(ג) שר המשפטים, בהתייעצות עם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יקים ועדה מיוחדת לעניין סעיף זה שהרכבה יהיה כאמור בסעיף קטן (ד).

(ד) הרכב הוועדה המיוחדת יהיה כדלקמן :

(1) מי שכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום, אשר ימונה על ידי שר המשפטים והוא יכהן כיושב ראש הוועדה;

<sup>1</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(2) נציג מטעם הרשות לשיקום האסיר שימונה על ידי המנהל הכללי של הרשות לשיקום האסיר;

(3) נציג שימונה על ידי נציב שרות בתי הסוהר או המשרד לביטחון פנים;

(4) נציג שימונה על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

(ה) הכרזה על מוסד כאמור בסעיף קטן (ב) תיעשה על ידי שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים בהתייעצות עם שר המשפטים והשר לביטחון פנים.

(ו) בית המשפט שגזר את דינה של האסירה רשאי להחליט בכל עת, על פי בקשתה או לבקשת המוסד בו היא שוהה, להורות על הפסקת ריצוי המאסר במוסד חלופי והחזרת האסירה לרצות את המשך מאסרה.

(ז) סדרי דין בנוגע לאופן עבודתה של הוועדה המיוחדת והפסקת ריצוי המאסר במוסד חלופי ייקבעו בתקנות, באישור שר המשפטים ובהתייעצות עם שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

## דברי הסבר

על פי השיטה והכללים הנהוגים כיום במדינה, אישה אשר נדונה למאסר בפועל מחויבת לרצות את עונשה בבית סוהר. הדין הקיים איננו מבחין בין אישה לגבר בכל הנוגע לאופן ריצוי המאסר בפועל ואיננו נותן משקל לעובדה שהמורשע הוא הורה לילדים קטינים ואף פעוטות. היוצאים מכלל זה הינם קטינים או בעלי מוגבלות שכלית הנדונים למאסר בפועל, אשר לגביהם קיים הסדר ייחודי המאפשר חלופת מאסר במעון נעול.

הצעת חוק זו נועדה לאפשר לנשים אסירות בהיריון או אמהות לילדים, לרצות את עונשן כולו או מקצתו בתכנית חלופית למאסר מאחורי סורג וברית. הרעיון העומד מאחורי תכנית זו, הוא צמצום הנזקים שנגרמים לילדים כתוצאה ממאסרה של האם. זאת, תוך מתן אפשרות לילדים לשמור ככל האפשר על אורח חיים תקין שישירת את טובתם גם בתקופת ריצוי עונשה של האם. החוק נועד גם לשרת את האישה במתן כלים מתקנים והכשרה הורית תוך מתן מענה לצרכי האישה האינדיבידואליים.

החוק המוצע אינו מבטל את האפשרות כי אישה תישלח לרצות את עונשה מאחורי סורג וברית אלא מאפשר לקבוע חלופת מאסר, בדומה להסדרים הקיימים בחוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969 ובחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971. ריצוי מאסר בפועל בדרך של ביצוע עבודות שירות מהווה דוגמא לחלופת מאסר, אלא שחלופה זו נקבעת בהתאם לקריטריונים שהנם: נסיבות המקרה, חומרת העבירה ועונש מקסימאלי של עד 6 חודשי מאסר.

מטרת הצעת החוק היא, כי חלופות המאסר יאפשרו את שילובן של האמהות יחד עם ילדיהן

הקטינים, במוסדות טיפוליים שינוהלו על ידי הרשות לשיקום האסיר ובפיקוח משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים. תכלית המוסד היא לשקם את האם, ובמקביל לטפח ולשמר את הקשר שלה עם ילדיה באופן שיקדם שילוב האם וילדיה בקהילה כיחידה משפחתית מתפקדת.

ויודגש: חלופת המאסר אינה נוגעת למקרים שבהם הניתוק נדרש בשל סיכון שמהווה האם עבור ילדיה, אלא בנייתו כפוי שנגרם עקב המאסר, שהוא חוויה טראומטית עבור האם וילדיה. המענה שהמדינה נותנת כיום לטיפול בנזקים הנגרמים כתוצאה מאותו ניתוק הוא אך ורק לאחר השחרור או השחרור המוקדם שהאפקטיביות שלו איננה תמיד מוכחת. יש לפעול ולרכז את המאמצים במניעת אותו ניתוק ולא בריפוי הנזקים שהוא הוליד – פצעים שלעיתים קשה מאד לרפא.

בישראל קיים רק בית סוהר אחד לנשים - נווה תרצה. כל האסירות, מלבד מספר מצומצם של אסירות ביטחוניות, שוהות בבית סוהר זה המרוחק מכל יישובי הפריפריה ויישובי הספר במדינה. עובדה זו מקשה על התאמת תכניות משותפות לאמהות וילדיהן הקטינים. בנוסף, הניסיון מלמד, כי שליחתה של אם מאחורי סורג ובריח מביא להוצאת הילדים ממשמורת אביהם ומסירתם למשפחות אומנה. מסירת ילדים למשפחות אומנה פוגעת בקשר שלהם עם אמהותיהם האסירות ומצמצמת את תדירות הביקורים בכלא. לעומת זאת, מאסרו של אב ככלל איננו מוביל להוצאת הילדים מחזקת אמם ובדרך כלל אמהות מקפידות להגיע לבתי הכלא יחד עם ילדיהן לביקור אביהם ובד בבד ממשיכות למלא את תפקידן ההורי והדאגה לצרכי הילדים משך כל תקופת המאסר של האב. לפיכך בשלב זה מוצע להחיל את ההסדר רק על נשים שהן אמהות ולבחון את התאמתן לגברים הורים בבוא העת ולאחר תקופת ניסיון.

יצוין, כי האופציה לאפשר גידול ילד בכלא איננה רצויה כיוון שהיא מאלצת את הילדים לגדול בתנאי כליאה, סדרי משמעת נוקשים ומאחורי הסורגים. הניסיון להתאים את תנאי הכליאה לצרכי הילד לא מבטיח גדילה בסביבה טבעית ונזקי המאסר שחווה כל כלא וכלואה עלולים להיות מנת חלקם של הילדים.

בעולם המערבי, נושא חלופות המאסר מעוגן בכללי האו"ם הקובעים את הסטנדרטים המינימאליים להסדרים ללא משמורת (United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures) הידועים כ"כללי טוקיו" (Tokyo rules). כללים אלה מספקים סדרה של עקרונות בסיסיים לקידום השימוש בחלופות המאסר, ונועדו לקדם מעורבות חברתית וקהילתית גדולה יותר בניהול ההליך הפלילי ובטיפול בעבריינים, כמו כן להנחיל בקרב העבריינים תחושת מחויבות כלפי החברה. כללים אלו קובעים, כי על המדינות החברות באו"ם לפתח הסדרים חלופיים למאסר, ללא משמורת, במערכות המשפטיות, כדי לספק חלופות ואפשרויות אחרות, ובכך להפחית את השימוש בבתי הסוהר. כללים אלה מדגישים את חשיבות החלופות למאסר או מעצר בכל שלב בהליך הפלילי, כך שכאשר יש אפשרות לאמץ חלופה למאסר, יש להעדיפה על פני מאסר.

בנוסף לכללי טוקיו, נושא חלופות המאסר מוסדר גם בכללי האו"ם לטיפול בנשים אסירות והסדרים עונשיים "ללא משמורת", הידועים כ"כללי בנגקוק" (Bangkok rules). כללים אלה הורו לכל הגופים הרלוונטיים להקדיש תשומת לב מוגברת לנושא של נשים בבתי הסוהר, לרבות אמהות אסירות וילדיהן. לדוגמה: כלל 64 לאותם כללים קובע, כי עונש ללא משמורת עדיף על פני מאסר, עבור נשים הרות ונשים עם ילדים הצמודים אליהן. יש לקבוע עונש מאסר רק כאשר מדובר בעבירה חמורה מאוד או עבירת אלימות וכשהאישה מהווה סכנה לציבור, תוך שטובת הילד נלקחת בחשבון. עוד קובעים הכללים כי אמצעי ענישת נשים, ללא משמורת, יהיו עדיפים על אמצעים אחרים, לדוגמה: מקלטים או מוסדות שיקום. השימוש אמצעים שיש בהם משמורת מלאה (מאסר בבית הסוהר), יש להשתמש בהם רק כאשר הדבר חיוני.

המגמה שתופסת תאוצה בעולם המערבי הנה זו הקוראת לדילול מספרן של הנשים בכלא ותחת זאת שליחתן לקהילות טיפוליות. מדינות רבות אימצו את שיטת חלופות המאסר עבור נשים. הדבר בולט במיוחד באירופה (בדגש על גרמניה) ובמדינות אחדות בארה"ב.

במדינת New South Wales שבדרום אוסטרליה במסגרת המחלקה לשירותי ענישה של המדינה נהוגה תכנית אימהות וילדים (mothers and children's program), שמטרתה לתת עדיפות עליונה לאינטרסים של ילדים עד גיל 5 שאמם מרצה את עונשה. לתוכנית כמה מסגרות הכוללות מסגרות מגורים בתוך בית הסוהר, מוסדות לריצוי עונש בחלופת מאסר ובתי מעבר לקראת השחרור המוקדם עם מגורים מלאים לילדים.

באירלנד, למשל, בנוסף לאפשרות מגורי ילדים עד גיל שנה בכלא עם האסירות מונהגות חלופות מאסר

אשר נקבעות מטעם בתי המשפט ומופעלות בידי שירותי המבחן והרווחה. בניו זילנד ישנן חלופות מאסר בקהילה המופעלות על ידי מחלקת הענישה במדינה. חלופת ריתוק לבית היא חלופה המוצעת ככלל לאנשים עם צרכים מיוחדים כגון נשים הרות או אימהות והיא מאפשרת להן לעבוד, לעמוד במחויבויות משפחתיות ולהשתתף בתוכניות שיקום וטיפול. לפי חלופה זו, עליהן להישאר בבית במהלך תקופת העונש.

בשבדיה מדיניות מערכת המשפט היא להימנע מעונשי מאסר. לכן אפשר לרצות תקופת מאסר קצרה בקהילה בפיקוח מוגבר באמצעות ניטור אלקטרוני.

במדינות מסוימות בארה"ב ובמסגרת המערכת הפדראלית, שירות בתי הסוהר מפעיל תכנית "אימהות ותינוקות גדלים ביחד". תכנית זו מציעה מגורים בקהילה כחלופה למאסר שמטרתה לפתח קשר בין האם לתינוק. התוכנית מיועדת לנשים הרות בעת מאסרן אשר במסגרת התוכנית שוהות במסגרת קהילתית ואחרי הלידה רשאיות לשהות עם התינוק במשך שלושה חודשים.

במערכת המדינתית בארה"ב חלופות המאסר מחולקות לשלושה סוגים: תכניות מגורים בקהילה המיועדות לנשים מורשעות, תכניות מגורים בקהילה המיועדות לנשים העומדות לפני משפט ותוכניות ללא מגורים בקהילה אך כוללות חובת דיווח יומי וטיפול יומי כגון שחרור לעבודה או ללימודים, מעצר בית או אמצעי ניטור אלקטרוניים.

בניו יורק, למשל, ניתן למצוא חלופות הן למעצר טרם הכרעת הדין והן לתקופת המאסר. תכניות חלופות המאסר מיועדות לנשים עוברות עבירה המכורות לסמים או לאלכוהול.

בצפון קרוליינה מופעלת תכנית מיוחדת הכוללת מגורים בקהילה לאימהות עם ילדים עד גיל 7 ולנשים הרות שהורשעו בעבירות לא אלימות והן בתקופת מבחן.

בקליפורניה מוסדרות בחוק חלופת מאסר לנשים הרות או לילדים שכולל תקצוב והקצאת משאבים לפיתוח מחקרים ותוכניות לנשים הרות או אימהות לילדים מתחת לגיל שש. מתקנים לשירות כאלה מוקמים בסיוע מחלקת הענישה במדינה ובפיקוחה. בתוכניות אלו לא מתקבלות נשים שהורשעו בעבירות חמורות כמו רצח ואונס או נשים שנגזרה עליהן תקופת מאסר של מעל 36 חודשים.

מבחינה תקציבית, יש במהלך המוצע חיסכון גדול לקופת המדינה לטווח הרחוק עקב הפערים הגדולים בין החזקת נשים בכלא לבין החזקתן במוסד טיפולי-שיקומי.

לעניין סעיף קטן (א) המוצע, אם הורשעה אישה הרה או אמא לילדים ובית המשפט גזר עליה מאסר בפועל, רשאי הוא לקבוע כי ריצוי העונש יתבצע באמצעות חלופת מאסר, לאחר קבלת חוות דעת מטעם ועדה מיוחדת.

סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) מפרטים כיצד תוקם הוועדה ומי יהיו חברים בה. סעיפים קטנים (ד) ו-(ה), מפרטים היכן תתקיים חלופת המעצר. סעיף קטן (ו) מאפשר לבית המשפט שגזר את דינה של האסירה להורות על הפסקת ריצוי המאסר במוסד חלופי והחזרתה אל מאחורי סורג ובריח. בסעיף קטן (ז) נקבעה דרך התקנת תקנות לגבי סדרי דין הנוגעים לאופן עבודתה של הוועדה המיוחדת וכן לאפשרות להפסקת חלופת המאסר.

הצעות חוק זהות הונחו על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת מרב מיכאלי (1100/24/פ) ועל ידי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן (1699/24/פ) ועל שולחן הכנסת העשרים וחמש על ידי חברת הכנסת עאידה תומא סלימאן וקבוצת חברי הכנסת (362/25/פ).

הצעת החוק זהה לפ/1100/24 ולפיכך לא נבדקה מחדש על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

-----  
הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים  
והונחה על שולחן הכנסת ביום  
כ"ב בשבט התשפ"ג (13.02.2023)