

הכנסת העשרים וחמש

יוזמים : חברי הכנסת
עאידה תומא סלימאן
איימן עודה
יוסף עטאונה
עופר כסיף
אחמד טיבי

פ/362/25

הצעת חוק העונשין (תיקון – חלופת מאסר לנשים הרות ולאמהות), התשפ"ג–2022

הוספת סעיף 36א¹ 1. בחוק העונשין, התשל"ז–1977¹, 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 בחלופת מאסר, לאחר קבלת חוות דעת מוועדה מיוחדת שתוקם לצורך העניין ובכפוף 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 חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, יקים ועדה מיוחדת לעניין סעיף זה שהרכבה יהיה כאמור בסעיף קטן (ד).

(ד) הרכב הוועדה המיוחדת יהיה כדלקמן :

¹ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

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

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

(3) נציג שימונה על ידי נציב שירות בתי הסוהר או המשרד לביטחון הפנים;

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

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

(ו) בית המשפט שגזר את דינה של האסירה רשאי להחליט בכל עת, על פי בקשתה, או לבקשת המוסד שבו 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 ושר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

דבר 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 ואף איננו נותן משקל לעובדה שהמורשע הוא הורה לילדים קטינים או לפעוטות. היוצאים מכלל זה הם קטינים או בעלי מוגבלות שכלית הנדונים למאסר בפועל, אשר לגביהם קיים הסדר ייחודי – ולהם האפשרות לחלופת מאסר במעון נעול.

הצעת חוק זו נועדה לאפשר לנשים אסירות בהיריון או אמהות לילדים, לרצות את עונשן כולו או מקצתו בתכנית חלופית למאסר. הרעיון העומד מאחורי הסדר זה, הוא צמצום הנזקים שנגרמים לילדים כתוצאה ממאסרה של האם תוך מתן אפשרות לילדים לשמור כמה שיותר על אורח חיים תקין שישרת את טובתם גם בתקופה שאמם מרצה את עונשה. הצעת החוק נועדה גם לשרת את האישה במתן כלים מתקנים והכשרה הורית תוך מתן מענה לצרכי האישה האינדיבידואליים.

ההסדר המוצע אינו מבטל את האפשרות כי אישה תישלח לרצות את עונשה בבית סוהר 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 עבודות שירות מהווה

דוגמא לחלופת מאסר, אלא שחלופה זו נקבעת בהתאם לקריטריונים שהם 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.

ניתוק ילדים מאמם הוא חוויה טראומטית עבור האם וילדיה. חלופת המאסר אינה נוגעת למקרים שהניתוק נובע מהסיכון שמהווה האם עבור ילדיה, אלא בניתוק הכפוי שנגרם עקב המאסר. 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 ולילדיהן הקטינים. כמו כן, הניסיון מלמד, כי שליחתה של אם לבית סוהר 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 מוציא את הילדים מחזקת אמם ובדרך כלל אמהות מקפידות להגיע לבתי הכלא יחד עם ילדיהן לביקור אביהם ובד בבד ממשיכות למלא את תפקידן ההורי עם דאגה לצורכי הילדים במשך כל תקופת המאסר של האב. אי לכך, בשלב זה מוצע להחיל את ההסדר אך ורק על נשים ולבחון את התאמתו לגברים הורים בבוא העת ולאחר תקופת הניסוי.

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

נושא חלופות המאסר מעוגן גם 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 שבמקום שיש אפשרות לאמץ חלופה למאסר, יש להעדיפה על פני מאסר.

נוסף על כללי 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 וילדיהם. הצעת חוק זוהי הונחה על שולחן הכנסת העשרים וארבע על ידי חברת הכנסת עאידה תומא-סלימאן (1699/24/פ).

הצעת החוק זוהי לפ/1699/24 ולפיכך לא נבדקה על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת.

הוגשה ליו"ר הכנסת והסגנים
והונחה על שולחן הכנסת ביום
כ"ה בכסלו התשפ"ג (19.12.2022)