



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

דין וחשבון

ירושלים, חשון התשפ"א - נובמבר 2020

תוכן עניינים

דברי פתיחה.....	6
תקציר	8
1. מבוא.....	13
1.1 הקמת הצוות הבין-משרדי	13
1.2 פירוט הישיבות והדוברים שהופיעו בפני הצוות הבין-משרדי.....	16
2. רקע לעבודת הצוות	24
2.1 המצב החוקי הקיים.....	24
2.2 צמח הקנאביס ושימושיו.....	26
2.3 היבטים היסטוריים וחברתיים של הפיכת השימוש בקנאביס לעבירה פלילית.....	29
2.4 גישת הפללה וגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור.....	33
2.5 הטענות שעמדו בבסיס הקריאות לשינוי מדיניות הפללת משתמשי הקנאביס.....	36
3. המצב בעולם	40
3.1 כללי.....	40
3.2 מודלים של אי הפללה	40
3.3 מודלים של לגליזציה והסדרת שוק הקנאביס.....	43
3.3.1 אורוגואי.....	43
3.3.2 מדינות מסויימות בארצות הברית.....	43
3.3.3 קנדה.....	46
3.4 המשפט הבין-לאומי	52
3.4.1 רקע כללי.....	52
3.4.2 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1961.....	53
3.4.3 הסעיפים הרלוונטיים באמנת 1988.....	54
3.4.4 האמצעים העומדים לרשות גופי האמנה במקרה של הפרה	55
3.4.5 התנהלות המועצה מול מדינות אשר הפרו את האמנות.....	56
3.4.6 החלופות המשפטיות העומדות לרשות מדינת ישראל בהחלטה להסדיר את שוק הקנאביס	57
4. ההשוואה בין קנאביס לבין חומרים ממכרים אחרים.....	59
5. סוגיות שנדונו על-ידי הצוות	61
5.1 בריאות פיזית ונפשית	61
5.1.1 התמכרויות.....	62

65	5.1.2 התחום הפסיכיאטרי.....
68	5.1.3 תחומי בריאות אחרים
69	5.1.4 קנאביס כ"סם שער" המוביל לשימוש בסמים אחרים
70	5.2 פשיעה
71	5.2.1 העמדה לפיה לגליזציה תפגע באכיפה ותביא לעלייה בפשיעה
71	5.2.2 העמדה שלפיה האיסור מגדיל את היקף הפשיעה ורווחיה.....
73	5.2.3 תובנות בנושא הפשיעה מהנסיון בקולורדו ובקנדה
76	5.3 קטינים, צעירים ומערכת החינוך
77	5.3.1 החששות מההשלכות של שינוי המדיניות בנוגע לצריכת קנאביס על בני נוער.....
78	5.3.2 שאלת ההתאמה של המשפט הפלילי לטיפול בבני נוער שצורכים קנאביס.....
81	5.3.3 שאלת האפקטיביות של הכלי הפלילי לצמצום השימוש בקנאביס על-ידי בני נוער
83	5.3.4 ההסדר הראוי לגבי קטינים וצעירים ככל שיותר השימוש בקנאביס לבגירים.....
89	5.4 תעבורה.....
89	5.4.1 שאלת הקשר בין המדיניות הכללית בנושא הקנאביס לבין עלייה בתאונות הדרכים.....
92	5.4.2 בעיית החסר של מכשירים לבדיקה בצד הדרך של נהיגה תחת השפעה
94	5.4.3 בעיית הפער בין מועד צריכת הקנאביס לבין זמן הישארותו והישארות תוצרי הפירוק שלו בגוף
95	5.5 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית
96	5.5.1 עמדת צה"ל
99	5.5.2 עמדת המשטרה
100	5.5.3 עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה
100	5.5.4 עמדת הרשות להגנת עדים.....
100	5.5.5 עמדת שירות בתי הסוהר.....
101	5.5.7 ההסדר בארצות הברית ובקנדה לגבי המשרתים בכוחות הביטחון
102	5.6 גידול עצמי/ ביתי
105	5.7 שאלת ההצדקה להפללה.....
107	6. נושאים הדורשים אסדרה וחיזוק
109	6.1 הקמת רגולטור ממשלתי
110	6.2 הגבלת כמות קנאביס להחזקה לשימוש עצמי.....
111	6.3 רגולציה על גידול וייצור הקנאביס
111	6.3.1 רגולציה לגבי גידול וייצור בדו"ח הקנדי

111	6.3.2 רגולציה לגבי ריכוז החומר הפסיכו-אקטיבי (THC).....
112	6.3.3 רגולציה לגבי תצורות הקנאביס
113	6.4 מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור
114	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
114	פיקוח המחירים בשוק
115	6.5.2 הכשרת העוסקים במכירה ושיווק
115	6.5.3 רישום פרטי הלקוח במכירה
116	6.5.4 מכירה לתיירים
116	6.5.5 מיקום החנויות
	6.5.6 הקמת חנויות ייעודיות ומניעת מכירה משותפת של אלכוהול, קנאביס וטבק למניעת
116	שימוש מעורב
117	6.5.7 הפצה ומשלוחים
117	6.5.8 אריזת מוצרים
117	6.5.9 איסור פרסום קנאביס ומוצריו
119	7. עיקרי המלצות הצוות
119	7.1 מודל חקיקתי - אי הפללה, לגליזציה ואסדרה או השארת המצב על כנו
121	7.2 תקופת הביניים שבין החקיקה החדשה ועד כניסת החוק לתוקף
121	7.3 קטינים
122	7.4 צמצום השוק השחור ומניעת חיזוק
123	7.5 כמות החזקה לשימוש עצמי
123	7.6 גידול ביתי
123	7.7 שאלת החרגת בעלי תפקידים בגופים מסוימים מביטול האיסור על צריכה עצמית
124	7.8 נהיגה תחת השפעת קנאביס
124	7.9 הקמת רגולטור ממשלתי
124	7.10 ייצור ושיווק לצרכים מסחריים
125	7.11 שאלת הרישום בעת המכירה והצגת תעודת זהות
125	7.12 מכירה לתיירים
125	7.13 מיקום החנויות
125	7.14 אריזות מוצרים
126	7.15 איסור פרסום קנאביס ומוצריו

126.....	7.16 הגבלת מקום השימוש בקנאביס ומניעת מטרדים סביבתיים לציבור
126.....	7.17 היערכות מותאמת לחברות השונות בחברה הישראלית
127.....	7.18 היערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הציבור
127.....	7.19 תקציב
127.....	7.20 איסוף נתונים ומחקר מלווה
128.....	נספחים
128.....	נספח א' - כתב המינוי של הצוות
130.....	נספח ב' - נוסח משולב שהוגש לצוות על ידי חה"כ שרן השכל ורם שפע - הצעת חוק אסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020
137.....	נספח ג' - מסמך המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
148.....	נספח ד' - נייר עמדה של משטרת ישראל - הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית
154.....	נספח ה' - תקציר המנהלים של הדו"ח הקנדי -
160.....	נספח ו' - ריכוז נתוני משרד הרווחה לגבי מטופלים של השירות להתמכרויות בטיפול להתמכרות לקנאביס, שטופלו במהלך 2019
162.....	נספח ז' - עמדת הסניגוריה הצבאית
182.....	נספח ח' - מסמך מאת עו"ס דני קורנבליט

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 הבין-משרדי 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 הן המצב הקיים והן מדיניות של אי הפללה כרוכים בנזקים רבים, שניתן למנעם באמצעות מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרה נכונה ויסודית של שוק הקנאביס. 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 ובליוי 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, שבמהלכן 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 מסמים בשילוב עם פגיעה נפשית, וקיימו שיחות עם בני נוער בסיכון ועם בני 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 בקרב האוכלוסייה בישראל - על פי מחקר של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (כשמה באותה עת), 27% מהנשאלים דיווחו שהתנסו בשימוש אחד לפחות במהלך שנת 2016; טענות להעדר הצדקה לקביעת איסורים פליליים על מעשה שאין בו נזק לזולת או שנזקו 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, וממגע 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 על אודות הנזקים הישירים והעקיפים כתוצאה משימוש בקנאביס. נסקרו נושאים בריאותיים, בפרט 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 ושוק שחור, על תעבורה ותאונות דרכים, ועל 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 ההפללה 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 בהסדרים השונים שהתגבשו ולמד אותם, את ההערכות שקדמו להם וכן את תוצאות השינוי. ביחס לשתי מדינות - קולורדו שבארצות הברית וקנדה - הוא אף קיים דיאלוג והתייעצויות עם גורמי ממשל. עוד בחן הצוות את הסטנדרטים הבין-לאומיים בתחום, שלהם ישראל מחויבת. בחינה זו העלתה כי לגליזציה ואסדרה - להבדיל ממדיניות של אי-הפללה - אינן עולות בקנה אחד עם מחויבויותיה הבין-לאומיות של ישראל.

בבסיס הדיון בנושא בו עסק צוות זה, ניצבת השאלה בדבר ההצדקה לקיומו של האיסור הפלילי הקבוע היום בפקודת הסמים, תשל"ג-1973 על שימוש עצמי בקנאביס. בחינת שאלה זו לאור עקרונות מרכזיים בדין הפלילי - שיוניות הדין הפלילי, זיהוי פגיעה בערך חברתי חשוב שעליו נועד האיסור הפלילי להגן והיכולת להגן על הערך החברתי כאמור בדרכים אחרות - מעלה ספקות בנוגע להצדקה לקיומו. אין ספק שהזכות לחיים ולבריאות - שעליה 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. לגבי 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 את 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; בהינתן 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 הן המצב הקיים והן מדיניות של אי הפללה כרוכים בנזקים רבים, שניתן למנוע באמצעות מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרה נכונה ויסודית של שוק הקנאביס.** 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 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 עמדה זהירה ולבצע את התהליך עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה שתיקבע 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, אופן השיווק והפרסום, ועוד.

עוד ממליץ הצוות, במסגרת ההסדר החדש, לנקוט צעדים שמטרתם צמצום השוק השחור, שהוא המקור העיקרי 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. הצוות ממליץ לקבוע הסמכה להתקין תקנות שיאפשרו גידול ביתי לצריכה עצמית בכמות קטנה ובכפוף למגבלות נוספות שייקבעו, אך זאת לא בשלב הראשון של האסדרה, אלא רק בשלב השני, לאחר תקופה שתיקבע ותאפשר לבחון את אופן יישום האסדרה, וזאת לאור הקושי בפיקוח על הגידול הביתי.

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 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, 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 החסרים 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 בועדת 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&l1awitemid=2085810>

² <https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&l2awitemid=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 גב' 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.

כתברי הצוות מטעם משרדי הממשלה השונים מונו:

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

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

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

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

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

עו"ס נפתלי יעב"ץ, ראש מטה ומנהל תחום פרויקטים, 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);

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

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).

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, מדורג 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.

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 ומפגיעה בקטינים ובצעירים, 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 סוחרים 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 האסדרה של השימוש בקנאביס". המסמך במלואו מצורף **כנספח ג'.**

ביום 25.10.20 הועברה לצוות עמדת משטרת ישראל ביחס להצעות החוק של ח"כ שרן 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 הופיעו בהמשך באחת מישיבות הצוות. חברי הצוות קיבלו סקירה מקיפה על אודות הפעילות והגישה הטיפולית בכפר מנשיא ומייסד הכפר, עו"ס עומרי פריש.

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

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 ממשרד 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 וולקני 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

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

תאריך	שם	נושא
	ד"ר חגית בוני-נוח, החוג לקרימינולוגיה באוניברסיטת אריאל; חברת ועד איל-סם וחוקרת בתחום הסמים והקנאביס	מקרה הבוחן של קולורדו, וחשיבות התייחסות הרפורמה 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 בהתמכרויות (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

תאריך	שם	נושא	
	תנ"צ קובי זריהן, ראש חטיבת מודיעין באגף חקירות ומודיעין, משטרת ישראל	עמדת משטרת ישראל	
	עו"ד נורית הרצמן, המחלקה הפלילית, פרקליטות המדינה	עמדת פרקליטות המדינה	
9.	עו"ד מיכל גולד, מתאמת בין-משרדית למניעת עבריינות נוער, משרד המשפטים	השלכות התרת הקנאביס על בני נוער ומניעת עבריינות	9.9.20
	עו"ד דפנה פינקלשטיין, ראש תחום נוער, פרקליטות המדינה	עמדת מחלקת נוער, פרקליטות המדינה	
10.	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	16.9.20
	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-INCIB וארגון הבריאות העולמי בנושא קנאביס	
	פרופ' חגי רם, מרצה בכיר במחלקה ללימודי מזרח תיכון באוניברסיטת בן גוריון	ההיסטוריה של הפללת השימוש בקנאביס במדינת ישראל ובארצות הברית	
11.	Ms. Michelle Rotermann, Senior Analyst at the Health Analysis, Statistics Canada	בעקבות הלגליזציה בקנדה - נתונים סטטיסטיים, מחקר ומעקב	23.9.20
	Mr. Jack Reed, Statistical Analyst	מידע בנושא בריאות הציבור, חינוך הציבור ותעבורה בעקבות הלגליזציה בקולורדו	
	Ms. Allison Rosenthal, DUI Statistical Analyst, Colorado Department of Public Safety		

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		
	גב' אור זייד		
המניע לשימוש בקנאביס, התמכרות וטיפול בכפר איזון, החיים לצד הקנאביס וההתמכרות לאחר היציאה מהכפר	גב' הדס סילבצקי	7.10.20	.13
	רועי		
	דיון צוות בין-משרדי		
דיון בעמדות חברי הצוות			

תאריך	שם	נושא
14.10.20	Mr. John Clare, Director General of Strategic Policy, Controlled Substances and Cannabis Branch	סקירה כללית של מדיניות הקנאביס בקנדה
	Ms. Leslie Meerburg, External Relations Division, Controlled Substances and Cannabis Branch	חינוך והסברה לציבור בקנדה
	Ms. Kristin McLeod, Director, Drug Policy Division, Public Safety Canada	אכיפת חוק בקנדה
	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	
	מר אורן ליבוביץ', עיתונאי, פעיל חברתי למען גליליזציה של קנאביס, ומייסד המגזין המקוון "קנאביס"	הצגת עמדה בנוגע להסדרת שוק הקנאביס
21.10.20	דיון צוות בין-משרדי	דיון בהמלצות
26.10.20	תא"ל יאיר ברקת, קצין משטרה צבאית ראשי	עמדת הצבא
	סא"ל מתן סולומש, סגן התובע הצבאי הראשי	
	אל"ם ענבל דה-פז, הסנגורית הצבאית הראשית	עמדת הסניגוריה הצבאית
	רס"ן עומר קנובלר, סגור פיקודי דרום ומז"י	
	עו"ד עודד ברוק, היועץ המשפטי של הרשות הארצית לכבאות והצלה	עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה
	עו"ד ד', היועצת המשפטית של הרשות להגנת עדים	עמדת 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	דיון בהמלצות
18.	2.11.20	דיון צוות בין-משרדי	דיון בהמלצות
19.	3.11.20	דיון צוות בין-משרדי	דיון בהמלצות
	פרופ' יוסי הראל-פיש מומחה בין-לאומי לחקר מדיניות סמים ופיתוח אסטרטגיות התערבות בהתנהגויות סיכון ובהתמכרויות, ראש תכנית המחקר הבין-לאומי על רווחתם ובריאותם של בני נוער, באוניברסיטת בר- אילן, והמדען הראשי לשעבר של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול	נוער בישראל: ממצאי הסקר הרב-לאומי של ארגון הבריאות העולמי לשנת 2019 - הרחבה בתחומי השימוש באלכוהול ובסמים ובמעורבות באלימות ובאלימות ברשת	
20.	4.11.20	דיון צוות בין-משרדי	דיון בהמלצות

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 באלימות, בסמים ובאלכוהול	
		ד"ר ימית אלפסי, ראש אגף מניעת אלימות ברשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול	
		ד"ר טלי יוגב, ראש אגף טיפול ושיקום (אלימות, סמים ואלכוהול), ברשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול	

ישיבת הצוות הבין-משרדי שלא מן המניין אצל השרה לחיזוק וקידום קהילתי			
	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 מתניו 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 בקנאביס¹⁵ אסור כיום לחלוטין במדינת ישראל. 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 ההיסטורי שקדם לכך מובא בפרק 2.3 שדן בהיבטים 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 לצורך, 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 הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול (כשמה באותה עת), משרד המשפטים ונציג ציבור. בראש הצוות עמד מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים דאז, מר רותם פלג.

בסיום עבודת הצוות הונפקו שני דו"חות: 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 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 "מניית 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 מיעוט 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](https://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 דויטשר "השינוי באיסור הפלילי על שימוש בקנאביס" **הסינאור** 4 (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 תהיה התמקדות 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 וכי אין להבין מדבריו שיש 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. בנוסף ציין כי הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה כי **מדובר בסוגיה שהסדרתה אינה בינארית ומחייבת לכאורה רגולציה מפורטת**. עוד הדגיש 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 התשע"ח, עמ' 754: http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_ls1_490627.pdf.

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 (קנאבידינול) ו-CBN (קנאבינול) שהם מכילים.

פרופ' חנינתי 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 דוידסון, 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: שימוש להנאה; שימוש הנובע ממצוקה; ושימוש לצרכים טיפוליים, במחלות שונות וכהקלה על כאבים (כטיפול רפואי או כטיפול עצמי 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. אין מדובר בתכשיר רשום שרופא יכול לתת בגינו מרשם, ורישיונות השימוש ניתנים בהתאם לאמות מידה המפורטות בנהלי משרד הבריאות. אמות המידה וההתוויות (אינדיקציות) למתן רישיונות מפורטים בחוזר היחידה לקנאביס רפואי מספר 106³³ ובחוזר משרד הבריאות. כמפורט בנהל 106 "ככלל רישיון לשימוש בקנאביס לא יינתן אלא לאחר מיצוי הטיפול הרפואי המקובל ובהתוויה מוכרת בלבד"³⁴ (ההדגשה במקור). בדומה לתכשירים רשומים - חריגה מההתוויה המוכרת מחייבת הליך קבלת אישורים מיוחדים.

חלק מהאנשים המבקשים להשתמש בקנאביס שימוש רפואי או לצורך טיפול עצמי (self-medication) מלינים 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 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

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

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, פסקה 3.1.2.

³⁵ אם כי משרד הבריאות מציין, 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'**.

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 לבין מדיניות ההפללה.

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 הקבוע למוצרים לשימוש רפואי. עם זאת, ייתכן כי המוצרים שיווצרו במסגרת הסדרת שוק הפנאי, ככל שיוחלט על כך, לא בהכרח ייווצרו 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, ואסדרה רצויה של תחום זה, מחייבים מטבע הדברים דיון וליבון נוספים שאותם יש 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 שעגנה בחקיקה את איסור השימוש בחשיש (בנוסף לסמים נוספים), לאחר שאיסור זה נקבע בשנת 1919 על ידי הנציב הבריטי.³⁹ את הפקודה

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

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 בין-לאומיות בקשר לשימוש בסמים (ראו פירוט בפרק 3.4.1).

הפקודות המנדטוריות לא לוו בדיון ציבורי או בדברי הסבר. עם זאת, במהלך השנים נעשו בפקודה 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, כללו הדיונים 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...."; ו"איננו צריכים לחקות בכל את מה שעושים בעולם הגדול ולהיות מדינת מודרנית. על כך אפשר לוותר..." (שם, בעמ' 122).⁴⁷

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/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, ואפילו לנפש אינו מזיק; ויש אנשי בוהמה שאף מציעים להקים בישראל מועדוני חשיש... איננו הרואות, ואין צורך בניתוחים מדעיים דווקא, עד כמה השחיתו הסמים גוף ונפש. הסמים היו למכה שתוצאותיה טימוס 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.

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,

מאידך 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 מסוימת של אושר".⁴⁸

בארצות הברית נאסר השימוש בקנאביס באופן כולל (מעבר לאיסורים מדינתיים נקודתיים) בשנת 1937, במסגרת ה-Marihuana Tax Act of 1937.⁴⁹ הדיונים לגבי איסור השימוש לוו בתיוג שלילי וביחס מכליל לגבי משתמשי הקנאביס. כך למשל אמר הארי ג'ייקוב אנסלינגר, שעמד בראש ה-Federal Bureau of Narcotics בשנים 1930-1962, בדיון בנושא:

"...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 בסמים.⁵¹ 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 במשתמשים 'כבדים' ו'כבדים מאוד'. 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 ולחברה מהחומר עצמו.⁵² ועדת שפר בחנה את האפשרויות השונות להתמודדות עם הנושא, ובשנת 1972 המליצה,

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/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 הון בהיסטוריה החקיקתית. ⁵⁰ ראו: The Marihuana Tax Act of 1937, Transcripts of Congressional Hearing, Additional Statement of H. J. Anslinger, Commissioner of Narcotics: <http://www.druglibrary.org/schaffer/hemp/taxact/t10a.html>

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>

⁵² "מריחואנה ומדיניות ציבורית": http://www.druglibrary.org/schaffer/library/studies/nc/ncrec1_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

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 ולבלתי יצרניים. פרופ' רם כותב כי "כמעט מיותר לציין כי מצוקת הילידים לא נבעה מצריכת קנאביס אלא מתנאי דיור, היגיינה 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 אי 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 יותר נזק מהשימוש בסמים עצמו.⁵⁸

לאחר סיום תפקידו כמזכ"ל האו"ם נטל קופי אנאן חלק בוועידה בין-לאומית בלתי פורמלית בשם Global Commission on Drugs Policy. דו"ח הוועידה מיוני 2011 ציין את המשאבים העצומים

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/ncrec1_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 הגיונות: חשיש בפלסטין המנדטורית ובמדינת ישראל" **תיאוריה וביקורת** 43 (2014) 75, 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 ההחמרות 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 גבizon; מנהל שירותי התקון לשעבר במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ד"ר מנחם הורוויץ ופרופ' לסלי סבה.

⁵⁸ ראו:

UNGASS: Public Letter to Kofi Annan: <https://www.drugpolicy.org/publications-resources/sign-letters/ungass-public-letter-kofi-annan>.

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 בנוגע לשימוש 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.

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

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

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

⁶⁰ ראו:

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/>

⁶³ שם.

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; 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, **גישת 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 קיים כיום הסדר הכולל עבירה פלילית, ובצדה ענישה חלופית בפעמיים הראשונות שבהן אדם נתפס, ובפעם השלישית סגירת תיק מותנית, שיכולים להיות לה אלמנטים של מזעור נזקים ככל שההתניה היא במישור הטיפולי.⁶⁶

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, חוקיים או שאינם חוקיים, והתנהגויות ממכרות, הן חלק מהעולם שבו אנו חיים. זאת מבלי להתעלם מן הפגיעה הקשה ומהסכנה 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;
 - הצלחתיהן 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 אמיתי למתן שירותים, ללא שיפוטיות או כפייה, לצרכני חומרים ממכרים ולקהילות בהן הם חברים, על מנת לסייע להם בהפחתת הנזק הנלווה לצריכה או להתנהגויות ממכרות;
 - יש להתייחס לצורכיהם ולדרישותיהם של צרכני חומרים ממכרים, בהווה או בעבר, ולהתחשב בהם ביצירת תכניות ומדיניות שנועדו לשרת אותם;
 - מומלץ לשתף את צרכני החומרים הממכרים ואנשים עם התמכרויות התנהגויות כסוכני שינוי באמצעות שיתוף מידע, העצמה ותמיכה, ובכך גם להפחית את הנזקים הנגרמים כתוצאה מההתמכרות: <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>.
- ⁶⁶ וראו פירוט אצל **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>.

כביטוי לגישת מזעור הנזקים, נביא את הדברים המפורסמים באתר 'המרכז הישראלי להתמכרויות', לפיהם היא נובעת -

"מתוך כבוד וחמלה כלפי אלו הסובלים מהתמכרות ובפרט מתוך רצון להימנע ככל הניתן משיפוטיות, תוך התעלמות וביטול סטיגמות, ביטוי 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 הצוות הבין-משרדי, 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 ועם עוברי חוק, באופן פיזי, או ברשתות החברתיות ובאינטרנט, ומיסוי מאוזן הלוך בחשבון את התחרות עם השוק השחור.

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

⁶⁷ <https://ica.org.il/>

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 את הנושא והמליץ על מתווה הלגליזציה להסדרת השימוש בקנאביס בקנדה,⁶⁹ עמד אף הוא על חשיבות צמצום הנזקים הנלווים לשימוש בקנאביס, בפרט בקרב ילדים, צעירים ואוכלוסיות פגיעות אחרות, וכן 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 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 אלא שינתה את אופי האכיפה בפעמים הראשונות שבהן אדם נתפס בעבירה של שימוש לצריכה עצמית. לפיכך גם אחרי התיקון ממשיכות להישמע קריאות לשינוי המדיניות ביחס לקנאביס, בדרך של ביטול האיסור על שימוש והחזקה בקנאביס לצריכה עצמית במתווים שונים. יודגש, כי בדו"ח זה ההתייחסות לשימוש כוללת בתוכה גם את סוגיית ההחזקה. להלן יסקרו הטענות המרכזיות כנגד המשך האיסור הפלילי בנושא, בנוסף לקריאה למעבר לגישת מזעור נזקים ובריאות הציבור שתוארה לעיל (פרק 2.4).

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

⁶⁹ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38.

⁷⁰ שם.

⁷¹ וראו 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>

לפי מחקר - שנערך בשנת 2016 והוגש בשנת 2017 - של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ושימוש לרעה באלכוהול (כשמה באותה עת) (להלן - **מחקר מסכם שימוש בחומרים פסיכואקטיביים**), 27% מהנשאלים 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 אותו, 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 לערך המוגן שעליו 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 הסגוריה 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 ההפללה כאקסיומה, ויש לבחון את הנחות היסוד שעומדות מאחוריה.
- גם לאחר השינוי שנעשה בהוראת השעה מ-2018, ההפללה עדיין פוגעת במקרים רבים באנשים הצורכים קנאביס לשימושם העצמי באמצעות קנס שמוטל בפעמים הראשונות, ובנקיטת הליך פלילי והתיוג בכרוך בו במקרה של שימוש חוזר או של 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.

⁷³ 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.

⁷⁴ זו הייתה הנחת המוצא של כבי' 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). 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 בשאר סוגי הסמים המוגדרים בפקודה, ללא הבחנה ביניהם, אם כי כמובן לבית המשפט יש שיקול דעת להתחשב בסוג הסם בעת גזירת העונש. בבסיס הדיון 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 וביניהן בזכות 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 - שעליה 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 - קרימינליזציה 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 המחיר 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 לסקירת המצב המשפטי הקיים במדינות שונות בעולם ולדיון בו, ובפרט במדינות שבהן נעשה שינוי מדיניות בתחום הקנאביס. הצוות דן בהסדרים השונים שהתגבשו ולמד אותם, את ההיערכות 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 של אכיפה מתונה.

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

אי הפללה: קיים איסור, אך דרכי ההתמודדות אינן מצויות במישור הפלילי, אלא בסנקציות 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 לקנאביס 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 נגזרים 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 גבי כהנא: https://www.emcdda.europa.eu/countries/drug-reports/2019/czechia/drug-laws-and-drug-law-offences_en

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 אדם הזקוק לטיפול. רכישה ושימוש אמנם אסורים, אך אינם מהווים עבירה פלילית, אלא עבירה מנהלית שהפרתה מובילה לרישום במרשם המרכזי של המכון לסמים ולהתמכרויות, במטרה להתאים את ההליך המנהלי לאופי העבירה ולמשתמש. החוק כולל טבלה המגדירה כמות לשימוש אישי ביחס לכל סם למשך עשרה ימים. הכמות המוגדרת לשימוש אישי בקנאביס היא 25 גרם תפוחית, 5 גרם חשיש ו- 2.5 גרם שמן קנאביס. משתמש שנתפס עם כמות קטנה מהכמות המוגדרת יופנה לוועדת הערכה שתקבע את הטיפול הרצוי עבורו: אם מדובר במשתמש מזדמן, יוטל עליו קנס או שתניתן לו אזהרה; אם מדובר במשתמש עם התמכרות, 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 מהמדינה. 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 טקסיות 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

⁸⁰ ראו גם אתר Sicad הממשלתי בפורטוגל:

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

⁸¹ http://www.japarlament.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/>

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.

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 (דיון מס' 3). נכון להיום אף מדינה באירופה לא החליטה על לגליזציה ועל אסדרה מלאה של שוק הקנאביס.

3.3.1 אורוגוואי⁸⁵

עד שנת 2012 ייצור ושיווק סמים היה אסור, אך החזקה ושימוש עצמי בכל סוגי הסמים הותרו. הכמות לשימוש עצמי לא הוסדרה בחוק ולכל בית משפט היו סמכות ושיקול דעת לקבוע אם יש בכמות מוחזקת כדי להוות סחר בסמים. על רקע זה התפתחו במדינה סחר בלתי-חוקי בסמים, עלייה בשימוש בסמים ופשעה 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, וחריגה 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 הקנאביס ולעידוד ההימנעות משימוש בו. קיים גם איסור על פרסום ישיר או עקיף של קנאביס.

3.3.2 מדינות מסויימות 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, מישגן, מיין, ורמונט, אילינוי ועוד. סמוך להגשת דו"ח

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

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-Pg1236.pdf>

זה, ביום 3.11.20, נערכו משאלי עם במונטנה, ניו-ג'רזי, אריזונה ודקוטה הדרומית לגבי מדיניות השימוש והאסדרה של שוק הקנאביס, והוחלט לעגנם בחוק.⁸⁷

שימוש עצמי מותר ככלל מגיל 21 ומעלה, בדומה לגיל המינימום שבו מותרת צריכת אלכוהול במרבית המדינות,⁸⁸ אך ההסדרים שונים ממדינה למדינה. כך, למשל, בווינגטון 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 במלואו. כך למשל, יש מדינות שבהן לא פועלות עדיין חנויות לממכר קנאביס. במרבית המדינות האחרות בארצות הברית ניתן למצוא מודלים שונים - מדיקליזציה, אי-הפללה או הפללה.

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 התירה גם הקמת מוסדות עישון (hospitality establishments), בדומה ל-coffee shops (בהולנד), שבהם ניתן לקנות ולצרוך קנאביס, לעשן וכן לקבל קנאביס באמצעות שליח מספק אחר.

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);

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)_ve

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 RCW 69.50.4013, Uniform Controlled Substances Act, (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'

- האחריות על משטר הקנאביס מפוזרת בין מספר משרדי ממשלה, סוכנויות ומחלקות, שלכל 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 מהם לקדם את יישום החוק בתחום סמכותו, לעבוד בשיתוף פעולה ובתיאום, וכן הפחיתה 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 מבעוד מועד מידע, נתונים או סטטיסטיקות ביחס להיבטים שונים של שימוש בקנאביס לצרכי פנאי לפני תיקון 64 לחוקה, והדבר מקשה על הרשויות בפיתוח יישום המדיניות. כך למשל, גורמי המקצוע העידו כי חסר היה 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 על אודות שימוש בקנאביס לצרכי פנאי ולגליזציה.
- רק לאחר תיקון 64 הוקצה תקציב מספק למעקב ולמחקר 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 לשנה, שנועד לתגבר אכיפה נגד השוק השחור והאפור. עם זאת, לגישת הגורמים בקולורדו, לא הושקעו די אמצעים טרם תיקון 64 לטובת צמצום השוק השחור.
- למרות 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 זאת.
- כספי מיסוי שוק הקנאביס הושקעו בתכניות מניעה ובריאות הציבור וכן 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 שהעבירו בעלי 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 שצינו לפחות חלק מבעלי התפקידים (דיון מס' 11) הציבור עלול לשלם מחירים כבדים בתחומים האמורים.

בנוסף, הפער בין החוק הפדראלי לבין החוק 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 למשטר 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, סייעה ועודנה מסייעת לקדם את יישום תיקון 64 לחוקה ביעילות.
 - ישנה חשיבות רבה לאיסוף מידע, נתונים וסטטיסטיקות ביחס להיבטים שונים של שימוש בקנאביס לצרכי פנאי, 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 לפני 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 או טיפול עצמי וכדי למנוע זליגה של הגידולים הביתיים לשוק השחור.
- את כספי המיסוי יש להשקיע בתכניות מניעה ובריאות הציבור וכן בהשקעה בבתי-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

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).

אכיפת החוק; ימנע מאנשים נורמטיביים רישום פלילי ומפגש עם מערכות אכיפת החוק בקשר לעבירות של החזקת קנאביס; יגן על בריאות הציבור על-ידי חיזוק, במקרים המתאימים, של החקיקה והאכיפה לגבי עבירות חמורות יותר, ובמיוחד מכירה והפצה לילדים ולנוער, מכירה מחוץ למערכת המוסדרת ונהיגה תחת השפעת קנאביס; מתן מידע דרך קמפיינים, ווידוא שהסיכונים מובנים, בעיקר לבני נוער; יצירת מערכות הפצה ומכירה, המאמצות גישה של בריאות הציבור, עם רגולציה לגבי איכות ובטיחות; הבטחת גישה לקנאביס עם הבטחת איכות לצרכים רפואיים; ואיסוף 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, לחקירה ולאישום 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 וכדומה), שיהוו 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 הפעלת מכונות לממכר קנאביס.⁹⁹ העונש בגין הפרת האיסורים האמורים כולל קנס גבוה או שלוש שנות מאסר.¹⁰⁰ כמו כן, החוק הפלילי תוקן כך שהוא אוסר על נהיגה תחת השפעת קנאביס (Bill C-46).¹⁰¹

⁹⁴ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בעמ' 11.

⁹⁵ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 4.

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

⁹⁷ שם, ס' 18(a).

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

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:

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 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 ומדהד 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 עימן 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, יותר משנה וחצי לפני כניסת החוק לתוקף. פקידים משתי המדינות המליצו להתחיל בקמפיינים החינוכיים מוקדם ככל האפשר.

(2) מניעה וטיפול

הדו"ח הקנדי מציין, כי בעוד שמטרת הרגולציה של קנאביס לצמצם נזקים לאוכלוסייה הכללית, יש קבוצות רגישות ספציפיות שעלולות להיות מושפעות מהתהליך באופן שלילי, כולל צעירים עם היסטוריה של שימוש מוקדם ותכוף, משתמשים מבוגרים 'כבדים', וקבוצות שוליים.

https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/ResearchPublications/LegislativeSummaries/42.1C46E#txt6

¹⁰² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

¹⁰³ הכוונה לסרט משנות ה-30 שעשה דמוניזציה לקנאביס, כחלק ממסע תעמולה כולל, והתייחס אליו במינוחים כגון "צמח ששרשיו בגיהנום".

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 הסבירו כי חלק מהנזקים המיוחדים 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, נמצאו בסבירות גבוהה יותר לשימוש תכוף בקנאביס.

משתמשים צעירים אלו מצויים בסיכון גבוה יותר לחוש לא שייכים לבית הספר או לקהילה שלהם, להיות תלויים באלכוהול ובחומרים אחרים, ולניסיונות אובדניים. לעתים קרובות חסרים 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 בקשר 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 וטיפול בהם. באופן אידיאלי, מומלצת התערבות ייעודית. התכניות צריכות להיות מותאמות לצרכים של קהילות שונות. לדוגמה, נציגי מיעוטים הסבירו את הצורך בהתאמת התכניות לתרבות של ה-Indigenous communities.

הנקודות המרכזיות שעלו מדברי יו"ר הצוות הקנדי שהמליץ בשנת 2016 על אסדרה ולגליזציה (דיון מס' 12), וגורמים ממשלתיים האמונים על יישום החוק הקנדי (דיון מס' 14) הן אלו:

- הרקע לחוק הקנדי הוא תולדה של נסיבות מדיניות-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 את תהליך הלגליזציה אחרי מספר מדינות בארצות הברית אפשרה לה ללמוד מניסיון, ובפרט ליישם את המסקנה 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 החל 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 ובמעקב אחר מידע ונתונים הקשורים להיבטים שונים בשימוש בקנאביס כשנתיים לפני כניסת החוק הקנדי לתוקף. בין היתר, קנדה מנטרת נתונים על אודות היקף 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, שלפיו ניתן היה להעריך את תוצאותיה של חקיקת הלגליזציה ולהמשיך לעקוב אחר מגמות בריאות ובטיחות הציבור.
- 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 בקהילות¹⁰⁵, כולל בקהילות ילידיות, במטרה להוביל חינוך מניעתי בנושא קנאביס, להעלות את המודעות לנזקי השימוש בקנאביס ולעודד יוזמות מקומיות למזעור נזקים. אלו כללו לרבות המתמקדים באוכלוסיות בעלות סיכון גבוה כתוצאה משימוש בקנאביס, תמיכה בקהילות ילידיות כאמור, 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: החל 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, איפשר 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**

¹⁰⁴ מעל 117 מיליון ₪.

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>

שהועלתה על-ידי גורמים ממשלתיים בקנדה, היא הצורך בהיערכות טובה יותר של יכולות התעשייה לעמוד בביקוש לקנאביס חוקי.

- 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 נתונים הקשורים בהיבטים שונים בשימוש בקנאביס ומעקב אחריהם, 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/42.1C46E#txt6

בפרק הזמן שבין שינוי המדיניות הנוכחית בין כניסה לתוקף של אסדרה מלאה ואימוץ המענים הנדרשים בכלל התחומים, יש להימנע מעיגון מדיניות ביניים של אי הפללה, 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 פסיכותרופיים משנת 1971 (Convention on Psychotropic Substances)¹⁰⁹;
- האמנה בדבר האיסור על סחר בלתי חוקי בסמים נרקוטיים וחומרים פסיכותרופיים 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, בס' 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 מכוונית 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 ועל יישום אמנות הסמים הבין-לאומיות במדינות החברות, והיא מפרסמת דו"חות שנתיים שבדקים כיצד מתבצעת האכיפה.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 וכי אחרת על ההחזקה להיות עבירה בת ענישה.¹²⁰ כלומר, החזקה, בלי להיכנס לשאלה אם היא לצורך סחר (האסור לפי האמנה) או לשימוש עצמי (המותר 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 המדינתית.

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 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.

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).

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-משמעיות בנושא מצד נשיאי ה-INCIB, ניתן לקבוע כי ככל שהדין במדינה החברה אוסר על שימוש, צריכה או סחר בקנאביס לצרכים שאינם מותרים תחת האמנות, מהלך של אי הפללה תוך אכיפה באמצעים שאינם פליליים (מנהליים, אזרחיים ובמקרים 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 ציינו 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 אם אלו 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. **סעיף 9(5) ל-SCND** קובע, כי כל האמצעים הננקטים על-ידי המועצה במסגרת האמנה יהיו אמצעים העולים בקנה אחד עם הכוונה לחזק את שיתוף הפעולה של ממשלות המדינות החברות במועצה, 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). אם מטרות 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 ואם הבאת המצב לידיעת המדינות החברות באמנה, המועצה והוועדה, היא הדרך הראויה ביותר כדי להוציא לפועל פעולה שכזו. לאחר שקילת דו"חות 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 ייצור 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 שאיפשר 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 המדינה או השטח הנידון, או מהם. 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 שננקטים 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), וושינגטון 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.

¹²³ראו:

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 -

https://www.incb.org/documents/Publications/PressRelease/PR2013/press_release010813.pdf;

ארצות הברית - 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.

גם ביחס למדינות וושינגטון 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 לסייע במניעת תיירות סמים והעברה של מריחואנה לסמכויות שיפוט שבהן 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 במחלקת ייעוץ 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. בהינתן 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

¹²⁹ ראו: 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%209-10-13.pdf>.

¹³¹ סעיף 19 לאמנת וינה בדבר דיני אמנות משנת 1969 קובע כי מדינות רשאיות להגיש הסתייגויות מסוימים לאמנות במעמד ההצטרפות לאמנה בכפוף לחריגים מסוימים. משמעות ההסתייגות היא כי הסעיף ממנו הסתייגה המדינה לא יחול עליה; לעניין הסתייגויות 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.

ההסתייגות לא התנגדה להסתייגות אחת מהמדינות החברות באמנות. כלומר, די בכך שאחת מהמדינות שהן צד לאמנות תתנגד להסתייגות כדי לאיין את תוקפה. ככל שההסתייגות לא תתקל בהתנגדות היא תכנס לתוקף בחלוף שנה ממועד הגשתה. במצב כזה, תהיה לישראל טענה טובה שלפיה 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 ייקבע 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, אם כי גררה התנגדויות וגינויים חריפים מצד מדינות אירופיות וכן מצד ארצות הברית. יתרונה של חלופה זו הוא בכך שההסתייגות תהיה תקפה, אלא אם כן 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, ככל שהדין במדינה החברה אוסר על שימוש, צריכה וסחר בקנאביס לצרכים שאינם מותרים לפי האמנות, מהלך של אי הפללה תוך אכיפה באמצעים שאינם פליליים אינו עומד בסתירה עם המחויבויות הבין-לאומיות המעוגנות באמנות 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 ולסיכונים 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 עבירה פלילית

¹³² מוצרי טבק מוגדרים בחוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983 כ"טבק בכל צורה שהיא הנועד לעישון, להרחה, ללעיסה 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 דוידסון, 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.

בשל 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, ושכל המעשנים צפויים לתחלואה שתפגע באיכות חייהם וחיי משפחתם.

הערכת התמותה העולמית מעישון עומדת על שישה מיליון בני אדם מדי שנה, המהווים 11% מכלל מקרי המוות בקרב גברים ו-7% מכלל מקרי המוות בקרב נשים. 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 שניתן 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 שם, בעמ' 65.

¹⁴¹ ראו באתר משרד הבריאות:

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

¹⁴² ד"כ 59, 129 (התשל"א). 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, הפשיעה והתעבירה; נושא השימוש של קטינים על שלל היבטיו; נושא הצבא וכוחות הביטחון; ושאלת הגידול העצמי.

5.1 בריאות פיזית ונפשית

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 ההפללה 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]

¹⁴⁵ מרב פלג-גבאי הערכת רשויות המדינה בקולורדו את השפעות הלגליזציה 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_11_13659.pdf. כפי שצוין בהקדמה למסמך הכנסת, מקור רוב המידע שבו בדו"ח שפרסמה היחידה לפלילים בקולורדו באוקטובר 2018, הכולל שלושה תחומים מרכזיים - בני נוער, בטחון הציבור ובריאות הציבור. בנוסף מתבסס המסמך על מידע מתוך דו"ח היחידה לפלילים מיולי 2018 בנושא נהיגה תחת השפעת סמים ואלכוהול, ועל תקציר דו"ח מעקב של המחלקה לבריאות הציבור והסביבה בקולורדו משנת 2018. כמו כן מוצגים נתונים שפורסמו בדו"ח של ה-Rocky Mountain HIDTA Strategic Intelligence Unit (RMHIDTA) בספטמבר 2018. מדובר בדו"ח המתפרסם מדי שנה מאז 2013 במטרה לעקוב אחר ההשפעה של לגליזציה מריחואנה לצרכי הנאה בקולורדו, ומטרתו המוצהרת לפרסם מידע כדי שקובעי המדיניות והאזרחים יוכלו לקבל החלטות מושכלות בנושא לגליזציה של מריחואנה. הדו"ח האחרון של היחידה: 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> (להלן - דו"ח (RMHIDTA).

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

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 ופסיכוזא, 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 - 1755, בני נוער מאותרים המשתמשים לרעה בסם הקנאביס - כ-2000)".

השירות להתמכרויות הציע להמשיך את מדיניות אי ההפללה 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

¹⁴⁶ לדוגמה, בהקשר של הזיקה בין מריחואנה לפשיעה, אין התאמה בין הנתונים של דו"ח RMHIDTA לבין הנתונים הסטטיסטיים שפורסמו באתר סוכנות החקירות של קולורדו, ומחברת מסמך הכנסת מציינת כי לא ידוע מה הסיבות לכך - שם, עמ' 22-23.

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 בקנאביס, אף שנתפס כסם "קל", יכול להוביל להרחבת השימוש ב"סמים קלים" באופן התמכרותי ובהמשך לשימוש בסמים קשים יותר, ולכדי התמכרות להם. תופעה זו עלולה להיות מסוכנת ויכולה להשפיע על התפקוד של המשתמשים ועל התנהלותם במישורים שונים של החיים, כולל סיכון בעת נהיגה, בביצוע עבודה, בעת ביצוע משימות בצבא על-ידי חיילים וכדומה. 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 וסדיר, 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 השלכות השליליות של המפגש של מי שצרכו קנאביס עם רשויות אכיפת החוק: בחלק מהמקרים 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 התפתחותיות, 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
נערו 12-17	79	67	36	73	77	32	103	56	23
צעירים 18-25	140	948	240	371	765	192	608	554	166

ארצי	חוזה פגיעה מינית			חוזה פגיעה פיזית			חוזה פגיעה נפשית/הזנחה		
	כן	לא	לא ידוע	כן	לא	לא ידוע	כן	לא	לא ידוע
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
נשים +41	88	29	13	80	37	13	96	21	13
סה"כ	898	3369	886	1692	2719	742	2557	1973	623

הפסיכיאטר פרופ' שאולי לב-רן שהופיע בפני הצוות (דיון מס' 8) ציין כי ללא ספק קיימת התמכרות לקנאביס, אולם הוא לא מהחומרים הממכרים מאוד. לדבריו, לשם ההשוואה, מתוך מי שהתנסה בהרואין 23% יפתחו התמכרות ואילו לגבי קנאביס מדובר על 9% בלבד. **עם זאת, הוא הדגיש כי יש מעט צרכני הרואין והרבה מאד 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 שאותם 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 בחברה זו. לטענתם, ישנו ערך רב ברתיעת 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 על 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, לרבות 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, ובהמשך לבחון את האפשרות של מקומות 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 ובנטייה אוברדנית בהשוואה לבני נוער שאינם משתמשים בקנאביס.¹⁴⁷

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) שימוש 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

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.

¹⁴⁸ Gabriella Gobbi, MD, PhD1; Tobias Atkin, BA1; Tomasz Zytynski, MD1; et al, *Association of 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:

The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids (2017):

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28182367/>.

¹⁵¹ שם, פרק 12, בחלק שבמסגרת 12-1: "Comorbidity in Substance Abuse and Mental Illness".

https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK425748/box/box_12-1/?report=objectonly.

באופן דומה ציין דו"ח האקדמיה כי על אף **מתאמים סטטיסטיים בחלק מהמקרים**, לא הוכח קשר **סיבתי** בין שימוש בקנאביס לבין הישגים לימודיים;¹⁵² פסיכוזה;¹⁵³ תחלואה נפשית;¹⁵⁴ הפרעה דו-קוטבית;¹⁵⁵ ודיכאון.¹⁵⁶

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.¹⁵⁸ 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;¹⁵⁹ 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 ופסיכוזה, וכן בין שימוש תכוף בהריון לבין בעיות קוגניטיביות והתנהגותיות אצל ילדים. הדו"ח הקנדי ציין גם, כי בצד סיכונים השימוש קיימים גם יתרונות, כולל 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.

¹⁵² שם, בעמ' 276.

¹⁵³ שם, בעמ' 295.

¹⁵⁴ שם, בעמ' 296.

¹⁵⁵ שם, בעמ' 306.

¹⁵⁶ שם, בעמ' 320.

¹⁵⁷ שם, בעמ' 279.

¹⁵⁸ שם, בעמ' 281.

¹⁵⁹ יצוין, 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 מגפת הקורונה והסגרים שבאו בעקבותיה, על כל השלכותיהם. וראו מסמך על"ם - העמותה לנוער בסיכון, **משבר הקורונה** (מרץ-מאי 2020), המתאר את ההשלכות של משבר הקורונה על צעירים בסיכון, הן לגבי שימוש באלכוהול ובסמים, והן לגבי עלייה בדיכאון, חרדה וניסיונות 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 (2020) 251-264 <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7309674/>.

¹⁶² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

עם זאת, חשוב לציין כי מרבית המומחים בתחום בריאות הנפש שהופיעו בפני הצוות (כגון פרופ' קמינר, פרופ' לב-רן, פרופ' שובל) **קראו לנקיטה בגישה שמרנית וגישה של זהירות מונעת ביחס להשפעות הנפשיות של השימוש בקנאביס, במיוחד בכל הנוגע לשימוש בקרב צעירים**, מכיון 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.

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, אם כי יש 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; זיהוי של קבוצות סיכון להתמכרות או לפגיעות נפשיות אחרות; היערכות מניעתית וטיפולית בתחום בריאות הנפש; הסברה מדויקת לקטינים ולאנשים צעירים בנוגע 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 ייעשה 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.

5.1.3 תחומי בריאות אחרים

בפני הצוות הועלו חששות בנוגע לסיכונים נוספים כגון בעיות נשימה ולב, בפרט במקרים שבהם השימוש הוא בדרך של עישון (בדומה לעישון סיגריות ולאור העובדה שהעישון של קנאביס נעשה פעמים רבות תוך ערבוב 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 שצרך קנאביס בצעירותו. למען ההגינות ציין פרופ' לב-רן שהיו ביקורות על השיטות שבהן 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 מספר ימים עד מספר שבועות.¹⁶³

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

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 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 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 שימוש באלכוהול. המאמר מציין כי קיימים מספר הסברים לאפקט שער הכניסה:

אם 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 עם 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 מציין המאמר, 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

¹⁶⁴ דו"ח RMHIDTA, לעיל ה"ש 145, פרק 2.

¹⁶⁵ שם, בעמ' 4.

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 ראו:

יותר השתמשו לפני כן בדרך כלל בקנאביס, ואולם כך גם לגבי אלכוהול, טבק ועוד. לפי הדו"ח, אין ראיות למכניזם פיזיולוגי המוביל מקנאביס לסמים קשים; אלא שהסביבה 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

Advisory Council on the Misuse of Drugs, Cannabis: Classification and Public Health (2008), בעמ' 20, פסקה 8.14, וראו גם פסקה 8.15: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/119174/acmd-cannabis-report-2008.pdf.

¹⁷¹ דו"ח האקדמיה, לעיל ה"ש 150, בעמ' 358. וראו גם **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.

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:

- 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 מסוימים; קושי להתחקות אחר זהות הרוכשים ועוד.
- המשך קיומו של סחר בלתי חוקי בשל מחירים נמוכים 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, כמו גם גורמים נוספים ובהם חלק מאלו שתמכו בלגליזציה, על כך ש-50 גרם של קנאביס כמוצע בהצעת החוק הפרטית הם כמות רבה מדי לשימוש עצמי.
- תופעות פשיעה נוספות סביב השימוש בסמים כגון הלוואות, זנות ואלימות.

שירות המבחן הביע בפני הצוות התנגדות להקלה במדיניות ובוודאי ללגליזציה וסבר כי יש במפגש עם גורמי האכיפה, ובהמשך במגע 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 מצרכני הקנאביס מדובר במפגש ראשון עם מערכת אכיפת החוק. מדובר באוכלוסייה של אנשים צעירים יחסית במרבית המקרים, מתפקדים, והמגע עם החוק חושף אותה לתיוג כאנשים לא נורמטיביים וכעבריינים. אם יורשעו, עלולות להיות לכך השלכות עתידיות התפתחותיות, חברתיות ותעסוקתיות, 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. בחלק מהמקרים, בפרט כאשר אותו סוחר מוכר גם סמים ממכרים יותר, גורם עצם הקשר לחשיפה לסמים מסוג זה (ראו פרק 5.1.4 לעיל בנושא קנאביס כ"סם שער" המוביל לשימוש בסמים אחרים, והמחלוקת על ההסבר ל"שער" - החומר עצמו או אי חוקיותו).

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

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. ככל 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 חברתי 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 גיוינט, זה לא יגרום לי להפסיק לעשן."
- "... זה מוריד את האמון של הנוער במשטרה. ויומיים אחרי שהוא יצא מהמעצר, הוא חוזר לעשן."

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

¹⁷⁵ **הוועדה לבחינת צמצום השימוש במזומן במשק הישראלי - דו"ח הוועדה** (2014) 25-36: <https://www.boi.org.il/he/PaymentSystem/Documents/%D7%93%D7%95%D7%97%D7%95%D7%A2%D7%93%D7%AA%D7%9E%D7%96%D7%95%D7%9E%D7%9F-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-%2017.7.14.pdf>.

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

- "... אם באים אליך באמצע הלילה שוטרים, השאלה הראשונה תהיה אם יש עליך גראס. הם לא אומרים 'אהלן, מה קורה, מה שלומך' אלא ישר שואלים אם יש עלינו גראס. איך לא נשנא אותם? התחושה היא שרק מחפשים לתפוס אותנו. אם הם היו באים בגישה אחרת, הרבה דברים היו [נראים] אחרת."
- "... 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 שמריחואנה 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 מציין 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 טוב 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 הנובעים מהשוק החוקי שלא יהיה מרוסן דיו. שני מצבי הקיצון מסכנים את יישום המדיניות החדשה לגבי קנאביס.¹⁸¹

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.

כמו כן מציין הדו"ח הקנדי,¹⁸² מ הפשע המאורגן מעורב בשוקי הקנאביס הבלתי חוקיים, המקומיים והבין-לאומיים. רשת מפקחת של ייצור, הפצה ומכירה העונה לדרישות השוק המקומי תסייע לרסן את השוק הבלתי חוקי ולזהות את אלו שפועלים מחוץ לשוק החוקי.

סנקציות רגולטוריות 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 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 ציינה (דיון מס' 12), כי בהיבט המחיר התחרותי, טווח הגילים המדאיג הוא זה הכולל 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 לכל פעילות פלילית אחרת הקשורה בסחר לא חוקי בקנאביס, בפרט כאשר מדובר בפעילויות המערבות נשק או בעבירות חוזרות. כמו כן, אנשים עם היסטוריה פלילית 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 במסגרת מה 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 בקנדה לאחר שנמצא שמגדלים ביתיים הם נישה קטנה הרואה בגידול סוג של אמנות או מלאכת יד ייחודית (craft), וכי מאז כניסת החוק הקנדי לתוקף מעט מאוד אנשים החלו לגדל קנאביס בבתיים מבלי שעשו זאת קודם. 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.

אף שרשויות אכיפת החוק הצליחו יחסית בסגירת חנויות רחוב פיזיות לא-חוקיות, ייתכן שכתוצאה מכך לקוחות מסוימים ומוכרים מסוימים עברו לקנות ולמכור בהתאמה בפלטפורמות אינטרנטיות

¹⁸² שם, בפרק 4.

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

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, ומעורבות בה גם הממשלה הפדראלית וגם ממשלות הפרובינציות. מטרת קבוצת העבודה היא לזהות אתגרים משפטיים באכיפת הסחר הבלתי-חוקי באינטרנט, וכן לאתר 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 הפרובינציאליות 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 שבאמצעותם הועבר קנאביס לא-חוקי.

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

שירות המבחן למבוגרים הציג נתונים שלפיהם חלק ניכר מהצעירים ה'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 שאינם 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 שפעלו באותה עת בשוק הקנאביס הבלתי חוקי, אשר הבחינו עצמם מארגוני פשיעה. הם הביעו רצון להפוך את עסקיהם לחוקיים, וחששו שידירו אותם, בין היתר בשל מעורבותם הנוכחית בשוק הבלתי חוקי. הם שיוועו לשוק מגוון שבו אין חסמים גדולים עבור יצרנים קטנים וארגונים שלא למטרות רווח, ולכך שיוקטנו 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 מידי של השוק 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 עודף 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.

¹⁸⁴ הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 3.

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, 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 ההפרות, 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 ישים 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 בשירות המבחן לנוער. בהתאם לנטילת האחריות על מעשיו ומידת שיתוף הפעולה שלו, ייגנו התיק בעניינו מבלי שיופיע במרשם הפלילי או במרשם המשטירתי 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 הטיפולים. 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 גם תשובות מגוונות ממספר בעלי מקצוע בחברה 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 לגליזציה, המלווה במערך הסברה ייחודי לבני נוער. בהקשר זה יש להפנות למכתבו של מר דני קורנבליט, עובד סוציאלי העוסק בהתמכרויות, הכולל התייחסות נרחבת על אודות ההתמודדות עם תופעת השימוש בסמים בקרב בני נוער חרדים, ייחודיות הצרכים שלהם וכיוצא באלה. **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. היא 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 2014,¹⁸⁵ 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 קנאביס ונמצאים על רצף השימוש בו. 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 שייתכן כי מדובר בחומר בריא. בנוסף, ציינו נציגי משרדי 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, שהזמן 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

¹⁸⁵ נתונים לגבי 2014 ראו יוסי הראל-פיש, סופי וולש, נועה שטיינמץ, שי לובל וריקי טסלר **נוער בישראל - דפוסי שימוש והתייחסות לחומרים ממכרים - סיכום ממצאי המחקר הארצי** (2014), עמ' 82 <https://hbhc.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 הבין-לאומי על בריאותם ורווחתם של בני נוער באתר בית הספר לחינוך של אוניברסיטת בר אילן: <https://hbhc.biu.ac.il/books.html>. יש לציין כי לפי הנתונים שהציג פרופ' הראל-פיש, העליה בקרב הבנים בכיתות י"ב 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).

ביטוי הן בדו"ח המשרד לבטחון הפנים, והן בנייר העמדה של משרד המשפטים) ללוות את המהלך 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 בקנאביס 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 מקצוע, גורמי אכיפת חוק וחלק מהציבור מביעים משינוי המדיניות הנוהגת, מעלים שתי שאלות חשובות שיש לבחון בטרם תגובש עמדה בנוגע 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 ושמך דגש על שיקומו. לדבריהם, הטיפול המותנה מונע לרוב מעורבות חוזרת בפלילים והמשך שימוש בקנאביס; והיתרון 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 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, וכי אין 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 הטענות 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 לנתונים על פערים 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%. שיעור זה גבוה באופן משמעותי יותר מערים אחרות, כגון נתניה (34%), רהט (25%), מגדל העמק (20%) ואילת (9%).¹⁸⁷ בנוסף, נטען כי מערכת אכיפת החוק רואה בבני נוער שיש להם עבר פלילי כמי שממילא "מסובכים", ולכן מוגשים בדרך כלל כתבי אישום נגדם. הדבר פוגע במוטיבציה של קטינים אלו להשתלב בהליכי שיקום. מצב זה, שבו המערכת נוקטת לכאורה גישה יותר מחמירה כלפי קטינים, בעייתי.

במישור העקרוני, נציגי הסנגוריה הציבורית והמועצה לשלום הילד הזהירו מההשלכות השליליות, וההרסניות לעתים, שיש למעורבות מערכת אכיפת החוק בחיי בני הנוער, ומהנזקים שנובעים מהמפגש של בני נוער עם ההליך הפלילי, לאורך כל שלביו. אלה באים לידי ביטוי גם בפגיעה באפשרויות גיוס לצבא ותעסוקה, בתחושת רדיפה שבני הנוער מרגישים, ובחוסר אמון במערכת אכיפת החוק. ככל שהם צעירים יותר, הנושא של תיק פלילי והשלכותיו פחות 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 מלוא המשמעות וההשלכות של הדבר.

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>

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

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 לפי גישת 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, בלי שהדבר מניא בני נוער מלהחזיק או מלהשתמש 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 באלכוהול. 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 בנער עצמו.

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.

¹⁸⁹ ראו החוק הקנדי, לעיל ה"ש 93, בס' 8(1)(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.

5.3.3 שאלת האפקטיביות של הכלי הפלילי לצמצום השימוש בקנאביס 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 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 משטירתי כסיבה להימנעות משימוש. כלומר, האיום של הפללה לא 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 הבריאותיים וכדומה.

גם לגבי החששות שהועלו, לפיהם הנהגת מדיניות של אי הפללה או לגליזציה תביא לעלייה בשימוש בקנאביס בקרב בני נוער, נתגלעה 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 ההפללה הביא לעלייה במספר המשתמשים הראשונים בקנאביס בחמש השנים הראשונות להפעלתו, ואז המגמה התייצבה והעקומה התיישרה. לדבריו, במחקרים שנעשו בארצות הברית במדינות שונות שאימצו מדיניות שונה כלפי השימוש קנאביס, נמצא ש-20% מבני הנוער במדינות שבהן קנאביס 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 שימוש הצליחו לצמצם את שיעורי השימוש או ההתמכרות.

ואכן, 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 שלפיה 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

¹⁹¹ לעיל ה"ש 145.

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>.

גם מסמך מטעם 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 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 המקצוע מקולורדו 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 הלגליזציה ואחריה, ועמד על תלמיד אחד מתוך כל חמישה שציין 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 סקר 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 מגמה. 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 לנזקי 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 תכנית המחקר הבין-לאומי 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

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

¹⁹⁴ ראו פירוט לגבי נתונים ופערין בין הדו"חות השונים במסמך הכנסת לגבי קולורדו, **שם**, בעמ' 5-14.

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

ההתמכרות.¹⁹⁶ באיסלנד היה, לדבריו, בשלב מסוים שיעור גבוה של מעורבות קטינים באלומות, נשירה סמויה, וכן שימוש 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 לתהליך. מובילי המדיניות פיתחו אלטרנטיבות של חוגים והבנייה של מרחב פנאי, והצליחו בתוך חמש שנים להוריד את שיעור המשתמשים בקנאביס בקרב קטינים לאחד השיעורים הנמוכים ביותר באירופה. אמנם האוכלוסייה של איסלנד מונה רק כ-320 אלף תושבים, והיא לא מדינה מורכבת חברתית כמו ישראל, אבל ניתן בהחלט ללמוד מניסיונה המרשים ומההצלחה מעוררת ההשראה שהשיגה.¹⁹⁷

5.3.4 ההסדר הראוי לגבי קטינים וצעירים ככל 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-פליליות בצמצום שימוש בקנאביס על ידי צעירים, ככל שמתקבלת החלטה שלא להפליל בגירים, אין מקום גם להפללת קטינים. זאת גם אם הכוונה העומדת מאחוריה היא להביאם לשיקום. במקום זאת, יש להתמקד במערכות החינוכיות והטיפוליות, שהן הכלי הקיים היום בנוגע לשימוש באלכוהול, סיגריות וחומרים נוספים, ותוך מתן משאבים מתאימים לכך.

גם בקרב חברי הצוות הקנדי הייתה הסכמה 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 הנובעים 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 5.3.2) הכמות שנקבעה בקנדה ככזו 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 של אחראי על קטין המניח לו להשיג סם מסוכן או להשתמש בו, ושידול קטין להשיג סם מסוכן או להשתמש בו.

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 ובחוג משפחתו של הקטין. הדו"ח הקנדי המליץ לשקול להחריג אספקת כמות קטנה של קנאביס לקטין על-ידי הורה בעת השימוש

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>

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>

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:

(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.

הנימוק של גיל הצבא שימש גם לחיזוק טענה הפוכה, דהיינו שאם מאפשרים לנער בן 18 להחזיק נשק ולהשתמש בו, 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. אפשרות נוספת שעלתה היא לקבוע את הרף כגיל 19, כדי לצמצם את האפשרות שחלק מבני הנוער הלומדים במסגרות חינוכיות ואשר מלאו להם 18 יהיו רשאים לרכוש קנאביס, בעוד חבריהם שטרם מלאו להם 18 יהיו מנועים מכך.

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.

יצוין כי בקנדה, בהתאם לגיל המותר לצריכת טבק, נקבע גיל 18 גם כגיל המותר לצריכת קנאביס, למרות שמומחי בריאות שהם שמעו המליצו על גיל 21. זאת 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 אותו 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. עו"ד ורד וינדמן, מנכ"לית המועצה לשלום הילד, הדגישה 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.¹⁹⁸ פרופ' שאולי לב-רן הדגיש (דיון מס' 8) את הסיכונים לקטינים, ובמקביל ציין גם הוא את חשיבות המסר של דחיית שימוש, מתוך הנחה שהמסר השולל לחלוטין שימוש הוא פחות אפקטיבי: **"...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 בעמותת על"ם, ציין (דיון מס' 6) את הצורך בבניית תכנית מובנית בנוגע לשימוש וצריכה של סמים, אשר תפרט, בצד אמירה שלא מעודדת שימוש בסמים, 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.

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 דיכטומיים שאינם מבחינים בין סמים קלים לבין סמים 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

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".
- "מה שיכול לעזור 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".

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 נועד להנגיש את המידע לבני נוער ולאנשים 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 מדברי רבים מהמומחים ומהדוברים בפני הצוות, כמו גם מנציגים של משרד החינוך ומשרד הרווחה בצוות הבין-משרדי. אלו עיקרי הנקודות שעלו בנושא:

- הצורך בחיזוק המערך הפסיכו-סוציאלי ומערכים חינוכיים נוספים בתוך בתי הספר, החל משכבת הגיל של חטיבת הביניים. המערך הזה יעסוק באיתור, זיהוי ומתן מענה ראשוני לתלמידים ולהוריהם בתחום התנהגויות סיכוניות ככלל, וסמים בפרט, ויחזק את יכולת בית הספר לתת מענים בהקשר זה.
- הרחבת היקף המסגרות ומרכזי הטיפול לנוער, בפרט בתחום ההתמכרות.
- נדרשת חשיבה בין-משרדית על איגום 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 לגידור, שתצמצמנה 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.

- "הייתי רוצה שיסבירו לנו באמת מה הנזק.... אם כבר אתם באים ואומרים לנו לא לעשות את זה בגיל צעיר, תסבירו למה באמת לא. זה מה שאנחנו באמת רוצים".

להרחבה בנושא של שיתוף נוער בתהליכי קביעת מדיניות ראו: **פרלמנט הנוער**, באתר המועצה לשלום הילד:
<https://www.children.org.il/%D7%A4%D7%A8%D7%9C%D7%9E%D7%A0%D7%98-%D7%A0%D7%95%D7%A2%D7%A8>

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 מעלי"ם 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 פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, תשמ"ג-1983 (להלן - **חוק איסור פרסומת טבק**) קובע כבר היום איסורים ומגבלות לגבי פרסומת 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 המחקר מראש. כך למשל בדיון בוועדה המיוחדת להתמודדות עם סמים ואלכוהול מיום 28.10.20²⁰⁸ הוצגה 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 שייווצר 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 בקנאביס, מעלייה בהיקף הקטינים המשתמשים, ומירידה בגיל המתנסים בשימוש. זאת 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 - יש להגביל את השימוש לרשות הפרט, ובשלב השני לבחון אפשרות לקביעת מקומות ייעודיים, שהתנאים לקיומם ולמיקומם ייקבעו בחקיקה; יש להותיר על כנו את האיסור על שימוש במקום ציבורי.
- יש לקבוע רגולציה לגבי מקומות מכירה ושימוש; איסור מוחלט על פרסום, כולל באינטרנט וברשתות חברתיות; קביעת רגולציה לגבי אריזה תוך שימת לב למניעת גישה של ילדים, הן מבחינת אפשרות הפתיחה והן מבחינת המראה החיצוני, לרבות איסור על הצגה באופן העלול לדמות לממתקים וכדומה; ואמצעים נוספים שיבטיחו את המטרות האמורות.
- בכל הסדר שייקבע יהיה צורך בחיזוק המענים הטיפוליים שאינם תלויים בהליכים פליליים, הרחבת מסגרות לטיפול בנוער, יצירת 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', סעיפים 21-25 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973.

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

- יש צורך 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 בשל שימוש בכמויות קטנות.
- הסברה:
 - (1) כל הסדר, ללא קשר לשינוי חקיקה, צריך להיות מלווה בחינוך ובהסברה 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) הרחבת ההסברה לגבי כל סוגי הסמים, השפעותיהם והסיכונים הנובעים מהם.

5.4 תעבורה

אחד הנושאים המרכזיים שעלה בעת הדיונים בנושא המדיניות לגבי קנאביס הוא נושא הנהיגה תחת השפעת 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 בשיעור תאונות הדרכים, לרבות תאונות קטלניות.²¹¹

מאידך 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 לצורכים מטעמים רפואיים, והן למשתמשים לצורך הנאתי.

מבחינה חוקית, "שיכור" מוגדר בסעיף 64ב(א) לפקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - **פקודת 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.

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

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

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 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

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

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

<https://publichealth.doctorsonly.co.il/2020/08/202082>

²¹⁴ ראו פרק 5.3.3.

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

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.

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 לבדוק 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 לבדוק את מספר התאונות הנגרמות כתוצאה משימוש בקנאביס בלבד.

העדר ההפרדה נובע 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, ולוקח זמן לבצעה ולקבל את תוצאותיה, בשל קיומה של מעבדה אחת בלבד המוסמכת לבדוק קנאביס. בנוסף, מתוך הנהגים 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

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**.

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.

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 (C.R.S. (6), Section 42-4-1301). 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.

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. מר ג'ורג' 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 וזמין 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 וצינו 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 לאנשי רשויות 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 להכניס לשימוש ערכות לבדיקת רוק, לביסוס חשד סביר לשימוש בקנאביס, במהירות ובקלות בצד הדרך. בכל מקרה, לאישרור 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

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

²²⁴ ראו סעיף 64 לפקודת התעבורה:

"(א3) 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;

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 – דראגר (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 בשל 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 הטענות הבאות שעלו בדיונו: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.
- 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 עלול לתרום לרמה של פגימה כרונית.
- מצד שני חלק מהמשתמשים הקבועים הכבדים בקנאביס, כולל כאלו המשתמשים בו 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 ביכולות הנהיגה מאשר כשכל אחד מהחומרים נצרך בנפרד. לפיכך **נדרש קמפיין שידגיח את האיסור לערבב אלכוהול וקנאביס**, בשל הסיכון הגבוה הכרוך בנהיגה לאחר צריכתם.

(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 ממסכותו 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.

במשולב ויפריך את המיתוס שקנאביס משפר את הנהיגה. כל זאת תוך פנייה מיוחדת לצעירים; ביצוע 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 מעורבות היתר שלהם 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 התעבורה,²²⁷ "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 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 אברהם 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 עסקין בשימוש רפואי לעיתים רחוקות, וכדי להימנע מהפרת האיסור, הדבר יחייב ריתוק כמעט מוחלט של

²²⁷ סעיף 64ב לפקודת התעבורה.

אותו חולה או נכה לביתו והימנעות מוחלטת מנהיגה ברכבו - 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.

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

בפני הצוות נשמעו עמדות שלפיהן הקלה במדיניות לגבי שימוש בקנאביס תגרום לעלייה בשימוש של המשרתים בכוחות הבטחון וההצלה, עד כדי סיכון בטחוני.²³⁰ היו 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

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

²²⁹ רע"פ - 2908/19 **מדינת ישראל נ' שכטר** (פורסם בנבו, 13.9.2020) <https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C19%5C080%5C029%5C009&fileName=19029080.009&type=4>.

²³⁰ מעניין לציין, כי לפחות כפי שמשתקף 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.

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. המחלוקת המרכזית שעלתה בדיון נסובה על השאלה האם די באיסור שאינו במישור הפלילי על שימוש במסגרת תפקיד כאמור, שייאכף באמצעים משמעתיים, פיקודיים, או הסכמיים, לפי העניין, בדומה לאופן ההתמודדות עם שימוש באלכוהול כיום בגופים אלה; או שישנו 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.

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, לדבריו, שימוש בסמים קיים בכל שדרות צה"ל, לרבות בקרב 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 בעת שהותם בבסיס, בין היתר באמצעות הזמנת משלוחים.

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 לבין תפקידים אחרים, לעניין הדין והמדיניות בנושא הקנאביס. עוד נטען על-ידי גורמי האכיפה, כי לא ראוי לערוך הבחנות בין חיילים בשירות סדיר, 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 שבו 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 ומטשטוש גבולות ככל שלא יהיה איסור על משרתים לצרוך קנאביס בזמנם הפרטי מחוץ לבסיס. הגבול בין שימוש בסמים בנסיבות אזרחיות לבין שימוש כזה בנסיבות 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 לבין המערכת 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 השלכות הרישום הפלילי הנלווה להרשעה בבתי הדין הצבאיים על חיילים שהורשעו בדין. כך, למשל, במסגרת התיקון, צומצם באופן משמעותי היקף הגורמים אשר רשאים להיחשף לרישום הפלילי (הדומה כיום 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 בהן 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 שבעניינו של חייל המבקש הזדמנות נוספת, ועומד בתנאים (לרבות מסירות דגימות שתן עתיות), לא יינקטו צעדים משפטיים.

מדיניות מערכת המשפט הצבאית הובילה, בהתאם להנחיה זו, 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

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.

צבאיות ובעבירות 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 איפשר לפרקליטות הצבאית למקד את האכיפה במקרים החמורים יותר של עבירות פשע מעולם הסמים. שינוי מדיניות זו, לדברי נציגי התביעה הצבאית, הוביל לירידה במספר כתבי האישום המוגשים בגין שימוש בסמים בנסיבות אזרחיות. במקביל הייתה 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 באלה. 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. לעמדת הסניגוריה הצבאית, כאשר המצב החוקי במדינה משתנה, ברירת המחדל הברורה היא שיש להחיל את השינוי על כלל אזרחי המדינה. כדי להחריג קבוצת אזרחים מהמצב החוקי ובתוך כך לנהוג כלפיה בחוסר שוויון, יש להראות כי החרגה זו עומדת בהוראות פסקת ההגבלה המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. לשיטת הסניגוריה 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 במסגרת 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, 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 בעבירה של אי קיום הוראות מחייבות.²³³ נוסף על כך, הם 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 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 שלפיה גופי הביטחון מצוידים באמצעים משמעותיים רבים שבהם 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 בעתידם.

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 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.

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

5.5.3 עמדת הרשות הארצית לכבאות והצלה

גם הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן: "רשות הכבאות") סבורה שיש להחריג את המשרתים בה ככל שיוחלט על שינוי הדין באופן שיאפשר צריכת קנאביס לשימוש עצמי. לדברי נציג הרשות, 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 נציג 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 נציג רשות הכבאות כי להערכת הרשות, 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 משמעותיים, להבדיל מכלים פליליים, ציינו נציגי המערך כי הכלים המשמעותיים 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 ולחדות 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 להחרגה בחוק, או שמא יש לעגן את הנושא 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 רלוונטית 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, ועוד. עם זאת, לגבי צה"ל יש מקום לשקול חקיקת עבירות בחוק השיפוט הצבאי, ומומלץ לקיים על כך דיון נפרד.

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.

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 הזנים 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, וגישת בקהילות רחוקות וכפריות. רוב הטיעונים 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 נטולת-סיכונים, ובפרט חשיפה של ילדים, ולכן נדרשים אמצעי ביטחון, כגון מקום שניתן לנעול בו גידול 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 וליעילות של גידול מסחרי; וחוסר יכולת לדעת האם הגידול מבוסס על 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 בגישתה במדע מדויק, מספר האנשים הקונים זרעים באופן חוקי למול מספר האנשים הרוכשים קנאביס לשימוש באופן חוקי הוא קטן מאוד. מכאן נראה שאכן 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 לבין מוצרי חקלאות אחרים. עם זאת חשוב לעמדתו לוודא כי הכללים של הגידול המסחרי יחולו 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 למתן 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 כמות 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 להפללה

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 בסיכון 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 (וראו גם פרק 2.5), 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 מהפללה, 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, התיוג 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 ההפללה 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 הן המצב הקיים והן מדיניות של אי הפללה כרוכים בנזקים רבים, שניתן למנעם באמצעות מדיניות שתחיל לגליזציה הכוללת אסדרה נכונה ויסודית של שוק הקנאביס.

אי הפללה 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 ולשימוש 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 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. זאת 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 להפללת הצריכה של קנאביס, נדרשת 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 כזו, ובפרט במישור ההסברתי, החינוכי, הטיפולי, הרגולטורי והאכיפתי. כך, כפי שנרחיב בעמודים הבאים, נדרשת יצירת מערך של רגולציה, אשר תסדיר את מלוא ההיבטים והשילבים 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 אוקטובר 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 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 בעניין המדיניות הנוהגת, ונזק נוסף לבריאות הציבור בהיעדר הסברה ומענים טיפוליים וחינוכיים

²⁴⁰ ראו בהקשר זה גם המלצות ארגון "אילסס" (החברה הישראלית לרפואה וטיפול בהתמכרויות) "התמכרויות

בישראל" גליון מיוחד – קנאביס (2020)

<https://ilsam-org.wixsite.com/ilsam0320/copy-of> לגליוצייה-מהלך-מתבקש-או-מהלך.

הולמים. יוער, שאין בכך כדי למנוע שינויים על ידי משרד הבריאות בהתאם להחלטות מקצועיות שבתחום אחריותו, ובכלל זה לעניין CBD.

נוסף על כך, לאור הצורך להמשיך ולגבש הסדרים ורגולציה, 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 מתווה היישום בהחלטת ממשלה, ובכלל זה גם את הנושא התקציבי. חקיקה, ככל שתקודם בזמן הקרוב, תעגן את העקרונות והיסודות של המתווה ותעגן את ההסמכות הנדרשות לקביעת ההסדרים, ותקבע את זמן היערכות ואת 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, 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 ההחלטה של חלק מהיבטי האסדרה תהיה מדורגת ותתבצע בשלבים. זאת 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 לאחרי. 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 הפללתם, והצורך בקביעת גיל מינימלי למכירה ולאספקה של קנאביס; האפשרות לשקול התרת גידול ביתי של קנאביס, אך לא בשלב הראשון; עיגון הסדרים מיוחדים למשרתים בגופי הביטחון ולבעלי תפקידים אחרים במסגרת הנהלים הפנימיים של הגופים הללו; והצורך במלחמה בשוק השחור ובצמצום פעילותו. עוד עמדנו על הצורך במסגרות טיפוליות, לרבות חוץ ביתיות, לטיפול בהתמכרויות ובנזקים בריאותיים אחרים הנובעים משימוש בקנאביס; טיפול במצוקות המובילות לשימוש; הסברה, חינוך וכיוצא באלה, תוך הקצאת המשאבים הדרושים, והתייחסות גם לחסרים הקיימים היום. לפיכך, בפרק זה לא נחזור על המסקנות האמורות, אלא נתייחס בעיקר

לנושאים נוספים שדורשים אסדרה, שהם נחוצים להוצאה לפועל של ההמלצות באשר לשוק הקנאביס, ככל שיוחלט לאמץ מתווה של לגליזציה. הדו"ח הקנדי כאמור כלל התייחסות לחלק גדול מנושאים אלה, ולפיכך ראינו לנכון להביא את עיקרי התייחסותו אליהם. חשוב כי דיון מעמיק בנושאים אלו יתקיים במסגרת צוות המשך, שבו ישתתפו נציגים של משרדי הממשלה והרשויות הנוגעים בדבר, אשר יקבעו את פרטי האסדרה ואת האחריות 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 ועל אוכלוסיות 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 הצטברו די מידע ונתונים על אודות השלכות המהלך ונזקיו הפוטנציאליים. לפיכך, חברי הצוות הבין-משרדי סברו כי יש לנקוט עמדה 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 שייערכו 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 ואת האכיפה ההדוקה הנדרשים. 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 אסדרת השוק, ויהיה אחראי על תיאום הפעילות והבטחת יישום החוק על-ידי כלל הגורמים המעורבים. זאת 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 לגרור סנקציה שתושת על המפר, ולקבוע את הסנקציה הראויה במקרים כאלה.

6.2 הגבלת כמות קנאביס להחזקה לשימוש עצמי

לפי הדו"ח הקנדי, תחת מערכת רגולטורית, בגירים הבוחרים להשתמש בקנאביס צריכים להיות מסוגלים להחזיקו באופן אחראי. חלק מהאנשים מחזיקים כמות גדולה לשימוש עצמי, ואילו אצל אחרים הכמויות הגדולות מהוות אינדיקציה לכוונת סחר. ההחלטה לגבי הגבלת כמות הקנאביס 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 במקום ציבורי) 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 מדי, 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 שאי הפללת קטינים (בנוגע לאחזקה ושימוש) תהיה לגבי כמות קטנה יותר מזו הקבועה לגבי בגירים, בדומה לקבוע בחוק הקנדי.²⁴⁴ בנוסף חברי הצוות העלו את האפשרות כי ניתן לקבוע סנקציות מדורגות על הפרות של הכמות שתיקבע בחוק להחזקה

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-](https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medications/cannabis/resources/regulations-edible-cannabis-extracts-topicals.html)

[medication/cannabis/resources/regulations-edible-cannabis-extracts-topicals.html](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).

לשימוש אישי (חריגה קטנה מהכמות לשימוש עצמי תהווה עבירת קנס, חריגה של כמות גדולה יותר תהווה הנחה של סחר ותגרור העמדה לדיון).

חברי הצוות סברו שסוגיית ההגבלה על כמות לשימוש עצמי דורשת הסמכה לרגולציה, שבמסגרתה תידונה האפשרויות השונות שלעיל, ותיקבע הכמות המותרת להחזקה. לעניין השאלה אם 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 יוותר 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, בנימוק שלמרות מחקרים המראים שמרבית המשתמשים אינם זקוקים 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, לקבוע תמחור גבוה יותר למוצרים עם ריכוז THC רב וכן לקבוע גיל מינימום גבוה יותר - 25 - למוצרים עם ריכוז רב.

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

²⁴⁶ שם.

6.3.3 רגולציה לגבי תצורות הקנאביס

הדו"ח הקנדי התייחס לנושא התצורות וציין את מגוון התצורות האפשריות 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 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 להלן:

- מוצרי קנאביס אכילים כמו עוגיות, שוקולד וכדומה, אטרקטיביים למשתמשים חדשים, ולאלו 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, אירעו 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, איפשר

²⁴⁷ שם, בפרק 2.

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/>, בתקנות מספר 96-97.1.

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>.

לקנדה לתכנן סדרה של בקורות רגולטוריות אשר ייתנו מענה לסיכונים הקיימים במוצרים אלו, לרבות באמצעות חינוך והעלאת מודעות הציבור לסיכונים הכרוכים בשימוש בהם ולצורך במיתונם.

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 ועל שלומם 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 ויאיינן את ההתקדמות בהפחתת שיעורי השימוש בטבק. בהקשר זה, נדונה האפשרות של תחיתת מקומות ייעודיים לשימוש בקנאביס, אך זו לא עוגנה לבסוף בחוק הקנדי, והוא אוסר על שימוש בקנאביס במקומות ציבוריים ככלל.²⁵¹

גם בדיוני הצוות הבין-משרדי, אחת השאלות המרכזיות שעלתה הייתה האם יש להגביל את השימוש בקנאביס למרחב הפרטי, או שמא יש לאפשר שימוש מסויים 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 בשל נוכחות קטינים בבית או מסיבות אחרות. ככל שתבחור 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 משהייה 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 להסמיק 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 מדי לרשות המקומית עלול ליצור פערים בין רשויות, ובמיוחד בין מקומות הקרובים אחד לשני מבחינה גיאוגרפית. בנוסף, חלק

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*)"

מחברי הצוות הביעו חשש מייחוד מקומות לעישון קנאביס, שעלולים להוות מוקד משיכה לצעירים ולהעלות את השימוש בקרבם. הנושא טעון ליבון נוסף בהמשך.

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 מפקחת 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 שבה הן פועלות יש סמכויות פיקוח ואכיפה עליהן.

גם בפני הצוות הוצגה האפשרות כי המכירה לצרכנים תתבצע על-ידי גורם ממשלתי או פרטי מפקח, כמקובל במרבית המדינות שבהן יש לגליזציה של קנאביס. חברי הצוות תמכו בכך שהמכירה תהיה בידיים פרטיות, בכפוף לקבלת רישיון, שיפעלו תחת פיקוח הדוק של המדינה. התנאים למכירה ולרישוי יפורטו בהמשך בתקנות, ויהיה צורך לבחון את הדרישות שבהן יתבקשו לעמוד גורמי המכירה והמוכרים עצמם, כגון העדר רישום פלילי ובדיקת רקע באמצעות מודיעין או מידע משטרה. 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 על 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, הקמת ועדה שתבחן את נושא המחירים ותקבע המלצות לגביהם, וביצוע ניתוח כלכלי להערכת השפעת המחירים וההיצע על דפוסי הצריכה.

²⁵² הדו"ח הקנדי, לעיל ה"ש 38, בפרק 2.

²⁵³ שם.

הצוות הבין-משרדי דן בנושא והשאיר את שאלת פיקוח על המחירים בצריך עיון. בהתייעצות עם גורמי מקצוע במשרד המשפטים, עלה הצורך להיזהר מפני אימוץ הפרקטיקה של פיקוח מחירים כדרך להבטיח מחיר תחרותי לשוק השחור. לגישתם, פיקוח עלול דווקא להביא לעלייה במחירים, וברירת 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 הומלץ על ביצוע הכשרה פורמאלית לצוותי המכירה של קנאביס, שתכלול נושאים אלו:

- מידע בדבר שימוש אחראי, ומידע מדויק על חומרים ומוצרים שונים, 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 של קנאביס ביחד עם אלכוהול וכדומה.
- מתן מידע לתיירים על זכויות וחובות ובפרט האזהרה שלא לנסות לעבור גבולות בין-לאומיים עם קנאביס.
- בחינת אמצעי אבטחה למכירה מקוונת.²⁵⁴

6.5.3 רישום פרטי הלקוח במכירה

חברי הצוות הבין-משרדי דנו בשאלה האם 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 לרכישה 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 האם 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 וליד 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 הקמת חנויות ייעודיות ומניעת מכירה משותפת של אלכוהול, קנאביס וטבק למניעת שימוש מעורב

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 ולתלות 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-37 אלף ממקרי המוות בקנדה בכל שנה, ומובילה להוצאות בריאות ישירות של 4.4 מיליארד דולר. לאור הסיכונים המוגברים שבצריכה מעורבת לבריאות הציבור ובטחונו, במיוחד בהקשר של נהיגה, תמך צוות המשימה הקנדי באיסור של מכירת קנאביס במקום שבו מוכרים אלכוהול או טבק, וסבר כי על

²⁵⁵ שם.

²⁵⁶ שם, בפרק 2.

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 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 ולשימוש בקנאביס. בנוסף עלתה הסתייגות ממכירה בבתי-מרקחת, במטרה ליצור הבחנה ברורה בין קנאביס לצרכי פנאי לבין קנאביס 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 לשם כך, 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, שבמסגרתה 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 שבהם 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 מיישומה ולאמוד את מידת השפעתה, מה גם שיישומה לא לוה 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, 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 ושל קטינים 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; המשך המצב הקיים משמעו שימור מציאות שבה ציבור גדול נחשב לעובר חוק, ומדיניות 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 הסוחרים 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 כנו. 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 בהקמת 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 להפלטת 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 שיווק 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 אסדרת 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 שבהם 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 בגיל 18. בכך גם תימנע האפשרות שחלק 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 אסדרת שוק הקנאביס. מלבד הטעמים לעיל, גיל זה הוא בדרך כלל גיל השחרור מצה"ל בו ממילא יוותר איסור על שימוש.

הסברה - על כל הסדר, ללא קשר לשינוי חקיקה, להיות מלווה בחינוך ובהסברה 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 על 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, בהרחבת מסגרות לטיפול בנוער, ביצירת נגישות לטיפול במצוקות ובהפחתת 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 צמצום השוק השחור ומניעת חיזוק

הצוות ממליץ, ככל שיוחלט על אסדרת שוק הקנאביס בישראל, לפעול לאכיפה ולענישה משמעותיות כלפי סחר בלתי חוקי, כדי לצמצם ככל האפשר את כוחו של השוק השחור.

כמו כן, בעת גיבוש המתווה לאסדרת שוק הקנאביס על כל היבטיו, יש לתת את הדעת על כך שנדרש איזון בין הצורך לגבש רגולציה שתמנע זליגה של קנאביס לקטינים ולצעירים 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 להשארת הרף הקיים היום לשימוש עצמי בפקודת הסמים המסוכנים, העומד על 15 גרם, ואילו אחרים סברו שיש מקום לשקול זאת מחדש ולקבוע רף מתאים - גבוה יותר (בקנדה הרף עומד על 30 גרם במקום ציבורי) או נמוך יותר.

נוסף על כך, ניתן לשקול קביעת סנקציות מדורגות על הפרות, ובמיוחד ככל שתיקבע 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 וכיוצא באלה).

הצוות ממליץ להמשיך את הדיון בעניין זה, ולעגן הוראות לגביו בתקנות.

7.6 גידול ביתי

בדיוני הצוות עלתה מצד אחד הטענה שגידול ביתי של קנאביס יקל על גידול קנאביס לצרכי מסחר בשוק השחור, או על גידול צמחים שאינם עומדים בהגבלות הרגולטוריות שעשויות להיות מוטלות על גידול לצרכי מסחר, נוכח הקושי לערוך בקרה ופיקוח נאותים ולאכוף את ההגבלות הרגולטוריות במרחבים הביתיים.

מצד שני, אפשר שגידול ביתי יקל על מי שמעוניין לצרוך קנאביס מטעמים טיפוליים או לצרכי הנאה, הן במישור של זמינות סוג הצמח הרצוי והן במישור העלויות.

לפיכך ממליץ הצוות לקבוע הסמכה להתקין תקנות שיאפשרו גידול ביתי לצריכה עצמית בכמות קטנה ובכפוף למגבלות נוספות שייקבעו, אך זאת לא בשלב הראשון של האסדרה, אלא רק בשלב השני, לאחר תקופה שתיקבע ותאפשר לבחון את אופן יישום האסדרה.

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

הצוות ממליץ, ככל שיוחלט על אסדרת 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 הימצאות תוצרי פירוק הקנאביס בגוף - העלולה להימשך ימים או שבועות לאחר השימוש - לבין הזמן שהוא עלול להשפיע על הנהיגה (שעות אחדות), נבחן כיום לצורך אסדרתו 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 ועל 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, שייווצר בדרך של קביעת סטנדרטים, פיקוח ואכיפה. חברי הצוות הבין-משרדי סברו כי יש לנקוט עמדה זהירה ולבצע את התהליך של הלגליזציה עקב-בצד-אגודל, תוך הכפפת השוק לרגולציה הדוקה לכל הפחות בחמש השנים הראשונות של המהלך, אשר תבטיח פיקוח משמעותי לכל אורך שרשרת הגידול והשיווק של הקנאביס. זאת במטרה למזער את הסיכונים הפוטנציאליים בתנאי חוסר הוודאות הקיימים בנושא. לאחר שיצטבר ניסיון מספק 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 לגבי שוק הקנאביס בישראל, ובכלל זה לבחון מהו המבנה הרגולטורי המתאים ביותר לאסדרתו, מהן הטכניקות הרגולטוריות המתאימות ביותר לכך, וכן להגדיר גורם מתכלל שיהיה אחראי על תיאום הפעילות ועל הבטחת יישום החוק על-ידי כלל הגורמים המעורבים. לצד זאת, צוות ההמשך 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 ועל השיווק של קנאביס. אמנם קיימים מודלים בעולם שלפיהם השיווק מסור לגופים ממשלתיים, אולם מדיוני 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 שבהן 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 אסדרת 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 החלטה 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 גם נושא 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 לרכישה 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 כדי 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 ולמוצריו. 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 משהיה 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, במסגרת החקיקה שתקודם ניתן לשקול קביעת אפשרות להתקין תקנות שיאפשרו, בשלב מאוחר יותר ולאחר צבירת ניסיון ביישום החוק, להקל את האיסור 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 שיעור 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 ולצעירים בנוגע 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 ייעשה 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

אסדרת 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 לצמצם את השוק השחור. יש לבחון השלמת החסרים 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, אם כי נותרו סימני שאלה לעניין הקשר הסיבתי בין השימוש לבין פגיעות אלו. כדי לצמצם סיכונים ולצורך קבלת החלטות בהמשך, נדרש מחקר מלווה משמעותי בנושא, אשר יתמקד במגמות צריכה, בפיתוח שיטות מניעה וטיפול, ובזיהוי של קבוצות סיכון להתמכרות או לפגיעות נפשיות אחרות. בנוסף, יש להמשיך לעקוב אחר המחקרים בתחום וכן אחר השפעות הלגליזציה במדינות שהתירו את השימוש גם בתחומים אלה.

נספחים

נספח א' - כתב המינוי של הצוות



שר המשפטים

ירושלים

ג' באלול תש"ף
23 אוגוסט 2020

מס' מכתב: 2020-3810
מניתי:מ.ב

לכבוד

גב' עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) – יו"ר הצוות
פרופ' דיוויד וייסבורד, נציג ציבור שמונה על ידי שר המשפטים
ניצב (בדימ') שלמה קעטבי, נציג ציבור שמונה על ידי השר לביטחון הפנים
מר חגי רוניק, מנכ"ל המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
פרופ' איתמר גרוטו, המשנה למנכ"ל משרד הבריאות
תני"צ קובי זריהן, ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל
סני"צ דנה זונפלד, ראש מעבדת סמים ארצית בחטיבת הוזהוי הפלילי, משטרת ישראל
גב' קרן רוט-איטח, ממונה על מניעת שימוש בסמים ואלכוהול בשירות הפסיכולוגי
היעוצי, משרד החינוך
מר נפתלי יעבץ, ראש מטה מינהל סיוע לבתי משפט ותקון במשרד העבודה, הרווחה
והשירותים הקהילתיים
מר יונתן פלורסהיים, רפרנט משפט ואכיפה, אגף תקציבים, משרד האוצר
מר אלי מורגנשטרן, אגף תקציבים, משרד האוצר (מ"מ)
גב' יפעת רוזה, ראש אשכול (סד"פ וראיות), מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי), משרד
המשפטים
גב' מיכל קליין, מחלקת יעוץ וחקיקה (בין-לאומי)

שלום רב,

הנדון: מינוי הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס

הריני ממנה אתכם לצוות בין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס,
אשר יסייע בניבוס הצעת חוק ממשלתית שתובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

הצוות מוקם בהמשך להחלטות ממשלה מספר 194 ומספר 196 מיום 9.7.20, אשר אישרו
את החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה חק/30 מיום 21.6.20 בעניין הצעת חוק לתיקון
פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם הקנבוס),
התש"ף-2020 של חברת הכנסת שרון מרים השכל (פ/80) ואת החלטת ועדת השרים לענייני
חקיקה חק/32 מיום 21.6.20 בעניין הצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית,
התש"ף-2020 של חבר הכנסת רם שפע (פ/1267), ובהמשך להחלטת ממשלה מספר 267
מיום 26.07.20 אשר אישרה מינויים של נציגי ציבור לצוות האמור.



שר המשפטים

עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי) תשמש כיושבת ראש הצוות.

עו"ד מיכל קליין ממחלקת יעוץ וחקיקה (בין-לאומי) תרכז את עבודת הצוות.

אני מודה לכם על נכונותכם לתרום מזמנכם, ומאחל לכם הצלחה.

אבי ניסנקורן

העתק: היועצת המשפטית של משרד המשפטים

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

		פרק א' – מטרה
תכלית החוק	1.	תכלית חוק זה הינה להסדיר את הגידול, יבוא, יצוא, עיבוד, שיווק וצריכת קנאביס במדינת ישראל על ידי יצירת איסורים, אכיפה, תנאים וכללים מחייבים.
		פרק ב' – פרשנות
הגדרות	2.	בחוק זה –
		"קנאביס" – כל צמח מהסוג קנאביס (Cannabis) וכל חלק ממנו, למעט קנאביס תעשייתי וקנאביס רפואי כהגדרתם בחוק זה.
		"קנאביס תעשייתי" – כל חלק או תוצר מצמח הקנאביס אשר שיעור ה-THC בו נמוך מ-0.3% וכמו כן זרעי זני קנאביס תעשייתי, הצמח הגדל מזני קנאביס תעשייתי וכל תוצר מצמח זה.
		"זני קנאביס תעשייתי" – זרעי זנים אשר הוכרו על ידי המנהל החקלאי, או על פי תקינה אחרת בארה"ב, קנדה, סין, האיחוד האירופאי או אחת ממדינותיו, כזרעים אשר מבחינה מדעית, במידה ויגדל בשדה פתוח צפוי ששיעור ה-THC בפרח של הצמח אשר ייצא מאותו הזרע יהא נמוך מ-0.3%.
		"המנהל החקלאי" – מנכ"ל משרד החקלאות או מי שהסמך לעניין זה.
		"קנאביס רפואי" – קנאביס אשר מיוצר בהתאם לסטנדרטים רפואיים שקבע המנהל הרפואי.
		"המנהל הרפואי" – מנכ"ל משרד הבריאות או מי שהסמך לעניין זה.
		"הפקודה" – פקודת הסמים המסוכנים.
		"מכירה" – מסירה לאחר בתמורה כספית ישירה עבור המוצר ;
		"מגדל" – מי שמגדל קנאביס בהיתר על פי חוק זה ;
		"יבואן" – מי שמייבא קנאביס ברישיון על פי חוק זה ;
		"בית אריזה" – מקום בו הקנאביס מעובד, מיובש ונארז באריזות סגורות המחזיר בהיתר על פי חוק זה.
		"מפעל" – מקום בו מעבדים קנאביס, או משלבים אותו עם מוצרים נוספים לכדי מוצר שאינו הפרח היבש למטרת מכירה המחזיק בהיתר על פי חוק זה.
		"חנות ממכר" – עסק המוכר או מציע למכירה קנאביס המחזיק בהיתר על פי חוק זה ;
		"מטלטל קנאביס" – חברת אבטחה או רכב המאובטח על ידה.
		"תעודת יושר" – אישור ממשטרת ישראל המעיד על היעדר רישום פלילי.
		פרק ג' – פעולות בקנאביס במוצרי – על פי חוק זה בלבד
	3.	א. אדם לא יגדל, ייבא, יחזיק, ימכור סיטונאית או קמעונאית או יטלטל קנאביס, אלא בהתאם לרישיון או היתר בהתאם לחוק זה.

פרק א' – מטרה			
ב.	מי שאין לו רשיון או היתר כאמור והוא מבצע אחת הפעולות המפורטות להלן בסעיף זה, דינו מאסר שנתיים או קנס בסכום הקבוע בסעיף 61(א) (3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977.		
	(1)	מגדל קנאביס בהיקף הגבוה משני שתילים ;	
	(2)	מכניס קנאביס מחוץ לגבולות מדינת ישראל לגבולותיה, בכל דרך ;	
	(3)	מוציא קנאביס אל מחוץ לגבולות מדינת ישראל מתוך גבולותיה, בכל דרך ;	
	(4)	אורז או מעבד קנאביס ;	
	(5)	מוכר או מציע קנאביס למכירה לציבור או מחזיק קנאביס למטרות אלה ;	
	(6)	מטלטל מעל ל-50 גרם קנאביס ;	
פרק ד - גידול קנאביס			
4.	המנהל החקלאי יהא רשאי להוציא כללים לגידול קנאביס העוסקים במניעת שאריות חומרי הדברה בקנאביס וכן דרכי הבטחת העמידה בכללים אלה (להלן : "כללי הגידול") ; עד לקביעת כללי הדברה כאמור, יעמוד המגדל בהוראות שימוש בחומרי הדברה וחומרים רעילים המפורסמים על ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות.		
5.	לקבלת היתר לגידול קנאביס, בין בשטח פתוח ובין בדרך אחרת, יפנה האזרח למנהל החקלאי ויראה עמידה בקריטריונים הבאים :		
א.	המצאת תעודת יושר של המבקש ; במידה ומדובר בתאגיד – כל בעלים אשר בבעלותו מעל ל-5% ממניות התאגיד.		
	ב.	מיקום השדה ידווח מראש ויהיה בשטח חקלאי.	
	ג.	השדה יהיה מגודר בגדרות אטומות בגובה של 2.5 מ'	
	ד.	השטח יאובטח על ידי חברת אבטחה.	
	ה.	התחייבות על עמידה בכללי הגידול.	
6.	במידה והמגדל או חברת האבטחה יזהו פריצה או גניבה הם ידווחו על כך מיידית למשטרת ישראל, ויספקו להם את התיעוד הקיים ברשותם.		
7.	מצא המנהל החקלאי כי קנאביס גודל שלא בהתאם לכללי הגידול והדבר מהווה סכנה לבריאות הציבור – יהא רשאי להורות על החרמה או השמדת התוצרת, ביטול היתר הגידול או קנס, הכל בהתאם לשיקול דעתו ובהתאם לכללי המפעלים ; המנהל החקלאי יהא רשאי לקבוע כללים להבטחת ההשמדה.		
8.	מגדל יעביר או ימכור קנאביס אך ורק באמצעות מטלטל קנאביס לבית אריזה או מפעל בלבד.		
9.	בעל היתר גידול יהא רשאי לייבא זרעי קנאביס בעצמו או באמצעות אחרים.		
פרק ה' - יבוא קנאביס			

		פרק א' – מטרה
10.	המנהל החקלאי יהא רשאי להוציא כללים לייבוא קנאביס לישראל העוסקים במניעת שאריות חומרי הדברה בקנאביס וכן דרכי הבטחת העמידה בכללים (להלן: "כללי היבוא"). במידה והקנאביס אושר על ידי תקן למניעת שאריות חומרי הדברה בקנאביס של ארה"ב או אחת ממדינותיה, קנדה, האיחוד האירופאי או אחת ממדינותיו, יראו בזאת עמידה בכללי היבוא.	
11.	אזרח המעוניין לייבא קנאביס יהא רשאי לפנות למנהל החקלאי ולבקש רישיון יבוא; התנאים לקבלת רישיון יהיו הוכחות כי הקנאביס המיובא עומד בכללי היבוא וכן המצאת תעודת יושר של המבקש; במידה ומדובר בתאגיד – כל בעלים אשר בבעלותו מעל ל-5% ממניות התאגיד.	
12.	רשויות המכס לא ישחררו קנאביס שהובא לישראל, אלא בתנאי שיקבלו לידם רישיון יבוא מטעם המנהל החקלאי.	
13.	לא יוצג רישיון יבוא לרשויות המכס בתוך 14 ימים מכניסת הקנאביס לנמל – הקנאביס יוחזר ויועבר להשמדה; המנהל החקלאי יהא רשאי לקבוע כללים להבטחת ההשמדה.	
14.	יבואן יעביר או ימכור קנאביס אך ורק באמצעות מטלטל קנאביס לבית אריזה, למפעל או לחנות ממכר בלבד.	
		פרק ו' - בית אריזה לקנאביס
15.	המנהל החקלאי יהא רשאי להוציא כללים לאריזת קנאביס העוסקים במניעת שאריות חומרי הדברה בקנאביס, מניעת נזקים בריאותיים ודרכי הבטחת העמידה בכללים (להלן: "כללי בתי האריזה"). עד לקביעת כללים כאמור, בית האריזה יעמוד בהוראות שימוש בחומרי הדברה וחומרים רעילים המפורסמים על ידי המשרד להגנת הסביבה ומשרד החקלאות.	
16.	לקבלת היתר לבית אריזה לקנאביס, יפנה האזרח למנהל החקלאי ויראה עמידה בקריטריונים הבאים:	
א.	המצאת תעודת יושר של המבקש; במידה ומדובר בתאגיד – כל בעלים אשר בבעלותו מעל ל-5% ממניות התאגיד.	
ב.	מיקום בית האריזה ידווח מראש ויהיה במבנה סגור ב-4 קירות, חקלאי או אחר.	
ג.	שטח בית האריזה יאובטח על ידי חברת אבטחה.	
ד.	שטח בית האריזה יתועד 24 שעות באמצעות מערך וידאו אשר ישמור על החומר המצולם לפחות שלושה חודשים.	
ה.	התחייבות על עמידה בכללי הגידול.	
17.	במידה ובעל ההיתר לבית אריזה או חברת האבטחה יזהו פריצה או גניבה הם ידווחו על כך מיידית למשטרת ישראל, ויספקו להם את התיעוד הקיים ברשותם.	
18.	מצא המנהל החקלאי כי בית האריזה חרג מהכללים באופן המהווה סכנה לבריאות הציבור – יהא רשאי להורות על החרמה או השמדת התוצרת, ביטול היתר בית האריזה או קנס, הכל בהתאם לשיקול דעתו ובהתאם לכללי בתי האריזה; המנהל החקלאי יהא רשאי לקבוע כללים להבטחת ההשמדה.	
19.	בית האריזה יקבל קנאביס מבעל היתר גידול או רישיון יבוא בלבד, באמצעות מטלטל מורשה.	
20.	בבית האריזה ניתן יהיה לייצר אך ורק מוצרים המורכבים מקנאביס בלבד ללא חומרים נוספים.	

	פרק א' – מטרה	
21.	בית האריזה יעביר או ימכור מוצריו באמצעות מטלטל בלבד, למפעל או לחנות ממכר; ככל שלבית האריזה רישיון ייצוא על פי כל דין – יהא רשאי לייצא על פיו.	

	פרק ז' - מפעל קנאביס	
22.	בנוסף לכל דין אחר, המנהל הבריאותי יהא רשאי להוציא כללים להקמת מפעל לקנאביס העוסקים במניעת שאריות חומרי הדברה בקנאביס, מניעת נזקים בריאותיים, המידע שיש לציין על אריזות תוצרי המפעל טרם שיווקם לחנות ממכר ודרכי הבטחת העמידה בכללים (להלן: "כללי המפעלים"). עד לקביעת כללים כאמור, יעמדו המפעלים בהוראות משרד הבריאות לעניין מוצרי מזון או תוספי תזונה, לפי העניין.	
23.	לקבלת היתר מפעל לקנאביס, במסגרת רישוי עסקים ברשות המקומית הרלוונטית ובנוסף לכל דין יראה עמידה בקריטריונים הבאים:	
א.	המצאת תעודת יושר של המבקש; במידה ומדובר בתאגיד – כל בעלים אשר בבעלותו מעל ל-5% ממניות התאגיד.	
ב.	שטח המפעל יאובטח על ידי חברת אבטחה.	
ג.	שטח המפעל יתועד 24 שעות באמצעות מערך וידאו אשר ישמור על החומר המצולם לפחות שלושה חודשים.	
ד.	התחייבות על עמידה בכללי המפעלים.	
24.	במידה ובעל ההיתר לבית אריזה או חברת האבטחה יזהו פריצה או גניבה הם ידווחו על כך מיידית למשטרת ישראל, ויספקו להם את התיעוד הקיים ברשותם.	
25.	מצא המנהל הבריאותי כי המפעל חרג מהכללים באופן המהווה סכנה לבריאות הציבור – יהא רשאי להורות על החרמה או השמדת התוצרת, ביטול היתר המפעל או קנס, הכל בהתאם לשיקול דעתו ובהתאם לכללי המפעלים; המנהל החקלאי יהא רשאי לקבוע כללים להבטחת ההשמדה.	
26.	המפעל יקבל תוצרת באמצעות מטלטל בלבד, מבית אריזה או יבואן.	
27.	המפעל יעביר או ימכור מוצריו באמצעות מטלטל בלבד, לחנות ממכר; ככל שלמפעל רישיון ייצוא על פי כל דין – יהא רשאי לייצא על פיו.	
	פרק ח' - חנות ממכר	
28.	קנאביס לא ימכר לצרכן אלא על ידי חנות ממכר שקיבלה רישיון עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968; בקשה כאמור תוגש בכתב ותאושר בהתאם לכללים או הוראות חוק עזר עירוני שיאושר במועצת הרשות.	
29.	בנוסף לכל תנאי שתקבע רשות מקומית, תנאי לקבלת רישיון עסק לחנות ממכר יהיה עמידה בתנאים הבאים:	

פרק ז' - מפעל קנאביס			
א.	המצאת תעודת יושר והוכחת אזרחות ישראלית של המבקש; במידה ומדובר בתאגיד – כל בעלים אשר בבעלותו מעל ל-5% ממניות התאגיד.		
ב.	חנות הממכר תאובטח על ידי מאבטח.		
ג.	שטח חנות הממכר יתועד 24 שעות באמצעות מערך וידאו אשר ישמור על החומר המצולם לפחות שלושה חודשים.		
ד.	המוכרים בחנות יהיה בני גיל 21 ומעלה ובעלי תעודת יושר.		
30.	נמצא כי חנות הממכר לא עומדת בהוראות סעיף 29 והדבר לא תוקן בתוך זמן סביר שיקבע מפקד המחוז, הוא יהיה רשאי להורות על ביטול רישיון העסק בהתאם לשיקול דעתו.		
31.	רישיון לחנות ממכר, לרבות כל זכות מהזכויות האמורות בו, הוא אישי ואינו ניתן להעברה, לשעבוד או לעיקול; כל שינוי בעלות בתאגיד שקיבל רישיון לחנות ממכר יהיה מחוייב דיווח לרשות המקומית, ועמידה בהוראות סעיף 29(א) לעיל.		
32.	הקנאביס המוצע למכירה בחנות ממכר יתקבל באמצעות מטלטל, מבית אריזה, מפעל או יבואן בלבד.		
33.	חנות ממכר לא תכניס לתחום החנות אדם שלא עבר את גיל 21 ולא תמכור קנאביס לאדם כאמור.		
34.	כל מכירה של קנאביס תבוצע בכפוף לבדיקת הגיל של הקונה באמצעות תעודת זהות, רישיון נהיגה או דרכון ותתבצע בכרטיס אשראי או באפליקציה בלבד התואמים את מספר הזהות של הרוכש.		
35.	חנות ממכר לא תמכור לאדם קנאביס בכמות העולה על 20 גרם.		
פרק ט' - שימוש והחזקת קנאביס – הגבלות ואיסורים			
א.	36. אדם שמלאו לו 21 שנים רשאי להחזיק ולהשתמש בקנאביס לצריכה עצמית בכמות שלא תעלה על 50 גרם או שני שתילים, ולרכוש קנאביס כאמור בכמות שלא תעלה על 20 גרם מנקודת מכירה ייעודית, והכל למעט אם הוא בעל תפקיד בטחוני או אחר שהשר קבע בתקנות שאז יחולו לגביו התנאים שקבע השר בתקנות כאמור.		
ב.	שר האמון על יחידות ביטחוניות יתקין תקנות לגבי השימוש בקנביס ביחידות תחת אחריותו. עד התקנת תקנות חדשות ישארו בתוקף התקנות הישנות של כל ארגון.		
ג.	השימוש בקנאביס יהיה אסור בשטח ציבורי. לעניין זה, "שטח ציבורי" – כמשמעותו בחוק למניעת העישון במקומות ציבוריים והחשיפה לעישון, התשמ"ג-1983.		
37.	אדם אשר העביר או מכר קנאביס לאדם שטרם עבר את גיל 21 - דינו – עד שלוש שנות מאסר או קנס בסכום הקבוע בסעיף 61(א) (3) לחוק העונשין, תשל"ז-1977.		
פרק י' - נהיגה תחת השפעת קנאביס			
38.	אדם שנוהג בכלי רכב מנועי, כאשר שיעור ה-THC בדם עולה על 7 נ"ג ל-1 מ"ג או אקווילנטי בנוזל גוף אחר או נשיפה, יראו אותו כשיכור כהגדרתו בסעיף 64 לפקודת התעבורה [נוסח חדש].		
פרק י"א - איסור פרסום			
39.	לא יפרסם אדם קנאביס אלא לפי הוראות חוק זה		

		פרק ז' - מפעל קנאביס
40.	הוראות חוק איסור פרסומת והגבלת השיווק של מוצרי טבק ועישון, התשמ"ג-1983, החלות לעניין טבק, יחולו, בשינויים המחויבים, על קנאביס.	
41.	בלי לגרוע מהוראות בחוק זה או בכל דין אחר, בכל פרסום של קנאביס ועל גבי אריזה של קנאביס תופיע, בין השאר, אזהרה על איסור שימוש על ידי קטינים ואזהרה לגבי שימוש על ידי נשים בהריון.	
		פרק י"ב - הבטחת מידע לצרכן
42.	על האריזה של קנאביס לצריכה עצמית הנמכר בחנות ממכר יופיע מידע מפורט אשר יכלול בין היתר את הנתונים הבאים:	
	א. זן הקנאביס.	
	ב. שיעורי ה-THC ו- CDB במוצר, בטווח סביר.	
	ג. כמויות חומר קנאביס במוצר.	
	ד. תאריך הייצור, השיווק ותוקף.	
	ה. תיעוד שרשרת הייצור - שם מגדל הקנאביס, בית אריזה, מפעל ו/או יבואן.	
	ו. הפניה לאתר מידע על קנאביס באתר האינטרנט של משרד הבריאות.	
	ז. שר הכלכלה רשאי לשנות, להוריד או להוסיף פרטים נוספים שיש לציין על גבי האריזה.	
		פרק י"ג - תיקון פקודת הסמים
43.	בתוספת הראשונה לפקודה, ההגדרה "קנבוס" – כל צמח מהסוג קנבוס (Cannabis) וכל חלק ממנו, לרבות שרשיו אך למעט שמן המופק מזרעיו" – תמחק.	
44.	בחלק א' סימן א' לתוספת הראשונה לפקודה סעיפים 1 ו-2 יימחקו.	
45.	בתוספת השניה לפקודה הגדרות "קנבוס" ו-"שרף של קנבוס" – יימחקו.	
46.	בחלק א' סימן 1 לטבלה בתוספת השניה לפקודה יימחק פריטים 1 ו-2, קנבוס ושרף של קנבוס.	
		פרק י"ד – הוראות נוספות
47.	משטרת ישראל תמחק מהמרשם הפלילי התנהל על פי חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, תשמ"א-1981 כל רישום פלילי בגין עבירת שימוש עצמי בסם הקנבוס.	
48.	חוק הסמים המסוכנים (עבירת קנס מיוחדת – הוראת שעה), התשע"ח-2018 – בטל.	
49.	במקום המספר 1.5 תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014 יירשם המספר 2.5	
50.	הקמת קרן להסברה ומניעת התמכרות – במשרד הקהילות תפעל קרן לאומית להסברה, לצימצום נזקי צריכת קנאביס ומניעת התמכרויות שתמומן ישירות ממשרד האוצר בתקציב שנתי של 5 מיליון ₪.	
51.	הוראות סעיפים 125 עד 125ג לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, החלות לעניין עיסוק בקנבוס יחולו בשינויים המחויבים לעניין ממכר קנאביס בחנות ממכר.	

ד ב ר י ה ס ב ר

שוק הקנאביס בישראל אינו מוסדר אף על פי ש-27% מכלל האזרחים הבגירים צורכים קנאביס. הצעת חוק זו באה להסדיר, הן מבחינה חוקתית והן מבחינה נורמטיבית, את התחום שמדינות רבות בעולם כבר הסדירו כאשר הפכו את עישון הקנאביס לחוקי, תחת מגבלות ופיקוח מדינתי. הצעת חוק זו עוסקת אך ורק בצריכת קנאביס עצמית. השימוש מוגבל לכמות שאינה עולה על 15 גרם לאנשים מעל גיל 21, למעט אנשים שמחזיקים בתפקיד ביטחוני או בתפקיד אחר שיקבעו על ידי שר הבריאות. כמו כן, נהיגה תחת השפעת קנאביס תהיה אסורה. הצעת החוק מאפשרת הקמת חנויות ייעודיות לממכר קנאביס לצריכה עצמית, בכפוף לרישיון ולפי תנאים שיקבע שר הבריאות ובכפוף לרישיון עסק מטעם הרשות המקומית. הסדרת צריכת הקנאביס תוביל להגדלת הקופה הציבורית באמצעות מיסוי, זאת כיוון שעד היום הצריכה נעשתה באופן בלתי לגאלי והכספים שהתגלגלו בשוק הקנאביס לא מוסו. בין השאר יוכלו כספי מיסוי ייעודי שעשוי להיקבע לשמש לקרן להסברה על הסכנות משימוש בקנאביס ולמניעת התמכרויות. כמו כן מוצע לקבוע הוראות לעניין הגבלת פרסומת, אזהרות על גבי האריזה ומניעת שיווק לקטינים.

נספח ג' - מסמך המשרד לחיזוק וקידום קהילתי



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

25 אוקטובר 2020
ז' חשוון תשפ"א

לכבוד:

עו"ד עמית מררי – יו"ר הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס בישראל

חברי הצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס בישראל

הנדון: אדנים למתווה ההסדרה של השימוש בקנאביס

שלום רב,

בהמשך לפגישה שנערכה עם הצוות הבין-משרדי בראשותך וצוות המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, ובתוכו צוות הרשות למאבק באלומות אלקהול וסמים, מבקשת להביא בפניכם את הנושאים שהוצגו בפני הוועדה, ואשר מהווים האדנים המרכזיים שאני מבקשת להכליל במסקנות הוועדה.

להלן הנושאים שהועלו בפגישתנו

בהינתן החלטה על הסדרת השימוש בקנאביס לצרכי פנאי, מוטלת בעינינו האחריות על מקבלי ההחלטות לייצר תשתית חקיקתית ומדיניות שיבטיחו הגנה על:

- ילדים ובני נוער
- ביטחון הציבור
- אוכלוסיות פגיעות
- בריאות הציבור

דגשי המשרד מתייחסים לשלושה היבטי מדיניות:

- תשתית חקיקתית להגנה על הציבור.
- הקצאת משאבים למניעה, טיפול ושיקום.
- הקמת גוף רגולטורי שיוכל על ידי המשרד לחק"ק באמצעות הרשות למאבק בסמים ואלכוהול.

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, כנפי נשרים 7, ירושלים 9546417, טלפון: 02-5675938



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

אדנים מרכזיים במתווה

1. מדיניות סדורה למניעת הזליגה לבני נוער וילדים.

המפתח להסדרה נכונה של הקנאביס טמון בהתוויית מדיניות סדורה למניעת הזליגה של השימוש לבני נוער - חינוך, תכניות הסברה ומניעה ומדיניות אכיפה הינם מרכיב קריטי בהסדרה. יש לקבוע מדיניות סמים חדשה, שתנוסח במונחים של בעיה רפואית-חברתית ותקדם גישה טיפולית-בריאותית.

א. החמרת הענישה והאכיפה על מכירה מתחת לגיל 21.

ב. התניית מתן רישוי למכירת קנאביס בבדיקה פסיכולוגית והיעדר רישום פלילי בדומה לרישוי כלי ירייה ורשיון להסעת משא כבד. החמרת הענישה על סוחרים לא-חוקיים.

ג. צמצום מרחבי הצריכה. הנתון המכריע ביותר בנוגע להגברת השימוש בקנאביס והזליגה לנוער וילדים הינו הזמינות והנגישות לעישון. חקיקה המצמצמת את השימוש במרחב הציבורי תבטיח את שלומם של ילדים ונוער ואת השמירה על בריאות הציבור.

ד. תכניות מניעה במערכת החינוך, תכניות הסברה להורים, פיתוח כישורי חיים.

ה. הרחבת מסגרות תמיכה לנוער בסיכון ולאוכלוסיות צעירות פגיעות.

2. מדיניות סדורה, תשתית חקיקתית והקצאת משאבים לטיפול ושיקום של מכורים.

יישום אסטרטגיה של ימיזעור נזקים אשר תכלול שלושה יעדים : הרתעה משימוש מוגבר, תמיכה משמעותית בגמילה ושיקום בקרב אוכלוסיות מוחלשות והפחתת נזקי השימוש בסמים למשתמשים ומשפחותיהם. לצורך כך המדיניות צריכה לכלול :

א. בניית תשתית של רצף שירותים ומענים מקצועיים של ליווי, איתור, טיפול ושיקום למכורים ברמה היישובית, מחוזית וארצית באמצעות הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול.

ב. תמיכה והקמה של מרכזים לטיפול בהתמכרויות, הרחבה מסגרות הטיפול האמבולטוריות והקלת רגולציה על מוסדות קיימים לצורך הנגשת הטיפול לציבור.

ג. הרחבת הסיוע של הביטוח הלאומי למכורים הנמצאים בתכנית טיפול.



המשרד לחינוך וקידום קהילתי
לשכת השרה

להלן הרחבה לגבי האדנים שהוצגו:

1. מדיניות סדורה למניעת זליגה לילדים ובני נוער

בשנים האחרונות נרשמה עלייה במספר בני הנוער בגילאים 12-17 המשתמשים בקנאביס. מסקר שנערך בישראל בשנת 2017 נמצא כי אצל בני הנוער בישראל מזנק אחוז המשתמשים מ-8.8% ב-2014 ל-16.5%. בקרב הנוער העולה אחוז המשתמשים בסמים מסוג קנאביס, חשיש ומריחואנה גבוה פי שניים מנוער ותיק. מנגד, בחלק מהמדינות שבוצעה בהן הסדרה של שוק הקנאביס והפיכת הענף לחוקי, הדבר לא הוביל לעלייה בשימוש בקרב בני נוער – אלא דווקא להפך. נתונים חדשים מסקר NSDUH (הסקר הלאומי על סמים ובריאות), שנערך על ידי ארגון SAMHSA (המנהל לבריאות הציבור ושימוש בסמים) במימון של הממשל הפדרלי בארה"ב, מראה כי במרבית המדינות שאישרו לגלוציה נרשמה ירידה בשימוש בקנאביס בקרב בני ובנות גילאי 12 עד 17. בטסק, מדינות בהן התקיימה לגלוציה של קנאביס רפואי חוו ירידה של 15% בצריכת האלכוהול הכללית, ובייחוד בתחום הבירה והיין. חשוב לציין כי השימוש באלכוהול הוא גורם התמזגות הנפוץ ביותר בעולם, הוא ממכר יותר ומקושר יותר לאלומות בעוד שקנאביס אינו מקושר לאלומות. לפי מחקר של לפי הוועדה הלאומית האמריקאית לאלכוהוליות והתמכרות לסמים אלכוהול מעורב ב-40% מכל הפשעים האלימים.

המפתח להסדרה נכונה של הקנאביס טמון בהתוויית מדיניות סדורה למניעת הזליגה של השימוש לבני נוער - חינוך, תכניות הסברה ומניעה ומדיניות אכיפה הינם מרכיבי קריטי בהסדרה. יש לקבוע מדיניות סמים חדשה, שתנסח במונחים של בעיה רפואית-חברתית ותקדם גישה טיפולית בריאותית כלפי צרכני הסמים, ולא גישה אכיפתית. יש לקבוע שמערכת החינוך תקבע מדיניות חינוכית באשר לשימוש בעייתי בסם הקנאביס בקרב בני נוער, תפעיל תוכניות מניעה לנוער בקבוצות סיכון ותקבע מסגרת לפיתוח כישורי חיים של בני נוער משתמשים ולהפחתת נזקי השימוש.

יש להבטיח כי שינוי חקיקה ומדיניות האסדרה יכללו מחויבות של מדינת ישראל להקצות משאבים תוספתיים וקבועים למניעה.

תכניות מניעה :

1. תכניות מניעה לילדים ובני נוער במסגרת מערכת החינוך ובמסגרת הקהילה.
2. הסברה וקמפיינים לציבור הרחב.
3. הכשרת אנשי מקצוע ועובדי סמך (נרשמים, מדריכי נוער) לזיהוי, איתור והפנייה.
4. תכניות ופעולות להדרכת הורים.
5. הרחבת מסגרות תמיכה לנוער בסיכון ואוכלוסיות צעירות פגיעות.



המשרד לחינוך וקידום קהילתי
לשכת השרה

צמצום מרחבי הצריכה

הנתון המכריע ביותר להגברת השימוש בקטאביס הינו הזמינות והנגישות לעישון. בניית קונספט למרחבי צריכה (במרחבים שאינם פרטיים) מהווה הזדמנות חברתית וכלכלית. מרחבי הצריכה מאפשרו מימוש הזכות לשימוש בקטאביס תוך הבטחת שלומם של הילדים, ושמירה על המרחב הציבורי. ישנם מודלים שונים ממדינות שונות לגבי מרחבי הצריכה של הקטאביס, רובן מתירות שימוש פרטי בלבד (לא במקומות ציבוריים). חקיקה המצמצמת את השימוש במרחב הציבורי תבטיח את שלומם של ילדים ונוער ואת השמירה על בריאות הציבור.

סוחרים - רישוי, ענישה ואכיפה

כלכלנים טוענים כי לגליוציה של הסם תוך מיסוי, רגולציה והורדת מחיר המוצר תביא לצמצום מעורבות שוק הסחר הבלתי חוקי, שכן העובדה כי מחיר הקטאביס יהיה נמוך ממחירו בשוק השחור תגרום לירידה בכדאיות הכלכלית לקיומו של שוק זה, וכך תופעת העלמת המס תמוזער למינימום. מעבר לסכומים גבוהים המושקעים באכיפה שאינם מובילים לתוצאות הרצויות, ישנם סכומים אדירים ממיסים שלא נגבים היום משום שהמגדלים נאלצים לפעול במחשכים ולנהל כלכלה שחורה. על ידי הטלת מערכת פיקוח ומיסוי, כפי שנעשה עם מוצרים אחרים כגון טבק ואלכוהול, נטען כי הגליוציה פותחת פתח למגוון אפשרויות רגולטוריות כגון הטלת מס קנייה על המחיר הסיטונאי ומעיימ על המחיר לצרכן, אשר יסייעו לשמר מחיר גבוה למוצר תוך השאת רווחים מצומצמים. הטלת המס תסיט את הרווחים לסוחרים וכך יהפוך העסק ללא כדאי עבור השוק השחור.

כדי למנוע זליגה לבני נוער יש :

- א. להתנות מתן רישוי למכירת קטאביס בבדיקה פסיכולוגית והיעדר רישום פלילי בדומה לרישוי כלי ירייה ורישיון להסעת משא כבד.
- ב. להחמיר את הענישה והאכיפה על סוחרים לא-חוקיים, כך שהצרכנים יוכלו לקבל את הקטאביס רק במקומות המוסדרים לכך.



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

2. מדיניות סדורה, תשתית חקיקתית והקצאת משאבים לטיפול ושיקום של מכורים :

נתונים מן העולם מראים כי החלת מדיניות ששמה דגש על פיתוח תכניות טיפול וגמילה, מביאה להפחתה משמעותית בהיקף השימוש בסמים. יש ליישם אסטרטגיה ברורה שמטרתה היא "מזעור נזקים" ("Harm Minimization"), כלומר להפחית ככל האפשר את הנזקים הבריאותיים, החברתיים והכלכליים מסמים באמצעות מסגרת "מזעור הנזקים". מסגרת זו כוללת שלושה יעדים: ירידה בביקוש על ידי עידוד ההרתעה משימוש מוגבר, תמיכה משמעותית בגמילה ושיקום בקרב אוכלוסיות מוחלשות ואוכלוסיות בסיכון והפחתת נזקי השימוש בסמים למשתמשים, משפחותיהם ולחברה.

תכניות טיפול ושיקום

1. הבניית והשלמת רצף המענים הנדרשים

- בניית תשתית של רצף שירותים ומענים מקצועיים ברמה היישובית, מחוזית וארצית.
- בניית מערך טיפול ארצי הנותן מענה ממוקד, מותאם ומקצועי לאנשים על רצף השימוש בקנביס. מערך כזה יכלול: עו"ס נוער ועו"ס מבוגרים בעלי התמחות בהתמכרויות, בכל מחלקה לשירותים חברתיים ללא קשר לקיומה או אי קיומה של יחידת התמכרויות ביישוב, תקן חובה.
- בניית מערך טיפול פסיכיאטרי לנפגעי השימוש (אמבולטורי ואשפוזי)
- התאמת/הקצאת מכסות למקומות טיפול חוץ ביתיים לזקוקים לכך.
- מערך טיפול/מניעתי לשימוש בשגגה של ילדים.
- קו חם ומענים מבוססי טכנולוגיה (ניעוץ ותמיכה בהתבסס על מערכות אינטרנטיות, אפליקציות וכדו').

2. פיתוח והכשרת כח אדם

- ✓ בניית מערך הכשרה לעובדים סוציאליים לאיתור, זיהוי וטיפול.
- ✓ בניית מערך הכשרה לרופאים וצוותי חדרי מיון לאיתור, זיהוי וגיוס לטיפול

3. אבחון-

- ✓ בניית כלי אבחון לשימוש בעייתי בקנביס- ניתן להשתמש בטופס ה CUDIT
- ✓ בניית מערך וועדה מקצועית לבחינת המענה המתאים ומותאם למטופל עם בעיית קנביס, ניתן להשתמש בתשתית הוועדה ביחידת ההתמכרויות אך לקצר את תהליך האינטיק.
- ✓ "קייט" לרופאי משפחה וילדים לזיהוי והפנייה לטיפול.

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, כנפי נשרים 7, ירושלים 9546417, טלפון: 02-5675938



המשרד לחינוך וקידום קהילתי
לשכת השרה

3. חיזוק רפואת ההתמכרויות בישראל

חוק ביטוח בריאות ממלכתי נחקק בשנת 1994 וכלל שלושה מהלכים מרכזיים: הסדרת זכותם של תושבי ואזרחי המדינה לקבל שירותי בריאות, הגדרת סל שירותי בריאות, העברת האחריות למרבית שירותי הבריאות לקופות החולים. החוק מבחין בין שירותי בריאות הניתנים על ידי קופות החולים ("התוספת השנייה") לבין אלו הניתנים על ידי משרד הבריאות ("התוספת השלישית"). בעת חקיקתו נותרו מספר שירותים, כולל שירותי בריאות הנפש, הגריאטריה והרפואה המונעת מחוץ לסל השירותים שבאחריות קופות החולים. ב-2015 נכנסה לתוקפה הרפורמה בבריאות הנפש המעביר האחריות הביטוחית על שירותי בריאות הנפש לקופות החולים. משמעותו של מהלך זה היא איחוד של רפואת הנפש ורפואת הגוף, ויצירת כתובת אחת לאספקת שירותים אלו, שהיא קופות החולים. דא עקא, הטיפול בהתמכרויות נותר מחוץ לרפורמה בבריאות הנפש, מבלי לעבור יחד עם כלל שירותי בריאות הנפש לתוספת השנייה. זאת למרות היות ההתמכרות הפרעה פסיכיאטרית לכל דבר כמקובל בכל אבחון רפואי תקף, וחרף העובדה שהמתאמים בין ההתמכרויות להפרעות פסיכיאטריות אחרות היא מן הגבוהות, כך שחלק הארי מאלו המתמודדים עם ההתמכרויות מתמודדים עם הפרעה פסיכיאטרית נלווית. אף במשרד הבריאות עצמו, המחלקה לטיפול בהתמכרויות הינה חלק מהאגף לבריאות הנפש, דבר שאינו מתבטא כעת בחוק כלל.

מכאן שבהפרדת הטיפול בהתמכרויות משירותי בריאות הנפש הניתנים על ידי קופות החולים, מונצח פיצול הפוגע בזמינות ואיכות הטיפול המקבילים רבבות מתושבי ישראל, מונצחת הסטיגמה כלפי אלו המתמודדים עם ההתמכרויות שאינן מקבלים שירותי בריאות בדומה לכל הפרעה בריאותית אחרת, ומונצח המחסור המשוער בידע בקרב אנשי המקצוע הקהילתיים שמרביתם עובד בקופות החולים ולא נדרש לאתר, לאבחן ולטפל בהתמכרויות. על כן, לצורך חיזוק רפואת ההתמכרויות בישראל והנגשת השירות לציבור יש:

- א. להחיל את הטיפול בהפרעת ההתמכרות כחלק מהרפורמה בבריאות הנפש
- ב. להעניק הכשרה פורמלית, המתמחה בטיפול בהתמכרויות, למגוון מקצועות הטיפול: רופאים, פסיכולוגים, עו"סים, ייעוץ חינוכי ומטפלים משפחתיים.



המשרד לחינוך וקידום קהילתי
לשכת השרה

4. קרן רווחים חברתית- 'שאיפה לחברה'

ההכנסות ממיסים לקופת המדינה, הצפויות מהחלת ההסדרה, מוערכות בכ- 1.5 מיליארד ₪. רפורמה בסדר גודל כזה חייבת לבוא לידי ביטוי בחינוך החברה הישראלית. מדיניות אשר הסדירו את המכירה והשימוש פתחו קרן מיוחדת אליה עוברים הכספים המגיעים משוק הקאנביס ומטרתה להשקיע את הכסף ביעדים חברתיים. יש לקבוע בחקיקה שכל ההכנסות ממיסוי הקאנביס יופקדו בקרן ייעודית שתנהל על ידי המשרד לחק"ק בדומה למנגנון קרן החילוט וישמשו כמנוף לקידום החברה ולהגברת חוסנה.

קרן החילוט היא קרן ייעודית שהוקמה בחוק בשנת 2006 במסגרת סעיפים 377ד ו-377ה לחוק העונשין האומר כי קנסות ורכוש שחולט הקשורים לעבירות סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות יופקדו בקרן ייעודית. כמו כן, הותקנו תקנות שנועדו להסדיר את אופן פעילות הקרן, לרבות סדרי הדין והרכב הוועדה הממליצה להקצאת הכספים. על פי החוק, תפקידה של הקרן הייעודית הוא לסייע באמצעות חלוקת הנכסים המופקדים בה למימוש המטרות הבאות: שיקום של קרבנות, טיפול בהם והגנה עליהם, תשלום פיצוי שנקבע בפסק דין לנפגע עבירה, מניעה של ביצוע עבירה, אכיפת חוק איסור סחר בבני אדם על ידי רשויות האכיפה. לשם קבלת הקצאה כספית מן הקרן ראויים עמותות, גופים ציבוריים ומשרדי ממשלה, לפנות לוועדה שתפקידה להמליץ לאפוטרופוס בדבר הקצאת נכסים מהקרן באמצעות בקשה בכתב.

5. הקמת גוף רגולטורי בחקיקה תחת המשרד באמצעות הרשות למאבק בסמים ואלכוהול

תפקידו של הגוף יהיה לתכלל ולעקוב אחר כלל היבטי המדיניות:

- הקמת מרכז ניטור ואיסוף נתונים על השפעות המדיניות
- אחריות על הפעלת חלק מהתכניות והשירותים הכרוכים במדיניות החדשה
- פיתוח שירותים חדשים וחסרים
- מחקרי הערכה של תכניות התערבות



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

חקיקה ואסדרה המתייחסת למכלול רחב של הגדרות, נהלים, מגבלות ותנאים

רגולציה על החומר:

- זנים – החלטה אילו זנים יוצרו לגידול ואילו זנים לא
- מינון חומר פעיל – החלטה על מינון החומר הפעיל שיותר (מומלץ) לשקול יזמות כמו *cannabis light* באיטליה).
- ריסוס – סטנדרט ריסוס, באילו חומרים ובאילו מינונים אסור לרסס את החומר
- חלקי צמח – יש לשקול האם להתיר מכירה של חלקים מסוימים (כדוגמת הפרח) ולאסור מכירה של חלקים אחרים (עלים, זרעים וכד').
- מוצרים – בהתאם להמלצות מומחים על סיכון ועל מינון הכרוך במוצרים שונים להתייחס למוצרים אכילים, מוצרי עישון, שמן
- תוספים – מהם התוספים שיותר להוסיף לחומר ובאילו מינונים.

שימוש:

- הגדרת הכמות המותרת לאחזקה ושימוש עצמי
- הגדרת הכמות המותרת למכירה בכל קנייה / לאורך כל תקופה
- מערכת ממוחשבת לפיקוח על מגבלת המכירה
- החלטה ביחס לרישום של משתמשים במאגר

נראות ופרסום:

- יש להגדיר סטנדרט להתוויה
- יש להגדיר תקנות לאריזה (אזהרה על גבי אריזה, אריזה שאינה מעודדת צריכה)
- איסור פרסום שיכלול בתוכו התייחסות לפרסום ברשתות החברתיות, הורדת תכנים וכד' מניעת מיתוג
- תקנות למסחר – סטנדרט נראות והצגת מוצרים בנקודות מכירה (מומלץ לבחון הנחיות כמו איסור אחסון סיגריות במדפים שיש להם נראות בפיצוציות).
- הגבלת הממכר למוצרי קנביס בלבד בנקודות המכירה

מכירה:

- חקיקה ביחס למרחק מינימאלי של נקודות המכירה ממוסדות חינוך ומוסדות המיועדים לילדים ולבני נוער
- התערבות המדינה בהגדרת המחיר המינימאלי.
- קביעת עבירה עם ענישה מחמירה ביחס למכירה לקטין או שידול קטין לסם

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, כנפי נשרים 7, ירושלים 9546417, טלפון: 02-5675938



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

- הגבלת שעות מכירה בדומה לאלכוהול
- החלטה על אופן המכירה המותר: בתי מרקחת, חנויות עם רישוי או נקודות ייחודיות (כמו דוכני פייס).
- החלטה על דרישות רישוי מעסקים המוכרים
- אישור של הרשות המקומית
- החלטה על הכשרה ותנאי סף למוכרים: הכשרה, ר.פ, מחויבות לסטנדרטים מקצועיים מסוימים
- חקיקה ביחס לאיסור או להתרה של הפצת קנאביס כמתנה.
- איסור מכירה לתיירים.

ייצור:

- החלטה על מודלים לייצור: חברות מרכזיות, מועדוני חברים cse (כדוגמת המודל באורוגואי)
- החלטה על דרכי הפיקוח והבקרה על מרכזי הייצור
- איסור/היתר במגבלות לייצור ביתי

גידול

- רישוי ופיקוח על מגדלים מורשים
- מגבלות על כמות הגידול המסחרי
- חקיקה המגדירה את כמות וסוג השתילים שמותר לגדל בגידול ביתי
- חקיקה המבטיחה שהגידול יעשה בתנאים המונעים נראות כלפי חוץ
- איסור שימוש באמצעי גידול מלאכותיים (לגידול ביתי)

מיסוי:

- החלטה על היקף המיסוי
 - החלטה על מיסוי ביחס לייצור, הפצה, מכירה
- תנאים ומצבים בהם החוק יחמיר עם המשתמשים:**

- יש להגדיר ענישה מחמירה לבעלי תפקידים המשתמשים במהלך מילוי תפקיד באופן המסכן את הציבור או פוגע בשירות: אנשי כוחות ביטחון (כולל משטרה), נהגי תחבורה ציבורית, מפעילי ציוד כבד, רופאים, אנשי חינוך וטיפול, שופטים, עובדי מדינה בתפקיד ועוד.
- צה"ל – על החקיקה להיות בהלימה למדיניות האיסור בצה"ל.
- הגדרת ענישה מחמירה על שימוש במרחבים ציבוריים כדוגמת: פארקים, חופי ים, מסעדות, מרכזי קניות.
- אחסון הסם במקום שיש לקטינים גישה אליו

המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, כנפי נשרים 7, ירושלים 9546417, טלפון: 02-5675938



המשרד לחיזוק וקידום קהילתי
לשכת השרה

- נהיגה לאחר שימוש בקנאביס –

✓ מדיניות של "אפס סובלנות"

✓ קביעת רף (אם בכלל), מינון מותר, דרכי בדיקה

✓ ענישה, סלל ענישה מחמירה בנסיבות מחמירות

רשויות מקומיות:

חקיקה המסדירה את זכותן של רשויות מקומיות להטיל וטו ולאסור על מכירה בתחומן ו / או רגולציה המותאמת למקום (מכירה רק לתושבי העיר לדוגמה). מנגד, בחינת האפשרות לאפשר לרשויות מקומיות מסוימות להגדיר מרחבים בהן יותר שימוש.

היבטים נוספים מחייבי אסדרה:

- הלימה בין הרגולציה לצרכים רפואיים לרגולציה לצרכי פנאי (הלימה ברמת מחיר, ברמת הפרוצדורות הנדרשות מהמשתמש)

6. חיזוק מערך הבריאות הנפשית של האזרחים בקהילה.

המערכת האנדו-קנביטואידית בגוף האדם היא מערכת ויסות מרכזית שאחראית למגוון תפקודים קריטיים בגוף, ביניהם השפעה על תחושת הכאב דרך טשטוש מערכת קולטני הכאב במוח ובגוף והרגעת השרירים. המערכת מופעלת על ידי קנביטואידים טבעיים שמופרשים על ידי המוח בזמן **סטרס ומצוקה** וגם על ידי הקנביטואידים ממקור חיצוני, מוצרי הקנאביס, אשר מחכים את פעולת הקנביטואידים הטבעיים. על כן, בזמן סטרס ומצוקה השימוש בקנאביס עולה כאמצעי לויסות והרגעה חיצוניים.

מתוך הבנת הביולוגיה של השימוש בקנביטואידים יש להתייחס לשימוש בסם בהיבטים פסיכו-ביולוגיים-סוציאליים ולהבין כי בהיעדר מענה נפשי זמין ומהיר בקהילה למצוקות האדם בתחנות משבריות בחיים (נשכול, גירוש, סטרס בעבודה, בדידות או סטרס בעקבות משבר בריאות) הפנייה למענה זמין בדמות הקנאביס תהיה גבוהה יותר עם סיכון רב יותר להתמכרות כתוצאה מהסטרס.

לצורך מניעת שימוש מוגבר בסם עקב מצוקה נפשית על הרגולטור לקבוע סטנדרט להמתנה לטיפול פסיכולוגי, להוריד את הרף לקבלת טיפול פסיכולוגי ולהתאימו למציאות האתגרים הנפשיים במאה ה-21. כמו כן יש לחזק ולהנגיש את מעני התמיכה הנפשית והחברתית בקהילה.



המשרד לחינוך וקידום קהילתי
לשכת השרה

בהודמנות זו, מבקשת להודות לך על כינוס הצוות הבין-משרדי לפגישה עמיתית, וכולי תקווה כי האדנים שהוצגו ישמשו את הצוות בכתובת המלצותיו.

בכבוד רב,

השרה לחינוך וקידום קהילתי

ח"כ אורלי לוי אבקסיס

העיתקים:

מר חגי רוניק – מנכ"ל המשרד לחינוך וקידום קהילתי

מר דני שחר – ראש הרשות למאבק באלימות אלכוהול וסמים

נספח ד' - נייר עמדה של משטרת ישראל - הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית



האגף לחקירות ולמודיעין



- בלמ"ס -

המטה הארצי / האגף לחקירות ומודיעין
חטיבת המודיעין
טלפון: 02-5429728
פקס: 02-5898088
יום ראשון ז' חשוון תשפ"א
25 אוקטובר 2020
סימוכין: 105791820

לוח תפוצה

הנדון: הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית – עמדת משטרה

- בתאריך 1.4.19 נכנס לתוקפו תיקון לחוק הסמים המסוכנים (עבירת קנס מיוחדת – הוראת שעה), התשע"ט – 2018, אשר קבע הסדר חדש לאכיפת "עבירת קנס מיוחדת" בגין החזקה או שימוש בקנאביס לצריכה עצמית, תוך קביעת מדרג קנסות. יישום הוראת השעה נקבע לשלוש שנים במטרה לבחון במהלך את יעילותה והשפעתה על מגמות השימוש בקנאביס באוכלוסייה.
- הסדרה זו שינתה בצורה משמעותית את מדיניות האכיפה כלפי בגירים וקטינים, תוך נקיטת מדיניות מקלה כלפי אזרחים נורמטיביים והבנה של הצורך בהרתעה בדבר השימוש בסם ואכיפת האיסור בצורה אפקטיבית.
- בשנת 2020 (ניד בטרם חלפו שלוש השנים) הוגשו שתי הצעות חוק המבקשות לשנות את ההסדר הקבוע בהוראת השעה, ולהסדיר מהלך של לנלוזציה מלאה בכל הקשור להחזקה ושימוש בקנאביס לצריכה עצמית: הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (נהגדרת צמח הקנבוס, מדרוג ועבירות ועונשים בסם קנבוס), התש"ף-2020, של ח"כ שרון השכל, והצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה עצמית, התש"ף-2020, של ח"כ רם שפג (להלן: "הצעות החוק").
- בתאריך ה-20.6.21 החליטה ועדת שרים לענייני חקיקה לתמוך בהצעות החוק בקריאה טרומית אולם להמתין להמלצות צוות שיוקם בראשות משרד המשפטים ובהשתתפות נציגי כל המשרדים הנוגעים בדבר אשר יסייע בגיבוש הצעת חוק מממשלתית שתובא לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה, כאשר הצעות החוק יוכפפו ויוצמדו לוו הממשלתית.
- בעקבות החלטות אלו הוקם צוות בין-משרדי לבחינת מדיניות ההפללה והצריכה של קנאביס. להלן עיקרי הצעות החוק בהם יש לדון במסגרת צוות זה:
א. החזקה ושימוש בקנאביס לצריכה עצמית בכמות שלא תגלה על 15 גרם – קושי בבדיקת כמות הסם ואחוז החומר הפעיל שבו - מצריך תוספת משאבים גדולה למעבדות במקרים של ערעורים.

כתובתו באתר:

עמוד 1 מתוך 6

www.police.gov.il



- בלמ"ס -

קושי משמעותי באכיפה בצריכת הסם בכמויות גדולות יותר בתוך הבתים – בשטח הפרטי.

ב. הצריכה תותר במקום פרטי –

אנו מתנגדים ליצירת אבחנה בין שימוש ברשות הפרט לבין שימוש במקום ציבורי שכן הרציונל בטיפול בתופעת החזקת הסמים מחייב אכיפה בכל מקום בו היא מתבצעת (למשל במקרים בהם אגב טיפול בעבירה אחרת, נתקל השוטף בסם במרחב הפרטי).

אין הגדרה למונח "מקום פרטי" כך שהיקף ההיתר אינו ברור ומקשה על האכיפה. נכון להווה את המצב הקיים לפיו צריכת קנביס אסורה גם במרחב הפרטי אך האכיפה מתמקדת במרחב הציבורי.

לחילופין, יש להגביל את השימוש במקום פרטי ומקומות ייחודיים שיקבצו בחקיקה, כמו מרחק מבתי ספר, תנועות נוער, ומרכזי גרים) ולהותיר את האיסור על שימוש במקום ציבורי.

קביעה כי צריכת קנביס בתנאים הקבועים בהסדרה תהיה מותרת, תגדוד שימוש בקנביס בקרב קהל רחב ובכלל זה אזרחים שגד היום לא השתמשו בקנביס, תוך חשיפתם לסכנות הקיימות בקבוצות שימוש בקנביס. בנוסף, קטינים המתגוררים יחד עם בני משפחתם הצורכים קנביס בביתם, ייחשפו לסם, המותר להחזקה בבתי זמינות הסם תביא לעליה בצריכת הסם קטינים.

בנוסף, לא ברור האם על מסעדות, אולמות שהם בבגלות פרטית ולא ציבורית, יחול היתר ההחזקה והשימוש, דבר אשר הופך את ההיתר לרחב הרבה יותר ומגדיל את זמינות הסם.

ככל שתותר צריכה עצמית במקום פרטי, יהיה הכרח להחריג לא רק בעלי תפקיד בטחוני הכוללים את המשרתים בגופי הביטחון, צבא, משטרה, שב"כ, מוסד ועוד הנדרשים לזמינות בכל עת, אלא גם אוכלוסיות רחבות נוספות ובכללן, נהגי הסעות ותחבורה ציבורית, רופאים ואחיות, מורים וננות, עובדי מדינה מותני שירותים לציבור ועוד, אשר נישוקם כשהם תחת השפעת קנביס אותו צרכו במרחב הפרטי, עלול לסכן בין היתר, את שלום הציבור וביטחונו.

ג. הצריכה תותר לבגור מעל גיל 21 שלא בנוכחות מי שטרם מלאו לו 21 שנה –

האיסור הפלילי החל על החזקה ושימוש בסמים לצריכה עצמית אשר לצדו נקבע עונש מאסר של שלוש שנים בפקודת הסמים, ימשיך ויחול על קטינים ובגורים עד גיל 21.

קביעה כי אותה התנהגות מהווה עבירה פלילית לקבוצה מסוימת ולאחרת לא, מעוררת כשלעצמה קושי מהותי וקושי אכיפתי משמעותי בהבחנה בין בגילאים וקושי להתחקות

כתובתם באתר :

עמוד 2 מתוך 6

www.police.gov.il



- בל"מ"ס -

אחר זהות הרוכשים. על משטרת ישראל לבצע מבצעי "ביום" רבים בנקודות מכירה רבות, דורש משאבים של כ"א ורכבים.

קושי משמעותי לאכוף את החוק החל מגיל 21, במיוחד כאשר לא מדובר בקטינים בלבד אלא גם בבגירים. ההסדרה יוצרת קבוצת גיל חדשה שאינה תואמת את מדיניות האכיפה המותאמת לקטינים עד גיל 18 (תיקי ט"מ). על מחלקת נוער לבחון השלכות של קבוצת הגיל של 18-21 אל מול מדיניות הפתיחה חקירה בכל הנוגע לקטינים.

ההסדרה תביא לעלייה בכמות הקטינים הצורכים את הסם, לכן למרות מדיניות הטיפול המותנה (ט"מ), יהיו לא מעט תיקי פ"א שיכתימו את הרישום הפלילי של הקטינים.

קושי באכיפת איסור חלקי זה כשבמרבית הבתים שוהים קטינים ובגירים עד גיל 21 לצד הוריהם אשר לגביהם הצריכה תותר. הצריכה האסורה בקרב קטינים ובגירים עד גיל 21 וכן צריכה במסגרות שאסורה עפ"י המתווה, תושפע מעלייה בזמינות ובגישות לקנאביס המצוי באופן חוקי בתוך הבתים פנימה. כבר היום תפיסת הקטינים את מסוכנות הסם הינה נמוכה ביותר והיא תגבר גם הלגליזציה.

למשטרה לא תהיה סמכות לאכוף את האיסור בתוך הבתים בהעדר חשד לביצוע עבירה, כאשר במרבית המקרים לא יעלה חשד סביר ותעלה צריכת הסם בקרב מי שלא מלאו לו 21 וכן שימוש מעבר ל-15 גרם.

הדברים נכונים ביותר שאת כאשר מדובר בקטינים שהסיכון להתמכרות אצלם גבוה משמעותית מהסיכון להתמכרות בקרב מבוגרים ואחוז משתמשי הקנאביס הקטינים נמצא בעלייה מתמדת ובקצב גובר.

ד. הצריכה תותר למי שרכש את הסם מנקודת מכירה ייעודית -

תותר הקמת נקודות מכירה ייעודיות לממכר קנאביס - המכירה מחויבת בקבלת רישיון מאת שר הבריאות (רישיון זה מהווה היתר מאת המנהל עפ"י פקודת הסמים) וכן בקבלת רישוי עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. ההסדרה קובעת הסדרים ותנאים למתן הרישיון ומתייחסת להתנהלות המותרת והאסורה בנקודת המכירה הייעודית.

יצירת מודל הסדרה זו איננה מעשית מהבחינה הפרקטית שכן פרדיגמת השחר בסמים השתנתה בשל התהוותן של זירות שחר המוניות, אנונימיות ומוגששות לכל דורש באינטרנט. אנשים יעדיפו לרכוש באינטרנט בשוק השחור כך המוצר מגיע עד הבית, מאשר לקנות במקומות ה"חוקיים" שם יצטרכו לשלם מע"מ.

הצריכה מושפעת מעלייה בזמינות החומר לציבור בנקודות מכירה רבות ובעקבות זאת ירידה מדאגה בתפיסת המסוכנות - מה שיביא לעלייה בצריכת הסם בקרב כלל

כתובתו באתר :

נמוד 3 מתוך 6

www.police.gov.il



- בלמ"ס -

האוכלוסייה יש לך השלכות כלכליות בעיקר לשכבות חלשות שהתמכרות לסם תדרדר רבים מהם לפשיעת רחוב ופשיעה בכלל. עלייה בפשיעה תצריך אכיפה מוגברת ויש לכך נגזרות משאביות רבות שעל משטרת ישראל לדרוש מבעוד מועד.

עידוד הסחר הבלתי חוקי - חשש וסבירות גבוהה להשתלטות של ארגוני פשיעה על נקודות המכירה. יש לקיים פיקוח הדוק על המכירה הייעודית ולמנוע שימוש בפלטפורמה זו לטובת מינוף הסחר בכלל סוגי הסמים.

לעניין הרישוי – יש לקבל מתווה של חסיבת האבטחה ורישוי עסקים לפיקוח על אופן קבלת רישיון להקמת נקודת מכירה והחשש לתופעת זיופים בתחום.

מגיר עוד בשולי הדברים, בהתייחס לדרישה לפיה לכל נקודת מכירה ייעודית יידרש רישיון מאת שר הבריאות ורישוי עסק לפי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, מדובר ב"כפל רגולציה".

עפ"י מתווה ההסדרה לא ברור איזה סוג רישיון עסק יידרש (מהו פריט הרישוי) מהרשות המקומית על פי חוק רישוי עסקים והאם ישנה הגבלה על כמות הנקודות הייעודיות, לא ברורה ההסדרה הדורשת כפל רגולציה כאמור.

החלת תנאי הפיקוח על כל נקודת מכירה ייעודית ידרוש תוספת משאבים משמעותית של כ"א, אמצעים וכלי רכב לפיקוח ובקרה לרבות מבצעי אכיפה משולבת עם כלל גופי האכיפה בדגש על רשות המיסים.

התרת השימוש בזרעים תאפשר לאנשים לגדל כמויות גדולות של קנאביס במרפסות – לא ניתן יהיה לאכוף זאת לאור העובדה שלא תהיינה סמכויות לשוטרים להיכנס לבתים בהעדר לחשד לביצוע עבירה.

הרווחים כתוצאה מהעלייה בתופעת הסחר תלצים ארגוני פשיעה והשוק השחור ועלולים להגיע גם לארגוני טרור ושוק אפור.

ה. הצריכה לא תותר לבגלי תפקידים ביטחוניים או אחרים שיקבע שר הבריאות.

בישיבה האחרונה של הצוות הציגו כלל כוחות הביטחון לרבות משטרת ישראל את הצורך בהחרגתם מההסדרה.

מועבר לקושי המהותי הקיים בעצם הקביעה שיחול איסור מוחלט על שימוש עצמי בקנביס בתנאים הקבועים בחוק על אוכלוסיות נרחבות, קיים גם קושי רב לאכוף את האיסור.

1. נהיגה תחת השפעת קנביס



- בלמ"ס -

נהיגה תחת השפעת קנאביס אסורה בהתאם לנסיבות ולתנאים שייקבעו שר התחבורה ובלבד שהאיסור יחול רק אם השימוש בקנאביס נעשה יחד עם צריכת אלכוהול.

קיים פער בין איסור הנהיגה בשכרות בפקודת התעבורה (וכן במסגרת איסור הנהיגה תחת השפעה בתקנות התעבורה) לבין האיסור שבהסדרה. ההסדרה מתייחסת ל"איסור נהיגה תחת השפעה של סם מסוכן", בעוד שגיל פי המצב החוקי הקיים ההשפעה כשלעצמה אינה גורם מרכזי באיסור הנהיגה בשכרות, וגם מי שבגופו נמצא אלכוהול או סם מסוכן או תוצרי חילוף חומרים של סם (גם בלתי פעילים), מבלי שההשפעה גיליו ניכרת, נחשב "שיכור" לעניין איסור הנהיגה.

ההבדל בין איסור ה"נהיגה בשכרות" הקבוע בפקודה, לאיסור ה"נהיגה תחת השפעה" הקבוע בתקנות, הינו בין היתר גם בהשלכות העונשיות של כל אחד מהאיסורים. בעוד שהרשעה בעבירה של נהיגה בשכרות כרוכה בעונש פסילת מנימום של 24 חודשים (בהתאם לסעיף 339 לפקודת התעבורה), הרי שהרשעה בעבירה של נהיגה תחת השפעה כרוכה בעונש פסילת מנימום של 3 חודשים בלבד (בהתאם לסעיף 138) לפקודת התעבורה).

הקביעה כי יאסר שימוש בקנאביס תוך צריכת אלכוהול מעבירה מסר לפיו הנהיגה לאחר שימוש בקנאביס ככלל מותרת, והאיסור חל רק על נהיגה בשילוב בין אלכוהול וקנאביס בלבד. סעיף כמוצע, ככל שיאושר, יצור סתירה גם החקיקה הקיימת.

ההסדרה תביא לעלייה בנהיגים תחת השפעת הסם ולעלייה בפועל יוצא לעלייה בתאונות הדרכים.

בשל הצלבה שהקנאביס מצוי בגוף זמן רב לאחר הצריכה ובשל העדר בדיקות מתאימות היכולות להצביע על נהיגה "תחת השפעה" של הסם. יש לקבל תקצוב למכשירים שיאפשרו בדיקות מהימנות ובפרט של נרבוט אלכוהול וקנאביס.

ז. ירידה בתפיסת המסוכנות של הסם ועלייה בתופעות פשיעה –

ההסדרה תשריש ותחזק את התפיסה המוטאית שיש בסם יותר תועלת מנזק ותביא לעלייה בכמות הצורכים את הסם. ככל שיותר אזרחים יצרכו את הסם, תגלה כמות העוברים על החוק ותנאי ההסדרה, כמות הנהיגים תחת השפעת הסם, כמות המתמכרים לסם ויורדים מנכסיהם בשל הפגיעה הכלכלית, עליה בהלוואות בשוק אפור למימון הסם ובהתחזקות ארגוני הפשיעה, עליה בפשיעת רחוב (שוד, התפרצויות) למימון הסם, עלייה בתופעת הזנות וכפועל יוצא עלייה בכמות התיקים הפליליים. כל אלה יביאו לצורך בהגברת האכיפה ובמשאבים הרבים שעל משטרת ישראל להקצות לכך.

כתובתו באתר :

עמוד 5 מתוך 6

www.police.gov.il



- בלמ"ס -

ח. יקבאו סמכויות אכיפה ופיקוח למשטרת ישראל בדומה להסדר הקיים היום בנוגע לעיסוק בקנאביס.

בסעיף 12 להצעת החוק מוצע כי הוראות סעיפים 125 עד 25 לפקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973, שעניינם סמכויות פיקוח ואכיפה שניתנו לשוטרי משטרת ישראל על מנת שאלה יאכפו את ההוראות הנוגעות לעיסוק בקנאביס, יחולו בשינויים המחויבים לעניין ממכר קנאביס לצריכה עצמית בנקודות מכירה ייגודיות.

לא תהיינה סמכויות לשוטרים להיכנס לבתים בהגדר לחשד לביצוע גביירה, ולכן, במרבית המקרים, ככל שבתוך הבתים יעשה שימוש בסם ג'יי בגירים מעל גיל 21 בנוכחות מי שטרם מלאו לו 21, או שימוש בסם ג'יי מי שטרם מלאו לו 21 – לא יהיה למשטרת ישראל מידע או סמכות לאכוף בהגדר חשד סביר.

ט. נטייה לאלימות - הזמנות לסם ובפרט בגיל כל כך צעיר (עד גיל 25) גלול לגרום לתגובות פסיכוטיות, חרדה, אובדנות והחמרת דיכאון. מצבים כאלה בתוך משפחה עם נטייה לאלימות עשויה להגביר את מקרי האלמ"ג. יש להיערך לכך גם במסגרת מחלקי המשפחה במחוזות.

י. מחויבות מדינת ישראל באמנות בינ"ל

בעניין זה נדרשת בחינה האם ההסדר המוצע בהסדרה מתיישב עם התחייבות מדינת ישראל באמנות שונות.

6. לאור האמור יש לבקש מכלל המערכים הנוגעים, ובכלל זה: מז"פ, חטיבת החקירות, אג"ת, אג"מ לרבות חטיבת האבטחה ויועמ"ש את"ג, להעביר התייחסותן בנוגע להשלכות הצפויות מהמתווה האמור על עבודת המשטרה ולגורות מהחלת ההסדרה המלאה תוך התייחסות למשאבים הנדרשים, הצורך בתקנים וכ"א לאור הצפי לעלייה משמעותית באכיפה, משאבים נדרשים לבדיקת כמות הסם והחומר הפגיל שבו, הצורך בכתיבת נהלים להסדרת האכיפה וכן הפעילות המבצעית שתידרש לצורך אכיפה אפקטיבית נוכח הקשיים שבהסדרה.

בברכה,

קובי זריהן, תנ"צ
ראש חטיבת המודיעין

כתובתם באתר :

עמוד 8 מתוך 8

www.police.gov.il

Executive Summary

Introduction: Mandate, Context and Consultation Process

On June 30, 2016, the Minister of Justice and Attorney General of Canada, the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness, and the Minister of Health announced the creation of a nine-member Task Force on Cannabis Legalization and Regulation ("the Task Force"). Our mandate was to consult and provide advice on the design of a new legislative and regulatory framework for legal access to cannabis, consistent with the Government's commitment to "legalize, regulate, and restrict access."

To fulfill our mandate, we engaged with provincial, territorial and municipal governments, experts, patients, advocates, Indigenous governments and representative organizations, employers and industry. We heard from many other Canadians as well, including many young people, who participated in an online public consultation that generated nearly 30,000 submissions from individuals and organizations. The Task Force looked internationally (e.g., Colorado, Washington State, Uruguay) to learn from jurisdictions that have legalized cannabis for non-medical purposes, and we drew lessons from the way governments in Canada have regulated tobacco and alcohol, and cannabis for medical purposes.

A Discussion Paper prepared by the Government, entitled "Toward the Legalization, Regulation and Restriction of Access to Marijuana," informed the Task Force's work and helped to focus the input of many of the people from whom we heard. The Discussion Paper identified nine public policy objectives. Chief among these are keeping cannabis out of the hands of children and youth and keeping profits out of the hands of organized crime. The Task Force set out guiding principles as the foundation of our advice to Ministers: protection of public health and safety, compassion, fairness, collaboration, a commitment to evidence-informed policy and flexibility.

In considering the experience of other jurisdictions and the views of experts, stakeholders and the public, we sought to strike a balance between implementing appropriate restrictions, in order to minimize the harms associated with cannabis use, and providing adult access to a regulated supply of cannabis while reducing the scope and scale of the illicit market and its social harms. Our recommendations reflect a public health approach to reduce harm and promote health. We also took a precautionary approach to minimize unintended consequences, given that the relevant evidence is often incomplete or inconclusive.

Minimizing Harms of Use

In taking a public health approach to the regulation of cannabis, the Task Force proposes measures that will maintain and improve the health of Canadians by minimizing the harms associated with cannabis use.

This approach considers the risks associated with cannabis use, including the risks of developmental harms to youth; the risks associated with patterns of consumption, including frequent use and co-use of cannabis with alcohol and tobacco; the risks to vulnerable populations; and the risks related to interactions with the illicit market. In addition to considering scientific evidence and input from stakeholders, the Task Force examined how other jurisdictions have attempted to minimize harms of use. We examined a range of protective measures, including a minimum age of use, promotion and advertising restrictions, and packaging and labelling requirements for cannabis products.

In order to minimize harms, the Task Force recommends that the federal government:

- Set a national minimum age of purchase of 18, acknowledging the right of provinces and territories to harmonize it with their minimum age of purchase of alcohol

²⁵⁹ מתוך הדו"ח הקנדי:

<https://www.canada.ca/en/health-canada/services/drugs-medication/cannabis/laws-regulations/task-force-cannabis-legalization-regulation/framework-legalization-regulation-cannabis-in-canada.html#es>.

- Apply comprehensive restrictions to the advertising and promotion of cannabis and related merchandise by any means, including sponsorship, endorsements and branding, similar to the restrictions on promotion of tobacco products
- Allow limited promotion in areas accessible by adults, similar to those restrictions under the *Tobacco Act*
- Require plain packaging for cannabis products that allows the following information on packages: company name, strain name, price, amounts of delta-9-tetrahydrocannabinol (THC) and cannabidiol (CBD) and warnings and other labelling requirements
- Impose strict sanctions on false or misleading promotion as well as promotion that encourages excessive consumption, where promotion is allowed
- Require that any therapeutic claims made in advertising conform to applicable legislation
- Resource and enable the detection and enforcement of advertising and marketing violations, including via traditional and social media
- Prohibit any product deemed to be "appealing to children," including products that resemble or mimic familiar food items, are packaged to look like candy, or packaged in bright colours or with cartoon characters or other pictures or images that would appeal to children
- Require opaque, re-sealable packaging that is childproof or child-resistant to limit children's access to any cannabis product
- Additionally, for edibles:
 - Implement packaging with standardized, single servings, with a universal THC symbol
 - Set a maximum amount of THC per serving and per product
- Prohibit mixed products, for example cannabis-infused alcoholic beverages or cannabis products with tobacco, nicotine or caffeine
- Require appropriate labelling on cannabis products, including:
 - Text warning labels (e.g., "KEEP OUT OF REACH OF CHILDREN")
 - Levels of THC and CBD
 - For edibles, labelling requirements that apply to food and beverage products
- Create a flexible legislative framework that could adapt to new evidence on specific product types, on the use of additives or sweeteners, or on specifying limits of THC or other components
- Provide regulatory oversight for cannabis concentrates to minimize the risks associated with illicit production
- Develop strategies to encourage consumption of less potent cannabis, including a price and tax scheme based on potency to discourage purchase of high-potency products
- Require all cannabis products to include labels identifying levels of THC and CBD
- Enable a flexible legislative framework that could adapt to new evidence to set rules for limits on THC or other components
- Develop and implement factual public education strategies to inform Canadians as to risks of problematic use and lower-risk use guidance
- Conduct the necessary economic analysis to establish an approach to tax and price that balances health protection with the goal of reducing the illicit market
- Work with provincial and territorial governments to determine a tax regime that includes equitable distribution of revenues
- Create a flexible system that can adapt tax and price approaches to changes within the marketplace
- Commit to using revenue from cannabis as a source of funding for administration, education, research and enforcement
- Design a tax scheme based on THC potency to discourage purchase of high-potency products
- Implement as soon as possible an evidence-informed public education campaign, targeted at the general population but with an emphasis on youth, parents and vulnerable populations
- Co-ordinate messaging with provincial and territorial partners
- Adapt educational messages as evidence and understanding of health risks evolve, working with provincial and territorial partners
- Facilitate and monitor ongoing research on cannabis and impairment, considering implications for occupational health and safety policies
- Work with existing federal, provincial and territorial bodies to better understand potential occupational health and safety issues related to cannabis impairment

- Work with provinces, territories, employers and labour representatives to facilitate the development of workplace impairment policies

The Task Force further recommends that:

- In the period leading up to legalization, and thereafter on an ongoing basis, governments invest effort and resources in developing, implementing and evaluating broad, holistic prevention strategies to address the underlying risk factors and determinants of problematic cannabis use, such as mental illness and social marginalization
- Governments commit to using revenue from cannabis regulation as a source of funding for prevention, education and treatment

Establishing a Safe and Responsible Supply Chain

The cannabis supply chain includes production (including cultivation and manufacturing), distribution and retail. As part of our deliberations, we considered the most appropriate roles for the federal, provincial, territorial and local governments, given their areas of responsibility, capacity and experience. We were asked to give consideration to the participation of smaller producers, to the environmental impact of production, and to the regulation of industrial hemp under a new system. We heard about the pros and cons of different models for the retail market and about concerns regarding the sale of cannabis in the same location as alcohol or tobacco. We examined the question of personal cultivation in light of the experience of other jurisdictions, as well as the opinions of experts and the Canadian public.

To this end, the Task Force recommends that the federal government:

- Regulate the production of cannabis and its derivatives (e.g., edibles, concentrates) at the federal level, drawing on the good production practices of the current cannabis for medical purposes system
- Use licensing and production controls to encourage a diverse, competitive market that also includes small producers
- Implement a seed-to-sale tracking system to prevent diversion and enable product recalls
- Promote environmental stewardship by implementing measures such as permitting outdoor production, with appropriate security measures
- Implement a fee structure to recover administrative costs (e.g., licensing)
- Regulate CBD and other compounds derived from hemp or from other sources

The Task Force recommends that the wholesale distribution of cannabis be regulated by provinces and territories and that retail sales be regulated by the provinces and territories in close collaboration with municipalities. The Task Force further recommends that the retail environment include:

- No co-location of alcohol or tobacco and cannabis sales, wherever possible. When co-location cannot be avoided, appropriate safeguards must be put in place
- Limits on the density and location of storefronts, including appropriate distance from schools, community centres, public parks, etc.
- Dedicated storefronts with well-trained, knowledgeable staff
- Access via a direct-to-consumer mail-order system

The Task Force recommends allowing personal cultivation of cannabis for non-medical purposes with the following conditions:

- A limit of four plants per residence
- A maximum height limit of 100 cm on the plants
- A prohibition on dangerous manufacturing processes
- Reasonable security measures to prevent theft and youth access
- Oversight and approval by local authorities

Enforcing Public Safety and Protection

We believe that the new legal regime must be clear to the public and to law enforcement agencies, with enforceable rules and corresponding penalties that are proportional to the contravention.

In formulating our recommendations, we considered various ways of dealing with those who break the law and contravene rules, ranging from administrative to criminal sanctions. We were urged to avoid criminalizing youth. We looked at questions of personal possession limits and the public consumption of cannabis, and considered whether existing laws or a new law would provide the most appropriate legal framework for the new system.

We carefully considered the scientific and legal complexities surrounding cannabis-impaired driving, recognizing the concerns of Canadians about this issue. We learned of the various approaches used to address cannabis-impaired driving both in Canada and abroad, including the possibility of establishing a *per se* limit for THC - that is, a level deemed to be consistent with significant psychomotor impairment and increased risk of crash involvement. Our recommendations reflect the fact that the current scientific understanding of cannabis impairment has gaps and that more research and evidence, investments in law enforcement capacity, technology and tools, and comprehensive public education are needed urgently.

To this end, the Task Force recommends that the federal government:

- Implement a set of clear, proportional and enforceable penalties that seek to limit criminal prosecution for less serious offences. Criminal offences should be maintained for:
 - Illicit production, trafficking, possession for the purposes of trafficking, possession for the purposes of export, and import/export
 - Trafficking to youth
- Create exclusions for "social sharing"
- Implement administrative penalties (with flexibility to enforce more serious penalties) for contraventions of licensing rules on production, distribution, and sale
- Consider creating distinct legislation - a "*Cannabis Control Act*" - to house all the provisions, regulations, sanctions and offences relating to cannabis
- Implement a limit of 30 grams for the personal possession of non-medical dried cannabis in public with a corresponding sales limit for dried cannabis
- Develop equivalent possession and sales limits for non-dried forms of cannabis

The Task Force recommends that jurisdictions:

- Extend the current restrictions on public smoking of tobacco products to the smoking of cannabis products and to cannabis vaping products
- Be able to permit dedicated places to consume cannabis such as cannabis lounges and tasting rooms, if they wish to do so, with no federal prohibition. Safeguards to prevent the co-consumption with alcohol, prevent underage use, and protect health and safety should be implemented

With respect to impaired driving, the Task Force recommends that the federal government:

- Invest immediately and work with the provinces and territories to develop a national, comprehensive public education strategy to send a clear message to Canadians that cannabis causes impairment and that the best way to avoid driving impaired is to not consume. The strategy should also inform Canadians of:
 - the dangers of cannabis-impaired driving, with special emphasis on youth; and
 - the applicable laws and the ability of law enforcement to detect cannabis use
- Invest in research to better link THC levels with impairment and crash risk to support the development of a *per se* limit
- Determine whether to establish a *per se* limit as part of a comprehensive approach to cannabis-impaired driving, acting on findings of the Drugs and Driving Committee, a committee of the Canadian Society of Forensic Science, a professional organization of scientists in the various forensic disciplines
- Re-examine *per se* limits should a reliable correlation between THC levels and impairment be established

- Support the development of an appropriate roadside drug screening device for detecting THC levels, and invest in these tools
- Invest in law enforcement capacity, including Drug Recognition Experts and Standardized Field Sobriety Test training and staffing
- Invest in baseline data collection and ongoing surveillance and evaluation in collaboration with provinces and territories

The Task Force further recommends that all governments across Canada consider the use of graduated sanctions ranging from administrative sanctions to criminal prosecution depending on the severity of the infraction. While it may take time for the necessary research and technology to develop, the Task Force encourages all governments to implement elements of a comprehensive approach as soon as feasible, including the possible use of administrative sanctions or graduated licensing with zero tolerance for new and young drivers.

Medical Access

Canada's medical cannabis regime was created and then shaped over time by the federal government's response to successive court rulings regarding reasonable access. Today, medical cannabis falls within the purview of the *Access to Cannabis for Medical Purposes Regulations* (ACMPR).

In formulating our recommendations, we considered various aspects of access, including affordability, strains, potency, quality and adequacy of supply. We deliberated on the fundamental question of whether Canada should have a single system or two parallel systems, including separate access for medical cannabis. We also considered the strengths and weaknesses of the country's current medical cannabis system and regulations.

We considered the views and experiences of patients and their advocacy organizations, the medical community, other jurisdictions and the public. While opinions of stakeholders may differ on some key questions, there is consensus on the need for more research aimed at understanding, validating and approving cannabis-based medicines.

In our view, the outcomes of such research will be necessary to determine the need for and features of a separate system for cannabis for medical purposes. However, as the new regulatory regime is established, it is important that the federal government continue to provide patients with reasonable access to cannabis for medical purposes, while contributing to the integrity of the overall cannabis regime and minimizing the potential for abuse and diversion.

To this end, the Task Force recommends that the federal government:

- Maintain a separate medical access framework to support patients
- Monitor and evaluate patients' reasonable access to cannabis for medical purposes through the implementation of the new system, with action as required to ensure that the market provides reasonable affordability and availability and that regulations provide authority for measures that may be needed to address access issues
- Review the role of designated persons under the ACMPR with the objective of eliminating this category of producer
- Apply the same tax system for medical and non-medical cannabis products
- Promote and support pre-clinical and clinical research on the use of cannabis and cannabinoids for medical purposes, with the aim of facilitating submissions of cannabis-based products for market authorization as drugs
- Support the development and dissemination of information and tools for the medical community and patients on the appropriate use of cannabis for medical purposes
- Evaluate the medical access framework in five years

Implementation

The successful implementation of a regulatory framework for cannabis will take time and require that governments meet a number of challenges with respect to capacity and infrastructure, oversight, co-ordination and communications.

Capacity: Canada's governments will need to move swiftly to increase or create capacity in many areas relating to the production and sale of cannabis. Success requires federal leadership, co-ordination and investment in research and surveillance, laboratory testing, licensing and regulatory

inspection, training for law enforcement and others, and the development of tools to increase capacity ahead of regulation.

Oversight: To be satisfied that the system is minimizing harms as intended, it will need close monitoring and rapid reporting of results in a number of areas, including regulatory compliance and population health.

Co-ordination: The federal, provincial, territorial, municipal and Indigenous governments will need to work together on information and data sharing and co-ordination of efforts to set up and monitor all of the components of the new system. The Task Force believes that Canada should prioritize engagement of Indigenous governments and representative organizations, as we heard from Indigenous leaders about their interest in their communities' participation in the cannabis market.

Communications: We heard from other jurisdictions about the importance of communicating early, consistently and often with the general public. Youth and parents will need the facts about cannabis and its effects. Actors in the new system - including employers, educators, law enforcement, industry, health-care practitioners and others - will require information tailored to their specific roles.

To this end, the Task Force recommends that the federal government:

- Take a leadership role to ensure that capacity is developed among all levels of government prior to the start of the regulatory regime
- Build capacity in key areas, including laboratory testing, licensing and inspection, and training
- Build upon existing and new organizations to develop and co-ordinate national research and surveillance activities
- Provide funding for research, surveillance and monitoring activities
- Establish a surveillance and monitoring system, including baseline data, for the new system
- Ensure timely evaluation and reporting of results
- Mandate a program evaluation every five years to determine whether the system is meeting its objectives
- Report on the progress of the system to Canadians
- Take a leadership role in the co-ordination of governments and other stakeholders to ensure the successful implementation of the new system
- Engage with Indigenous governments and representative organizations to explore opportunities for their participation in the cannabis market
- Provide Canadians with the information they need to understand the regulated system
- Provide Canadians with facts about cannabis and its effects
- Provide specific information and guidance to the different groups involved in the regulated cannabis market
- Engage with Indigenous communities and Elders to develop targeted and culturally appropriate communications
- Ensure that Canada shares its lessons and experience with the international community

These recommendations, taken together, present a new system of regulatory safeguards for legal access to cannabis that aim to better protect health and to enhance public safety. Their successful implementation requires the engagement and collaboration of a wide range of stakeholders. We believe that Canada is well-positioned to undertake the complex task of legalizing and regulating cannabis carefully and safely.

נספח ו' - ריכוז נתוני משרד הרווחה לגבי מטופלים של השירות להתמכרויות בטיפול להתמכרות לקנאביס, שטופלו במהלך 2019

אזור	שם מנהל/ת	סניף	שטח המטופלים (מספר)		לחסיבים		מצב משפחתי		מגורים	
			לא	כן	לא	לא ידוע	לא ידוע	נשוי	נפרד	רווק
נערים 12-17	652	652	224	428	8	554	92	1	651	13
נערות 12-17	182	182	62	120	14	145	23	1	181	5
צעירים 18-25	1328	1328	462	866	22	1119	187	44	1272	18
צעירות 18-25	297	297	74	223	36	221	40	7	281	3
גברים 26-40	1562	1562	544	1018	26	1453	83	177	881	29
נשים 26-40	260	260	86	174	38	204	18	59	162	7
גברים +41	742	742	269	473	11	683	4	274	179	9
נשים +41	130	130	35	95	12	112	3	70	36	5
יחדות איתור	2000									
סה"כ	7153	4284	869	1756	3397	165	4491	497	3643	93

אזור	דתי	חילוני	חרדי	לא ידוע	מסורתי	אחר	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	ארץ נחמה - המטופל		קשישים בודדים	
											לא ידוע	כן	לא ידוע	כן
נערים 12-17	67	370	23	22	100	1	2	1	1	1	528	24	2	2
נערות 12-17	13	127	9	1	27	9	1	1	1	1	159	14	1	1
צעירים 18-25	118	651	40	52	232	5	1	1	1	1	963	64	8	10
צעירות 18-25	14	210	7	16	47	1	1	1	1	1	237	29	1	1
גברים 26-40	101	779	29	56	227	4	4	4	4	4	839	214	10	8
נשים 26-40	7	177	1	17	41	17	1	1	1	1	174	42	1	1
גברים +41	36	342	19	42	130	42	19	42	19	42	424	76	9	18
נשים +41	6	95	1	5	19	5	1	1	1	1	101	19	1	1
סה"כ	362	2751	121	219	823	10	22	20	121	41	3425	482	36	28

אזור	דר רחוב	לא ידוע	לכד	מסורתי	אחר	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	אחר (לא סולל ארצות)	רשתות תמיכה - משפחה		רשתות תמיכה - חברים		רשתות תמיכה - קבוצות (N/A/AA) ואחרות	
											לא ידוע	יש	לא ידוע	יש	לא ידוע	יש
נערים 12-17	1	7	8	1	1	1	1	1	1	1	541	100	418	206	587	27
נערות 12-17	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1	152	27	136	39	146	13
צעירים 18-25	6	124	35	52	1018	66	63	63	63	63	1097	189	737	501	1068	150
צעירות 18-25	1	57	12	57	164	29	31	31	31	31	240	49	193	95	227	46
גברים 26-40	17	274	45	274	625	508	66	66	66	66	1266	236	762	682	1172	276
נשים 26-40	2	92	2	92	73	60	22	22	22	22	180	70	141	102	161	78
גברים +41	18	224	6	224	132	296	34	34	34	34	554	151	354	325	515	165
נשים +41	4	78	1	78	16	28	3	3	3	3	93	33	73	45	75	46
סה"כ	44	858	43	858	2741	989	318	318	318	318	4123	855	2814	1995	3951	801

אזור	חשבת ותעודות												סיים הכשרה מקצועית (קיב תעודה)			תעסוקה ופיקוס				
	12 שנים	בגרות חלקית	מסורתי	לא ידוע	עד 11 שנים	עד 8 שנים	תואר אקדמי	תעודת בורות	כן	לא	לא ידוע	לא שוב	לא שוב עד שנת הכשרה מקצועית או לפחות 3 חודשים	מבט במסורת	עובד במסורת	עובד במסורת	עובד במסורת			
נערים 12-17	82	38	7	362	140	23	6	633	13	15	58	1	28	32	38	480				
נערות 12-17	15	12	2	122	23	8	2	175	5	4	6		13	3	5	151				
צעירים 18-25	411	134	33	404	164	6	103	1159	66	64	365	38	50	456	203	152				
צעירות 18-25	84	43	6	81	19	2	62	264	11	87	10	16	91	54	31					
גברים 26-40	498	112	27	465	213	48	160	1157	90	50	404	11	48	788	260	1				
נשים 26-40	69	24	1	56	19	28	52	178	6	17	102	7	8	93	43	1				
גברים +41	147	25	14	230	28	38	46	518	55	23	260	3	19	302	135					
נשים +41	47	3	3	36	5	12	11	66	2	9	50	2	1	57	20					
סה"כ	1353	391	53	131	1756	805	133	4150	737	266	1332	70	183	1822	758	816				

אזור	דמי אבטלה	חברות	לא ידוע	שנים 11 עד 8	שנים 7 עד 4	שנים 3 עד 1	שנים 0 עד 3	שנים 0 עד 3	שנים 0 עד 3	שנים 0 עד 3	שנים 0 עד 3	שנים 0 עד 3	קבלת קצבה לפני קליטתה במסגרת סימול חף ביתית		קבלת קצבה		שירות צבאי במדינת ישראל	
													לא ידוע	כן	לא ידוע	כן	לא ידוע	כן
נערים 12-17	12	3	175	23	2	143	125	922	136	151	164	3	604	42	1	6	534	3
נערות 12-17	7	1	7	174	7	1	1	1	1	1	1	1	174	7	1	1	167	7
צעירים 18-25	5	3	134	59	12	59	12	59	12	59	12	59	12	59	12	59	12	59
צעירות 18-25	4	13	38	19	12	19	12	19	12	19	12	19	12	19	12	19	12	19
גברים 26-40	82	162	16	162	16	162	16	162	16	162	16	162	16	162	16	162	16	162
נשים 26-40	2	4	47	21	2	21	2	21	2	21	2	21	2	21	2	21	2	21
גברים +41	51	78	18	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57
נשים +41	6	29	415	0	129	30	672	380	3259	807	581	899	902	1648	277	780	66	780

אזור	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה	מאובחן בתחלואת כמולה		מאובחן בתחלואת כמולה		מאובחן בתחלואת כמולה	
													לא ידוע	כן	לא ידוע	כן	לא ידוע	כן
נערים 12-17	15	623	57	14	623	57	14	623	57	14	623	57	14	623	57	14	623	57
נערות 12-17	17	159	22	129	57	22	129	57	22	129	57	22	129	57	22	129	57	22
צעירים 18-25	159	1118	51	942	153	51	942	153	51	942	153	51	942	153	51	942	153	51
צעירות 18-25	56	228	67	160	67	160	67	160	67	160	67	160	67	160	67	160	67	160
גברים 26-40	273	1253	36	1077	146	36	1077	146	36	1077	146	36	1077	146	36	1077	146	36
נשים 26-40	82	162	16	98	62	16	98	62	16	98	62	16	98	62	16	98	62	16
גברים +41	132	586	24	473	94	24	473	94	24	473	94	24	473	94	24	473	94	24
נשים +41	51	78	18	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57	7	57
סה"כ	785	4205	163	3489	619	163	3489	619	163	3489	619	163	3489	619	163	3489	619	163

אֶרֶץ	חֹוֹה מְנִיעַ מִינִית			חֹוֹה מְנִיעַ מִינִית			חֹוֹה מְנִיעַ נִשְׁמִית/חֹוֹה			סוּבֵל מִנְּכֹוֹת מִינִית			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			בְּאִיזוֹ מִסְגֵּרָה הִיָּה מְסוּבֵל בְּעֶבֶר?		
	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ
מֵרִים 12-17	42	512	98	144	416	92	246	340	66	3	637	12	517	132	2	60	4	70
מֵרֹוֹת 12-17	79	67	36	73	77	32	103	56	23	2	178	2	151	31		25	4	19
צְעִירִים 18-25	140	948	240	371	765	192	608	554	166	45	1240	43	893	403	20	135	30	168
צְעִירֹוֹת 18-25	183	86	28	86	129	24	144	129	82	5	287	5	187	107	1	29	15	48
בָּרִים 26-40	134	1133	295	461	859	242	748	612	202	108	202	52	926	610	13	99	55	265
נָשִׁים 26-40	158	70	32	70	144	31	183	52	25	24	25	15	221	129	3	25	11	60
בָּרִים +41	74	524	144	290	336	116	373	256	113	118	590	34	330	396	10	41	15	189
נָשִׁים +41	88	29	13	80	37	13	96	21	96	20	13	4	106	75	1	13	5	37
סָה"כ	898	3369	886	1692	2719	742	2557	1973	623	325	4661	167	3186	1883	50	427	139	856

אֶרֶץ	רִישׁוֹן מְלִילָה			רִישׁוֹן מְלִילָה עֲשֵׂרֹוֹת עֵם			חִימָאֻת בָּזוּת			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה		
	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ
מֵרִים 12-17	362	31	244	15	2	626	24	311	340	241	410	82	570	258	394			
מֵרֹוֹת 12-17	139	10	137	18		89	93	27	89	77	105	17	165	70	112			
צְעִירִים 18-25	472	57	608	191	13	1224	91	608	507	658	658	441	887	365	963			
צְעִירֹוֹת 18-25	224	12	49	12	53	213	31	129	114	138	157	92	205	89	208			
בָּרִים 26-40	337	70	637	11	518	1459	92	903	210	932	617	855	707	312	1242	8		
נָשִׁים 26-40	154	20	65	19	53	169	38	139	86	148	112	92	168	63	197			
בָּרִים +41	177	38	259	6	268	692	44	420	242	424	332	435	307	126	614	2		
נָשִׁים +41	79	10	28	13	89	26	15	82	41	73	47	80	50	21	109			
סָה"כ	1946	248	1923	1036	182	4609	362	2685	1855	2701	2418	1788	3365	1304	3839	10		

אֶרֶץ	חֹוֹה מְנִיעַ מִינִית			חֹוֹה מְנִיעַ נִשְׁמִית/חֹוֹה			סוּבֵל מִנְּכֹוֹת מִינִית			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה		
	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ
מֵרִים 12-17	14	60	1	19	5	6	14	19	161	92	6	117	3	58	3	13	54	79
מֵרֹוֹת 12-17	9	19		6			1		58	3	13	54	79	32	38	289	14	46
צְעִירִים 18-25	43	46	26	174	26	14	174	26	14	174	26	14	174	26	14	174	26	14
צְעִירֹוֹת 18-25	13	12	13	57	12	57	12	57	12	57	12	57	12	57	12	57	12	57
בָּרִים 26-40	16	18	16	371	47	11	371	47	11	371	47	11	371	47	11	371	47	11
נָשִׁים 26-40	5	13	5	78	13	5	78	13	5	78	13	5	78	13	5	78	13	5
בָּרִים +41	14	11	282	25	11	282	25	11	282	25	11	282	25	11	282	25	11	282
נָשִׁים +41	3	6	59	1	59	1	59	1	59	1	59	1	59	1	59	1	59	1
סָה"כ	134	170	130	1046	51	295	591	88	608	170	172	60	1611	637	184	145	2814	272

אֶרֶץ	חֹוֹה מְנִיעַ מִינִית			חֹוֹה מְנִיעַ נִשְׁמִית/חֹוֹה			סוּבֵל מִנְּכֹוֹת מִינִית			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה		
	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ
נָשִׁים 12-17	385	46	221				37	2	3	4	23	198	15	3	5	66	64	68
מֵרֹוֹת 12-17	115	14	53				5	1	5	3	6	47	5			20	19	8
צְעִירִים 18-25	560	206	562				143	11	11	9	86	476	47	22	10	140	174	162
צְעִירֹוֹת 18-25	120	54	123				34	4	4	4	14	109	9	2	2	47	20	42
בָּרִים 26-40	692	249	621				152	20	20	7	74	547	47	16	6	210	136	201
נָשִׁים 26-40	132	29	99				6	19	19	2	26	73	13	1	1	29	23	21
בָּרִים +41	340	97	305				12	8	54	6	51	254	33	13	3	90	77	87
נָשִׁים +41	75	8	47				1	5	1	8	39	5	1	2	1	15	9	15
יְחִידוֹת אִתּוֹר																		
סָה"כ	2419	703	2031	9	113	449	48	44	32	288	1743	174	16	70	28	617	522	604

אֶרֶץ	חֹוֹה מְנִיעַ מִינִית			חֹוֹה מְנִיעַ נִשְׁמִית/חֹוֹה			סוּבֵל מִנְּכֹוֹת מִינִית			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה			הַאֵם שֶׁיִּהְיֶה בְּמִנְּכֹוֹת הַמִּינִית בְּחֹוֹה		
	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ	כָּן	לֹא	לֹא יָדוּעַ
נָשִׁים 12-17	134	4	2	17	22	15	3											
מֵרֹוֹת 12-17	37			2		6												
צְעִירִים 18-25	254	23	13	59	66	37	19	1										
צְעִירֹוֹת 18-25	64	1	1	12	12	15	2											
בָּרִים 26-40	219	37	27	94	90	44	30	4										
נָשִׁים 26-40	28	1	1	18	16	1	6											
בָּרִים +41	110	7	8	53	44	14	11											
נָשִׁים +41	21			11	5	1												
סָה"כ	867	72	52	266	257	138	66	3	5	9								

נספח ז' - עמדת הסנגוריה הצבאית

- בלמ"ס -

הסנגוריה	הצבאית	הראשית
טלפון:		03-5691730
פקס:		03-5692193
חקיקה	-	02917-01-1440
לי	באב	תש"פ
20	באוגוסט	2020



עמדת הסנגוריה הצבאית

לצוות הבין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס

"המדים אינם חוצצים בין החייל לבין זכויות האדם החוקתיות."

זכויות האדם הן גם זכויות החייל כאדם¹

פתח דבר

1. בחודש יולי 2020, החלה עבודתו של צוות בין-משרדי לבחינת המדיניות בנוגע להפללה וצריכה של קנאביס. הצוות, אשר הוקם בעקבות החלטת ועדת שרים לחקיקה מיום 21.06.20 בעניין של הצעת חוק לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ועונשים בסם קנבוס), התשי"ף - 2020 של חברת הכנסת שרון השכל והצעת חוק הסדרת שוק הקנאביס לצריכה פרטית, התשי"ף - 2020 של חבר הכנסת רם שפע, פנה לציבור בבקשה לקבלת עמדות בכל הנוגע לסוגיות העולות מן הנושא.
2. להלן תובא עמדת הסנגוריה הצבאית בעניין תיקון החוק בנושא השימוש בקנאביס, ביחס להשפעת התיקון על הבסיס החוקי לאכיפת נושא זה במערכת הפלילית הצבאית. עמדה זו אינה דנה בשאלה האם על המחוקק לשנות את המצב החוקי ביחס לשימוש בקנאביס. אלא, העמדה עוסקת בהשלכת תיקון החוק המתגבש על זכויות חיילי צה"ל, כאזרחי מדינת ישראל המשרתים בצה"ל למען ביטחון המדינה ואזרחיה.
3. עמדתנו, יוצאת מנקודת הנחה כי ברוח הצעות החוק האמורות, אשר אושרו בכנסת בקריאה טרומית בתאריך 24.6.20, התיקון לחוק יקבע כי שימוש עצמי בקנאביס והחזקתו לשימוש עצמי על ידי בגירים, לא יהיו עוד עבירות פליליות ופריט רישום במרשם הפלילי.
4. כפי שיורחב בהמשך, במערכת הצבאית קיימת אכיפה פלילית רחבה בכל הנוגע לעבירות של שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית. מקורה של האכיפה באיסור החוקי הכללי במדינת ישראל וחיילים המבצעים עבירות שימוש והחזקה בקנאביס מועמדים לדין מכוח פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש] התשל"ג-1973 (להלן: "**הפקס"ס**"). משכך, לעמדת הסנגוריה הצבאית, ככל שהמצב החוקי במדינת ישראל ישתנה באופן בו השימוש בקנאביס יותר לאזרחי המדינה, **יקום הכרח חוקתי כי השינוי ישליך על הבסיס החוקי לאכיפת נושא השימוש בקנאביס במסגרת הצבאית**. שכן, אמירת המחוקק, המייצגת את הלך הרוח בחברה הישראלית, לפיה השימוש בחומר זה לא צריך להוות עבירה פלילית, רלוונטית **לכל אזרח במדינה** – ובתוך כך גם לחיילי צה"ל.
5. ויודגש, איננו מציעים להתיר שימוש והחזקה בסמים מסוכנים על ידי חיילים או את הפסקת האכיפה במערכת הצבאית. אף איננו טוענים כי בהכרח אין מקום להעמדה לדין של משרתים בצבא אשר השתמשו בקנאביס בנסיבות מסוימות בפני הערכאה הפלילית של בית הדין הצבאי, גם לאחר תיקון החוק. אלא, טענתנו היא שאף אם יש מקום כי הצבא ימשיך לקיים מדיניות אכיפה ייחודית בנושא זה, **אין כל הצדקה כי הדבר ימשיך להוות עבירה פלילית** לפי הפקס"ס ותוך תיוגם של חיילי צה"ל כעבריינים גם לאחר שירותם הצבאי. זאת, בשעה שהחברה הישראלית אינה סבורה כי מדובר במעשה עברייני המחייב העמדה לדין ותיוג פלילי כלל.

¹ הנשיא ברק, בש"פ 3513/95 שרנאי נ' התובע הצבאי, סעיף 3 (פורסם בגנז).

- בלמ"ס -

6. במסגרת מסמך זה איננו מבקשים מהוועדה לקבוע מסמרות ביחס למדיניות האכיפה הנכונה שרשויות הצבא צריכות לבחור לאחר שינוי החוק. אלא, נציג את מצב הדברים לראייתנו על מנת שיהווה בסיס לשיח בעניין, ונטען כי ככל ששימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית תותר על פי חוק, יש לקבוע כי חייל לא יהיה חשוף להעמדה לדין בעבירה פלילית מכוח הפקסיים מקום בו אורח לא יהיה חשוף לכך. זאת, **תוך שנותרות לצבא דרכים רבות להיאבק בתופעת השימוש בקנאביס בידי המשרתים בו**. כך, בין היתר, קיימים לצבא גם כלי אכיפה פליליים באמצעות שימוש בעבירות בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955 (להלן: "החש"ף"), שאין נושאות רישום פלילי, אשר **כבר היום** נעשה בהן שימוש לטיפול בעבירות מסוימות מעולם הסמים, כפי שיודגם בהמשך.

7. להלן נפרט את עמדתנו. ראשית, נסקור את המצב הקיים באכיפת איסור השימוש בקנאביס במערכת הפלילית הצבאית, את הפער המשמעותי בין אכיפה זו לבין המצב במערכת הפלילית האזרחית כבר כיום ואת ההשפעה הקשה שיש למצב הקיים על חיילי צה"ל. לאחר מכן, נתייחס לשאלת הצדקת המשך האכיפה במערכת הצבאית לפי הפקסיים ונטען מדוע עמדה לפיה יש לתקן את החוק באופן שיסמך את המצב הקיים אך כלפי כוחות הביטחון אינה חוקתית. זאת, תוך הצגת הכלים הנוספים שקיימים לצבא לטיפול בסוגיית השימוש בקנאביס והתייחסות לטיעוני הנגד שלכאורה מבססים את המצב הקיים. לאחר מכן נציג במשפט משווה את יחסן של קנדה (בה השימוש בקנאביס חוקי) וארה"ב (בה השימוש בקנאביס אסור ברמה הפדרלית אך מותר בחלק מהמדינות) לסוגיית השימוש בקנאביס ע"י המשרתים בצבא ונראה כי ניתן להתמודד עם סוגיה זו בכלים מגוונים חלקי הרשעה פלילית.

8. על רקע כל המפורט לעיל, נטען כי ככל שהשימוש בקנאביס יותר לאזרחי מדינת ישראל, נכון כי האכיפה הצבאית תיעשה לפי **חוק השיפוט הצבאי**, תוך שימוש בסעיפים שלא יכתימו את משרתי צה"ל ברישום פלילי. זאת, חלקי המשך העמדה לדין של חיילי צה"ל **בלבד** לפי סעיפים של חקיקה פלילית כללית, שאינם רלוונטיים עוד לאף קבוצה אחרת במדינת ישראל, באופן מפלה וחסר הצדקה.

אכיפת איסור השימוש בקנאביס במערכת הפלילית הצבאית והפער למול יתר אזרחי המדינה

9. על מנת לערוך דיון מהותי בסוגיה העומדת לפתחנו, יש לצלול לעומקה של מדיניות האכיפה הצבאית ביחס לעבירות שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית – עולם שאינו מוכר לרבים מחוץ למעגל העוסקים במלאכה. לעמדתנו, רק מתוך הכרה מלאה של המדיניות המחמירה ושל השלכותיה על חיילי צה"ל שכשלו בשימוש בקנאביס, ניתן לקיים דיון מושכל בנושא זה ולהבין את משמעותה של חקיקה שתמשיך את הפלתם של חיילי צה"ל לפי הפקסיים גם לאחר תיקון החוק ביחס ליתר אזרחי ישראל.

10. להלן נציג את המצב הקיים במערכת הפלילית הצבאית ואת הפער המשמעותי למול המערכת הפלילית האזרחית. הדברים מבוססים על פסיקת הערכאות המשפטיות, מסמכים שונים שיצוינו והניסיון שהצטבר בסגוריה הצבאית בעשורים האחרונים, מתוך ייצוגם של אלפי חיילים בתיקי שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית לאורך השנים, ע"י סגורים צבאיים – כולם קצינים בצה"ל ומשפטים.

הגשת כתבי אישום בגין שימוש בקנאביס בעת הנוכחית – תופעה צבאית ייחודית

11. בעשורים האחרונים חלו תמורות משמעותיות באכיפה הפלילית של איסור השימוש בקנאביס במדינת ישראל. ראשית, נציין את הנחיות היועמ"ש לממשלה לפיה מקרה ראשון של תפיסת סם לשימוש עצמי אצל אדם נעדר תיקים פליליים, יוביל לסגירת התיק מחוסר עניין לציבור תוך אזירתו (להלן: "הנחיית היועמ"ש לממשלה").² מדיניות האכיפה של משטרת ישראל בהתאם להנחיה זו הובילה לאורך השנים לירידה עקבית במספר כתבי האישום שהוגשו בגין שימוש עצמי בקנאביס, עד שבשנת 2016 הוגשו רק **8** כתבי אישום בגין שימוש עצמי בקנאביס כלפי אזרחי מדינת ישראל במערכת הפלילית הכללית.³

12. מגמה זו של הפסקת הטיפול בשימוש בקנאביס בכלים פליליים זכתה כבר לאימוץ מסוים של המחוקק, עת נכנס לתוקף חוק הסמים המסוכנים (עבירות קנס מיוחדת – הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן: "הוראת השעה"). כך, קבע המחוקק כי אורח (להבדיל מחייל) שנתפס לראשונה בעבירה של שימוש או

² הנחיות היוע"מ המשפטי לממשלה, "מדיניות התביעה – סמים: אחזקה ושימוש לצריכה עצמית", הנחיה מס' 4.1105 מיום 14.9.03, שהחליפה את הנחיה מס' 51.056 מיום 1.12.85.

³ ראו דו"ח מסכם של הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס מסגם המשרד לביטחון פנים, יולאר 2017, עמ' 12.

החוקה בקנאבים לצריכה עצמית, ייענש בקנס מנהלי בסך 1,000 ₪, כאשר גם אם ייתפס בשנית בתוך 5 שנים, ייענש בקנס מנהלי בסך 2,000 ₪. לנתפס בפעם השלישית יפתח תיק פלילי אך יוצע לו הסדר מותנה. רק חסר המזל שייתפס בפעם הרביעית, צפוי להרשעה לפי הפקסיים ולרישום פלילי.

13. בניגוד מוחלט למערכת האזרחית, מספר התיקים הפליליים בעבירות של שימוש והחזקה בקנאבים לפי הפקסיים במערכת הפלילית הצבאית, עומד על מאות רבות של כתבי אישום בכל שנה לאורך העשורים האחרונים, ואף נמצא במגמת עלייה. כך למשל, בשנת 2016, כאשר ביחס לכלל אזרחי ישראל הוגשו 8 כתבי אישום בגין עבירות של החזקת קנאבים לשימוש עצמי, בבתי הדין הצבאיים הוגשו 782 (ז) כתבי אישום בגין עבירות סמים מסוג עוון,⁴ רובם בגין שימוש בקנאבים והחזקתו לצריכה עצמית.⁵

14. אמנם, בתחילת שנת 2017 חל שינוי משמעותי במדיניות הפרקליטות הצבאית⁶ שהוביל לירידה במספר כתבי האישום עד למספר של 418 כתבי אישום בגין עבירות סמים מסוג עוון בשנת 2018. אך, בשנת 2019 חלה עלייה משמעותית של 33% במספר כתבי האישום בגין עבירות אלה, למספר של 555 כתבי אישום בגין עבירות סמים כאמור. זאת, כאשר כלל כתבי האישום שהוגשו בבתי הדין הצבאיים בעקבות חקירות מצ"ח בשנת 2019 עמד על 893. כלומר, גם לאחר שינוי המדיניות שלעיל וניסיון להתמקד בעבירות חמורות, כ-62% מכתבי האישום במערכת הפלילית הצבאית בעקבות חקירות פליליות⁷ עדיין עוסקים בעבירות עוון מעולם הסמים – רובן המוחלט שימוש בקנאבים והחזקתו לצריכה עצמית.⁸

15. נטונים אלה מלמדים, כי בעוד יש אלו הסבורים כי למעשה אין כיום במדינת ישראל אכיפה פלילית של האיסור על השימוש בקנאבים – הדבר אינו נכון ביחס לאלפי חיילים במערכת הפלילית הצבאית, אשר מורשעים, נכלאים ונשואים רישום פלילי בגין שימוש בקנאבים והחזקתו לצריכה עצמית.

16. משמעות המדיניות המחמירה של מערכת האכיפה הפלילית הצבאית ביחס לשימוש בקנאבים אינה מסתכמת בהגשת כתב אישום לבית הדין הצבאי. אלא, באופן שאינו מוכר לרבים מחוץ למערכת האכיפה הצבאית, מדובר באכיפה פלילית לכל דבר ועניין ואף מחמירה ביחס לעבירות פליליות הנאכפות כלפי כלל אזרחי המדינה במובנים רבים. אכיפה זו מותירה חותם קשה על החיילים, כפי שיפורט להלן.

השלכות חקירת מצ"ח

17. ראשית, האכיפה המחמירה של עבירות השימוש בקנאבים והחזקתו לצריכה עצמית מתבטאת בחקירות המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח). בניגוד למשטרת ישראל וכפי שעולה ממספר כתבי האישום ביחס ליתר העבירות, עיקר משאביה של מצ"ח מופנים לחקירת עבירות השימוש בקנאבים, בדגש על השימוש בתוך בסיסי צה"ל – אך לא רק. בתוך כך מצ"ח מפעילה מערך מודיעין מקיף במטרה לאתר את משתמשי הקנאבים, וחוקרת גם במקרים רבים בהם לא נתפס סם מסוכן – גם בניגוד למשטרת ישראל, שככלל אינה חוקרת מקרי שימוש בסם שלא נתפס. על אף ניסיונות למיקוד האכיפה בשימושים בקנאבים בנסיבות צבאיות (בתוך הבסיס או בזמן תפקיד), חיילים עדיין נחקרים באופן תדיר בחשד לשימוש בקנאבים בנסיבות אזרחיות (מחוץ לבסיס ושלא בתפקיד).

18. חקירות מצ"ח מתאפיינות במשך זמן ארוך במיוחד, אף בהשוואה לחקירות של משטרת ישראל, על אף שברובן מדובר בחשד לעבירות עוון קלות יחסית. לרוב, חיילים מובאים לחקירה בשעות הבוקר או הצהריים, ונחקרים עד לשעות הערב בחקירות שבאופן שגרתי נמשכות 8, 9, ו-10 שעות, ולעיתים אף למעלה מכך. החקירה מתבצעת כחקירה פלילית לכל דבר ועניין, כאשר חוקרי מצ"ח משתמשים בתרגילי חקירה ומפעילים לחץ פסיכולוגי כבד על הנחקרים, על מנת שידו בעבירות שימוש בקנאבים. במקרים רבים הנחקרים, שככלל הם בני 18-20, נשברים ומודים בעבירות שימוש בקנאבים מתוך מחשבה כי הדבר יטיב עמם, רק כדי לגלות בדיעבד כי כל שימוש בו הודו יחמיר את עונשם.

⁴ כלומר, עבירות שימוש והחזקה לצריכה עצמית בסם או סירוב להיבדק לשם גילוי שימוש בסם מסוכן לפי החש"פ, ולא עבירות פשע מסוג סחר, תיווך, החזקה שלא לצריכה עצמית ועוד.

⁵ הנתונים מציגים 54 לדו"ח הפעילות של הפרקליטות הצבאית לשנת העבודה 2019, מפורסם במרשתי בכתובת: <https://www.idf.il/media/67016/2019-הפעילות-הצבאית-שנת-העבודה>

⁶ עיקרי שינוי זה הוא בכך שחייל חובה העובר לראשונה עבירה בודדת של סירוב להיבדק לשם גילוי שימוש בסם מסוכן לפי החש"פ, יועמד ככלל לדין משמעתי ולא לדין פלילי, וחיילים אשר נתפסו בפעם הראשונה בגין עבירה שימוש והחזקה בקנאבים בנסיבות אזרחיות ונמצאו ראיות ל-4 שימושים לכל היותר (או 5 במקרים ייחודיים), יכלו להיקשר בהסדר מותנה.

⁷ נתון זה אינו כולל כתבי אישום בגין עבירות תעבורה ובגין עבירות היעדר מן השירות הצבאי, שאינה נחקרת ע"י מצ"ח.

⁸ ראו הי"ש 5, עמ' 53. יצוין כי בניגוד לנתון ביחס לשנת 2016, מספר כתבי האישום בשנת 2019 כולל כמות נמוכה ביותר של עבירות סירוב להיבדק. יצוין כי גם עבירות שימוש עצמי בסמים שאינם קנאבים, מועטות יחסית בנוף מערכת בתי הדין הצבאיים.

19. בנוסף, החוקרים מפעילים סמכויות פליליות הפוגעות בפרטיות החיילים על מנת למצוא ראיות לשימוש בקטאביס. כך, בין היתר, **כמעט בכל חקירה העוסקת בשימוש עצמי בקטאביס, מבקשים חוקרי מצי"ח לחפש בטלפון הנייד של הנחקר, בין אם באמצעות הסכמתו ובין אם באמצעות צו שיפוטי.**² בעקבות חיפושים אלה, נפתחות תדיר חקירות נגד חיילים נוספים ששמום עלה מתכתובות סלולאריות בנוגע לשימוש בקטאביס. כאשר עולה שמום של מעורבים נוספים, בין אם דרך חיפוש בטלפון הנייד ובין אם בדרכים אחרות, חוקרי מצי"ח מנסים להניע את החיילים למסור מידע מפליל על חבריהם, בני זוגם ואף קרובי משפחתם המשרתים בצבא, בגין שימושם בקטאביס. כמו כן, במקרים רבים, מערך חיפוש בביתם של החיילים (שילרוב גרים בבית הוריהם), תוך קבלת צווים שיפוטיים, על מנת למצוא ראיות לשימוש בקטאביס בנסיבות אחרות.

20. בנוסף לשימוש בכלי חקירה פליליים פוגעניים, המערכת הצבאית עושה שימוש גם בכלים פיקודיים תוך פגיעה בזכויותיהם של חיילי צה"ל וטשטוש הגבול שבין הפיקודי לפלילי. כך, מפקדים מחויבים לזמן לבסיסים את המשטרה הצבאית לערוך חיפוש שפעמים רבות כולל חיפוש בכלים האישיים של החיילים, **ללא חשד סביר לקיומה של עבירה.** לעיתים תכופות, חיפושים חסרי סמכות אלה מביאים לפתיחה בחקירה פלילית כלפי חיילים שבכליהם נמצאו מוצגים חשודים, ובסופו של דבר עשויים למצוא עצמם מועמדים לדן פלילי. לאחרונה פנתה הסגוריה הצבאית לפצ"ר על מנת שיבחן הפסקת נוהל פסול זה.

21. במהלך החקירה, חוקרי מצי"ח אינם מתמקדים באירוע ספציפי של שימוש בקטאביס ונושא החזקת החומר אינו נמצא במוקד החקירה לרוב. אלא, **החוקרים מנסים לקבל הודאה במספר רב ככל הניתן של אירועי שימוש בסם במהלך השירות הצבאי,** בין אם בנסיבות צבאיות ובין אם בנסיבות אזרחיות. בחלק רב מהחקירות, חלק הודאה באירועים ייחודיים של שימוש בסם הנתמכים בראיות חפציות, החיילים הנחקרים, בעידוד ובלחץ החוקרים, מודים ומועמדים לדן על הערכתם את תדירות השימוש בקטאביס על ידם לאורך שירותם, גם אם אינם זוכרים כל שימוש וגם אם לא נמצא בכליהם סם מסוכן.

22. בהמשך לכך, בעוד שבמערכת הפלילית האזרחית אין מתעכבים על מקרי שימוש בסם בעבר כאשר אזרח נחקר בגין שימוש עצמי בקטאביס, במערכת הפלילית הצבאית, **מספר השימושים בקטאביס ונסיבות השימוש – אזרחי או צבאי – הם המשפיעים העיקריים על תוצאת ההליך הפלילי:** על האפשרות לערוך הסדר מותנה חלק העמדה לדן, על שאלת המעצר, על הענישה ועל הרישום הפלילי.

23. להמחשת הבעייתיות שבהתמקדות מצי"ח במספר השימושים בקטאביס והשפעת תדירות ההודאה על תוצאות ההליך, טלו כדוגמה מדיניות חקירה לפיה נהג שייתפס נוהג במהירות העולה על המותר בחוק יילקח לחקירה בת 8 שעות בה יתבקש להעריך כמה פעמים עשה כן בעבר – ויועמד לדן על המספר שמסר. מדיניות כזו מתקיימת בתחום עבירות השימוש בקטאביס והחזקתו לצריכה עצמית, באופן יומי.

ההליך הפלילי בעבירות שימוש בקטאביס והחזקתו לצריכה עצמית

24. שינוי המדיניות של הפרקליטות הצבאית בתחילת שנת 2017 שצוין לעיל, נועד למקד את האכיפה במקרים החמורים יותר של עבירות השימוש בסם, תוך הוספת כלי אכיפה מידתי המאפשר הלימה טובה יותר בין חומרת העבירה לבין התגובה החברתית.³ השינוי אכן מבורך, אך הבחירה להמשיך ולהסתמך על מבחן מספר השימושים בו הודה (או הופלל) חייל, תוך מניעת האפשרות להיקשר בהסדר מותנה כאשר מדובר בשימוש בנסיבות צבאיות או בעניינו של משרת קבע או קצין בשירות חובה, הביאה לכך שההסדר המותנה רלוונטי אך בחלק קטן ממקרי השימוש בקטאביס במערכת הצבאית.⁴ זאת, בעוד

² נושא החיפוש בטלפון נייד במסגרת חקירות מצי"ח הניע לפתחו של ביהמ"ש העליון במסגרת רצ"פ 9446/16 התצ"ר נ' ברק סיגואי, שנסיק באפשרות לחפש בטלפון נייד של נחקר בעבירות סמים על בסיס הסכמתו. כעולה מבקשת רשות הערעור של התביעה הצבאית, בשנת 2015 נערכו על ידי מצי"ח 2,207 חיפושים במעבדה (בניגוד לחיפושים ידניים בנוכחות הנחקר) במכשירי טלפון ניידים של נחקרים. זאת, כאשר לפי דו"ח הפנימיות של הפרקליטות הצבאיות לשנת 2015, באותה שנה הועברו לפרקליטות הצבאיות 2,733 תיקי חקירה של מצי"ח בסך הכל והוגשו 1,047 כתבי אישום. מתוך כלל כתבי האישום, 738 נסיקו בעבירות סמים שאינן סחר. כלומר, כמות החיפושים במעבדה במכשירי טלפון ניידים הניעה לשיעור של למעלה מ-80% מסך תיקי החקירה שהגיעו לטיפול הפרקליטות הצבאיות. אם לא די בכך, הרי שמספר החיפושים בטלפונים ניידים במעבדה היה למעלה מכפל מספר כתבי האישום שהוגשו. יצוין כי בשנים האחרונות חלה ירידה בחיפושים שמנכרים על בסיס צו שיפוטי, תוך שחוקרים מעדיפים חלק זאת לחלוף על נחקרים להסכים לחיפוש ידני במכשיר הטלפון הנייד, ללא קבלת צו שיפוטי.

³ ראו את הנחיות התובע הצבאי הראשי מס' 3.07 "הסדרים מותנים והסדרי הקפאה", סעיף 6, מפורסמת במרשתת בכתובת: www.idf.il/media/42938/307.pdf הנחיה-מס-307/42938.

⁴ בשנת 2019, בה כאמור הוגשו 555 כתבי אישום בעבירות סמים מסוג עוון, נחתמו 176 הסדרים מותנים (ראו הי"ש 5, עמ' 6). מדובר בתוך שקשה להשוותו למספר כתבי האישום, מכיוון שבחלק מכתבי האישום שהוגשו נחתם הסדר מותנה (המכונה "הסדר

שבמסגרת הפלילית האזרחית, הוראת השעה והנחיות היועמ"ש לממשלה שקדמה לה, אינן מתייחסות למספר השימושים, אלא למספר הפעמים שאדם נתפס מבצע עבירה ופוגש במערכת אכיפת החוק.²⁵

25. לפי מדיניות הפרקליטות הצבאית, חייל בשירות חובה, מעד עבר פלילי או משמעותי רלוונטי, שנתפס בפעם הראשונה והודה כי השתמש במהלך שירותו בקנאביס בלא יותר מארבע הזדמנויות שונות בנסיבות אזרחיות, יוכל להיקשר בהסדר מותנה במהלכו יתבקש ליתן דגימות שתן נקיות במשך שנה ולהמשיך בשירות תקין. לעומתו, חייל שהודה ב-6 שימושים בקנאביס בנסיבות אזרחיות, ככלל לא יוכל להיקשר בהסדר מותנה וצפוי להרשעה בפלילים לפי הפקס"ם ולעונש מאסר בפועל. בהקשר זה יצוין כי למשך השירות ומועדי השימושים אין כל מתייחסות מבחינת המדיניות. כך, אף אם החייל שהודה ב-6 שימושים עשה כן במשך שנתיים ומחצה ועומד בפני סיום שירותו, הוא אינו עומד בגדרי המדיניות המאפשרת קבלת הסדר מותנה. לעומתו, הטיוחן שהספיק להשתמש ב-4 הזדמנויות בחודש הראשון לשירותו, יהיה זכאי להסדר מותנה.

26. ביחס לשימוש בקנאביס בנסיבות צבאיות, אין אפשרות להיקשר בהסדר מותנה, ללא יוצא מן הכלל. אף אם מדובר בהזדמנות יחידה, בשימוש מחוץ לשעות הפעילות ובחייל שעומד בפני סיום שירות מלא ותורם, הוא צפוי להרשעה בפלילים לפי הפקס"ם ולעונש מאסר בפועל.

27. בסיום החקירה, אם החייל הודה בשימוש בקנאביס בנסיבות צבאיות או בשימוש בנסיבות אזרחיות ביותר מ-2-3 הזדמנויות, הוא ייעצר ויובל באזיקים לדיון מעצר בבית הדין. כך, הסגורים הצבאיים פוגשים מדי יום חיילים נורמטיביים ואיכותיים, אשר לעיתים חטאם מסתכם בכך שעישנו קנאביס בביתם במספר הזדמנויות, אשר מוצאים עצמם לפתע במעמד של עבריינים. לא אחת, חיילים אלה ובני משפחותיהם מבינים את גודל הצרה אליה נקלעו עקב שימוש בקנאביס ואת ההשלכות הצפויות של התיק על המשך שירותם הצבאי וחיייהם האזרחיים רק בעת מפגש עם הסגור, אשר פורש בפניהם את הענישה הצפויה להם ואת המשמעות העתידית של התיק הפלילי על המשך שירותם הצבאי וחיייהם לאחר השירות.

28. מבחינת הלכות המעצר, פסיקת בתי הדין הצבאיים ברורה, עקבית ושמרנית – חייל שהשתמש בקנאביס בלמעלה מ-8 הזדמנויות בנסיבות אזרחיות,²⁹ או ביותר משימוש אחד בנסיבות צבאיות³⁰ (ניהיו אשר יהיו), ייעצר במעצר סגור עד תום ההליכים. זאת, ללא תסקיר מעצר (שאינו קיים עבור חיילים בשירות). בשים לב כי אין אפשרות חוקית למעצר בית או לאיזוק אלקטרוני במערכת הפלילית הצבאית, חלופת המעצר האפשרית היחידה היא מעצר פתוח בבסיס בפקודת מפקדים. אך, חלופה זו ניתנת רק במקרים שאינם חורגים מהרף שנקבע ואין בהם נסיבות מחמירות כגון שימוש ע"י לוחם, שימוש בצוותא עם חיילים נוספים או קניית הסם והכנתו לשימוש.

29. ויודגש, כי נדיר ביותר למצוא יוצאים מהכללים שפורטו לעיל. במערכת הפלילית האזרחית, אף כאשר מדובר בעבירות מין חמורות או אלימות קשה, יערך לרוב תסקיר מעצר ויבחן חלופות מעצר. ככל שמדובר באדם שאין לו עבר פלילי, ניתן תסקיר חיובי בעניינו ונמצאה חלופה מספקת, תישקל אפשרות שחרורו. במערכת הפלילית הצבאית, אף אם מדובר בחייל מצטיין שאין לחובתו ולו דו"ח חניה – באם קיימות ראיות לכאורה לביצוע שימוש בקנאביס והוא עובר את רף השימושים שנקבע ע"י בית הדין הצבאי לערעורים – אין אפשרות ממשית כי ישוחרר ממעצר טרם משפטו וחלופת מעצר כלל לא תיבחן.

²⁵ הקפאה"י, וחלק מההסדרים המותנים נוסקים בעבירות עלון שלא מעולם הסמים. להצעתו, ההסדרים המותנים רלוונטיים לכ- 20% מתיקי השימוש בקנאביס והחוקות לצורכי נציגות.

²⁶ ראו בהקשר זה את פסק דינו של בית המשפט המחוזי בנצרת בג"פ 11770-11-17 יאצב הלוי נ' מדינת ישראל (פורסם בנב), בה נדחתה טענת המדינה כי ההעמדה לדיון מוצדקת מכיוון שהנאשם הודה בשימוש קבוע בקנאביס. ביהמ"ש קבע כי יש לפרש את הנחיות היועמ"ש לממשלה כך שהיא מתייחסת למי שנתפס לראשונה, ללא תלות בהיקף השימוש בסם טרם אותה תפוסה.

²⁷ ראו את נ"מ 58/17 רב"ט י'ממנקו נ' התצ"ר (פורסם בנב), שלאחר 20 שנה ומקבוצת מדיניות ההסדרים המותנים שתוארה לעיל ונכנסה לתוקף בתחילת שנת 2017, העלה את רף המעצר הסגור מ-4 שימושים בקנאביס בנסיבות אזרחיות (נ"מ 25/98 טור' בן חמו נ' התצ"ר (פורסם בנב)), ל-8 שימושים. לצופה מן הצד הדבר נשוי להראות כהקלה אוטורית, אך זוהי למעשה ההקלה המשמעותית היחידה בעילות המעצר הצבאיות בגין שימוש בקנאביס בשני העשורים האחרונים. יצוין כי על אף ההחלטה, לעיתים חיילים מוצעים במעצר סגור אף כאשר מדובר בשימוש בקנאביס בנסיבות אזרחיות בכמות פחותה מ-8 הזדמנויות. כך ארץ ליפמןנקו עצמו על אף ההלכה שנקבעה בעניינו, וכך היה בענין 5/19 רב"ט מ' מ' נ' התצ"ר (פורסם בנב), שם בית הדין הצבאי עזר במעצר סגור חייל בודד שנילה לארץ כדי לשרת כלוחם, ללא כל עבר פלילי ומשמעותי, והודה ב-5 שימושים בקנאביס בנסיבות אזרחיות. אותה חייל מנצח מכיוון שהשימושים התפרסו על פני 11 חודשים והסתיימו במעצרו, כאשר החייל הפגין בקיאות במלם הסמים בכך שקנה את הסם ב"מיטב כספו" והכינו לשימוש בנצמו (נ).

²⁸ ראו את נ"מ 11/98 רב"ט מילשטיין נ' התצ"ר, שגדיין מהווה את ההלכה הנהגת ביחס לשימוש בקנאביס בנסיבות צבאיות.

30. מבחינת המשפט עצמו, **מדובר במשפט פלילי לכל דבר**. למעשה, מרבית הדיונים המהותיים בבתי הדין הצבאיים עוסקים בתיקי שימוש בקטאביס והחזקתו לצריכה עצמית, כאשר תיקים אלה, אף בנסיבות המקלות ביותר, עשויים להתנהל במשך חודשים ארוכים. החיילים מוצגים ע"י עו"ד, ואף שהם זכאים ליוצג בחינם של הסגוריה הצבאית, חלקם מוצגים סכומי כסף משמעותיים על יוצג פרטי. מנגד, משלם המיסים משלם סכומי כסף משמעותיים לטובת ניהול מערכת משפט פלילית אשר מנהלת דיונים ארוכים וכבדי משקל בשאלת מספר ה"גיוניסטים" שעושה חייל במהלך חופשה בביתו. בתוך כך, בכל תיק בו נמצא מוצג החשוד כסם או כלי, או ניתנה דגימת שתן, המוצגים מועברים לניתוח מדעי במעבדה לתרעולה בתל השומר, תוך השקעת משאבים רבים בביצוע אלפי בדיקות מדי שנה.

31. מבחינת הענישה בסיום ההליך הפלילי, פסיקתו העקבית של בית הדין הצבאי לערעורים והנחיות התביעה הצבאית הראשית מלמדים כי **ברירת המחדל היא מאסר** בכליאה ממשית בגין כל מקרה של חייל בשירות המורשע בשימוש בקטאביס ובאחזקתו לצריכה עצמית.⁴⁵ למעשה, כמעט שלא ניתן למצוא מקרים בהם חיילים בשירות סדיר (בניגוד למי שהשתחררו משירות, שהתיק הפלילי אמנם מלווה אותם אך לא צפויים למאסר ממש) שהורשעו בעבירה זו ולא נדונו למאסר ממש – גם כאשר עסקין בשימוש חד פעמי בקטאביס של חייל שזו העבירה הראשונה שביצע.⁴⁶ כאמור, מספר השימושים בו הודה הנאשם משמעותי גם בשלב זה, כאשר עונש המאסר עולה ככל שמדובר בשימושים רבים יותר. לעניין זה חשיבות רבה אף יותר שתפורט בהמשך, שכן משך המאסר משפיע על שאלת הרישום הפלילי.

32. מבחינת השפעת הכליאה, על אף שאין ספק כי האוכלוסייה בבתי הסוהר הצבאיים שונה מאוכלוסיית הכלואים בשב"ס, הכלא הצבאי הוא כלא לכל דבר ועניין, אשר כלואים בו גם מבצעי עבירות חמורות כגון שחר בשק, עבירות מין ואלימות, ועוד. בנוסף, האוכלוסייה בכלא הצבאי מתאפיינת באחוזי נשר גבוהים משירות צבאי, כך שכליאתם של חיילים נורמטיביים עם מי שמבקשים להשתחרר משירות צבאי עשויה להשפיע לרעה על הסיכוי כי יחזרו לשירות תקין – באופן שמצטרף לחוסר המוטיבציה האינהרנטי לחזור לשירות צבאי לאחר הכליאה בגין שימוש בקטאביס. מעבר לאוכלוסייה הבעייתית שאותה פוגשים משתמשי הקטאביס, הם נתקלים בתנאי כליאה קשים ביותר, אשר זכו לביקורות רבות לאורך השנים.⁴⁷

השלכות התיק הפלילי לאחר סיום ההליך

33. בניגוד למערכת הפלילית האזרחית, המערכת הצבאית נעדרת הליכי שיקום למשתמשי הסמים. במסגרת הכליאה הצבאית אין כל תכנית בנשא, ולאחר ריצוי המאסר החיילים יחזרו ליחידתם ללא כל ליווי שיקומי, במקרה הטוב. במקרה הרע, החיילים יפוטרו משירות בגין התנהגות רעה וחמורה, תוך שהם עשויים לאבד את זכויותיהם הכלכליות הנלוות לשירותם הצבאי. כך, חלף טיפול בבעיה וחזרת החיילים לשירות צבאי תקין, הצבא מאבד חיילים רבים עקב המדיניות המחמירה והיעדר שיקום.

34. השלכה קשה נוספת לאחר סיום ההליך הפלילי, היא מדיניות **פסילת הרישיון** של המורשעים. כאשר מדובר בשימוש בקטאביס החורג מהזדמנויות בודדות, לעונשי המאסר המושתים מתווספת גם פסילת רישיון נהיגה, צבאי ואזרחי, אף מטעמי הלימה והרתעת הכלל **וללא שיש צורך להוכיח קשר מניעתי כלשהו בין השימוש לבין נהיגה ברכב**.⁴⁸ פסילה זו יכולה להגיע לחודשים ארוכים, כאשר האזרח המשתמש בקטאביס באופן קבוע אינו צפוי לפסילה כלשהי, כל עוד לא נתפס נהג תחת השפעת סם.

⁴⁵ הנחיות התובע הצבאי הראשי מס' 2.05 "עבירות סמים", מפורסמת במרשית בכתובת: www.idf.il/media/30832/2017-סמים-עבירות-205.pdf

⁴⁶ ראו לדוגמה את ע' 26/14 התצ"ר נ' סמל א' ד' (פורסם בנבו), בעניינו של חייל מוערך שביצע שימוש יחיד בקטאביס בנסיבות אורחיות. בית הדין הצבאי לערעורים התערב בענש של 21 ימי מאסר בדרך של עבודה צבאית שהושת עליו, וקבע כי ירצה מחצית ממנו בכליאה ממשית, על רקע ההלכה כי "פסיקתו העקבית של בית דין זה שבה וקובעת כי בהיעדר טעמים יוצאי דופן לחריגים, הנעשה הראוי לחילוי שמורשע בעבירות סמים במהלך שירותו הצבאי הינה עונש מאסר בכליאה ממשית" (נסעני 5 לפסק הדין).
⁴⁷ ראו לדוגמה את דו"ח שנת 2010 של מבקר המדינה, פרק שני, ינואר 2010, מפורסם במרשית באתר מבקר המדינה. יצוין כי בימים אלה נבנה כלא צבאי חדש שיספר באופן ניכר את תנאי הכליאה.

⁴⁸ ראו לדוגמה את ע' 20/17 התצ"ר נ' סמל ח' נ' (פורסם בנבו), שם הושת על חייל משוחרר עונש פסילת רישיונות נהיגה למשך 4 חודשים ומחצית, על אף שדובר על מי שסיים הליך גמילה ממשיך ומתעלם משימוש בסם ועל כן הוסכם כי אין צורך למנוע את הסכנה שבמציאותו או להרתיע אותו באופן אישי; ועל אף שהוסכם כי היה משתמש בקטאביס בלילה, טרם השיטה.

35. בסיום חלק זה, אנו מגיעים להשפעה הקשה ביותר של מדיניות האכיפה הצבאית ביחס לשימוש בקנאביס – **הרישום הפלילי בגין עבירות השימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית**. שכן, לאחר סיום ההליך הפלילי, מלווה את החיילים רישום פלילי בעבירות לפי הפקסיים, המתניג אותם כעבריינים בפני החברה האזרחית גם לאחר שחרורם משירות, בגין מעשי עבירה שלא היו מסתיימים בתיוג פלילי אם אותם חיילים היו משתמטים מחובת שירות בטחון.

36. ויודגש, כי גם כיום, כאשר הפקסיים קובע שהשימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית מהווה עבירה, אין מדובר במצב מחויב מציאות, אלא בבחירה. שכן, **בידי המערכת הצבאית הסמכות והיכולת להעמיד לדין פלילי את המשתמשים בקנאביס בגין עבירות צבאיות שאינן נושאות רישום פלילי**. בהמשך אף תפורט מדיניות התביעה הצבאית ביחס לעבירות מעולם הסמים בהן הדבר מעשה. אך, חרף קיומה של אפשרות שפגיעתה פחותה, חייל שמשתמש בקנאביס יורשע בעבירות לפי הפקסיים. מצב זה בעייתי כבר עתה לאור מדיניות האכיפה באזרחות והוראת השעה, ויהיה לטעמנו לא חוקתי כאשר הפקסיים לא יפליל עוד את השימוש בקנאביס, כפי שנפרט בהמשך במסגרת הבחינה החוקתית של מצב אפשרי זה.

התייחסות לסוגית ה"רישום הפלילי המופחת"

37. בהקשר זה יטען הטוען, כי פגיעת הרישום הפלילי בחיילים מצאה מענה במסגרת תיקון 63 לחש"ף,²⁷ אשר ייסד את מושג ה"רישום הפלילי המופחת". כיום, בהתאם לסעיף 404 לחש"ף, כאשר חייל מועמד לדין בגין עבירות עוון (בנייהן שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית) ונידון לעונש שאינו עולה על 60 ימי מאסר ממשי ואין בעניינו תנאי בר הפעלה,²⁸ יחולו מגבלות על מסירת מידע בדבר ההרשעה – המידע יתיישן מעת ההרשעה, יימחק בתוך 5 שנים ויהיה חשוף אך לגופים ובעלי תפקידים מסוימים.

38. אכן, תיקון 63 שנכנס לתוקף כבר לפני כמעט עשור, שיפר את מצבם של חיילי צה"ל המועמדים לדין במרבית התיקים העוסקים בשימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית, תוך צמצום הפער שהיה קיים באותה העת למול המערכת הפלילית האזרחית. אך, שיפור נוסף זה אינו מצדיק את היחס החקיקתי השונה לחיילים בעתיד, לאחר שהפער המפלה למול יתר אזרחי המדינה יגדל עוד. שכן, אף אם מרבית המקרים יסתיימו ברישום פלילי מוגבל שפגיעתו פחותה מרישום פלילי ללא הגבלה, מדוע הוא נדרש אך ביחס לחיילים מקום שהמחוקק ממשיך להתקדם ומשנה את עמדתו ביחס לפליליות המעשה עצמו? לשאלה זו אין תשובה המניחה את הדעת.

39. כמו כן, השפעות הרישום הפלילי המופחת ממשיות ומקשות על חיילים להשתלב במקומות תעסוקה רבים בגופים אשר חשופים למידע זה. זאת, כאשר אף אם מדובר בחייל שמורשע בעבירת סמים ממש בתחילת שירותו, וממשיך בשירות החובה עד לסיומו, הרישום הפלילי המופחת ילווה אותו לכל הפחות לשנתיים ומחצה לאחר שחרורו – תקופה משמעותית ביותר מבחינת מציאת מסלול תעסוקתי.

40. ויודגש, כי המצב כיום הוא שלעניין סוג הרישום הפלילי שילווה להרשעה, רקעו של הנאשם, עברו הפלילי, שירותו הצבאי התורם וכו', משניים לשאלת מספר השימושים שבהם הודה. כך לדוגמה, אף אם מרבית תיקי השימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית מסתיימים בעונש הנשאר רישום פלילי מופחת, חייל שהודה כי במשך שנה השתמש פעם בחודש בשבת בבסיס, יהיה צפוי לרישום פלילי מלא לפי פסיקת בית הדין הצבאי. זאת, גם אם מדובר בחייל למופת ששירת בתפקיד מנהלתי לחלוטין, ללא צורך להראות פגיעה כלשהי בתפקודו או סכנה שנוצרה עקב שימושו בקנאביס. כמו כן, החוק קובע כי בכל מקרה של הרשעה שנייה, אף בגין שני תיקים של שימוש יחיד בקנאביס, המעשה יישא רישום פלילי מלא.

41. אין אלא לתהות על הצדקת מדיניות שכזו, במיוחד למול יתר אזרחי המדינה. שכן, למול כלל ההשלכות הקשות של ההליך הפלילי בגין שימוש בקנאביס על החייל, אזרח שאינו חייל אינו נמצא בסכנה ממשית להליך פלילי, אף אם נתפס בידי משטרת ישראל ביותר מהזדמנות אחת ואף אם לחובתו עשרות שימושים בקנאביס. בהתאם למדיניות שתוארה לעיל והוראת השעה התקפה כיום, משטרת ישראל אינה מתמקדת במשתמשי הקנאביס, יהיה תפקידם או מעמדם אשר יהיה. אף אם אזרח ייתפס, במקרה, בעודו מחזיק בקנאביס, הוא צפוי לכל היותר לקנס מנהלי.

²⁷ חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 63), התשע"א-2011.
²⁸ קיימות חלופות נוספות לתקרת הרישום הפלילי המופחת בסעיף 404 לחש"ף, כגון עונש מאסר בעבירה צבאית שאינו עולה על 4 חודשים, כמו גם הסדר ייחודי לעבירת היעדר מן השירות.

42. כך, המאבטח, מפעיל הצילוד הכבד, עובד המדינה וכל בעל תפקיד אחר במדינה ישראל, לא צפויים להיות מורשעים בדין פלילי בגין שימוש בקטאביס. כמו כן, גם בני ה-18 שהשתמשו בשירות צבאי לא חשופים להשלכות הקשות של האכיפה הפלילית בגין שימוש בקטאביס. לעומתם, החייל המשרת בשק"ם, אשר נמצא בצבא מכוח חובת שירות ביטחון, יועמד לדין פלילי בגין שימוש יחיד בקטאביס בבסיס, אף אם ביצע אותו לפני שיצא לביתו.

43. על כן, את שאלת הצדקת ההעמדה לדין לפי הפקס"ם את חיילי צה"ל, מקום בו החוק לא יפיל עוד את השימוש בקטאביס והחזקתו לצריכה עצמית במדינת ישראל, יש לבחון למול היחס המשפטי ליתר אזרחי ישראל ולפי המצב החוקי הנוכחי, ולא לפי מצבם החוקי הקשה יותר של חיילי צה"ל לפני עשור.

סיכום ביניים

44. מהדברים שפורטו לעיל עולה כי המערכת הפלילית הצבאית אוכפת את נושא השימוש בקטאביס באופן מחמיר ביותר מזה שנים רבות. אכיפה זו עושה שימוש בכלים פליליים שברגיל מופנים לטיפול בעבירות חמורות יותר ומתבססת על כך שהשימוש בקטאביס מהווה עבירה פלילית לפי הפקס"ם. אכיפה זו משפיעה לרעה על החיילים בדרכים מגוונות, ומעשית בשעה שאזרחים, אשר יבצעו את אותם המעשים בדיוק, לא יהיו צפויים לכלל ההשלכות הקשות שתוארו, ולכל היותר עשויים להיקנס באופן מנהלי.

45. לטעמנו, המשך מדיניות מחמירה ופוגענית זו ללא שינוי, תוך חקיקת הסדר ייחודי לחיילי צה"ל אף לאחר שהשימוש בקטאביס יחדל מלהוות עבירה פלילית לאור אמירת המחוקק, אינו ראוי ואינו נדרש, בהיעדר הצדקה להמשיך ולהשתמש באכיפה לפי הפקס"ם. אכיפה זו פוגעת במשרתי צה"ל במידה העולה על הנדרש על מנת להתמודד עם נושא השימוש בקטאביס ע"י חיילים, באופן המפלה אותם ללא הצדקה לעומת יתר אזרחי המדינה ותוך הישענות על הנחות יסוד חסרות ביסוס, כפי שיפורט להלן.

על היעדר ההצדקה בחקיקה המחריגה את האכיפה הצבאית בראי חוקי היסוד

46. העמדתם לדין של חיילים בעבירות לפי הפקס"ם הנושאות רישום פלילי פוגעות, לכל הפחות, בשתי זכויות יסוד חוקתיות – כבוד האדם, המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, לנוכח הפגיעה בשמו הטוב של הנאשם; וחופש העיסוק, המעוגן בחוק-יסוד: חופש העיסוק, לנוכח הפגיעה באפשרויות התעסוקה של בעל הרישום הפלילי.²¹

47. כידוע, בחוקי יסוד אלה פסקת הגבלה, הקובעת כי:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."²²

48. ביהמ"ש העליון קבע שלושה מבחני משנה למבחן המידתיות הקבוע בפסקת ההגבלה: **מבחן ההתאמה** – קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי הננקט לבין המטרה; **מבחן האמצעי שפגיעתו נחותה** – על האמצעי הננקט לפגוע בזכויות היסוד במידה הקטנה ביותר האפשרית; **מבחן המידתיות במובן הצר** – קיומו של יחס מידתי בין הנזק שנגרם לפרט עקב האמצעי לבין התועלת לציבור שבתכלית המושגת.²³

49. בנוסף, חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו כולל פסקת הגבלה מיוחדת לגבי כוחות הבטחון, לפיו:

"אין מגבילים זכויות שלפי חוק-יסוד זה של המשרתים בצבא-הגנה לישראל, במשטרת ישראל, בשירות בתי הסוהר ובארגוני הבטחון האחרים של המדינה, ואין מתנים על זכויות אלה, אלא לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות."²⁴

וידגש, כי סייג לכוחות הבטחון אינו קיים בחוק-יסוד: חופש העיסוק.

²¹ ראו את אבי לוי, "הרהור מסף אחר מדיניות צה"ל לטיפול בעבירות של שימוש בסמים", משפט וצבא, 18 (תשס"ו) 141, 153.

²² סעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. נוסח סעיף 4 לחוק-יסוד: חופש העיסוק, זהה.

²³ ראו את בג"ץ 3477/95 בן עטייה ואח' נ' שר החינוך (מורסם בנב), סעיף 5 לדבריו של המשנה לנשיא (כתוארו אז) ברק.

²⁴ שם, סעיף 9.

50. ביהמ"ש העליון עמד זה מכבר על פרשנות פסקת ההגבלה המיוחדת לגבי כוחות הבטחון, וקבע כי אינה מצמצמת את זכויות היסוד של המשרתים בכוחות הבטחון או מאפשרת פגיעה בהן בניגוד לערכי מדינת ישראל או שלא לתכלית ראויה. אלא, הסייג אך אומר את הברור מאליו – "מגבלות הפגיעה בזכויות של המשרתים בכוחות הביטחון תלויה במהותו ובאופיו של השירות, ולפיכך היא עשויה להיות שונה ממגבלות הפגיעה באדם שאינו משרת בכוחות הביטחון".²⁵ במילים אחרות, מהותו ואופיו של השירות הצבאי צריכים להילקח בחשבון בעת בחינת מגבלות המצב המשפטי ביחס למשרתים בצבא.

51. חשוב לציין, כי סעיף בתיקון החוק המתגבש שיקבע כי אי ההפלה בנוגע לקנאביס לא תחול על כוחות הביטחון, אינו שימור המצב החוקי הקיים. אלא, מדובר בחקיקה חדשה ובשינוי מהותי של המצב החוקי כלפי אוכלוסייה זו. שכן, לראשונה יקבע המחוקק כי בעוד הפקס"ם עצמו (ולא הוראות שעה) אינו מפליל את אזרחי המדינה בגין שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית, הוא כן מפליל את המשרתים בצבא באופן עצמאי ולא מעצם היותם אזרחי המדינה הכפופים לחוק הפלילי. על כן, בעוד שהפקס"ם "נהנה" מסעיף שמירת הדינים הקובע כי חוקי היסוד לא יפגעו בחוקים שהיו בתוקף ערב תחילתם, תיקון חוק שכזה יהיה נתון להוראות חוקי היסוד ולא יזון שנקבע בפסקאות ההגבלה שבהם.

52. משכך, יש לשאול האם חקיקה שתחריג את כוחות הביטחון מהמצב החוקי החדש לפיו שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית לא יהיו עבירה פלילית לפי הפקס"ם היא חקיקה העומדת בהוראות פסקת ההגבלה? לטעמנו, התשובה הברורה לכך היא בשלילה. שכן, אף אם נצא מנקודת הנחה כי חוק שכזה הולם את ערכי המדינה והוא לתכלית ראויה של צמצום תופעת השימוש בקנאביס בקרב המשרתים בצבא, אין הוא עומד בכל אחד משלושת מבחני המידתיות, כפי שיפורט להלן.

מבחן ההתאמה – קיומו של קשר רציונלי בין האמצעי הננקט לבין המטרה

53. בפתח חלק זה נזכיר, כי איננו טוענים שאין מקום לאכיפה ביחס לשימוש בקנאביס בצבא לאחר תיקון החוק, אלא אך שאכיפה זו לא צריכה להתבצע באמצעות העמדה לדין בעבירות הנושאות רישום פלילי לפי הפקס"ם. השאלה הנדרשת בהקשר זה, היא האם קיים קשר רציונלי הקושר דווקא בין השימוש בכלי המרשם הפלילי לבין צמצום תופעת השימוש בקנאביס בצבא? לטעמנו, התשובה לכך שלילית.

54. עמדתנו זו מבוססת על הרציונל שבעצם קיומה של עבירה הנושאת רישום פלילי. כעולה מדברי ההסבר לחוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט – 2019 (להלן: "**חוק המידע הפלילי**"), אשר יכנס לתוקף ביום 16.1.21 ויחליף את חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א – 1981, למרשם הפלילי שתי מטרות שונות, אשר מתאזנות האחת מול השנייה במתח תמידי – **ההגנה על האינטרס החברתי ושיקום העבריין**.²⁶ במסגרת חוק המידע הפלילי, איזון זה הוטל במידת מה לעבר שיקום העבריין, תוך קיצור תקופות ההתיישנות והמחיקה של המידע הפלילי.

55. תכלית **אינטרס השיקום**, היא להבטיח אפשרות שיקום אמיתית לעבריינים, אשר נשאו את עונשם ואינם מהווים עוד סכנה לחברה.²⁷ זאת, תוך "**עידוד שיקומו של בעל רישום פלילי והשתלבותו המלאה בחברה ובשוק העבודה, כך שחטאו לא ייזכר לו כל ימיו ויתאפשר לו לפתוח דף חדש בחייו**".²⁸

56. דומה, כי אוכלוסיית המשרתים בצבא היא **האוכלוסייה המובהקת ביותר** לקיומו של אינטרס השיקום באופן שמצדיק את מניעת השפעתו הקשה של הרישום הפלילי על חייהם – מדובר ככלל בבגירים-צעירים, אשר משרתים לטובת הגנת המדינה, וצפויים בקרוב להתחיל את חייהם האזרחיים ולחפש מעסיק שככל הנראה יורתע מהעסקת עובד עם רישום פלילי.

57. תכלית **האינטרס החברתי** בבסיס המרשם הפלילי היא הצבת תמרוך אזהרה, המתריע גורמים שונים בחברה האזרחית מפני מי שביצע עבירות פליליות הרשומות בו. זאת, מתוך מחשבה כי מי ששכל בעבר עשוי להיכשל בעתיד, ויש להזהר טרם שינתן בו אמון.

²⁵ בג"ץ 6055/95 שניא צמח ואח' נ' שר הביטחון ואח' (פורסם בגב), סעיף 23 לפסק דינו של השופט זמיר.

²⁶ ראו גם את אייל טולדנו, "הרישום הפלילי בצה"ל", משפט וצבא, 15 (תשס"א) 17, 20.

²⁷ ראו ח"ש 21, עמ' 149.

²⁸ דברי ההסבר בחקיקת חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ז – 2016, הצי"ח הממשלה 1071 מיום 27.7.16.

58. כאשר עסקינן בשימוש בקטאביס ובמצב דברים בו המחוקק יקבע כי שימוש שכזה אינו מהווה עבירה שיש להזהיר מפני מי שביצע אותה, הרי שאין רציונל באזהרת הציבור דווקא מפני החייל שהשתמש בקטאביס, לעומת המאבטח, נהג המשאית, או טייס אזורי שטח כן. **המערכת הצבאית אינה צריכה להזהיר באופן מיוחד מפני חייל שעשה מעשה שהחברה סבורה כי לא צריך להיות עבירה פלילית.**

59. בהיעדר טעם להזהיר את החברה האזרחית, נותרת הפגיעה בחיילים עקב תיוגם הפלילי אך **כסנקציה עונשית**. זאת, כאשר ברי כי זו אינה אחת ממטרותיו של הרישום הפלילי, וכאשר אין כל ראייה כי היותו של השימוש בקטאביס עבירה הנושאת רישום פלילי תורמת בדרך כלשהי למיגור התופעה. מניסיונו, חיילים המשתמשים בקטאביס אינם מבינים את השלכות הרישום הפלילי בעת שהם עושים כן ואין כל אפקטיביות לשימוש פסול במרשם הפלילי ככלי הרתעתי על מנת לקדם את התכלית המבוקשת.

60. על כן, הרציונל העומד בבסיס מוסד הרישום הפלילי מלמד כי אין כל הצדקה לתייג דווקא את ציבור המשרתים בצה"ל בעבירה שהמחוקק סבור שאינה צריכה עוד להיות מעשה פלילי. בהיעדר רציונל שכזה, חקיקת חוק המחריג את חיילי צה"ל מהדין הפלילי הכללי אינה מקיימת את מבחן הקשר הרציונלי בין האמצעי למטרה.

מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה

61. אף אם ניתן היה לטעון כי אכיפה בעבירות פליליות לפי הפקס"ם מקיימת קשר רציונלי למטרת צמצום תופעת השימוש בקטאביס בצבא, הרי שקיימים אמצעים רבים לקידום מטרה זו, שפגיעתם בחיילים פחותה בהרבה ולעיתים אף מסייעת להם, חלף הטלת סנקציות. להלן נציין מספר חלופות אפקטיביות, בראשן יכולתה של המערכת הצבאית להמשיך לאכוף את נושא השימוש בקטאביס באמצעות המשפט הפלילי, אך ללא ההשלכות הקשות של העמדה לדין לפי הפקס"ם:

62. **אכיפה בעבירות צבאיות לפי החש"ץ** – חוק השיפוט הצבאי מהווה קודקס מקיף ורחב יריעה, הכולל למעלה מ-100 עבירות צבאיות שונות, אותן קבע המחוקק על מנת לתת לצה"ל כלים להשלטת הדין והמשמעת בשורותיו. בחלק לא קטן מעבירות אלה שקבע המחוקק ניתן להשתמש על מנת לאכוף איסורים על שימוש בחיילים בקטאביס – התנהגות פרועה לפי סעיף 128 לחש"ץ; התנהגות מבישה לפי סעיף 129 לחש"ץ; התנהגות שאינה הולמת לפי סעיף 130 לחש"ץ; פגיעה במשמעת לפי סעיף 132 לחש"ץ; אי קיום הוראות המחייבות בצבא לפי סעיף 133 לחש"ץ – **כולן עבירות צבאיות שאינן נושאות רישום פלילי** והעונש המקסימלי שניתן להשיג בגיןן עומד על שנת מאסר (עונש שאין כל תקדים מהשנים האחרונות של תיק שימוש בקטאביס והחזקתו העצמית שחרג ממנו, ועל כן בהחלט יכול להלוך כל צורך ענישתי שנדרש למערכת הפלילית הצבאית לטיפול בסוגיה זו).

63. סעיפי סל אלה יכולים לשמש לאכיפת איסור **צבאי** על שימוש בקטאביס והחזקתו העצמית באופן **מנידי**, ללא צורך בתיקון חקיקה ובהתאם להחלטות בנוגע לפקודות הצבא ולמדיניות האכיפה הצבאית הנתונות בידיה של המערכת הצבאית. למעשה, אף **מדיניותה של הפרקליטות הצבאית לאורך השנים מצביעה על כך שאין כל קושי משפטי להשתמש בסעיפים אלה** כחלופה מידתית להעמדה לדין בגין עבירות סמים מסוג עיון. נדגים זאת באמצעות ארבע דוגמאות.

64. **דוגמא ראשונה**, היא מדיניות התביעה הצבאית בעניינם של משרתי קבע וקצינים בשירות חובה אשר ביצעו עבירה יחידה של סירוב להיבדק לשם גילוי שימוש בסם מסוכן בעניינם של משרתי קבע לפי סעיפים 127 + 250 לחש"ץ (להלן: **"סירוב להיבדק"**). ביחס לקבוצה זו, שינתה התביעה הצבאית את מדיניותה בתחילת שנת 2019, כך שחלק הגשת סעיף האישום הייעודי בחש"ץ (הנושא רישום פלילי), מוגש בעניינם פרט אישום בגין התנהגות שאינה הולמת.²⁹ שינוי מדיניות זה, שנעשה על רקע ההקלה באכיפת עבירה זו ביחס לחיילים בשירות חובה שתוארה לעיל, נעשה על מנת לצמצם את הפער שנוצר בין הקבוצות משעה שחיילים בשירות חובה מועמדים לדין משמעתי בגין עבירה זו. כך, משרתי קבע וקצינים בשירות חובה מובאים אמנם בפני בית הדין הצבאי בגין מעשה הסירוב להיבדק, והפירוט העובדתי של מעשה העבירה נותר בעינו, אך הם מועמדים לדין בעבירה שאינה נושאת רישום פלילי.

²⁹ ראו את החיית החלוצ הצבאי הראשי מס' 2.06 "סירוב להיבדק לשם גילוי שימוש בסמים מסוכנים", סעיפים 4-7, מפורסמת במרשתת בסיובת: www.idf.il/media/57207/2019-סירוב-להיבדק-פברואר.pdf

72. והרי, אכיפה פיקודית ודין משמעתי אינם היוצא מהכלל באכיפה הצבאית, אלא הם הכלל – מרבית מעשי העבירה על פקודות הצבא וההפרות הנורמטיביות של חיילי צה"ל אינן מטופלות ע"י המערכת הפלילית הצבאית, אלא ע"י המפקדים. לכלי זה יתרונות רבים – הוא מהיר ומיידי, מרתיע, בעל סנקציות משמעותיות (מפקדים יכולים לשלוח את פקודיהם לעונשי מחבוש שלא נפלים מאלה המושגים ברבים מותיקי השימוש בקטאביס והחזקתו לצריכה עצמית), חסכוני מבחינת משאבים ומחזק את מעמד המפקד כלפי פקודיו. זאת, לעומת ההליך הפלילי, שלעיתים רבות מביא לכך שאירועי שימוש בקטאביס מטופלים לאחר חודשים ארוכים עקב העיכובים האינהרנטיים בהליך הפלילי.

73. וידגש, כי במסגרת ההליך המשמעתי מטופלות לא אחת עבירות משמעותיות, אשר פרקליט צבאי מצא כי אינן מחייבות הליך פלילי. כך למשל, נידונים בהליכים משמעתיים עבירות אלימות, עבירות רכוש, עבירות בנשק, עבירות הטרדה מינית ועוד. למעשה, **כמעט כל סוג עבירה יכול להיות מטופל ע"י מפקדים** ככל שהנסיבות קלות יחסית למקרים אחרים מאותו סוג – **למעט עבירות שימוש בקטאביס**, שאף אם יהיו הקלות ביותר, יטופלו אך ורק ע"י התביעה הצבאית. עקב בלעדיות הטיפול באירועי שימוש בקטאביס בכלים פליליים, **מפקדי החיילים למעשה מנותקים ממסלול האכיפה ונותנים כמתבוננים מהצד בהליך הטיפול של המערכת הצבאית בפקודיהם**. תפקידם של המפקדים מתמצה במעורבות בשאלה האם החייל ימשיך בשירות צבאי לאחר סיום ההליך הפלילי או יפטר ממנו.

74. הסרת התווית הפלילית של הפקס"ם ממועשי השימוש בקטאביס בצבא, יאפשר את העברת הטיפול בחלק מהמקרים למפקדים, אשר כיום אינם מוסמכים על פי דין לטפל בעבירות לפי הפקס"ם. זאת, באופן שימנע את הפגיעה בחיילים לאחר השירות, ובמקביל עשוי דווקא לשפר את אפקטיביות הטיפול במקרים רבים ואת מעמדם של המפקדים.

75. **חינוך והסברה** – לצה"ל, כצבא העם, מסורת ארוכת שנים של חינוך החיילים המשרתים בו ואף של קבוצות שונות באוכלוסייה האזרחית. בתוך כך, צה"ל ניהל קמפינים משמעותיים ומוצלחים אשר הובילו לשינוי משמעותי בהתנהגות חיילים בבסיס ומחוצה לו. דוגמה בולטת היא המאבק בתאונות הדרכים – אשר הוביל לצמצום של עשרות אחוזים במספר החיילים שנהרגו כתוצאה מתאונות דרכים.²² זאת, תוך שילוב של הסברה, אכיפה מוגברת באמצעות דו"חות ושימוש במערכות טכנולוגיות חדשות. באופן דומה, צה"ל נלחם בהצלחה בתופעת השימוש העודף באלכוהול, ללא שימוש בכלי אכיפה פליליים.

76. אמנם, צה"ל מקיים כבר היום תוכניות חינוך והסברה בנושא שימוש בסמים, המבוססות על האיסור החוקי ועל מדיניות האכיפה המחמירה. אך, במציאות בה השימוש בקטאביס יהיה חוקי לאזרחי המדינה ובהנחה שהצבא יבקש להמשיך ולאסור על שימוש בקטאביס במסגרת שירותו, לכל הפחות בתוככי הבסיס, יהיה צורך בשינוי יסודי של התוכנית, תוך השקעת משאבים ותיעוד הטיפול במניעים לשימוש בסם.²⁴ חלק חזרה על סיסמאות הנוגעות לסכנה של השימוש בחומר שאינו אסור עוד לשימוש על ידי כלל אזרחי המדינה, למעט חיילים.

77. **שיקום** – כאמור, נושא שלצערנו אינו נמצא היום בשימוש בצבא, אך בהחלט יכול לסייע למטרת צמצום השימוש בקטאביס. מדיניות האכיפה הנוכחית למעשה מונעת ממפקדים לסייע לחיילים אשר פונים אליהם ביוזמתם עקב שימוש בקטאביס, מתוך רצון לבקש סיוע בהפסקת השימוש. במקרים אלה, חלק הענקת טיפול והפנייתם לטיפול, **פקודות הצבא מחייבות את המפקדים להסגיר את פקודיהם למצ"ח**. אם היו בידי המפקדים כלים אפקטיביים לסייע לחיילים שהם חושדים כי משתמשים בקטאביס, חלק הסגרתם למצ"ח, הדבר היה מטיב עם החיילים ומסייע לצבא יותר מהליך פלילי, שפעמים רבות מסתיים בשחרור של החייל משירות ובאובדן כוח אדם למערכת הצבאית.

78. זאת, כאשר בצבא קיימות מערכת תמיכה נפשית מקיפה ואיכותית – מערך ברה"ן והקב"נים הפרוסים ביחידות צה"ל – אשר יכולה לתת בידי המפקדים כלים לזיהוי מוקדם של תופעות שימוש בסם ולתמוך במי שזקוק לעזרה עקב שימוש בקטאביס, ולא להוביל לפיטוריו המיידים משירות אם נמצא כי הוא משתמש באופן כרוני. בהמשך, נפרט על הסדרים בצבאות זרים שנועדו לאפשר סיוע שיקומי שכזה.

²² ראו ידיעה באתר צה"ל במרשתת: <https://www.idf.il/חוק-50-חוק-50> ואתרים/חיל-המשטרה-הצבאית/איד-ורד-מספר-הנפגעים-בתאונות-דרכים-בצהל-השנה-ביותר-50-חוק-50

²⁴ מנגנון להסתכל במבט השולטני על הקריאות בדבר "Defund The Police" בארה"ב, הקוראות להעברת משאבים משיטור ואכיפה פלילית לאפיקים אחרים שמטרתם ליצור בטחון וסדר ציבורי, כגון שירותי רווחה, חינוך, תעסוקה ועוד. זאת, בטענה כי שיטור יתר הוא פוגעני בפני עצמו, והשקעת משאבים אלה בחינוך החברה יוביל לירידה בביצוע עבירות.

79. עניינו הראות, כי לרשויות הצבא שורה של אמצעים לצמצום תופעת השימוש בקנאביס בקרב חיילי צה"ל, שפגיעתם פחותה בהרבה מהעמדה לדין לפי הפקס"ס. לטעמנו, כלים אלה אף יכולים להביא לתוצאות טובות יותר מבחינת מאבקו של הצבא בתופעת השימוש בקנאביס. זאת, כאשר העמדה המסורתית בה נקטות רשויות הצבא – לפיה מדובר בתופעה מסוכנת ביותר אשר רק באמצעות אכיפה פלילית מחמירה ניתן להיאבק בה – אינה מבוססת ואינה משיגה תוצאות "בשטח", כפי שנראה להלן.

מבחן המידתיות במובנה הצר

80. לסיום בחינת מידתיות השימוש באכיפה פלילית לפי הפקס"ס מקום בו אורחי המדינה יוכלו להשתמש בקנאביס באופן חוקי, נטען כי גם בפני עצמה, הפגיעה בחיילי צה"ל עקב העמדתם לדין בעבירות הנשאות רישום פלילי, אינה מידתית ביחס לתועלת המתקבלת מבחינת צמצום השימוש בתופעת השימוש בקנאביס.

81. זאת שכן, על אף שבמשך עשרות שנים מועמדים חיילים לדין פלילי מחמיר בצבא בגין מעשי שימוש בקנאביס מתוך תפיסה כי מדובר בתופעה מסוכנת ביותר שהדרך האפקטיבית היחידה לטיפול בה היא באמצעות אכיפה פלילית – **תפיסה זו מבוססת על הנחות שלטעמנו אינן מבוססות**. נפרט.

מסוכנות השימוש בקנאביס ע"י חיילי צה"ל – מה התועלת שבמאבק המשפטי בתופעה?

82. הקביעה לפיה השימוש בקנאביס מסוכן באופן ייחודי בהקשר הצבאי, ומשכך יש להחמיר באכיפה כלפיו כך שניתן להצדיק אף את השלכות הרישום הפלילי על החיילים, נטועה עמוק בעולם המשפט הצבאי, ומקורה ההלכתי נמצא בפסק דין של ביהמ"ש העליון שניתן לפני כ-25 שנה.

83. בבג"ץ 5000/95 **ברטלה ואח' נ' הפצ"ר** (פורסם בגב' להלן: "**עניין ברטלה**") נדונה שאלת הצדקת העמדתם לדין של חיילים בעבירות הנשאות רישום פלילי לפי הפקס"ס, כאשר הנחיית היועמ"ש לממשלה באותה העת קבעה **שניתן** במערכת הפלילית האזרחית לסיים את ההליך באמצעי ענישה וטיפול ללא הרשעה – מסלול שעודנו לא קיים במערכת הפלילית הצבאית. ביהמ"ש העליון דחה את העתירות, על אף שהביע ביקורת מסוימת על שאלת מידתיות מדיניות המשיב עקב הרישום הפלילי שנתר לחיילים לעומת יתר אזרחי המדינה. בתוך כך, נקבעו בפסק דין זה מספר אקסיומות החוזרות עד היום כחוט השני בפסיקת בתי הדין הצבאיים בנושא, בראשן כי **"שימוש בסם על ידי חיילים לא יכול להתיישב עם שירות בצבא, והדברים יודעים וגורמים"**,²⁵ לצד קביעות כי שימוש בסם בנסיבות אזרחיות הוא אך כפסע לפני שימוש בסם במסגרת השירות; כי חייל שהשתמש בסם בנסיבות אזרחיות עלול להיקרא ליחידתו כשהוא תחת השפעת סם; וכי השימוש בקנאביס הוא בבחינת חיידק מדבק ומתפתח, המצדיק ענישה חמורה ומרתיעה דווקא בנסיבות צבאיות.²⁶

84. אמירות אלו של ביהמ"ש העליון לא נכתבו לאחר סקירה מקיפה בפסק הדין של השימוש בקנאביס והשפעתו על תפקודם של חיילים. אלא דומה שבסיסן בתפיסה שנהגה באותה עת, בין השאר כיוון שהפקס"ס אסר על השימוש בקנאביס. בחלוף 25 שנים, ועל אף ההתפתחות הרבה של ההבנה החברתית, המדעית והמשפטית את תופעת השימוש בקנאביס, האכיפה הצבאית בנושא ממשיכה להתבסס על אמירות אלה – אמירות שנחזו אולי כנכונות באותה העת, אך כיום אנו יודעים, כעובדה, **שאינן מדויקות**.

85. טלו לדוגמא את אמירת המפתח כי שימוש בסם אינו יכול להתיישב עם שירות בצבא. מדובר באמירה שהפכה ברבות השנים לשחוקה בפסקי דין והחלטות מועצת של בתי הדין הצבאיים, ועודנה נמצאת בשימוש תדיר.²⁷ אך, **אמירה זו כבר אינה נכונה**. שכן, בחודש יוני 2016 פורסמה הנחיית ענף רפואה במקורפ"ר מס' 03-01-14, העוסקת בשימוש בקנאביס שניתן בהיתר רפואי ע"י חיילים. ההנחיה קובעת כי **"השימוש בקנאביס אינו סותר שירות סדיר בצה"ל"**, ואינו כשלעצמו מכתיב מתן פרופיל פסול שירות". כפועל יוצא, נקבע כי במקרים המצדיקים זאת, **יש לאפשר את השימוש בקנאביס ע"י חיילים בשירות**, בכפוף למגבלות מסוימות. בין היתר, נקבע כי השימוש עצמו יערך מחוץ לבסיס (וכך, לעיתים, חיילים זוכים להסעה מחוץ לבסיסם כדי לעשן קנאביס, ושבים ליחידה) ונקבעה רשימת תפקידים מצומצמת

²⁵ עניין ברטלה, סעיף 9 לפסק דינו של השופט גולדברג.

²⁶ שם, סעיף 3 לדבריו של השופט חשין.

²⁷ ראו לדוגמא את פסק דינו של בית הדין הצבאי לערעורים בנ/32/19 התצ"ר נ' רס"ל ג' י' (פורסם בגב', סעיף 44).

שחילולים אשר משתמשים בקנאביס בהיתר לא יוכלו לבצע.⁸⁷ לעומת זאת, ההנחיה קובעת כי השימוש הקבוע בקנאביס בהיתר אינו מונע שיבוץ לתפקידים מסווגים ורגילים.

86. לצערנו, ההבנה של גורמי הרפואה בצבא כי שימוש בקנאביס יכול להתיישב עם שירות צבאי, לא חלחלה למערכת הדין הצבאית, אשר עודנה מסתמכת על אמירות שיפוטיות נושנות שמעולם לא נבחנו באופן מדעי ואמפירי. אך בעוד שאמירות אלה נכתבו בתקופה בה לא הייתה מדינה מערבית אחת בה השימוש בקנאביס היה חוקי, אנו נמצאים היום במציאות שונה. מדינות מערביות רבות בעולם, כדוגמת קנדה, שווייץ, ספרד וחלק ממדינות ארה"ב, התירו את השימוש בקנאביס לאחר בחינה מחדש של הנחות עבר בדבר מסוכנות השימוש בחומר.⁸⁸

87. גם במדינת ישראל חלו תמורות משמעותיות. התמורות המשפטיות תוארו בקצרה בתחילת מסמך זה ויגיעו לשיאן עם תיקון החקיקה בו עסקינו. מבחינה חברתית, ברי כי היחס לשימוש בקנאביס שונה לחלוטין מזה שהיה באמצע שנות ה-90, וניתן לומר כי השימוש בקנאביס הפך לתופעה רווחת ומקובלת למדי במרבית שכבות האוכלוסייה הישראלית.

88. כך, לפי מחקר אפידמיולוגי מקיף שנערך בשנת 2016 ע"י הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכוהול, בו נדגמו 5,220 ישראלים בני 18-65, 51.9% מאורחי ישראל הבגורים דיווחו על שימוש בקנאביס אי פעם, 27% דיווחו על שימוש בקנאביס במהלך השנה החולפת ו-19.1% דיווחו על שימוש בחודש החולף. הנתונים לגבי שכבת הגיל בה נמצאים מרבית המשתמשים בצבא – 18-24 – אף גבוהים יותר, כאשר כשליש מהנשאלים דיווחו על שימוש בחודש האחרון וכמעט מחצית דיווחו על שימוש בשנה האחרונה. כלומר, המערכת הצבאית מעמידה לדין פלילי בגין מעשה שמחצית משכבת הגיל הרלוונטית מבצעת לפחות פעם בשנה.⁴⁰

89. נתונים אלה על היות השימוש בקנאביס תופעה נפוצה בחברה הישראלית אינה מלמדת על כך שמיליוני ישראלים הם עבריינים, המשתמשים בחומר היוצר סיכון לסביבתם. אלא, מספרים אלה הם אך שיקוף של השינוי העמוק שהתרחש בתפיסה החברתית של חומר זה והשפעתו.

90. בהמשך לכך, ההבנה הגוברת בדבר ההשפעה התרופתית של השימוש בקנאביס הביאו לכך שישראל הפכה למובילה עולמית בתחום הקנאביס הרפואי, כאשר 64,500 ישראל צורכים קנאביס באופן קבוע בהיתר רפואי (וכאמור, חלקם עושים כן בשילוב עם שירות צבאי, בסדיר ובמילואים). במקביל, ישראל הפכה ליצאנית קנאביס רפואי,⁴¹ ונראה כי בקרוב יוסדרו נהלי שוק הקנאביס המתפתח.

91. מבחינה מדעית, ראוי לציין בקליפת האגוז את המחקרים הרבים שנעשו והוכחו כי השפעת השימוש בקנאביס על תפקודו של הפרט ועל הסובבים אותו מסוכנת פחות מחומרים חוקיים כגון אלכוהול וטבק בהיבטים רבים. לדוגמה אחת מיני רבות, ראו מאמר שנכתב ע"י 40 מומחים מ-21 מדינות באיחוד האירופי, אשר בחנו 20 חומרים משכרים לפי 16 קריטריונים שונים ודירגו אותם בסולם שבין 0 – 100 מבחינת מידת פגיעתם במשתמש ובסביבתו. בעוד שהציון שניתן לאלכוהול הוא 72 ולטבק 26, לקנאביס ניתן ציון של 20, באופן המשקף כי פגיעתו בחברה נמוכה משני החומרים הראשונים.⁴²

92. בהקשר של הקביעה כי אלכוהול פוגעני בהרבה מקנאביס, יצוין כי בעוד שצריכת אלכוהול בבסיסי צה"ל אסורה ע"י פקודת החומרים המשכרים, המערכת הצבאית מטפלת במקרים של שתיית אלכוהול בזמן תפקיד – גם בנסיבות החמורות ביותר – בכלים משמעותיים בלבד (אלא אם התבצעה עבירה פלילית עצמאית כגון נהיגה בשכרות). והנה, על אף הבחירה שלא לטפל במקרים של פגיעה בכוננות הצבאית עקב שתיית אלכוהול באמצעות בתי הדין הצבאיים, הצבא מצליח לטפל בתופעה זו, תוך שימוש בכלים שנמנו

⁴⁰ התפקידים הם: לוחמים, נהגים מקצועיים, מפעילי צמי"ח, יורדי ים, מקצועות הצלילה, צוותי אוויר ופקחי טיסה.
⁴¹ ראו לדוגמה את "The Politics of Marijuana: Truth Regimes and Institutional Ignorance", Available at SSRN, (28.1.2020), העוסק בקטפיון השקרי והנעמי שניהל מייסד הרשות הפדרלית האמריקאית לחומרים נרקוטיים נגד השימוש בקנאביס, שכלל אמירות כגון "מריחואנה גורמת לסחי העור לחשוב כי הם טובים כמו האדם הלבן".
⁴² ראו הרשות הלאומית למאבק בסמים ואלכוהול, "השימוש בחומרים פסיכואקטיביים בקרב האוכלוסייה הגוברת בישראל", אוגוסט 2017, עמ' 72-75. ניתן רק להניח שהמספרים האמיתיים אף גבוהים מכך, הן עקב העלייה העקבית בשיעור השימוש בקנאביס מאז שנת 2016 והן משום שלא כל המשתמשים בקנאביס ידווחו על כך.
⁴³ ראו החלטה מס' 4490 של ממשלת ישראל מיום 27.1.19, "אימוץ המלצות הצוות לבחינת היעוצ של קנאביס רפואי".
⁴⁴ Van Amsterdam, Nutt, Phillips and Van den Brink, "European rating of drug harms", Journal of Psychopharmacology 2015, Vol. 29(6) 655-660. בכתובת: <https://irp-cdn.multiscreensite.com/373e674b/files/uploaded/European%20Rating%20of%20Drug%20Harms%202015.pdf>

קודם לכן: סמכות מפקדים ודין משמעתי, הסברה וחינוך. ככל שהמצב החוקי בנוגע לשימוש בקנאביס ישתנה וידמה יותר למצב החוקי של שימוש באלכוהול, לא ברור מדוע על המערכת הצבאית להמשיך ולאכוף באכיפה פלילית דווקא את השימוש בחומר שמסוכנותו פחותה ובאכיפה משמעטית את החומר שמסוכנותו רבה יותר.

93. כמו כן, ביחס לטענה המסורתית לפיה החומרה בשימוש בקנאביס ע"י חייל, גם בנסיבות אזרחיות, טמונה בכוננות הנדרשת מכל חייל והאפשרות כי יוקפץ לפעילות או כי השפעת הסם תלווה אותו עם חזרתו לבסיס, מעניין לציין את חוות הדעת שהוגשה **על ידי המדינה** לבג"ץ במסגרת העתירה העוסקת בהסדרת סוגיית נהיגת משתמשי קנאביס בהיתר. על פי חוות הדעת, פרק הזמן שלאחר השימוש בקנאביס בו מומלץ למעשן קנאביס רפואי להימנע מנהיגה ברכב עומד על **3 שעות לאחר השימוש**.⁴² זה, שאמנם נקבע ביחס למשתמשי כרוניים שהשפעת החומר עליהם פחותה מהמשתמש המזדמן אך כולל מקדם בטחון משמעותי, משקף מסקנה עובדתית ומדעית לפיה השפעת השימוש בקנאביס על כשירותו של המשתמש לבצע פעולה מוטורית מורכבת חולפת לאחר מספר שעות בודדות. על אף האמור, ועל אף שהאפשרות כי חייל שזה עתה השתמש בקנאביס בביתו יוקפץ באופן פתאומי לתפקידו אינה ריאליזמית,⁴³ חיילים מועמדים לדין פלילי הנושא רישום פלילי בגין עבירות שימוש בקנאביס בנסיבות אזרחיות באופן שגרתי וטענת הפגיעה בכוננות נטענת ומתקבלת ללא הצגת כל בסיס ראייתי לקיומה.

94. מעבר לאמור לעיל, איננו רואים צורך להרחיב עוד בדבר השינויים בתפיסה החברתית, מדעית ומשפטית בנוגע לשימוש בקנאביס ובדבר הגורמים שמלכתחילה הובילו לאיסור הפלילי על השימוש בחומר ותיוגו כסם מסוכן. זאת, הן מכיוון שעשו זאת לפנינו⁴⁴ והן מכיוון שצוות בין-משרדי זה מתכנס עקב אותם שינויים, שהובילו לתמיכת ראש הממשלה במחיקת רישום פלילי בגין עבירות שימוש בקנאביס,⁴⁵ למעבר של הצעות החוק הנדונות לעיל בקריאה טרומית ולדיון שמתנהל כעת.

95. כמו כן, הדברים אינם מתוארים כדי לתמוך בתופעת השימוש בקנאביס או כדי לטעון שאין מקום למאבקה של המערכת הצבאית בתופעה זו. אלא, הדברים שהובאו לעיל בקצרה, נועדו להאיר בזרקור את הקושי האינהרנטי בטענה כי במסגרת בחינת מידתיות האכיפה המחמירה כלפי חיילים המשתמשים בקנאביס, יש לייחס תועלת רבה לאכיפה דווקא בכלים פליליים של תופעה מסוכנת זו – מדובר **בטענה אנכרוניסטית, שנקבעה במציאות שונה, מעולם לא נחקרה ומעולם לא הוכחה**, על אף שהשפיעה לאורך השנים על חייהם של אלפי חיילים. בהיעדר ביסוס אמפירי לקביעה שקנאביס מסוכן במיוחד מכיוון שהוא פוגע במוכנות הצבאית, **מדיניות האכיפה התבססה על העובדה שהשימוש בקנאביס הוא אסור ונתפס כמעשה חמור**. במילים אחרות, הצבא אכף בחומרה את השימוש בקנאביס, מבלי שבחן באופן עצמאי ומעמיק את השפעתו של השימוש בחומר זה על המשרתים בו, מכיוון שהחוק הפלילי שיקף את עמדת החברה דאז כי מדובר בתופעה מסוכנת שיש להוקיע.

96. כעת, כאשר המחוקק צפוי לשנות את דעתו בדבר המצב החוקי כלפי אזרחי המדינה, לא יהיה לקביעה זו עוד על מה להתבסס, ולא יתכן כי פגיעה חדשה וקשה אף יותר בזכויותיהם של חיילי צה"ל תתבסס על העובדה שפעם היה אסור לכולם להשתמש בקנאביס. אין ליצור חקיקה שתכליתה המשך של מדיניות פוגענית שבסיסה החברתי והחוקי השתנה, מבלי לבחון את הנחות היסוד שלה. אלא, **מדיניות האכיפה הצבאית צריכה להידרש למגמות בישראל ובעולם שתוארו לעיל ולהתמודד איתן** תוך עריכה, לראשונה, של בחינה מעמיקה ומדעית בדבר הנחות היסוד על השפעת השימוש בקנאביס ביחס לצה"ל. המדיניות שתגובש בעקבות זאת תצטרך לבחור בכלים מתאימים ומידתיים ביחס לחומרת התופעה, מבלי להעמיק את הפגיעה בזכויות החיילים ומבלי ליצור אפליה חוקתית בינם לבין יתר אזרחי המדינה.

⁴² ד"ר שלמה אלמוג, "קנאביס רפואי ומהיגה – סקירת ספרות", הוגש לדיון בתת-וועדה להצעת "סף שכרות" לנהיגה בקרב מטופלי קנאביס רפואי מטעם: משרד הבריאות - הוועדה הבינמשרדית לקנאביס רפואי, ובהמשך הוגש כנספח מטעם המדינה במסגרת בג"ץ 5340/19 אורן ליבוביץ' נגד שר הבריאות ואח', בתאריך 10.11.19, עמ' 40.

⁴³ בהקשר זה יצוין כי איננו מכירים ולו מקרה אחד מבין אלפי סטבי האישום במש"א זה, בו חייל השתמש בקנאביס בנסיבות אזרחיות והוקפץ לבסיסו, ורובם המוחלט של מקרי השימוש בקנאביס בנסיבות צבאיות נעשו שלא במהלך פגילות צבאיות או בסמוך לפני ביצועה. מבלי להיכנס לגובי הקורה במסגרת מסמך בלתי מסווג זה, נציין שגם ההוראות המבצעיות בצה"ל לא קובעות זמן הקפצה כה קצר בעת קריאה לא צפויה לבסיס.

⁴⁴ ראו את הסקירה המקיפה של ע"ד יפעת רוז, "מדיניות האכיפה במש"א סם הקנביס – נייר עמדה", דצמבר 2016. ראו גם את דברי ההסבר של הצעת החוק של חברת הכנסת שרון מרים השכל, הצ"ח פ/80/23 לתיקון פקודת הסמים המסוכנים (הגדרת צמח הקנבוס, מדרוג עבירות ופגישות בסם קנבוס), התש"פ-2020.

⁴⁵ ראו את הדעת ראש הממשלה באתר "טוויטר": 20-1231584641011707905; <https://twitter.com/netanyahu/status/1231584641011707905>

97. ויודגש, כי טענתנו אינה מסתכמת בכך שאין מחקר מסודר המצביע על המסוכנות הצבאית הייחודית בשימוש בקנאביס. אלא, הניסיון הרב שהצטבר מעיד לטעמנו על כך שלא מדובר בבעיה אקוטית עבור המערכת הצבאית. הראיה לכך פשוטה – ניתן היה לחשוב שלאחר עשורים רבים של אכיפה מחמירה, עשרות אלפי חקירות פליליות ומיצוי הדין הפלילי עם משתמשי הקנאביס במערכת הצבאית עקב הסכנה הרבה שמועשיהם גורמים, כי חלק מכתבי האישום שמוגשים בגין שימוש והחזקה בקנאביס יכללו מעשי עבירה המלמדים על כך שהחשש מהשפעתו הקשה של השימוש אכן התאמת. זאת, בין אם בדרך של התרשלות בתפקיד, ביצוע עבירות אלימות תחת השפעת הסם, גניבה לצורך מימון השימוש או כל עבירה פלילית אחרת.

98. אך, על אף אלפי כתבי האישום שהסנגורים הצבאיים בסדיר ובמילואים ייצגו בהם בעבירות שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית, איננו מכירים ולו כתב אישום אחד שעלה ממנו כי השימוש בקנאביס אכן גרם לחייל שהשתמש להתנהג באופן שפגע בסביבתו דה-פקטו.

99. למול ההיעדר המוחלט של הוכחות אמפיריות על הסכנה המוחשית האורבת לצבא עקב תופעת השימוש בקנאביס, עומדת הפגיעה הקשה של המלחמה בנגע הסמים בחיילים שהשתמשו בחומר זה, כפי שתוארה בראשית מסמך זה. פגיעה זו קשה בפני עצמה, אך היא הופכת לעודפת ולא חוקתית כאשר אין כל ראיה לתועלת שבה – לא מבחינת עוצמתו של האויב נגדו מערכת מלחמה זו, ולא מבחינת הצלחתה במיגור התופעה.

סיכום ביניים שני

100. על רקע המפורט לעיל, אנו סבורים כי מצב בו השימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית תותר לבגירים במדינת ישראל ורק כלפי קבוצת המשרתים בכוחות הביטחון תמשך אכיפה פלילית מחמירה בנושא זה באמצעות הפקסיים, מהווה פגיעה לא מידתית באוכלוסייה זו, באופן שיצור פער מפלה וחסר הצדקה. מדובר בתוצאה שאינה נדרשת, שכן ניתן לטפל בתופעת השימוש בקנאביס גם באמצעות כלים נוספים מעבר לכלי האכיפה הפלילית, בדגש על מעורבות מפקדים וכלים שיקומיים, כפי שניתן ללמוד מהתנהלותם של צבאות זרים משמעותיים כגון צבא קנדה וצבא ארה"ב, אשר תפוסו בפרק הבא.

אכיפת איסור השימוש בקנאביס בצבאות קנדה וארה"ב

קנדה

101. בחודש אוקטובר 2018 השתנה החוק הקנדי, כאשר מדינה מערבית מובילה זו הפכה לחברה הראשונה במועדון ה-G7 (ארגון שבע המדינות המתועשות בעולם) בה נפתח שוק קנאביס חוקי למטרות פנאי.⁴⁷ זאת, בעוד שייבוא או ייצוא קנאביס ברחבי הגבולות הלאומיים של קנדה, ללא קשר לכמות הסם, כולל קנאביס למטרות רפואיות, נותר אסור על פי החוק הקנדי.

102. שינוי החוק הקנדי רלוונטי למשרתי הצבא, כאשר הרשויות הקנדיות בחרו ככלל להתייר להם להשתמש בקנאביס למטרות פנאי. יחד עם זאת, השימוש של המשרתים בצבא בקנאביס עודנו כפוף לחוקים הפדרליים, הפרובינציאליים, הטריטוריאליים והעירוניים הקנדיים וכן להוראות הצבאיות המחייבות שנקבעו בעקבות שינוי החוק ומסדירות את מדיניות השימוש בקנאביס עבור המשרתים בצבא – Defense Administrative Orders and Directives ("DAOD").⁴⁸

103. לפי הוראות אלה, על משרתי הצבא הקנדי חלים איסורים בכל הנוגע לשימוש בקנאביס במועדים ובסיטואציות שיפורטו להלן:

א. איסור שימוש בקנאביס לאורך כל יום העבודה או המשמרת.

⁴⁷ Cannabis Act (S.C. 2018, c. 16), מפורסם במוסדת בכתובת: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-24.5/>

⁴⁸ DAOD 9004-1, Use of Cannabis by CAF Members, מפורסם במוסדת בכתובת:

<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/defence-administrative-orders-directives/9000-series/9004/9004-1-use-cannabis-caf-members.html>

- ב. איסור שימוש בקנאביס לאורך כל תקופת מבצע, אימונים או הכשרה בקנדה, למעט בעת חופשה שאושרה על ידי המפקדים, בקנדה.
 - ג. איסור שימוש או אחזקת קנאביס לאורך כל תקופה של אימון או הכשרה קולקטיבית בינלאומית מחוץ לקנדה.
 - ד. איסור שימוש או אחזקת קנאביס אסורה כל תקופת השירות על כל ספינה, כלי רכב או מטוס, צבאי או אזרחי, אשר מופעל ע"י כוחות צבא קנדה או משרד ההגנה הקנדה, או בתמיכה להם.
 - ה. איסור שימוש אחזקת קנאביס בזמן הטירונות או בקורס קצינים.
 - ו. איסור שימוש או אחזקת קנאביס לאורך כל תקופה של מבצע בינלאומי או הצבה בינלאומית, למעט בעת חופשה שאושרה על ידי המפקדים, בקנדה.
 - ז. איסור שימוש בקנאביס במהלך שמונה השעות שלפני ביצועו של כל תפקיד.
 - ח. איסור שימוש בקנאביס במהלך עשרים וארבע השעות שלפני ביצוע פעולות או משימות מסוימות.⁴⁸
 - ט. איסור שימוש בקנאביס במהלך עשרים ושמונה הימים לפני צריכת קנאביס אסורה 28 ימים לפני ביצוע פעולות או משימות מסוימות הקשורות באוויר או בים.⁴⁹
 - י. איסור מוחלט על שימוש בקנאביס במהלך כל מבצע, אימון או הכשרה קולקטיבית בינלאומית וכן במינוי לתפקיד מחוץ לקנדה, למעט בעת חופשה שאושרה על ידי המפקדים, בקנדה.
104. בנוסף, מצופה מחיילי צבא קנדה להתנהל בצורה אחראית ומקצועית. עליהם להתרועע בפני מפקדיהם מקום בו הם סבורים כי הם לא מסוגלים לבצע פעולה או משימה מסוימת עקב שימוש בקנאביס.

105. מקום בו חייל מבצע שימוש לרעה בקנאביס, מדיניות השימוש בקנאביס בצבא הקנדי מאפשרת למפקדים שורה של צעדים מנהליים ופיקודיים. כך, בין היתר, המפקדים יכולים לנקוט באמצעים לשינוי ההתנהגות, להעביר את החייל לתפקיד אחר, להציבו בבסיס אחר, להורידו בדרגה או לשחררו מהשירות. במקביל לצעדים המנהליים ניתן לנקוט כנגד החייל בפעולה משמעתית לפי ה-"Code of Service Discipline", המהווה את הבסיס למערכת המשפט הצבאית הקנדית. בנוסף, בנסיבות עבירה מסוימות, החייל עלול להיות נתון להעמדה לדין בבית משפט אזרחי.⁵¹

106. על פי הוראות תכנית הפיקוח על סמים של צבא קנדה (Canadian Forces Drug Control Program),⁵² הצבא הקנדי מחויב להיות כוח עבודה נקי מסמים. מטרה זו תושג באמצעות מתן כלים ומידע להקטנת או הפסקת התנהגויות סיכון הקשורות בשימוש בסמים. מרכיביה של תכנית הפיקוח על סמים של כוחות הצבא הקנדיים כוללים חינוך, זיהוי, טיפול ושיקום.

107. ואכן, לצד הסנקציות השונות שניתן לנקוט כנגד מי שמבצע שימוש אסור בקנאביס, קיימות גם אפשרויות לשילוב החייל המבצע שימוש כאמור בהליך שיקומי, הניתן במסגרת השירות הצבאי ועל ידי גורמי הצבא. הליך זה יכול להינתן לחיילים בשירות סדיר או בשירות מילואים. הטיפול בהפרעת השימוש בקנאביס הוא התנדבותי, אך סירוב לקבלת טיפול יתועד בתיק הרפואי של המשרת.⁵³

108. מדיניות צבא קנדה מרחיבה בדבר חובות המפקדים וקובעת כי עליהם לנסות ולזהות האם חיילים תחת פיקודם לא מסוגלים לתפקד כראוי בעקבות צריכה של קנאביס, ולהבטיח שחייל אשר הציג התנהגות לא ראויה הקשורה בשימוש בסמים יופנה לקבלת טיפול מתאים.⁵⁴ ההערכה והטיפול בבעיות בריאות הקשורות בסמים, כולל אבחון וטיפול בהתמכרות, הן באחריות שירותי הבריאות בצבא. הטיפול עשוי לכלול טיפול אשפוזי או אמבולטורי, כמו גם סיוע במניעת חזרה לשימוש. יצוין כי שרשרת הפיקוד יכולה לנקוט בפעולה מנהלית או משמעתית, או בשיתוף, ללא קשר להחלטת החייל לפנות לטיפול.

⁴⁸ הפעולות הן: עיסוק עם כלי נשק טעון, תחמושת, חומר נפץ; תפעול או עיסוק עם מערכות נשק; תפקיד חירום שתוכנן מראש; כולל כיבוי אש, סיוע רפואי במקרים של פציעה ראשונית; תרגיל מבצעי מתוכנן או אימון קולקטיבי; הפעלה של כלי רכב כבדים; מתן שירות, הנמסה, ביצוע בדיקות, או מעורבות בתחזוקת מטוס או מרכיב של מטוס צבאי; צניחה או גלישת מצוקים; תחזוקה או אריזה של כלי צניחה; תפעול לייזר מסוגים מסוימים; עיסוק עם נפט.

⁴⁹ המשימות הן: משימה המעשית בסביבה בעלת לחץ סביבתי גבוה כדוגמת צליה או שירות בצוללת; צניחה מנובה של מעל ל-13,000 רגל (3,962 מטרים); שירות כחבר בצוות טיסה; טייס, קצין מערכות לחימה אוויריות, מהנדס טיסה וכי'; שליטה או ניהול של פלטפורמות aerospace; תפעול מערכת אווירית ללא טייס.

⁵¹ ד"ר אריאל כדורי וג'י תמי טל, "בחנות דרכי התמודדות למניעת שימוש בסמים בצבאות בעולם – סקירת ספרות", מטעם הרשות למאבק באלימות בסמים ובאלכוהול במשרד לביטחון פנים, יולי 2019, עמ' 13.

⁵² DAOD 5019-3, Canadian Forces Drug Control Program, מפורסם במרשית בכתובת:

<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/policies-standards/defence-administrative-orders-directives/5000-series/5019/5019-3-canadian-forces-drug-control-program.html>

⁵³ ראו ח"ש 48, סעיף 7.3.

⁵⁴ שם, סעיפים 7.2, 6.3 ו-10.

109. מבחינת **חינוך החיילים**, רשויות הצבא אשר אחראיות לגיוס חיילים והכשרת מפקדים, מחויבות לדאוג שהמשרתים יכירו את ההנהלות הנוגעות לקטגוריות. בנוסף, חיילים ומפקדים מעודדים לצרוך מידע הנוגע לתכנית קידום הבריאות בכל הנוגע לשימוש בקטגוריות – תכנית המבוססת על מודל בריאות חברתית-אקולוגי, לפיו על מנת לעודד תרבות של בריאות ורווחה, על כל הקבוצות השונות להיות מעורבות: חיילים, מפקדים, יחידות, משפחה וחברים. במסגרת תכנית החינוך, החיילים עוברים תדריכים וסדנאות במטרה לעודד אורח חיים בריא ולהקנות מודעות לבעיות התמכרות ולמניעתן.⁵⁵

110. כלומר, בעוד שהשימוש בקטגוריות בנסיבות אזהרות ולמטרות פטאי מותר ככלל לחיילים בצבא הקנדי, **הצבא הנהיג מדיניות ברורה הקובעת כללים הנוגעים לשימוש בקטגוריות במסגרת התפקיד או באופן שיכול להשפיע על השירות הצבאי**. שכן, הצבא הקנדי הבין כי במציאות בה השימוש בקטגוריות חוקי לאורחיו המדינה, יש להתאים את הטיפול הצבאי בתופעה זו חלקי הטלת איסור מוחלט. מתוך הבנה כי אכיפה לא יכולה לעמוד לבדה ולצד האיסורים והעונשים שיכול ויוטלו כנגד מי שיעשה שימוש לרעה בקטגוריות במסגרת השירות, למפקדים ניתנו סמכויות שונות לטיפול בסוגיה וישנם הליכים אשר נועדו למנוע את השימוש האסור בסם ולהציע טיפול עבור מי שמעוניין לעבור הליך שיקומי.

ארה"ב

111. בשנים האחרונות נראה כי ארה"ב מתקדמת לעבר התרת שימוש הפטאי בקטגוריות, כאשר מספר מדינות (וקליפורניה בראשן) כבר עשו כן; מספר מדינות נוספות אישרו מדיניות של אי הפללה ומספר רב של מדינות אישרו שימוש בקטגוריות למטרות רפואיות. עם זאת, ברמה הפדרלית עדיין מדובר בחומר שהשימוש בו אסור, וכך גם לפי החוק הצבאי – *The Uniform Code of Military Justice (UCMJ)*. משרד ההגנה האמריקאי מזהה את השימוש בסמים בקרב חיילי הצבא כבעיה חמורה המשפיעה על המוכנות הצבאית, ועל כן שם דגש על קידום הבריאות, המוכנות הפיזית של החיילים ומניעת השימוש בסם – ביניהם גם קטגוריות. בהתאם לכך, השימוש בקטגוריות אסור על חיילים בצבא ארה"ב ללא קשר לנסיבות בהן נערך. עמדת צבא ארה"ב היא כי השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול אינו מתיישב עם ערכי הצבא, אתוס הלוחם וסטנדרטים של ביצוע משמעת ומוכנות הנחוצים לביצוע משימות הצבא.⁵⁶

112. על המפקדים בצבא ארה"ב מוטלת החובה להעריך את האפשרות כי פקודיהם עושים שימוש אסור בסמים ולעודד את פקודיהם לחפש עזרה מקום בו הם מרגישים שהם זקוקים לה עקב שימוש לרעה בסמים. עוד מוטל על המפקדים ליידע את פקודיהם בדבר האפשרות לקבל עזרה מטעם הצבא וכאשר יש חשד לשימוש בסמים, להפנות אותם לתוכניות שיקומיות. לצד זאת, כאשר חייל מתוודה בפני מפקדו וביוזמתו על מעורבות בשימוש בסמים, **הודאתו לא תשמש כנגדו מקום בו החייל הודה בשביל לבקש עזרה וטיפול**. זאת, ככל שמדובר במי שלא היה מעורב בעבר בעבירות מעולם הסמים או שהודאתו לא הגיעה אגב דרישה שימסור דגימת שתן.⁵⁷

113. תכנית השיקום והטיפול שמספק צבא ארה"ב ומעודד את המשרתים בו לפנות אליה, היא תכנית חינוכית המתמקדת בהשלכות ובהשפעות של השימוש לרעה בסמים ובאלכוהול ומיועדת לחיילים שאובחנו כמשתמשים בחומרים אסורים. **מטרת השיקום היא להחזיר את החיילים לתפקידם מהר ככל האפשר** ולסייע להם למצוא מקורות סיוע. זאת, לצד זיהוי מקרים שלא ניתנים לשיקום ויידוע המפקדים בהתאם. הליך בניית תכנית השיקום הטובה עבור החייל תערב גם את **מפקדיו, אשר להם חלק אינהרנטי בהליך ובאפשרותם להחליט כיצד יערך הליך האבחון והשיקום של החייל והאם יוותר בשירות צבאי**. תכנית השיקום מבוססת על מידת החומרה של מעשי השימוש שנעשו ע"י החייל וכוללת ארבעה שלבים: זיהוי והפנייה; ראיון הערכה ביו-פסיכוסוציאלי מקיף לבחינת הצורך בהפניה לטיפול; שיקום ומעקב; ולבסוף, בדיקות סמים חודשיות.⁵⁸

114. מפקדי יחידות בצבא ארה"ב שנדע להם על חייל שעשה שימוש בסמים ביחידתם, **יכולים להשתמש במגוון רחב של כלים העומדים לרשותם**, בהתאם לנסיבות המקרה. בין היתר, המפקדים יכולים להורות

⁵⁵ ראו ה"ש 51, עמ' 13.

⁵⁶ שם, עמ' 18-19.

⁵⁷ ראו את מדריך הפרקליטות הצבאית של חיל האוויר האמריקאי, *THE MILITARY COMMANDER AND THE LAW*, מורסס במרשתת בכתובת: <https://www.afjag.af.mil/Portals/77/documents/The%20JAG's%20School%20USAF%20Publications/MCL2019%20web7.pdf?ver=2019-03-26-151939-853>.

⁵⁸ ראו ה"ש 51, עמ' 19.

על עריכת דו"ח הערכת התנהגות בשביל לבחון האם החייל יכול להמשיך לבצע את משימותיו; להורידו בדרכו; למנוע את קידומו; להחליט כי יש לשחררו מהשירות (כפי שקורה רבות); לשפוט את החייל בדיון משמעתי או להעביר את הטיפול למערכת המשפט הצבאית.⁵⁷ בעוד שההליך הפלילי הוא אפשרות שנעשה בה שימוש תדיר, ניתן לטפל בהפרות גם בכלים משמעתיים, והדבר תלוי בנסיבות העניין.

115. מצב אחר – ניתן ללמוד שאף במדינה שבה עודנו קיים איסור מדינתי כללי בדבר השימוש בקנאביס וישנו טיפול פלילי משמעתי בתופעת השימוש בקנאביס, עדיין ניתן לטפל בתופעה גם באמצעים אחרים, תוך מתן השפעה למפקדים, שימוש בחינוך ועידוד השיקום של מי שסובל מבעיית שימוש ומבקש עזרה.

116. ויזכר, כי שני הצבאות שנסקרו לעיל הם צבאות התנדבותיים, אשר המשרתים בהם בוחרים האם להצטרף אליהם ולקחת על עצמם את החובות הכרוכות בכך. לעומתם, חיילי צה"ל מתגייסים מכוח חובה שבחוק. בראי הסתכלות זו, ובעידן בו חלק משמעותי מאזרחי המדינה אינו מתגייס לשירות בטחון,⁵⁸ קיים קושי להצדיק כי דווקא אלה שבחרו לציית לחוק ולתרום למדינה יוכתמו ברישום פלילי, בעוד חבריהם שבחרו שלא לשרת וביצעו מעשה זהה, יעשו כן ללא תוצאות של ממש.

סוף דבר – אכיפת נושא השימוש בקנאביס באמצעות הדין הצבאי

117. תיקון החקיקה המתגבש בנושא השימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית, מהווה שינוי יסודי בתפיסה החוקית כלפי תופעת השימוש בקנאביס. מדובר באמירה חוקית וחברתית ברורה, שבאה בעקבות דיון ציבורי ממושך ומסקנה חוצת מגזרים – השימוש בקנאביס לא צריך להיות עבירה פלילית.

118. כשהמצב החוקי במדינה משתנה, ברירת המחדל הברורה היא שהדבר צריך לחול על כל אזרחי המדינה. כדי להחריג קבוצת אזרחים מהמצב החוקי וליצור כלפיה חוסר שוויון, יש להראות מדוע הדבר מוצדק והכרחי, בהתאם לחוקי היסוד ולפסקת ההגבלה. כאשר עסקינן בחקיקה המקנה למדינה את הסמכות הקשה והמשמעותית ביותר שיש לה כלפי האזרח – אכיפה פלילית – לא ניתן להסתפק בהצדקה המתבססת על אמירות נשנות ולא מבוססות. אלא, בענייננו יש להראות מדוע יש להמשיך ולפעול בעניינם של חיילים שישתמשו בקנאביס לפי הפקסיים ולהכתיים אותם ברישום פלילי, אך משום שבעודם בשירות צבאי השתמשו בחומר שמותר ליתר האזרחים.

119. הסיבה שהשימוש בקנאביס אסור לחיילים אינה כי הצבא מצא לאחר בחינה מעמיקה ומדעית שמדובר בתופעה הפוגעת בכוחות ובתפקודו ועל כן אסר אותה. אלא, האכיפה הצבאית היא פועל יוצא של האיסור במערכת האזרחית, תוך יישום מחמיר של הרציונל שלה. ככל שהמחוקק יקבע כי ניתן להשתמש בקנאביס גם למטרות פנאי, לא ברור מדוע הצבא מתעקש להמשיך ולהתייחס לשימוש בחומר זה כאילו החברה הישראלית לא שינתה את תפיסתה. מדיניות האכיפה הצבאית לא יכולה להתעלם מתיקון החקיקה מבלי שניתן להראות מדוע יש הכרח להמשיך ולאכוף במסגרת הצבאית לפי חוק פלילי כללי שאינו תקף עוד כלפי האזרח הישראלי.

120. ככל שתיקון החקיקה יחריג את משרתי כוחות הביטחון, ייווצר מצב שבו קיימת חקיקה ראשית הקבועה מחוץ לקודקס המשפט הצבאי הקבוע בחש"ץ, תהיה למעשה רלוונטית אך לחיילים, תוך החרגה של כל שאר הקבוצות באוכלוסייה. לחקיקה שכזו אין תקדים והיא אינה חוקתית.

121. כל זאת, כאשר חקיקה זו אף אינה נדרשת – למערכת הצבאית קיימים כלי אכיפה מבוססים ומשמעתיים בהם ניתן לטפל בתופעת השימוש בקנאביס, לצד כלים פיקודיים, חינוכיים, טיפוליים ועוד. בראש ובראשונה, הצבא יכול לטפל בנושא זה באמצעות מערכת בתי הדין הצבאיים על בסיס באמצעות החש"ץ ופקודות הצבא, אשר ערוכות כבר היום לאכיפה של נושא השימוש בקנאביס, ללא הזדקקות לפקסיים. אין כל צורך כי הצבא יסתמך על חקיקה פלילית כללית שלא תהיה עוד רלוונטית לאף קבוצה בחברה הישראלית, למעט חיילים.

⁵⁷ ראו ח"ש 57, עמ' 163.
⁵⁸ ע"פ נתוני דובר צה"ל, בשנת 2019 רק 40% מהאוכלוסייה הגברית ו-33% מהאוכלוסייה הנשית התגייסו לשירות ביטחון באותה השנה. בבחינת האוכלוסייה היהודית בלבד, הנתונים הם 69% ו-56%, בהתאמה. הנתונים הם כפי שנמסרו במסגרת ידיעתה של מירב ארלוזורוב, "רוב הישראלים לא משרתים בצבא – אבל זה משתלם", פורסמה באתר המרשתת של "The Marker", בתאריך 3.9.19, בכתובת: <https://www.themarker.com/allnews/premium-1.7792829>

122. במסגרת מסמך זה לא ביקשנו לקבוע מסמרות בדבר היקפה ופרטיה המדויקים של אכיפת נושא הקנאביס בצבא לאחר תיקון החקיקה. אלא, **ביקשנו לטעון כי הנתיב לאכיפה זו צריך להיות מכוח החש"ץ ופקודות הצבא**. זאת, תוך הצגת כיווני מחשבה רלוונטיים כבסיס לדיון רחב שהמערכת הצבאית תצטרך לקיים בעקבות שינוי החוק. כך, בין היתר, שינוי החוק ואכיפה לפי החש"ץ ופקודות הצבא יחייב את המערכת הצבאית לשקול מחדש את יחסה לשימוש בסם בנסיבות אזרחיות, את הדרך שבה מתנהל ההליך הפלילי ואת מדיניות הענישה.

123. אך, תהיה המדיניות החדשה אשר תהיה, לטעמנו הכלל הבסיסי הראוי, הצודק, האפקטיבי והחוקתי הוא זה – **ככל שהפקס"ם לא יפליל את אזרח מדינת ישראל בגין מעשה של שימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית, אל לו להפליל את האזרח שגם משרת להגנת המדינה במסגרת כוחות הביטחון**.

124. נשמח להתייחס לכל טענה או הצעה הנוגעת לאכיפת השימוש בקנאביס והחזקתו לצריכה עצמית במסגרת הצבאית, ולהרחיב בדבר עמדתנו בעל פה, ככל שהדבר יידרש.

בברכה,

עו"ד אל"ם ענבל דה-פז
הסגורית הצבאית הראשית

עו"ד סרן אריאל חברון
סגורית צבאית

עו"ד רס"ן עומר קנובלר
סגור פיקודי דרום וז"י

נספח ח' - מסמך מאת עו"ס דני קורנבליט

16/09/2020

לכבוד,

יועץ המשפטי לממשלה,

עו"ד מיכל קליין, מרכזת הצוות הבין-משרדי

מאת: דני קורנבליט עו"ס התמכרויות

יחידה להתמכרויות

הנידון: תגובה קול קורא בנושא בחינת המדיניות בנוגע להפלה וצריכה של קנאביס – אתגרי החברה החרדית

בדברים המובאים כאן אני מייצג את מקום עבודתי, אלא מביא את הדברים בשם עצמי.

בנסייני כעו"ס התמכרויות בריכוז חרדי אני פוגש בין השאר בבעיית ההתמכרות ושימוש לקאנביס בקרב החברה החרדית. באופן כללי אני רואה צורך גדול בהסדרת השוק ופיקוח על איכות החומר הנמכר בשוק הקאנביס, ומנגד חושש מה תהיה מידת השפעתה השלילית של אווירת הליגיטימציה הנוספת, במיוחד על התמודדותם של בני נוער וצעירים מרקע חרדי. במישור המשפטי אני מגלה אבסורדים בהתנהלות המשטרה ובתי המשפט, פעם אני עד להקלות גדולות בעונשם של נערים שהאשמו בשימוש וסחר בקאנביס, ופעמים רבות על הקלות ואי פתיחת תיק. באופן כללי הנערים וצעירים אינם חווים את מעשיהם כפלייליים, ומפתחים מבט שלילי כלפי רשויות המדינה ועובדיהם במיוחד בנוגע לשימוש בקאנביס. פער זה יוצר חוסר אימון ונתק בין הדור הצעיר לבין רשויות המדינה, שממילא רופפים בקרב בני נוער וצעירים מרקע חרדי. מנגד אוכל להעיד כי היו לא מעט נערים שעברו תהליך טיפול חיובי במסגרת היחידה להתמכרויות שהפנייתם הגיע בשל פתיחת תיק על שימוש בסמים נגדם מטעם שירות המבחן.

בנוסף קיים בלבול מוחלט בנוגע לדרכי התנהלות מצד מבוגרים אחרים, עם נערים המשתמשים באופן קבוע בקאנביס. פעם נוקטים בצורת התמודדות פטרנליסטית הגובלת במילטנטיות בשם החוק, ופעמים דרכי ההתמודדות מקילים ואף גובלים בשיטות פעולה בעבירות חוק. במישור המשפטי, לרוב הורים אינם מודעים כלל שקיימים כאלו דברים ואינם יודעים לזהות את השפעת הקאנביס, ומנגד כאשר זה מתחיל להיות בעיה ויוצא לאור, רבים הפעמים מתייחסים לנושא בפאניקה מוחלטת. במישור החינוכי יש אחוזים לא מעטים מבחורי ישיבות שמשתמשים בקאנביס, ורבים מהמסגרות אינם מודעים לנושא ואינם מטפלים בזה. בישיבות לא פורמליות פגשתי במספר מנהלי מסגרות שמחזיקים את הקאנביס אצלם ומנסים לשלוט על הרגלי השימוש של נערים וצעירים במסגרתם. דוגמה זו יכולה להעיר על חוסר הרלוונטיות של החוק, ויחד עם זאת בלבול מוחלט בכל הנגע בדרכי ההתמודדות עם תחום זה.

אם כל זה, לדעתי, נושא של הסדר ופיקוח ממשלתי בחומרים הנמכרים הוא הנושא החשוב ביותר כרגע. מניסייני ומקריאת מחקרים בנושא, אני מאמין שקיים קשר הדוק בין התפרצות מצב פסיכיאטרי או משבר נפשי לבין איכות או אי ידיעת מהו החומר הנמכר על ידי סוחרי הסמים. לא פעם שנערים מדווחים על השפעות קשות, ועל מקרים של ריסוס חומרים כימיים על הקאנביס כגון אדולן או חומרים סינטטיים. בחמשת שנות עבודתי כעובד סוציאלי בעיר חרדית בת 80,000 תושבים (חרדים), ליוויתי עשרות נערים וצעירים שעברו מצבי משבר נפשיים ופסיכזות עקב שימוש מתמשך בקאנביס. אני יכול להמעיט בחשיבות נושא זה.

נושא התת תרבות של סטלא או סטלאנים משפיעה רבות על המרקם החברתי החרדי. אנסה לתאר מעט מחשבותי בהמשך בנוגע להתפשטות תת תרבות שכזו בקרב החברה החרדית ובמיוחד בקרב הצעירים ובני נוער. אציין כי דברי מגיעים מעמדת איש טיפול חרדי. בסוף המסמך אביא המלצות מעשיות על הצרכים הקיימים בנושא זה.

תקופתינו הפוסט מודרנית, מתאפיינת בכהות חושים, בלבול ערכי, הכל מתקבל ואין תחושת אמת אחידה. מצב זה גורם לתחושת חוסר משמעות. הרב יונתן סאקס בספרו "לרפא עולם שבור"¹, מתייחס למציאות זו

¹ לרפא עולם שבור – החיים כקריאה לאחריות מאת הרב יונתן זקס, מגיד, 2010

של היום והוא מציין נקודות חשובות הראויות לדאגה. כך כותב הרב סאקס "כל תכליתה של המחשבה המודרנית, ממרקס ועד פרויד... הייתה לקרקע את הרעיון שאנו פועלים מפני שאנו בוחרים, שאנו בוחרים מפני שאנו מתכוונים, שאנו מתכוונים מפני שאנו חופשיים ושהיות שאנו חופשיים אנו אחראים..... התוצאה היא שילוב של הדוניזם, ציניות וסטואיות..... הרעיון של חיים אנושיים נטולי אחריות אינו עושה צדק עם כבוד האדם, ואינה הדרך הנכונה להבטיח את המשך קיומה של האנושות". במילים אחרות, תגובה מתבקשת לחוסר משמעות היא אי לקיחת אחריות, שיכור הכאב שפעמים רבות מתבטה בבריחה להתמכרות.

תיאור המציאות של הרב סאקס יכול לשמש לנו ככלי למפות ולמסגר את תחושת הכאוס שאנו שרויים בו בעידנינו כיום, ומהיא המציאות שבני הנוער והצעירים כיום מוכרחים להתמודד ולהתפתח מתוכה. ישנה תחושה של חוסר משמעות וקושי הולך ומתגבר ביכולתנו לשהות במצבים מורכבים, של ניגודיים, ודילמות בלא הנחמה באופק לפתרון מיידי כגון, שימוש בקאנביס. בנוסף קיים נתק או פער בין דורי לא קטן שאולי קשור בתחושת עמעום של מהו הטוב, האם יש אמת שלאורה אחייה שמאפיין את התחושה בעידנינו. לדעתי החברה החדית לא יכולה לחיות בחלל פנוי משאר העולם, אנחנו מושפעים מהלך הרוח, אולי יותר ממה שהיינו רוצים להודות.

הדור הצעיר נולד לתוך תקופת מורכבת של תקופת הפוסט מודרניסטי. קשה לעמוד מנגד כאשר חווים את כאבם, בדידותם, חוסר משמעותם ופחדם מהחופש ללא גבולות שעידנו מייצג. לא פלא שמתוך מצור כל כך קשה ברובד האישי וברובד החברתי, בני הנוער והצעירים אינם משלימים עם מציאות של בדיעבד, ומחפשים מענה ונחמה מיידי בהסרת כל אחריות ע"י טשטוש חושים והכאב.

ניתן לראות שינוי קשר הדוק בין ההתמכרות לבין חוסר המשמעות, חוסר המשמעות הוא סבל שמנסים לברוח ממנו בכל דרך אפשרית. האדם בעידן המערבי מודרני הקפיטליסטי, מוצא עצמו בתחושת חוסר משמעות, ומוצא את עצמו בתחושת ניכור, מקום מאוד בודד. בספרו "מנוס מחופש", אריך פרום מציב מספר דרכים שבהם אנשים מתמודדים עם מצב זה, אחד מהדרכים היא, "תוקפנות ממאירה" - כדי להתגבר על תחושת האיום מהסביבה, נוקט האדם בגישה תוקפנית הרסנית במטרה להרוס את האיום הניצב למולו. האלימות ווונדליזם, התנהגויות התמכרותיות הם ביטוי לכך. יונג ראה בהתמכרות מחלה של חוסר סיפוק רוחני, האדם מנסה לספק את עצמו על ידי חומר משנה הכרה.² גאבור מטה כותב "זה קורה בהקשר של מה שאנחנו יכולים לכוון הקעה חברתית או תרבותית - כך שככל שיש יותר הוקעה וכלל שאנשים מאבדים קשר לתרבות שלהם, למשפחות שלהם, לארץ, לעבודה שלהם, ולניסיונם הרוחני, כך נראה יותר התמכרויות".³

אדם בלא יכולת להתחבר לשורשיו או לתרבותו יהיה אבוד, במיוחד נער שמנסה לפתח את זהותו ולפתח את הסיבה שלמען יחיה. במצב כזה שהתסכול נחוה כאיום תמידי שאין בו כל משמעות, ואם אפשריות שבהם בקלות ניתן לשכח את הכאב על ידי גורם כגון חומר פסיכואקטיבי, או בריחה לח"י הפקרות וחופש מוחלט. במצב שכזה הנער וצעיר אינו מגבש את זהותו העיקרית ואין לו תחושת מסוגלות. במצב זה המתבגר אינו יוצר עצמי אינדיבידואלי שרואה היגיון ודרך להתמודד עם כאב, הכאב נחוה כאיום גדול מדי, ובוודאי אינו נחוה כפונטציאל להתפתחות. כך נוצר מצב של תסכול הולך וגובר שעלול להביא להרס וחורבן. הנער זקוק וחיוב למקום ובעיקר לאדם שיוכל להשמש כראי ומסגרת להתפתחות.

אציין גורמי סיכון העיקרים להתפתחות התמכרות, העולים מספרות המקצועית: הורים המשתמשים לרעה באלכוהול ובסמים, התעללות פיזית, מינית או פסיכולוגית, ביקור בלתי סדיר בבית הספר, הריון, מצב כלכלי גרוע, פשע ואלימות בסביבת המגורים, מעורבות בקבוצות נוער עברייניות, מעורבות בפשיעה או בעבריינות, ניסיונות התאבדות או בעיות אחרות בתחום בריאות הנפש, השמה במוסדות, אימוץ, בריחה מהבית למקלטים של חסרי בית.⁴ מנסיני בעבודה עם נערים מהמגזר החרדי, שיש לא מעט נערים החיים במציאות של גורמים אלו, וכל הנראה האחוזים גבוהים יותר מאשר באוכלוסיה הכללית.

² Fromm, E., & Fromm, E. (1992). *Escape from freedom*. Tel Aviv: Devir.

³ Leach, B., & Norris, J. L. (1977). Factors in the Development of Alcoholics Anonymous (A.A.). *The Biology of Alcoholism*, 441-543.

⁴ Maté Gabor, *In the Realm of Hungry Ghosts: Close Encounters with Addiction*.

⁵ מיכל רוזמן צביה ויסמן: מסיכון גבוה לסיכון גבוה תוכנית למניעת השימוש לרעה בסמים והתנהגויות בעייתיות אחרות בקרב בני נוער הנתונים בסיכון גבוה. מהדורה שנייה מתוקנת הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול (2005).

שיעור הילדים בישראל מהגבוהים במדינות המערב ועומד על כ-32 אחוזים שהם כ-2.9 מיליון ילדים. בשנת 2018 מנתה האוכלוסייה החרדית הישראלית 1,079,000 נפש. קרוב ל-60% מהם מתחת לגיל 20. בשנת הלימודים תשע"ז (2017/2016) למדו בחינוך החרדי – היסודי והעל-יסודי – כ-308,000 תלמידים.⁶

הנתונים של מצבם של חלק ניכר מהילדים ובני הנוער קשים מאוד.⁷ לדוגמה, כל ילד שלישי בישראל עני, כלומר כ-860,000 ילדים עניים בישראל, וכ-20 אחוזים מהילדים העניים הללו הינם חרדים. 345,000 ילדים שהם 14% מכלל הילדים בישראל, נמצאים בסיכון ישיר או בסיכון משפחתי. מחקר שנערך באוניברסיטת חיפה מעלה שאחד מכל חמישה ילדים בישראל חווה פגיעה או הזנחה.⁸ מאפיינים אלו ועוד מהווים גורמי סיכון עתידיים לשימוש בחומרים פסיכואקטיביים והתמכרויות.

בכדי להמחיש מעט את סדר גודל התופעה של נערים חרדים מנותקים המצאים בין היתר בסיכון להתמכרויות, ניתן לבחון את שיעור הנערים שנעזרו בשירותי הרווחה. השירות לנוער וצעירים של משרד הרווחה דיווח כי, בשנת 2009 טופלו על-ידי שירות זה 2,248 נערים וצעירים חרדים מהווים 11% מכלל המטופלים בשירות. נערים וצעירים אלה מהווים כ-2.2% מכלל בני 14-25 מהמגזר. השירות לנוער וצעירים, בשנת 2009 טופלו 699 נערות וצעירות חרדיות והן מהוות 3% מכלל המטופלים על-ידי השירות. נערות וצעירות אלו מהוות כ-6.0% מכלל בנות 12-25 באותו מגזר.⁹ ארגוני מגזר שלישי כמו על"ם מעורבים אף הם בטיפול בבני נוער מנותקים ומשוטטים. התחושה הרווחת בקרב אנשי המקצוע שרואיינו בעניין זה, היא כי הנערים והנערות המטופלים בשירותים אלה מהווים רק חלק קטן מקבוצת בני הנוער החרדים המנותקים ושזקוקים לטיפול.¹⁰

נתוני רקע על שיעור שימוש בסמים וההשלכות

נתונים בעולם ובישראל מראים על עליה עקבית בעשורים האחרונים בשימוש בחומרים פסיכואקטיביים ממכרים, וכן עליה בהתנהגויות ממכרות למיניהן.¹¹ הנתונים הקשים לעיבוד מצביעים על כ-3.3 מיליון מקרי מוות בשנה מסיבות הקשורות לאלכוהול. משוער שבשנת 2006, 208 מיליון אנשים השתמשו בחומרים ממכרים לעומת 255 מיליון בשנת 2015, כשמתוכם לפחות 31 מיליון הינם בעלי התמכרות קשה.¹² משרד הרווחה מצביע על עלייה בשימוש בחומרים ממכרים וכן על שיעור גבוה יותר של מהמרים בשנים האחרונות.¹³ משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים דיווח כי בשנת 2016 שירותי הרווחה טיפלו במעל ל-13,000 מכורים ומטופלים על פני כל רצף ההתמכרויות. בישראל מצביעים נתוני הרשות הלאומית על עלייה משמעותית בשימוש בקנאביס, בעיקר בקרב בני נוער (עליה מכ-5-6% עד שנת 2011 לכ-10.5% בשנת 2014).¹⁴ תמונת מצב זו מדאיגה ביותר, שימוש בסמים ומצבי התמכרויות מצויים בקשר והשפעה על מצבי סיכון שונים, כגון פשיעה, זנות, התעללות בילדים, בריאות פיזית ונפשית, אובדנות ועוד.

התמודדותם של בני נוער מרקע חרדי

לבני נוער בסיכון מהחברה החרדית יש מורכבות ויחודיות משלהם, המגביר ומעצים את קשייהם. נערים בסיכון מרקע חרדי נמצאים באיזה שהוא מנעד בין עולמות החברות תרבות החרדי והכללי, בשל כך, נראה כי ישנם מאפיינים רבים המשותפים למתבגרים אלו למהגרים, מה שמהווה גורם סיכון נוסף. שילוב של שני

⁶ שנתון החברה החרדית בישראל, תקציר 2018, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

⁷ נתונים ממעגות של מכון חרוב.

⁸ התעללות, הזנחה ואלימות כלפי ילדים ובני נוער בישראל: בין שכיחות לדיווח אפידמיולוגיה של התעללות

בילדים בקרב ילדים בישראל, פרופ' צבי איזיקוביץ', פרופ' רחל לב-ויזל, 2013.

⁹ משרד הרווחה והשירותים החברתיים. 2010. סקירת השירותים החברתיים. אגף בכיר למחקר, תכנון

והכשרה, ירושלים.

¹⁰ מסמך מידע לאשלים: ילדים ובני נוער חרדים: סוגיות במסגרת השירותים בתחומי הרווחה והבריאות. מרכז אנגלברג

לילדים ולנוער, מאיר-דל-וינט-מכון ברוקדייל.

¹¹ The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) in 2012 predicted that the global number of illicit drug users will grow 25% by 2050

(2017, UNODC)

¹² משרד הרווחה: מנחות ציבוריות בשנת 2015, חלק א: אנשים עם התמכרות לסמים, לאלכוהול ולהימורים, הראל טר, מירי

בן שמחון, רים ארשי, ארזון שבי.

¹⁴ הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס בראשות: מנכ"ל המשרד, טר רותם פלג וז"ח מסמך 2017.

הגורמים, גיל ההתבגרות והגירה, יוצר תסכול ותחושת אובדן, העלולים להביא לידי התנהגויות סיכון¹⁵. מחקר שנערך בארה"ב מלמד, כי הגירה של בני נוער עלולה ליצור משבר שבתוך מספר שנים יגרסו להתנהגויות סיכון רבות, כגון שימוש בחומרים פסיכואקטיביים, קיום יחסי מין בגיל צעיר, ועוד¹⁶. בנוסף להגירה ישנם גורמים רבים המוסיפים לסיכון להתמכרות בקרב ילדים ונערים, חלקם משמעותיים יותר מאחרים כשמדובר בציבור חרדי. עוני לדוגמה, נמצא משתנה משמעותי להתנהגויות סיכון בעתיד¹⁷. בחברה החרדית מקובל לבנות משפחות ברוכות ילדים, שיעור הילודה עומד על ממוצע של 7 ילדים במשפחה, כאשר הממוצע בעולם המערבי עומד על פחות מ-2 ילדים¹⁸, היקף העוני עומד על כ-55%¹⁹. ריבוי ילדים עלול להכפיל את הסיכוי להתנהגויות סיכון²⁰. גורם נוסף המתעצם בחברה החרדית הוא תיוג²¹. ידוע כי קיים קשר הדוק בין הפרעות קשב להתמכרויות לחומרים פסיכואקטיביים²². דיון²³ טוען כי אחת הסיבות המרכזיות לשיעור הגבוה של צעירים העוזבים את הקהילה החרדית ומוסדות החינוך שלה הוא הגישה הלא-ברירה לילדים בעלי הפרעת קשב, הוא מצביע על כשלים מהותיים בהתייחסות החברה לבעיה. נושא הנשייה מלימודים הוא מאוד מרכזי בחוויתם של נערים מרקע חרדי²⁴. מניסיון מערכת החינוך החרדי מעט מפגר בהתמודדות שלה באיבחון קשיים ומילוי צרכים מתאימים לילדים שמתמודדים עם קשיי למידה והתנהגות למינהם. לרבים מהנערים שאני פוגש קיים הפרעות למידה ודיסלקציות לא מאובחנות ולא מטופלות, אשר מביא למצב של פערים גדולים ודימוי עצמי שלילי.

התמכרויות בקהילה החרדית

תופעה זו לא פסחה על החברה החרדית, יותר מכך נראה כי התופעה התפשטה במהרה ותפסה את הקהילה ומנהיגיה בהפתעה²⁵. בעבודתי כע"ס התמכרויות ביחידה להתמכרויות בעיר חרדית בת כ-80,000

¹⁵ מירסקי, י. ופראוור, ל. (1992). לעלות כמתגר - להתגר כשולה. ירושלים: מכון ואן ליר.

¹⁶ Blake, S. M., Ledskey, R., Goodenow, C., & O'Donnell, L. (2001). Recency of immigration, substance use, and sexual behavior among Massachusetts adolescents. *American Journal of public health*, 91, 794-798.

¹⁷ Verner, D., & Alda, E. (2004). Youth at risk, social exclusion, and intergenerational poverty dynamics: A survey instrument with application to Brazil. Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper 3296.

¹⁸ שטנן החברה החרדית בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2017).

¹⁹ אנדבלר, מ., ברקאי, ג., מוטליב, ד. ופרומן, א. (2010). דוח מיסדי העוני והפער החברתיים. המוסד לביטוח לאומי- מינהל המחקר והתכנון.

²⁰ West, D. J., & Farrington, D. P. (1973). Who becomes delinquent? London: Hieneman.

²¹ Becker, H. (1973). *Outsiders: Studies in the sociology of deviance*. New York, NY: Free Press.

²² Breyer, J.L., Botzet, A.M., Winters, K.C. et al. Young Adult Gambling Behaviors and their Relationship with the Persistence of ADHD. *J Gambli Stud* 25, 227-238 (2009).

²³ Martin D. Ohlmeier, Karsten Peters, Bert T. Te Wildt, Markus Zedler, Marc Ziegenbein, Birgitt Wiese, Hinderk M. Emrich, Udo Schneider, Comorbidity of alcohol and substance dependence with attention-deficit/hyperactivity disorder (ADHD), *Alcohol and Alcoholism*, Volume 43.

²⁴ דיון, ת. (2018). להקשיב להפרעת קשב: בחן כתב צד צריך ציון, חשיבה והגות חרדית.

²⁵ "הרוביץ מצוין כי ההשלכות של נשייה, מחירה והסכנת שזמדות בפני נער חרדי נושר גזולות פי 5 משל קבוצות אחרות. חיזוק לעמדה זאת ניתן למצוא במאמרה של ענת קלי הצוסק במצבי סיכון של נער חרדי מן הזווית של שירותי רווחה בו נטען כי ההיפסות ממסגרת חינוכית, בעיקר אם קרתה על רקע חריגות דתיות, מהווה במקרים רבים תחילתו של תהליך ניתוק גם המשפחה ומהקהילה. ניתוק זה המצטרף לחוסר ההיכרות עם העולם החילוני, אשר הם נחשפים אליו לראשונה, והיעדר כלים להתמודד עם הסיטואציות השונות הנובעות מחשיפה זאת, מביא את המתבגרים החרדים הנושרים לא פעם למצבי סיכון קיצוניים ולפנייה להתנהגות לא-טורסטיות ואף צבריות".

מחקר סיפול הרשויות בנוער חרדי בסיכון ובסכנת נשייה ממערכת החינוך מוגש לוועדת החינוך, התרבות והספורט כתיבה: אתי וייסבלאי ב' בניסן תשע"ט אישור: יובל וורגן, ראש צוות 8 באפריל 2019.

ד"ר נרי הורוביץ, תשתי למיפוי החינוך החרדי בישראל – מוגש ליחידת המדען הראשי במשרד החינוך, אגורא מדיניות, 2012.

ענת קלי, "מאפייני סיכון, דת ומגדר בקרב מתבגרים חרדים – מודל אקולוגי", בתוך: ילדים ומתבגרים במצבי סיכון בישראל – סך א: תמונת מצב של התחום ותוכני ליבה, צורכים: צמנאל טרופר ושלמה רוסי, 2014.

²⁶ במאמר אחר שכתבתי "צינתי", בעשורים האחרונים אנחנו עדים לתופעה שצעירים בני הקהילה החרדית יוצאים לכיווני חיים שונים ולא פעם מגיעים למצוקה עקב קשיים אישיים וריחוק מחברת המקור. התמודדות זו כמובן רחבת היקף ומורכבת. הסיבות לתהליכים אלה בחברה ככל הנראה רבות וכוללות שינויים במבנה החברתי העולמי, ישראלי, פנים חרדי, סיבות חינוכיות ופסיכולוגיות ועוד".

ייחודיות הצרכים של נערים מרקע חרדי

כאשר אנו מדברים על טיפול ומניעה בהתמכרות בגיל ההתבגרות, נושא הערכי תרבותי מעלה מורכבות מיוחדת. רוב הנערים והנערות שאיתם אני בא במגע בתפקידי, במיוחד אלו הנמצאים על רצף ההתמכרות לסמים (בעיקר קאנביס), נמצאים במשבר מסוים מבחינת מיקומם החברתי וזהותם האישית. תחושת השבר אותה חווה המתבגר החרדי, נוכח התנפצות התפיסה הערכית-מוסרית אותה ייחס למגזר שהגיע ממנו, עשויה להובילו להתנער, אפילו באופן מינימאלי, מסמנים חרדיים מובהקים באופן זמני. רבים מתמודדים עם ריק קיומי מסוים, הבא לידי ביטוי בחוסר משמעות בדרך שבהם גדלו וחונכו. אני חש לא פעם, כי הנושאים העיקריים שנערים וצעירים אלו דשים בהם, קשורים בפילוס לדרך המובילה למשמעות חדשה והתפתחות זהותם, שפעמים רבות פונה לכיוון שונה מעט מאיפה שהגיעו. בד בבד עם השינוי, לא ניתן למחוק את החלקים הנשארים איתם מהעבר, על כן הם מבקשים, פעמים רבות, בתוך תהליך הריפוי, למצוא נוסחת איזון, בין המקום התרבותי עם כל האמונות והערכים שמגיעים איתם, לבין עולם אחר וחדש.

במחקרם הפנומנולוגי של בן יאיר ורונאל³⁷ מתוארת חווית הפסיחה בין עולמות תרבותיים וערכים של נערים בסיכון מרקע חרדי. במחקר עולות שלוש תימות מרכזיות מתוך עולמם הפנימי של נערים אלה. התימה הראשונה מציגה את תחילת הסטייה מעולמם הדתי מצד אחד, ומצד שני את הנגיעה בעולם החילוני, ולבסוף את ההיתקעות שלהם בין העולמות. במציאות זו הם דומים בהרבה מובנים למהגרים. בתימה השנייה עולה שאלת האמונה שבעצם מגדירה את זהותם וממשיגה את תסכולם ההולך וגובר באמצעות הדיסוננס הקוגניטיבי. ובתימה השלישית נמצא משבר זהות אמוני נוסף מעבר למשבר הזהות הנורמטיבי לגיל זה.

במחקר, הנערים דיווחו על הזדהות נמוכה עם תרבות המקור - החברה החרדית, ובמשך הזמן גם עם החברה הקולטת - החברה החילונית. הם תפסו את החברה החילונית כחסרת גבולות לחלוטין, שגרם להם לחוש תסכול, מבוכה, ואולי פחד מניתוק מוחלט מהשרשרת החברתית שהיו שייכים אליה. בשלב שהם כבר למעשה מתנהגים אחרת ועוברים על חוקי הדת, התפתח אצלם דיסוננס קוגניטיבי. כמו נערים מהגרים, כך הדיסוננס המתרחש בעולמם הפרטי של הנער, מתואר כהתנגשות בין נורמות של שתי תרבויות, העלולה להביא את הנער לסיכון גבוה יותר.

משבר הזהות האמוני, מוסיף לעומק מצוקתם של הנערים. פרישמן³⁸ טוען כי יש תהליך גיבוש זהות אמונית בקרב נערים ממשפחות דתיות שהוא המעבר מאמונה ילדותית - שיש בה מרכיבים של שחר ועונש ושכל תפילה או בקשה מתקבלת, לשלב ההתלבטות, ולאחר מכן לאמונה בוגרת. מעבר לאמונה בוגרת, כוללת קבלת הנורמות הדתיות וההתנהגויות על פיהן. קבלה זו נעשית תוך כדי תהליכים אינטרוספקטיביים הקשורים להכרה העצמית, בחינת אמונתו ועמדותיו, אשר יהפך לחלק מהותי ואימנטי של זהות המתבגר.

לאור המובא, ניתן להבין כי חווייתם הסובייקטיבית של משבר התמכרות, והקשיים הזהותיים של מתבגרים מרקע חרדי מורכב ואולי ייחודי. על כן, ברצוני לטעון, כי לא ניתן להבין מצבים אלו, אלא על ידי פרספקטיבה פנימית וסובייקטיבית של הנערים, הקשורה לקוד התרבות שבה מצבים אלו מתרחשים. בנוסף, נראה כי קיים צורך בהמשגה שניתן להבין את התהליך המורכב שנערים אלו עוברים, וליישם בהתאם גישות טיפוליות ומענים טיפוליים מותאמות במיוחד. לפי ממצאי מחקרם של בן יאיר ורונאל, ככל הנראה שאינטגרציה של עולמות התרבות, אינה מתאימה לנערים אלה, היות והשוני והסתירה בין התרבויות גדולים מידי בכדי שיהיה עליהם לבחור בכיוון אחד. החוקרים ממליצים להתמקד במחקר שיתמקד באפשרות האינטגרציה ולהציע תנאים לכימנה. הבעיה שאין עדיין גוף שעמד על הצרכים הייחודיים מתוך הסתכלות מקצועית, ומתוך ראייה זו לפתוח מסגרת או מענים המותאמים ומתמקצעים במצבי התמכרות לנערים וצעירים אלו.

הגדרת הבעיה

כדי לגשת לטיפול מיטבי בתופעה הבלתי רצויה שתוארה בעמודים הקודמים, ניתחתי את גורמיה ומרכיביה על מנת להגיע להגדרת הבעיה שגורמת להתרחשותה, כדי שאוכל להמליץ על טיפול בה. הגדרת הבעיה להבנתי היא חוסר במסגרות מקצועיות ייחודיות עבור נערים וצעירים (בגילאים 16-21) מרקע חרדי שנקלעו

³⁷ בן יאיר, י. ורונאל, ג. (2014). מחגרים בארצם: נוער חרדי במצבי סיכון ונתק חברתי. חברה ורווחה לד', 51-71.

³⁸ פרישמן, ש. (2002) גיבוש זהות האמונית (עולם הערכים הדתי) על ידי התלבטויות, ערעור וחשיבה ביקורתית. בתוך: ג. מסלובי וי. עירם (עורכים). חינוך לערכים בחקשרים הוראתיים מגוונים (375 – 396). רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן.

למצב של התמכרות וסיכון קצה. ההתמכרות הינה נחלתן של אוכלוסיות רחבות ובניהן גם האוכלוסייה הדתית-חרדית, אשר לאחרונה ניכרת עלייה בפניות למסגרות מותאמות לצורך גמילה. כיום, אין מענה ציבורי ייחודי למגזר הדתי-חרדי מטעם משרד הבריאות.³⁹

כך ישנו צורך במקום השתייכות ומקום המבין את גודל משברם במובן הרחב, יחד עם התמקצעות בעזרה בקושי המיוחד של חווית המכור. **משיחות עם ד"ר פאולה רושקה, מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות עולה צורך גדול בפתיחת מענים ייחודיים לנערים וצעירים הסובלים מהתמכרויות ותחלואה כפולה (הפרעות נפש יחד עם התמכרות).** אני מניח שאם תהיה לגליזציה צורך זה תגדל.

ישנם כיום שני מסגרות של משרד הרווחה בשיתוף משרד הבריאות לנערים מכורים. מסגרות אלו נותנים מענה מסוים לאוכלוסייה ספציפית, כמעט ואין נערים שאינם מגיעים תחת צו משפטי בניגוד לרצונם. חסרים מענים בכל קשת המגוון מפעילויות בשכונות ועד מסגרות כוללניות לנערים וצעירים אלו. לקטינים הנמצאים במצב התמכרות יש אפשרות אחת לאשפוזית (שלב הראשון בגמילה, שלב ניקיון פיזי) במסגרת מלכישוע, זה המסגרת היחידה בארץ ומופנים אליה כל הנערים מהארץ. ישנם שני מסגרות טיפול ארוכי טווח לכלל אוכלוסיית הקטינים, מלכישוע ורטורנו. מסגרות אלו כפי שנכתב אינם מותאמים לנערים מרקע חרדי, ואין כמעט נערים שמגיעים לשם מרצונם החופשי אלא על ידי צו בתי משפט. לנערים יש מעט יותר אופציות אך פעמים רבות נדרשים להשתלב במענים עם אוכלוסייה מבוגרת שלרוב צרכיהם שונים מאוד מצרכי הצעירים, מה גם אין מסגרת המתמקדת בצרכי צעירים מרקע חרדי. בשלב זה אציג שלוש מענים לפתרון הבעיה המוצג למעלה. הפתרונות מתמקדות בפתרון הקושי שעדיין אין מסגרות המתמקצעות עם גוף ידע רלוונטי לתחום ההתמכרויות של נערים וצעירים על פני רצף ההתמכרות מרקע חרדי.

מרכז הכוונה וטיפול בקהילה

פיתוח מרכז יעוץ, הכוונה וטיפול בקהילה. מרכז זה יתמקד בהתמכרויות של נוער וצעירים. ינתן דגש על טיפול והדרכת המשפחה. הרציונל הוא שלבני המשפחה של המכור תהיה כתובת בקהילה, מקום שבו ירגישו בנוח מבחינה חברתית ותרבותית, וניתן יהיה לקבל בו הכוונה כללית, קבוצות תמיכה להורים, קייסמנג'ר מול גורמים בירוקרטיים והדרכה כיצד לעזור ליקיריהם.

בנוסף תינתן אפשרות טיפול מקצועי לנער וצעיר ובני משפחתם, יתקיימו פעילויות לבני הנוער הצעירים, כגון מרכז לימוד יומי, העברת קורסים מקצועיים, חונכות אישית, העשרה, הפנייה למסגרות מתאימות ועזרה במיצוי זכויותיהם.

עמותת **הקשיבה בבית שמש** מנהלת מרכז מעין זה, הנותן מענים לבני נוער וצעירים ובני משפחתם הנמצאים במצב משבר, אך הם אינם מתמקדים בבעיות מסוימות כגון התמכרויות. **עמותת עמודים** הינה עמותה העוזרת ביעוץ וליווי במצב משבר למינהם לאנשים בחברה החרדית. עמותות הנותנים שירותים ייחודיים לתחום ההתמכרויות למבוגרים, שניתן להיעזר במודל שלהם הם **מרכז קשרים** או **מפגשים**.⁴⁰ משיחות עם הנהלת שתי העמותות הללו, עולה צורך במענה דומה לנוער. הם אינם נותנים מענה לקטינים

³⁹ סיכום פעילות המחלקה לטיפול בהתמכרויות לשנת 2018 ד"ר פאולה רושקה, מנהלת המחלקה לטיפול בהתמכרויות ד"ר פבל ספיבק, ספק ארצי גב' קרן מולדמן, מנהלת תחום, מסגרות לטיפול בהתמכרויות גב' עפרה ארסין, מרכזת בכירה, שיקום ותחלואה כפולה.

⁴⁰ "מפגשים" הינה יחידה אמבולטורית המשווה לעמותת "רטורנו". היחידה ממוקמת בעיר בית שמש ונותנת מענה טיפולי הוליסטי למכורים הסובלים מהתמכרויות שונות, ובצורך להיפר סקסואליות והתמכרות למין. מפגשים הינה מסגרת פרטית – רפואית, אשר הוכרה ברישוי של משרד הבריאות ומספקת באופן הדוק צ"י המחלקה. הטיפול מותאם אישית וכולל הערכה פסיכיאטרית ומעקב במקרה הצורך, טיפולים פרטניים, קבוצתיים, כולל התערבויות משפחתיות, צ"י צוות רב מקצועי. "מפגשים" נותנת מענה לכלל האוכלוסייה אך עבור המגזר הדתי-חרדי מהווה מענה ייחודי. במהלך שנת 2018 פנו למרכז סקרים רבים לצורך ייעוץ והכוונה, מתוכם המשיכו לאינטייך כ-90 מטופלים, מתוכם 30 מטופלים טופלו בשל התמכרות למין והשאר התמכרויות שונות. נציין כי רוב הפניות נעשו באמצעות קורס המהפס על 12 מפגשים בני 4 שעות. במהלך השנה סיימו את ההכשרה למעלה מ-100 מטופלים. כמו כן, מפגשים הפיקה בשיתוף עם מוסדות הטיפול המובילים במגזר החרדי בתחומי הטיפול, סדרת כנסים ייחודיים עבור בני המגזר. הכנסים עוסקים במטון טישאים הרלוונטים לציבור החרדי ואינם מזכירים דיים ולעיתים אף מהווים 'טאבו' מתוך מטרה להגביר מודעות, חשיפה וטיפול.

וצעירים. בנושא החונקות ישנו מודל מוצלח לחונקות בני נוער במשבר עמותת קו לנער שבו עבדתי מספר שנים, נצטרך להתאים את החונקות לצרכיהם של נערים וצעירים במצב התמכרות.

פעולות לקידום פיתוח תוכניות ומענים עבור אוכלוסיית הנוער וצעירים על רצף ההתמכרות:

הפתרון השני הוא מרכז שיפעל ברמת המאקרו. תיעשה עבודה במטרה לחולל שינוי בתחום על ידי מיפוי מקצועי ומחקר, פיתוח סדנאות הסברה ומודעות לקהילה, לרבנים ולמחנכים. יוקם איגוד לחבר את הנפשות הפועלות בתחום התמכרויות בני נוער וצעירים חרדים. תיעשה פעילות מול משרדי הממשלה, משרד הרווחה והבריאות, בכוונה לייצר מציאות לכך שיוקמו מענים מותאמים לאוכלוסייה זו.

אני מאמין כי ניתן חולל שינוי על ידי הצפת הקשיים מהשטח לדרגים הגבוהים. ניתן ליצור תהודה ציבורית לטובת הנושא. ניתן לפעול במישור הפעלת כוח פוליטי. ניתן ליצור קשרים אישיים עם מנהיגי הקהילה. כתיבת תוכניות איכותיות המותאמות יותר לצרכי הנערים והצעירים במצבי קצה. ליצור פלטפורמה עם משאבים ומידע, המציעה עזרה לאנשי מקצוע המלווים צעירים ונערים במצבי קצה.

ארגון ICA המרכז הישראלי להתמכרויות שהקים ד"ר אריאל קור, נותן מענים ברמת המחקר ולמידה שיכולים לכוון ולעזור לתוכנית מעין זו.

פיתוח מודל למרכז טיפול יום ומסגרת חוץ ביתי קטן

המסגרת תתמקד בצרכיהם היחודיים של הנערים וצעירים, מקום שהנערים ירצו להיות בו, המתחלק לקבוצות שונות בהתאם לצרכיהם ומקומם האישי בתהליך התפתחותם. לדוגמה, קלט בית חירום, מענים שונים לתחלואה כפולה. בפתיחת מענים כוללים ומסגרות חינוך, ארצה להתמקד בהתאמת המענים לצרכי הנערים. באופן כללי אני אהיה ממוקד בשלושה פרמטרים, תנאי מחיה נאותים ומכבדים, מנטוריג אישי ופעילויות ממוקדות טבע (wilderness therapy). המסגרת תהווה מודל ראשוני לנערים וצעירים שרוצים לצאת ממצב משבר ואין להם את התנאים הראשונים להיחלץ ממצבם.

ברצוני לתת לנערים וצעירים חוויה חדשה שמצד אחד מאתגרת ומעודדת לקיחת אחריות ועצמאות, ומנגד תומכת ומכילה. ניתן לעשות זאת בשילוב יציאות לשטח, מסעות אתגרות, פעילויות ספורט אתגרי וימי בנוסף הרצון הוא לתת חוויות המרחיבות את הדעת ותחושת משמעות בחיים. ניתן לשלב בין הפעילויות לחומר אינטלקטואלי חינוכי וטיפולי יחד. לדוגמה ים- אקולוגיה ימית- תעודות בתחום (רשיון שיט- רשיון צלילה- תחרויות ספוטיביות).

שטח- תיירות- הדרכה- חקלאות- כושר- ארכיולוגיה, היסטוריה- הישרדות יהיו חלק מהאפשרויות לפעילות שהנערים יוכלו לקחת חלק בהם. (ניתן לבנות תוכניות כגון קבלת תעודת מדריך טיולים, מדריך טיולים בחול - מדריך טיולים אתגרי- מדריך רכיבה טיפולית ועוד). הרעיון בהכוונה ללימודי תעודה הוא לתת תחושת מסוגלות, להכניס חווית למידה בצורה אינטראקטיבית, לעזור להתפרנס באופן מיידי בשלבים המתקדמים של התהליך. כמובן שלכל נער תינתן ההזדמנות להנות מטיפול מותאם ומקצועי. ארצה את הפיילוט הראשוני ללוות במחקר. לאחרונה הייתי בקשר עם איגוד השיט הישראלי ועם מפרשים הספינה החברתית, בבחינת מענים שניתן לתת לנערים וצעירים בתחום השיט. בעבר הפעלתי תוכנית מוצלחת, לקבוצת נערים בגלישת גלים טיפולית דרך עמותת הגל שלי.⁴¹

⁴¹ לינקים למסגרות ולעמותות בעולם ובארץ שברצוני לקחת קצת מהמודלים שלהם.

<https://www.wingatewildernesstherapy.com/g/Wilderness-Therapy-Programs-for-Troubled-Teens/>

<http://www.starttaranaki.co.nz/>

<http://www.mifrasim.org.il/>

<https://hagalsheli.co.il/about/centers/bat-yam/>

<http://www.nirim.org/>

<http://www.delanceystreetfoundation.org>