

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

1. בהתאם לסעיף 5(א) לחוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, תשמ"ח-1988, לאשר ולאמץ את המלצות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים במסגרת הצוות לבחינת מדיניות האכיפה כלפי משתמשי קנאביס בישראל (להלן: "הצוות"), בנוסח המצורף כנספח א' (להלן: "המדיניות").
2. להקים ועדה בין-משרדית ליישום המדיניות, אשר תגיש לממשלה עד ליום ה-7 במאי, 2017, את מכלול הצעדים הנדרשים, לרבות סוגיות חקיקה, תקינה, תקציב, קנסות, רווחה, הסברה, תחבורה, טיפול, חינוך, מתקר מלווה וכל סוגיה אחרת הנוגעת בדבר. תוצרי הוועדה יובאו בפני היועץ המשפטי לממשלה לבחינתו ולהערותיו טרם הגשתם לממשלה.

3. הרכב

- הוועדה תכלול נציגים בכירים מן המשרדים הבאים:
- א. מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים - יו"ר הוועדה;
 - ב. מנכ"ל הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - ג. נציגי משטרת ישראל (תביעות, יועמ"ש, אג"מ, אח"מ);
 - ד. סמנכ"ל משרד המשפטים או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - ה. משרד המשפטים/המשנה ליועמ"ש לממשלה או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - ו. משרד המשפטים/פרקליטות המדינה;
 - ז. הממונה על התקציבים באוצר או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - ח. משנה למנכ"ל משרד הבריאות או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - ט. סמנכ"ל משרד התחבורה והבטיחות בדרכים או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - י. סמנכ"ל משרד חינוך או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - יא. סמנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - יב. משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים/ ראש שירות טיפול והתמכרויות ושירותי המבחן או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;
 - יג. מנכ"ל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים או נציג/ה בכיר/ה מטעמו;

4. בסיס הנתונים

לרשום את הודעת המשרד לביטחון הפנים אודות ריכוז הנתונים הקיימים בדבר השימוש בקנאביס לרבות ממצאיהם של סקרי האוכלוסייה הקיימים שנעשו לגבי קטינים (2014-2015) ובגירים (2016) ומנתוני מרכז הניטור הארצי של הרשות הלאומית הכוללים את הנתונים העדכניים מהדו"חות השנתיים של משרדי הרווחה והבריאות לשנת 2015. מסמך זה יהווה את המדד הבסיסי (Base-Line) לעבודת הוועדה, ולמחקר המלווה, כך שניתן יהיה לעמוד על השפעות המדיניות בעתיד, ולהפיק לקחים בהתאם. בסיס הנתונים יוגש יחד עם תוצריה הסופיים של הוועדה לממשלה.

5. הוראות נוספות

- א. משרדי האוצר וביטחון הפנים ידונו ויגיעו להסכמות באשר להמלצת הצוות לייעד את כספי הקנסות שייגבו במסגרת יישום המדיניות בתוך חודש ימים ממועד החלטה זו.
- ב. לאור המלצת הצוות להקנות סמכות לגורמי האכיפה לעריכת בדיקות סמים מיידיות ומהימנות לנהגים, תתייחס הוועדה בעבודתה גם לנושא זה, לרבות בהיבטים של חקיקה, תקציב, תקינה, וטכנולוגיה.
- ג. הוועדה תתייחס בעבודתה גם למיקוד האכיפה בשימוש בקנאביס במרחב הציבורי ובסחר בסמים מסוכנים, וכן לייעול ההתמודדות עם חומרים מסכנים שתפוצתם הולכת וגוברת בשנים האחרונות (כגון "סמי פיצוציות"). יחד עם זאת יובהר, כי גם בהתאם למדיניות האכיפה החדשה, צריכה של סם מסוג קנאביס תיוותר בלתי חוקית במרחב הפרטי.

נספח א'

מדיניות האכיפה כלפי משתמשי הקנאביס, המפורטת להלן, מתבססת על דו"ח הצוות בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים שהוגש לשר לביטחון הפנים בתאריך 26.1.17, והמצורף כנספח ב'.

בהתייחס לבגירים

▪ עבירה ראשונה

משתמש אשר נתפס לראשונה בגין החזקה או שימוש לצריכה עצמית בסם מסוג קנאביס (ותוצריו) – יוטל עליו **קנס בגובה של 1,000 ₪**, בהינתן הודאה בביצוע העבירה. הקנס לא יופיע ברשימת התיקים הסגורים שבמרשם הפלילי, אלא ינוהל רישום לצרכי מעקב על מתן ותשלום קנסות. בהיעדר הודאה בביצוע העבירה, רשאית המשטרה לפעול בהתאם לכל סמכות אשר נתונה לה, לפי שיקול דעתה.

▪ עבירה שנייה

משתמש אשר נתפס בפעם השנייה בגין החזקה או שימוש לצריכה עצמית בסם מסוג קנאביס (ותוצריו) – יוטל עליו **כפל קנס**, בהינתן הודאה בביצוע העבירה. הקנס לא יופיע ברשימת התיקים הסגורים שבמרשם הפלילי, אלא ינוהל רישום לצרכי מעקב על מתן ותשלום קנסות. בהיעדר הודאה בביצוע העבירה, רשאית המשטרה לפעול בהתאם לכל סמכות אשר נתונה לה, לפי שיקול דעתה.

▪ עבירה שלישית

משתמש אשר נתפס בפעם השלישית בגין החזקה או שימוש לצריכה עצמית בסם מסוג קנאביס (ותוצריו) – תיפתח חקירה בעניינו, וככל שיימצאו ראיות לביצוע עבירה, ויוחלט שאין לסגור את התיק מחוסר ענין לציבור – יועבר התיק ליחידת הסדר מותנה בחטיבת התביעות במשטרת ישראל, והכל בכפוף לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. תיק שייסגר בהסדר מותנה יופיע ברשימת התיקים הסגורים שבמרשם הפלילי כ-"סגירה בהסדר (מותנה)".

▪ עבירה רביעית ומעלה

הפניית המשתמש להליך פלילי, במסגרתו רשאית המשטרה לפעול בהתאם לכל סמכות אשר נתונה לה, לפי שיקול דעתה.

בהתייחס לקטינים

▪ עבירה ראשונה

משתמש שנתפס בגין עבירה ראשונה של החזקה או שימוש בסם מסוג קנאביס (ותוצריו) לצריכה עצמית, יועבר התיק בעניינו להליך של טיפול מותנה בהתאם להוראות סעיף 12א לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971. במסגרת ההליך מפנה היחידה החוקרת את הקטין לטיפול בשירות המבחן במשרד הרווחה, וזאת מבלי להותיר רישום פלילי. במידה והקטין

יסרב למנגנון הטיפול – יופנה להליך פלילי בהתאם לשיקול דעת המשטרה, ובהתייעצות עם שירות מבחן לנוער.

▪ **עבירה שנייה**

משתמש שנתפס בפעם השנייה בגין החזקה או שימוש בסם מסוכן מסוג קנאביס (ותוצריו) לצריכה עצמית, תיפתח חקירה בעניינו, וככל שיימצאו ראיות לביצוע עבירה, ויוחלט שאין לסגור את התיק מחוסר ענין לציבור – יועבר התיק לטיפול מותנה בהתאם להוראות סעיף 12א לחוק הנוער, או ליחידת הסדר מותנה בחטיבת התביעות במשטרת ישראל. קצין המשטרה המוסמך יחליט בדבר רישום פלילי לקטין, וזאת לאחר קיום התייעצות עם קצין מבחן לנוער. הועדה הבין-משרדית תקבע קריטריונים לחלופות, ותבחן את המסלול המתאים מבין שתיהן, וכן האם יש מקום לטיפול מותנה בעבירה השנייה במידה ויש לקטין עבר פלילי. במידה והקטין יסרב למנגנון הטיפול – הוא יופנה להליך פלילי בהתאם לשיקול דעת המשטרה, ובהתייעצות עם שירות מבחן לנוער.

▪ **עבירה שלישית ומעלה**

משתמש שנתפס בפעם השלישית או יותר יופנה להליך פלילי, במסגרתו רשאית המשטרה לפעול בהתאם לכל סמכות אשר נתונה לה, לפי שיקול דעתה. הפניית משתמש קטין להליך פלילי תיעשה תוך ההתייעצות עם שירות מבחן לנוער.

במסגרת המדיניות תתמקד האכיפה בשימוש בקנאביס במרחב הציבורי ובסחר בסמים מסוכנים, וכן בייעול ההתמודדות עם חומרים מסכנים נוספים, שתפוצתם הולכת וגוברת בשנים האחרונות (כגון "סמי פיצוציות"). יחד עם זאת יובהר, כי גם בהתאם למדיניות האכיפה החדשה, צריכה של סם מסוג קנאביס תיוותר בלתי חוקית במרחב הפרטי. במסגרת המדיניות יושם דגש על מאמצי ההסברה החינוך והטיפול לצד אכיפה יעילה. לפיכך מותנה יישום המדיניות בהקניית כלים נאותים לגורמי האכיפה, לצד ענישה מחמירה, ובמיוחד כלפי נהגים תחת השפעת סמים.

דברי הסבר

רקע כללי

1. בתאריך 24.7.16 מינה השר לביטחון הפנים צוות בראשות מנכ"ל המשרד, אשר מטרתו בחינת מדיניות האכיפה הקיימת בישראל לגבי שימוש עצמי בקנאביס, וגיבוש המלצות למדיניות אכיפה. בתאריך 26.1.17 הגיש מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות את מסקנותיו בדו"ח מסכם, לשר לביטחון הפנים. דו"ח הצוות מצורף כנספח ב' להחלטה זו.
2. בתאריך 12.2.17 פנתה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ושימוש לרעה באלכוהול (להלן: הרשות הלאומית) אל השר לביטחון הפנים בבקשה להגיש את ההמלצות הנ"ל לאישור הממשלה, ולאמץ כמדיניות, מתוקף סעיף 5א לחוק הרשות הלאומית. פניית הרשות מצורפת כנספח ג' להחלטה זו.
3. בהתאם, עניינה של החלטה זו:
 - א. לאשר ולאמץ את המדיניות, המצורפת כנספח א', להחלטה זו;
 - ב. להקים ועדה בין משרדית ליישום המדיניות, שתגיש לממשלה את מכלול הצעדים הנדרשים לביצועה.
 - ג. לרשום את הודעת המשרד לביטחון הפנים אודות ריכוז הנתונים הקיימים בדבר השימוש בקנאביס. על מנת שנתונים אלו יהוו את המדד הבסיסי (Base-Line) לעבודת הוועדה, ולמחקר מלווה שיערך בעתיד, כך שניתן יהיה לעמוד על השפעות המדיניות, ולהפיק לקחים בהתאם. בסיס הנתונים יוגש יחד עם תוצריה הסופיים של הוועדה לממשלה.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

אין

תקציב

אין

השפעת המצבה על כוח האדם

אין

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

- א. שר האוצר – אישר
- ב. שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים – אישר
- ג. שר החינוך – אישר
- ד. שר התחבורה – אישר
- ה. שר הבריאות – אישר

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

אין

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

משרד לביטחון הפנים – תומך
משרד המשפטים – תומך

סיווגים

סיווג ראשי:

סיווג משני:

תחום פעולה עיקרי:

**מוגש על ידי השר לביטחון הפנים ועל ידי
שרת המשפטים**

**ג' באדר התשע"ז
01 במרץ 2017**

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה :

אישור מדיניות כלפי שימוש בקנאביס והקמת ועדה בין-משרדית ליישום המדיניות.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :

1. הקמת ועדה בין משרדית ליישום מדיניות האכיפה כלפי משתמשי קנאביס, כמפורט בנספח א' המצורף להחלטה, אשר תפעל ליישום המדיניות.
2. הוועדה הבין-משרדית תבחן ותגיש לממשלה מכלול הצעות להחלטה, תיקוני החקיקה הנדרשים, וכל אמצעי אחר הדרוש לצורך יישום המדיניות, לרבות בנושאי תקינה, קנסות, טיפול, הסברה, תחבורה, מחקר מלווה וכדומה.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם :

אין.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

ההצעה הועברה ליועצים המשפטיים במשרדי הממשלה הרלוונטיים, ואושרה על ידם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

תומך.

רעיה שטנר וויכנסקי, עו"ד

יועצת משפטית, המשרד לביטחון הפנים

ב' באדר התשע"ז

28.02.17



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

הצוות לבחינת מדיניות האכיפה בנושא צמח הקנאביס

-דו"ח מסכם-

בראשות: מנכ"ל המשרד, מר רותם פלג
ריכוז עבודת הצוות וכתיבה: יועץ המנכ"ל, מר גוני פרנקל

ירושלים, התשע"ז
ינואר, 2017

סימוכין: 00424917



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

הקדמה

אדוני השר,

אני מתכבד להגיש בפניך דו"ח המסכם את עבודת הצוות בראשותי.

סוגיית השימוש בקנאביס ותוצריו נדונה בשנים האחרונות במדינות רבות, ובישראל בפרט. לא אחת ניתן הד ציבורי לקולות הקוראים לבחון את מדיניות האכיפה, במיוחד נוכח שינויי מדיניות דומים בעולם. בהנחייתך, למד הצוות וניתח את מדיניות האכיפה הנוכחית בישראל בנושא השימוש בקנאביס, במטרה לבחון את מידת יעילותה בהקטנת מספר המשתמשים בסם הקנאביס בישראל.

במסגרת עבודתה, ובמטרה להגיש המלצות ישימות בנושא, בחן הצוות את השפעת סם הקנאביס, גישות האכיפה בתחום, לרבות השלכותיהן האפשריות ומידת ישימותן. בעבודתו עשה הצוות שימוש במקורות מידע מבוססים מהארץ ומהעולם, תוך התייעצות עם גורמי ציבור וממשלה שונים, בעלי עמדות מגוונות.

לאחר בחינה ממושכת, ועל בסיס מסקנות חברי הצוות, מצאתי לנכון להגיש בפניך המלצה **לשנות את המדיניות הקיימת**. להלן יוצגו עיקרי התובנות, עיקרי הגישות שהוצגו בפני הצוות, ומתווה מומלץ שאני סבור כי אימצו מסוגל לספק מענה ממושך, ראוי ונכון יותר לאתגרי השימוש בסם הקנאביס בחברה הישראלית.

אני מבקש לנצל את ההזדמנות ולהודות בזאת לחברות וחברי הצוות, אשר לקחו על עצמם משימה מורכבת זו, ותרמו מידיעותיהם, ניסיונם וזמנם לצורך קידום חברה שומרת חוק ובטוחה יותר.

בברכה,

רותם פלג

מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

תוכן העניינים

4.....	מבוא לעבודת הצוות.....	1.
4.....	א. כללי.....	
4.....	ב. חברות וחברי הצוות.....	
5.....	ג. הנחות יסוד ומסגרת הדיון.....	
6.....	ד. מונחים לשפה משותפת.....	
7.....	ה. כיווני המדיניות העיקריים.....	
8.....	2. הקנאביס ומדיניות האכיפה הקיימת.....	
8.....	א. מסוכנות סם הקנאביס.....	
10.....	ב. היקפי השימוש בקנאביס.....	
11.....	ג. מדיניות האכיפה כיום בישראל ויישומה בפועל.....	
16.....	ד. הצורך בשינוי המדיניות הקיימת.....	
17.....	3. מדיניות האכיפה במדינות שונות.....	
17.....	א. על השוואת מדיניות.....	
17.....	ב. המסגרת החוקית - אמנות בין לאומיות עליהן חתומה ישראל.....	
18.....	ג. ניתוח מדיניות אכיפה במס' מדינות נבחרות בעולם.....	
22.....	ד. טבלת השוואה בין מדינות העושות שימוש בקנסות ואמצעים מינהליים.....	
23.....	ה. תובנות עיקריות מניתוח המדיניות הבין לאומית.....	
25.....	4. מסקנות, המלצות והצעה לשינוי מדיניות.....	
25.....	א. מסקנות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות.....	
26.....	ב. מודלים חלופיים שנדונו במסגרת עבודת הצוות.....	
29.....	ג. סיכום והמלצות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות.....	



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

1. מבוא לעבודת הצוות

א. כללי

על פי חוק, הרשות הלאומית למלחמה בסמים ושימוש לרעה באלכוהול (בדו"ח זה: הרשות הלאומית למלחמה בסמים, או הרשות הלאומית) תקבע מדיניות מניעה, טיפול, שיקום, ענישה ואכיפת חוק בתחום השימוש לרעה בסמים כדי שזו תהווה בסיס לפעילותה ולפעילות הממשלה בנושא. מכח אחריותו של השר לביטחון הפנים על חוק זה, מינה השר, בתאריך 24.07.2016, צוות בראשות מנכ"ל המשרד, אשר מטרתו בחינת מדיניות האכיפה הקיימת בישראל על שימוש עצמי בקנאביס וגיבוש המלצות למדיניות אכיפה.

הצוות הוקם, בין השאר, על רקע יוזמות חקיקה בנושא, ונוכח טענות מן הציבור הרחב לפיהן אין הלימה בין אמצעי האכיפה הנוקשים בהם נעשה שימוש כיום, ובין החומרה הפחותה, יחסית, אשר נובעת מהעבירה, ולפיכך קיים צורך בבחינת שינויים במדיניות האכיפה.

הצוות קיים שמונה מפגשים, ובנוסף השתתף בדיון בוועדת הכנסת למאבק בנגע הסמים והאלכוהול, בהם סקר סוגיות רבות ומגוונות. בין השאר, בחן הצוות את מדיניות האכיפה הנוכחית בישראל ובמדינות שונות בעולם, את נתוני משטרת ישראל בתחום, את השפעות השימוש בקנאביס על החברה והפרט, לרבות קטינים, בגירים, חיילים, תאונות דרכים, מכורים, וכן בחן השפעות חברתיות-כלכליות של הנושא.

ב. חברות וחברי הצוות

- **מר רותם פלג**, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות.
- **גב' אתי כהנא**, עו"ד, ר' אגף אכיפה וחקיקה- הרשות הלאומית למלחמה בסמים.
- **גב' יפעת רווה**, עו"ד, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) - משרד המשפטים.
- **נצ"מ רותי שטרית**, סגן רח"ט תביעות, משטרת ישראל.
- **נצ"מ ד"ר בשורה רגב**, רמ"ח מחקר, משטרת ישראל.
- **ד"ר חיים מסינג**, מנכ"ל הרשות הלאומית למלחמה בסמים לשעבר.
- בישיבות השתתפו באופן קבוע ד"ר יוסי הראל-פיש, המדען הראשי של הרשות הלאומית למלחמה בסמים, היועץ המשפטי למשרד לביטחון הפנים, וכן ד"ר אודי וולף, סני"צ ור' המעבדה האנליטית במשטרת ישראל.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ג. הנחות יסוד ומסגרת הדיון

1. הצוות עסק בשימוש העצמי בצמח הקנאביס ותוצריו, כפי שהוא מוגדר בפקודת הסמים המסוכנים. הצוות לא עסק בסוגיית האכיפה על גידול/ייצור/סחר בקנאביס, לרבות קנאביס למטרות רפואיות/מחקר, או בסמים מסוגים אחרים.
2. בפני הצוות הוצג מידע מבוסס מחקרית, לפיו השימוש בקנאביס גורם לנזקים משלושה סוגים עיקריים:
 - א) פיזיולוגיים - פגיעה במערכת הנשימה, פוריות, התפתחות המח וכו'.
 - ב) נפשיים - דכאון, חרדה, סכיזופרניה, עליה בתוקפנות, נטייה לאובדנות וכו'.
 - ג) קוגניטיביים ותפקודיים - פגיעה בזיכרון לטווח קצר, בכושר למידה, זמן תגובה איטי, פגיעה בתפקוד נירון – פסיכולוגי וכו'. נושא זה ידון בהרחבה בפרק א'.
3. מסקרים ונתוני משטרה עולה כי קיים היקף שימוש בקנאביס העולה בהדרגה בקרב האוכלוסייה הנורמטיבית בישראל, וכי בשנים האחרונות נרשמה ירידה בתפיסת המסוכנות של הסם, במיוחד בקרב קטינים.
4. מדינת ישראל מחויבת לשלוש אמנות בינלאומיות, המפרטות רשימה של חומרים מסוכנים, ביניהם הקנאביס ותוצריו. אמנות אלה כוללות, בין השאר, רשימה של חומרים מסוכנים, ביניהם הקנאביס ותוצריו, אשר יש לקיים לגביהם פיקוח. האמנות דורשות מהמדינות המאמצות אותן להתיר את ההספקה והשימוש בחומרים המסוכנים למטרות מדעיות ורפואיות בלבד, וכן לקבוע בהתאם את מדיניות האכיפה בנושא סמים. הצוות מכיר בכך שכל שינוי חוקי בישראל יידרש להיות בזיקה לאמנות אלה.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ד. מונחים לשפה משותפת

לצורך אחידות במושגים הן בעבודת הצוות, והן בשיח הציבורי עלה הצורך להגדיר מספר מונחים עיקריים.

1. מריחואנה/חשיש/קנאביס:

בדו"ח זה המונח קנאביס מתייחס לצמח (*Cannabis Sativa*), על תוצריו השונים. מריחואנה עשויה מתערובת מיובשת של תפוחת הפרחים הנקביים בצמח הקנאביס. מריחואנה באיכות נמוכה כוללת גם עלים וגבעולים. **מריחואנה וחשיש, שני התוצרים העיקריים מצמח הקנאביס, נבדלים זה מזה בריכוז הרכיב הפעיל בהם. החשיש מרוכז מהמריחואנה בערך פי שלושה¹ כמו כן, הקפיד הצוות על שימוש במונח 'קנאביס לשימושים רפואיים' – בניגוד ל'קנאביס רפואי', שעשוי להטעות משתמשים לחשוב כי מדובר בתרופה, השונה מן המריחואנה/החשיש הרגיל.**

2. סמים קלים/קשים:

שימוש במונח סמים קלים/קשים נעשה לא פעם בשיח הציבורי בנושא השימוש בקנאביס. הצוות אמנם עסק בסם הקנאביס בלבד, על תוצריו, אולם ככל שהדבר נוגע למדיניות האכיפה הצוות סבור כי **אין להקל בתכונותיו של סם זה**. כוונתנו בעיקר לתפיסה המקובלת כי השפעותיו מסוכנות פחות לעומת חומרים נרקוטיים כגון הרואין, קריסטל/מתאמפטמינים ואחרים.

3. שימוש עצמי:

○ **בעולם**, ההבחנה המשפטית בין "החזקה לשימוש עצמי" לבין "החזקה במטרה לספק לאחרים" משתנה ממדינה למדינה. ישנן מדינות הקובעות תנאי סף כמותיים – בערכים של כסף, משקל או ריכוז החומר הכימי, ישנן מדינות הקובעות קריטריונים אחרים, וישנן מדינות המותירות את ההבחנה לשיקול דעת בית המשפט בכל מקרה ומקרה.

○ **בישראל**, פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג – 1973, מבדילה בין החזקת סם לשימוש עצמי לבין החזקה שלא לשימוש עצמי. בהקשר לסם הקנאביס קובעת הפקודה כי מי שהחזיק בסם זה בכמות העולה על 15 גרם – חזקה שהחזיק בסם שלא לצורך צריכתו העצמית ועליו הראיה לסתור; העונש בצד עבירת החזקה לשימוש עצמי הינו **מאסר של עד שלוש שנים או קנס כספי**.

¹ הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול: <http://www.antidrug.org.il/pages/32.aspx>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ה. כיווני המדיניות העיקריים

על ספקטרום ההתמודדות עם סם הקנאביס קיימות מספר גישות, הנובעות מתפישות עולם שונות. בין גישות אלה ניתן למנות את הגישה הפלילית הסוברת כי יש להתמודד עם תופעת השימוש בסם הקנאביס, כמו בסמים אחרים, בדרך של אכיפה פלילית, דהיינו קביעת איסור על שימוש בסם והחזקה בו לשימוש עצמי עם ענישה בצידו אם יופר, או את גישת בריאות הציבור, התופשת את המשתמשים בסם כחולים הזקוקים לסיוע וטיפול בהתמכרותם. ישנן גם גישות נוספות כפי שיפורט בהמשך. הסקירה הבינלאומית תעסוק בנושא בפרק נפרד ומפורט, אך להלן יפורטו עיקרי השיטות להתמודדות עם סם הקנאביס:

1. בקצה האחד - **לגליזציה**, כפי שקיימת בקולורדו, קליפורניה, מיין, מסצ'וסטס, אורוגוואי ומדינות נוספות, המתירה מכירה ושימוש בסם במגבלות שנקבעו בחוק (גיל, כמויות וכו').

2. השלב הבא על ספקטרום האכיפה הוא גישת **אי-הפללה (דה-קרימינליזציה)**. לפי גישה זו החומר מוגדר אסור, אולם אכיפתו מתבצעת במישור המנהלי בלבד, ולא הפלילי, או מתבצעת באופן חלקי בלבד. דוגמא למדיניות זו ניתן למצוא במדינות כגון הולנד, המתירות מכירת קנאביס בבתי עסק ייעודיים ושימוש בו בין כתליהם, אולם הגידול והסחר בצמח נותרו אסורים.

3. הגישה השלישית היא **האכיפה המנהלית-טיפולית**. מדיניות זו כוללת שילוב של הרתעה באמצעות קנסות מנהליים, לצד התערבות מונעת, הסברה וחינוך, ו/או טיפול במכורים/רצידיביסטיים, ולבסוף אכיפה פלילית כנגד שרשרת הייצור והסחר בקנאביס, וכנגד משתמשים במרחב הציבורי, או כאלו שעברו על החוק (גיל, כמות חומר, מספר עברות וכדומה).

4. הגישה המחמירה בספקטרום היא **האכיפה הפלילית**, התופסת את הסם כמסוכן, ובהתאם דוגלת באכיפה במישור הפלילי כנגד המשתמשים בקנאביס וכנגד כל שרשרת הייצור והסחר. גישה זו, נהוגה במספר רב של מדינות, לרבות ארה"ב (במרבית המדינות וברמה הפדרלית), וכן בישראל.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

2. הקנאביס ומדיניות האכיפה הקיימת

לפרק זה ארבעה חלקים עיקריים, בהם דן הצוות כבסיס להמלצות שיובאו להלן:

- מסוכנות סם הקנאביס.
- היקף השימוש בקנאביס בישראל.
- מדיניות האכיפה כיום בישראל ויישומה בפועל.
- הכרה בצורך לשינוי המדיניות הקיימת.

א. מסוכנות סם הקנאביס

1. לצמח הקנאביס, על חלקיו השונים, שימושים מגוונים. החומר הפעיל ביותר (THC) בצמח מצוי בתפוחית, והנו בעל השפעות פסיכו-אקטיביות ואחרות.
2. בפני הצוות הוצגו נתוני משרדי הבריאות, החינוך הרווחה, ונתוני הרשות הלאומית המעידים כי שימוש תדיר בסם מביא לפגיעה משולבת במספר תחומים:
(א) פיזיולוגיים - כגון פגיעה במערכת הנשימה, פוריות, התפתחות המח.
(ב) נפשיים - כגון חרדה, סכיזופרניה, עליה בתוקפנות, נטייה לאובדנות.
(ג) קוגניטיביים ותפקודיים - כגון פגיעה בזיכרון לטווח קצר, בכושר למידה, זמן תגובה איטי, פגיעה בתפקוד נזיר-פסיכולוגי, התפתחות תסמונת חוסר המוטיבציה.
3. בנוסף על נתונים אלה, פרסמה לאחרונה האקדמיה הלאומית למדעים של ממשלת ארה"ב (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine) דו"ח מחקר בן למעלה מ-390 עמודים שנערך באוניברסיטת הרווארד, ואשר התבסס על ניתוח ממצאי אלפי מחקרים מדעיים, שבחנו את ההשפעות השונות של השימוש בקנאביס.²
במחקר נמצא כי שימוש בקנאביס מוביל במישרין להגדלת הסיכון למעורבות בתאונות דרכים, מגביל בטווח הקצר את היכולת הקוגניטיבית (זיכרון, למידה, קשב). בטווח הארוך מעלה השימוש בקנאביס באופן ישיר את הסיכוי לפיתוח סכיזופרניה (כלומר – שימוש מוגבר מביא לסיכוי מוגבר), וכן את הסיכוי לפיתוח חרדה חברתית (Social Anxiety). הקנאביס נמצא כגורם המקטין את משקל העובר (במקרה של אם

² The Current State of Evidence and :The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids
Recommendations for Research (2017), National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine.
See: <http://tinyurl.com/j9nr9vy>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

- המשתמשת במהלך ההיריון), מגביר תלות בחומרים שונים (מלבד קנאביס) ואף נמצא כי משתמשים קבועים בקנאביס מדווחים במידה רבה יותר על מחשבות אובדניות.
4. כמו כן, מחקרים הוכיחו בעבר כי שימוש תדיר בקנאביס מוביל לתופעת היפראמסיס (תופעה המזוהה בעיקרה עם נשים בשליש הראשון להריון), וכוללת בחילות, הקאות, סחרחורות ותסמינים נוספים שעלולים להוביל לאשפוז בבית חולים.³
5. בדו"ח מחקר עצמאי משנת 2011, בחן צוות מומחים את מסוכנותם של סמים שונים, ומצא כי קנאביס מצוי **בדרגת סיכון גבוהה יותר מאשר LSD, ריטלין, אקסטזי, ו-GHB** ("יסס האונסי").⁴
6. הספרות המדעית מצביעה על כך ששימוש כרוני בסם הקנאביס עלול להוביל **להתמכרות פיזיולוגית ונפשית**, שבמקרים מסוימים מעמידה את המשתמשים **בסיכון גבוה למעבר לשימוש בסמים מסוכנים יותר**, כגון הרואין וקוקאין.
7. נציגי משרד הרווחה והשירותים החברתיים העלו טענה דומה, לפיה **עבור 40% מהמשתמשים, סם הקנאביס משמש כשער כניסה לשימוש בסמים נוספים**.
8. נתוני משטרת ישראל, שהובאו בפני הצוות, מעידים כי משתמשים קבועים בקנאביס, ובמיוחד כאלו שהתנסו בו לראשונה בגיל צעיר, **נטו להיות מעורבים יותר בעבירות** נוספות גם בגילאים בוגרים יותר.
9. מעבר לנזק ברמה האישית, סם הקנאביס נמצא כגורם מסכן לציבור הרחב, הן בהקשר של התדרדרות לשימוש בסמים מסוכנים ביותר, רצידיביזם ופיתוח דפוסים עברייניים, ובמיוחד בהקשר של **מעורבות בתאונות דרכים חמורות וקטלניות** (לפי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים).⁵ יצוין כי חברי הצוות העלו טענות שונות אודות השפעתו של הקנאביס על מספרי ההרוגים בתאונות דרכים, ועמדו על פערים מתודולוגיים בין מחקרים שונים שנערכו בחו"ל, ועם זאת, **המחקרים המקיפים והעדכניים ביותר מצאו קשר ישיר בין שימוש בקנאביס, ובין סיכון למעורבות בתאונות דרכים, ובמיוחד תאונות דרכים קטלניות**.⁶

³ Cannabinoid Hyperemesis Syndrome, See: <http://tinyurl.com/gso2so2>

⁴ ראו: <http://www.ias.org.uk/uploads/pdf/News%20stories/dnutt-lancet-011110.pdf>, עמוד 4.

⁵ ראו: <http://tinyurl.com/jebqq6y>, עמוד 5.

⁶ ראו: [The Current State of Evidence and Recommendations for Research](#) (2017), Chapter 9.

And also: [British Medical Journal](#) (2012), <http://www.bmj.com/content/344/bmj.e536>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ב. היקפי השימוש בקנאביס

1. על פי נתוני האו"ם, שוק הקנאביס העולמי מוערך בכ-182.5 מיליון צרכנים, לשנת 2016. עוד מצביעים הנתונים על עלייה הדרגתית ומתמשכת (משנת 1979) בהיקף השימוש בקנאביס בקרב אזרחים, לרבות קטינים.⁷
2. בישראל, מצביעים נתוני הרשות הלאומית על עלייה משמעותית בשימוש בקנאביס, בעיקר בקרב בני נוער (עליה מכ-6%-5 עד שנת 2011 לכ-10.5% בשנת 2014).
3. גם נתוני משטרת ישראל מעידים על עלייה בהיקפי השימוש בסם בשנים האחרונות. מספר תיקי השימוש העצמי שנמצא בהם סם מסוג קנאביס ותוצריו בשנים 2010-2015 עומד על 28,740 תיקים, המהווים 86% מכלל תיקי השימוש העצמי בסמים שזוהה בהם סם. יובהר כי במרבית תיקי השימוש העצמי בקנאביס ותוצריו, לא נתפסו סמים נוספים. באחוז קטן מהתיקים (5%) נמצאו סמים נוספים, בעיקר קוקאין, MDMA, הרואין ו-LSD.
4. אחת הסיבות לעלייה בהיקף המשתמשים היא ככל הנראה הירידה בתפיסת המסוכנות. נתוני הרשות הלאומית למלחמה בסמים מראים כי בין השנים 2013 – 2015 נרשמה ירידה בתפיסת המסוכנות של סם הקנאביס בכל קבוצות הגיל (12 – 17, 18 – 21, 22-40). גם משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים מדווח על עלייה מדאיגה בשיעור של כ-15% בצריכת קנאביס בקרב קטינות במהלך השנים האחרונות, לצד עלייה של 10% בקרב קטינים.
5. נתונים אלה מתחזקים גם לנוכח דבריה של מנכ"לית עמותת אל-סם, בפני הצוות, לפיהם העמותה מטפלת בכ-1000 מטופלים/מכורים (על פני הרצף) עד גיל 24, מתוכם 90% מכורים לסם הקנאביס. מגמות נוספות עליהן הצביעה מנכ"לית אל-סם: ירידה בגיל השימוש, ירידה בהרתעה משטרתית וירידה בתפיסת המסוכנות של הקנאביס בקרב בני נוער.
6. על פי סקר הרשות הלאומית למלחמה בסמים⁸, עלה שיעור המשתמשים בקנאביס בקרב קטינים בעיקר בקרב תלמידי מערכת החינוך הממלכתית חילונית והממלכתית ערבית: כ-10% מכלל תלמידי כיתות י"ב מדווחים כי השתמשו בחשיש/מריחואנה לפחות פעם אחת. נתון זה גבוה בהרבה מהשיעור עד שנת 2011 שעמד על כ-6%-5

⁷ נתוני World Drug Report, ראו: <https://www.unodc.org/wdr2016/en/cannabis.html>

⁸ ראו: <http://tinyurl.com/zmh48zg>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

בלבד. כמו כן, יש לקחת בחשבון כי נתון זה משקף את היקף השימוש בקרב אלו שהסכימו להודות בשימוש.

7. תופעת השימוש בסמים מעסיקה את שירותי הרווחה והטיפול בישראל במידה רבה. אוכלוסיית נפגעי ההתמכרויות סובלת מקשיים רגשיים, תפקודים וחברתיים. חלק מהמטופלים מנותקים ממסגרות, מצויים בשולי החברה, מעורבים בפלילים, לעיתים במעצרים ובמאסרים בגין סחר בסמים, גניבה, תקיפה ופגיעות מיניות. יש מכורים המאופיינים בהתנהגות אלימה ושוטטות וחלק מהאוכלוסייה מאופיין בתחלואה כפולה (התמכרות ומחלת נפש). משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים דיווח כי בשנת 2016 שירותי הרווחה טיפלו במעל ל-13,000 מכורים ומטופלים על פני כל רצף ההתמכרויות. מתוכם, שיעור המכורים לקנאביס נמצא במקום השני לאחר האלכוהול. אחריהם באים סמים אופיאטיים, סמי פיצוציות וקוקאין. מתוך 13 אלף המכורים הידועים למערכת הרווחה, כ-600 הינם בני נוער עד גיל 18.

8. מנהלת היחידה להתמכרויות במשרד הבריאות, ד"ר פאולה רושקה, העידה בפני ועדת הכנסת למאבק בסמים ואלכוהול כי התמכרות מוגדרת כמחלה כרונית של המוח, וכי ישנם אנשים בעלי "מועדות גנטית" הסובלים מהתמכרות קשה לסם הקנאביס, שלעיתים מוביל אף לאשפוזים במוסדות גמילה. בשנים האחרונות נרשמת עלייה במספר המאושפזים והמטופלים הפסיכיאטריים כתוצאה משימוש באלכוהול וקנאביס, בעיקר בקרב גילאי 14-18 ובקרב חיילים. ד"ר רושקה הביעה חשש כי מהלך של מדיניות אכיפה מקלה, יגדיל את זמינות הקנאביס בקרב הציבור, וכתוצאה מכך – את שיעור הסובלים מהתמכרות.

ג. מדיניות האכיפה כיום בישראל ויישומה בפועל

1. מדיניות האכיפה בנוגע לשימוש בקנאביס מבוססת על מסמך מאת היועץ המשפטי לממשלה משנת 1985, המצורף כנספח (א)⁹. בשנת 2003 עבר המסמך תיקון בנוגע לאכיפה כלפי קטינים, אולם עיקריו לא השתנו עד היום. מה שהשתנה הוא יחסה של החברה הישראלית לסם הקנאביס, והיקף הצריכה של סם זה.

2. על פי נתוני משטרת ישראל, היקף ושיעור האכיפה כנגד אזרחים נורמטיביים פחתו באופן משמעותי לאורך השנים.

⁹ הנחיית היועמ"ש מס' 4.1105, "מדיניות התביעה – סמים: אחזקה ושימוש לצריכה עצמית", מיום 1 בדצמבר 1985. עדכון בנושא קטינים: 14 בספטמבר 2003.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

3. כיום, טיפול משטרת ישראל **בבגיר** נורמטיבי ללא עבר פלילי, החשוד בשימוש עצמי ראשון מתמצה בסגירת תיק (באזהרה). **קטין** עובר הליך טיפול מותנה בהינתן תנאים מצטברים מסוימים: היעדר רישום קודם או מידע על שימוש קודם בסמים, הודאה בעבירה והתחייבות לקבל טיפול, שימוש בסמים שאינו קבוע ומסירת מקורות אספקת הסם ע"י החשוד.

4. כיוון שהשירות הצבאי מהווה מרכיב משמעותי בחברה הישראלית, נדונה סוגיה זו במסגרת עבודת הצוות. בינואר 2017 פורסמה הנחיית הפרקליט הצבאי הראשי (מס' 3.07), אשר הנהיגה גישה מקלה יותר מאשר בעבר. **בניגוד לפרסומים** בנושא, גישה זו אינה נוגעת לקצינים בשירות חובה ולמשרתי הקבע (כלומר, היא מתייחסת לחיילי חובה בלבד), והיא אינה חלה בשימוש שנעשה בתוך הצבא, אלא רק על שימוש "אזרחי".

5. עיקר ממצאי חטיבות המודיעין והתביעות של משטרת ישראל, והתובנות מהם

א) בין השנים 2010-2015 נרשמה **ירידה של 30% בתיקי שימוש עצמי בקנאביס ותוצריו, אל מול עלייה של 71% בתיקי גידול וסחר**. כלומר, עיקר האכיפה עברה מן המשתמשים אל הסוחרים והמגדלים.

ב) חיזוק לתובנה זו, ניתן למצוא בנתון הבא: בין השנים 2010 - 2015 בוצעו 8,993 מעצרים בגין עבירות קנאביס ותוצריו, המהווים כ- 55% מכלל המעצרים בגין עבירות סמים. עם זאת, 12% בלבד מתוך כלל המעצרים בגין **עבירות סמים על כל סוגיהם**, הינם בגין שימוש עצמי.

ג) בשנים אלה נרשמה גם ירידה בשיעור המעצרים עד 24 שעות בגין עבירות שימוש עצמי בקנאביס בהיקף של 70% (בגירים), ו-67% במעצר קטינים. כלומר, **הטענות שנשמעו בציבור, לפיהן המשטרה מבצעת אכיפת יתר, ומבזבזת משאבים רבים בנושא, משוללות כל יסוד**.

ד) בין השנים 2010 - 2015 נסגרו 54% מהתיקים בכל עבירות הקנאביס ותוצריו (21,299 תיקים). עילות הסגירה המרכזיות הן חוסר ראיות וחוסר עניין לציבור. כמו כן, לאורך השנים היקף סגירת תיקי שימוש עצמי של קנאביס ותוצריו נותר יציב ועומד על כ-60%. המשמעות היא **שלאורך השנים, רוב התיקים בנושא נסגרים, ללא הגשת כתב אישום**. כלומר, **הטענות לענישה חמורה לא מידתית וללא הבחנה כלפי משתמשים אינן נכונות**.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

6. מדיניות הגשת כתבי אישום

(א) בהתייחס לבגירים מסתמנת מגמת ירידה משמעותית בכמות כתבי האישום שהוגשו לבתי המשפט בעבירה של החזקת סם מסוג קנאביס לצריכה עצמית: בשנת 2014 הוגשו 133 כתבי אישום, ב- 2015 - 48 כתבי אישום, וב-2016 הוגשו 8 בלבד.

(ב) גם בהתייחס לקטינים מסתמנת מגמת ירידה בכמות כתבי האישום שהוגשו לבתי המשפט: בשנת 2013 הוגשו 26 כתבי אישום, בשנת 2014 הוגשו 13 כתבי אישום, בשנת 2015 הוגשו 11 כתבי אישום. בשנת 2016 כלל לא הוגשו כתבי אישום כנגד חשודים נעדרי עבר פלילי.

7. מדיניות הרישום הפלילי תואמת את מדיניות האכיפה והגשת כתבי האישום¹⁰

(א) מב"ד (תיקים הממתינים לבירור זין): כעיקרון, אין גורמים הרשאים לקבל מידע אודות תיקים אלו, מלבד גופים ספציפיים (שב"כ, משטרה וכדומה). בכלל זה ישנם גופים שיקבלו רק תיקים בהם הוגש כתב אישום.

(ב) תיק שנסגר: 13 גורמים יוכלו לראות את הרישום, כגון תובע, פרקליט, קציני מבחן וגופי הביטחון, והאזרח עצמו.

(ג) הרשעה/ללא הרשעה: נאשם שבית משפט קבע לגביו קביעה (הרשעה/ללא הרשעה) פרטיו ידווחו למרשם הפלילי, וגופים ציבוריים יקבלו את המרשם הפלילי, לבקשתם ועל פי היקפי המידע להם הם זכאים ובהתאם לקביעה:

○ ללא הרשעה – התיישנות מיידית ומחיקה לאחר 5 שנים.

○ הרשעה ומאסר עד שנה אחת – התיישנות לאחר 7 שנים, ומחיקה משעברו 10 שנים מתום תקופת ההתיישנות.

○ הרשעה ומאסר של שנה עד חמש שנים – עבור בגירים, התיישנות לאחר 10 שנים, ומחיקה לאחר 10 שנים נוספות.

(ד) במידה ובחר בית המשפט בענישה מקלה יותר, כגון התחייבות כספית, יהיה דינו של הרישום הפלילי בדומה לתיקון 63 לחוק המרשם הפלילי: יישאר למשך חמש שנים בהן רק מספר גורמים מצומצם (פחות מעשרה, מתוך כ- 450 גורמים) יוכל לראותו, ולאחר מכן 'ימחק'.

(ה) בצה"ל, רישום פלילי מופחת נועד לאפשר שיקום חיילים שביצעו עבירות. הרישום מקביל לנהוג במישור הפלילי-האזרחי בעניין קטינים וצווים מיוחדים (ס' 13 לחוק

¹⁰ כל האמור, בהתאם לסעיף 14 לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים תשמ"א (1981).



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

המרשם הפלילי). לפרט הרישום (פרטי הנאשם) **התיישנות מיידיית, והוא נמחק לאחר 5 שנים**. כמו כן, מספר הגורמים היכולים לקבל מידע זה מצומצם ו**אינו כולל גורמי העסקה**.

(ו) **רישיונות נהיגה**: רשות הרישוי מקבלת ממשטרת ישראל דיווח תקופתי (אחת ל-45 יום) אודות הגשת כתבי אישום בעבירות בסמים של בעלי רישיון נהיגה. גם כאן קיים פוטנציאל פגיעה. אולם, נוכח מדיניות האכיפה הנוכחית, **אין פגיעה משמעותית באזרחים**, לאור מספר התיקים הנמוך.

8. **מדיניות הענישה (גזרי דין) כיום – מקלה בעניין קנאביס לשימוש עצמי**

(א) פסקי הדין שנסקרו לטובת חיבור דו"ח זה, מלמדים על תמימות דעים בקרב שופטים בדבר הנזק שנגרם למשתמשי הסמים ולחברה בכלל כתוצאה מהשימוש בסם הקנאביס.

(ב) בתי המשפט חזרו לא אחת על הצורך להשית ענישה מחמירה ומרתיעה בגין עבירות הסמים השונות. **אולם במקרים של הרשעה בעבירות של שימוש/החזקת קנאביס לצריכה עצמית (הנדירים ביותר כשלעצמם), נוהגים בתי המשפט לקבוע ענישה מקלה יחסית, הנעה בין עונש של שירות לתועלת הציבור (של"צ) ו/או מאסר על תנאי ועד לחודשי מאסר בודדים, שיכול ויבוצעו בעבודות שירות.**

(ג) כמו כן, ומשיקולי שיקום ואי הותרת "כתם" על עברו של הנאשם, **רשאי בית המשפט לגזור על הנאשם עונשים ללא הרשעה של התחייבות להימנע מעבירה, צו מבחן או של"צ.**

(ד) לצורך קבלת תמונת מצב בנוגע לנתוני הענישה המוטלים בבתי המשפט, הלכה למעשה, הופקו על ידי מנהל טכנולוגיות במשטרת ישראל נתונים המתייחסים לענישה שהוטלה כנגד נאשמים נעדרי עבר פלילי בלבד בתיקים בהם הוגש כתב האישום בין השנים 2012 ועד ספטמבר 2016, בעבירה של החזקת סם לצריכה עצמית (מסוג קנאביס או חשיש) כאשר עבירה זו הינה העבירה היחידה בתיק.

(ה) הנתונים מצביעים על כך, כי העונשים שהוטלו על הנאשמים, נעדרי עבר פלילי, בעבירה בודדת של החזקת סם לשימוש עצמי מסוג קנאביס או חשיש עולים בקנה אחד עם המדיניות שנסקרה לעיל, והם אינם מחמירים עם הנאשמים אלא במקרים ספציפיים.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

(ו) לצורך המחשה, להלן דוגמאות לענישה בעבירה של החזקת קנאביס או חשיש לצריכה עצמית (מהשנים 2015-2016):¹¹

תאריך מתן גזר הדין	עיקרי המקרה לפי כתב האישום	אי הרשעה/ הרשעה	גזר דין
25.11.15	הנאשם, לפני צבא, נתפס בעיר העתיקה בירושלים מחזיק 3.10 גרם קנאביס . ללא עבר פלילי.	אי הרשעה	התחייבות להימנע מעבירה על סך 2500 ₪ למשך שנה.
3.2.15	הנאשם החזיק בגינה ציבורית בירושלים 0.59 גרם חשיש . ללא עבר פלילי.	אי הרשעה	התחייבות להימנע מעבירה על סך 500 ₪ למשך שנה.
29.1.15	הנאשם בעל יקב בצפון, בן 56 נשוי ואב ל – 4, ללא עבר, החזיק בביתו 4.94 גרם חשיש לצריכה עצמית.	אי הרשעה	שלי"צ בהיקף של 100 שעות.
3.4.16	הנאשם החזיק בחוף הים בתל אביב 0.7188 גרם חשיש . לחובתו <u>הרשעות קודמות</u> .	הרשעה	1. 2 ח' מאסר על תנאי . 2. 2 ח' פסילה על תנאי למשך שנתיים.
27.12.15	הנאשם החזיק בביתו 33 גרם חשיש וכלי עישון. לחובתו עבר פלילי, אך לא הורשע בעשור האחרון.	הרשעה	1. 3 ח' מאסר על תנאי . 2. קנס בסך 1,000 ₪. 3. 3 ח' פסילה על תנאי למשך שנתיים.
12.11.15	הנאשם החזיק בביתו 0.49 גרם חשיש . לחובתו עבר פלילי ותיקים סגורים.	הרשעה	4 חודשי מאסר על תנאי , למשך שנתיים.
19.7.16	הנאשם החזיק בביתו 1.22 גרם קנאביס וכלי עישון. לחובתו עבר פלילי ומאסר על תנאי בן חודש.	הרשעה	בית המשפט האריך את התנאי בשנתיים נוספות ללא רכיב עונשי נוסף.
4.1.16	הנאשם החזיק בביתו 6.66 גרם קנאביס . לחובתו עבר פלילי ומאסר על תנאי בן 6 חודשים.	הרשעה	בית המשפט האריך את התנאי בשנתיים נוספות לצד קנס בסך 500 ₪.
13.7.16	הנאשם החזיק בשתי הזדמנויות שונות סמים מסוג חשיש במשקל כולל של 20 גרם . לחובתו הרשעות קודמות ומאסר על תנאי .	הרשעה	1. 6 חודשי מאסר על תנאי . 2. הפעלת מאסר על תנאי בן 6 חודשים בפועל. 3. התחייבות בסך 3,000 ₪. 4. פסילת רישיון בפועל.

¹¹ נתוני משטרת ישראל.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ד. הצורך בשינוי המדיניות הקיימת

1. הצוות מצא כי הכלים בהם עושה המדינה שימוש בכל הנוגע לאכיפה אינם מגבירים או משמרים את ההרתעה, אינם מונעים את הירידה המתמשכת בתפיסת המסוכנות של סם הקנאביס, ואינם מפחיתים את היקף הצריכה בקרב ישראלים, בגירים וקטינים כאחד.
2. אחד התחומים המשמעותיים, שנזנח במדיניות המיושמת בישראל היא ההסברה. בניגוד מוחלט לאלכוהול, נעדר המרחב הציבורי מסע הסברה משמעותי ומתמשך אודות הנוזקים כתוצאה משימוש בקנאביס, במיוחד בקרב נהגים וקטינים. מציאות זו הותירה את הבמה למסרים מעודדים, כפי שנשמעו מפיהם של חברי כנסת, כלי תקשורת וידוענים. יתרה מכך, השימוש במונח "קנאביס רפואי" ולא "קנאביס לשימושים רפואיים" (בדומה ל"אלכוהול לשימוש רפואי"), יצרה לקנאביס תדמית של תרופה, ולא של חומר משנה תודעה על שלל נזקיו וסכנותיו. גישה זו חיזקה את התפיסה לפיה הסם לגיטימי – חברתית ובריאותית כאחד.
3. עבריינות חוזרת בשיעור גבוה: על פי נתוני משטרת ישראל, העבריינות החוזרת (רצידיביזם) בתחום השימוש בקנאביס עומדת על כ-50% במהלך 9 השנים האחרונות, כאשר למרבית העבריינים החוזרים נפתחו 2-5 תיקים בגין שימוש בסמים. נתונים אלה מצביעים על ירידה בהרתעה של האכיפה, ועל ירידה בתפיסת המסוכנות של הקנאביס.
4. ירידה בהיקפי האכיפה: נתונים נוספים מטעם משטרת ישראל מצביעים כי בין השנים 2011 – 2016 נרשמה ירידה של 70% (!) בכלל המעצרים בתיקי שימוש עצמי, ירידה של 51% במקרי עצורים מעל 24 שעות, ו-82% של עצורים מתחת ל-24 שעות. כמו כן, נרשמה ירידה של 48% בסך התיקים שנפתחו בחשד לשימוש עצמי בקנאביס, הכוללים עבירות נלוות, כגון: השמדת ראיות, שיבוש הליכי משפט, החזקת כלים להכנת סם לשימוש עצמי, תקיפת שוטר וכיו"ב.
5. נתונים אלה שומטים את הקרקע מתחת לטענה שהושמעה בציבור לפיה המשטרה מתנכלת לאזרחים נורמטיביים. מנגד, מגמה זו, לצד נתוני העבריינות החוזרת, מחזקת את הטענה כי נדרשת מדיניות אפקטיבית יותר, שתביא להפחתה בשימוש בקנאביס וכן במספר המשתמשים בו.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

3. מדיניות האכיפה במדינות שונות

א. על השוואת מדיניות

(1) **מדיניות באשר היא הנה תלויה הקשר, ולא ניתן לנתק את התנאים החברתיים, הכלכליים ואפילו הגיאוגרפיים של מדינה כלשהי ממדיניות האכיפה שבחרה. לדוגמא, מדינות כגון קליפורניה ופלורידה מהוות מזה שנים רבות גשר לסחר בסמים מכל הסוגים, המגיעים ממקסיקו ומדינות אמריקה הלטינית. כלומר, צריכת הסמים במדינות אלה נפוצה יותר מאשר בישראל ובמשך שנים רבות יותר. גם המודל הפורטוגלי, אשר נדון לא מעט בדיוני הצוות, נבנה כפתרון חירום למצב קיצוני של צריכת סמים באופן נרחב ובכל קבוצות האוכלוסייה במדינה זו.**

(2) בפני הצוות הוצגו מדיניותן של מספר מדינות, באשר לאכיפה כנגד השימוש העצמי בקנאביס. הצוות בחן הן מדינות בהן קיימת מדיניות של לגליזציה, וכן מדינות שבחרו במדיניות ענישה מנהלית ומודלים נוספים.

(3) לעומת ממצאים ממדינות אלה, חשוב להדגיש כי בישראל שיעור צריכת הקנאביס אינו דומה למדינות רבות אחרות בעולם, ובמיוחד בקרב קטינים, למרות מגמת העלייה בהיקף השימוש. על פי ממצאי סקר HBSC (Health Behaviour in School-aged Children), שנערך בקרב 30 מדינות באירופה וצפון אמריקה בשנת 2014, ואשר הוצג ע"י הרשות הלאומית, אחוז התלמידים בשכבת הגיל 15, שהשתמשו בקנאביס לפחות פעם אחת במהלך 12 החודשים האחרונים, נמוך יחסית, וישראל ממוקמת במקום ה-23 בלבד.

(4) בהתאם, טרם אימוץ מדיניות כזו או אחרת, חיוני לבחון בזהירות את התאמתו למציאות ולחברה הישראלית – המאופיינת, בין השאר, בשירות צבאי בסדיר ובמילואים, במערכת חקיקתית ואוכפת אחת, בניגוד למערכת פדרלית (כמו בגרמניה, קנדה, אוסטרליה ארה"ב וכו'), בגבולות סגורים, ארגוני טרור ופשעה הסוחרים בסמים ועוד.

ב. המסגרת החוקית - אמנות בין לאומיות עליהן חתמה ישראל

(1) במסגרת האמנה היחידה בדבר סמים נרקוטיים משנת 1961 סווג סם הקנאביס יחד עם חומרים שמרכיביהם מצביעים על תלות, מהווים סיכון רציני להתמכרות ואסורים לצריכה, גידול, ייצור וסחר (The 1961 Single Convention on Narcotic Drugs).

(2) האמנה בדבר חומרים פסיכוטיים משנת 1971 אוסרת את השימוש ב-THC, המרכיב הפסיכו-אקטיבי העיקרי של הקנאביס, פרט למטרות רפואיות ומדעיות מסוימות (The 1971 Convention on Psychotropic Substances).



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

3) בשנת 1988 נחתמה אמנת האו"ם בדבר סחר בלתי חוקי, הדורשת מהמדינות החתומות עליה לקבוע סנקציות פליליות על כל שלבי פעילות שווקי הסחר הבלתי חוקי ואף מציינת **במפורש את ההחזקה, הרכישה והגידול של סמים בלתי חוקיים, אף לשימוש עצמי, כעבירות פליליות** (The 1988 U.N Convention Against Illicit Trafficking).

4) למרות שהקנאביס סווג על ידי אמנות האו"ם כסם תחת פיקוח יחד עם סמים אחרים כגון הרואין וקוקאין, ההסדרים שאומצו באשר לסיווג הקנאביס ברמה המדינתית משתנים במידה ניכרת ממדינה למדינה.

ג. **ניתוח מדיניות אכיפה במס' מדינות נבחרות בעולם**

1) **פורטוגל**

בהמלצת הרשות הלאומית למלחמה בסמים, נבחנה מדיניות זו לעומק, לרבות פגישות עם נציגי הרשויות במדינה. על מנת להבין את המודל, יש לזכור כי החוק הפורטוגלי תופס את המשתמש בסם כחולה הזקוק לטיפול, ולא כעבריין. החוק הסמיך 18 ועדות מנהליות המורכבות מנציגים מעולם המשפט, הרווחה והבריאות, להחליט על דרך הטיפול בהתאם לאופי העבירה ולעברו הפלילי של החשוד. ועדות אלה בוחנות מקרים בהם נתפסו אזרחים עם כמות **מתחת** לרף שהוגדר פלילי, ומחליטות על הטיפול המתאים – שיכול לנוע מאזרה, דרך קנס והפנייה לטיפול ועד לאכיפה פלילית. החזקה של חומר אסור **מעבר** לרף שנקבע, מובילה להליכים פליליים מידיים.

הצוות מצא כי פורטוגל אימצה גישה של התערבות מונעת **כפתרון חירום**, נוכח תופעות של שימוש בהרואין בהיקפים משמעותיים בשנות השמונים והתשעים (כ-1% מהאוכלוסייה היתה מכורה להרואין). תופעות אלה אינן קיימות בישראל, ובקרב חלק מחברי הצוות עלה החשש כי אימוץ שיטה זו **עלול להגביר את היקף הצריכה בקרב אזרחים**, וגם בקרב אלו החוששים ונמנעים מצריכה של קנאביס. עוד נמצא כי מדיניות האכיפה הפורטוגלית כוללת **סוגיות שאין מקום ליישומן בישראל**, כגון הכללת כל הסמים (כולל הרואין, קוקאין וכד') במדיניות אי-ההפלה, וכן השקעה משמעותית בהקמת תשתית אכיפה וטיפול בדמות ועדות אזוריות לטיפול במשתמשים מזדמנים (להבדיל ממכורים), שישראל אינה ערוכה לה כיום.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

(2) ארצות הברית

ברמה הפדראלית – עמדתו העקבית של הממשל הנה שאין לפעול ללגליזציה של סם הקנאביס על תוצריו, מהלך אשר יביא להגדלת הזמינות והשימוש בסמים בלתי חוקיים ויגדיל את הסיכון הבריאותי והבטיחותי לכל אזרחי המדינה. מבחינת סכנות, הצביע הממשל על היעדר סף הבטיחות המקובל בשימוש תחת השגחה רפואית, וכן פוטנציאל גדול לשימוש בסם לרעה.

מדיניות האכיפה של משרד המשפטים האמריקאי כוללת הנחיות לתובעים פדרליים למקד את המאמצים, ואת המשאבים העומדים לרשותם באכיפה כנגד עבירות ספציפיות: מכירת מריחואנה לקטינים; גידול מריחואנה בשטחים ציבוריים; שימוש בלגליזציה של המריחואנה ככיסוי לסחר בסמים בלתי חוקיים אחרים או פעילות בלתי חוקית אחרת; אלימות או שימוש בכלי נשק במהלך גידול או הפצת המריחואנה, ומניעת נהיגה תחת השפעת הסם.

ב-25 מדינות קיימים חוקים המאפשרים גידול של מריחואנה לצרכים רפואיים, ומגינים על חולים בעלי היתר שימוש על פי המלצת רופא מפני עונשים פליליים. מדינות אלה נבדלות במתן היתרי הגידול, ההפצה או בכמות הקנאביס המותרת לשימוש עבור החולים.

בשנים האחרונות פעלו מספר מדינות באופן עצמאי בנושא – והחילו לגליזציה של הקנאביס, בהן וושינגטון, קולורדו, ולאחרונה מיין, נבאדה, קליפורניה ומסצ'וסטס. למרות הקשיים שיוצרת מציאות בה חוק פדרלי אינו תקף במדינה מסוימת, הודיע הממשל הפדרלי באוגוסט 2013 כי אין בכוונתו לערער, בשלב זה, על תוקף החוקים החדשים. בהקשר זה, **אחת המסקנות העיקריות מניתוח הממצאים ממדינות אלה הוא שיש לבחון את השלכותיה של המדיניות על פני מספר שנים**, על מנת לגבש מסקנה מבוססת באשר למידת נכונותה והצלחתה של המדיניות.

(3) אנגליה

המדינה ידעה מספר תמורות באשר לסיווג הקנאביס ב-15 השנים האחרונות. ככלל מחולקים הסמים בבריטניה לקטגוריות לפי חומרתם (A,B,C). הקנאביס הוגדר בתחילה בדרגה B, ובשנת 2004 הועבר לקטגוריה C. בקטגוריה זו אין סמכות מעצר לשוטר התופס אזרח המחזיק כמות לשימוש עצמי. בשנת 2009, בעקבות ועדה שעסקה בנושא הוחזר הקנאביס לדרגת סיכון B – כלומר **כיום מדורג השימוש בקנאביס כעבירה ברף הפלילי, אשר ניתן לבצע מעצר בגינה**.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

מחקר מטעם משרד הפנים (Home Office) משנת 2014 בחן את הנעשה במספר מדינות בעולם. המחקר לא הצליח להגיע למסקנה חד-משמעית האם מדיניות נוקשה (כמו בשבדיה ויפן), או מדיניות אי-הפללה (פורטוגל, צ'כיה והולנד) משנה את היקף השימוש בסמים. **על כן, החליטה אנגליה על המשך מדיניות מאוזנת של מניעה, טיפול ואכיפה.**

(4) הולנד

דוגמא למדינה בה ניתן לבחון את יעילותה של מדיניות האכיפה ממרחק השנים היא הולנד, בה החזקה לשימוש עצמי של סם הקנאביס עודנה עבירה פלילית. עם זאת, בשנת 1976, פורסמה מדיניות של רשויות התביעה, לפיה אין לפעול לחקירה ולהעמדה לדין בגין עבירה של החזקה לשימוש עצמי של סם הקנאביס. בנסיבות שבהן מכירת הסם מתבצעת בתנאים מסוימים, כגון בבתי קפה יעודיים, לא יינקטו פעולות אכיפה אף בגין המכירה. בהחזקה או שימוש של סמים "קלים" מעבר לכמות המותרת (כ-5 גר') תהיה סנקציה בפעם הראשונה של קנס, בפעם השנייה קנס או עבודות שרות, ובפעם השלישית קנס ועבודת שרות או ריצוי עונש מאסר.¹² יחד עם זאת, בעקבות התפתחותה של תופעת תיירות הסמים בהולנד, ועלייה בצריכת הסמים בקרב קטינים, הוקשחו התנאים המתירים מכירה של סמים בחנויות ייעודיות אלה, ואף נקבעו הגבלות הנוגעות להחזקה, שימוש וצריכה של סמים על ידי אזרחים זרים.

(5) ספרד

בעבר ההחזקה לשימוש עצמי של סמים לא נאסרה כלל בחוק. כיום, החוק להגנה על ביטחון האזרחים בספרד (1992) מגדיר את פעולת ההחזקה לשימוש עצמי של "עד 5 מנות סמים" במקומות ציבוריים כעבירה מנהלית הגוררת סנקציה כגון קנס (בין 300 יורו ל-30,000 יורו), או התליית רישיון נשק/נהיגה. יודגש כי ההחזקה לשימוש עצמי במרחב הפרטי נותרה חוקית. כמו כן, קיימת אפשרות להשעות את תשלום הקנס אם עובר העבירה משתתף מרצונו בתוכנית רשמית לטיפול בנפגעי סמים. במרחב הציבורי, פועלים בספרד "מועדוני קנאביס חברתיים" (Cannabis Social Clubs), שהחברים בהם יכולים לגדל ולהשתמש בקנאביס במרחב פרטי ולשימוש עצמי, מבלי להזדקק לאספקה מן השוק השחור.

¹² ראו: <http://tinyurl.com/jj24y46>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

6 אוסטרליה

האסטרטגיה האוסטרלית הלאומית לנושא הסמים היא "מזעור נזקים", כלומר, הפחתה מירבית של הנזקים הבריאותיים, החברתיים והכלכליים מהסמים. מסגרת זו כוללת שלושה מישורים: **הפחתת ביקוש** על ידי עידוד ההרתעה משימוש בסמים ותמיכה בגמילה מסמים, **הפחתה באספקה** על ידי מניעת הייצור וההפצה של הסמים ו**הפחתת נזקי השימוש** בסמים למשתמשים, משפחותיהם ולחברה.

בדרום אוסטרליה, בטריטוריית הבירה ובטריטוריה הצפונית, כבר בשנות ה-90 של המאה הקודמת הפכה החזקה לשימוש עצמי של סם הקנאביס מעבירה פלילית לעבירה מנהלית. ההסדר החוקי הקיים מאופיין בשיטה ייחודית בה הודעה על תשלום קנס נמסרת לעובר העבירה בגין העבירה, בדומה לדו"ח תעבורתי, ותשלום הקנס מייטרת הטלת כל סנקציה נוספת. בכל מדינה או טריטוריה קיים הסדר שונה במקרה של אי תשלום הקנס, החל מהפיכת הקנס לחוב כספי לממשל, הטלת סנקציות מנהליות נוספות, ועד להפניית התיק למסלול הפלילי.

ביתר המדינות והמחוזות, עבירה זו נותרה בחוק עבירה פלילית, הגוררת עמה סנקציות פליליות. אולם, קיימת **אי הפללה בפועל**: בנסיבות מסוימות, מקבל העבריין אזהרה (Caution) או הפנייה לתוכניות גמילה (Diversion Programs) בלבד.

בקווינסלנד, אוסר החוק הפלילי על שימוש בסמים ועל כל הפעולות הכרוכות בכך (כגון גידול, מכירה והחזקה). עם זאת, על פי חוק סמכויות המשטרה משנת 2000, כאשר מדובר בעבירה של החזקה לשימוש עצמי של סם הקנאביס, ובהתמלא תנאים נוספים, ניתן לרשויות המשטרה שיקול דעת להפנות את העבריין לתוכנית טיפולית, במקום הטלת סנקציה פלילית.

7 גרמניה

חוק הסמים הנוכחי משנת 1981 מושתת על **איסור גורף של החזקת כל סוגי הסמים**. יחד עם זאת, החוק עצמו משאיר פתח לקביעת מדיניות של אי אכיפה בנסיבות של החזקת כמויות קטנות לשימוש עצמי. בשנת 1994 קיבל החוק פרשנות חדשה, עת פסק בית המשפט הפדרלי החוקתי כי **יש להימנע מהטלת סנקציה פלילית כאשר מדובר בעבירות סמים קלות, כגון החזקה לשימוש עצמי של סם הקנאביס על תוצריו, וכי על המחוזות להגדיר קריטריונים אחידים למדיניות אכיפת חוקי הסמים**. כיום, קיים חוסר אחידות במדיניות הקיימת ברחבי מחוזות גרמניה.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

ד. טבלת השוואה בין מדינות העושות שימוש בקנסות ואמצעים מינהליים¹³

<u>מדינה</u>	<u>סנקציה</u>	<u>הערות</u>
<u>ספרד</u> ¹⁴	קנס מנהלי בסכום הנע בין 600 ל-30,000 יורו על שימוש בסם במקום ציבורי.	<ul style="list-style-type: none"> • חוק ההגנה על ביטחון האזרחים, סעיף 36. • ניתן להשהות את מתן הקנס לקטין, באם הקטין ישתתף ברצונו בתוכנית טיפול, גמילה, יעוץ. • סחר בסמים – עונשו מאסר.
<u>פורטוגל</u> ¹⁵	על החזקה או שימוש עצמי, סנקציה מנהלית של קנס או עונש טיפולי. מכור לסם יקבל סנקציה טיפולית.	החזקה או מכירה של כמות הגדולה מהנקבע לשימוש עצמי (מעל כמות צריכה של 10 ימים לאדם רגיל) מהווה עבירה פלילית, שדינה מאסר של שנה או קנס.
<u>אסטוניה</u>	החזקה לשימוש עצמי (20 גר' מריחואנה או 10 גר' חשיש, ע"פ הנחיות התובע הכללי) יכולה להוביל לקנס מנהלי של עד כ-800 יורו או למעצר מנהלי של כחודש במשטרה.	<ul style="list-style-type: none"> • החזקה של כמות הגדולה מהכמות לשימוש עצמי מהווה עבירה פלילית שדינה מאסר של עד עשר שנים. • אין הבדל בענישה לגבי סוגי סם שונים.
<u>צ'כיה</u> ¹⁶	שימוש והחזקה של קנאביס לצורך שימוש אישי, קנס של 15,000 קרונות (כ-550 יורו).	<ul style="list-style-type: none"> • שימוש בסם בכמות קטנה אינה מהווה עבירה פלילית, ויכולה להוביל לקנס מנהלי או לאזהרה בידי המשטרה. • שימוש או החזקה של כמות הגדולה מכמות לשימוש עצמי יכולה להוביל מאסר.
<u>איטליה</u>	בפעם הראשונה- אזהרה, בפעם השנייה ואילך מושתות סנקציות מנהליות.	<ul style="list-style-type: none"> • השימוש בסם מהווה עבירה מנהלית. העונשים יכולים להיות שלילה של רישיון נהיגה, שלילה של רישיון נשק, שלילה של הדרכון. • תקופת השלילה בין חודש לשלושה חודשים לסמים קלים או מחודשים ועד שנה בסמים קשים.
<u>סלובניה</u>	שימוש עצמי יכול להוביל לקנס של 208-42 יורו. ניתן לקבל עונש פחות בהצטרפות לתכנית טיפולית.	<ul style="list-style-type: none"> • אין הבחנה בין סוגי הסם. השימוש בכל סוגי הסם מהווה עבירה שניתן לקבל קנס בגינו של 200-625 יורו או מאסר של עד 30 יום. • על החזקה לשימוש עצמי נתפס כעוון והחוק אינו מאפשר הטלת מאסר על עוונות.
<u>בריטניה</u> ¹⁷	המשטרה יכולה לתת אזהרה או קנס של עד 90 פאונד על החזקת קנאביס.	<ul style="list-style-type: none"> • החזקת סם מהווה עבירה. (השימוש בסם לכשעצמו אינו מהווה עבירה) דינה עד 5 שנות מאסר. • המשטרה יכולה להוציא אזהרה או קנס בהחזקה של קנאביס. במדרג של שלושה פעמים:

¹³ סקירת ר' יחידת מידע וידע במשרד לביטחון הפנים.

¹⁴ <http://www.emcdda.europa.eu/countries/spain>

¹⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/topics/law/penalties-at-a-glance>

¹⁶ <http://tinyurl.com/jbzylc5>, <http://tinyurl.com/ofbyog1>

¹⁷ <https://www.gov.uk/penalties-drug-possession-dealing>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

	<ul style="list-style-type: none"> 1. אזהרה, 2. קנס, 3. מעצר 	
קרוואטיה	<ul style="list-style-type: none"> הענישה על שימוש עצמי נעשה בהליך מנהלי. החל מ-140000 יורו ועונש של מאסר עד שנה. במקרים של כמות מוגבלת לשימוש עצמי, בהוראה של תובע ניתן לבטל את ההליך הפלילי ולתת עונש של קנס מנהלי. 	<p>החזקה ושימוש בסם לשימוש עצמי מהווה עבירה שניתן לקבל בגינה קנס או טיפול. שימוש במקום ציבורי דינו קנס של עד 200 יורו</p>
לוקסמבורג	<ul style="list-style-type: none"> בחוק קיים הבחנה בין קנאביס לסמים אחרים. שימוש בסם בפני קטין, בבית ספר או במקום עבודה יכול להוביל לעונש מאסר שבין 8 ימים לשישה חודשים. שימוש יחד עם קטין יכול להוביל למאסר של עד שנתיים וכן / או לקנס שבין 500 - 25000 יורו. 	<p>שימוש עצמי או החזקה של קנאביס ללא הפרעה, יכול להוביל לקנס שבין 250-2500 יורו</p>
הולנד	<ul style="list-style-type: none"> קיימת הפרדה בחוק בין קנאביס לחומרים אחרים. החזקה של מעל 30 גר' יכול להוביל לקנס של 350 יורו עד 3350 יורו / או למאסר. 	<p>החזקה של עד 5 גר' - מדיניות של סובלנות</p>
זרם אוסטרליה ¹⁸	<ul style="list-style-type: none"> תשלום הקנס במועד – אינו מהווה הודאה באשמה, לא יפתח תיק פלילי למשלב בזמן. שימוש במקום ציבורי, יכול להוביל להגשת כתב אישום. חשד שחזקה של כמות המתאימה לצריכה אישית, לצרכי מסחר יכולה להוביל לעונשים מוגדלים ולמאסר. 	<p>קנס שבין 150-300 דולר. על החזקה, שימוש ועד גידול צמח אחד.</p>

ה. תובנות עיקריות מניתוח המדיניות הבין לאומית

- מדינות שונות פועלות בשנים האחרונות לכיוון אי-הפללה, וחלקן אף בכיוון לגליזציה. המתנגדים לתהליכים אלו מצבעים על סכנות עיקריות לחברה, בתחום נהיגה תחת השפעה, וכן לרמת הפרט, בדגש על קטינים, המצויים בשלבי התפתחות קוגניטיבית ומנטלית. יודגש כי בקרב מדינות אלה היקף הצריכה של קנאביס וסמים אחרים בפועל היתה גבוהה מלכתחילה, ורק חיזקה את הדרישה להפוך את הסם לחוקי. עוד יודגש כי מצב זה אינו קיים בישראל.
- מדיניות "אי הפללה" ככל הנראה אינה נוגדת את המחויבות לאמנות הבין-לאומיות עליהן חתמו מדינות רבות, ובהן ישראל.
- הניסיון מתהליכי לגליזציה ואי-הפללה במדינות שונות בעולם, בדגש על קולורדו וושינגטון והולנד, מלמד, כי לאחר שהשימוש בקנאביס הותר בתנאים מסוימים, נוצר קושי רב לפקח על הסם באופן אפקטיבי, גם כאשר מופעל מנגנון רגולציה הדוק. דו"חות

¹⁸ <http://www.lawhandbook.sa.gov.au/ch12s08s02.php> כניסה 27/12/2016



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

רשמיים¹⁹ הצביעו על ממצאים שליליים כתוצאה מהלגליזציה של סם הקנאביס במדינת קולורדו, ביניהם עלייה משמעותית בצריכת סמים בקרב קטינים, עלייה באירועי הרעלות של ילדים כתוצאה מנגישות למוצרי קנאביס, עלייה משמעותית באשפוזים ובטיפולים עקב צריכה של קנאביס ועלייה משמעותית במקרי מוות בתאונות דרכים שנגרמו עקב נהיגה תחת השפעת קנאביס או במעורבות קנאביס. גם אי-הפללה טומנת בחובה פוטנציאל לנגישות הסם לקטינים, וכן חושפת את המשתמשים לנזקים הרפואיים, הפסיכולוגיים והנפשיים של הסם, העלולים להשפיע על האוכלוסייה כולה (קטינים ובגירים כאחד). בנוסף, המדיניות הסובלנית בהולנד הובילה לעלייה לביקוש לקנאביס, מצב אשר גרר את כניסתם של ארגוני פשיעה לתחום.

4. לא אחת עלה בפני הצוות, ואף בוועדת הכנסת למאבק בסמים ואלכוהול (מתאריך 24.1.17) טיעון המתבסס על דו"ח משנת 2011, שגובש לכאורה ע"י האו"ם, לפיו **גישת האכיפה הפלילית לא השיגה את התוצאות המיוחלות**, ולא צמצמה את השימוש העולמי בסמים, לרבות קנאביס ומוצריו. **יודגש כי דו"ח זה לא גובש מטעם האו"ם, ולא עבורו.** הדו"ח חובר על ידי "הוועדה העולמית על מדיניות סמים", שנוסדה בשנת 2011. הוועדה הינה גוף פרטי, הממוקם בשוויץ, אשר שם לעצמו מטרה לשמש מקור למידע על ההשפעות של אסטרטגיות לבקרת סמים כיום. גוף זה מפרסם הצעות למדיניות יעילה (לטענתו) לצמצום נזקי הסמים, ופועל לקידום אסטרטגיות התערבות טובות יותר לשיטתו. "הוועדה העולמית" מורכבת מ-23 מנהיגים פוליטיים לשעבר ממקומות שונים בעולם, בהם נשיא ברזיל לשעבר, וכן מזכ"ל האו"ם לשעבר, קופי ענאן. כמו כן, מוצע כי כל הבוחר לעשות שימוש בהמלצות אלה, ראוי שיעמיק ויבחן את מקורות המימון לארגון זה.²⁰

¹⁹ ראו קישור לדו"ח: <http://tinyurl.com/z7pje22>
²⁰ ראו קישור לדו"ח: <http://tinyurl.com/7hxdykw>



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

4. מסקנות, המלצות והצעה לשינוי מדיניות

א. מסקנות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות

1. למרות תכונות לשימושים רפואיים של צמח הקנאביס על האדם, **הוצגו בפני הצוות ממצאים חותכים וחד משמעיים אודות השפעותיו המסוכנות**, ובמיוחד על צעירים (גופנית, נפשית, תפקודית-קוגניטיבית). אין מחלוקת כי שימוש קבוע בסם הקנאביס עלול להוביל להתמכרות פיזיולוגית ונפשית, שבמקרים מסוימים מעמידה את המשתמשים בסיכון גבוה למעבר לשימוש בסמים מסוכנים יותר ולנוזק בלתי הפיך.
2. **אין יסוד לטענה לפיה אלפי אזרחים נפגעים שלא לצורך כתוצאה ממדיניות האכיפה הנוכחית**. לכל אורך שרשרת אכיפת החוק ישנה מדיניות המקלה עם אזרחים נורמטיביים ובמיוחד עם קטינים. בחמש השנים האחרונות נרשמה ירידה מתמשכת בתיקי מעצרים בגין שימוש עצמי, וכן בגין עבירת שימוש עצמי, אשר לצדה עבירות נוספות. מעבר לכך, הגשת כתבי האישום בהתאם למדיניות הקיימת, נעשית בשיקול דעת ומספר כתבי האישום בנושא הן כנגד קטינים והן כנגד בגירים – נמצאת בירידה תלולה בשנים האחרונות. עיון בגזרי הדין הניתנים בבתי המשפט מצביע על מדיניות ענישה מקלה ולבסוף, הרישום הפלילי לאזרחים במקרים של החזקת קנאביס לשימוש עצמי נותר גלוי למספר מצומצם של גורמים, ונמחק לאחר מספר שנים בודדות.
3. מדיניות האכיפה הקיימת מבוצעת כראוי ע"י כלל הגורמים הנוגעים בדבר. **למרות זאת, ולמרות האמור לעיל, יש מקום לשנותה**. במצב הקיים, השימוש בקנאביס מוגדר עבירה פלילית, אולם המערכת המשפטית אינה מייצרת את ההרתעה הנדרשת כלפי עבריינים, ואינה משלבת הסברה מספקת אודות הסכנות שבשימוש. בשל כך, ולצד הדיווח על ירידה בתפיסת מסוכנות הקנאביס, במיוחד בקרב צעירים, עשויה להצטייר מדיניות האכיפה הקיימת כשרירותית ונוקשה, או לחלופין כאות מתה שאינה נאכפת. **על מנת לשמר את האמון במערכת אכיפת החוק, יש לבצע התאמות במדיניות הנהוגה**.
4. הגישה לפיה המשתמשים בסם זקוקים לסיוע קיימת במספר מדינות במסגרת תפיסה של 'בריאות הציבור'. במדינות אלו קיימים מספר מודלים של ענישה מינהלית לצד הפנייה לתהליך שיקום ומניעה, שיש מקום לבחון את יעילותם לאורך השנים ואת התאמתם לחברה ולמציאות הישראלית. בהקשר זה, יש להבחין בין משתמשים מזדמנים ובין משתמשים קבועים.



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

5. שינוי המדיניות בנושא זה ידרוש זמן הטמעה בגופי ובמנגנוני האכיפה ובתודעה הציבורית עד ליישום מלא ומוצלח. כמו כן, תיתכן האפשרות לפיה תתברר המסקנה שמדיניות חלופית אינה מוצלחת, **ויש להבטיח כי מדיניות זו תהא הפיכה, במידת הצורך.**

6. את יישום ההמלצות יש לבחון באמצעות **מחקר מלווה**, כולל מחקר מקדים שיהווה בסיס (Base-Line) לצורך מדידת יעילותה של המדיניות, וקבלת החלטות.

7. נדרש ללוות את יישום ההמלצות במהלך **הסברה** אמין ומדויק, אשר תואם מחקרים עדכניים לגבי סיכונים (לרבות המחקר המלווה עליו מומלץ לעיל), היקפם, קשר סיבתי, אבחנות גילאיות, ובדגש על המסוכנות המיוחדת הנובעת מערבוב של סמים ואלכוהול והשפעתם על נהיגה.

8. לעניין מניעת תאונות הדרכים, בשל החשש מעלייה בשימוש כתוצאה ממעבר למדיניות המוצעת, יש להבטיח כי בידי משטרת ישראל יהיו הכלים הנדרשים על מנת לבצע בדיקות מהימנות לנהגים לצורך גילוי מידי של סמים בגופם. בהקשר זה, מקודמת בימים אלה הצעת תיקון מס' 112 לפקודת התעבורה – המציעה בין היתר מדרג ענישה בנושא שימוש בחומרים בנהיגה בהתאם למידת הסיכון הכרוכה בהם. נושא זה נדון בימים אלה בוועדת הכלכלה של הכנסת.

ב. מודלים חלופיים שנדונו במסגרת עבודת הצוות

1. **הטלת קנס בהליך מנהלי בלבד.**

(א) על מחזיקים קנאביס לשימוש עצמי בלבד, מעל גיל 21.

(ב) הטעמים שהובאו לתמיכה במודל זה הנם:

- הגישה הפלילית מקורה בתקופה המנדטורית, וגיבושה לא לווה בשיח ציבורי.
- נטען כי יש לברר מהו הערך החברתי עליו מבקשים להגן (בריאות הציבור, תאונות דרכים, זכות הפרט), והאם הגנה עליו מצדיקה את השימוש בכלי הפלילי.
- לאור מחירי ההפללה המוטלים על אזרחים כתוצאה משימוש עצמי בקנאביס, הועלו ספקות, האם ההפללה הנה הכלי היעיל והנכון ביותר להתמודד עם סוגיית השימוש העצמי.
- לפי גישה זו, הפתרון לבעיות של התמכרות או נזקים אפשריים אינו תיוג פלילי של המשתמשים.
- נטען כי מודל זה יביא להגדלת מספר בני הנוער הפונים לקבל לטיפול וסיוע ממנגנוני הרווחה והבריאות. וכן נטען כי המהלך יפחית את מספר הקטינים



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

המתדרדרים לסמים מסוכנים יותר, ואת הסטיגמה הנלווית לפנייה לקבלת סיוע וטיפול.

• הכרה בשימוש עצמי בקנאביס במרחב הציבורי כעבירה מנהלית, והאכיפה במרחב הפרטי תהיה בהתאם לדרישה ולא באופן יזום.

ג) יש לציין כי כיום, העובר על פקודת הסמים המסוכנים, דינו מאסר של עד שלוש שנים או קנס כספי. יוזמת החקיקה לעיל מציעה להמיר את הסנקציה הפלילית בסנקציה חלופית (מסוג "ברירת קנס").

ד) על פי יוזמת החקיקה המשטרה תמשיך לפתוח תיקים פליליים נגד קטינים בגין החזקה/שימוש, אך במקביל לא תפתח תיקים פליליים לבגירים מעל גיל 21, שביצעו את אותה עבירה. לעמדתנו, יוזמה זו עלולה להעביר מסרים סותרים באשר לתפיסת המסוכנות של הקנאביס, בכך שהיא יוצרת אי-הפללה ביחס למשתמשי הקנאביס מעל גיל 21.

ה) במסגרת ההתנגדויות לעמדה זו נטען כי **יעילותה לא תספק מענה כולל ליצירת אכיפה והרתעה אפקטיבית**, לא תפחית את השימוש בסמים, ואף עלולה עוד יותר להפחית את תפיסת מסוכנות הסם בקרב הציבור. השימוש בקנס בלבד לא יהווה הרתעה כנגד בעלי אמצעים, וחברי הצוות הסכימו כי יש לאתר פתרונות המשלבים תמריצים לצד הרתעה יעילה.

ו) נוסף על כך, נטען כי **מהלך זה הנו בבחינת גליזציה בפועל**, שכן יישומו בעייתני. לפי הצעת החוק הטלת הקנס תבוצע ללא תפיסת החומר החשוד כקנאביס, וזיהויו הפלילי. מצב זה יפתח פתח לערעור על הקנסות בשלב מאוחר יותר – כאשר בהיעדר זיהוי פלילי לא ניתן יהיה לבסס את אמינות הקנסות. כלומר, התהליך יהפוך לאות מתה, ויכשיר את השימוש בקנאביס, הלכה למעשה.

2. מודל התערבות מונעת

א) במסגרת מודל זה הומלץ להגדיר את המשתמשים כבעלי בעיה בריאותית-חברתית ולא כעבריינים, כאשר המטרה העיקרית היא לצמצם את היקף שימוש וההתמכרות. נוכח המגמה הזו בעולם, ממליצים לאמץ מודל התערבות מונעת שיעניק למשתמשים הזדמנות להימנע מהמשך שימוש.

ב) גישה זו מותירה את **הקנאביס מחוץ לחוק**, והותרת האמצעים הפליליים, עד לבחינת ומציאת פתרון חלופי מלא ויעיל; מיקוד האכיפה במרחב הציבורי, מבלי לבטלה לחלוטין במרחב הפרטי; הטלת עונש מנהלי על משתמשים מזדמנים בכמויות קטנות, מתוך סל עונשים מוגדר, ללא רישום פלילי אלא מנהלי, אשר אף



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

הוא ימחק מאליו לאחר מספר שנים. משתמשים בכמויות גדולות, יופנו להליך פלילי ישיר.

ג) בטווח הארוך, הומלץ להקים מנגנון משותף למשרד הרווחה, הבריאות ובטחון הפנים, שיעניקו מענה שיקומי-בריאותי-מניעתי. כיום אין מנגנונים מסוג זה, ועד להקמת מנגנון זה, הומלץ כי האכיפה תמשיך להתבצע ע"י משטרת ישראל.

ד) קטינים: ההתאמה של מודל קנס לקטינים הינה פחותה, ולכן מומלץ על פיתוח מנגנון להתערבות מיידית מונעת, תוך הימנעות מרישום פלילי. בפעם השנייה – טיפול מותנה כפי הנוהג כיום.

3. המודל המשולב – ענישה מנהלית מדורגת והפללה כמוצא אחרון

א) **עבירה ראשונה** - הטלת קנס, בסך של לפחות 1000 ₪. הקנסות שייגבו במסגרת ההליך, הכרוך בהודאה, יהיו מיועדים באופן בלעדי לצורך הסברה, חינוך וטיפול כנגד שימוש בסמים.

יצוין כי בכל שלב של המודל, באם החשוד מסרב להודות בשימוש, ואינו מוכן לשלם את הקנס, המשמעות הינה מעבר למסלול הפלילי הרגיל. עוד יצוין, כי מודל זה אינו מבחין בשום שלב בין שימוש במרחב הפרטי לציבורי.

ב) **עבירה שנייה** – כפל קנס. גם הליך זה יהיה ללא רישום פלילי, אולם יהא כרוך בהודאה, שבלעדיה יועבר החשוד להליך פלילי.

ג) **עבירה שלישית** – מסלול סגירת תיק בהסדר מותנה, כפי הקיים כיום במשטרה (ביחס לעבירות אחרות). אפיק זה נותן בידי המשטרה ארגז כלים מגוון ביותר: ניתן להטיל במסגרתו קנסות (וליעדם לטובת הסברה, חינוך או טיפול כאמור), ניתן לשלב הליך טיפולי או חינוכי, וכן אמצעי ענישה מגוונים כגון שלילת רישיון נהיגה, רישיון כלי יריה ועוד. יצוין כי מודל התיק המותנה רלוונטי עבור חשודים נעדרי עבר פלילי, והוא כרוך (כבשלבים המוקדמים לעיל) בהודאה. תיק שייסגר במסגרת הסדר מותנה יופיע ברשימת התיקים הסגורים שבמרשם הפלילי, בעילת סגירה "הסדר מותנה".

ד) **פעם רביעית ומעלה**: אפיק פלילי, דהיינו הגשת כתב אישום, בהתאם לשיקול דעת המשטרה.

ה) **קטינים**:

- עבור קטינים, בעבירה ראשונה של אחזקת קנאביס לשימוש עצמי, תמשיך האכיפה במודל טיפול מותנה (ט.מ.), לפיו היחידה החוקרת מפנה את הקטין



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

לטיפול שירותי המבחן במשרד הרווחה, ומבלי להותיר רישום פלילי. במידה והקטין מסרב למנגנון הטיפול – הוא מופנה להליך פלילי רגיל.

- עבירה שנייה - סגירת תיק בהסדר מותנה, בדומה לתהליך של עבירה שלישית לבגירים.
- עבירה שלישית והלאה לקטין תוביל לכתב אישום.

ג. סיכום והמלצות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים ויו"ר הצוות

- (1) עבודת הצוות שהוצגה לעיל מסכמת מהלך ממושך ויסודי לבחינת מדיניות האכיפה היעילה ביותר לצמצום נזקי השימוש בקנאביס. במסגרת הדיונים עמדנו על מגוון הגישות והדעות הקיימות בתחום, בארץ ובעולם, ונוכחנו לדעת שישנן מגוון דרכים להתמודד עם הסוגיה.
- (2) בכל הנוגע למדיניות האכיפה הקיימת כיום בישראל, מצאנו כי היא דורשת הרחבה במגוון הכלים שהיא מעמידה לרשות מערכת אכיפת החוק. חיוני שכלי אכיפה אלו יהיו מותאמים באופן המיטבי לחברה הישראלית המורכבת והמגוונת, ולכל סוגי המשתמשים בקנאביס.
- (3) כאשר מצד אחד נמצאים התומכים בהמשך האכיפה הפלילית כנגד שימוש בסם, ומנגד נמצאים אלו המצדדים במעבר לאכיפה מנהלית גרידא – **אני מוצא שהמודל המוצלח ביותר הוא זה המשלב כלים מן המישור המנהלי, לצד אמצעים פליליים קלאסיים, כלומר המודל המשולב.**
- (4) מניתוח מעלותיו וחסרונותיו של מודל משולב זה – שהנו בבחינת דרך האמצע בין הגישות השונות – נמצא שהוא עונה על הדרישה להפחית את הפגיעה באזרחים במישור הפלילי, בכל הנוגע לחירויות ולרישום הפלילי. מנגד, המודל המשולב **מותיר למדינה את האמצעים להתמודד עם מקרים חמורים או של עבריינים חוזרים, ולשמר את כושר ההרתעה של מערכת אכיפת החוק בישראל.**
- (5) המודל צפוי לאפשר הסטת משאבי מערכת אכיפת החוק לטיפול בשימוש במרחב הציבורי, בסוחרים, ובסמים שמסוכנותם ותפוצתם גבוהה כגון "סמי פיצוציות".
- (6) **יישום המודל המשולב (מנהלי/פלילי) באופן מוצלח מותנה בביצוע תיקוני חקיקה שונים, שינוי מדיניות האכיפה המוגדרת על ידי היועמ"ש לממשלה, והוספת עבירת השימוש בקנאביס למנגנון סגירת תיק בהסדר מותנה.**



המשרד לביטחון הפנים
לשכת המנהל הכללי
בלמ"ס

- 7) על מנת ליישם את המודל המשולב, תידרש הקמתו של מנגנון להטלת וגביית קנסות באמצעות המשטרה, המייעד את כספי הגבייה באופן בלעדי לטובת הסברה, חינוך וטיפול בתחום מניעת השימוש בסמים, וכן הקניית סמכות לעריכת בדיקות סמים מיידית לנהגים ע"י משטרת ישראל. כמו כן נדרשת בניית יכולות טיפול במשרד הרווחה במשתמשים מזדמנים (להבדיל ממכורים) מנגנוני ערעור, הסברה, הדרכה וחינוך – ועוד.
- 8) יישום המודל, ככל שיוחלט לאמצו, דורש את שיתוף הפעולה מצד כלל הגופים והמשרדים הנוגעים לשרשרת אכיפת החוק, וכן את משרדי החינוך, הבריאות והרווחה.
- 9) על כן, מומלץ בזאת כי במידה ויחליט השר לקדם את המודל המשולב – למנות צוות יישום בין משרדי, בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים, שיפעל ליישום המודל המשולב. הצוות הבין-משרדי יבחן וימליץ על תיקוני החקיקה הנדרשים, וכל אמצעי אחר הדרוש לצורך יישום המודל, לרבות בנושאי תקינה, תחבורה וכדומה. כמו כן, יבחן הצוות את יעילותו של המודל, בהתאם לביצוע מחקר מלווה. מוצע כי עבודת הצוות תעוגן בהחלטת ממשלה.