



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

31 במרץ 2025

1857

ב' בניסן התשפ"ה

עמוד

הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025 714

**הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3),
התשפ"ה-2025**

1. תיקון סעיף 1 בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018¹, בסעיף 1, ברישה, במקום הסיפה החל במילים "מיום תחילתו של חוק זה" יבוא "מיום תחילתו של חוק זה

ד ב ר י ה ס ב ר

עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל וכן מאחר שלמגפת הקורונה הייתה השפעה על היבטים שונים של התנהלות ההליכים המשפטיים, גזירת הדין, ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו, המחקר המלווה היה בשלבי הראשוניים בסמוך לתום תקופת הוראת השעה המקורית. מצב דברים זה הקשה על גיבוש תמונת מצב ברורה בנוגע להשפעת הוראת השעה ואופן השימוש בה על ידי בתי המשפט. על כן, באותה נקודת זמן נמצא כי טרם היה ניתן לעמוד על השפעתה של חקיקת הוראת השעה ולקבוע אם השיגה את מטרתה. בנסיבות אלה הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות, בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א-2021 (להלן – תקופת ההארכה הראשונה). לצורך השלמת המחקר המלווה וקבלת החלטה, על בסיס הממצאים שייאספו, בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

בסמוך לתום תקופת ההארכה הראשונה, המחקר המלווה העלה כי בשנתיים שלאחר חקיקת הוראת השעה, בשנים 2019 עד 2020 (להלן – תקופת ההטמעה), ניכרה מגמה של החמרת ענישה (קרי מספר עובדי השירות שנידונו לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים גדל על חשבון עובדי השירות שנידונו לתקופות העולות על שלושה חודשים ואינן עולות על שישה חודשים). אך בצנחן השלישית להפעלת הוראת השעה (שנת 2021) נמצא כי חל היפוך מגמה, והיה נראה כי עונשי עבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. עורכי המחקר סברו כי מאחר שהמגמה ש נצפתה לאורך תקופת הוראת השעה המקורית ותקופת ההארכה הראשונה אינה עקבית, לא היה ניתן – באותו שלב – להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי כדי לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בעניין זה.

בשל האמור הוארך בשנית תוקפה של הוראת השעה בשנתיים נוספות (להלן – תקופת ההארכה השנייה). בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג-2023 (להלן – תיקון מס' 2), אשר אפשרה את המשך המחקר לצורך קבלת החלטה בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

נוסף על כך, בתיקון מס' 2 תוקן סעיף 151 לחוק ונקבע בו, בהוראת השעה, מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות גם לעובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה

סעיף 1 (בסעיף 1) לחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן – הוראת השעה), המתקן את סעיף 151(א) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), נקבע בהוראת שעה לתקופה של שנתיים מיום כ"ה באדר ב' התשע"ט (1 באפריל 2019) (להלן – תקופת הוראת השעה המקורית). הסדר ולפיו תקופת המאסר המרבית שאותה יהיה ניתן לשאת בעבודות שירות, תוארך משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר. בהתאם לכך בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות.

נוסף על כך בהוראת השעה נקבע שתתאם תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות כהגדרתו בסעיף 151 לחוק (להלן – עובד שירות) שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים, וכן נקבע בסעיף 1(3) להוראת השעה, המוסיף לחוק את סעיף 151, מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינות בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן – ועדת דורנר). במסגרת ההמלצות הוצע, בין השאר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת ממשלה מס' 1840 באב התשע"ו (11 באוגוסט 2016) בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר, והוחלט בין השאר "לקבוע בהוראת שעה סמכות לבתי המשפט לפיה ניתן יהיה להמיר עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות...".

במהלך חקיקת הוראת השעה הובהר כי הכוונה היא ללוות את הוראת השעה במחקר ועל פי תוצאותיו לתקבל ההחלטה אם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה. מטרת המחקר לבחון את השפעת הוראת השעה ואם היא משיגה את התכלית של צמצום השימוש במאסרים קצרים על ידי המרת עונשי מאסר נוספים בעבודות שירות, או שמא התיקון מביא לתוצאות אחרות, כגון הארכת עבודות השירות לתשעה חודשים במקרים שבהם לפני חקיקת הוראת השעה הוטלו עבודות שירות למשך שישה חודשים.

המחקר המלווה נערך על ידי מחלקת המחקר של משרד המשפטים וענף המחקר של שירות בתי הסוהר. בשל

¹ ס"ח תשע"ח, עמ' 886; התשפ"ג, עמ' 136.

ובתקופה של חמש שנים מיום תחילתו של חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג-2023,² יקראו את חוק העונשין, התשל"ז-1977,³ כ"ך.

ד ב ר י ה ס ב ר

בחינה זו העלתה כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות. כך למשל נמצא כי לאחר תחילת הוראת השעה חלה עלייה בשיעור עובדי השירות שנידונו לעונש זה בגין עבירות סמים, תעבורה ורכוש, למול ירידה בשיעור עובדי השירות שנידונו לעונש זה בגין עבירות אלימות. בשל שינויים אלה והתארכות תקופות המאסר בעבודות שירות שיעור עורכי המחקר כי הדבר קשור לשיעור גדול יותר של עונשי עבודות שירות בקרב נידונים בגין עבירות סמים ורכוש.

4. מנגנון קיצור תקופת עבודות השירות – מממצאי המחקר עלה כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן ממשי על השלמת נשיאת העונש במועד. לצד האמור נמצא כי ככל שתקופת עבודות השירות שנוגדה על נידון ארוכה יותר, כך עולה שיעור ההפסקות המינהליות והשיפוטיות של עבודות השירות, וכמעט למחצית ממקרי הפסקת עבודות השירות הם בקרב השפוטים לעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים. בהתאם לנתוני המחקר, שיעור הרצידיביזם של עובדי שירות עמד על 15%, ואילו שיעור הרצידיביזם של בלואים פליליים עמד על 39%.

אם כן, התמונה שעלתה מהמחקר אינה מאפשרת לקבוע כי הוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יש להביא בחשבון כי בתקופת הוראת השעה התרחשו אירועים חריגים דוגמת מגפת הקורונה, שניתן להניח שהייתה להם השפעה על הנתונים שעמדו בבסיס המחקר. לצד זאת, העלייה במספר עובדי השירות והשינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות מצביעים בכל זאת על שימוש נרחב ובעל חשיבות בכלי עונשי זה. נוסף על כך היות שמהמחקר עלה כי שיעורי הרצידיביזם בקרב מי שנדונו לעבודות שירות נמוכים במידה רבה משיעורי הרצידיביזם של נידונים למאסר מאחורי סורג ובריח, יש צורך למצות את בחינת השימוש באמצעי עונשי זה.

לנוכח המגמות העולות מהמחקר והגם שעורכי המחקר הבהירו כי בהינתן פרק הזמן שחלף מאז חקיקת הוראת השעה נראה כי אין עוד טעם בהמשך המחקר, שכן יקשה לייחס ממצאים עדכניים להשפעת חקיקתה של הוראת השעה, מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות, ובסופן תיערך בחינה, על בסיס מעקב שנתי שיערך בשירות בתי הסוהר, אחר היקפי השימוש בעונש של מאסר בעבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים. מעקב זה יאפשר לעמוד על אופן השימוש בהוראת השעה ולקבל, בתום תקופת הארכת הוראת השעה, החלטתה אם בכל זאת ניתן לומר כי הוראת השעה תורמת לפינוי מקומות כליאה ואם היא נותנת בידי בתי המשפט כלי עונשי משמעותי המאפשר ענישה הולמת בקהילה.

על שישה חודשים, ובלבד שתקופת עבודת השירות לא תפחת משלושה חודשים. בהסדר זה נקבע כי לעובד שירות כאמור תקוצר תקופת עבודת השירות בהתאם לתקופות שנקבעו בחוק, אם ניתן בעניינו אישור מפקח על כך שביצע את עבודת השירות כנדרש וברציפות בהתאם להוראות סעיף 151 לחוק, ובלבד שלא החל בעניינו הליך של הפסקה מינהלית של עבודת השירות לפי סעיף 151 לחוק זה. עם זאת, לא הוחלה לגבי הוראת סעיף 151(א)(2) לחוק שלפיה נדרש גם אישור קצין מבחן בדבר עמידתו של עובד שירות בתוכנית שנקבעה לו לפי סעיף 151(ג) לחוק, וזאת בשונה מההסדר שנקבע לעניין מנגנון קיצור תקופת עבודות השירות לגבי מי שנדון לעונש של מאסר בעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים.

המחקר המלווה הושלם ומתבסס על נתוני השנים 2017 עד 2022. כמו כן נבדק, לשם השלמת התמונה, גם נתוני השנים 2023 עד 2024 בעניין חלק מן הסוגיות שנבחנו במחקר (נתוני שנת 2024 אינם סופיים).

ואלה עיקרי ממצאי המחקר:

1. בין השנים 2017 עד 2020 היה מספר עובדי השירות בירידה. מאז שנת 2020 ניכרת עלייה חדה במספר עובדי השירות. מספר האסירים השפוטים לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים היה בירידה קלה בין השנים 2017 עד 2020, ולאחר מכן לא ניכרה ירידה בהיקפה של קבוצה זו במקביל לעלייה שנרשמה במספר עובדי השירות. לנוכח האמור, לא נמצא במחקר קשר ליניארי בין הירידה בין מספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. בחינת נתונים עדכנית לשנים 2023 עד 2024 העלתה כי המגמה האמורה נמשכת, ולא ניתן לקבוע כי העלייה במספר עובדי השירות נבעה דווקא מצמצום בשיעור המאסרים לתקופות דומות.

2. כפי שצוין לעיל, בתקופת ההטמעה ניכרה מגמה של החמרת ענישה, ונראה כי הוטלו עונשי עבודות שירות ממושכים יותר על נאשמים שקודם לכן היו נושאים עונש כזה לתקופה של עד שישה חודשים. עם זאת, בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה נמצא כי חל היפוך מגמה, ונראה כי עונשי עבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. ממנה זו נמשכה גם בתקופת הארכת השנייה.

3. מאחר שמהמחקר עלה כי העלייה במספר עובדי השירות אינה נובעת בהכרח מהירידה במספר האסירים השפוטים, או מירידה בשיעור העונשים שאינם מאסר בפועל או מאסר בעבודות שירות שהוטלו (כגון קנס, שירות לתועלת הציבור וכו'). נבחנו במחקר הקשרים רחבים יותר הנוגעים למאפייני העבירה ופרופיל עובדי השירות.

² ס"ח התשפ"ג, עמ' 136.

³ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

