

מסמך הכנה לדין ועדת החוקה ביום 17.6.2024 בעניין הצעת חוק העונשין (תיקון – עונש מינימום למתעלל בקטין או חסר ישע), התשפ"ד–2023 של חה"כ אופיר כץ (פ/4062)

בפני הוועדה הצעת חוק שעניינה ברף הענישה בעבירות המבוצעות בקטין או בחסר ישע, על ידי האחראי עליו. הצעת החוק המבקשת לתקן את חוק העונשין, התשל"ז–1977 (להלן: חוק העונשין או החוק) ולקבוע שעונשי מינימום שנקבעו בשנת 2022 כהוראת שעה לשנתיים, יהפכו להוראת קבע.

הוראת השעה

בשנים האחרונות היו מקרים קשים של תקיפת קטינים וחסרי ישע והתעללות בהם שבוצעו במסגרות טיפוליות על ידי אנשי הצוות האחראים עליהם ואף על ידי מטפלים בהם ששהו בביתם. כחלק מההתמודדות עם תופעה זו וכדי לשמור על פעוטות, נחקקו בשנים האחרונות חוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018 וחוק התקנת מצלמות לשם הגנה על פעוטות במעונות יום לפעוטות, התשע"ט–2018 שנועדו להסדיר את הרישוי והפיקוח על המעונות ולשמור על פעוטות השוהים בהם מפני פגיעה, וכך לסייע במניעת מקרי תקיפה והתעללות ובחשיפתם.

כדי להתמודד עם התופעה הקשה גם במישור הפלילי, הוחלט להחמיר את הענישה בגין תקיפת קטינים וחסרי ישע והתעללות בהם כך שזו תהלוך את חומרת המעשים הקשים, המופנים כלפי אוכלוסיות פגיעות במיוחד, ותשמש אמצעי להרתעתם של פוגעים פוטנציאליים בקטינים ובחסרי ישע. על כן, לפני קרוב לשנתיים נחקק חוק העונשין (תיקון מס' 143 והוראת שעה), התשפ"ב–2022 (להלן: הוראת השעה). במסגרת החוק נקבעה כהסדר של קבע החמרת ענישה בגין תקיפת קטין או חסר ישע על ידי אחראי שאינו בן משפחה. כמו כן, ולענייננו – נקבעה הוראת שעה לשנתיים שעניינה בעונשי מינימום לאחראים על קטינים או חסרי ישע במסגרות טיפוליות או חינוכיות, שאינם בני משפחתם, ועוברים כנגדם עבירות חמורות. כך, נקבע שבהיעדר טעמים מיוחדים שיירשמו, בגין תקיפה הגורמת לקטין או לחסר הישע חבלה של ממש או חבלה חמורה לפי סעיף 368 לחוק העונשין, על בית המשפט לגזור עונש מאסר. בגין עבירת התעללות (גופנית, נפשית או מינית) לפי סעיף 368 לחוק העונשין, על בית המשפט לגזור עונש מינימום של חמישית מהעונש המרבי, קרי כמעט 22 חודשי מאסר. כן נקבע ביחס לעונשי המאסר האמורים, שבהיעדר טעמים מיוחדים שיירשמו, המאסר לא יהיה כולו על תנאי.

התיקון המוצע

בתיקון מוצע לחוקק את הוראת השעה כהוראת קבע, וזאת, לפי היוזם בדברי ההסבר, משום שבעקבות חקיקת הוראת השעה "ניתן לראות כי ישנה מגמה בפסיקה של החמרת הענישה", באופן המממש את כוונת המחוקק.

כעניין טכני, נציע להוסיף להצעת החוק הוראת תחילה, הדוחה את תחילתו ליום 6.7.2024 – יום אחרי פקיעת הוראת השעה, בשביל ליצור רציפות בהסדר.

רקע

כרקע כללי לסוגייה שעומדת על הפרק בהצעת חוק זו, כמו גם בהצעות חוק אחרות שעניינן החמרת הענישה, מוצע כי הוועדה תיתן דעתה לתיקון חוק העונשין בעניין הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה – חוק העונשין (תיקון מס' 113), התשע"ב–2012 (להלן: תיקון 113) ולדוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר (להלן: ועדת דורנר), שהמלצותיה אומצו בהחלטת ממשלה 1840 בשנת 2016.

בתיקון 113, המחוקק אימץ את עקרון ההלימה כשיקול העיקרי והמנחה בענישה – יחס הולם בין חומרת מעשה העבירה ונסיבותיו ומידת אשמו של הנאשם לסוג ומידת העונש המוטל עליו (ס' 440 לחוק העונשין). על כן נקבע כי קביעת העונש תיעשה בשלבים, שמטרתם להוביל לעונש שמחד מותאם לנאשם הקונקרטי, ומאידך מצמצם פערי ענישה הנובעים מהשקפות עולם שונות בין שופטים. (להרחבה על אופן הבניית החשיבה במטרה לשקף את עקרון ההלימה, ר' במסמך ההכנה שהופץ לקראת דיון הוועדה בהכנה לקריאה שנייה ושלישית של הוראת השעה ביום 6.4.2022).

בדיוני ועדת דורנר, עסקו רבות בהיעדר אינדיקציות משמעותיות לקשר בין חומרת הענישה והרתעה גם על כך, ר' פירוט נוסף במסמך ההכנה האמור. ועדת דורנר ציינה שמאחר שמחקרים רבים לא מצאו קשר בין החמרה ברמות הענישה לבין קידום הרתעה אישית או כללית (וזאת בניגוד להגדלת הסיכוי להיתפס), **אין טעם בניסיון לקדם את ההרתעה באמצעות הרחבת השימוש במאסרים או באמצעות שימוש במאסרים ממושכים יותר** (עמ' 19 וה"ש 140 לדו"ח). במסגרת הבהרת הקושי בין מסקנה זו ובין האינטואיציה, ציינה הוועדה מספר גורמים ובהם **העדר רצינות אליוות מצד העבריינים הפוטנציאליים; העדר מודעות לחומרת העונשים הצפויים; והתעלמות מחומרת העונש כשהסיכון להיתפס הוא נמוך.**

משכך המליצה הוועדה להעלות את רף הענישה רק במקרים בהם סבור המחוקק שהעונש המירבי שבחוק לא מאפשר לבית המשפט להטיל עונשים העומדים בעקרון ההלימה. **ביחס לעונשים מזעריים, המלצת הוועדה הייתה כי, ככלל, אין מקום לאמץ מדיניות של עונשי מינימום אלא לאפשר את גזירת הדין בהתאם לתהליך שנחקק בתיקון 113.** הוועדה הבהירה לעניין זה כי: **"ככלל, יש להימנע מקביעת עונשים מזעריים לעבירות, שכן עונש מזערי מקשה על בית המשפט להתאים את הענישה לעקרון ההלימה (במקרים בהם העבירה בוצעה ברף התחתון של החומרה) ולמטרות הענישה האחרות.** במקרים החריגים בהם תשקול הממשלה להגיש הצעה לעונשים מזעריים או לתמוך בהצעה כזו, מוצע כי יוצגו רמות הענישה הנוהגות בעבירה הנדונה, מידע כללי על ההצדקות שנתנו לעונשים שחרגו לקולא מהעונש המזערי המוצע, והעלות המשוערת של אימוץ עונש מזערי, בהתאם להמלצות לעיל" (עמ' 31 לדו"ח).

זאת ועוד, לקביעתם של עונשי מינימום מיוחסות תופעות משניות נוספות, ובהן **חיזוק כוחה של התביעה** השולטת בקביעת סעיפי האישום בהם יואשם החשוד, כוח שעלול אף להביא את החשוד לויתור על טענת חפות במקרה של עבירה שבצדה נקבע עונש מזערי.

בהתאם לאמור, **נכון להיום עונשים מזעריים הם חריגים ביותר, וקיימות דוגמאות ספורות בלבד לענישה כאמור, אשר נקבעו בטרם חקיקתו של תיקון מס' 113 בדבר הבניית שיקול הדעת בענישה:** בעבירת החזקה בתנאי עבדות ועבירת סחר בבני אדם לפי סעיף 377 לחוק; בעבירות מין (אינוס), מעשה מגונה בנסיבות של אינוס) ועבירות מין במשפחה ובידי אחראי על חסר ישע בנסיבות (של אונס) לפי סעיף 355 לחוק; בעבירה של חבלה בכוונה מחמירה כלפי בן משפחה לפי סעיף 329(ב) לחוק ובעבירה של תקיפת זקן הגורמת חבלה של ממש או חבלה חמורה לפי 368 לחוק.

העונשים המזעריים היחידים הקבועים היום בחוק העונשין ואשר נקבעו לאחר תיקון 113 נקבעו בהוראת השעה בענייננו, בהוראת שעה לעניין עבירות נשק לפי סעיף 144 לחוק, ובהוראת שעה לעניין גביית דמי חסות לפי סעיף 428 לחוק.¹

לדין

נוכח החריגות שבקביעת ענישת מינימום, ובפרט העובדה שאם שתתקבל הצעת החוק דנו, תהיה זו הפעם הראשונה מאז ועדת דורנר, בה ייקבע עונש מזערי בהוראת קבע, מוצע שהוועדה תשקול האם יש הצדקה לקבוע ענישת מינימום בעבירות אלה כהסדר של קבע.

בכלל זה, מוצע לבקש מידע בעניין אופן יישום הוראת השעה בשנתיים שחלפו מאז חקיקתה, ולעניין השפעת צעדים מקבילים שהממשלה הצהירה כי תנקוט בהם. ביניהם – פרסום הנחיית פרקליט המדינה בנושא מדיניות האכיפה בתיקים הנוגעים לתקיפה ולהתעללות בקטינים ובחסרי ישע בגנים ובמסגרות חינוכיות אחרות; ושלבי ההתקדמות של המחקר הכמותני שמשדר המשפטים הודיע בוועדה שילווה את יישום הוראת השעה.

כמו כן, מוצע להשוות בין גזרי הדין לפני ואחרי חקיקת הוראת השעה, ולבחון את יעילותה והמשך ההיזקקות לה. בהקשר זה יוזכר כי בהליך חקיקת הוראת השעה הציגה הפרקליטות סקירה של כלל פסקי הדין הרלוונטיים לנושא מהעשור הקודם לחקיקה, והסנגוריה הציבורית וגורמי חברה אזרחית נוספים שהופיעו בפני הוועדה סברו שסקירה זו העידה על מגמה שכבר החלה לפני התיקון, של החמרה בענישה.

¹ יצוין כי היה הסדר אחד נוסף שנחקק לאחר תיקון 113, וכלל ענישת מינימום, אך הוא כבר פקע (בעניין ידוי אבנים).