

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

**9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים**

ביום 1.4.19 יכנס לתוקפו כהוראת שעה למשך שנתיים, תיקון מס' 133 לחוק העונשין,<sup>1</sup> אשר מאריך לתשעה חודשים את תקופת המאסר המרבית אותה יכול נאשם לשאת בעבודת שירות, במקום שישה חודשים כיום.

**מטרת הנחיה זו היא להציג את התיקון ולהנחות מהם המקרים בהם יהיה זה נכון לעתור לעונש מאסר בעבודת שירות העולה על שישה חודשים.**

**א. המסגרת הנורמטיבית:**

1. על פי סעיף 51ב(א) לחוק בנוסחו טרם התיקון, תקופת המאסר המרבית אותה יכול נאשם לשאת בעבודת שירות היא שישה חודשים. החוק החדש, אשר נחקק כהוראת שעה למשך שנתיים, מאריך תקופה זו לתשעה חודשים.

2. בנוסף, קובע החוק בסעיף 51ג(ג) כי "לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים תיקבע תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, אלא אם כן מצא קצין מבחן כי לא נדרשת תכנית כאמור".

3. כמו כן, קובע החוק בסעיף 51ד החדש מנגנון של קיצור תקופת עבודת השירות למי שנגזרה עליו עבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים. החוק קובע שתי תקופות קיצור שונות בהתאם לאורך עבודת השירות. אם תקופת עבודת השירות אינה ארוכה משבעה חודשים – היא תקוצר בארבעה שבועות; אם התקופה ארוכה יותר – היא תקוצר בשישה שבועות. כך או כך, על פי החוק, תקופת עבודת השירות לאחר הקיצור לא תפחת בכל מקרה משישה חודשים. קיצור התקופה יעשה אך ורק אם הממונה על עבודת השירות קיבל את אישור המפקח כי העבודה בוצעה כנדרש, ואם אישר קצין המבחן שעובד השירות עמד בתכנית הליווי והשיקום, אם נקבעה לו כזאת, או בצו מבחן, אם ניתן בעניינו צו כזה. לממונה אין סמכות להורות על קיצור לתקופה שונה מזו המצוינת בחוק.

4. סעיף 51ד קובע:

**51ד. קיצור תקופת עבודת השירות**

**(א) תקופת עבודת השירות של עובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים, תקוצר לתקופה כמפורט בסעיף קטן (ג), ובלבד**

<sup>1</sup> חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018; ח"ח התשע"ח, עמ' 886.

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

שקיבל הממונה את כל אלה:

(1) אישור מפקח על כך שעובד השירות ביצע את עבודת השירות כנדרש וברציפות בהתאם להוראות סעיף 151, ובלבד שלא החל בעניינו של עובד השירות הליך של הפסקה מינהלית של עבודת השירות לפי הוראות סעיף 51ט; (2) אישורו של קצין מבחן בדבר עמידתו של עובד השירות בתכנית שנקבעה לו על ידי קצין המבחן לפי הוראות סעיף 151ג(ג), אלא אם כן מצא קצין המבחן שלא נדרשת תכנית כאמור, ואם נתן בית המשפט לגבי עובד השירות צו מבחן לפי סעיף 1 לפקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 – אישור של קצין מבחן בדבר עמידתו של עובד השירות בתנאי הצו, כנדרש על ידי קצין המבחן.

(ב) קוצרה תקופת עבודת השירות של עובד שירות לפי הוראות סעיף קטן (א), יראו אותו כמי שסיים לרצות את עונשו בתום אותה תקופה.

(ג) קיצור תקופת עבודת השירות לפי סעיף זה יהיה לתקופות כמפורט להלן, ובלבד שתקופת עבודת השירות לא תפחת משישה חודשים:

- (1) לעניין עובד שירות הנושא מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על שבעה חודשים – ארבעה שבועות;
- (2) לעניין עובד שירות הנושא עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שבעה חודשים – שישה שבועות.

5. להלן טבלה המדגימה את השפעתו האפשרית של הקיצור על תקופת עבודת השירות שנגזרה –

התקופה שנגזרה	התקופה לאחר הקיצור
שישה חודשים	שישה חודשים (אין קיצור)
שישה חודשים וחצי	שישה חודשים
שבעה חודשים	שישה חודשים
שבעה חודשים וחצי	שישה חודשים
שמונה חודשים	שישה חודשים וחצי
שמונה חודשים וחצי	שבעה חודשים
תשעה חודשים	שבעה חודשים וחצי

ב. מטרת התיקון לחוק:

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

6. התיקון לחוק הוא פרי המלצת הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן: ועדת דורנר). כך נכתב בדוח הוועדה:

"הוועדה סבורה כי יש לשאוף להרחבת השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש הקהילתי שיוטל על העבריין. לאור האמור לעיל הוועדה ממליצה על הרחבת השימוש בעונש עבודת השירות כתחליף למאסרים קצרים במקביל להתאמתו לגיוון הצפוי בסוג העובדים ובצרכיהם השיקומיים, בין היתר באמצעות הבטחת ליווי סוציאלי לנידונים."<sup>2</sup>

7. מדוח הוועדה ומדברי ההסבר להצעת החוק,<sup>3</sup> עולה כי מטרת החוק היא להביא לצמצום השימוש במאסרים קצרים ובנוסף לאפשר את שיקומו של הנאשם בקהילה, וזאת כאשר עקרון ההלימה ורמת המסוכנות של הנאשם מאפשרים זאת. וראו בדברי ההסבר להצעת החוק:

"תיקון החוק צפוי להביא לצמצום השימוש במאסרים במקרים שבהם המאסר אינו הכרחי לצורך הגבלת יכולתו של העבריין לביצוע עבירות וכן לגבי עבריינים שהמסוכנות שלהם לחברה אינה גבוהה. כמו כן, מטרת השימוש בחלופת מאסר זו היא לשקם את הנאשם ולאפשר לו לחזור לחיים תקינים."

8. הן בדוח ועדת דורנר והן בדברי ההסבר להצעה הודגש החשש מ"הרחבת רשת" – גזירת עבודת שירות לתקופה ארוכה יותר במקרים בהם לפני התיקון נגזרה עבודת שירות של שישה חודשים, או גזירת עונשי מאסר של למעלה מתשעה חודשים כדי לא לאפשר נשיאתם בעבודת שירות. מסיבה זו, בין היתר, נחקק התיקון כהוראת שעה לשנתיים – כדי לבחון האם באמת מביא התיקון לתוצאה הרצויה, אם לאו.

א. מדיניות התביעה:

9. פירוט המקרים בהם התביעה תעתור לעונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים –

(א) כאשר טרם כניסת החוק לתוקף העונש ההולם בעניינו של הנאשם עמד לדעת התביעה על שישה עד תשעה חודשי מאסר, ונסיבות העניין אינן מחייבות השתת עונש מאסר מאחורי סורג ובריח –

<sup>2</sup> דוח ועדת דורנר, בעמ' ו' לתקציר המלצות הוועדה.

<sup>3</sup> הצעת חוק העונשין (נשיאת מאסר בעבודת שירות – הוראת שעה), התשע"ז-2016; הצ"ח הממשלה התשע"ז, עמ' 654.

<p align="center"><b>הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים</b></p>	<p align="center"><b>הנחיות פרקליט המדינה</b></p>
<p align="center"><b>26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט</b></p>	

ככלל, התיקון נועד בעיקר למקרים בהם הנאשם מתאים לביצוע עבודת שירות, אך עד היום לא ראוי היה לגזור עליו עונש כזה, כיוון שלאור עקרון ההלימה או שיקולי ענישה אחרים, תקופה של שישה חודשי עבודת שירות בלבד אינה עונש ראוי דיו. מקרים רבים כאלה הם אלו בהם נגזר היום עונש מאסר קצר, אך ארוך משישה חודשים. לכן, יש לעתור לעונש של עבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים, כאשר טרם התיקון העונש ההולם עמד על שישה עד תשעה חודשי מאסר, וכיום, נוכח ההרחבה שבתקופת עבודת השירות, אף עבודת שירות לתקופה ארוכה היא עונש הולם בנסיבות העניין.

כאמור לעיל, מטרתו של החוק אינה "להרחיב את הרשת" ולהאריך את תקופת עבודת השירות, שהייתה מוטלת אילולא התיקון. לכן, מקום שלאור נסיבות המעשה והנאשם ניתן להסתפק בשישה חודשי עבודת שירות, אין לעתור לתקופה ארוכה מכך. יש לזכור כי לנאשמים רבים השלמה של שישה חודשי עבודת שירות אינה דבר של מה בכך, ומקל וחומר, כאשר מדובר בתשעה חודשי עבודת שירות.

למרות האמור לעיל, פעמים רבות, נסיבות העבירה או נסיבותיו של הנאשם עצמו יחייבו השתת עונש מאסר של ממש, גם אם לתקופה קצרה מתשעה חודשים או אפילו משישה חודשים. זאת, כיוון שישנו שוני איכותי בין נשיאת עונש מאסר מאחורי סורג ובריא לתקופה מסוימת ובין נשיאת אותה תקופה בעבודת שירות. לכן, יהיו מקרים בהם למרות שהעונש הראוי לא עולה על תשעה חודשי מאסר, תהיה עמדת התביעה כי על הנאשם לשאתו מאחורי סורג ובריא.

**(ב) כאשר טרם כניסת החוק לתוקף העונש הראוי עמד על תקופת מאסר קצרה מאחורי סורג ובריא בלבד, אך כעת עונש עבודת שירות ארוך יכול להוות חלופה הולמת ראויה –**

ישנם מקרים בהם העונש הראוי עומד על מאסר של ממש לתקופה קצרה שאינה עולה על שישה חודשים, ולאור נסיבות העבירה או נסיבותיו של הנאשם עצמו, עונש של עבודת שירות, גם לשישה חודשים, אינו הולם. דבר זה נובע מההבדל האיכותי שבין מאסר מאחורי סורג ובריא ובין מאסר בעבודת שירות. כך, למשל, עונש של ארבעה חודשי מאסר של ממש אינו שקול לארבעה חודשי עבודת שירות, ובמקרים רבים גם לא לשישה חודשי עבודת שירות. עם זאת, ייתכן שתקופה ארוכה יותר של עבודת שירות תוכל להוות חלופה הולמת לעונשי מאסר קצרים שכאלה. במקרים המתאימים, יש אפוא לדרוש מאסר בעבודת שירות לתקופה ארוכה שכזו.

**(ג) כאשר העונש ההולם בעניינו של הנאשם גבוה מתשעה חודשים, אך ראוי לחרוג בעניינו מהמתחם כלפי מטה, לצרכי שיקום, בהתאם להוראות סעיף 40 לחוק העונשין –**

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

כאמור לעיל, אחת ממטרות החוק היא לאפשר את שיקומו של הנאשם בקהילה, וזאת על ידי הרחבת האפשרות לנשיאת עונש המאסר בעבודת שירות, ולא מאחורי סורג ובריח.

ואכן, חקיקתו של אמצעי עונשי חדש זה, הנמצא במדרג ביניים בין שישה חודשי עבודת שירות ובין מאסר של ממש, עשויה לאפשר במקרים רבים יותר חריגה מהמתחם. זאת, בגלל שהשתת תשעה חודשי עבודת שירות תפגע פחות בעקרון ההלימה מאשר השתת שישה חודשי עבודת שירות ותקל על חריגה ממתחם המתחיל בעונש מאסר של ממש.

יוזכר כי דוח צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר (להלן: דוח למברגר) עמד על כך שבמקרים המתאימים, כאשר הוא מלווה בהליך שיקומי ובצו מבחן, יכול עונש עבודת שירות להוות חלופה הולמת למאסר קצר. כמצוין בדוח, "במקרים המתאימים, כאשר תסקיר שירות המבחן שנערך בעניינו של הנאשם מצביע על כך שברקע ביצוע העבירה צרכים טיפוליים או שיקומיים של הנדון" תשקול התביעה "לעתור לעונש של עבודת שירות ולצדו עונש של צו מבחן – הן בתקופת עבודת השירות והן בתקופה שלאחר ריצוי עבודת השירות"<sup>4</sup>. דברים אלה נכונים אף יותר לאחר התיקון, כאשר ניתן להשית על הנאשם עבודת שירות לתקופה ארוכה יותר.

**לכן, במקרים המתאימים, גם כאשר העונש ההולם עולה על תשעה חודשי מאסר של ממש, הרי שאם קיימת המלצה שיקומית מפורשת בתסקיר שירות המבחן המעידה כי הנאשם מצוי בהליך שיקומי משמעותי וכי הוא עקבי ומחויב להליך זה, ניתן להסכים לחריגה כלפי מטה מהמתחם ולהשתת עונש של עבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים (אם לא ראוי כמובן להסתפק בתקופה קצרה יותר).**

**בהתאם לאמור בדוח למברגר, להוציא מקרים חריגים, יש להתנות הסכמה זו בהשתת צו מבחן לתקופה משמעותית, אשר ילווה את הנאשם בעת נשיאת עבודת השירות ולאחריו. צו המבחן יסייע לנאשם בשיקומו באמצעות ליווי של שירות המבחן. כמו כן, אפשרות ההפקעה של הצו נותנת תמריץ לנאשם לסיים את עבודת השירות ובמקביל מעניקה לתביעה את היכולת למצות את הדין עם הנאשם אם לא סיים את עבודת השירות או שהליך שיקומו לא צלח מסיבות אחרות.**

#### 10. "תכנית ליווי ושיקום" אינה תחליף להליך טיפולי ממשי במסגרת צו מבחן

(א) כאמור לעיל, סעיף 51ג(ג) קובע כי "לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים תיקבע תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן, אלא אם כן מצא קצין מבחן כי לא נדרשת תכנית כאמור". נאשמים שהעונש שנגזר עליהם קצר מכך, אינם זכאים לתכנית כזו.

<sup>4</sup> דוח למברגר, בעמ' 44.

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

(ב) ל"תכנית הליווי והשיקום" כמשמעה בחוק אכן יש מאפיינים שיקומיים מסוימים. עם זאת, אין ביכולתה של התכנית להוות תחליף להליך שיקומי משמעותי התפור למידותיו של הנאשם, אשר ניתן על ידי שירות המבחן במסגרת צו מבחן. מטרתה העיקרית של התכנית היא לסייע לנאשמים לסיים בהצלחה את תקופת עבודת השירות הארוכה שנגזרה עליהם, מתוך הבנה כי במקרים רבים קיים קושי בנשיאת עונש זה. זאת, אם בשל פגיעה ביכולת ההשתכרות של הנאשם במהלך נשיאת עבודת השירות באותה תקופה או בגלל בעיות רקע אחרות.<sup>5</sup> לכן, במקרים בהם לדעת התביעה יש מקום להליך שיקומי ממשי בעניינו של הנאשם, יש לעתור לצו מבחן לצד עבודת השירות. זאת, בין כשמדובר בהליך שיקומי אשר ננקט לצד עונש המצוי בתוך מתחם העונש ההולם, ומקל וחומר כשמדובר בהליך שיקומי אשר נדרש לצד עונש החורג מהמתחם, בהתאם למפורט בסעיף 9(ג) לעיל.<sup>6</sup>

#### 11. מדיניות התביעה בעבירות מסוימות

התנאים דלעיל נכונים מטבע הדברים לכל סוגי העבירות. עם זאת, מן הראוי להביא את עמדתה העקרונית של התביעה בשני סוגי העבירות הבאים – שחיתות וצווארון לבן וגרם מוות ברשלנות בתאונות דרכים, כפי שבאה לידי ביטוי גם בדוח למברגר.<sup>7</sup>

(1) **עבירות שחיתות וצווארון לבן** – האינטרסים המוגנים בעבירות אלו ושיקולי הרתעת הכלל מחייבים על פי הפסיקה שלא ליתן משקל של ממש לנסיבות האישיות של הנאשמים. זאת, בין היתר, גם על רקע ההבנה שעבירות אלו נעברות ברגיל על ידי אנשים נורמטיביים ומתאפשרות דווקא בשל העובדה שאנשים אלו נעדרי עבר פלילי. שיקולים אלה נכונים אף לאחר התיקון. לכן, ברוב המקרים לא ישפיע התיקון על מדיניות התביעה, וודאי שלא בעבירות שיסוד השחיתות בהן הינו מרכזי. בה בעת, נראה כי במקרים בהם מדובר בעבירות וצווארון לבן קלות, הן מבחינת נסיבות העושה והן מבחינת נסיבות המעשה, כי אז תשעה חודשי עבודת שירות, להבדיל משישה חודשים, יכולים להוות עונש מתאים לאור שיקולי הלימה. שיקולי שיקום, לעומת זאת, לא יוכלו ככלל להצדיק עונש של עבודת שירות בעבירות אלו, מהטעמים האמורים לעיל.

<sup>5</sup> ר' עמ' 40 לדוח למברגר.

<sup>6</sup> פרק 6 לדוח למברגר מתייחס באריכות לסוגיית החריגה מהמתחם לצורך נקיטה באמצעי שיקומי ועל התביעה להנחות עצמה בהתאם לאמור שם. להלן יובאו שתי ההמלצות המרכזיות בהקשר זה, המסכמות את הפרק:

- **תנאי להסכמת התביעה לחריגה מהמתחם ולנקיטה בהליך שיקומי הוא המלצה שיקומית מפורשת בתסקיר שירות המבחן, המעידה כי הנאשם מצוי בהליך שיקומי משמעותי וכי הוא עקבי ומחויב להליך זה.** זאת, להוציא אותם מקרים חריגים בהם אין צורך בתסקיר, כאמור לעיל.

- **ככלל, גזר הדין שיוטל על הנאשם בהתאם לסעיף 40ד, לצד עונש מוחשי, יכלול גם אמצעי שיקומי של צו מבחן בהתאם לצורכי השיקום.**

<sup>7</sup> שם, וראה בייחוד בעמ' 34.

הנחיות פרקליט המדינה	הנחיה מספר 9.19 – מדיניות התביעה בעניין הטלת עונש מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים
	26 מרץ 2019, יט אדר ב תשע"ט

(2) **עבירות גרם מוות ברשלנות בתאונות דרכים** – על פי הפסיקה, ככלל, על אף שמדובר בעבירות המבוצעות לרוב על ידי נאשמים נורמטיביים, ראוי לגזור בעבירות אלו עונש מאסר של ממש בשל עקרון קדושת החיים ומשיקולי הרתעה. גם כאן, שיקולים אלה נכונים וראויים אף לאחר התיקון. בה בעת, הארכת תקופת עבודת השירות יכולה, במקרים חריגים, להעניק מענה עונשי הולם. הדבר תלוי במרבית המקרים בעיקר במידת הרשלנות, ולעיתים גם במספר הנפגעים. **לכן, ככל שמדובר ברשלנות ברף הנמוך יחסית, ובהתחשב בשאר נסיבות העבירה והנאשם, ניתן במקרים חריגים לעתור לעונש של מאסר בעבודת שירות.**

#### 12. תקיפה של החלטת הממונה לקצר את עבודת השירות

(א) לכאורה, החוק אינו מעניק לממונה על עבודת שירות סמכות שבשיקול דעת. החוק קובע כי תקופת עבודת השירות "תקוצר" אם הממונה קיבל את אישור המפקח על כך שעובד השירות ביצע את עבודת השירות ואת אישור קצין המבחן שעובד השירות עמד בתכנית הליווי והשיקום או בצו המבחן, אם היו כאלה.

(ב) עם זאת, יש לזכור כי המפקח אמור לאשר כי עובד השירות ביצע את עבודת השירות "כנדרש וברציפות". אין ספק כי יכולות להתעורר מחלוקות באשר להתקיימות שני התנאים האמורים. מחלוקות אף יכולות להתעורר באשר ל"עמידתו" של נאשם בתכנית ליווי ושיקום או בצו המבחן. הן הנאשם והן התביעה יכולים שלא להסכים עם מסקנת קצין המבחן, ועם מסקנות הממונה המבוססות עליה.

(ג) דרך התקיפה של החלטות הממונה בעניינים אלו, כמו החלטות אחרות המתקבלות על ידי גופים מינהליים, הינה במישור המינהלי, במסגרת עתירה נגד מי שהפעיל את שיקול הדעת וקיבל את ההחלטה המנהלית באותו עניין.

#### 13. הטמעת הטיפול בתיקון וריכוז על ידי פרקליט בכיר

בכל מחוז ומחלקה ימונה פרקליט בכיר אשר ירכז את הטיפול בתיקון. הפרקליט יהיה אחראי על הטמעת התיקון ועל ריכוז המקרים בהם עתרו המחוז או המחלקה הרלבנטית לעונש העולה על שישה חודשי עבודת שירות, וזאת בין אם הוטל עונש כזה לבסוף, ובין אם לאו. הפרקליט יעמוד בקשר עם הגורם המרכזי תחום זה בפרקליטות המדינה ויעביר לו מדי פעם בפעם דיווח על המקרים האמורים.