

טיוטת חוק העונשין (תיקון מס' 133 - הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025 –  
הסמכת ועדת השרים לענייני חקיקה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם :

- א. לאשר עקרונית את טיוטת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025, המצ"ב (להלן: "הצעת החוק").
- ב. להסמיך את ועדת השרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של טיוטת החוק.
- ג. בהתאם לסעיף 81(ג) לתקנון הכנסת, לבקש מוועדת הכנסת לקצר את תקופת ההנחה ולהקדים את הדיון בהצעת החוק.

### דברי הסבר

בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן: "הוראת השעה") הוארכה, במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים, תקופת המאסר המירבית שאותה ניתן לשאת בעבודות שירות, משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר (מלכתחילה ההסדר נחקק כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, אשר הוארכה מאז, וזהו ההסדר הנוהג מאז 1.4.2019). על פי הוראת השעה, בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות. במסגרת הוראת השעה נקבעה תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים וכן נקבע בסעיף 151 מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן: "ועדת דורנר"). במסגרת ההמלצות הוצע, בין היתר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר והוחלט, בין היתר, "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 אשר יבחן את השפעת הוראת השעה והאם 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. בהתאם לתוצאות המחקר המלווה אמורה להתקבל ההחלטה האם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה.

תיקון החוק נקבע מלכתחילה, כאמור, כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, החל מיום 1 באפריל 2019. בסמוך לתום תקופת הוראת השעה נחקק חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א – 2021, לפיו הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות. זאת, מאחר שבאותו מועד נמצא המחקר המלווה בשלביו הראשוניים, בשל עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל של המחקר ומאחר שלמגפת הקורונה היתה השפעה על היבטים שונים של התנהלות ההליכים המשפטיים, גזירת הדין, ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו. מצב דברים זה הקשה על גיבוש תמונת מצב ברורה בתקופה זו בנוגע להשפעת הוראת השעה ואופן השימוש בה על ידי בתי המשפט. על-כן, באותה נקודת זמן נמצא כי לא ניתן לעמוד עדיין על השפעתה של חקיקת הוראת השעה ולקבוע האם השיגה את מטרתה ועל כן הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות לצורך השלמת המחקר המלווה וקבלת החלטה, על בסיס הממצאים שייאספו, בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

תקופת הוראת השעה הוארכה בשנתיים נוספות בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023 (להלן: תיקון מס' 2). זאת, לאחר שעורכי המחקר מצאו כי המגמה שנצפתה לאורך כל תקופת הוראת השעה, בכל הנוגע לשאלת אופן השימוש בעונש זה היא מגמה שאינה עקבית, ועל כן לא ניתן להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי על מנת לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך



בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בהקשר זה. להשלמת התמונה, יצוין כי במסגרת תיקון מס' 2, הוכנס בהוראת השעה הסדר נוסף ולפיו הורחב מנגנון קיצור העונש, כך שיחול גם על נידונים לתקופות של 3 – 6 חודשי עבודות שירות, ולא רק על נידונים לתקופות של 6-9 חודשי עבודות שירות, כפי שנקבע לכתחילה בהוראת השעה.

תוקפה של הוראת השעה (כפי שתוקן במסגרת תיקון מס' 2), יסתיים ביום י"ח באייר התשפ"ה (16 במאי 2025). בתקופה שחלפה מאז חקיקת תיקון מס' 2 המחקר המלווה הושלם. המחקר העלה כי אין קשר ישיר בין הירידה במספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה שנצפתה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. משמעות מסקנה זו היא כי נצפתה עליה במס' עובדי השירות שנדונו לעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים, אך לא נצפתה ירידה מקבילה בהיקפיה במספר הנידונים לעונשי מאסר לתקופה דומה, ולכן המשמעות היא שמדובר בשתי מגמות נפרדות שהמחקר לא הצביע על קשר ביניהן. במילים אחרות – לא נמצא במחקר כי הוראת השעה השיגה את מטרתה בצמצום שיעורי הכליאה. המחקר העלה כי, בעיקר בתקופה הראשונה להטמעת הוראת השעה (2019 – 2020), ניכרה בקרב עובדי שירות החמרת ענישה כך שהקבוצה של עובדי שירות אשר שפוטו לעונשי מאסר בעבודות שירות, לתקופה של שישה עד תשעה חודשים גדלה על חשבון קבוצת השפוטו למאסר בעבודות שירות לתקופה של שלושה עד שישה חודשים. עם זאת, בהמשך (בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה) נראה כי חל היפוך מגמה, כך שעונשי מאסר בעבודות שירות לתקופות של 6 עד 9 חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. המחקר העלה כי מגמה זו נמשכת.

במסגרת המחקר נמצא עוד כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות, כך שאוכלוסיות נוספות שנדונו בעבר למאסר מאחורי סורג וברח נדונות כעת גם לעבודות שירות. עוד נמצא כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. כלומר, שאפשרות קיצור תקופת עבודות השירות, המותנית, בין היתר בכך שעובד השירות ביצע את עבודת השירות כנדרש וברציפות, היוותה ככל הנראה תמריץ בעל השפעה חיובית: לפני שתוקן החוק בענין זה, נידונים רבים נדרשו לנשיאת עונשם משך תקופה ארוכה יותר בשל הצורך להשלים ימים בהם לא התייצבו לביצוע עבודות השירות. בעקבות ההסדר בהוראת השעה, נמצא במחקר, שיותר נידונים משלימים את נשיאת העונש ברציפות ואינם נדרשים להשלמת ימים המאריכה את המשך הכולל של תקופת עבודות השירות.

מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות בטרם תתקבל החלטה באשר להסדר קבע. המחקר שנערך הותיר אי-בהירות באשר להשפעת חקיקתה של הוראת השעה: כאמור, לא ניתן לקבוע על פי המחקר שהוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יחד עם זאת, העובדה שבכל זאת חלה עליה במספר עובדי השירות, ושנראה כי מגמת הרחבת הענישה ("הרחבת הרשת") שאפיינה את התקופה הראשונית לתחולת הוראת השעה נעצרה, בצירוף השינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות, יכולים להתיישב עם שימוש נרחב יותר בכלי עונשי זה באופן שתואם את השגת חלק ממטרותיו של תיקון החקיקה. הארכת הוראת השעה תאפשר מעקב אחר המגמות בשימוש באמצעי זה באופן שיסייע בקבלת החלטה מושכלת לעניין הסדר הקבע הנדרש. יובהר כי עורכי המחקר סבורים שבשל פרק הזמן שחלף מאז חקיקת הוראת השעה יקשה להצביע על כך שהנתונים שייאספו מבטאים את השפעת חקיקת הוראת השעה ולכן עמדתם המקצועית הייתה שמחקר לתקופה נוספת לא יסייע בקבלת

החלטות. לפיכך, מעקב זה יתקיים שלא במסגרת מחקר מלווה אלא במסגרת איסוף נתונים שוטף. כך, יהיה מקום לאסוף נתונים באשר למספר הנידונים למאסר בעבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ואינן עולות על תשעה חודשים ועל מספר הנידונים למאסר מאחורי סורג ובריח לתקופות כאמור, באשר למספר המקרים בהם הופסקה נשיאת עבודות השירות בשל הפרות ובאשר למספר המקרים בהם ניתן קיצור עונש לעובדי שירות שנדונו לעונש מאסר בעבודות שירות למשך תקופות כאמור.

הצעת החוק, גובשה לאחר שיח עם כלל השותפים (פרקליטות המדינה, סניגוריה ציבורית, המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל, משרד הרווחה ושירות המבחן), היא פורסמה להערות הציבור והמועד להעברת ההערות הסתיים לאחרונה, ביום 27.3.2025. בשל דחיפותה של ההצעה ופקיעת הוראת השעה ביום 16.5.2025 ולנוכח פרק הזמן הקצר שנותר למושב הנוכחי של הכנסת הצפוי להסתיים ביום ד' בניסן התשפ"ה, (4.2.25), מסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני חקיקה, לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק ומתבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה לקריאה ראשונה.

#### ההסדר בהצעת החוק

כאמור, מוצע לקבוע כי הוראת השעה שנקבעה בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, אשר עתידה לפקוע ביום י"ח באייר התשפ"ה (16.5.2025), תוארך לפרק זמן נוסף של שלוש שנים.

#### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה/ תקציב

אין

#### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

אין

#### עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

השר לביטחון לאומי – מאשר

שר הרווחה והביטחון החברתי – מאשר

#### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 301 מיום 9.3.2023

#### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

חוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד המשפטים מצורפת להצעה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) סמך את ידיו על הצעת החוק.

#### סיווגים

07 חקיקה ממשלתית

מגיש: שר המשפטים

כ"ז באדר התשפ"ה

27 במרץ 2025



## תזכיר חוק

### א. שם החוק המוצע

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

### ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן: "הוראת השעה") הוארכה, במסגרת הוראת שעה לתקופה של שנתיים, תקופת המאסר המירבית שאותה ניתן לשאת בעבודות שירות, משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר. על פי הוראת השעה, בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות. במסגרת הוראת השעה נקבעה תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות שנגזר עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים וכן נקבע בסעיף 151 מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן: "ועדת דורנר"). במסגרת ההמלצות הוצע, בין היתר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר והוחלט, בין היתר, "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 אשר יבחן את השפעת הוראת השעה והאם 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. בהתאם לתוצאות המחקר המלווה אמורה להתקבל ההחלטה האם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה.

תיקון החוק נקבע מלכתחילה, כאמור, כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, החל מיום 1 באפריל 2019. בסמוך לתום תקופת הוראת השעה נחקק חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון), התשפ"א – 2021, לפיו הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות. זאת, מאחר שבאותו מועד נמצא המחקר המלווה בשלביו הראשוניים, בשל עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל של המחקר ומאחר שלמגפת הקורונה היתה השפעה על היבטים שונים של התנהלות ההליכים המשפטיים, גזירת הדין, ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו. מצב דברים זה הקשה על גיבוש תמונת מצב ברורה בתקופה זו בנוגע להשפעת הוראת השעה ואופן השימוש בה על ידי בתי המשפט. על-כן, באותה נקודת זמן נמצא כי לא ניתן לעמוד עדיין על השפעתה של חקיקת הוראת השעה ולקבוע האם השיגה את מטרתה ועל כן הוארכה תקופת הוראת השעה בשנתיים נוספות לצורך השלמת המחקר המלווה וקבלת החלטה, על בסיס הממצאים שייאספו, בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה

תקופת הוראת השעה הוארכה בשנתיים נוספות בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023 (להלן: תיקון מס' 2). זאת, לאחר שעורכי המחקר מצאו כי המגמה שנצפתה לאורך כל תקופת הוראת השעה, בכל הנוגע לשאלת אופן השימוש בעונש זה היא מגמה שאינה עקבית, ועל כן לא ניתן להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי על מנת לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בהקשר זה.

תוקפה של הוראת השעה יסתיים ביום י"ח באייר התשפ"ה (16 במאי 2025). בתקופה שחלפה מאז חקיקת תיקון מס' 2 המחקר המלווה הושלם וממצאיו פורסמו. המחקר העלה כי אין קשר ליניארי בין הירידה בין מספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה שנצפתה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודת שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. המחקר העלה כי, בעיקר בתקופת הטמעת הוראת השעה (2019 – 2020), ניכרה בקרב עובדי שירות החמרת ענישה כך שהקבוצה של עובדי שירות אשר שפוטים לעונשי מאסר בעבודת שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים גדלה על חשבון קבוצת השפוטים למאסר בעבודת שירות לתקופה של שלושה עד שישה חודשים. עם זאת, בהמשך (בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה) נמצא כי חל היפוך מגמה, כך שעונשי מאסר בעבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ועד תשעה חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. המחקר העלה כי מגמה זו נמשכת.

לצד זאת, במסגרת המחקר נמצא עוד כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות, כך שאוכלוסיות נוספות שנדונו בעבר למאסר מאחורי סורג וברית נדונות כעת גם לעבודות שירות. עוד נמצא כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות בטרם תתקבל החלטה באשר להסדר קבע. המחקר שנערך הותיר אי-בהירות באשר להשפעת חקיקתה של הוראת השעה: לא ניתן לקבוע שהוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יחד עם זאת, העובדה שבכל זאת חלה עליה במספר עובדי השירות, ושנראה כי מגמת הרחבת הרשת שאפיינה את התקופה הראשונית לתחולת הוראת השעה נעצרה, בצירוף השינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות, יכולים להתיישב עם שימוש משמעותי יותר בכלי עונשי זה. הארכת הוראת השעה תאפשר מעקב אחר המגמות בשימוש באמצעי זה באופן שיסייע בקבלת החלטה מושכלת לעניין הסדר הקבע הנדרש. יובהר כי מעקב זה יתקיים שלא במסגרת מחקר מלווה אלא במסגרת איסוף נתונים שוטף.

### ג. עיקרי החוק המוצע

**עיקר 1:** הוראת השעה שנקבעה חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 תוארך לפרק זמן נוסף של שלוש שנים.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

החוק יתוקן בהתאם למוצע.

ה. השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה, על תקנים במשרדי הממשלה ועל ההיבט המינהלי

אין השפעה.

ו. נוסח החוק המוצע:

להלן נוסח החוק המוצע:



**תזכיר חוק מטעם משרד המשפטים:**

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

<p>בחווק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018<sup>1</sup>, בסעיף 1, ברישה, במקום הסיפה החל במילים "מיום תחילתו של חוק זה" יבוא "מיום תחילתו של חוק זה ובתקופה של חמש שנים מיום תחילתו של חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023<sup>2</sup> יקראו את חוק העונשין, התשל"ז-1977<sup>3</sup>, כך: ".</p>	<p>1.</p>	<p>תיקון סעיף 1</p>
---	-----------	---------------------

<sup>1</sup> ס"ח התשע"ח, עמ' 886; התשפ"ג, עמ' 136.  
<sup>2</sup> ס"ח התשפ"ג, עמ' 136.  
<sup>3</sup> ס"ח התשל"ז, עמ' 226.



## דברי הסבר

**סעיף 1** בסעיף 1(1) לחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018 (להלן – הוראת השעה), המתקן את סעיף 51ב(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), הסדר ולפיו תקופת המאסר המרבית שאותה ניתן יהיה 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 שתותאם תוכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות כהגדרתו בסעיף 51א 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 מיום ז' 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 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 בשלביו הראשוניים בסמוך לתום תקופת הוראת השעה. 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 ועד תשעה חודשים גדל על חשבון עובדי השירות שנידונו לתקופות העולות על שלושה חודשים ועד שישה חודשים), אך בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה (שנת 2021) נמצא כי חל היפוך מגמה, ונראה היה כי עונשי עבודות שירות לתקופות העולות על שישה חודשים ועד תשעה חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. עורכי המחקר סברו כי מאחר שהמגמה אשר נצפתה לאורך תקופת הוראת השעה ותקופת ההארכה הראשונה אינה עקבית, לא ניתן היה - 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, בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשפ"ג – 2023 (להלן – תיקון מס' 2) (להלן – תקופת ההארכה השנייה), אשר אפשרה את המשך המחקר לצורך קבלת החלטה בשאלה אם יש להפוך את הוראת השעה לקבועה, לבטלה או לתקנה.

בנוסף 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 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 מנהלית של עבודת השירות לפי סעיף 51ט 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 51ג(ג) לחוק, וזאת בשונה מההסדר שנקבע לעניין מנגנון קיצור תקופת עבודות השירות לגבי מי שנידון 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. כן נבדקו, לשם השלמת התמונה, גם נתוני השנים 2023 עד 2024 בעניין חלק מן הסוגיות שנבחנו במחקר (נתוני שנת 2024 אינם סופיים). 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 אוכלוסייה זו במקביל לעלייה שנרשמה במספר עובדי השירות. לאור 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 בעבודת 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 ועד תשעה חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כתלי הכלא. מגמה זו נמשכה גם בתקופת ההארכה השנייה.

3. מאחר שהמחקר העלה כי העלייה במספר עובדי השירות אינה נובעת בהכרח מהירידה במספר האסירים השפויים, 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. 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 שיערו עורכי המחקר כי הדבר קשור לשיעור גדול יותר של עונשי עבודות שירות בקרב נידונים בגין עבירות סמים ורכוש.

4. מנגנון קיצור תקופת עבודות השירות - ממצאי המחקר העלו כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. לצד האמור נמצא כי ככל שתקופת עבודות השירות שנגזרה על נידון ארוכה יותר, כך עולה שיעור ההפסקות המינהליות והשיפוטיות של עבודות השירות, כאשר קרוב למחצית ממקרי הפסקת עבודות השירות הם בקרב השפויים לעבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים ואינה עולה על תשעה חודשים. בהתאם לנתוני המחקר, שיעור הרצידיביזם של עובדי שירות עמד על 15%, בעוד שיעור הרצידיביזם של כלואים פליליים עמד על 39%.

אם כן, התמונה שהעלה המחקר 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 שהמחקר העלה כי שיעורי הרצידיביזם בקרב מי שנידונו לעבודות שירות נמוכים במידה רבה משיעורי הרצידיביזם של נידונים למאסר מאחורי סורג וברית, יש צורך למצות את בחינת השימוש באמצעי עונשי זה.

לנוכח המגמות העולות מהמחקר, והגם שהובהר על-ידי עורכי המחקר 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. בסופן 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 אחר אופן השימוש בהוראת השעה ולקבל בתום תקופת הארכת הוראת השעה החלטה האם בכל זאת ניתן לומר כי הוראת השעה תורמת לפינוי מקומות כליאה והאם היא נותנת בידי בתי המשפט כלי עונשי משמעותי המאפשר ענישה הולמת בקהילה.



## **חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

### **נושא הצעת ההחלטה:**

אישור הצעת חוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה) (תיקון מס' 3), התשפ"ה-2025, הסמכת ועדת שרים לענייני חקיקה לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק, וקיצור תקופת ההנחה לקריאה ראשונה בהתאם לתקנון עבודת הכנסת.

### **תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח – 2018 (להלן: "הוראת השעה") הוארכה תקופת המאסר המירבית שאותה ניתן לשאת בעבודות שירות, משישה חודשי מאסר לתשעה חודשי מאסר (מלכתחילה ההסדר נחקק כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, אשר הוארכה מאז פעמיים, וזהו ההסדר הנוהג מאז 1.4.2019). על פי הוראת השעה, בית המשפט מוסמך לקבוע כי נאשם שנגזר עליו עונש מאסר בפועל שאינו עולה על תשעה חודשים, יישא את מאסרו בעבודות שירות. כן נקבעה תכנית ליווי ושיקום על ידי קצין מבחן לכל עובד שירות שנגזרו עליו עבודות שירות לתקופה העולה על שישה חודשים וכן נקבע בסעיף 151 מנגנון לקיצור תקופת עבודות השירות לעובד שירות שעמד בחובותיו כנדרש.

הוראת השעה נחקקה בעקבות המלצות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר (להלן: "ועדת דורנר"). במסגרת ההמלצות הוצע, בין היתר, להרחיב את השימוש בענישה בקהילה כתחליף לעונשי מאסר קצרים, תוך שמירה על עקרון ההלימה בין חומרת העבירה לעונש שיוטל על העבריין. בהחלטת הממשלה מס' 1840 מיום 11.8.2016 בעניין "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" אומצו עיקרי המלצות ועדת דורנר והוחלט, בין היתר, "לקבוע בהוראת שעה סמכות לבתי המשפט לפיה ניתן יהיה להמיר עונשי מאסר לתקופה של עד תשעה חודשים בעבודות שירות...".

תקופת הוראת השעה לוותה במחקר אשר יבחן את השפעת ההסדר החוקי והאם הוא משיג 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. בהתאם לתוצאות המחקר המלווה הייתה אמורה להתקבל ההחלטה האם להפוך את הוראת השעה להוראה קבועה.

תיקון החוק נקבע מלכתחילה, כאמור, כהוראת שעה לתקופה של שנתיים, החל מיום 1 באפריל 2019. בהמשך לכך, תקופת הוראת השעה הוארכה בשנתיים נוספות, מאחר שבאותו מועד נמצא המחקר המלווה בשלביו הראשוניים, בשל עיכובים שחלו בהליך הוצאתו לפועל של המחקר ומאחר שלמגפת הקורונה היתה השפעה על היבטים שונים של

התנהלות ההליכים המשפטיים, גזירת הדין, ואפשרות ריצוי עונשי עבודות שירות בתקופה זו. בהמשך, תקופת הוראת השעה הוארכה בשנתיים נוספות לאחר שעורכי המחקר מצאו כי המגמה שנצפתה לאורך כל תקופת הוראת השעה, בכל הנוגע לשאלת אופן השימוש בעונש זה היא מגמה שאינה עקבית, ועל כן לא ניתן להסיק מסקנות ברורות וחד-משמעיות באשר להשפעתה על השימוש במאסרים קצרים, וכי על מנת לגבש מסקנות ברורות יותר יש צורך בהמשך המעקב אחר המגמות בענישה בהקשר זה. להשלמת התמונה, יצוין כי במסגרת תיקון מס' 2, הוכנס בהוראת השעה הסדר נוסף ולפיו הורחב מנגנון קיצור העונש, כך שיחול גם על נידונים לתקופות של 3 – 6 חודשי עבודות שירות, ולא רק על נידונים לתקופות של 9-6 חודשי עבודות שירות, כפי שנקבע לכתחילה בהוראת השעה.

תוקפה של הוראת השעה יסתיים ביום י"ח באייר התשפ"ה (16 במאי 2025). בתקופה שחלפה מאז ההארכה האחרונה, המחקר המלווה הושלם. המחקר העלה כי אין קשר ישיר בין הירידה במספר הכלואים שנשפטו לעונשי מאסר של עד תשעה חודשים, לבין העלייה שנצפתה במספר עובדי השירות שנשפטו למאסר בעבודת שירות לתקופה של עד תשעה חודשים. משמעות מסקנה זו היא כי נצפתה עליה במס' עובדי השירות שנדונו לעבודות שירות לתקופה של עד תשעה חודשים, אך לא נצפתה ירידה מקבילה בהיקפיה במספר הנידונים לעונשי מאסר לתקופה דומה, ולכן המשמעות היא שמדובר בשתי מגמות נפרדות שהמחקר לא הצביע על קשר ביניהן. במילים אחרות – לא נמצא במחקר כי הוראת השעה השיגה את מטרתה בצמצום שיעורי הכליאה. המחקר העלה כי, בעיקר בתקופה הראשונה להטמעת הוראת השעה (2019 – 2020), ניכרה בקרב עובדי שירות החמרת ענישה כך שהקבוצה של עובדי שירות אשר שפוטו לעונשי מאסר בעבודת שירות, לתקופה של שישה עד תשעה חודשים גדלה על חשבון קבוצת השפוטו למאסר בעבודת שירות לתקופה של שלושה עד שישה חודשים. עם זאת, בהמשך (בשנה השלישית להפעלת הוראת השעה) נראה כי חל היפוך מגמה, כך שעונשי מאסר בעבודות שירות לתקופות של 6 עד 9 חודשים אכן מחליפים, במידה מסוימת, עונשי מאסר בפועל בין כותלי הכלא. המחקר העלה כי מגמה זו נמשכת.

במסגרת המחקר נמצא עוד כי לאחר חקיקת הוראת השעה חלו שינויים בפרופיל האסירים שנידונו לעבודות שירות ובסוגי העבירות שבגינן הוטלו עונשי מאסר בעבודות שירות, כך שאוכלוסיות נוספות שנדונו בעבר למאסר מאחורי סורג ובריח נדונות כעת גם לעבודות שירות. עוד נמצא כי האפשרות לקיצור תקופת עבודות השירות משפיעה באופן משמעותי על השלמת נשיאת העונש במועד. כלומר, שאפשרות קיצור תקופת עבודות השירות, המותנית, בין היתר בכך שעובד השירות ביצע את עבודת השירות כנדרש וברציפות, היוותה ככל הנראה תמריץ בעל השפעה חיובית: לפני שתוקן החוק בענין זה, נידונים רבים נדרשו לנשיאת עונשם משך תקופה ארוכה יותר בשל הצורך להשלים ימים בהם לא התייצבו לביצוע עבודות השירות. בעקבות ההסדר בהוראת השעה, נמצא במחקר, שיותר נידונים



משלימים את נשיאת העונש ברציפות ואינם נדרשים להשלמת ימים המאריכה את המשך הכולל של תקופת עבודות השירות.

מוצע להאריך את הוראת השעה לתקופה של שלוש שנים נוספות בטרם תתקבל החלטה באשר להסדר קבע. המחקר שנערך הותיר אי-בהירות באשר להשפעת חקיקתה של הוראת השעה: כאמור, לא ניתן לקבוע על פי המחקר שהוראת השעה הביאה לצמצום שיעורי הכליאה. יחד עם זאת, העובדה שבכל זאת חלה עליה במספר עובדי השירות, ושנראה כי מגמת הרחבת הענישה ("הרחבת הרשת") שאפיינה את התקופה הראשונית לתחולת הוראת השעה נעצרה, בצירוף השינוי שנמצא בפרופיל עובדי השירות, יכולים להתיישב עם שימוש נרחב יותר בכלי עונשי זה באופן שתואם את השגת חלק ממטרותיו של תיקון החקיקה. הארכת הוראת השעה תאפשר מעקב אחר המגמות בשימוש באמצעי זה באופן שיסייע בקבלת החלטה מושכלת לעניין הסדר הקבע הנדרש. יובהר כי עורכי המחקר סבורים שבשל פרק הזמן שחלף מאז חקיקת הוראת השעה יקשה להצביע על כך שהנתונים שייאספו מבטאים את השפעת חקיקת הוראת השעה ולכן עמדתם המקצועית הייתה שמחקר לתקופה נוספת לא יסייע בקבלת החלטות. לפיכך, מעקב זה יתקיים שלא במסגרת מחקר מלווה אלא במסגרת איסוף נתונים שוטף.

הצעת החוק, גובשה לאחר שיח עם כלל השותפים (פרקליטות המדינה, סניגוריה ציבורית, המשרד לביטחון לאומי, שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל, משרד הרווחה ושירות המבחן), היא פורסמה להערות הציבור והמועד להעברת ההערות הסתיים לאחרונה, ביום 27.3.2025.

בשל דחיפותה של ההצעה ופקיעת הוראת השעה ביום 16.5.2025 ולנוכח פרק הזמן הקצר שנותר למושב הנוכחי של הכנסת הצפוי להסתיים ביום ד' בניסן התשפ"ה (4.2.25), ופתיחת המושב הבא ביום ו' באייר התשפ"ה, (4.5.25), מסמיכה הממשלה את ועדת השרים לענייני חקיקה, לאשר על דעת הממשלה את נוסחה הסופי של הצעת חוק ומתבקש מהכנסת לקצר את תקופת ההנחה לקריאה ראשונה.

#### ההסדר בהצעת החוק

מוצע לקבוע כי הוראת השעה שנקבעה בחוק העונשין (תיקון מס' 133 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, אשר עתידה לפקוע ביום י"ח באייר התשפ"ה (16.5.2025), תוארך לפרק זמן נוסף של שלוש שנים.

#### **התייחסות משפטית:**

מוצע להאריך את תוקף הוראת השעה בשלוש שנים, אשר יאפשרו המשך איסוף נתונים לצורך קבלת החלטה באשר להסדר הקבע. מדובר בהוראת שעה אשר בתוקף מאז שנת 2019, עתידה



לפקוע ביום 16.5.25, ומבוקש כעת להאריכה בשלוש שנים נוספות. לאור הדחיפות להאריך את תוקפה של הוראת השעה בטרם פקיעתה, ועל מנת לאפשר רציפות בהסדר וודאות לציבור, אין מניעה לאשר את ההצעה.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (מנהל מערך ייעוץ וחקיקה) סמך את ידיו על הצעת החוק.

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

אין מניעה משפטית לאשר את ההצעה.

לייעוץ המשפטי של משרד הרווחה ושל המשרד לביטחון לאומי לא היו הערות.



יעל קוטיק, עו"ד

היועצת המשפטית, משרד המשפטים

כ"ז/אדר/תשפ"ה

27/03/2025