

תזכיר חוק

א. שם החוק המוצע

חוק העונשין (תיקון מס' 1) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה – תיקונים שונים), תשע"ו-2015

ב. מטרת החוק המוצע והצורך בו

ביום 10.7.12 נכנס לתוקף תיקון 113 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – החוק), אשר תיקן את פרק דרכי הענישה שבחלק הכללי של החוק והוסיף את "סימן א' 1: הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה". הניסיון שהצטבר בשלוש השנים שלאחר כניסת החוק לתוקף הציף מספר בעיות וקשיים בסימן חדש זה. מטרת החוק המוצע לענות על קשיים אלה.

ג. עיקרי החוק המוצע

עיקר 1 (סעיפים 2, 1(ב), 3, 6(א)) – חריגה מהמתחם בהתקיים נסיבות חריגות שאינן קשורות לביצוע העבירה:

מוצע לאפשר לחרוג לקולה ממתחם העונש ההולם בהתקיים נסיבות חריגות שאינן קשורות לביצוע העבירה אשר בעטיין גזירת העונש בתוך מתחם העונש לא תעלה בעניינו של הנאשם בקנה אחד עם עקרון ההלימה ועלולה להביא לעיוות דין.

החוק הקיים קובע כי עקרון ההלימה הוא העיקרון המנחה בענישה. החוק מנחה כי גבולות מתחם העונש ההולם יקבעו לפי עקרון ההלימה והנסיבות הקשורות לביצוע העבירה בלבד. הנסיבות שאינן קשורות לביצוע העבירה קובעות את העונש המתאים, **בתוך** גבולות המתחם. חריגה לקולה ממתחם העונש ההולם אפשרית אך בהתאם לחריג השיקום.

התקופה שחלפה מאז כניסתו לתוקף של התיקון זימנה מספר מקרים חריגים בנסיבותיהם, אשר הצביעו על צורך לקבוע חריג נוסף. לעיתים, נסיבות אישיות מסוימות מהוות "נטל עונשי נוסף" על נאשם עד כדי שתצדקנה חריגה לקולה מהמתחם. נסיבות שכאלו, שעשויות ליצור את ההבדל מבחינת "השפעת העונש" (Impact) על הנאשם, יכולות לנבוע מגילו או מגבלותיו, או לקום במצבים בהם נגרמה לנאשם עצמו או לקרובים לו פגיעה פיזית כתוצאה מהעבירה. ואכן, בתיקים בהם התעוררו דילמות מסוג זה נקטו הערכאות הדיוניות בדרכים פרשניות שונות ומוקשות על מנת לאפשר חריגה מן המתחם (ור' לדוגמה ת"פ 7215-09-11 מ"י נ' שלו; ת"פ (קרית-גת) 1392-08 מ"י נ' פרידריך; ת"פ (קרית-גת) 1176/09 מ"י נ' י' ב'; ת"פ 36886-09-12 מ"י נ' נבאהין).

ישנם מצבים נוספים בהם עשויה להיות הצדקה לחריגה ממתחם העונש ההולם.

מצב אחד הוא מקום בו מתקיימת הגנה מן הצדק, המעוגנת היום בסעיף 149(10) לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), התשמ"ב-1982. על פי ההלכה הנוהגת, שנפסקה קודם לתיקון 113, יש מקרים בהם בית המשפט מקבל את טענת ההגנה מן הצדק ואינו מורה על ביטול כתב האישום אלא על נקיטת אמצעים אחרים הפחותים בחומרתם, כמו הקלה בעונשו של הנאשם. וכך נאמר בע"פ 4855/02 מ"י נ' בורוביץ:

"מששוכנע בית המשפט כי קיומו של ההליך אכן כרוך בפגיעה חריפה בתחושת הצדק וההגינות, עליו לבחון אם לא ניתן לרפא את הפגמים שנתגלו באמצעים מתונים ומידתיים יותר מאשר ביטולו של כתב האישום. בין היתר, עשוי בית המשפט לקבוע כי הפגיעה שנגרמה

לנאשם, אף שאינה מצדיקה את ביטול כתב האיטום שהוגש נגדו, מצדיקה היא את ביטולם של אישומים ספציפיים, או תהא ראויה להישקל לטובתו בקביעת עונשו, אם יורשע".¹

מצב אחר אשר עשוי להצדיק חריגה מהמתחם הוא מקום בו חלף זמן ניכר ממועד ביצוע העבירה. הליכים עשויים לעיתים להתמשך באופן ניכר, שלא באשמת הנאשם. במקרה שכזה, הימשכות ההליכים עצמה היא בגדר עינוי דין לנאשם, ומוסיפה לעונשו. על כן, לעיתים, לא יהיה זה הולם להעניש את הנאשם באותה מידה בה ראוי היה להענישו בסמוך למועד ביצוע העבירה. יוער כי בין שני מקרים אלה – הגנה מן הצדק והימשכות הליכים – עשויה להיות חפיפה מקום בו הימשכות ההליכים נגרמה עקב התנהגות לא תקינה של רשויות אכיפת החוק. חפיפה זאת אינה מייצרת את הצורך בחריג המוצע שעניינו הימשכות ההליכים, כיוון שהימשכות זאת יכולה להיגרם מסיבות אחרות שאין עניינן בהגנה מן הצדק.

משכך, מוצע לקבוע בסעיף 1א40 את סמכותו של בית המשפט לחרוג ממתחם העונש ההולם בהתקיים הנסיבות הייחודיות האמורות, או אחרות מסוגן, כדי למנוע עיוות דין, אם השתכנע בית המשפט כי לא מתקיים בעניינו של הנאשם **שלפניו** יחס הולם בין מידת אשמו וחומרת מעשה העבירה בנסיבותיו ובין סוג ומידת העונש שיוטל עליו בתוך המתחם. נוסחת איזון זאת מאפשרת לבית המשפט לחרוג מהמתחם רק כדי למנוע עיוות דין, ורק מקום בו הפגיעה בנאשם כתוצאה מגזירת עונש בתוך המתחם תהיה חמורה מהראוי ולא מידתית ולפיכך שלא בקנה אחד עם עקרון ההלימה. יודגש כי השימוש בחריג נועד למקרים מיוחדים ונדירים בלבד. מתן משקל יתר, בהקשר זה, לנסיבותיו האישיות של הנאשם, יחתור תחת המטרות של תיקון 113 כולו – קביעת עקרון ההלימה כעקרון המנחה בענישה וצמצום פערי ענישה במקרים דומים.

הסעיף המוצע מנוסח בדומה לסעיפים 40ט ו-40א, העוסקים בנסיבות שקשורות ושאינן קשורות לביצוע העבירה. הסעיף מפרט רשימה פתוחה של נסיבות בהתקיימן יהיה מוסמך בית המשפט לחרוג ממתחם העונש ההולם: (1) כאשר הפגיעה של העונש בנאשם, בשל מצבו הבריאותי החריג או גילו המתקדם, עשויה להיות קשה במיוחד; (2) כאשר כתוצאה מביצוע העבירה נגרמה לנאשם או לאדם קרוב לו פגיעה גופנית חמורה; (3) כאשר התנהגות רשויות אכיפת החוק עמדה בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית; (4) אם חלף זמן ניכר במיוחד מעת ביצוע העבירה.

מטרת פירוט הנסיבות בסעיף היא להבהיר לבית המשפט את סוג הנסיבות שלהבנת המחוקק מגלמות מצב בו לא תתקיים הלימה בעניינו של הנאשם הספציפי ללא חריגה מהמתחם. ברי כי ככל שבית המשפט מתרשם כי לפניו נסיבות אחרות שאינן מנויות בסעיף, הדומות בטיבן לנסיבות המפורטות בסעיף, ואשר בהתקיימן גזירת העונש המקובל תביא לחוסר הלימה, יהיה הוא רשאי להתחשב גם בנסיבות אלו.

בהמשך לתיקונים המוצעים, נדרש לתקן את סעיף 40יד שעניינו "חובת הנמקה", כך שבית המשפט יחויב לפרט ולנמק בגזר הדין גם חריגה ממתחם העונש ההולם עקב התקיימותן של נסיבות חריגות שאינן קשורות לביצוע העבירה, על פי סעיף 1א40 המוצע.

עיקר 2 (סעיפים 4 ו-1א) – ועדה מייעצת לענייני ענישה:

מוצע להקים ועדה מייעצת לענייני ענישה. לוועדה יהיו שני תפקידים. ראשית, הוועדה תפרסם מתחמי מוצא לענישה. מתחמים אלה יתבססו על מיפוי וניתוח סטטיסטיים ומקצועיים של הענישה הנוהגת. שנית, הוועדה

¹ ע"פ 4855/02 מדינת ישראל נ' בורוביץ, פ"ד נט(6) 776, 808.

תערוך מחקרים ותפרסם ממצאים והמלצות בתחום הענישה. בראש הוועדה יעמוד שופט או שופט בדימוס של בית המשפט העליון והיא תורכב מ-11 חברים נוספים המייצגים מגוון אינטרסים ותחומי מומחיות.

בהמשך להמלצות הוועדה לבחינת דרכי ההבניה של שיקול הדעת השיפוטי בגזר הדין, בראשות השופט אליעזר גולדברג, אשר הוגשו באוקטובר 1997, הוצע בין היתר בהצעת חוק העונשין (תיקון מס' 92) (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ו-2006, להקים ועדה לקביעת עונשי מוצא לענישה. על פי המוצע דאז, הוועדה היתה רשאית לקבוע עונשי מוצא לעבירות אשר יבטאו את העונש ההולם מבחינת מדיניות הענישה הנוהגת ומבחינת מדיניות הענישה הראויה. בהתאם להצעה, על בתי המשפט היה לקבוע את העונש ההולם לפי עונש המוצא שקבעה הוועדה. חלק זה של ההצעה פוצל מתיקון 113. כעת מוצע להמשיך לקדמו ולהקים את הוועדה, אך במתכונת שונה.

ראשית, בניגוד להצעת החוק משנת 2006, מוצע כי קביעת המתחמים תתבסס על ניתוח ומיפוי הענישה הנוהגת. קביעה זאת תהיה קביעה אמפירית ולא תשקף עמדה נורמטיבית של הוועדה באשר לענישה הראויה. על פי סעיף 40ג(א) לחוק הקיים, בקביעת מתחם העונש ההולם על בתי המשפט להתחשב, בין היתר, במדיניות הענישה הנוהגת. כל שיעשו מתחמי המוצא שתפרסם הוועדה זה לשקף מדיניות ענישה נהוגת זאת. בכך, ישמשו כלי עזר מקצועי שבית המשפט יסתייע בו, אך אינו מחויב לפסוק לפיו. כפי שמוצע בחוק – אם "נקבע לעבירה מתחם מוצא לענישה, יתחשב בו בית המשפט בבואו לקבוע את מתחם העונש ההולם".

מודל זה נועד לסייע ולעודד את בתי המשפט לקבוע מתחמי מוצא לענישה, דבר שיקדם גזירת דין דומה במקרים דומים בערכאות שונות. קביעת מתחמי המוצא באופן מקצועי ועל בסיס נתונים רחב היקף על ידי הוועדה תשפר את הידע שבידי בתי המשפט בנוגע לרמת הפסיקה הנוהגת ותאפשר שימוש במידע האמור בעת גזירת הדין. בה בעת, המודל אינו פוגע בעצמאות שיקול הדעת השיפוטי של הרשות השופטת, או בתפקידה של הרשות המחוקקת כמי שקובעת את עונשי המקסימום. גם מסיבה זו מושם הדגש על היותם של תוצרי הוועדה כלי עזר, שיסייע במלאכת גזירת הדין בלבד.

מטבע הדברים, בחלק מהעבירות תצטרך הוועדה לקבוע מספר מתחמי מוצא, בהתאם לנסיבות שכיחות שונות של ביצוע העבירה. כך למשל בעבירת ההריגה, שיכולה להתבצע בנסיבות הקרובות לעבירת הרצח ובנסיבות הקרובות לגרימת מוות ברשלנות, וכך גם בעבירות רבות אחרות, אשר יכולות להתבצע בדרגות חומרה שונות (ור' לעניין זה בדוח ועדת גולדברג, פסקה 19, עמ' 14-15).

שנית, מוצע כי בנוסף לפרסום מתחמי מוצא לענישה תערוך הוועדה מחקרים ותפרסם ממצאים והמלצות בתחום הענישה. תפקיד זה, אשר אינו פחות בחשיבותו מפרסום מתחמי המוצא לענישה, תואם את המלצות דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים שבראשות השופטת בדימוס דליה דורנר, אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מס' 3767 מיום 23.10.2011 (להלן – ועדת דורנר). ועדת דורנר ממליצה, בין היתר, על הקמת יחידה למחקר ולמידע אשר תעסוק בנושא אכיפת החוק, בדגש על מדיניות הענישה, השיקום וגזירת הדין, ואשר תספק לציבור ולממשלה מידע על הענישה, עלות הענישה, השפעותיה ומידת האפקטיביות של תכניות שיקום שונות.

בהתאם לתפקיד הרחב של הוועדה במתכונתה המוצעת, מוצע גם כי הרכבה ישקף מגוון רחב של אינטרסים ותחומי מומחיות. בראשות הוועדה יעמוד שופט בית המשפט העליון ויהיו חברים בה שופט בית משפט מחוזי ושופט בית משפט השלום. שלושה שופטים אלה יוכלו להיות בדימוס. בנוסף יהיו חברים בוועדה נציגים ממשרד המשפטים, הפרקליטות, הסנגוריה הציבורית, שירות המבחן, משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר. כן יהיו בוועדה שלושה חברים שאינם עובדי המדינה – אדם בעל ניסיון בתחום הסיוע לנפגעי עבירה ושני אנשי סגל אקדמי בעלי

מומחיות בתחום הענישה או המשפט הפלילי. את חברי הוועדה ימנה שר המשפטים לתקופה של חמש שנים וניתן יהיה לשוב ולמנותם.

יצוין כי ועדות מסוג זה – כאלה אשר קובעות עונשי מוצא וכאלה שעוסקות באופן שוטף במדיניות הענישה – קיימות במדינות שונות בעולם. באנגליה קיימת מועצת ענישה אשר קובעת קווים מנחים לענישה ובהם מתחמי ענישה והנחיות נוספות. הוועדה מורכבת משמונה שופטים ושישה חברים אחרים, המייצגים אותם תחומי מומחיות המוצעים כאן.² במדינת ניו סאות' וולס שבאוסטרליה קיימת מועצת ענישה אשר תפקידה לייצג לממשלה בענייני ענישה ולהפיץ לציבור מידע בתחום. המועצה מורכבת משני שופטים ו-14 חברים נוספים, המייצגים תחומי מומחיות ואינטרסים שונים, בדומה גם כן למוצע בהצעת החוק.³ ועדות דומות קיימות בין היתר בארה"ב ובמדינות אחרות בעולם.

על פי המוצע, הוועדה תקבע לעצמה את סדרי דיוניה ועבודתה. כמו כן, הוועדה תהיה רשאית להתקשר עם כל אדם לשם ביצוע עבודתה ולזמן לפניה נציגים של גופים ציבוריים שונים וכל אדם אחר הנוגע בדבר. כיוון שמדובר בוועדה המוקמת מכוח חוק העונשין, עליו אחראי שר המשפטים, המשרד האחראי לתקצוב הוועדה הוא משרד המשפטים. ההגדרה המוצעת של סדרי העבודה מעניקה לוועדה את הגמישות הנדרשת לצורך ביצוע התפקידים השונים המוטלים עליה – להעסיק עובדים במשרה מלאה או בהתקשרויות פרטניות, ולערוך שימועים בנושאים מסוימים.

עיקר 3 (סעיף 5) – תיקונים לסעיף ריבוי העבירות:

סעיף 40 עוסק בהבניית שיקול הדעת השיפוטי במצבים של ריבוי עבירות -

40. ריבוי עבירות

(א) הרשיע בית המשפט נאשם בכמה עבירות המהוות אירוע אחד, יקבע מתחם עונש הולם כאמור בסעיף 40(א) לאירוע כולו, ויגזור עונש כולל לכל העבירות בשל אותו אירוע.

(ב) הרשיע בית המשפט נאשם בכמה עבירות המהוות כמה אירועים, יקבע מתחם עונש הולם כאמור בסעיף 40(א) לכל אירוע בנפרד, ולאחר מכן רשאי הוא לגזור עונש נפרד לכל אירוע או עונש כולל לכל האירועים; גזר בית המשפט עונש נפרד לכל אירוע, יקבע את מידת החפיפה בין העונשים או הצטברותם.

(ג) בגזירת העונש לפי סעיף זה, יתחשב בית המשפט, בין השאר, במספר העבירות, בתדירותן ובזיקה ביניהן, וישמור על יחס הולם בין חומרת מכלול המעשים ומידת אשמו של הנאשם לבין סוג העונש, ואם גזר עונש מאסר – לבין תקופת המאסר שעל הנאשם לשאת.

הסעיף עיגן בחוק את הפרקטיקה לפיה נהגו בתי המשפט לגזור "עונש כולל" בגין מספר עבירות ומעשים. פרקטיקה זו התקיימה שנים רבות בפסיקה, ללא עיגון חוקי מפורש. כמו כן ביקש הסעיף להבנות את שיקול הדעת של השופט בגזירת העונש במקרים של ריבוי עבירות, ולקשור את גזירת הדין במצב זה לעקרונות ולכללים שנקבעו במסגרת תיקון 113.

המסלול שמתווה הסעיף ברור. על פי סעיף קטן (א), אם הורשע הנאשם בכמה עבירות המהוות אירוע אחד, גזירת הדין תעשה כפי שנעשה הדבר מקום בו הורשע הנאשם בעבירה בודדת – בית המשפט יקבע מתחם ולאחר מכן יגזור עונש כולל בתוך המתחם. על פי סעיף קטן (ב), כאשר העבירות מהוות מספר אירועים, על בית המשפט

² Coroners and Justice Act 2009.

³ ראה סעיפים 100I ו-100J ל- Crimes (Sentencing Procedure) Act 1999.

לקבוע מתחם עונש הולם לכל אירוע, ולאחר מכן רשאי הוא לקבוע עונש כולל לכל האירועים או עונש נפרד לכל אירוע ולהחליט בדבר הצבירה או החפיפה של העונשים. בסעיף קטן (ג) נקבעה נוסחת איזון כללית לגבי ענישה במקרים אלה, שמבקשת להבטיח קיומו של יחס הולם בין מידת אשמו של הנאשם ובין סוג ומידת העונש המוטל עליו.

הניסיון שהצטבר בפסיקת בתי המשפט מצביע על צורך בשלושה תיקונים מרכזיים לסעיף הקיים. ראשית, מוצע להחליף את המונח "ריבוי עבירות" המשמש בסעיף הקיים במונח "ריבוי מעשים". שנית, מוצע לקבוע בחוק הגדרה למונח אירוע. שלישית, מוצע לקבוע כי במקרים של עבירות חוזרות דומות המהוות אירועים נפרדים, ניתן יהיה לקבוע מתחם עונש אחד בלבד.

החלפת המונח "ריבוי עבירות" במונח "ריבוי מעשים". הסעיף בנוסחו הנוכחי נוקט במונח "ריבוי עבירות". מוצע לשנות מונח זה ל"ריבוי מעשים". זאת, כדי להבהיר את היחס בין המונחים "עבירה", "מעשה" ו"אירוע", ולהדגיש כי סעיף זה נדרש אך ורק במקרים של ענישה במצב של ריבוי מעשים. סעיף 186 לחוק סדר הדין הפלילי קובע כי "בית המשפט רשאי להרשיע נאשם בשל כל אחת מן העבירות שאשמתו בהן נתגלתה מן העובדות שהוכחו לפניו, אך לא יענישנו יותר מפעם אחת בשל אותו מעשה". היינו, במקרה שהנאשם ביצע מספר עבירות שמגבשות מעשה אחד, לא ניתן לגזור עליו יותר מעונש אחד וממילא אין צורך בהכוונת שיקול הדעת באשר ליחס בין עונשים. רק כאשר בית משפט מוצא שהנאשם ביצע מספר מעשים נפרדים, שבגין כל אחד מהם צריך בית המשפט לגזור עונש נפרד, מתעוררת שאלת היחס בין העונשים, אליה מתייחס סעיף זה.

יוער כי בפסיקה קיימת כיום אי בהירות מושגית בעניין זה. במספר פסקי דין של בית המשפט העליון נקבע כי תחילה יש לבחון האם מדובר באירוע אחד או מספר אירועים ורק לאחר מכן יש לבחון האם בכל אירוע יש מספר מעשים או מעשה אחד (ור' ע"פ 4910/13 ג'אבר נ' מ"י; ע"פ 4927/14 ברבי נ' מ"י; ע"פ 3164/14 גיא פן נ' מ"י). הלכה למעשה, סדר הדברים הוא הפוך. תנאי בסיסי לקיומם של מספר אירועים הוא מספר מעשים.

סעיף קטן 40(ג1) המוצע ינחה את בית המשפט כי ראשית עליו לקבוע האם בתיק שלפניו בוצעו מספר עבירות שאינן בגדר מעשה אחד, אלא מספר מעשים. ככל שכך הם פני הדברים, יהיה על בית המשפט לבחון "האם מהווים המעשים אירוע אחד או כמה אירועים".

הגדרת "אירוע". בהיעדר הגדרה למונח אירוע בחוק, פורש המונח בפסיקת בית המשפט העליון. בע"פ 4910/13 ג'אבר נ' מ"י, בחרה השופטת ברק-ארז ב"מבחן הקשר הענייני ההדוק". לדברי השופטת ברק-ארז, "קשר כזה בין עבירות ימצא כאשר תהיה ביניהן סמיכות זמנים או כאשר הן תהיינה חלק מאותה תוכנית עבריינית אף כאשר הן בוצעו לאורך תקופת זמן שאינה קצרה". השופט פוגלמן הצטרף לעמדת השופטת ברק-ארז והוסיף כי לדידו "התיבה 'אירוע אחד' רחבה דיה כדי לכלול גם פעולות עברייניות שבוצעו על פני רצף זמן; כללו מעשים שונים; ביחס לקורבנות שונים; ובמקומות שונים. הכל – כל עוד הם מהווים מסכת עבריינית אחת."

המבחנים הרחבים שבהלכת ג'אבר חותרים תחת מטרת סעיף ריבוי העבירות. כל אחד מהמעשים אותם מבצע הנאשם הוא בעל חומרה עבריינית נפרדת. החלוקה לאירועים נועדה לשקף חומרה זאת ובה בעת לקבוע את האיזונים הנדרשים בגזירת הדין במקרים של ריבוי מעשים, בהתאם לעקרון ההלימה. הלכת ג'אבר מכניסה תחת המונח "אירוע" מעשים שמן הראוי היה להתייחס אליהם כאל אירועים נפרדים. בכך היא מפחיתה ממשקלם של המעשים השונים ואף מותירה את בית המשפט, הלכה למעשה, חסר הכוונה חקיקתית באשר לדרך בה יש לגזור את עונשו של נאשם במקרים מעין אלה.

לנוכח האמור לעיל מוצעת הגדרה מצומצמת יותר מזו שבפסיקה למונח אירוע, באמצעות שני מבחנים.

המבחן הראשון והמרכזי הוא מבחן טכני באופיו אשר בוחן האם המעשים בוצעו בקרבת זמן ומקום. כאשר אדם מבצע מעשה במקום ובזמן מסוימים ואז מבצע מעשה במקום או בזמן אחר, זהו ביטוי למידת אשם מוגברת, אשר צריכה להתבטא בחלוקה לאירועים נפרדים. המבחן האחר הוא מבחן מהותי, הבא לסייג את המבחן הטכני ולאפשר חלוקה לאירועים למרות קרבה בזמן ובמקום. למבחן זה שני פרמטרים – זהות האינטרסים המוגנים ומספר הקרבנות. כך, גם אם המעשים בוצעו בקרבת זמן ומקום, ככל שהמעשים פוגעים באינטרסים מוגנים שונים יותר וככל שמדובר בפגיעות בקרבנות שונים, תגבר ההצדקה לקבוע שמדובר בשני אירועים שונים.

מתחם אחד לאירועים של ריבוי עבירות דומות וחוזרות. מוצע לקבוע כי מקום שהמעשים מהווים כמה אירועים נפרדים אך מדובר באירועים דומים אשר בוצעו באופן חוזר לאורך תקופת זמן, יהיה רשאי בית המשפט, לאחר ששקל את טיב האירועים וחומרתם, לקבוע מתחם עונש הולם אחד בלבד לכל האירועים.

על פי לשונו של סעיף 40יג, ישנה חובה לקבוע מתחם נפרד לכל אירוע. חובה זאת מעוררת לעיתים קושי מושגי ומעשי כאשר הנאשם מורשע בביצוע עבירות רבות הדומות האחת לשנייה. במקרים כאלה, כדוגמת עבירות מס, עבירות מרמה, ולעיתים אף עבירות חמורות יותר, אין עקרון ההלימה מצדיק בהכרח קביעה של מתחמים נפרדים. על דרך הכלל, מידת האשם של מי שמבצע עבירות דומות באופן חוזר ונשנה ובסמיכות זמנים, נמוכה ממידת האשם של מי שמבצע עבירות לא זהות במרחק זמן זו מזו.

גם מבחינה פרקטית, אין בכך כדי לייעל ולהכווין את שיקול הדעת השיפוטי. החזרתיות על אותו מעשה עברייני מצביעה על הצורך לשקול ענישה אחודה בעניין, על אף שלא מדובר באותו אירוע. משכך, על פי המוצע, במקרים אלה יהיה לשופט שיקול דעת האם לקבוע מתחם אחד בלבד לכל האירועים הנפרדים, או לקבוע מתחמים נפרדים לכל אירוע. ודוק, קביעת מתחם אחד למספר אירועים אין משמעה שמדובר באירוע אחד. היא משמרת את ההכרה בדבר הפעולה העבריינית המובחנת ובה בעת מאפשרת דרך קלה ונכונה יותר לגזירת הדין, לנוכח הדמיון והחזרתיות.

תיקון זה עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון במקרים שכאלה. כך למשל, ציינה השופטת ברק-ארז בעניין ג'אבר, שבית המשפט העליון "כבר הכיר במצבים שבהם מסכת של התעללות מינית של אדם בוגר בקטין על פני תקופה נחשבה לאירוע אחד" (ורי' למשל ע"פ 1605/13 פלוני נ' מ"י). על פי הסעיף המוצע, במקרה כזה נכון יהיה לקבוע כי מדובר באירועים נפרדים, אולם ניתן יהיה לקבוע להם מתחם עונש אחד.

ברע"פ 4760/14 קיסלמן ואח' נ' מ"י, ביצעו הנאשמים במהלך תקופה של חמישה ימים כמה עשרות עסקאות באמצעות כרטיס אשראי מזויף, כנגד קרבנות שונים. בית המשפט קבע כי בהתאם ל"מבחן הקשר הענייני ההדוק" שבהלכת ג'אבר, מדובר באירוע אחד, על אף שבוצע כנגד קרבנות שונים. נדמה כי גם במצב כזה ראוי לשמר את האבחנה בין האירועים השונים (כל אחת מהעסקאות), אולם לקבוע להם מתחם עונש אחד, בהתאם לסעיף המוצע.

כאמור, על פי המוצע, בהחליטו האם לקבוע מתחם אחד לאירועים או מספר מתחמים, על בית המשפט לשקול גם את טיב האירועים וחומרתם. כך, למשל, בעוד שבעבירות מין לא יהיה זה מן הראוי לקבוע שעבירות חוזרות שבוצעו כנגד קרבנות שונים מהוות אירוע אחד, יהיה הדבר אפשרי במקרים של עבירות חמורות פחות, כמו בעניין קיסלמן המוזכר לעיל. יוער כי אין משמעות סעיף זה כי בכל מקום בו בוצע רצף של עבירות כנגד אותו קרבן, יהיה זה מן הנכון לקבוע מתחם עונש אחד. כך, למשל, יתכנו מקרים בהם לאור חומרת האירועים או העובדה שניתן להבחין ביניהם באופן ברור, יהיה זה נכון לקבוע מתחמים נפרדים, למרות שמדובר בעבירות דומות שבוצעו נגד קרבן אחד.

עיקר 4 (סעיף 6(ב)) – היעדר חובת הנמקה בעבירות קלות:

מוצע לקבוע כי ב"עבירות קלות", כאשר בית משפט אינו גוזר עונש מאסר, לא תחול חובת ההנמקה הקבועה בתיקון.

חובת ההנמקה שבסעיף 40 לחוק חלה על כל עבירה שבגינה נגזר דינו של נאשם. לאחר כניסת תיקון 113 לתוקף נטען כי חובת ההנמקה גרמה להגדלת משאבי הזמן הנדרשים לצורך הטיפול בתיקים שבבסיסם עבירות פשוטות, בהם סדר הדין וגזירת הדין צריכים להתאפיין ביעילות מרבית.

על מנת להקל על בתי המשפט ולשמר את היעילות השיפוטית הנדרשת בתיקים אלו, מוצע לסייג את חובת ההנמקה שבסעיף 40 ולקבוע כי היא לא תחול ב"עבירות קלות", ובלבד שבית המשפט לא יגזור על הנאשם עונש מאסר – לרבות מאסר לריצוי בעבודות שירות ומאסר על תנאי.

המונח "עבירות קלות" מוגדר בסעיף 240 לחוק סדר הדין הפלילי. הסעיף, שעניינו "סדרי דין מיוחדים בעבירות קלות", מאפשר בין היתר לגזור את דינו של נאשם בהיעדרו בתנאים מסוימים, ובלבד שלא יוטל עליו עונש מאסר. הסעיף קובע כי "עבירות קלות" הן: עבירות לפי פקודת התעבורה [נוסח חדש] או לפי פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970 שלא גרמו לתאונת דרכים שבה נחבל אדם חבלה של ממש; עבירות שנקבעו כעבירות קנס או עבירות מינהליות; או עבירות אחרות ששר המשפטים קבע באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת.

יודגש כי התיקון מסייג את חובת ההנמקה אך לא את תחולת הוראות סימן א'1 עצמן. אלו ימשיכו לחול על הליך גזירת הדין בעבירות האמורות, ועל בתי המשפט יהיה להגיע לתוצאה העונשית על פי הוראות הסימן. בה בעת, התיקון המוצע יפטור את בתי המשפט מלנמק ולהסביר כל שלב בגזירת הדין, כנדרש על פי סעיף 40, וכך יסייע בשימור היעילות הנדרשת בהליכים אלו.

ד. השפעת החוק המוצע על החוק הקיים

יתוקן סימן א'1 לפרק ו' של חוק העונשין.

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

הקמת הוועדה המייעצת לענייני ענישה תחייב תקנון ותקצוב של הסגל המנהלי המסייע לה ושל המחקרים שתערוך ותפרסם הוועדה.

ו. נוסח החוק המוצע:

להלן נוסח החוק מוצע:

חוק העונשין (תיקון מס') (הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה – תיקונים שונים), תשע"ו-2015

תיקון סעיף 40ג 1. בחוק העונשין, התשל"ז-1977⁴ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 40ג –

(א) אחרי פסקה (א) יבוא:

"(א1) פורסם לעבירה מתחם מוצא לענישה, יתחשב בו בית המשפט בבואו לקבוע את מתחם העונש ההולם כאמור בפסקה (א)."

(ב) בפסקה (ב), אחרי המילים "לפי הוראות סעיפים 40ד ו-40ה" יבוא "או בשל קיומן של נסיבות חריגות שאינן קשורות לביצוע העבירה, לפי הוראת סעיף 40א1".

הוספת סעיף 40א1 2. אחרי סעיף 40א לחוק העיקרי יבוא:

"נסיבות חריגות 40א1. על אף האמור בסעיף 40א, רשאי בית המשפט שאינן קשורות לביצוע העבירה אם השתכנע כי לא מתקיים בעניינו של הנאשם שלפניו יחס הולם בין מידת אשמו וחומרת מעשה העבירה בנסיבותיו ובין סוג ומידת העונש שיוטל עליו בתוך המתחם, אם התקיימה אחת הנסיבות המפורטות להלן, ופירט זאת בגזר הדין:

(1) הפגיעה של העונש בנאשם, בשל מצבו הבריאותי החריג או גילו המתקדם, עשויה להיות קשה במיוחד;

(2) כתוצאה מביצוע העבירה נגרמה לנאשם או לאדם קרוב לו פגיעה גופנית חמורה;

(3) התנהגות רשיוות אכיפת החוק עמדה בסתירה מהותית לעקרונות של צדק והגינות משפטית;

⁴ ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

(4) חלף זמן ניכר במיוחד מעת ביצוע
העבירה."

3. תיקון סעיף 40יב - בסעיף 40יב לחוק העיקרי -

(א) במקום המילים "40ט ו-40יא" יבוא "40ט, 40יא ו-40יא1";

(ב) המילה "וכן" – תימחק;

(ג) בסופו יבוא "ונסיבות חריגות נוספות שאינן קשורות לביצוע
העבירה לצורך חריגה ממתחם העונש ההולם".

4. אחרי סעיף 40יב לחוק העיקרי יבוא:
הוספת סעיפים
40יב-1 - 40יב5

"ועדה מייעצת 40יב1. (א) תוקם ועדה מייעצת לענייני ענישה; הוועדה
לענייני ענישה תמנה 12 חברים ואלה הם:

(1) שופט או שופט בדימוס של בית
המשפט העליון והוא יהיה היושב ראש,
שופט או שופט בדימוס של בית משפט
מחוזי ושופט או שופט בדימוס של בית
משפט שלום, אשר ימונו על ידי שר
המשפטים; שופטים ימונו בהסכמת נשיא
בית המשפט העליון ושופטים בדימוס ימונו
בהתייעצות עם נשיא בית המשפט העליון;

(2) עורך דין ממחלקת ייעוץ וחקיקה,
פרקליט מפרקליטות המדינה וסניגור שהוא
עובד לשכת הסניגוריה הציבורית, שימונו
על ידי שר המשפטים;

(3) עובד שירות המבחן כמשמעותו בפרק
ד' לפקודת המבחן [נוסח חדש], התשכ"ט –
1969, שימונה על ידי שר המשפטים
בהסכמת שר הרווחה והשירותים
החברתיים;

(4) נציג משטרת ישראל ונציג שירות בתי
הסוהר, שימונו על ידי שר המשפטים
בהסכמת השר לביטחון הפנים;

(5) אדם בעל ניסיון בתחום הסיוע לנפגעי עבירה, שאינו עובד המדינה, שימונה על ידי שר המשפטים;

(6) שני אנשי הסגל האקדמי במוסד מוכר כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958, בעלי מומחיות בתחום הענישה או המשפט הפלילי, שימונו על ידי שר המשפטים.

(ב) תקופת כהונתו של חבר הוועדה היא חמש שנים, והשר רשאי לשוב ולמנותו לתקופות כהונה נוספות.

מתחמי מוצא לענישה
2.40ב. (א) הוועדה תפרסם מתחמי מוצא לענישה לעבירות;

(ב) "מתחם מוצא לענישה" – מתחם העונש ההולם לנסיבות השכיחות הקשורות לביצוע עבירה, על פי מדיניות הענישה הנהוגה.

תפקידי הוועדה הנוספים
3.40ב. הוועדה תערוך מחקרים ותפרסם ממצאים והמלצות בתחום הענישה.

סדרי עבודת הוועדה
4.40ב. הוועדה תקבע לעצמה את סדרי דיוניה ועבודתה; כן רשאית היא להתקשר עם כל אדם לשם ביצוע עבודתה ולזמן לפניה נציגים של גופים ציבוריים שונים וכל אדם אחר הנוגע בדבר.

דיווח שנתי
5.40ב. יושב ראש הוועדה ידווח מדי שנה לשר המשפטים על עבודת הוועדה; שר המשפטים יעביר דיווח זה לוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת."

5. תיקון סעיף 40יג - בסעיף 40יג לחוק העיקרי -

(א) בכותרת השוליים, במקום "ריבוי עבירות" יבוא "ריבוי מעשים";

(ב) סעיף קטן (א) יסומן (א1), ובו - במקום המילים "הרשיע בית המשפט נאשם בכמה עבירות המהוות" יבוא "קבע בית המשפט כי המעשים מהווים", ובמקום המילה "העבירות" יבוא "המעשים";

(ג) לפני סעיף קטן (א1) יבוא –

"(א) (1) הרשיע בית המשפט נאשם בעבירות אחדות שאינן אותו מעשה, יקבע האם מהווים המעשים אירוע אחד או כמה אירועים ;

(2) בוצעו המעשים בקרבת זמן ומקום יקבע בית המשפט כי הם מהווים אירוע אחד, אך אם בוצעו המעשים בקרבת זמן ומקום ופגעו בערכים מוגנים נפרדים או בנפגעים שונים, רשאי בית המשפט לקבוע כי הם מהווים מספר אירועים.

(ד) בסעיף קטן (ב), במקום המילים "הרשיע בית המשפט נאשם בכמה עבירות המהוות" יבוא "קבע בית המשפט כי המעשים מהווים".

(ה) אחרי סעיף קטן (ב) יבוא –

"(ב1) על אף האמור בסעיף קטן (ב), קבע בית המשפט כי המעשים מהווים כמה אירועים אך מצא כי האירועים דומים ובוצעו באופן חוזר לאורך זמן, רשאי הוא, לאחר ששקל את טיב האירועים וחומרתם, לקבוע מתחם עונש הולם אחד בלבד לכל האירועים."

(ו) בסעיף קטן (ג), במקום המילים "במספר העבירות, בתדירותן ובזיקה ביניהן" יבוא "במספר העבירות והמעשים, בתדירותם ובזיקה ביניהם".

(א) בסעיף 40 יד לחוק העיקרי, האמור בו יסומן "א" ו – 6. תיקון סעיף 40 יד 6.

(1) בפסקה (3), המילה "או" תימחק, ואחרי המילים "שלום הציבור" יבוא "או עקב התקיימותן של נסיבות חריגות שאינן קשורות לביצוע העבירה," ;

(2) בפסקה (4), במקום המילים "המהוות כמה אירועים" יבוא "שאינן אותו מעשה".

(ב) אחרי פסקה (א) יבוא :

"(ב) גזר בית משפט עונש שאינו כולל מאסר בשל עבירות קלות כמשמעותן בסעיף 240 לחוק סדר הדין הפלילי, לא יחולו הוראות פסקה (א)."