

תיקון פרק עבודות השירות בחוק העונשין

ישי שרון וטל ענר*

מרחב הפעולה של הממונה על עבודות השירות יעודד אותו לפנות למעסיקים נוספים, שאליהם לא פנה עד היום. מאידך נדחתה הצעת הסניגוריה הציבורית לקבוע כי עובד שירות יהיה זכאי בכל מקרה לשכר ראוי, ועל כך יש להצטער.

ב. מיהו 'עובד שירות'?

'עובד שירות' הוגדר בנוסחו הקודם של סעיף 51א לחוק כ"מי שנושא עונש מאסר בעבודת שירות". בשל הפער הקיים לעיתים בין מועד מתן גזר הדין לבין תחילת רציפי עבודת השירות בפועל, התעוררה בפסיקה השאלה האם הוראות החוק שעניינן נשיאת מאסר בעבודת שירות חלות על מי שנגזר דינו למאסר בעבודת שירות, אך טרם החל בביצועה. בפרשת פלוני נידונה השאלה האם מוסמך נציב בתי הסוהר להחליט לפי סעיף 51ט(א) לחוק על הפסקה מנהלית של עבודת השירות, בטרם החל הנידון לרצות את עונשו.¹ בית המשפט העליון קבע כי סמכותו של שירות בתי הסוהר משתרעת על הנידון כבר ביום שנקבע לרציפון של עבודת השירות, אלא אם שונה המועד על ידי בית המשפט, ועל כן מוסמך הנציב להורות על הפסקה מנהלית של עבודת השירות לגבי מי שלא התייצב אליה מלכתחילה ביום המיועד.² לפיכך, ההגדרה בחוק תוקנה בהתאם לעמדת הפסיקה, כך שעובד שירות ייחשב ככזה "מהמועד שנקבע לתחילת ביצוע עבודת השירות".

ג. סדר נשיאת העונש

לפי הוראות סעיף 51ב(א), כנוסחו עד התיקון, כאשר בית המשפט מטיל על נאשם עונש מאסר, שחלקו במאסר ממש וחלקו בעבודת שירות, עליו לקבוע גם את סדר נשיאת המאסר. בהצעת החוק המקורית הוצע לתקן את הסעיף, כך שרכיב

ביום 11.11.09 פורסם תיקון לסימן ב'1 בפרק ו' לחוק העונשין.¹ מדובר בתיקון משמעותי של ההסדר שהיה קיים לגבי נשיאת מאסר בעבודת שירות. גולת הכותרת של התיקון היא ההבחנה בין בדיקת ההתאמה של הנאשם לבצע עבודות שירות לבין בדיקת אפשרות ההשמה שלו בעבודה. תיקונים חשובים נוספים נוגעים למנגנוני הפסקה המנהלית והשיפוטית של עבודות השירות.

א. הגדרת 'עבודת שירות'

בנוסחו הקודם של פרק עבודות השירות בחוק העונשין, הבחין המחוקק בין 'עבודת משק', שיכולה להתבצע הן במסגרות פרטיות והן במוסד ממוסדות המדינה, ושסוגה נקבע בהתאם לצרכי המשק; לבין 'עבודה ציבורית', שיכול שתיעשה בגוף ציבורי והיא למטרות של תועלת לציבור.² עיקר ההבחנה בין השתיים היה בזכאותו של עובד השירות לשכר ב'עבודת משק', ובאי-זכאותו לשכר ב'עבודה ציבורית'.³ בפועל, עובדי השירות הועסקו לאורך השנים ב'עבודה ציבורית' בלבד, כלומר ללא שכר, והוראות החוק לעניין 'עבודת משק' הפכו למעשה ל"אות מתה".⁴

בנוסחו החדש של החוק אימץ המחוקק את הצעת הסניגוריה הציבורית לבטל את ההבחנה בין 'עבודה ציבורית' לבין 'עבודת משק' וקבע הגדרה אחידה ל'עבודת שירות':

"עבודה מחוץ לכותלי בית הסוהר, שהיא למטרות של תועלת הציבור, במוסד ממוסדות המדינה, או בגוף אחר או בסוגי גופים, שקבע השר לביטחון הפנים".

ההגדרה שנקבעה בתיקון דומה בנוסחה להגדרה הקודמת של 'עבודה ציבורית', אך מנגד תאפשר העסקה גם ב"גוף אחר או בסוגי גופים, שקבע השר לביטחון הפנים" (ולא רק בגוף 'ציבורי'). יש לקוות כי נוסחה הגמיש של ההגדרה יגדיל את

* המחברים הם עורכי-דין בסניגוריה הציבורית הארצית ונטלו חלק בהליכי החקיקה של התיקון לחוק. תודתנו נתונה לעורכי המאמרים בירחון 'הסניגור', עידר רענן גלעדי (שנטל אף הוא חלק מטעם הסניגוריה הציבורית הארצית בהליכי החקיקה) ועו"ד ד"ר אלקנה לייסט, על הערותיהם.

1 חוק העונשין (תיקון מס' 102), התשי"ע-2009, ס"ח 2214, בעמ' 240.

2 סעיף 51א לחוק בנוסחו הישן.

3 סעיפים 751 ו-751א לחוק בנוסחו הישן.

4 היותו של אדם עובד שירות אמנם מקנה לו לכאורה זכאות לקצבת הבטחת הכנסה לפי סעיף 2(א)8 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, אולם בפועל זכאות זו מוגבלת מאוד, מאחר והקצבה משולמת רק בכפוף לשאר הוראות החוק. כך למשל, אם בן זוגו עובד (סעיף 4 לחוק) או שיש בבעלותו רכב (סעיף 9א

המאסר ממש ירוצה בתחילה, ולאחריו רכיב המאסר בדרך של עבודת שירות. הסיגוריה הציבורית הביעה את העמדה לפיה אין מקום לשינוי הנוסח הקיים, ולחלופין כי תיוותר בידי בית המשפט, לכל הפחות, האפשרות לקבוע כי המאסרים ירוצו בסדר הפוך. אמנם, במקרים (הלא רבים) בהם מטיל בית המשפט עונש שחלקו מאסר ממש וחלקו בעבודת שירות, יש לרוב היגיון שעבודת השירות תהיה אתרונה בסדר הריצוי, וזאת נוכח תפיסת החלופה של ריצוי עונש מאסר בדרך של עבודת שירות ככלי המסייע להשתלבות מחדש בחברה. אולם, נוסח החוק קודם לתיקון כבר אפשר זאת, וכך גם נעשה בפועל במרבית המקרים. מאידך, ייתכנו גם סיטואציות הפוכות בהן יהיה מקום דווקא לרצות את המאסרים בסדר שונה. התיקון שהתקבל בסופו של דבר תואם את הצעתה החלופית של הסיגוריה הציבורית, כלומר, נקבעה ברירת מחדל לסדר הריצוי ונותר לבית המשפט שיקול דעת לסטות ממנה.

ד. עיתוי הגשת חוות דעת הממונה

אחד התיקונים המשמעותיים שהתקבלו הוא הקביעה המנדטורית לפיה חוות דעתו של הממונה על עבודות השירות תוגש לבית המשפט טרם מתן גזר הדין בדבר ריצוי עונש המאסר בדרך של עבודות שירות. הרציונאל לתיקון זה, הוא שמן הראוי כי מכלול הנתונים הרלבנטיים יהיו בפני בית המשפט בטרם יפעיל את שיקול דעתו ויגזור את דינו של הנאשם. בטרם התקבל התיקון, בית המשפט היה מוסמך לבקש מהממונה את חוות דעתו גם לאחר שגזר את דינו של הנאשם.⁵ אולם, גזירת דינו של נאשם למאסר בדרך של עבודות שירות, עוד בטרם ניתנה בעניינו חוות דעת הממונה, עלולה ליצור קשיים במקרים בהם מתברר בדיעבד על פי חוות הדעת כי הנאשם אינו כשיר כלל לעבודה או שלא ניתן להשימו בעבודת שירות שהוא מתאים לעבוד בה. יתרה מזאת, ייתכן שאילו ידע בית המשפט מראש על מצבו זה של הנאשם, לא היה משית עליו מאסר בפועל או שהיה מטיל עליו תקופת מאסר קצרה יותר ואמנם, על אף שהחוק כאמור אפשר לבית המשפט לגזור את דינו של הנאשם לפני שנתבקשה חוות דעתו של הממונה (כפי שנגעשה בפרקטיקה לא מעט), הבהיר בית המשפט העליון לא אחת כי "דרך המלך" היא להקדים ולבקש מהממונה שייתן את חוות דעתו בעניינו של הנאשם, ורק לאחר מכן לגזור את דינו.⁶ מעבר לכך, נפסק כי אם קבע בית

המשפט שהנאשם ירצה עונש מאסר בדרך של עבודות שירות בטרם התקבלה חוות דעת הממונה, יש לראות את הקביעה כעומדת "בכפוף לקבלת חוות הדעת הנדרשת".⁷ בתיקון האמור החליט המחוקק החליט לאמץ את גישת הפסיקה.

ה. חוות דעת הממונה

ההסדר החשוב ביותר בתיקון שהתקבל מצוי בסעיפים המפרטים מה תכלול חוות דעת הממונה ומהו גדר השיקולים אותם רשאי הממונה לשקול בבואו לתת את חוות דעתו בעניינו של הנידון. התיקון שהתקבל קובע כי חוות דעת הממונה תהיה בדבר התאמתו של הנאשם לבצע עבודות שירות וכן בדבר האפשרות להשמתו בה ובדבר עבודת השירות שהנאשם יכול לעבוד בה והתנאים שבהם תבוצע.⁸ תנאי נוסף שנקבע הוא שהנאשם הסכים לשאת את עונש המאסר בעבודת שירות, בהתאם לתנאים שנקבעו בחוות דעת הממונה.⁹ גולת הכותרת בסעיף היא ההבחנה בין בדיקת התאמתו של הנאשם לבצע עבודות שירות לבין בדיקת אפשרות השמתו בעבודת שירות. הבחנה זו לא היתה קיימת בהצעה המקורית והוחלט לעגנה בחוק עקב ביקורות שנשמעו בדיוני הוועדה, בעיקר מצד הסיגוריה הציבורית. הבחנה דומה הוצעה על ידי הסיגוריה הציבורית עוד קודם לכן, בתיקים עקרוניים שניהלה בנושא זה בבית המשפט העליון,¹⁰ והיא התקבלה למעשה, עוד קודם לתיקון החוק, כפסק הדין המנחה בעניין מוסלי.¹¹

ה(1) בדיקת ההתאמה

במסגרת בדיקת ההתאמה מסגרת השיקולים והמידע שהממונה רשאי לקחת בחשבון היא צרה ביותר.¹² התאמתו (או אי-התאמתו) של הנאשם תיקבע נוכח קיומו של "יסוד סביר לחשש לפגיעה בגופו או בחייו של אדם, לרבות בנאשם עצמו", אם יישא את עונש המאסר בעבודת שירות. קביעת אי-התאמתו של הנאשם תתבסס על חוות דעת משטרתית או מודיעינית שקיבל הממונה. הסדר זה שנקבע לעניין בדיקת ההתאמה עוסק בעיקר במצבים בהם הנאשם "מאיים" בצורה כזו או אחרת ובשל כך קיימת סכנה לפגיעה בו או באחרים במהלך ריצוי עבודות השירות. הסיטואציה הטיפוסית עליה חשב המחוקק היא סכנה שנשקפת לנאשם או לאחרים בסביבתו כאשר הנאשם מאיים על רקע חברותו בארגון פשיעה. בפרשת

לחוק - הזכאות נשללת.

5 ראו רע"ב 7180/05, כ"ב 114/06 בר נוי נ' שירות בתי הסוהר (ניתן ביום 23.9.07).

6 רע"ב 11834/05 פלוני נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 3.4.06).

7 הכרעה זו מנוגדת לכאורה להלכה שנקבעה בד"צ 5/83 מדינת ישראל נ' סויסה, פ"ד (4) 701, שם נפסק ברוב דעות, לגבי אדם שלא התייצב למאסר, כי המדובר בהפרת הוראה חוקית ולא בבריחה ממשמורת. בית המשפט בפרשת פלוני התייחס לעניין זה וציין במפורש כי דעתו אכן נוטה יותר לדעות המיעוט שם, לפיהן החלטת בית המשפט הקובעת מועד למשמורת (לתחילת ריצוי עונש המאסר) היא הקובעת לעניין תחולתה של המשמורת.

8 סעיף 551(ב) לחוק בנוסחו הישן.

9 ראו, למשל, ע"פ 537/87 מדינת ישראל נ' אברהמין, פ"ד (4) 772, 778-777.

ה(3) השמת הנאשם בסוג מסוים של עבודה

סוגיה נפרדת היא השמתו של הנאשם בסוג מסוים של עבודה, לנוכח קיומן של מגבלות השמה, כלומר שיבוצו בפועל בעבודת שירות בהתחשב במאפייניו המיוחדים. סעיף 51(ב2) לחוק בנוסחו החדש קובע כי לצורך כך רשאי הממונה להתבסס על המידע המנוי ברשימה הכללית הנוגעת לבחינת אפשרות השמתו, אך גם על מידע אחר בדבר עברו הפלילי של הנאשם (ולא רק הרשעות קודמות). אולם, מידע שאינו מנוי ברשימה האמורה לא יובא בפני בית המשפט ולא ישמש עילה לאי-השמת הנאשם בעבודת שירות.

ה(4) הסדרי גילוי המידע עליו מתבססת חוות הדעת

הסדרי הגילוי בוססו בעיקרם על ההסדרים הקבועים להליכי שחרור מוקדם ממאסר בחוק שחרור על תנאי ממאסר, התשס"א-2001. האיזון הקיים בתיקון הוא שמלכתחילה רשאי בית המשפט להורות לממונה להציג בפניו את המידע החסוי שעליו מבוססת חוות הדעת בדבר התאמת הנאשם לרצות את עונשו בעבודת שירות - כמו בהליך של דיון בעתירה לגילוי ראייה ולהחליט אם למסור אותו לעיון הנאשם או את להסתפק בהעברת תמציתו.²² בית המשפט רשאי לעיין במידע החסוי שלא בנוכחות הנאשם ובא כוחו, ומבלי לגלות להם את תוכנו. לבקשת הסניגוריה הציבורית, הוסכם לסייג את האמור בכך בית המשפט לא יהיה רשאי לעיין במידע, מקום בו הנאשם התנגד לעיון (התנגדות שיכול שתיעשה מטעמים טקטיים או אחרים). אולם, התנגדותו כאמור תיחשב כחזרה מהסכמת הנאשם לנשיאת עונשו בעבודת שירות.²³ באשר להסדרי הגילוי לנאשם עצמו, נקבע כי לבקשת הנאשם או בא כוחו יורה בית המשפט לממונה להתיר לנאשם לעיין במידע שעליו מבוססת חוות הדעת שנגערה לגביו, אולם היה המידע שעליו מבוססת חוות הדעת מידע חסוי ומצא בית המשפט כי העניין שיש באי-גילוי עדיף מהצורך לגלותו לשם עשיית צדק, לא יורה לממונה על גילוי המידע לנאשם, אלא על העברת תמצית או פרטים של המידע החסוי (ככל שניתן לעשות כן מבלי לפגוע בביטחון המדינה או בעניין ציבורי חשוב אחר).²⁴ מנוסח הסעיף ניתן ללמוד על היות גילוי המידע הכלל, ואי-גילוי

החריג. במהלך הדיונים בוועדת חוקה התנגדו נציגי הפרקליטות לעצם האפשרות הפוטנציאלית לחשוף בפני הנאשם וסניגורו את המידע החסוי (להבדיל מהעברת תמצית המידע). כאמור לעיל, עמדה זו לא התקבלה, אולם בה בעת ניתנה ליועץ המשפטי הממשלה האפשרות לעתור על החלטה לגלות את המידע החסוי (ובמקרה כזה, המידע לא ייחשף עד להחלטה בעתירה).²⁵

ו. תקופת עבודת השירות

סעיף 51 לחוק בנוסחו החדש קובע כי תקופת עבודת השירות תהיה כפי שקבע בית המשפט בגזר הדין, והנידון יבצע את עבודת השירות במהלך התקופה האמורה ברציפות, בכפוף להוראות סעיף זה. מטרת תיקון זה היתה למנוע מצבים בהם עובדי שירות מרצים את עונשם לאורך תקופה ארוכה מידי, ובכך מוחטאת מטרת הענישה. כמו כן, נקבעה הוראה לפיה שבוע עבודה של עובד שירות יהיה בן חמישה ימי עבודה. מטרת תיקון זה היתה לקבוע למנוע אפליה בין הנידונים לתקופות דומות לפי מקום הצבתם ולאפשר גמישות באשר לאפשרות הצבת עובדי שירות במקומות שבהם עובדים גם בימי שישי (למשל, בתי תמחוי). מספר שעות העבודה ביום הועמד בתיקון על שמונה שעות וחצי רצופות, אולם הממונה רשאי, במקרים חריגים או בשל נסיבות מיוחדות של הנאשם או בהתאם לנהוג במקום עבודת השירות, לאשר ביצוע עבודה בהיקף שעות יומי נמוך יותר, ובלבד שלא יפחת משש שעות עבודה ביום. הסיפא לסעיף זה מאפשרת לממונה לנקוט בהתייחסות מיוחדות כלפי נאשמים בעלי מוגבלויות. סעיף 51 לחוק קובע דיני הבטיחות בעבודה והאחריות בנידון כלפי אותו עובד חלים על עובד שירות (על אך שאינו מוכר כ"עובד" לעניינים אחרים) לעניין הפגיעה בעבודה.²⁶ הסניגוריה הציבורית הביעה את העמדה לפיה המצב החוקי הקיים, לפיו אדם אשר נפגע במהלך ריצוי עבודת שירות נענש בכפל העונש - גם נפגע כתוצאה ממנה וגם ייאלץ להשלים את ימי העבודה חרף העובדה ש"בילה" אותם כחולה - אינו ראוי.²⁷ לפיכך, תוקן סעיף 51(ד) לחוק, כך שהיעדרות מסיבה רפואית בשל תאונת עבודה שאירעה במסגרת עבודת השירות ובמקום עבודת השירות תבוא במניין תקופת עבודת השירות.

ז. חובותיו של עובד השירות

סעיף 51 לחוק בנוסחו החדש קובע כי עובד שירות יבצע את

18 שם, בפסקה 21 לפסק דינה של כב השופטת פרוקציה.

19 שם, על חובת הממונה למצות את מלוא האפשרויות העומדות לרשותו ולנקוט במירב המאמצים כדי למצוא לנאשם עבודת שירות החולמת את מגבלותיו, ראו גם פסקה 18 לפסק דינה של כב השופטת פרוקציה ופסקה 4 לפסק דינו של כב השופט גובראן.

20 ראו סעיף 51(ב1) לחוק בנוסחו החדש.

21 ראו סעיף 51(ב3) לחוק בנוסחו החדש.

22 ראו סעיף 51(ב4) (1) לחוק בנוסחו החדש. מידע חסוי מוגדר ככזה שחסינו על פי דין או שגילוי לנאשם או לבא כוחו עלול, לדעת גורם כאמור בסעיף קטן (ב1) (1), לפגוע בביטחון המדינה או בעניין ציבורי חשוב אחר.

23 ראו סעיף 51(ב4) (3) לחוק בנוסחו החדש.

בסעיף קטן (2) הביטוי "התרשל במילוי עבודתו", הנתון לפרשנויות משפטיות, הוחלף בנוסח "הוא אינו מבצע כראוי את המשימות שהוטלו עליו או שהתנהגותו בעבודה אינה מניחה את הדעת".

בסעיף קטן (5) בוטלה עילת ההפסקה המנהלית בשל פתיחה בחקירה. סמכות זו עברה לבית המשפט (ראה להלן). במקומה, נוספה עילה חדשה להפסקה מנהלית - היות הנאשם נתון במעצר או בתנאי שחרור שאינם מאפשרים התייצבות לריצוי עבודת השירות. מגמת התיקון בנקודה זו להעביר לידי בית המשפט את הפעלת שיקול הדעת במקרים המורכבים יותר (חשד לביצוע עבירה נוספת), וחותרת המקרים הפשוטים יותר להחלטת הרשות המנהלית (כגון מעצרו של הנידון המונע ממנו פיזית, מטבע הדברים, להמשיך בעבודתו).

בסעיף קטן (6) נוספה עילה חדשה להפסקה מנהלית - הסתרה או מסירה של פרטים כוזבים מהותיים להתאמתו או השמתו של הנידון בעבודת שירות.

ט. הפסקה שיפוטית

בעבר האפשרות לבצע הפסקה שיפוטית של עבודת שירות התייחסה לסיטואציה אחת בלבד - מקרה בו הורשע עובד השירות בעבירה אחרת ודינו נגזר בתקופת עבודת השירות.²⁴ הכלל שנהג בעניין זה טרם התיקון קבע, כי במקרה בו גזר בית המשפט עונש מאסר בגין העבירה האחרת תופסק עבודת השירות והנאשם ירצה את יתרת העונש בבית הכלא, ומסור בידי בית המשפט שיקול הדעת בעניין חפיפה או הצטברות של העונשים.²⁵ במקרה שמוטל בגין העבירה האחרת עונש שאינו עונש מאסר - מסור בידי בית המשפט שיקול דעת בעניין ההפסקה. תיקון החוק הביא לשינוי המצב המשפטי בעניין הפסקה שיפוטית של עבודת שירות, תוך הוספת עילות חדשות וחשובות להפסקה שיפוטית של עבודת שירות.²⁶

טו(1) עילה חדשה להפסקה שיפוטית: הגשת כתב אישום נוסף

בתיקון לחוק נוספה עילה חדשה להפסקה שיפוטית - הגשת כתב אישום נוסף כנגד הנאשם בשל עבירה אחרת. בעבר, פתיחה בחקירה בחשד לעבירה היוותה עילה להפסקה מנהלית של עבודת השירות.²⁷ בהליכי החקירה הוסכם כי

עבודת השירות שהוטלה עליו ויציית לכללים ולהוראות שנקבעו בכל הקשור לעבודת השירות. כמו כן, עובד השירות יודיע לממונה על כתובת מגוריו הקבועה ועל כל שינוי בכתובת המגורים בתוך 48 שעות ממועד השינוי, זאת כדי להקל על הממונה במשלוח הודעות בדואר רשום, למשל על הפסקה מנהלית של העבודה, ולהגביר את הסיכוי שהודעות אלו אכן יגיעו אל עובד השירות, שיוכל אף הוא לשקול את המשך צעדיו.

ח. הפסקה מנהלית

סמכות ההפסקה המנהלית הינה הסמכות הנתונה בידי שירות בתי הסוהר להורות על הפסקת ריצוי העונש בעבודת שירות והעברת הנידון לריצוי יתרת התקופה במאסר של ממש. בתיקון נערכה רביזיה בהליך השימוע, שמקדים את ההחלטה על ההפסקה המנהלית. בנוסף, שוגו במקצת עילות ההפסקה ונוספו עילות חדשות.²⁸

ח(1) שימוע בטרם הפסקה מנהלית

עד היום לא צוינה בחוק הזכות לשימוע בטרם החלטה על הפסקה מנהלית, אולם שירות בתי הסוהר ערך שימועים מעין אלה מכוח חובות כלליות של המשפט המנהלי.²⁹ כעת עוגנה פרקטיקה זו בחקיקה ראשית, ונקבע נוהל לעריכת השימוע בעל פה ותיעודו בכתב. בנוסף, הוארך המועד להגשת עתירה על החלטת ההפסקה, והועמד על 14 יום, תקופה הניתנת להארכה נוספת על ידי בית המשפט מטעמים מיוחדים שיירשמו.³⁰ סמכות ההפסקה המנהלית עצמה, שהייתה נתונה בעבר בידי נציב שב"ס, הואצלה לקצין בדרגת גונדר שהוסמך על ידי הנציב, והשימוע עצמו יכול שיעשה בפני "סוהר בכיר" כהגדרתו בחוק.³¹ בחוק נקבעה חזקת מסירה, לפיה משלוח הודעה בדואר רשום לעובד השירות על החלטה כמותה כמסירת החלטה לידי. תיקון זה בא ליתן מענה לבעיה בה נתקל הממונה, לדבריו, של קושי בביצוע החלטות ההפסקה בשל התחמקות הנידונים מקבלת ההודעה עליה.

ח(2) שינויים בעילות ההפסקה המנהלית

בסעיף קטן (1) נוספה האפשרות להצדיק היעדרות מעבודת השירות באישור רופא. בעבר רק הממונה או מפקח היה רשאי לאשר היעדרות מן העבודה.

24 ראו סעיף 51(ב)20 לחוק בנסחו החדש.
 25 ראו סעיף 51(ב)4 לחוק בנסחו החדש. הנאשם אמנם אינו רשאי לעתור על החלטה שלא לחשוף את המידע בפניו, אולם אין מניעה כי יערער על החלטה זו במסגרת ערעור על גזר דינה של הערכאה הדיונית.
 26 גם חוק הביטוח הלאומי תל באופן מפורש על עובדי שירות. לעניין זה ראו סעיף 287(4) בצירוף סעיף 289 לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
 27 לנישה דומה ראו ע"א (מתחיי-חיפה) 132/03 אורלנגו נ' שירות בתי הסוהר, תק-מח 112003 (1)21371; ע"א (מתחיי-חיפה) 690/05 חתואל נ' הממונה על עבודות השירות, תק-מח 2005(3)5923.
 28 סעיף 51 לחוק בנסחו החדש.
 29 על פי נתוני שב"ס שהוצגו בוועדת החוקה, כ-10% מעובדי השירות מוזמנים לשימוע. במרבית המקרים בהם נערך שימוע (כ-80%) מחליט נציב שב"ס על

פתיחת חקירה כשלעצמה הינה אינדיקציה בעייתית מאוד. כך למשל, ייתכן שמדובר בעבירה מינורית, בתלונה קנטרנית שתתברר במהרה כחסרת בסיס, או בעבירה שבוצעה לפני שנים. כמו כן, בעייתי לכלול סוגיה זו במסגרת שיקול הדעת המנהלי. על פי החוק המתוקן, רק חקירה שהבשילה לכדי כתב אישום תוכל להביא הפסקת העבודות, וגם זאת לאחר הפעלת שיקול דעת שיפוטי ולא מנהלי. על כן, בוטלה סמכות ההפסקה המנהלית במקרה של פתיחה בחקירה. על פי נוסח הסעיף החדש,³⁶ במקרה בו הוגש כתב אישום חדש, יש לקיים דיון בפני בית המשפט שגזר את דינו של הנאשם לעבודות שירות, ובית המשפט ישקול האם יש להפסיק את העבודות. על בית המשפט לבחון האם נוכח האישום החדש ראוי שהנאשם ימשיך בביצוע עבודות השירות. בתוך כך על בית המשפט לשקול את עייתי ביצוע העבירה, מהותה, חומרתה ונסיבות ביצועה.

ט(2) מנגנון דינוי חדש להפסקת עבודות השירות ושינוי גזר הדין

סעיף 51(א1) לחוק הינו חידוש לא רק בתחום דיני עבודות השירות, אלא בסדר הדין הפלילי בכלל. על פי הוראת הסעיף, בית המשפט שגזר את הדין יהיה רשאי להידרש אליו שוב ולשנותו בשני סוגי מקרים בהם התגלה מידע חדש, זאת על אף שמדובר בפסק דין חלוט, וכחריג לכלל סופיות הדין. מקרה ראשון הינו כאשר חל שינוי לרעה במצבו הבריאותי של עובד השירות, ורופא תעסוקתי של שב"ס קבע שהוא אינו כשיר עוד לעבודה. מקרה שני הינו כאשר הוצגה חוות דעת של גורם מוסמך³⁷ לפיה קיים יסוד סביר לחשש לפגיעה בגופו או בחייו של אדם, לרבות הנאשם עצמו.³⁸ בתיקון נקבע כי יקוים דיון במעמד הצדדים. במידה ויחלט לגזור עונש אחר, ההחלטה נתונה לערעור "רגיל", לפי הוראות החסד"פ.³⁹

ט(3) תיקונים נוספים

באשר לעילת ההפסקה השיפוטית הקיימת (הרשעה בעבירה אחרת בתקופת עבודות השירות), סייג המחוקק את חובת ההפסקה השיפוטית המנדטורית רק למקרים בהם מוטל עונש מאסר של ממש בגין העבירה הנוספת (להבדיל מעונש נוסף לריצוי בעבודות שירות). תיקון זה בא לרפא את הפגם במסח הקודם, לפיו גם במקרה בו סבר בית המשפט הדין בעבירה

האחרת כי יש מקום לנקוט בעונש שיקומי של עבודות שירות, עדין היה מחויב מנדטורית להפסיק את ביצוע עבודות השירות ולשלוח את הנאשם לבית הסוהר. חידוש נוסף בחוק הינו הארכת תקופת הערעור על החלטת ההפסקה השיפוטית, והעמדתה על 14 יום.

י. ריצוי עבודות שירות על ידי אנשים בעלי מוגבלויות

במהלך עבודתה השוטפת נתקלה הסניגוריה הציבורית במספר תיקים, בהם הממונה על עבודות השירות קבע (לעיתים ללא מצע עובדתי מבוסס או הנמקה ראויה ומבלי שמוצו כל הדרכים והמאמצים למצוא עבודה מתאימה) כי הנאשם אינו מתאים לבצע עבודות שירות בשל מוגבלויות (פיזיות, נפשיות או שכליות) שמהן הוא סובל. משמעות קביעה גורפת זו, אשר אושרה למרבה הצער על ידי הערכאות הדיוניות, הייתה כי הנאשם בעל המוגבלות יישלח למאסר מאחורי סורג וברזח אך בשל מוגבלותו, במקום בו אלמלא מוגבלותו זו, היה מרצה את עונשו בדרך של עבודות שירות. מציאות זו מעוררת שאלות חוקיות וחוקתיות כבדות משקל, לאור זכות היסוד לשוויון ולשונם ורוחם של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות. כפועל יוצא מכך, מתעוררת גם שאלה עקרונית נוספת, והיא כיצד על בתי המשפט לנהוג מקום בו מוגשת חוות דעת שלילת מעין זו מטעם הממונה על עבודות השירות. באותם מקרים בהם החליטה הסניגוריה הציבורית לפנות בהליכי ערעור לבית המשפט העליון, הגיעו הצדדים להסכמה אשר הסירה את רוע הגזירה, בין אם בדרך של מציאת עבודה המתאימה למוגבלותו של הנאשם, ובין אם בדרך של מציאת הסדר אחר אשר ימנע את הצורך בשליחתו של הנאשם לבית הסוהר.⁴⁰

הסניגוריה הציבורית, בשיתוף עם ארגון "בזכות" הפועל למען שוויון זכויות לאנשים בעלי מוגבלויות, ביקשו מן המחוקק שייתן דעתו לבעיה במסגרת הדיונים בהצעת החוק. במסגרת סעיף 51א, אשר כותרתו "ממונה על עבודות שירות", החליט המחוקק להוסיף כי על הממונה לפעול בשקידה ראויה לארגון עבודת השירות, למציאת מקומות לעבודות שירות למגוון סוגי אוכלוסיה, לרבות אנשים עם מוגבלויות. כמו כן, וכפי שהוסבר לעיל, ניתן ביטוי למצבם הייחודי של בעלי מוגבלויות במסגרת בדיקת

הפסקה מנהלית של העבודה. בשנת 2008 הופסקה עבודתם של כ-360 עובדי שירות כאחת העילות המנהליות. 30 על פי נתוני שב"ס שהוצגו בוועדת החוקה, כ-60% מעובדי השירות שהוחלט בעניינם על הפסקה מנהלית עותרים לבית המשפט, כ-17% מעתירות אלה - מתקבל.

31 סעיף 51(א1) לחוק בנוסחו החדש.

32 לענין המועד הקובע להפעלת הסעיף, קבע בית המשפט העליון כי "שני מועדים קובעים הם שיעוררו לחיים את הוראת סעיף 51 לחוק, ובלבד שיוחלו במצטבר. כלומר, גם ההרשעה בעבירה השנייה וגם גזר הדין בעבירה השנייה, חייבים לחול בעת ריצוי עבודות השירות בגין עבירה קודמת נע"פ 3215/96 פכרי דורבשי נ מדינת ישראל, פ"ד (3) 738.

33 להערות לגבי הליך ההפסקה השיפוטית, והצורך לקיים דיון אפקטיבי בשאלת הצטברות העונשים, ר' רעיב 5114/08 מדינת ישראל נ רועי גלם (2008) -

אפשרות השמתם בעבודת שירות המתאימה למוגבלותם. לצד זאת, פנתה הסניגוריה לנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות על מנת שתייעץ בפתרון הבעיה, ולפרקליטות המדינה על מנת שתרענן את ההנחיות לתובעים בעניין זה. נדמה כי הגברת המודעות לבעיה הביאה את הממונה לבחון מחדש את אופן פעולתו ולהתחשב, ככל שניתן, במצבם הייחודי של בעלי מוגבלות בעת שנערכות חוות הדעת מטעמו, וכן לנקוט במאמצים מוגברים להרחיב את מעגל המעסיקים המוכנים להעסיקם בעבודות שירות.

יא. תיקון חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים

התיקון מכניס את הממונה על עבודות השירות בגדרי התוספת הראשונה והשלישית לחוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981. כך, הממונה יהא רשאי לקבל מידע בדבר הרשעות קודמות, תיקים פתוחים ותיקים סגורים בעניינו של הנידון. עם זאת, נותרה שאלת יכולתו של הממונה להציג בפני המעסיקים את עברו הפלילי של הנאשם לצורך העסקתו. על פני הדברים, הממונה רשאי לקבל מידע על העבר הפלילי ולהתחשב בו כמפורט לעיל במסגרת בחינת אפשרות ההשמה, אך הוא אינו רשאי למסור פרטים ממין אלו למעסיקים עצמם. גם אם ניתן לקבל גילוי למעסיק של פרטים מלאים על העבירה האחרונה, שבגינה נשלח הנאשם לעבודות שירות (ואף זה נתון בספק), הרי שמן הראוי שהממונה לא יחשוף בפני המעסיקים פרטים מלאים על עבירות קודמות, שמהן

הנאשם מנסה להשתקם. גישה זו אף תואמת את הרציונאל של סעיף 22 לחוק המרשם הפלילי, אשר תוקן אך לאחרונה באופן שהוחמר האיסור על מעסיקים לברר פרטים על עברו הפלילי של מועמד לעבודה.

יב. מבט לעתיד - הארכת התקופה לנשיאת מאסר בעבודת שירות

סוגיה שלא זכתה לדיון במסגרת הליכי החקיקה היא ההצעה להאריך מעבר לשישה חודשים את התקופה בה יכול נאשם לרצות עונש מאסר בדרך של עבודות שירות. הצעה זו עולה בקנה אחד עם מטרות מנגנון עבודות השירות, ובהן קידום ענישה חלופית המאפשרת שיקום ושילוב בחברה, הפחתה ניכרת של רמת הצפיפות בבתי הסוהר ומניעת ההשפעות ההרסניות של ריצוי מאסר, מקום בו בית המשפט סבור כי חומרת העבירה, נסיבות ביצועה ונסיבותיו האישיות של הנאשם מצדיקות זאת. הצעת חוק פרטית ברוח זו הוגשה במהלך הכנסת הקודמת, במסגרתה הוצע להאריך את התקופה האפשרית לנשיאת מאסר בעבודת שירות עד לעונש מאסר של שנה⁴¹ ביום 13.1.08 אושרה ההצעה על ידי ועדת שרים לענייני חקיקה, בכפוף לתיאום עם משרד המשפטים והמשרד לביטחון פנים ולשינוי התקופה המוצעת לעד תשעה חודשים, אולם על החלטה זו לא הוחלה רציפות. גם לשכת עורכי הדין יצאה ביוזמה דומה להאריך את התקופה האמורה ל- 18 חודשים. לאחרונה החלה הסניגוריה הציבורית לפעול לקידום הצעת חוק ממשלתית בנושא.

פורסם בנבו.

34 סעיף 51 לחוק בנוסחו החדש.

35 הפסיקה קבעה שבמקרה כזה נדרשת 'תשתית ראייתית-מינהלית בעלת עוצמה משמעותית'. נדרש שתשתית זו תצביע על כך שהחקירה שנפתחה נשאט עימה מטען כזה של חשד פלילי שאינו מצדיק באורח סביר, את המשך העבודות, אלא את המרתן במאסר ממש (רע"ב 426/06 נאסר חווא נ' שביס (ניתן ביום 12.3.06).

36 סעיף 51א(2) לחוק בנוסחו החדש.

37 "גורם מוסמך" - כמשמעו בסעיף 51ב(1) לחוק.

38 מדובר באותו סוג מקרים בהם מלכתחילה היה ניתן לקבוע מלכתחילה שהנאשם אינו מתאים לביצוע עבודות שירות בשל סיכון ממשי, לפי סעיף 51ב(1) ה"ל.

39 סעיף 51ב.

40 רע"פ 10144/08 פלוני נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 20.5.09); רע"פ 5246/07 מורן נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 8.11.07); רע"פ 2808/08 לוי נ' מדינת ישראל (ניתן ביום 16.6.08).

41 הצעת חוק העונשין (תיקון - נשיאת מאסר בעבודות שירות), התשס"ח-2007 (פ/17/2969).