משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

לשכת הסניגור הציבורי הארצי

הסניגוריה הציבורית
דוח פעילות 2019

מגנים על האדם, השוויון והצדק

מוגש לשר המשפטים
בהתאם לסעיף 8 לחוק הסניגוריה הציבורית, תשנ"ו-1995

אוגוסט 2020

הסניגוריה הציבורית
الدفاع العام
public defender

דברי ברכה מאת שר המשפטים

דוח הסניגוריה הציבורית סוקר בהרחבה את פעילותה הענפה של הסניגוריה, ומלמד על תפקידה החיוני בעשיית צדק במערכת המשפט הישראלית, הן בתיקים פרטניים בהם הסניגוריה מייצגת חשודים, נאשמים ואסירים אל מול גופי אכיפת החוק, והן בעשייתה המוסדית לקידום זכויותיהם.

עשיית משפט צדק מחייבת הבטחת חוזקם ועצמאותם של גופי אכיפת החוק, אך בכך אין די. אל מול מערכת האכיפה חייב להתייצב צד אדוורסרי, אשר לנגד עיניו עומדת השמירה על זכויות החשודים והנאשמים. סניגוריה ציבורית חזקה היא חלק מהותי מההגנה על שלטון החוק ועל האינטרס הציבורי, הכוללים כמובן גם את זכויות הפרט. קריאת דוח הפעילות של הסניגוריה הציבורית מלמדת כי הסניגוריה מגשימה היטב מטרה זו, ומביאה לאיזון ראוי בהליך הפלילי. איזון זה מושג בתיקים הפליליים הרבים בהם מייצגת הסניגוריה הציבורית את מרשיה, ומביאה להישגים מרשימים כדוגמת זיכויים של נאשמים בדין, שחרור עצורים ממעצר וכיו״ב. יש לברך במיוחד על ההגנה של הסניגוריה הציבורית על החלשים בחברה, ועל אזרחים פגיעים יותר – קטינים, אנשים עם מוגבלויות ואנשים חסרי הון כלכלי או חברתי.

הסניגוריה הציבורית היא נדבך חשוב ומשמעותי במערכת המשפט הפלילי בישראל, התואם גם את מדיניות הרווחה במדינתנו ומשתלב עם מחויבות משרד המשפטים לקידום נושאים חברתיים. הסניגורים הציבוריים עומדים על משמר ההליך ההוגן מדי יום. באמצעותם, אנו מבטיחים שהזכויות לכבוד ולחירות תישמרנה, גם כאשר מדובר בנאשם חסר אמצעים כלכליים. בלעדיהם, הנאשם אשר אינו בקיא בשפה המשפטית וברזי מקצוע עריכת הדין, אינו יכול להתמודד עם הקשיים הכרוכים בניהול משפט פלילי.

אני מברך את עובדותיה ועובדיה של הסנגוריה הציבורית, את עורכי הדין הפועלים מטעמה, העמלים באופן יומיומי על קידום ההגנה על זכויות הפרט בהליך הפלילי. אני מברך גם את הסניגור הציבורי הארצי, ד״ר יואב ספיר, על הובלת הגוף החשוב הזה להישגים מרשימים. אני מאחל לכולכם המשך עשייה פורייה.

אבי ניסנקורן

שר המשפטים

דברי ברכה מאת ממלאת-מקום המנהל הכללי

לקוחות הסניגוריה הציבורית נמנים, לעיתים קרובות, על האוכלוסיות המוחלשות ביותר בחברה הישראלית: חלקם מגיעים מרקע סוציו-אקונומי קשה; חלקם נעדרי תמיכה משפחתית; חלקם בעלי מוגבלויות נפשיות ושכליות; חלקם נעדרי תמיכה משפחתית; חלקם סובלים מהתמכרויות; ועוד.

על כן, חשיבות פעילותה של הסניגוריה הציבורית היא כפולה – ראשית, בהענקת ייצוג איכותי וחסר פשרות למי שאינו יכול להרשות לעצמו ייצוג פרטי. הישגיה המרשימים של הסניגורים הציבורית בייצוג לקוחותיה, כפי שמשתקפים בדוח הפעילות השנתי, מלמדים כי הסניגוריה מגשימה מטרה זו. כך ניתן להתרשם ממגוון הזיכויים הבולטים בערכאות השונות, מן ההחלטות שניתנו בתחום המעצרים ובתחום ייצוג האסירים, ומפעילותה בייצוג קטינים בהליכים פליליים.

שנית, פעילותה של הסניגוריה, הן בייצוג לקוחותיה והן בפן המוסדי, מגשימה את האינטרס החברתי הרחב בשיקום אוכלוסיותיה המוחלשות של החברה הישראלית. במקרים רבים, קידום האינטרס האישי של לקוחות הסניגוריה הציבורית בשיקום חייהם עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי. על כן, שמחתי לקרוא על פעילותה הרבה של הסניגוריה הציבורית לשיקום לקוחותיה, ובכלל זה על עבודת מערך הייעוץ השיקומי התומך, במסגרתו עורכי הדין מטעם הסניגוריה הציבורית נעזרים באנשי טיפול, הבקיאים בעבודה טיפולית שיקומית עם עוברי חוק; על פרויקט הייעוץ ההוליסטי, במסגרתו מופנים לקוחות הסניגוריה הציבורית לגורמים שיוכלו לסייע להם בפתרון בעיותיהם המשפטיות ובמיצוי זכויותיהם הסוציאליות, ועל שיתוף הפעולה המבורך בין הסניגוריה הציבורית לאגף הסיוע המשפטי במשרד המשפטים בהקשר זה; ועל פעילותם של בתי המשפט הקהילתיים, אשר בשנה החולפת הושלמה פריסתם ברחבי הארץ.

הפרק במיקוד בדוח הפעילות השנתי של הסניגוריה הציבורית עוסק בתחום הכלכלי, ומצביע על הקשר שבין עוני וחובות כלכליים לבין עבריינות. פעילותה של הסניגוריה הציבורית לקידום השיקום הכלכלי של עוברי חוק, כפי שמשתקפת בפרק זה, מגשימה אף היא את האינטרס החברתי הרחב עליו עמדתי לעיל. האינטרס החברתי בקידום שיקום כלכלי של האוכלוסיות המוחלשות בחברה בא לידי ביטוי בחוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע"ח-2018. חוק חשוב זה נועד לאפשר את שיקומם הכלכלי של חייבים, ולאפשר להם לפתוח "דף חדש", אשר יאפשר את שילובם מחדש במרקם החיים הכלכליים. אין כל ספק כי ראוי להקדיש מחשבה מיוחדת לסוגיית השיקום הכלכלי גם במשפט הפלילי, ולאופן שבו ענישה כלכלית מביאה, לעיתים, לפגיעה קשה במי שממילא סובל ממחסור כלכלי.

אני מברכת את עובדי הסניגוריה הציבורית, את כלל הסניגורים המייצגים מטעמה, ואת העומד בראשם, ד"ר יואב ספיר, על עבודתם המאומצת לקידום וביצור זכויות הפרט בהליך הפלילי, עבודה אשר מסייעת להפוך את החברה הישראלית לצודקת וטובה יותר.

סיגל יעקובי

מ"מ המנהל הכללי

פתח-דבר מאת הסניגור הציבורי הארצי

כבכל שנה הסניגוריה הציבורית מפרסמת דין-וחשבון על פעילותה, המוגש לוועדת הסניגוריה הציבורית בהתאם לסעיף 8 לחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995. דוח הפעילות השנתי כולל סקירה של פעילותה הענפה של הסניגוריה הציבורית והישגיה בשנה החולפת במגוון תחומי עיסוקה. העבודה על דוח הפעילות השנתי החלה בשלהי שנת 2019. במחצית חודש מארס, בעיצומה של העבודה על הדוח, פרץ משבר הקורונה. תחילתו של המשבר אופיינה בחוסר וודאות ובתחושת חירום של כלל מערכות המשפט, תחושה אשר עלולה להביא לנטייה מוגברת לפגיעה בזכויות. הסניגוריה הציבורית כמוסד, וכל הסניגוריות והסניגורים הפועלים מטעמה, התייצבו כדי לעצור נטייה טבעית זו, ולוודא שגם אם נדרשות התאמות מסוימות למצב החירום, הפגיעות אינן עולות על הנדרש.

כך למשל, על אוכלוסיית הכלואים (עצורים ואסירים), אשר גם בשגרה היא פגיעה מאוד, הוטלו עם פרוץ המשבר מגבלות חדשות רבות, כגון איסורים על כניסת מבקרים ועורכי דין למתקני הכליאה, מגבלות על הזכות להשתתף בדיונים בעניינם ועוד, וזאת לצד החשש המוגבר לבריאותם של הכלואים בשל מאפייני מתקני הכליאה. הסניגוריה הציבורית לקחה על עצמה את האחריות לייצג את הכלואים ולהשמיע את קולם גם בעת זו. על מקצת מפעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית בהקשר זה תוכלו לקרוא בפרק העוסק במעורבות הסניגוריה הציבורית בדיוני חקיקה ומדיניות.

פעילותה של הסניגוריה הציבורית בהקשר זה לא התמקדה באפיק המוסדי בלבד, אלא נעשתה גם מדי יום ביומו בבתי המשפט ובתחנות המשטרה. משטרת ישראל המשיכה לעצור גם בשיא המגפה ודיוני מעצרים המשיכו להתקיים. למעשה העומס שהוטל על הסניגורים הציבוריים גדל משמעותית בשל המציאות המשפטית המסובכת שנוצרה כתוצאה ממצב החירום. הסניגורים הציבוריים ידעו להתאים את פעילותם למציאות ייחודית המשתנה חדשות לבקרים, והוכיחו שוב את תפקודם המעולה תחת תנאי עומס ולחץ כבירים ואת זמינותם לכל משימה בכל עת. הסניגורים למדו במהרה את מצב המשפטי החדש שהוסדר בתקנות שעת חירום, אשר לעתים שינו מושכלות יסוד בתחום המעצרים. כך למשל הגיעו הסניגורים להישגים משפטיים מרשימים במציאות כמעט בלתי נתפסת במסגרתה לא ניתן היה לפגוש פיזית את העצורים, ונוכחותם בדיונים בעניינם היתה וירטואלית. מאבקה של הסניגוריה הציבורית להגנה על זכויות הכלואים ולמניעת הפגיעה העודפת בהם ממשיך גם בימים אלה, והדברים ייסקרו בהרחבה במסגרת דוח הפעילות השנתי לשנת 2020.

אילוצי הקורונה והמציאות החדשה אליה נקלענו הביאו לעיכוב קל בהוצאתו של דוח זה אשר עוסק כאמור בשנת 2019, השנה שקדמה לקורונה. בשנה זו המשיכה הסניגוריה הציבורית להגן על זכויות לקוחותיה לאורך כל שלבי ההליך. בשלב החקירה נמשכה ההצלחה בהעלאת שיעור המימוש של זכות ההיוועצות לפני חקירה. בשנת 2019, נחצה לראשונה נחצה רף ה-60% כאשר 62% מן העצורים לצרכי חקירה הפונים לקבל ייצוג מאת הסניגוריה הציבורית זכו לייעוץ לפני תחילת החקירה בעניינם. המדובר בהמשך המגמה של השנים הקודמות, ונזכיר כי רק לפני כעשור שיעור זה עמד על 10% בלבד. עוד בשלב החקירה, עסקנו רבות בנושא של תפיסה וחיפוש במכשירי טלפון ניידים של נחקרים במהלך החקירה המשטרתית. זאת על רקע עלייה מדאיגה במקרים בהם משטרת ישראל תופסת מכשירי טלפון ניידים של נחקרים ומבצעת חיפוש במכשירים אלו. הסניגוריה הציבורית סבורה כי יש לקבוע כללים המצמצמים את הפגיעה בפרטיות הגלומה בחיפוש במכשירים ניידים, ופועלת לשם כך הן ברמה המוסדית והן בטיעונים בתיקים ספציפיים.

דוח הפעילות סוקר את פעילות הסניגוריה הציבורית גם בשלב שלאחר החקירה, ובכלל זאת זיכויים בולטים שניתנו בשנה החולפת; קידום טענות מינהליות וחוקתיות במשפט הפלילי; קידום ההתמודדות עם ראיות פורנזיות ושימוש במומחים; ייצוג בבית המשפט העליון; הגנה על זכויותיהם של קטינים ושל אנשים עם

מוגבלויות; ייצוג אסירים; פעילות הסניגוריה לשיקום לקוחותיה; תיקון ומניעת הרשעות שווא; טיפול בתלונות על אלימות שוטרים כלפי לקוחות הסניגוריה הציבורית ועוד. כמדי שנה הדוח סוקר גם את ההיבטים הארגוניים שבעבודת הסניגוריה וכן פרקים הכוללים נתונים אודות היקפי הפעילות של הסניגוריה הציבורית ועלותה.

הפרק במיקוד בדוח של שנה זו עוסק בתחום הכלכלי, וזאת בשים לב לקשר שבין עוני למעורבות בפלילים. במסגרת פרק זה, אנו סוקרים את האופן שבו חובות אשר נוצרים במהלך ההליך הפלילי הפכו בפני עצמם לגורם מכביד ולעיתים מכשיל, המאיים לשבש את שיקומם של עוברי החוק ולהחזירם אל מעגל הפשיעה. אנו גם עומדים על הבעיות העיקריות בתחום הענישה הכלכלית בהליכים פליליים, בכל הנוגע לקנסות לאוצר המדינה, לגזירת פיצויים לנפגעי עבירה, לריביות הדרקוניות על חובות פליליים, ולהליכי גביית החוב שהוטל בהליך הפלילי. בנוסף, אנו מצביעים על פתרונות אפשריים לבעיות אלו, וסוקרים את פעילותה של הסניגוריה הציבורית בנושא. במסגרת פרק זה אנו קוראים לביטולו של מוסד המאסר חלף קנס, אשר מביא לעתים קרובות לכך שמי שלא מסוגל לעמוד בתשלום הקנס הכספי נושא בעונש מאסר מאחורי סורג ובריח. עונש זה אינו צודק ואף אינו יעיל, ויש לבטלו כפי שבוטלה בישראל האפשרות לאסור חייבים. ניתן וראוי לגבות קנסות בדרכים אלטרנטיביות.

אני מבקש להודות לכלל העובדות והעובדים של הסניגוריה הציבורית ולסניגוריות והסניגורים הפועלים מטעמה. ההירתמות שלכם לביצוע המשימות אשר הגיעו לפתחנו בתקופה אשר זימנה אתגרים תובעניים, מורכבים וחסרי תקדים מעוררת השתאות. תודה רבה גם להנהלת משרד המשפטים, המאפשרת לסניגוריה הציבורית לפעול, תומכת בה ומעודדת אותה. תודה מיוחדת לשר המשפטים אבי ניסנקורן ולשר הקודם אמיר אוחנה, למ״מ המנכ״ל סיגל יעקבי ולמנכ״לית הקודמת אמי פלמור.

ד״ר יואב ספיר
הסניגור הציבורי הארצי

תוכן עניינים

1. פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה 7

1.1 ייצוג נאשמים 7

1.1.1 זיכויים בולטים בשנה החולפת 8

1.1.2 קידום טענות מינהליות וחוקתיות במשפט הפלילי 12

1.1.3 קידום ההתמודדות עם ראיות פורנזיות ושימוש במומחים 18

1.1.4 מדובבים 23

1.2 ייצוג חשודים ועצורים 25

1.2.1 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה 25

1.2.2 ייצוג חשודים ועצורים בהליכי הארכת מעצר לצרכי חקירה 33

1.2.3 ייצוג נאשמים בהליכי מעצר עד תום ההליכים 39

1.3 ייצוג קטינים 42

1.3.1 הגשמת עקרון "תקנת השבים" והחזרתם של קטינים לחיק החברה 43

1.3.2 שמירה על זכויותיהם של קטינים במשפט הפלילי 47

1.3.3 שלילת חירותם של קטינים 51

1.3.4 קשיים בהשמה חוץ ביתית – חסות הנוער 55

1.3.5 ערעורי קטינים בבית המשפט העליון 57

1.3.6 תוכנית ההסברה – פרויקט חברתי 57

1.4 ייצוג אסירים 58

1.4.1 ייצוג אסירים בוועדות שחרורים 58

1.4.2 ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים 63

1.4.3 ייצוג אסירים בהליכי הפרדה 65

1.5 פעילות הסניגוריה הציבורית לשיקום לקוחותיה 67

1.5.1 ערך השיקום במשפט הפלילי הישראלי 67

1.5.2 מערך הייעוץ השיקומי התומך 68

1.5.3 יצירת אפיקים לייעוץ משפטי הוליסטי 70

1.5.4 בתי משפט קהילתיים 72

1.6 ייצוג בבית המשפט העליון 73

1.7 תיקון ומניעת הרשעות שווא 77

1.7.1 פעילות המחלקה למשפטים חוזרים בשנה החולפת 77

1.7.2 מיזמים ואירועים בתחום תיקון הרשעות שווא 79

1.7.3 פעילות מערכתית בתחום תיקון הרשעות שווא ומניעתן 80

1.8 ייצוג לקוחות עם מוגבלויות שכליות ונפשיות 82

1.8.1 היעדר הסדרה משפטית ומסגרות המוכוונות לטיפול בעוברי חוק עם לקויות שכליות ונפשיות 83

1.8.2 הכשרת עורכי הדין של הסניגוריה וצוותים מקצועיים נוספים 85

1.8.3 החלטות חשובות בתיקי סניגוריה בתחום ייצוג אנשים עם מוגבלויות נפשיות 86

1.8.4 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות 90

1.9 טיפול בתלונות על אלימות שוטרים ובעבירות כלפי שוטרים 91

1.10 פעילות הסניגוריה הציבורית להבטחת איכות הייצוג הניתן על ידה 96

1.10.1 שיטות ואמצעים להבטחת איכות הייצוג 96
1.10.2 השתלמויות לעובדי הסניגוריה הציבורית 98

2. פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית 101

2.1 מעורבות בדיוני חקיקה ומדיניות 101
2.2 ידידת בית המשפט 104
2.3 פעילות הסניגוריה לשיפור תנאי כליאה 106
2.4 קליניקות במוסדות אקדמיים העובדות בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית 109
2.5 קבוצת בוגרי הסניגוריה הציבורית 112
2.6 קשרים עם גורמים בין-לאומיים 112

3. היבטים ארגוניים, ניהול ידע ומיחשוב 115

3.1 הצוות המנהלי בסניגוריה הציבורית 115
3.2 דוברות, תקשורת וקשר עם הציבור 116
3.3 כתב העת "הסניגור" 118
3.4 ניהול הידע והמידע המקצועי בסניגוריה הציבורית 118
3.5 פיתוח ואפיון התוכנה החדשה בסניגוריה הציבורית 119

4. פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים 121

4.1 עבודה במיקור חוץ 121
4.2 דרכי העסקה ותשלום 122
4.3 הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים 123
4.4 התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים 123
4.5 מינוי סניגורים וחלוקת העבודה ביניהם 124

5. היקפי הפעילות ועלותה 127

5.1 מספר הליכים כללי 127
5.2 פילוח ההליכים לפי סוג הליך וסוג בית משפט 127
5.3 פילוח הליכים לפי עילות מינוי 129
5.4 חלוקת היקף העבודה בין המחוזות 131
5.5 שכר טרחה, הוצאות ועלות להליך 131

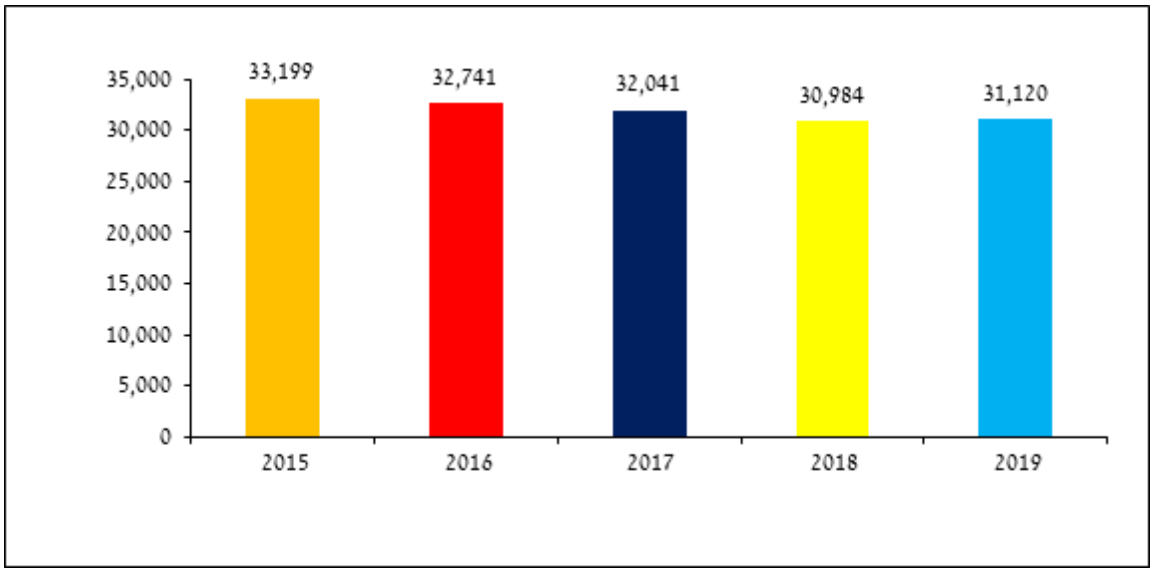
פרק במיקוד: מלכודת העוני – הנטלים הכלכליים בהליך הפלילי 134

1. פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה

1.1 ייצוג נאשמים

בשנים האחרונות חלה התייצבות במספר התיקים הפליליים בהם מטפלת הסניגוריה הציבורית. גם בשנת 2019 מספר ההליכים החדשים מסוג תיק פלילי בהם טיפלה הסניגוריה הציבורית נותר דומה לזה של השנה החולפת.

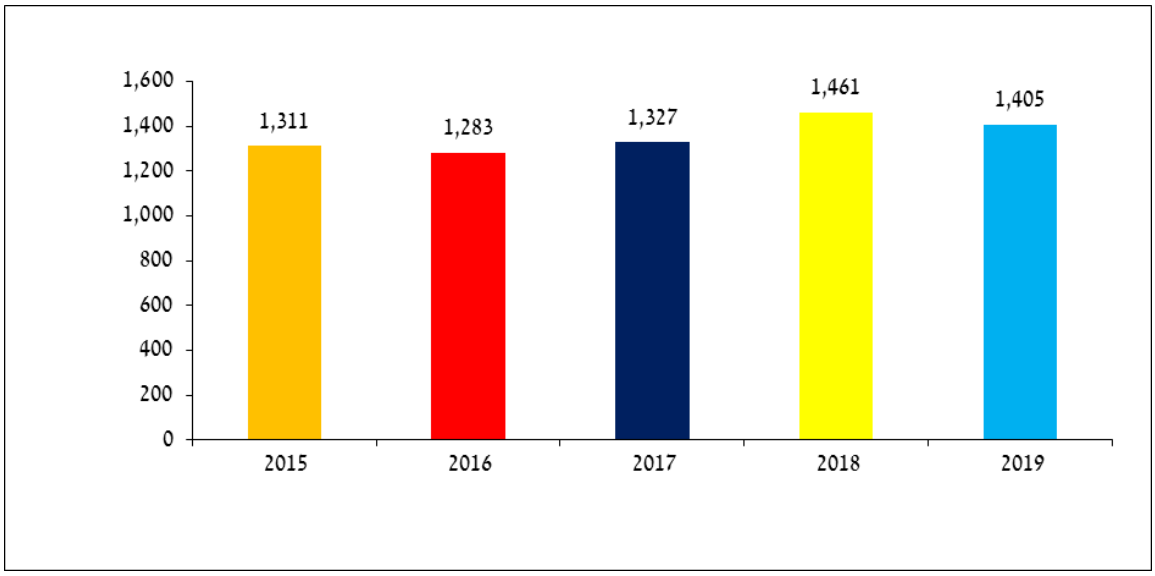
תרשים א. היקפי ייצוג בהליכים מסוג תיק פלילי, במבט רב שנתי



בשנים האחרונות הושם דגש בסניגוריה על הגברת הייצוג על ידי הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית. מאז הקמתה, תפיסת ההפעלה בסניגוריה הציבורית הייתה כי הצוות הפנימי משתתף במשימות הייצוג ביחד עם הצוות החיצוני, כאשר הייצוג הניתן בידי הצוות הפנימי משמש כמודל וכאמת מידה לייצוג איכותי לכלל הסניגורים. לייצוג על ידי הצוות הפנימי יתרונות רבים נוספים. ראשית, הוא מאפשר לצוות הפנימי, העסוק במשימות של פיקוח ושמירה על איכות הייצוג הניתן על ידי הסניגורים החיצוניים, לשמור על כשירות מקצועית ועל קשר יומיומי עם עבודת הייצוג, לרבות היכרות אישית עם בתי המשפט, גורמי התביעה והמשטרה ויתר השחקנים בהליך. לתפיסת הסניגוריה הציבורית מפקח טוב חייב להיות בקיא בעבודה עליה הוא מפקח ולא להתנתק ממנה. שנית, ייצוג על ידי הצוות הפנימי מאפשר השקעת זמן ומשאבים ראויים בתיקים ובערעורים המעלים סוגיות עקרוניות, מקום בו תקנות שכר הטרחה לא יכולות להביא לתגמול הולם של סניגור חיצוני. שלישית, הייצוג הפנימי מאפשר קליטתם והכשרתם של סניגורים צעירים מוכשרים השואפים לעסוק בליטיגציה פלילית. ורביעית, ייצוג פנימי חוסך בהוצאות הסניגוריה הציבורית.

עם התרבות משימות הפיקוח של הצוות הפנימי ולאור עומס העבודה הרב, נוצר קושי להתמיד בשמירה על שיעורי ייצוג גבוהים בקרב הצוות הפנימי. בעקבות דיונים בפורום הצוות הבכיר, הוחלט כי כל מחוז יקדם תוכנית מובנית הכוללת מכסות לייצוג של הצוות הפנימי המותאמות לעורכי הדין הספציפיים, ניסיונם, התפקיד אותו הם ממלאים, תחומי התמחותם ועומס העבודה המוטל עליהם. כמו כן, מונה בכל מחוז אחראי ליטיגציה שיהיה ממונה על הנושא. התוכנית אכן נשאה פרי, ואנשי הצוות הפנימי מייצגים במספר רב של הליכים, ובהם גם הליכים עקרוניים.

תרשים ב. היקפי ייצוג על ידי הצוות הפנימי בהליכים מסוג תיק פלילי, במבט רב שנתי



1.1.1 זיכויים בולטים בשנה החולפת

במסגרת עבודתם השוטפת, עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית נוחלים הצלחות משפטיות רבות, ומסוגים שונים (כך למשל, חזרת המאשימה מכתב האישום, קבלת טענה מקדמית וביטול כתב האישום, תיקון משמעותי של סעיפי האישום, עיכוב הליכים, אי-הרשעה, גזר דין מקל ועוד). ואולם, אחד הביטויים המרשימים והמרגשים של עבודת הסניגורים הוא זיכויו של הנאשם לאחר ניהול הוכחות. תוצאת הזיכוי היא חריגה יחסית בנוף המשפט הפלילי, וככלל יש בה כדי להעיד על עבודה משפטית מאומצת ועל מיצוי טענות ההגנה בניהול ההוכחות. אין ספק כי שחרורו של הנאשם מנטל האשמה (ולעיתים גם ממעצר ממושך) ואשרור חזקת החפות שלו על ידי בית המשפט הם אירועים משמעותיים הן מבחינת הנאשם והן מבחינת הסניגור.

במהלך השנה זוכו בערכאות הדיוניות מאות נאשמים שיוצגו על ידי הסניגוריה הציבורית. מצאנו לנכון לסקור בקצרה מספר זיכויים מעניינים שהתקבלו בשנה החולפת:

- ת"פ (שלום ירושלים) 2874-05-18 **מדינת ישראל נ' אקריע** (החלטה מיום 14.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד הישאם עומרי) כנגד הנאשם הוגש כתב אישום המייחס לו עבירת החזקת סמים שלא לצריכה עצמית, וזאת בהתבסס על עדויות ראייה של שני שוטרים שראו את הנאשם בורח ומשליך שקית בה התגלו הסמים. הנאשם כפר במיוחס לו והכחיש החזקתה של השקית או השלכתה. במהלך החקירה הנגדית הודה אחד השוטרים כי שינה את תיאור האירוע במזכר מאוחר, שנערך 8 חודשים אחרי האירוע עצמו, וזאת משום שחשב שהדבר יעזור לו להצטיין ולהתקדם במשטרה; השוטר השני מסר במהלך החקירה הנגדית כי דוח הפעולה של חברו לא משקף את שארע, משום שרצה לזכות בכל הקרדיט לתפיסת העבריין. בית המשפט ביקר באופן קשה את התנהלות השוטרים, ייחס להם אמינות אפסית והורה על זיכויו של הנאשם.

- ת"פ (שלום ירושלים) 47824-11-17 **מדינת ישראל נ' קלר** (החלטה מיום 15.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד נח אולשה) כנגד הנאשם הוגש כתב אישום אשר ייחס לו עבירת התפרעות במהלך אירוע בו מספר שוטרים התחפשו לחיילי צה"ל והסתובבו בשכונות מאה שערים בירושלים עם דגל ישראל, בניסיון לאתר את מי שתוקף חיילים. כתב האישום התבסס על ראית זיהוי יחידה של אחד השוטרים המחופשים. בית המשפט הורה על זיכויו של הנאשם, בקובעו כי קיימת אפשרות שהשוטר טעה בזיהוי הנאשם, בין היתר בהתבסס על כך שכאשר מדובר באירוע המוני בו משתתפים רבים שייכים לאוכלוסייה החרדית, תיאור השוטר לפיו החשוד לבש חליפה שחורה והיו לו זקן ומשקפיים לא יכול להוות בסיס לזיהוי ודאי, שכן מדובר בתיאור לא ייחודי לתושבי השכונה.

- תפ"ח (מחוזי לנוער ירושלים) 11033-05-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 30.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד אוסאמה חלבי) כתב האישום ייחס לנאשם עבירה של מעשה טרור של חבלה בכוונה מחמירה, בגין יידוי בקבוק תבערה אשר התנפץ והתלקח באופן שגרם נזק גופני לשני אנשים. הראיות בתיק התבססו בעיקרן על הודאתו של הנאשם במיוחס לו בחקירתו במשטרה, הודאה ממנה חזר הנאשם בהמשך וטען כי היא אינה הודאת אמת. בית המשפט קיבל את טענות הנאשם, וקבע כי לא ניתן לייחס להודאה משקל מכריע, הן בשים לב לכך שבחקירותיו הנאשם היה עקבי לאורך זמן בגרסתו, לפיה לא השתתף באירוע ואינו קשור אליו, והן בשים לב לכך שכאשר הנאשם הודה במעורבות באירוע, הוא מסר פרטים סותרים, שבחלקם אינם תואמים את האירוע. בנוסף להודאת הנאשם, הסתמכה המאשימה על עדותו של המאבטח, אשר ראה את מי שיידו את בקבוקי התבערה. בית המשפט קבע כי למרות שהעד זיהה את הנאשם "במאה אחוז", יש להתחשב בכך שהאירוע התרחש בשעות הערב והיה קצר מאוד. עוד נקבע כי מאחר שלא נערך לעד מסדר זיהוי, ומאחר שבמקום נעצר רק הנאשם, משקלו של הזיהוי נמוך. על כן, בית המשפט הורה על זיכויו של הנאשם.

- ת"פ (שלום טבריה) 38622-09-18 **מדינת ישראל נ' אלמקייס** (החלטה מיום 15.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד יובל זולטי) הנאשם זוכה מעבירות של היזק לרכוש, פריצה לבנין שאינו דירת מגורים וביצוע גניבה (בית עסק למוצרי חשמל). האישום התבסס על ראית DNA יחידה שנמצאה בבית העסק על כוס חד פעמית, אשר הייתה מונחת בתוך כוס אחרת. למרות שבית המשפט מצא לנכון לקבל את ראית ה-DNA וקבע כי הנאשם לא הציג הסבר מניח את הדעת בנוגע להימצאות ה-DNA שלו בזירת העבירה, הרי שנוכח מחדלי חקירה משמעותיים בתיק זה, ובהם הימנעות מבדיקות של מוצגים נוספים בזירה כמו הכוס הנוספת, תוכן הכוס, דגימות מזון שנתפסו, וכן הימנעות מבדיקת טביעות אצבע, נקבע כי לא ניתן להרשיע את הנאשם על סמך ראית DNA יחידה על גבי חפץ נייד.

- ת"פ (שלום טבריה) 70465-01-18 **מדינת ישראל נ' מנאסרה ואח'** (החלטה מיום 15.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד דניאל וייס) כנגד הנאשמים הוגש כתב אישום אשר ייחס להם עבירות של ציד דורבנים, בסיוע כלבים, אלות ומקלות. הנאשמים, מצידם, הכחישו כי השתתפו בציד דורבנים, וטענו כי רק טיילו עם מקל הליכה וכלבים באיזור. לאחר ניהול הליך הוכחות, בית המשפט הורה על זיכוי הנאשמים, בקובעו כי קיים ספק שמא הנאשמים נמצאו באיזור ציד דורבנים מובהק, ספק אם החזיקו את הציוד שנמצא בידיהם לצורכי ציד וספק אם עשו בציוד שימוש לצורכי ציד. עוד נקבע כי בהליך החקירה נפלו מספר מחדלי חקירה, אשר חלקם פגעו פגיעה קשה בהגנת הנאשמים. מחדלים אלה, לצד אי ביצוע בדיקה פורנזית, פגמו בעוצמת ראיות התביעה, והביאו לזיכוי הנאשמים.

- ת"פ (שלום חדרה) 32383-03-18 **מדינת ישראל נ' רודן** (החלטה מיום 11.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסף רז) לנאשמת, צעירה שמגיעה מרקע אישי קשה וסובלת מהפרעות נפשיות שונות, יוחסו עבירות של ניסיון

תקיפה, איומים והחזקת סכין, בגין אירוע במסגרתו היא נטלה סכין ורצה עימו לעבר אנשי צוות בהוסטל בו שהתה. הנאשמת, מצידה, הכחישה שניסתה לתקוף את אנשי הצוות, וטענה שהחזיקה את הסכין כי רצתה לשלוח יד בנפשה. בית המשפט נתן אמון מלא בגרסת הנאשמת, בית היתר על בסיס צפייה במצלמות אבטחה מהאירוע, והורה על זיכוי הנאשמת מהעבירות המיוחסות לה.

- ת"פ (שלום חדרה) 2613-03-17 **מדינת ישראל נ' וולף** (החלטה מיום 29.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד שירה קידר) כתב האישום ייחס לנאשמת עבירות של תקיפה סתם והיזק לרכוש במזיד, בטענה שתקפה נותני שירות של חברת מטבחים שהגיעו לביתה. הנאשמת, מצידה, הכחישה את המיוחס לה וטענה כי אחד המתלוננים כלא אותה בביתה שלה ואף איים עליה. בית המשפט קבע כי עדות הנאשמת הייתה מהימנה בעיניו והורה על זיכויה, תוך שציין כי עובדות כתב האישום מתארות את האירוע באופן חלקי ולא מדויק. עוד נקבע כי לנאשמת עומדת טענת הגנה של אכיפה בררנית, משום שהמתלונן לא הואשם בכליאת שווא ובעבירת איומים.

- ע"פ (מחוזי מרכז) 48619-10-18 **דגמי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 8.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד אסנת מוליארסקי כדורי) זיכוי בערכאת ערעור מעבירות של תקיפה לשם גניבה וגניבה. כתב האישום שהוגש כנגד המערער התבסס בעיקרו על ראיות נסיבתיות, אשר המרכזיות שבהן הן תיאור רכבו של מבצע העבירה ומספר רכב חלקי, וכן תיאור כללי של מבצע העבירה שתאם את מראהו של המערער. תיאור הרכב ומספר הרכב שנמסרו למשטרה תאמו לשני רכבים שונים (אחד מהם שייך למערער). בית המשפט המחוזי קיבל את הערעור שהגישה הסניגוריה על הרשעת המערער, וקבע כי האפשרות שהעבירות בוצעו על ידי אדם אחר, שנהג ברכב השני, לא נבדקה כלל על ידי המשטרה. מחדל חקירתי זה הקים ספק אשר הוביל לזיכויו של המערער.

- ת"פ (שלום רמלה) 12310-09-16 **מדינת ישראל נ' סעאידה** (החלטה מיום 13.6.2019; ייצוג על ידי עו"ד ענת אוריאל) כתב האישום ייחס לנאשמת עבירות של הלנת שוהה בלתי חוקי (בעלה ואבי ילדיה) ועבירה של הפרעה לשוטר. בית המשפט הורה על זיכויה של הנאשמת לאחר שנקבע כי החיפוש במסגרתו התגלה ביצוע העבירות הוא חיפוש בלתי חוקי, שכן המשטרה ביצעה את החיפוש לאחר שקיבלה מידע על כך שאדם המתגורר בדירה מחזיק בכלי פריצה, עבירה מסוג עוון שאינה מקימה סמכות לחיפוש ללא צו. עוד נקבע כי השוטרים שביצעו את החיפוש לא הסבירו לנאשמת את זכויותיה וכי לא נתנה הסכמה מדעת לחיפוש. לאור אי חוקיות החיפוש, נקבע כי יש לפסול את הראיות המעידות על תפיסתו של השוהה הבלתי חוקי, ואת הודעותיה של הנאשמת בהן הודתה בעבירות, כראיות נגזרות שיש להן זיקה הדוקה לחיפוש. בית המשפט זיכה את הנאשמת גם מעבירה של הפרעה לשוטר, נוכח העובדה כי "ההפרעה" במקרה זה, הייתה לפעולה בלתי חוקית של השוטרים, ולפיכך אינה מגבשת עבירה.

- ת"פ (שלום פתח תקווה) 60861-11-17 **מדינת ישראל נ' לבייב** (החלטה מיום 6.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד ענת קירשנברג) כתב האישום ייחס לנאשם עבירות של פריצה למכולה אשר נמצאת באתר בנייה וגניבה ממנה, כאשר הראיה המרכזית בתיק הייתה טביעת אצבע של הנאשם על אדן החלון של המכולה, בצידו הפנימי. הנאשם העיד כי מעולם לא היה במקום, אך במסגרת עבודתו לעיתים עסק בפירוק מכולות, ויתכן כי טביעת האצבע נוצרה לפני שהמכולה הוצבה במקום. בית המשפט קיבל את טענת ההגנה לפיה מכולה היא חפץ שהוא ב"מצב ביניים" – בין חפץ נייד לחפץ נייח – כך שקיימת אפשרות שטביעת האצבע של הנאשם הגיעה אל המכולה אף ללא קשר לביצוע העבירה. לצד זאת, נקבע כי בתיק אירעו מחדלי חקירה משמעותיים, ובהם הימנעות המשטרה מביצוע איכונים של הטלפון הנייד של הנאשם, שהובילו לזיכויו של הנאשם.

- ת"פ (שלום קריית גת) 39932-01-19 **מדינת ישראל נ' אל נאצארה** (החלטה מיום 10.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד יורם סגי זקס) בית המשפט הורה על זיכויו של נאשם בעבירה של הסעת שוהה בלתי חוקי. זאת לאחר שבעת שמיעת ההוכחות הוברר כי ייתכן שהחלטה שיפוטית המתירה לתושב זר לשהות בישראל תתעדכן במחשבי משרד הפנים רק כחודש לאחר נתינתה. במצב זה, כך נקבע, לא ניתן להוכיח מעבר לספק סביר כי בעת שהתושב הזר הוסע על ידי הנאשם, הוא לא היה בעל היתר כניסה לארץ. שכן, תעודת עובד הציבור לפיה לתושב הזר לא היה היתר כניסה לישראל הוצאה ביום שבו הנאשם הסיע אותו, ומכאן שלא ניתן לשלול את האפשרות שבפרק זמן של עד כחודש לפני כן הוא קיבל היתר שיפוטי לשהות בארץ (וההיתר לא עודכן במחשב של משרד הפנים).

- ת"פ (שלום אשקלון) 51700-12-16 **מדינת ישראל נ' אוזן** (החלטה מיום 10.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד משה סורוגוביץ') בית המשפט זיכה נאשם מעבירה של גניבה ממעביד, שיוחסה לו לאחר שנטען כי גנב מאות אלפי שקלים מרשת אופנה שבה שימש כמנהל של אחד הסניפים. תחילה הוגש כתב האישום לבית המשפט המחוזי, אך לאחר שהסניגור העלה טענה מקדמית שלפיה המדובר בתיק שבסמכות בית משפט השלום, הורד התיק בהסכמת המאשימה לבית משפט השלום. במסגרת הכרעת הדין המזכה, בית המשפט קבע, בין היתר, כי הנאשם אשר הכחיש את גניבת הכספים הותיר רושם מהימן בעדותו וכי הסניגור הצליח להוכיח "ליקויים, אי סדרים ובלגן" בכל שרשרת העברת הכספים מהסניף לבנק באמצעות חברת "ברינקס".

- עפ"ג (מחוזי תל אביב) 42218-06-19 **אוחיון נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 11.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד משה קשלס) בתיק זה הואשמה המערערת באיומים על ביתה ש"תשב עליה שבעה". על פי האישום, האיומים האמורים נאמרו בפני הבת, נציגת הרווחה, וכן שוטרים שהוזמנו על ידי האם לדירה. בית משפט השלום קבע שלא הוכחה אמירת הדברים כלפי הבת, אך הרשיע את הנאשמת באיומים כלפי נציגת שירותי הרווחה ובפני השוטרים, תוך הסתמכות על האפשרות לאיים בפני צד שלישי. על פסק הדין הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי – אשר התקבל בהסכמת הפרקליטות, אשר הודיעה על שינוי מדיניות בכל הנוגע להעמדה לדין בעבירת איומים שנאמרות בשעת מצוקה לאנשי סיוע וטיפול (להרחבה ראו פרק 1.8, ייצוג לקוחות עם מוגבלויות שכליות ונפשיות). במסגרת פסק הדין, הוסיף בית המשפט המחוזי וקבע כי ראוי היה שהתיק כלל לא יגיע לבית המשפט, ואם הגיע, מן הראוי היה שיסתיים בזיכוי.

- ת"פ (שלום תל אביב) 60346-11-14 **מדינת ישראל נ' איסאיק** (החלטה מיום 28.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד חאלד סוואלחי) כנגד הנאשם הוגש כתב אישום המייחס לו עבירות תקיפה וגניבה משתי מתלוננות שונות בשני אירועים שונים וסמוכים. הנאשם זוהה על ידי המתלוננות כמי שגנב מהן תיקים לאחר שנתפס על ידי אנשים ברחוב. בית המשפט הורה על זיכויו של הנאשם, בקובעו כי קיים קושי להתבסס על זיהוי הנאשם על ידי המתלוננות, בין היתר משום שמדובר בזיהוי בין-גזעי, מבלי שהמתלוננות ראו את התוקף זמן מספיק ומשום שמדובר בזיהוי "ספונטאני" ולא זיהוי במסגרת מסדר זיהוי. לצד זאת, בית המשפט קיבל את טענות ההגנה בנוגע למחדלי חקירה שונים, וביניהם אי בדיקת טביעות אצבעות על גבי התיקים שנגנבו מהמתלוננות.

- ת"פ (שלום תל אביב) 48766-06-15 **מדינת ישראל נ' אבו חליפה ואח'** (החלטה מיום 26.9.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אביטל אמסלם ואורית חיון) כתב האישום ייחס לשני נאשמים תקיפת שוטרים בנסיבות מחמירות והפרעה לשוטר במילוי תפקידו, כל זאת לאור התנגדותם לביצוע צו חיפוש בדירה השייכת לאימם של השניים. בית המשפט קיבל את טענות ההגנה לפיהן החיפוש היה לא חוקי, בשים לב לכך שצו החיפוש נקב רק בשמו של הנאשם ובכתובת הדירה, מבלי לציין את מספר תעודת הזהות – כאשר באותה

הכתובת התגורר אדם אחר העונה לאותו השם. בית המשפט קבע כי הנאשמים התנגדו בכוח סביר לחיפוש הבלתי חוקי, ועל כן זיכה אותם מהעבירות שיוחסו להם.

במקרים המתאימים, בעקבות החלטות זיכוי, מגישה הסניגוריה הציבורית בקשה למתן פיצוי לנאשם שזוכה בגין ימי מעצרו או מאסרו, וזאת לפי סעיף 80 לחוק העונשין והתקנות שהוצאו מכוחו. נבקש להפנות את הזרקור לשתי החלטות בולטות שניתנו השנה:

תפ"ח (מחוזי ירושלים) 20705-07-14 **סלומון רדאי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 22.10.2019; ייצוג על ידי עוה"ד ודים שוב ומאיה ברקאי) מדובר בהחלטת פיצוי שניתנה לאחר זיכויו של מר רדאי מרצח חברתו. כתב האישום שהוגש כנגד מר רדאי התבסס על הודאה שמסר בפני סוכן ועל עדותן של שתי עדות. בשנת 2018, בית המשפט המחוזי זיכה את הנאשם בקובעו כי משקל ההודעות בפני הסוכן הוא דל ואפסי לנוכח פגמים רבים בהפעלת הסוכן; וכי משקל עדותן של העדות גם הוא נמוך, דל ואפסי בשל נקיטת אמצעי חקירה פסולים כנגד העדות (להרחבה ראו דוח הפעילות השנתי לשנת 2018, פרק 1.1.1, זיכויים בולטים בשנה החולפת, ואת הפרק שבמיקוד, חקירה בשטח אפור – שימוש במדובבים). בעקבות הזיכוי הוגשה בקשה להורות על פיצויו של מר רדאי. בית המשפט המחוזי קיבל את הבקשה והורה על פיצויו של מר רדאי בסך של 600,000 ₪, הן בשל נסיבות הנוגעות לאופן בו נוהלה החקירה (ליקויים, פגמים ותקלות בהפעלת המדובב ובחקירה של שתי העדות; מחדלי חקירה משמעותיים; ועוד), והן בשל נסיבות אישיות של מר רדאי, שעיקרן מעצרו הממושך במשך 4.5 שנים; הפגיעה בשמו הטוב והרחקתו ממשפחתו ומסביבתו הקרובה; הפגיעה הכלכלית שנגרמה לו כתוצאה מההליך המשפטי והמעצר; והמצוקות הנפשיות בהן היה נתון בעקבות מעצרו הממושך.

בת"פ (שלום חדרה) 53692-08-19 **עמאש נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 17.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד ארבל עמי-גא), ניתן פיצוי לנאשם שזוכה זיכוי מוחלט מעבירות של איומים וניסיון תקיפה, לאחר שהיה עצור במשך שלושה חודשים. בית המשפט הורה על פיצוי הנאשם בסך של 26,700 ₪. בהחלטתו, ביקר בית המשפט את התנהלות התביעה בתיק, הן בנוגע לייחוס עבירת ניסיון תקיפה למרות שזו לא נטענה על ידי המתלוננת בתלונתה (בהקשר זה ציין בית המשפט כי "מלכתחילה תובע סביר לא היה מגיש כתב אישום על עבירות ניסיון התקיפה"), והן בנוגע להמשך ניהול המשפט לאחר שנשמעה עדות המתלוננת (בהקשר זה ציין בית המשפט כי לאחר עדות המתלוננת "התברר לכל בר דעת שלא ניתן יהיה להרשיע את הנאשם בעבירת ניסיון התקיפה, וספק אם ניתן יהיה להרשיעו בכלל באיזושהי עבירה בגין אותם אירועים"). המדינה הגישה ערעור על פסק הדין אשר נדחה על ידי בית המשפט המחוזי (עפ"ג (מחוזי חיפה) 22105-04-20; החלטה מיום 13.5.2020).

1.1.2 קידום טענות מינהליות וחוקתיות במשפט הפלילי

ההליך הפלילי על כל שלביו, רווי בהחלטות מינהליות של גופים שונים, למן ראשית החקירה ועד לשחרור אסיר מן הכלא. הממשק שבין המשפט הפלילי למשפט המינהלי מעלה שאלות שונות ומגוונות, ומצריך מיומנות משפטית ייחודית. הסניגוריה רואה חשיבות בריכוז הידע ופיתוח מומחיות בנושא המשפט המינהלי והחוקתי, לצורך מתן מענה מקצועי וזמין לסניגורים הפנימיים והחיצוניים, כמו גם למנהלי המחלקות והתחומים, בתיקים רבים ומגוונים, בכל שלבי ההליך הפלילי.

בשנה החולפת, ניתן פסק דינו של בית המשפט ברע"פ 7052/18 **מדינת ישראל נ' רפי רותם** (החלטה מיום 4.5.2020), בבקשת רשות ערעור שהוגשה על ידי המדינה על פסק דינו של בית המשפט המחוזי במסגרתו זוכה המשיב בהתבסס על דוקטרינת הביקורת המינהלית בפלילים – לפיה בית משפט הדן בהליך פלילי מוסמך להעביר ביקורת מינהלית על שיקול דעתן של רשויות התביעה, בדומה לביקורת אותה מוסמך להעביר בג"ץ על פעולתן. בשל חשיבות ההליך, הסניגוריה הציבורית הצטרפה אליו במעמד "ידידת בית המשפט" (ייצוג על ידי

עוה"ד טל ענר וגבריאל פורט). במסגרת פסק הדין, בית המשפט העליון קיבל את טענת המדינה לפיה אין מקום לכינונה של דוקטרינה מינהלית עצמאית במשפט הפלילי ככלי לביקורת שיפוטית, כאשר דעות השופטים נחלקו באשר לשאלה כיצד ניתן לתקוף את סבירות ההחלטה של רשויות התביעה להעמיד לדין נאשם. כב' השופט סולברג קבע שאין כל מקום לבחינת סבירות החלטת רשות תביעה להעמיד את פלוני לדין פלילי; לעומתו, כב' השופט שטיין סבר שהגם שבית המשפט הפלילי אינו מוסמך לכך, בפני נאשם פתוחה הדרך לפנות לבג"ץ לתקיפת שיקול דעת התביעה בהעמדתו לדין, במקרים חריגים; כב' השופט אלרון, לעומתם, סבר כי הביקורת השיפוטית על סבירות ומידתיות ההעמדה לדין יכולה וצריכה להיבחן במסגרת דוקטרינת ההגנה מן הצדק. לבית המשפט העליון הוגשה בקשה לקיום דיון נוסף (דנ"פ 5387/20), כאשר גם במסגרת הליך זה בכוונת הסניגוריה הציבורית לבקש להגיש עמדה בתור "ידידת בית המשפט".

בשנה החולפת, הטמעת השימוש בכלים מן המשפט המינהלי והחוקתי במסגרת ייצוגם של לקוחות בהליכים הפליליים המתנהלים נגדם הובילה להצלחות משפטיות רבות בערכאות הדיוניות, ובמקרים רבים אף לזיכויים או לחזרות מן האישומים. להלן נבקש להציג חלק מן הטיעונים המינהליים והחוקתיים שהובילו לכך.

<u>טענות של אכיפה מפלה או אכיפה בררנית</u>

אחת הטענות המינהליות המוכרות במשפט הפלילי נוגעת להפעלה בלתי שוויונית של החוק כלפי אזרחים במעמד שווה מבחינת המעשה ונסיבות העושה. טענת האכיפה הבררנית לובשת צורות רבות, ולהלן יובאו מספר דוגמאות בולטות מיני רבות, בהן הטענות הובילו לחזרה מאישום על ידי התביעה או ביטול האישום על ידי בית המשפט:

- <u>ביטול כתב אישום בשל הפליה בין מעורבים באיומים הדדיים</u>: הנאשם הועמד לדין בגין איום על אחיו. לאחר שמיעת הראיות, בית המשפט קיבל את טענת ההגנה שהאיום נאמר רק לאחר שהאח איים על הנאשם. ההגנה טענה כי בנסיבות אלה, קמה לנאשם הגנה מן הצדק בשל הפליה, שכן רק הנאשם הועמד לדין למרות שהיה זה שהגיב לאיום כלפיו. בית המשפט קיבל את הטענה, וקבע כי במקרה הנוכחי ישנה הפליה חמורה במיוחד שכן ישנם שני חשודים בביצוע עבירות זה כלפי זה, והעומד לדין ביצע את העבירה כתגובה לעבירות קודמת של האחר כלפיו. לאור זאת, כתב האישום בוטל מכח הגנה מן הצדק (ת"פ (שלום תל אביב) 4822-05-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 28.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד יעל פינקלמן-ניסן)).

- <u>ביטול כתב אישום בשל הפליה בעיכוב הליכים בין שני נאשמים בפלילים</u>: הנאשם ובת זוגו הועמדו לדין בגין עבירות איומים והעלבת עובד ציבור (בת הזוג הואשמה גם בניסיון תקיפה). במשך מספר חודשים השניים שהו ברכבם וניהלו את חייהם מול מעון ראש הממשלה. על פי כתב האישום, במהלך עימות בין הנאשם ובת זוגו לבין מאבטח במקום, השניים הטיחו קללות ואיומים במאבטח. היועץ המשפטי לממשלה עיכב את ההליכים נגד בת הזוג נוכח נסיבותיה האישיות, אולם לא קיבל בקשה דומה באשר לנאשם. ההגנה טענה כי בכך נוצרה הפליה פסולה בין שני בני הזוג – ובית המשפט קיבל את עמדת ההגנה וקבע כי לאחר שהמדינה העמידה לדין את שני הנאשמים, בני הזוג, בגין אותו אירוע ובאותן נסיבות ממש, היא צריכה הייתה לחזור בה גם מהאישום נגד הנאשם, וזאת מטעמים של מראית פני הצדק והגינות משפטית, ואף מטעמים של הבנה לנסיבותיהם האישיות של בני הזוג. לאור זאת, בית המשפט קיבל את טענת ההגנה מן הצדק והורה על ביטול כתב האישום נגד הנאשם (ת"פ (שלום ירושלים) 57702-12-16 **מדינת ישראל נ' גרוס ואח'** (החלטה מיום 5.5.2020; ייצוג על ידי עו"ד חנן רובינשטיין)).

- <u>השתק שיפוטי</u>: כנגד מספר נאשמים הוגש כתב אישום אחד. המדינה הגיעה להסדר טיעון עם אחד הנאשמים, במסגרתו הסכימה לתקן חלק מהעובדות המפורטות בכתב האישום נגדו, אך סירבה לתקן את אותן עובדות ביחס לנאשם אחר (שלא הודה בכתב האישום ומנהל הליך הוכחות). הסניגוריה טענה כי מדובר ב"דיבור בשני קולות", ויש להכניס את התיקונים העובדתיים גם ביחס לנאשם האחר. בית המשפט קיבל את הטענה, וקבע כי העלאת טענה עובדתית במסגרת כתב אישום נגד נאשם אחד מונעת מהמדינה לטעון טענה עובדתית סותרת נגד נאשם אחר באותו הליך. בנסיבות אלה, נקבע כי קמה הגנה של "השתק שיפוטי" שנועד להגן על טוהר ההליך המשפטי ועל אמון הציבור במערכת המשפט. לאור זאת, בית המשפט הורה על תיקון האישום כנגד הנאשם האחר (ת"פ (מחוזי ירושלים) 28759-05-15 **מדינת ישראל נ' מלכה ואח'** (החלטה מיום 24.3.2019; ייצוג על ידי עוה"ד עמית בר ואלי פרי)).

<u>טענות הקשורות בהנחיות התביעה</u>

הסניגוריה הציבורית פועלת בשנים האחרונות לחשיפת הנחיות גופי התביעה והחקירה, הן במישור המוסדי, והן בתיקים פרטניים באמצעות הגשת בקשות לחשיפת הנחיות רלוונטיות לכתבי האישום.[1] לחשיפת הנחיות המשטרה והתביעה חשיבות רבה, שכן בכוחה ליצור אחידות ולמנוע הפליה ואכיפה בררנית, לאפשר לציבור להכיר את התזה הנורמטיבית של המדינה ולדעת כיצד היא נוהגת, לאפשר ביקורת ציבורית ראויה ועוד. להנחיות התביעה יכולה להיות משמעות רבה גם בניהול ההגנה, לצורך בחינת השאלה האם הרשות נהגה על פי הנחיותיה שלה.

להלן יוצגו מקרים בולטים מהשנה החולפת, בהם התקבלו טענות על בסיס סטייה מהנחיות:

- <u>הגשת כתב אישום ללא אישור פרקליט מחוז</u>: הנאשם, קטין, הועמד לדין בשנת 2014 בגין עבירת היזק לרכוש בזדון והחזקת סכין. ההליכים נגדו הותלו בשנת 2017, והוחלט על חידושם לאחר שחלפה למעלה משנה. בית המשפט קבע כי בהתאם להנחיית פרקליט המדינה 4.3.011, במצב שבו חלפה שנה ממועד התלויית ההליכים יש להידרש לאישור היועץ המשפטי לממשלה או למצער לאישור פרקליט מחוז. משפעלה המדינה תוך הפרת חובה זו, הורה בית המשפט על ביטול כתב האישום (ת"פ (שלום לנוער באר שבע) 13281-08-14 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 17.4.2019, ייצוג על ידי עו"ד אריאתה מסלם)).

- <u>הוספת סעיף אישום בניגוד להנחיית פרקליט המדינה</u>: הנאשמים הועמדו לדין בגין ביצוע עבירות של הסגת גבול, היזק לרכוש במזיד, גניבת תוצרת חקלאית וקשירת קשר לביצוע עבירה, לאחר שחדרו יחדיו למטע אננס וגנבו ממנו 60 יחידות אננס תוך גרימת נזק למקום. ההגנה טענה כי נפל פגם בכתב האישום ביחס לעבירת קשירת הקשר, שכן זו הוספה לכתב האישום בניגוד להנחיית פרקליט המדינה הקובעת שככלל במקום שבו מואשם אדם בעבירה המושלמת אין מקום לכפל אישום וייחוס קשירת קשר. כן נטען כי הפגם חמור במיוחד ביחס לאחד הנאשמים שלא נחקר כלל לגבי אותה עבירה. המדינה הסכימה לתקן את כתב האישום כך שתימחק עבירת קשירת הקשר, אולם התנתה זאת בכך שהשניים יודו בשאר כתב האישום. ההגנה התנגדה וסברה כי יש להורות על מחיקת העבירה ללא קשר להודיה בכתב האישום. בית המשפט קיבל את עמדת ההגנה והורה על מחיקת עבירת קשירת הקשר, בקובעו כי ייחוס העבירה לשניים הוא למעשה "ניפוח מלאכותי של כתב האישום" (ת"פ (שלום חדרה) 54603-01-19 **מדינת ישראל נ' גינת ואח'** (החלטה מיום 28.10.2019, ייצוג על ידי עוה"ד ארבל עמי-גא ואסיל מקאלדה)).

---

[1] דוגמה טובה היא הוראת בית המשפט למסור להגנה את ההנחיות ונהלי העבודה של מז"פ הנוגעים לחיפוש והשוואה של טביעות נעל במסגרת ת"פ (שלום ירושלים) 36741-01-19 **מדינת ישראל נ' נגדי** (החלטה מיום 5.5.2019; ייצוג על ידי עוה"ד נוח אולשה ועבד דראושה) – להרחבה ראו פרק 1.1.3, קידום ההתמודדות עם ראיות פורנזיות ושימוש במומחים.

- <u>השלמת חקירה לאחר הגשת כתב אישום בניגוד להנחיות</u>: הנאשם, שהועמד לדין ביחד עם שישה נאשמים נוספים במגוון עבירות שעניינן טוהר המידות, עתר לבית המשפט בבקשה לבטל את החלטת המדינה לזמן לחקירה משטרתית שני נאשמים שהגיעו עימה להסדר טיעון והוספו כעת לרשימת עדי התביעה נגדו. בית המשפט קיבל את עמדת ההגנה במלואה וקבע כי לא התעורר כל צורך משפטי-דיוני לחקירה חוזרת של הנאשמים, כל שכן בהינתן העובדה שנגד אחד מהם בוטל כתב האישום לחלוטין. בית המשפט פסק כי אכן הנחיית פרקליט המדינה מאפשרת השלמת חקירה לאחר הגשת כתב אישום, אולם רק במקרים חריגים, שהנוכחי אינו נמנה עימם. הנוהג, כך נפסק, בו נוהגת הפרקליטות הוא שאין מזמנים נאשם שהודה או שאישומו בוטל לחקירה משלימה טרם עדותו בבית משפט נגד יתר המעורבים: "נוהג נרחב זה של התביעה גורר אחריו נפקות משפטית באשר לפרשנות סמכותה המינהלית, הקבועה בסעיף 61 לחוק סדר הדין הפלילי להורות למשטרה לבצע השלמת חקירה". בית המשפט קבע כי המדינה לא הרימה את הנטל הרובץ לפתחה להצדקת הסטייה מהנוהג ומהמדיניות הרגילה בה היא נוקטת. בית המשפט קבע כי בהיעדר כל התפתחות ראייתית, לא מתגבש האינטרס הציבורי הנדרש להתגבר על הכלל לפיו חקירה מסתיימת עם הגשת כתב אישום, בין היתר כדי לאפשר להגנה להכין הגנתה כדבעי, כשמלוא החומר בפניה (ת"פ (מחוזי ירושלים) 28759-05-15 **מדינת ישראל נ' מלכה ואח'** (החלטה מיום 12.9.2019, ייצוג על ידי עוה"ד עמית בר ואלי פרי)).

<u>הגנה מן הצדק וטענות מינהליות נוספות</u>

לצד הטענות המנויות לעיל, במסגרת ההליך הפלילי ניתן להעלות מגוון טענות נוספות השאובות מעולם המשפט המינהלי-חוקתי, ובהן טענות כנגד שיהוי בהגשת כתב האישום, התנהלות בלתי סבירה של הרשויות ועוד. טענות אלו מועלות לעיתים באפיק הדיוני של "הגנה מן הצדק" ולעיתים באפיקים אחרים.

להלן יוצגו חלק מהמקרים בהם טיעונים מסוג זה התקבלו במהלך השנה החולפת:

- <u>הגנה מן הצדק לנאשם חסר מעמד</u>: הנאשם הועמד לדין בגין שהייה בלתי חוקית בישראל. מדובר באדם חסר מעמד בישראל שנולד בדובאי, בעל משפחה בירדן ומתגורר כיום בסמוך לכפר קאסם. הנאשם החזיק בעבר באזרחות ירדנית אולם כיום הוא נעדר כל מעמד בירדן, בישראל וברשות הפלסטינית. במצב הייחודי שנוצר, מדובר היה ב"אדם ללא ארץ" כהגדרת בית המשפט. בית המשפט קיבל את טענת ההגנה שעומדת לנאשם הגנה מן הצדק, שכן האכיפה במקרה זה מנוגדת לעקרונות הצדק ולאינטרס הציבורי, ולא רק ש"אינה צודקת, אלא שהיא אף אבסורדית". נקבע כי המדינה אינה יכולה לאפשר לאדם לשהות בתוך גבולותיה ללא מעמד ובמקביל להימנע מהסדרת מעמדו, להותיר אותו במציאות חיים בלתי אפשרית ולהעמידו לדין. על כן, בית המשפט הורה על ביטול האישום (ת"פ (שלום ירושלים) 20673-06-18 **מדינת ישראל נ' עטוי** (החלטה מיום 6.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד מחמוד רבאח)).

- <u>חזרה מאישום בשל שיהוי ניכר</u>: הנאשם נחשד בארבע אירועי התפרצות וגניבה שבוצעו בסמיכות זמנים זה לזה, והוא נחקר בגינם במסגרת אותה החקירה. במועד סמוך לחקירתו, המדינה הגישה כתבי אישום בגין שלושה מתוך ארבעת האירועים, ולאחר קבלת חוות דעת פסיכיאטרית ההליכים בהם הופסקו מחמת אי כשירות דיונית. אלא שבחלוף שנה ומסיבה שאינה ברורה, הוגש כתב אישום בגין האירוע הרביעי בגינו נחקר בשעתו. ההגנה טענה כי מדובר בשיהוי היורד לשורשו של עניין וכי החלטת התביעה להעמידו לדין במצב זה היא בלתי סבירה. לאור זאת, התבקש ביטול כתב האישום מכוח עקרון שיוריות ההליך הפלילי, הביקורת המינהלית בפלילים והגנה מן הצדק. לאחר שנערך דיון במעמד הצדדים, המדינה השתכנעה

בטענות ההגנה והסכימה לביטול כתב האישום (ת"פ (שלום קריית גת) 1676-04-16 **מדינת ישראל נ' זוהר** (החלטה מיום 10.3.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד יורם סגי-זקס)).

- <u>סירוב בלתי סביר של התביעה לאסוף את מכלול תיקי הנאשם</u>: הנאשם הועמד לדין פלילי בבית משפט השלום ברמלה ובמקביל עמדו כנגדו תיקים הממתינים לבירור דין בבאר שבע בירושלים. הנאשם ביקש לעיין בכל תיקיו, על מנת לשקול צירופם להליך הנוכחי בבית משפט השלום ברמלה, אולם התביעה התנגדה לכך בטענה כי מדיניות חטיבת התביעות בכל הארץ היא שאין לשנע תיקים בין מחוזות שונים בהם הנאשם טרם הודה. בית המשפט קיבל את עמדת ההגנה וקבע כי הנאשם מבקש באופן רציני לצרף את התיקים ולחסוך זמן ציבורי ניכר. בנסיבות אלה, נקבע שאין זה סביר לאלצו לכתת רגליו בין כל משרדי התביעות, ולכן בית המשפט הורה למדינה לאסוף את כלל תיקיו למשרדיה לצורך עיון בהם, וככל שההוראה לא תמולא, הדבר יישקל לקולא במסגרת גזר הדין שיינתן (ת"פ (שלום רמלה) 5736-08-18, 64243-12-18 **מדינת ישראל נ' טללה** (החלטה מיום 20.11.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד איתי בר-עוז)).

- <u>תיקון כתב אישום לאחר הידברות בין הצדדים:</u> הנאשם הועמד לדין בעבירה של גניבה ממעביד. בתיק זה נוהל משא ומתן בין הצדדים במסגרת "יום מוקד", במהלכו ההגנה פרסה בהרחבה את טענותיה, את הקשיים הראייתיים הקיימים בתיק לשיטתה, וביקשה כי המדינה תחזור בה מן האישומים. התביעה סירבה לבטל את כתב האישום אך השיבה כי היא מוכנה להתחשב בטיעוני ההגנה לעניין הענישה, ולהסתפק בעונש של עבודות שירות במקום עתירה למאסר ממשי בהתאם למדיניות הנהוגה בעבירה זו. ההגנה הבהירה כי הדבר אינו אפשרי, שכן המדינה לא ציינה בכתב האישום כי קיימת אפשרות שתעתור למאסר בפועל. בעקבות זאת, התביעה פנתה לבית המשפט והודיעה על תיקון כתב האישום בדרך של הוספת עמדה למאסר. ההגנה הביעה התנגדות נחרצת לתיקון המבוקש בכתב האישום ובין השאר נטען כי קבלת הבקשה, חרף העובדה שטרם התקיימה הקראה, תביא לפגיעה ממשית במוסד ימי המוקד, שכן היא עלולה להוביל להפסקת ההידברות בין ההגנה לתביעה בחשש לשימוש לרעה בהליך המשא ומתן לצורך לשיפור עמדות התביעה. עוד נטען, כי הגשת כתב האישום ללא עתירה למאסר יצרה אצל הנאשם אינטרס הסתמכות, וכי התיקון המבוקש אף הוביל למשבר אמון בין הנאשם לסניגור, לאחר שבפגישה במשרד בטרם הדיון הוסבר לו היטב על ידי ההגנה כי אינו מצוי בסיכון למאסר בפועל מכל סוג שהוא. לאחר שהוגשו טיעוניה הכתובים של ההגנה, התביעה חזרה בה מהבקשה לתיקון כתב האישום (ת"פ (שלום תל אביב) 38301-06-17 **מדינת ישראל נ' מנשרוב** (החלטה מיום 19.11.2019 ; ייצוג על ידי עוה"ד אלעד רט ועינת ברנע)).

<u>הסדרים מותנים</u>

ביום 2.5.2013 נכנס לתוקפו תיקון 66 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, אשר הוסיף לחוק את סימן א'1 שכותרתו "סגירת תיק בהסדר". מטרתו העיקרית של התיקון היא העמדת חלופה מידתית והולמת לאירועים פליליים לא חמורים, תוך הגשמת עקרון השיוריות בפלילים. על פי עקרון זה, המשפט הפלילי נועד להיות מוצא חברתי אחרון משום שהוא כרוך בפגיעה משמעותית ביותר בזכויות חוקתיות של חשודים ונאשמים וביצירת מעגלים של כאב עבורם, עבור משפחותיהם ועבור קהילות המוצא שלהם.

במשך שנים התביעה המשטרתית נמנעה מיישום התיקון, או שיישמה אותו באופן מאוד חלקי, ועל כך התריעה הסניגוריה הציבורית ואף פנתה בעניין ליועץ המשפטי לממשלה. ביום 3.1.2019 פורסם עדכון להנחיית היועץ המשפטי לממשלה העוסקת בהסדרים מותנים. על פי ההנחיה החדשה, הסמכות לערוך הסדרים מותנים הורחבה על כלל עבירות העוון בסמכות התביעה המשטרתית שבוצעו לאחר ה-1.1.2019, למעט עבירות מסוימות שהוחרגו ממנה. הסניגוריה הציבורית מברכת כמובן על ההנחיה החדשה, המשפרת מאוד את המצב

שקדם לה, אך סבורה כי גם בה נפלו מספר פגמים המונעים יישום מלא של הכלי החשוב של הסדרים מותנים, בהתאם לכוונת המחוקק.

על כן, הסניגוריה הציבורית פנתה ביום 25.2.2019 אל היועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לשנות ולבטל חלקים מהנחיית היועץ בנושא הסדרים מותנים, בטענה כי חלקים אלו מנוגדים לחוק ולרוחו, ואף פוגעים בזכויות חוקתיות של חשודים ונאשמים. בפרט, היועץ המשפטי לממשלה התבקש להחיל את החוק על כלל התיקים התלויים ועומדים בבית המשפט ותיקים שטרם הוגשו, ללא תלות במועד ביצוע העבירה (כלומר, גם ביחס לעבירות עוון שבסמכות התביעה המשטרתית אשר בוצעו לפני ה-1.1.2019).

בהמשך לפנייה זו, ולאחר שהיועץ המשפטי לממשלה סירב לבטל את מגבלת מועד ביצוע העבירה, ביום 22.7.2020 הגישה הסניגוריה הציבורית עתירה לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ (בג"ץ 5099/20), כנגד מגבלת המועד שבהנחיית היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת העתירה מבהירה הסניגוריה הציבורית כי הנחיית היועץ המשפטי פוגעת בכבוד האדם של החשודים שביצעו עבירות לאחר כניסת החוק לתוקף אך לפני מועדי התחולה המאוחרים שנקבעו בהנחיה; כי ההנחיה פוגעת בזכותם של נאשמים לתיוג מידתי בגין מעשיהם; וכי פער הזמנים הארוך והבלתי מוסבר בין מועד כניסת החוק לתוקף לבין מועדי התחולה שבהנחיה – הופכים אותה לבלתי סבירה.

בנוסף, נטען כי הנחיית היועץ המשפטי גורמת להפליה שרירותית בין חשודים שונים, בשני מישורים נפרדים. המישור הראשון הוא בין חשוד שוטר לחשוד אזרח. כיון שהחשוד השוטר מטופל על ידי המחלקה לחקירות שוטרים המסונפת לפרקליטות, מועדי התחולה המאוחרים שבהנחיה לא חלים עליו. המישור השני הוא בין שני אזרחים. האחד ביצע עבירת עוון חמורה יותר המטופלת בלעדית על ידי הפרקליטות. השני ביצע באותו יום עבירת עוון קלה יותר המטופלת על ידי התביעה המשטרתית. בעוד הראשון ייהנה מהסדר מותנה, באופן אבסורדי השני לא יזכה לכך.

כמו כן, נטען כי ההנחיה פוגעת ביעילות המערכת המשפטית שכן אלפי תיקים שיכולים היו להסתיים בהליך מינהלי מחוץ לכתלי בית המשפט מובאים בפני השופטים. תיקים אלו גורמים לעומס רב על המערכת, ולבזבוז זמן שיפוטי יקר. בזבוז משאבי זמן וכסף נכפה בשל ההנחיה גם על הסניגוריה הציבורית שצריכה למנות סניגורים לאותם נאשמים ולשלם את שכרם של אותם סניגורים. על פניו, נראה שבזבוז זמן ומשאבים נגרם גם לתביעה המשטרתית עצמה, שנאלצת להגיש כתבי אישום, ולנהל אותם בבית המשפט, לעתים בהליך משפטי מלא, במקום לסיים אותם בהליך מינהלי קצר.

בזירה המשפטית, נמשכת הטמעת שינוי החקיקה בקרב סניגורים ציבוריים, הן בהגברת המודעות לאפשרות להסיט תיקים פליליים להסדרים מותנים בשלב השימוע,[2] והן לאחר הגשת כתבי אישום.[3] בנוסף, בתיקים המתאימים הועלו טענות משפטיות התוקפות את שיקול דעת התביעה באי-עריכת הסדר מותנה. בשני מקרים בהם בוטלו כתבי אישום בבתי משפט השלום בעקבות קביעה כי אי-עריכת ההסדר לא הייתה סבירה, הסכימה

---

[2] פל"א 157178/17 (צפון), הסדר מיום 28.6.2019, ייצוג על ידי עו"ד קייס סלאימה; פל"א 3959/17 (מח"ש), הסדר מיום 6.2.2020 , ייצוג על ידי עו"ד דניאל וייס.

[3] ת"פ (שלום נצרת) 43302-08-17 **מדינת ישראל נ' פליישר** (החלטה מיום 24.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד דורית גולן); ת"פ (שלום נצרת) 46978-06-18 **מדינת ישראל נ' קריספיל** (החלטה מיום 1.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד קרן ממן); ת"פ (שלום טבריה) 37514-08-18 **מדינת ישראל נ' יהודה** (החלטה מיום 14.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד יובל זולטי); ת"פ (שלום נצרת) 36588-05-19 **מדינת ישראל נ' חטיב** (החלטה מיום 19.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד יחיא דהאמשה); ת"פ (שלום חדרה) 26044-02-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 9.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד גליה גולדברג); ת"פ (שלום קריות) 45632-01-19, **מדינת ישראל נ' אטיאס** (החלטה מיום 5.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד גליה גולדברג); ת"פ (שלום חיפה) 3007-06-18 **מדינת ישראל נ' ממן** (החלטה מיום 24.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד משה טברו).

המדינה במסגרת הליכי הערעור כי ההליכים יסתיימו ללא הרשעה (ע"פ 2361-12-18 (מחוזי תל אביב) **מדינת ישראל נ' בתיה עינת** (החלטה מיום 25.9.2019; ייצוג על ידי עוה"ד סנדי ליפשיץ ועו"ד ד"ר אלקנה לייסט); ע"פ 12335-09-19 (מחוזי חיפה) **מדינת ישראל נ' צלאח** (החלטה מיום 2.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד ויסאם עראף)). בהמשך לכך, יושם מתווה זה גם בערכאות הדיוניות. כך למשל, בעבירת גניבה שלא נערך בעניינה הסדר מותנה רק בשל תאריך ביצוע העבירה, בית המשפט קיבל עמדת הסניגוריה הציבורית וביטל את ההרשעה, ללא הוכחת נזק קונקרטי ומבלי שניתן תסקיר מטעם שירות המבחן (ת"פ (שלום תל אביב) 29305-02-18 **מדינת ישראל נ' אורלוב** (החלטה מיום 4.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד סלביק מץ)).

בתוך כך, הסניגוריה ממשיכה לפרסם באתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית טבלה המרכזת את כלל ההסדרים המותנים שנערכו בכל רשויות התביעה מאז כניסת החוק לתוקף.[4] הטבלה מאפשרת קבלת תמונה מלאה של ההסדרים הנחתמים וכן איתור נתונים באופן מיידי ופשוט לפי חתכים שונים, דוגמת סוג העבירה או המחוז, ובכך מקדמת את השקיפות הציבורית ומאפשרת לכלל הציבור, ביניהם סניגורים, תובעים ובתי משפט, ומסייעת לשמור על אחידות במדיניות יישום החוק.

כמו כן, בהתאם לסיכום בין הסניגוריה הציבורית לבין היחידה להסדרים מותנים, היחידה להסדרים מותנים ממשיכה להפנות אל הסניגוריה הציבורית חשודים שבעניינם מתעורר חשד לליקוי שכלי או נפשי, המשפיע על היכולת להבין את מהות ההסדר. במקרים אלה, הסניגוריה מסייעת לחשודים לפנות לבית המשפט בבקשה למינוי סניגור ציבורי, ובכך מסייעת להבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות.

1.1.3 קידום ההתמודדות עם ראיות פורנזיות ושימוש במומחים

הסניגוריה הציבורית ממשיכה לפעול להתמקצעות והעמקת ידע בתחומים שונים במטרה להעלות את איכות הייצוג הניתן ללקוחותיה. זאת הן באמצעות מומחים חיצוניים והן באמצעות עורכי דין מהצוות הפנימי המשמשים כרפרנטים לתחומי ידע פורנזיים ואחרים.

בתחום הפורנזי שנת 2019 עמדה בסימן יישום הידע שנצבר בסניגוריה הציבורית בתיקים שבייצוגה. יישום זה הניב הישגים, שחלקם יוצגו להלן. הושם דגש על למידה והבנה מעמיקה של תחומי הידע הרלוונטיים על ידי הסניגורים המייצגים והעלאת איכות החקירות הנגדיות של מומחי התביעה. זאת, גם במקרים בהם לא עמד לרשות ההגנה מומחה מטעמה. למרבה הצער, איתור מומחים בתחום הפורנזי נותר אתגר ממשי.

השנה הועשר ועודכן מאגר הידע הפורנזי של הסניגוריה הציבורית. מקור מרכזי לידע עדכני בתחום הפורנזי הוא ה-National Forensic College של בית הספר למשפטים Cardozo בו משתתפים נציגי הפורום הפורנזי, וכן קבוצת הבוגרים של התכנית המשמשת לשיתוף ידע בזמן אמת. לצד העשרת המאגר, הידע הונחל לסניגורים החיצוניים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית בהשתלמויות שנערכו בכל אחד מהמחוזות. הסניגורים עודדו לאמץ גישה ספקנית כלפי חוות הדעת של המאשימה ובמקרים המתאימים לערער על מסקנות מומחי התביעה.

השנה החלה הוועדה הציבורית לצמצום הרשעות שווא ותיקונן לדון בחשש מטעויות אפשריות העלולות להיגרם בשל הסתמכות על ראיות מדעיות שגויות. הפורום הפורנזי סייע בהיערכות המקצועית של הסניגוריה הציבורית לקראת דיוני הוועדה, הכין סקירות השוואתיות מקיפות והתארח בדיוני הוועדה. פעילות זו צפויה להימשך גם בשנה הבאה.

---

[4] https://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/News/Pages/plealist_1215.aspx

הסניגוריה הציבורית המשיכה בפעילותה להגברת השקיפות בתחום הפורנזי, תוך דרישה לעיין בנהלי העבודה של המעבדות הפורנזיות, הן בפן המוסדי והן במסגרת הייצוג בתיקים. בת"פ (שלום ירושלים) 36741-01-19 **מדינת ישראל נ' נגדי** (החלטה מיום 5.12.2019 ; ייצוג על ידי עוה"ד עבד דראושה ונח אולשה), בית המשפט הורה על מסירת נוהל מז"פ לעניין השוואת נעליים לעיון הסניגוריה. אל מול התנגדות המאשימה למסירת הנוהל נקבע: "טענה לפיה אדם העומד למשפט פלילי, וגורלו המוטל על כף המאזניים תלוי בין היתר בשאלת מהימנות ראייה של טביעת נעל – גם אם אין זו הראייה היחידה – לא יוכל לקבל לידיו נוהל העוסק בדיוק ובאופן ממוקד בראייה זו – אינה עולה בקנה אחד עם חתירה לחשיפת האמת, למניעת עיוות דין ומתן זכות למשפט הוגן. קבלת נוהל זה אינה תלויה כלל בכך שהנאשם ירים נטל ראשוני להטלת ספק בממצאי המומחה".

<u>תחומים פורנזיים בהם חלה התפתחות משמעותית בייצוג שהעניקה הסניגוריה הציבורית בשנת 2019</u>

<u>שרידי ירי</u>

הקונספציה:

אם נמצאו על אדם שרידי ירי סימן שהוא ירה מנשק. כך מאמינים משפטנים רבים.

הספרות המדעית:

בהחלט יתכן שמי שנמצאו עליו שרידי ירי כלל לא היה מעורב בירי:

- שרידי ירי נותרים באוויר דקות ארוכות ויכולים להיצמד לאדם שהגיע לזירה לאחר הירי.
- שרידי ירי נעים באוויר ומתרחקים ממקור הירי. שרידים יכולים להיצמד לאדם שעמד במרחק מטרים רבים מהיורה.
- שרידי ירי עוברים בקלות במגע בין אנשים וחפצים. יתכנו זיהום והעברה משנית של שרידים. תיתכן אף שרשרת של העברות.
- חלקיקי מתכת ממקור תמים עלולים להיות מזוהים בטעות כשרידי ירי.
- על סמך הימצאות שרידי ירי לא ניתן לקבוע את המרחק מהיורה.

SWGGSR Guide for Primer Gunshot Residue Analysis by Scanning Electron Microscopy/Energy Dispersive X-Ray Spectrometry 11-29-11.

Blakey, Lauren S, George P. Sharples, Kal Chana and Jason W Birkett. "Fate and Behavior of Gunshot Residue-A Review." Journal of forensic sciences 63 1 (2018): 9-19.

השנה בייצוג הסניגוריה:

נאשם זוכה מעבירה של חבלה חמורה בנסיבות מחמירות לאחר שמומחה מז"פ אישר בחקירתו הנגדית בבית המשפט כי:

- יתכן שדבקו בנאשם חלקיקים ממקור תמים.
- לא ניתן לשלול זיהום במהלך המעצר. תיתכן העברה שניונית של שרידי ירי ואף ייתכן רצף העברות.
- לא ניתן לשלול אפשרות שהנאשם נוכח בזירה, אך לא ירה בנשק.
- לעיתים מתעורר ספק בזיהוי של התרכובת כשרידי ירי על רקע פרשנות של המתכות בתרכובת.
- אין לייחס משקל לממצאי בדיקת הפרופרינט המשמשת לבדיקת מגע של אדם עם מתכת ברזלית, שכן ההגנה הצביעה על כך שהוגשו שלא במסגרת חוות דעת.

על סמך מכלול הראיות בית המשפט קבע שהנאשם נכח במקום האירוע ונשא אקדח, אולם אין ראיות לכך שהוא ירה במתלונן, וממילא גם לא לכך שפגע בו. לאחר שטען נחרצות כי לא ירה בנשק לכל אורך החקירה והמשפט, הנאשם זוכה מעבירה של חבלה חמורה בנסיבות מחמירות והורשע בנשיאת נשק. ת"פ (מחוזי ירושלים) 16520-01-18 **מדינת ישראל נ' אבו ניג'מה** (החלטה מיום 8.8.2019; ייצוג על ידי עוה"ד לאה צמל ויניב מנור).

האשמות שווא בטלטול תינוקות

הקונספציה:

ניתן לקבוע שתינוק טולטל אם הופיעו אצלו שלושה תסמינים: דימום תוך גולגלתי, דימום בקרקעית העיניים ובצקת מוחית. תסמינים אלה מכונים לעיתים "הטריאדה".

הספרות המדעית:

- יתכן הסבר חלופי להופעת שלושת התסמינים והם לא בהכרח מעידים על טלטול. מעולם לא היה ביסוס מדעי מספיק לתיאוריית הטריאדה.
- נמצא שהנחות מקובלות לגבי מועד גרימת החבלה אינן מבוססות דיין.

SBU Assessment Traumatic Shaking: The role of the triad in medical investigations of suspected traumatic shaking Report 255E/2016.

The Next Innocence Project: Shaken Baby syndrome and the criminal courts – Deborah Tuerkheimer (2009).

השנה בייצוג הסניגוריה:

לנאשמת, מטפלת בפעוטון, יוחסה תקיפת קטין על ידי אחראי תוך גרימת חבלה חמורה והפרת חובה של אחראי. רדיולוגית שהעידה מטעם התביעה אישרה בחקירתה הנגדית קיומם של דימומים ישנים בהיקף המוח, דבר שלא התיישב עם חוות הדעת והעדות של הרופאה מהמכון לרפואה משפטית. נסיונותיה של הרופאה מהמכון ליישב בין הדברים בחוות דעת משלימה לא הועילו. במסגרת הליך גישור הוסכם לתקן את כתב האישום ולא לייחס לנאשמת גרימת חבלה כלשהי (הנאשמת הורשעה בתקיפה סתם בה הודתה מלכתחילה). במסגרת ההליך, ההגנה הסתייעה במומחים מתחום ניורוכירורגיית ילדים וכן ניורורדיולוגייה. ת"פ (מחוזי מרכז) 42757-04-17 **מדינת ישראל נ' רז** (החלטה מיום 5.3.2020; ייצוג על ידי עוה"ד עירית שלזינגר ונועה זעירא).

DNA – זיהום והעברה

הקונספציה:

אם נמצא DNA של אדם במקום מסוים סימן שהאדם היה במקום. זו הדעה הרווחת בקרב משפטנים.

הספרות המדעית:

- DNA עובר בקלות ממקום למקום, הוא נפוץ והוא עמיד.
- קיים סיכון גבוה להעברה משנית (ושלישונית) של ה-DNA באמצעות גורם אחר:
  אם יש מגע בין א' ל-ב', ולאחר מכן יש מגע בין ב' ל-ג' – בהחלט ייתכן שנמצא DNA של א' על ג', אף שהשניים מעולם לא באו במגע.
- קיים סיכון גבוה לזיהום דגימת DNA אם לא מקפידים על כללי הנטילה והטיפול בה.

Forensic Science Regulator Guidance The Control and Avoidance of Contamination In Crime Scene Examination involving DNA Evidence Recovery FSR-G-206 Issue 1 (2016).

Farmen RK, Jaghø R, Cortez P, Frøyland ES: Assessment of individual shedder status and implication for secondary DNA transfer. Forensic Sci Int Genet Suppl Ser 2008, 1:415-417.

השנה בייצוג הסניגוריה:

נאשם אשר טען לחפותו לכל אורך החקירה והמשפט, זוכה מעבירה של מעשה מגונה בקטין. בית המשפט פסק כי ייתכן שהייתה העברה של DNA לאחר שלא מצא אינדיקציה לכך שהשוטר שטיפל במוצגים החליף כפפות בין המגע עם תחתוני הנאשם לבין המגע עם תחתוני המתלונן (זאת בנוסף להנמקה המרכזית שעניינה שרשרת המוצגים). ת"פ (מחוזי לנוער חיפה) 26567-08-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 11.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד נאג'י עאמר).

בדומה לכך, בתיק שוד ההגנה הצביעה על אפשרות לזיהומה של ראיית ה-DNA נוכח טיפול לא נכון במוצג. בעקבות החקירות הנגדיות בתיק, תוקן כתב האישום לעבירת תקיפה לשם גניבה והצדדים הגיעו להסדר טיעון עונשי מקל. ת"פ (מחוזי חיפה) 54095-08-18 **מדינת ישראל נ' קרושנוב** (החלטה מיום 22.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד אולג פרגין).

בתיק נוסף, חוות דעת בתחום ה-DNA שהגישה המאשימה לבית המשפט השנה התבררה כשגויה. לאחר שההגנה הגישה חוות דעת מטעמה, המאשימה הודתה בכך וחזרה בה מאחת העבירות בכתב האישום – ת"פ (שלום אשקלון) 26858-03-17 **רשות שמורות הטבע – תביעות נ' אלרפאיעה ואח'** (החלטה מיום 2.12.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אלכסי גלפגט; יצחק פרץ; יונס אלקרנאווי; הדס לוי ויוסי דגה).

<u>הסתייעות במומחים תרמה תרומה של ממש להגנת הנאשמים בשורה ארוכה של תיקים נוספים</u>:

ת"פ (שלום לנוער ירושלים) 10466-09-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 9.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד אביאל קריא) כתב האישום ייחס לנאשם עבירת תקיפה, והתבסס על זיהוי הנאשם על ידי המתלונן וחבריו. הנאשם טען כי מדובר בזיהוי שגוי. ההגנה נעזרה במומחה לשחזור מידע דיגיטאלי לצורך איתור סרטונים המתעדים את אירוע התקיפה ממכשיר טלפון נייד תקול – סרטונים אשר העידו על כך שהמתלונן וחבריו היו

שיכורים באופן שיכול היה לפגוע במהימנות הזיהוי; בנוסף, ההגנה נעזרה במומחית לתחום הזיהוי לצורך ביסוס טיעון לפיו בנסיבות המקרה קיים קושי בהסתמכות על זיהוי המתלונן וחבריו את הנאשם. לאור האמור, המאשימה חזרה בה מכתב האישום.

ת"פ (שלום ירושלים) 38213-03-18 **מדינת ישראל נ' אבו נג'מה** (החלטה מיום 26.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד דוד ברהום) הנאשם הואשם בעבירות אלימות כנגד אשתו, ובין היתר הואשם כי שרט את אשתו באמצעות סכין. חומר החקירה כלל תמונה של המתלוננת כאשר על זרועה סימני שריטות מדממות. הנאשם טען כי אשתו גרמה את השריטות לעצמה. ההגנה פנתה אל מומחה לרפואה משפטית, אשר קבע כי הממצאים על זרועה של המתלוננת מתיישבים עם פצעי שפשוף עצמי ואינם מתיישבים עם פצעי חתך מלהב סכין. בתיק זה בית המשפט הורה על זיכויו של הנאשם מכלל העבירות שיוחסו לו, כאשר זיכויו של הנאשם מעבירת תקיפה הגורמת חבלה של ממש (אשר יוחסה לנאשם לאור הטענה ששרט את אשתו באמצעות סכין) נשען בין היתר על חוות הדעת מטעם ההגנה, אשר אומצה במלואה על ידי בית המשפט.

במח"ש 3959/17, עו"ד דניאל וייס **ממחוז צפון** ייצג חשוד במסגרת שימוע לפני הגשת כתב אישום בעבירת חבלה חמורה – בגין אירוע בו שוטר אשר תצפת על נהג אופנוע שאין לו רישיון נהיגה, נחשד בכך שחסם את דרכו של רוכב האופנוע באמצעות רכבו וגרם לו לחבלות חמורות. ההגנה פנתה אל בוחן תנועה, אשר איתר בעיות משמעותיות בעבודת בוחן התנועה מטעם המדינה. לאור זאת, הפרקליטות החליטו שלא להגיש כתב אישום כנגד החשוד, והסכימו לסיים את התיק בהסדר מותנה (הסדר מותנה מיום 6.2.2020).

ת"פ (שלום נתניה) 19256-11-16 **מדינת ישראל נ' בן עטר** (החלטה מיום 20.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד ענת יערי) כתב האישום ייחס לנאשם עבירת החזקת סם שלא לצריכה עצמית, בגין החזקת 62 שקיות של קנבינואיד סינטטי ("נייס גאי"). ההגנה פנתה למומחה מטעמה – אשר הבהיר כי מבין 62 השקיות – רק שקית אחת נדגמה כראוי באמצעות ביצוע שתי בדיקות כימיות שונות, בעוד שביתר השקיות שנדגמו בוצעה רק בדיקה כימית אחת. לאחר ניהול הוכחות בתיק, במסגרתן העידו מומחים מטעם התביעה וההגנה, הגיעו הצדדים להסכמה עונשית מקלה לפיה עונש מאסר מותנה שהיה תלוי ועומד כנגד הנאשם יוארך.

ת"פ (שלום כפר סבא) 6479-09-18 **מדינת ישראל נ' אבו חסנין** (החלטה מיום 12.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד ענת קירשנברג) נגד הנאשם הוגש כתב אישום בגין תקיפה חבלנית בבת זוג ושיבוש הליכי משפט, כאשר אחת הראיות בתיק הייתה הקלטה של שיחה בין הנאשם למתלוננת – במסגרתה נטען כי המתלוננת אמרה לנאשם שהוא תקף אותה. ההגנה פנתה אל מומחה לתחום האודיו, אשר בחן את ההקלטה ומצא כי לא ניתן לשמוע בה את המלל האמור וכן הבהיר כי צריך היה לבצע פעולת סינון של רעשי רקע. בעקבות זאת, הגיעו הצדדים להסדר טיעון במסגרתו תוקן כתב האישום לעבירה קלה יותר של תקיפת בת זוג (להבדיל מתקיפה חבלנית) ונמחקה ממנו עבירת שיבוש הליכי משפט.

ת"פ (שלום אילת) 1579-04-19 **מדינת ישראל נ' לוי** (החלטה מיום 9.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד אייל לביא) נגד הנאשם הוגש כתב אישום, במסגרתו נטען כי הנאשם תקף את המתלונן באגרופים ובאמצעות סכין שנשא על גופו. הנאשם טען כי הוא זה אשר הותקף על ידי המתלונן ואף טען כי המתלונן הוא שהשתמש בסכין, ובעניין זה הפנה לפציעה בגבה שנגרמה לו מסכין. טענות הנאשם נתמכו בחוות דעת של מומחה לרפואה משפטית. בית המשפט קיבל את טענת ההגנה וקבע כי קיים ספק סביר באשר לאשמתו של הנאשם ועל כן הורה על זיכוי הנאשם, וזאת בעיקר על סמך חוות הדעת שהוגשה על ידי ההגנה.

ת"פ (מחוזי באר שבע) 39401-02-18 **מדינת ישראל נ' קרן** (החלטה מיום 28.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד בני זיתונה) נגד הנאשם הוגש כתב אישום אשר ייחס לו עבירות של חבלה בכוונה מחמירה, הפקרה, נהיגה בחוסר זהירות ונהיגה ללא רישיון. כתב האישום התבסס בין היתר על סרטון שבו רואים כי לאחר ויכוח בין הנאשם

למתלונן, הנאשם רכב על טרקטורון והחל בנסיעה פרועה לעברו של המתלונן, פגע בו ונמלט מהמקום. במהלך ניהול התיק, הוגשה מטעם ההגנה חוות דעת לפיה בטרקטורון הייתה תקלה במצערת אשר גרמה להאצה בלתי נשלטת ולנאשם לא הייתה שליטה על הטרקטורון אשר דהר לכיוון המתלונן. לאחר שנשמעו ההוכחות בתיק ולאור הערות בית המשפט הצדדים הגיעו להסדר לפיו עבירת החבלה בכוונה מחמירה נמחקה, וכן הוסכם על עונש מקל.

גמ"ר (שלום תל אביב) 3098-05-16 **מדינת ישראל נ' יעקבי** (החלטה מיום 29.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד מיכל קפלן) כתב האישום ייחס לנאשם עבירת גרם מוות ברשלנות, ונטען בו כי במהלך נסיעה בכביש מהיר הנאשם סטה אל שול הכביש באופן פתאומי ופגע ברוכב אופנוע אשר נסע בשוליים. ההגנה פנתה אל בוחן תנועה מטעמה, אשר הבהיר כי הנאשם לא היה אחראי לקרות התאונה. בהתבסס על חוות הדעת, בית המשפט הורה על זיכויו של הנאשם.

ת"פ (מחוזי תל אביב) 60379-07-18 **מדינת ישראל נ' חראצ'קו ואח'** (החלטה מיום 4.8.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אלעט רט ואבי פינרסקי) כתב האישום בתיק הוגש כנגד שני נאשמים אשר היו מעורבים בתאונת דרכים בה נפגע רוכב אופניים חשמליים. נאשם 2, אשר לא נהג ברכב, הגיע להסדר טיעון במסגרתו הודה בכך שלמרות שידע שהרכב היה מעורב בתאונת דרכים בה נפגע אדם, לא התקשר לגופי ההצלה ולא הזעיקם למקום. ההגנה פנתה אל מומחה לטוקסיקולוגיה, אשר קבע כי על סמך ריכוז האלכוהול שנמדד בגופו כארבע שעות אחרי התאונה – בעת התאונה הנאשם היה נתון להשפעה רעילה של אלכוהול שפגעה באופן משמעותי בכושר השיפוט שלו ובתהליך קבלת החלטות ראציונאליות. לאור חוות דעתו ועדותו של המומחה, בית המשפט ביטל את הרשעת נאשם 2 והטיל עליו עונש של 200 שעות לתועלת הציבור.

ת"פ (שלום לנוער חיפה) 46875-05-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 31.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד אורית בר) כתב האישום ייחס לנאשם עבירות מין, והתבסס על זיהוי הנאשם על ידי שתי מתלוננות וכן על דברים שמסר הנאשם בחקירתו במשטרה. ההגנה נעזרה במהלך ניהול התיק במומחית לזיהוי בנוגע לזיהוי המתלוננות את הנאשם וכן בפסיכולוג קליני בנוגע לדברים שמסר הנאשם בחקירתו במשטרתו. במהלך ניהול ההוכחות, ולאור המלצות בית המשפט, החליטה הפרקליטות לחזור בה מכתב האישום והתיק הסתיים בזיכוי הנאשם.

1.1.4 מדובבים

בדוח השנתי לשנת 2018 ייחדנו פרק לשיטות ההפעלה של מדובבים.[5] בפרק נטען כי מאז שניתן הכשר משפטי לשיטת חקירה זו בארץ, התפתחה הבנה מקצועית רחבה באשר לעוצמת החששות מפני הודאות שווא בפני מדובבים. כן תיארנו את נקודת המבט של המשפט המשווה, אשר במקרים רבים פוסל את השימוש בשיטה המקובלת בארץ בשל פגיעה עודפת בזכויות חשודים. הפרק פירט מספר זיכויים משמעותיים שניתנו בארץ במהלך השנים 2018 ו-2019 בתיקים שהראיות בהן התבססו על הודאות בפני מדובבים, והראה כי שוב ושוב עולות אינדיקציות לכך שהפעלת המדובבים נעשית באופן המנוגד לפסיקת בתי המשפט ולהנחיות המקצועיות עליהן הצהירה המשטרה במהלך הדיון בערעור בעניינו של אלישע חייבטוב (ע"פ 2868/13 **חייבטוב נ' מדינת ישראל** (2.8.2018)). הפרק הסתיים ברשימה של המלצות ובראשן הצורך לפעול לשקיפות גדולה יותר הן ביחס להנחיות המקצועיות להפעלת מדובבים והן ביחס להיקף הפעולה של המדובב עם המשטרה. בהקשר זה צוין כי לטעמנו יש להעביר לידי ההגנה הערות קודמות של בתי המשפט הקשורות לאמינותו של המדובב וכן מידע

[5] הסניגוריה הציבורית, דוח פעילות לשנת 2018 (יוני 2019), בעמ' 140-153.

על תמריצים וטובות ההנאה הניתנות למדובב לאורך כל תקופת פעילותו למען המשטרה. המלצות נוספות התייחסו לצורך לתעד בווידאו את האינטראקציה בין המדובב לחשוד ובינו לבין החוקרים, הימנעות מזיהום חקירה והעברת מידע מוכמן, ובחינה מחודשת של המבחנים המשפטיים שנקבעו ביחס לאופן הפעלת המדובבים והמשקל שיינתן להודאות שניתנו אגב הפעלתם.

על מנת לפתח את הידע הקיים בסניגוריה הציבורית אודות אופן הפעלת המדובבים, נערכה פנייה לעורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית, במסגרתה הם התבקשו לשתף במידע ולקיים התייעצות בתיקים בהם חומר הראיות מבוסס על הודאה בפני מדובב. כמו כן, בתחילת שנת 2020 נערך מפגש עם עורכי דין במחוזות צפון וחיפה בנושא האתגרים העומדים בפני סניגור בניהול תיק בו יש לפעולת הדיבוב משמעות ראייתית מכריעה.

בחודש ספטמבר 2019, בהמשך למאבק משפטי שעסק בחשיפת הנחיות פרקליט המדינה הנוגעות להפעלת מדובבים בחקירה סמויה, הורה בית המשפט המחוזי על פרסום ההנחיות (ההחלטה ניתנה במסגרת תפ"ח (מחוזי מרכז) 24139-09-17 **מדינת ישראל נ' גולובקו ואח'** (ייצוג על ידי עוה"ד קטי צווטקוב, אנה שכטמן, אבי כהן ופרידה וול)). הנחיית פרקליט המדינה 14.26 שכותרתה "פעולת דיבוב במסגרת חקירה סמויה" אשר פורסמה נוגעת לשלושה מצבים שונים שנגזרים מהסטטוס המשפטי של החשוד: א. פעולת דיבוב בזמן שהחשוד מרצה מאסר בתיק אחר; ב. פעולת דיבוב בזמן שהוא נמצא במעצר עד תום הליכים בתיק אחר; ג. פעולת דיבוב כאשר החשוד עצור לצרכי חקירה בתיק אחר. ההנחיה קובעת כי פעולת דיבוב כזו תיעשה רק כאשר היא נדרשת לצורך חקירת **עבירה חמורה**, וקצין חקירות מצא שקיימת בה **נחיצות** לשם חקירת העבירה, וכי למעט פעולת דיבוב של אסיר נדרש אישר מראש של פרקליט המחוז הרלוונטי. ההנחיה מבהירה כי המצב השלישי הוא הרגיש ביותר, כי קיים חשש שהצורך בדיבוב סמוי לבדיקת פרשה אחרת ישפיע על שיקול הדעת בהחלטה אם לבקש מעצר או הארכת המעצר בתיק החקירה הגלוי. כדי למנוע מצב כזה, מנחה פרקליט המדינה כי הדיבוב ייעשה לאחר אישור פרקליט המחוז, וכי יש ליידע את בית המשפט אודות פעולת הדיבוב שמתכוונים לעשות, ולהבהיר שפעולת הדיבוב אינה מהווה נימוק לבקשת המעצר אלא פעולה שנעשית רק לאחר שנקבע כי קיימת עילת מעצר בתיק הגלוי.

בתחילת שנת 2019 פנה הסניגור הציבורי הארצית ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבחון מחדש את אופן הפעלת המדובבים בישראל, לאור החשש שכלי חקירה זה תורם להרשעת חפים מפשע. עוד לפני שהתקבלה תשובת היועץ המשפטי לממשלה בעניין זה, שודר במהלך חודש נובמבר 2019 תחקיר בנושא הפעלת מדובבים על ידי משטרת ישראל במסגרת תוכנית "המקור" בערוץ 13. התחקיר התבסס על עדות של אדם, אשר פעל במשך שנים רבות כמדובב בכיר בשירות משטרת ישראל. מהתחקיר עלתה תמונת מצב מטרידה, לפיה קציני המדובבים וחוקרי משטרה חורגים באופן בוטה ושיטתי מהנהלים הקיימים בנושא שימוש במדובבים, וכי, לפחות לכאורה, חלק מהפעולות הנעשות עולות כדי עבירות פליליות. בין ההפרות הבוטות שהתגלו בתחקיר נחשף כי בניגוד להלכות בית המשפט העליון וההנחיות עליהן הצהירה הפרקליטות קיים נוהג ברור של מתן בונוסים למדובבים עבור גביית הודאות, וכי על מנת למנוע חשיפת עובדה זו הונחה המדובב על ידי מפעיליו לשקר בבית המשפט כאשר נשאל על קבלת בונוס, ולהעיד כי הבונוס ניתן עבור "השתדלות" ושיתוף פעולה ולא עבור פיצוח תיקים. עוד נחשף בתחקיר כי בניגוד לנהלים לא מתקיימת הפרדה בין צוות החקירה לבין המדובב, וכי המדובב מקבל מידע רב מצוות החקירה, אשר מוביל לא אחת להעברת פרטים מוכמנים וזיהום החקירה. המדובב חשף כי לא אחת הוא נקרא להשלים תמלול של הקלטות כאשר איכות השמע גרועה, נוהג אשר עלול לחבל במידת האובייקטיביות של התמליל, במיוחד כאשר בחומר הראיות אין רישום על מעורבות המדובב ביצירת התמליל. נוכח הדברים החמורים שהתגלו בתחקיר, בינואר 2020 פנה הסניגור הציבורי הארצי אל היועץ המשפטי לממשלה בדרישה לפתוח בחקירה פלילית בעניין התנהלות יחידת המדובבים

וחוקרי המשטרה, אשר היו מעורבים בפרשות עליהן העיד המדובב בתחקיר בחשד ליצירת תרבות אירגונית המבוססת על עדויות שקר ושיבוש הליכי משפט. בנוסף, חזר הסניגור הציבורי הארצי על הדרישה לעדכן את נוהל הפעלת המדובבים, לרענן את הנהלים ולפרסמם כדי לאפשר ביקורת אפקטיבית של בתי המשפט. טרם התקבלה תשובת היועץ המשפטי לממשלה לשתי פניות אלו של הסניגוריה הציבורית.

1.2 ייצוג חשודים ועצורים

1.2.1 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה

על פי סעיף 18(א)(7) לחוק הסניגוריה הציבורית, תקנות הסניגוריה הציבורית (ייצוג עצורים מחוסרי אמצעים), התשנ"ח-1998, ותקנות הסניגוריה הציבורית (זכאות לייצוג לקטינים נוספים), התשנ"ח-1998, זכאים עצורים קטינים ועצורים בגירים שהם חסרי אמצעים לייצוג בידי סניגור ציבורי.

זכות ההיוועצות של עצור בעורך דין מעוגנת בסעיף 34 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996 (להלן: "חוק המעצרים"). זכותו של נחקר להיוועץ עם עורך דין לפני תחילת חקירתו נועדה להבטיח את הגינותם של הליכי החקירה ולמנוע ניצול לרעה של פערי הכוחות המובנים בין הנחקר לאנשי המרות החוקרים אותו. חשיבות זכות ההיוועצות ומרכזיותה להבטחת כלל זכויותיו של הנחקר הודגשו לאורך השנים בפסיקת בית המשפט העליון, ובראשה פסק הדין בע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי הראשי**. בפסיקה נקבע כי אי-יידוע הנחקר על זכותו לבקש להיוועץ בעורך דין בכלל ובסניגור ציבורי בפרט, ואי מתן האפשרות לממש באופן אפקטיבי את הזכות עוד לפני תחילת החקירה, עלולים להוביל למסקנה כי החקירה לא הייתה הוגנת, ולפסילת הודעת הנחקר.[6]

שלב חשוב נוסף בהגנה על זכותו של עצור להיוועצות בעורך דין טרם חקירה נקבע בע"פ 2868/13 **חייבטוב נ' מדינת ישראל**. בפסק הדין זיכה בית המשפט העליון את המערער מעבירת רצח ועבירות נוספות, נוכח הפרות זכויותיו בחקירה, ובהן גם פגיעה חמורה בזכות ההיוועצות עם עורך דין. בית המשפט העליון עמד על כך שנוכח חשיבותה של זכות ההיוועצות, על גורמי החקירה לוודא כי החשוד מודע לזכותו, וכי ויתור על זכות זו יעשה מדעת ובאופן מפורש. על כן, קבע בית המשפט כי על גורמי החקירה מוטלת החובה לתעד ויתור של חשוד על זכות ההיוועצות בהקלטת וידאו-אודיו, ולאפשר על ידי כך ביקורת שיפוטית על אופן מימוש הזכות. בכך אימץ בית המשפט העליון עמדה שהובעה עוד קודם לכן על ידי השופט י' דנציגר בע"פ 10049/08 **אבו עצא נ' מדינת ישראל**, והפך אותה להלכה ברורה ומחייבת עבור גורמי החקירה.

למרות פסקי הדין של בית המשפט העליון ועל אף הוראות החוק והתקנות, המציאות בחדרי החקירות מלמדת כי משטרת ישראל לא מקפידה ליידע את כל העצורים כראוי על זכותם להיוועץ בסניגור בכלל, ובסניגור ציבורי בפרט, טרם חקירתם. במהלך השנים עוקבת הסניגוריה הציבורית אחר שיעור המקרים בהם הועברה לסניגוריה הודעה על כך שעצור מבקש להיוועץ עם עורך דין טרם חקירה, מתוך כלל עצורי הימים המבקשים להיות מיוצגים על ידה, אל מול שיעור המקרים בהם המשטרה לא מקפידה על דרישה זו. במקביל מפעילה הסניגוריה הציבורית מאמצים רבים להבטחת מימוש זכותם של חשודים להיוועצות עם עורך דין. מאמצים אלה כוללים מפגשים עם מפקדי תחנות ומפקדי משטרה ברמת המחוז וברמת המטה; טיעונים בבית המשפט

---

[6] לעניין זה ראו: ע"פ 9956/05 **שי נ' מדינת ישראל**, שם נקבע כי כאשר חשוד מעוניין להיוועץ עם עורך דין, יש להפסיק את החקירה ולהמתין לבואו של עורך הדין באם זה הודיע על הגעתו תוך פרק זמן סביר; ע"פ 8974/07 **לין נ' מדינת ישראל**, שם נקבע כי יש להקפיד על כריכת ההודעה על זכות ההיוועצות עם ההודעה על הזכות לסניגור ציבורי, וכי המועד הראוי למתן ההודעה הכפולה הוא לפני תחילת החקירה.

המביאים לא אחת לפסילת ראיות ולשחרור עצורים שזכויותיהם נפגעו; והקמת מערך תורנות וכוננות המאפשר נגישות של סניגורים לכל תחנות המשטרה בכל שעות היממה ובכל ימות השבוע. פעולות אלה תרמו עם השנים לשיפור מתמשך בהתנהלות המשטרה, ובשנת 2019 עלה שיעור ההודעות למשרדי הסניגוריה על עצורים המבקשים ייעוץ לפני חקירה ל-62.09%, לעומת 56.18% בשנת 2018.

על אף השיפור הניכר שחל בעניין זה, בחלוף שנים ארוכות של פעילות מאומצת של הסניגוריה הציבורית ולאחר שהצטברו מאות החלטות ביקורתיות של בתי המשפט בערכאות השונות בעניין זה, קרוב ל-40% מהעצורים המיוצגים על ידי הסניגוריה אינם זוכים לממש את זכותם החוקית לייעוץ משפטי לפני חקירה.

בהיבט זה, ההבדל בין אופן תפקוד המשטרה כאשר מדובר בעצורים קטינים לעומת בגירים הוא משמעותי. כשמדובר בעצורים קטינים שיעור ההודעות לפני חקירה עומד על 91.35%, אך כשמדובר בבגירים הוא עומד על 57.74% בלבד. הצורך בשיפור בקבוצת העצורים הבגירים בולט איפוא במיוחד.

יתרה מכך, מנתוני הסניגוריה הציבורית עולה כי קיימת שונות משמעותית גם בין המחוזות השונים, ובין תחנות ויחידות משטרה שונות בתוך כל מחוז ומחוז: בעוד ששיעור היידוע לפני חקירה במחוז תל אביב עמד בשנת 2019 על 72.07%, במחוז צפון עמד שיעור זה על 47.42% בלבד. עם זאת, יש לציין כי השיפור בהתנהלות המשטרה ניכר בכלל המחוזות, וגם במחוזות בהם שיעורי היידוע הם נמוכים חל שיפור משמעותי במהלך השנה החולפת. כך, במחוז צפון עמד שיעור היידוע בשנת 2018 על 37.46%, ואילו במהלך השנה החולפת עלה שיעור זה בכ-10 נקודות אחוז.

כאשר בוחנים את ההבדלים בשיעור ההודעות על בקשה לייצוג לפני חקירה לפי תחנות המשטרה השונות מצטיירת תמונה ברורה, המלמדת כי ההקפדה על זכויות החשודים תלויה בעיקר בתרבות החקירה בתחנות השונות. בחלק מתחנות המשטרה מקפידים החוקרים על יישום זכויות החשודים באופן כמעט מלא, ושיעור ההודעות על בקשות לייצוג לפני חקירה מגיע כמעט ל-100%. בתחנות אחרות, לעיתים כאלה הנמצאות באותו מחוז, קיימת תרבות ברורה של זלזול בהוראות החוק ובפסיקה ושיעור ההודעות על בקשה לייצוג לפני חקירה עומד על אחוזים נמוכים מאד. כך למשל, בתחנת רמת גן במחוז תל אביב שיעור היידוע לפני חקירה עומד על 96.15%, בתחנת מודיעין במחוז מרכז שיעור היידוע עומד על 85.78% ובתחנת קריית מלאכי במחוז דרום שיעור היידוע עומד על 77.80%. מנגד, בתחנת באר שבע במחוז הדרום שיעור היידוע עומד על 35.80%, בתחנת פתח תקווה במחוז מרכז שיעור היידוע עומד על 39.17%, בתחנת נתניה במחוז זה שיעור היידוע עומד על 34.06%, בתחנת טבריה במחוז צפון שיעור היידוע עומד על 34.72%, בתחנת כפר כנא במחוז צפון שיעור היידוע עומד על 19.27%, בתחנת קדמה-טייבה במחוז מרכז שיעור היידוע עומד על 19.71%, ובתחנת משגב במחוז חיפה שיעור היידוע עומד על 16.87% בלבד. לא ניתן להסביר שונות כה קיצונית בתנאי המקום הספציפי או בכך שכמעט כל החשודים בתחנות מסוימות מוותרים מרצונם על זכות ההיוועצות. מסקנה זו נתמכת אף בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במסגרת דוח שנתי 70ב שפורסם בחודש מאי 2020 ועסק בנושא המעצרים הפליליים בישראל (להלן: **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים**).[7]

---

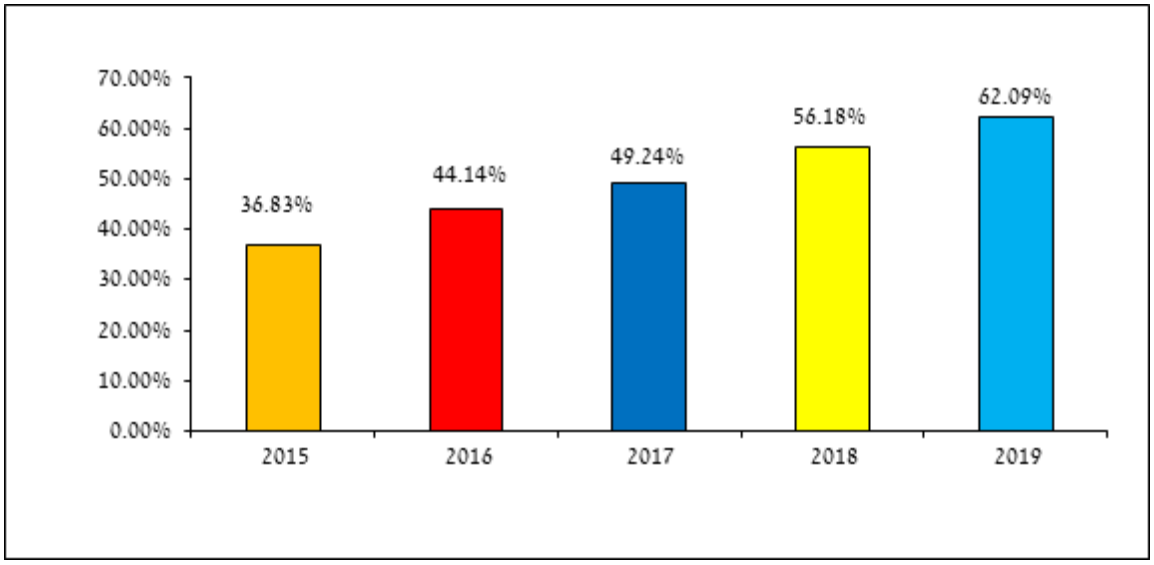
[7] מבקר המדינה **דוח ביקורת שנתי 70ב** (2020). "מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש קושי להסביר את מקור הפער בשיעורי שליחת הבקשות לייצוג לפני חקירה בפערים חברתיים וכלכליים בין עצורים בתחנות השונות. זאת, משום שלפי נתוני הסניגוריה הציבורית אין הלימה מובהקת בין המצב החברתי כלכלי באזור שתחת סמכות תחנת המשטרה לבין שיעור העברת הבקשות לפני חקירה; ישנן תחנות בהן היה שינוי משמעותי בנושא זה במהלך השנים; כמו כן, עדיין קיים פער בין מצבם של קטינים לבגירים" (עמ' 1852). עוד העיר המבקר על כך שבניגוד לסניגוריה הציבורית, אשר אוספת ומנתחת נתונים אודות אופן מימוש זכות ההיוועצות על ידי המשטרה, המשטרה לא מחזיקה בנתונים סדורים ומלאים אודות מועד העברת בקשות עצורים לייצוג אל משרדי הסניגוריה הציבורית, והיא איננה מתעדת את כל הפעולות הדרושות ליישום זכות ההיוועצות. הדבר אינו מאפשר על פי המבקר בקרה ופיקוח על ידי בתי המשפט, הסניגוריה והמשטרה אודות אופן מימוש הזכות (עמ' 1851 ו-1853).

תרשים ג. פניות חשודים לייצוג בשנת 2019 – בחתך מחוזות, בחלוקה לפי מקור הפנייה ועיתוי קבלת ההודעה (31.12.2019-1.1.2019)

	סך הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה לפני חקירה	סך הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה לאחר חקירה	סך הפונים שבקשתם לייצוג התקבלה לראשונה בבית המשפט	סך הפונים שביקשו ייצוג מהסניגוריה	שיעור הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה לפני החקירה מתוך סך הפונים שביקשו ייצוג מהסניגוריה	שיעור הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה לאחר חקירה מתוך סך הפונים שביקשו ייצוג מהסניגוריה	שיעור הפונים שבקשתם לייצוג התקבלה לראשונה בבית המשפט מתוך סך הפונים שביקשו ייצוג מהסניגוריה
ירושלים	5089	521	2296	7906	64.37%	6.59%	29.04%
	5610						
נצרת והצפון	2022	1460	782	4264	47.42%	34.24%	18.34%
	3482						
חיפה	4623	1075	2581	8279	55.84%	12.98%	31.18%
	5698						
דרום	7427	2451	1897	11775	63.07%	20.82%	16.11%
	9878						
תל אביב	6883	656	1929	9468	72.70%	6.93%	20.37%
	7539						
מרכז	5197	1989	1439	8625	60.26%	23.06%	16.68%
	7186						
ארצי	31241	8152	10924	50317	62.09%	16.20%	21.71%
	39393						

תרשים ג. לעיל כולל את תוצאות הבדיקה, המתייחסת לשנת 2019, באשר לשלושת השלבים להעברת פניות עצורים לייצוג על ידי סניגור ציבורי: טרם חקירה, לאחר חקירה, ולראשונה בסמוך להארכת המעצר בבית המשפט בחתך לפי מחוזות. ניתן לראות **כי שיעורן הכולל של הודעות מהמשטרה בטרם חקירה מתוך כלל הפניות אל הסניגוריה הציבורית לייצוג עצורים, עומד על 62.09%**. עוד עולה מהנתונים, כי **לגבי 21.71% מהעצורים לא מתקבלת כל הודעה בסניגוריה הציבורית – לפני החקירה או לאחריה – ותורני הסניגוריה הציבורית פוגשים עצורים אלה לראשונה ממש בסמוך להארכת המעצר בבית המשפט**. הדבר פוגע ביכולתו של הסניגור להתכונן לדיון, לשוחח עם החשוד ולדאוג להתייצבותם של ערבים. הדבר גם מכביד על בתי המשפט ועל התנהלות הדיונים, שכן הסניגור נאלץ לנהל שיחות ראשוניות עם העצור ולבדוק את זכאותו לייצוג בתנאים קשים באולם המעצרים או בתאי המעצר שבבית המשפט.

תרשים ד. שיעור הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה **לפני החקירה** מתוך כלל הבקשות לייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית בשלב המעצר, במבט רב שנתי



תרשים ד. שלעיל מציג את העלייה שחלה בשיעור הפונים שבקשתם לייצוג הועברה מהמשטרה לסניגוריה הציבורית לפני החקירה במהלך השנים האחרונות. אכן יש לברך על מגמת השיפור. אין ספק שכיום עצורים רבים יותר זוכים לממש את זכותם להיוועץ בסניגור לפני חקירתם. יחד עם זאת, כאמור לעיל, **הדרך למיצוי הזכות באופן מלא ולקיום הוראות החוק והפסיקה בהקשר זה עדיין ארוכה**.

ביום 18.6.2019 פנה הסניגור הציבורי הארצי, ד"ר יואב ספיר, למ"מ מפכ"ל המשטרה, ניצב מוטי כהן, בעניין יישום זכותם של נחקרים להיוועץ בסניגור לפני תחילת חקירתם. בפנייה עמד הסניגור הציבורי הארצי על כך שחלק ניכר מהעצורים בישראל אינם זוכים לממש את זכות ההיוועצות שלהם בסניגור בכלל ובסניגור ציבורי בפרט לפני חקירתם במשטרה, תוך הפניה לנתונים מפורטים האומדים את התופעה. כן צוין כי בהתאם לקביעת בית המשפט העליון בפרשת **חייבטוב**, **על גורמי החקירה לתעד באמצעי וידאו-אודיו ויתור של נחקרים על זכותם להיוועץ עם עורך דין על מנת להבטיח כי ויתור זה נעשה מדעת ובאופן מפורש**. בהתאם לכך, עמד הסניגור הציבורי הארצי על הצורך בעדכון הנוהל המשטרתי המסדיר את חובת היידוע כך שיהלום את האמור בפסיקה, באופן שיבטיח את מימוש זכותם של נחקרים להיוועץ עם עורך דין לפני תחילת החקירה.

במענה ראש חטיבת החקירות במשטרת ישראל מיום 26.8.2019 צוין, בין היתר, כי המשטרה ערכה עבודת מטה לצורך תיקון נוסח האזהרה בפתיחתה של כל חקירה באזהרה, כך שיוספו משפט מפורש הנוגע להבנתו של חשוד את זכותו להיוועץ בסניגור ודרישה לחתימה נפרדת אודות ויתור על זכות זו, ככל שניתן. עוד צוין כי יובהרו באופן מפורש גם זכותו של החשוד להיות זכאי לייעוץ מטעם הסניגוריה הציבורית מטעמים שונים, לרבות מחסור באמצעים. בתשובה לכך השיב הסניגור הציבורי הארצי ביום 5.1.2020 כי בכך אין די וכי הלכת **חייבטוב** מחייבת כי בצד עמידה על כך שוויתור חשוד על זכות ההיוועצות, ככל שניתן כזה, יהיה מפורש ולא משתמע, על הוויתור להיות מתועד בהקלטת וידאו-אודיו בכדי לאפשר ביקורת שיפוטית בשלב מאוחר יותר בנוגע למימוש הזכות. תיעוד הוויתור בכתב בלבד לא יאפשר ביקורת זאת שכן כל שיהיה בו הוא תיעוד של עצם הוויתור אך לא של נסיבות נתינתו.[8] עוד התבקש, כי יתאפשר לסניגוריה הציבורית להשמיע את עמדתה לפני עריכת השינויים, ודאי ככל שאלה נוגעים להבהרת הזכאות לייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית עצמה. עד כה לא השיבה המשטרה לבקשה זו, וטיוטת הנוהל שבדעת המשטרה להוציא לא הועברה לעיון הסניגוריה.

<u>קידום טיעונים משפטיים בדבר הפרת זכות ההיוועצות בחקירה</u>

בשנה החולפת המשיכה הסניגוריה הציבורית לפעול להגשמת זכות ההיוועצות של חשוד הנמצא בחקירה משטרתית באמצעות העלאת טיעונים משפטיים המסתמכים על הוראות החוק הרלוונטיות ועל פסיקת בתי המשפט. במסגרת זאת, יושמו והוטמעו ההנחיות שניתנו לסניגורים לטעון במקרים מתאימים לסעדים שונים בגין פגיעה בזכויות שונות של חשודים, ובכלל זה לסעד של שחרור ממעצר. זאת, בהסתמך על פסיקת בית המשפט העליון לפיה לפגיעה בזכות ההיוועצות תהיה נפקות גם בשלב המעצר (בש"פ 9220/12 **פרץ נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 26.12.2012)). מאז מתן החלטה זו, בתי המשפט בערכאות השונות התייחסו לא פעם לחשיבות העקרונית של זכות ההיוועצות, ובחלק מן המקרים אף נתנו לפגיעה בזכות זו ביטוי מעשי כבר בשלב הליך המעצר, ובכלל זה מתן סעד של שחרור ממעצר או קיצור תקופת המעצר. כמובן שלצד הנפקות שיש להפרת זכות ההיוועצות בשלב המעצר, יכולה הפרה כזו להביא גם לפסלות ראיות בעת ניהול התיק העיקרי, והסניגורים הציבוריים מונחים לטעון גם לעניין זה, ברוח הלכות **יששכרוב** ו**שי**.

בתוך כך, מועלים על ידי הסניגורים הציבוריים **טיעונים כנגד ליקויים בעצם היידוע של חשודים בדבר זכות ההיוועצות, ובשלבי מימושה**. המדובר במצבים בהם למרות שהיידוע בדבר זכות ההיוועצות הוכנס על ידי משטרת ישראל לנוסח אזהרת חשוד לפני תחילת חקירתו, בפועל לא מיידע החוקר את החשוד בדבר הזכות, או שהיידוע נעשה בצורה פורמאלית בלבד, כדי לצאת ידי חובה, תוך חתירה להמשיך בחקירה ברצף וללא ייעוץ על ידי סניגור לפני תחילתה. נוספים על כך מצבים בהם גם כאשר הנחקר מבין את זכותו להיוועץ בסניגור ומודיע לחוקר המשטרה כי הוא מבקש לממשה, החוקר ממשיך בחקירה ומודיע לסניגוריה הציבורית על בקשה זו של הנחקר במועד מאוחר יותר ורק לאחר סיומה, או מקרים בהם החוקר מסרב להמתין זמן סביר להגעת הסניגור ומתחיל את החקירה לפני הגעתו. בעקבות טיעוני הסניגורים, בתי המשפט שבו והדגישו את חשיבות ההקפדה על מימוש זכות ההיוועצות, ומתחו ביקורת על התנהלות פסולה של גורמי החקירה שיש בה לפגוע בזכות החשוד.[9]

---

[8] ב**דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים** צוין כי על המשטרה לוודא שסעיף הוויתור על זכות ההיוועצות בהודעה על זכויות חשוד טרם חקירה יתורגם לשפות שונות ויכלול את התאריך והשעה של ויתור העצור על זכותו. כמו כן, הוצע למשטרה לבחון חלופות טכנולוגיות עכשוויות לתיעוד החזותי או הקולי של ההליך, שיאפשרו ביקורת שיפוטית לצד הפחתת הנטל הנובע מתיעוד זה (עמ' 1849).

[9] להלן מגוון החלטות מהשנה החולפת בהן קיבלו בתי המשפט טיעונים מסוג זה: מ"י (שלום אשקלון) 52479-03-19 **מדינת ישראל נ' כהן** (החלטה מיום 24.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסי דגה) היחידה החוקרת נמנעה ממתן הודעה על מעצרו של החשוד לסניגוריה הציבורית, מה שמנע מן הסניגור את האפשרות לאתר ולהציג חלופת מעצר. בית המשפט

טיעונים משפטיים נוספים מועלים גם בנוגע לסוגיית הוויתור על זכות ההיוועצות. הכוונה להתמודדות עם טענות המשטרה כי לא אחת עצורים מוותרים על זכותם להיות מיוצגים, למרות שהם יודעו על קיומה של הזכות לפני תחילת החקירה. אכן, ניתן להניח שחלק מן העצורים יוותרו על זכות ההיוועצות לפני תחילת החקירה, ויימלכו בדעתם ויבקשו לממשה רק לאחר קיום החקירה. יחד עם זאת, הנתונים לעיל מעוררים שאלה כבדת משקל האמנם ויתורם של עצורים כה רבים הוא ויתור מדעת. החשש שלא כך הם פני הדברים מתעורר הן משום שברבים מהמקרים העצורים הביעו עמדתם שהם מעוניינים בייצוג על ידי סניגור ציבורי לאחר חקירתם, והן בשים לב לשונות הרבה בדבר אופן יישום הזכות בין קבוצות שונות של עצורים, בין מחוזות שונים, ובין תחנות המשטרה (כולל כאלה המצויות באותו מחוז). נתונים אלו מעידים על כך שלא ניתן להסביר את התופעה בכללותה בוויתור של העצורים על זכויותיהם, וסביר להניח כי הקושי טמון באי-הקפדה על יישום זכות ההיוועצות על ידי חוקרי המשטרה באותם מקומות בהם שיעורי ההודעות טרם חקירה נמוכים.

כאמור, בפרשת **חייבטוב** קבע בית המשפט העליון כי על גורמי החקירה לתעד את הוויתור של חשוד על זכות ההיוועצות על מנת להבטיח כי ויתור זה נעשה מדעת ובאופן מפורש. בעקבות החלטת בית המשפט העליון הונחו הסניגורים לטעון במקרים המתאימים להפרת זכות ההיוועצות מקום בו לא קיים תיעוד מפורש של ויתור על הזכות מצד החשוד. בהמשך לטיעונים אלה בתי המשפט הדגישו את החשיבות של תיעוד תגובת החשוד ליידועו בדבר זכות ההיוועצות בסניגור.[10]

קבע כי בנסיבות אלה לא יהיה באי הצגת חלופה כדי למנוע את שחרורו של החשוד; מ"י (שלום פתח תקווה) 34795-04-19 **מדינת ישראל נ' פרידלנדר** (החלטה מיום 16.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד דנה גרין) נמסר לחשוד על ידי המשטרה כי משמעות ההיוועצות בסניגור ציבורי תהיה המתנה ממושכת יותר בתחנה, ולכן נאלץ החשוד, איש מבוגר ונעדר הרשעות קודמות, לוותר על זכותו. נוכח זאת, בהצטרף כלל נסיבות העניין בית המשפט החליט לשחרר את החשוד; מ"ת (שלום באר שבע) 55309-05-19 **מדינת ישראל נ' אלעביד** (החלטה מיום 13.6.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסי הכהן) נטען כי זכויותיו של החשוד נפגעו בכך שנערך לו תשאול ראשוני בשטח מבלי שהוא הועמד על זכותו לשמור על שתיקה, להימנע מהפללה עצמית, ולהיוועץ בסניגור ובכך שהוא נחקר בהיותו אזוק. בית המשפט קבע כי הצטברותם של הפגמים משליכה על הנכונות לבחון שחרור לחלופת מעצר; מ"י (שלום ראשון לציון) 62521-06-19 **מדינת ישראל נ' קומה** (החלטה מיום 27.6.2019; ייצוג על ידי עו"ד טל גלאון) בית המשפט נתן משקל רב לכך שלא נמסרה לסניגוריה הציבורית הודעה בדבר מעצרו של החשוד. נקבע כי גם כשהחשוד מוותר על זכות זו, על היחידה החוקרת ליידע את הסניגוריה הציבורית על מעצרו. כתוצאה מכך המפגש עם הסניגור הציבורי נעשה אך בסמוך לדיון בבית המשפט, ומשכך לא עלה בידיו להציג חלופה מתאימה. בית המשפט הורה על הארכת מעצר לתקופה קצרה מזו שביקשה המשטרה; מ"י (שלום ראשון לציון) 44804-08-19 **מדינת ישראל נ' ביצ'ה** (החלטה מיום 20.8.2019; ייצוג על ידי עוה"ד משה אלון ואסף שלם) החשודים ויתרו על היוועצות לפני חקירה והמשטרה לא הודיעה לסניגוריה הציבורית אודות מעצרם. בית המשפט ציין, כי זכות ההיוועצות אינה מתמצה בהיוועצות לפני החקירה אלא גם אחריה, ולקראת דיון בהארכת מעצר, והדברים נכונים ומקבלים משנה תוקף כשמדובר בחשודים מחוסרי אמצעים שאינם מודעים לזכויותיהם. עבור חשודים כאלה, לעיתים הסניגוריה הציבורית היא הגורם היחיד שיכול להגיש סיוע, ליידע בדבר זכויות, ולפעול למימושן. בהתאם להלכת **פרץ**, בית המשפט נתן לדברים משקל בבחינת הבקשה להארכת המעצר והאריך את המעצר לתקופה קצרה מזו שביקשה המשטרה; מ"י (שלום ירושלים) 54031-01-19 **מדינת ישראל נ' קומר** (החלטה מיום 23.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד דותן דניאלי) החשוד, דובר אנגלית, ביקש בחקירתו להיוועץ בסניגור ומסר כי אין לו עורך דין פרטי. למרות זאת, לא נעשתה פנייה על ידי המשטרה לסניגוריה הציבורית. בית המשפט קבע כי טענת הסניגור לעניין הפגיעה בזכות ההיוועצות של החשוד היא "טענה מוצדקת מאין כמוה, במיוחד לנוכח העובדה כי המשיב אינו דובר השפה העברית", והורה על העברת פרוטוקול הדיון לקצין אח"מ; מ"ת 38383-04-20 (שלום פתח תקווה) 38393-04-20 **מדינת ישראל נ' זידאן ואח'** (החלטה מיום 14.6.2020; ייצוג על ידי עו"ד נג'ואן שביטה) כנגד המשיב הוגש כתב אישום המייחס לו ולשניים נוספים עבירות של קשירת קשר לביצוע פשע, שלוש עבירות של גניבת רכב בצוותא, כניסה לישראל שלא כדין, נהיגה ברכב ללא רישיון נהיגה ונהיגה ללא ביטוח. באת-כח המשיב הסכימה לקיומן של ראיות לכאורה ועילת מעצר אולם טענה שבשל פגיעה קשה בזכותו להיוועץ עם עורך דין יש מקום להורות על שחרורו ממעצר, תוך שהפנתה לשתי חקירותיו של המשיב שבמהלך שתיהן לא התאפשר לו להיוועץ בסניגור, חרף בקשתו לעשות כן. באת-כח המשיב גילתה את הדבר רק לאחר שדרשה לקבל את תמלולי החקירות. בית המשפט מציין כי במצב דברים רגיל, נוכח טיב העבירות בהן נאשם המשיב, לא היה מקום להורות על שחרורו ממעצר. יחד עם זאת, בשל הפגמים בזכות ההיוועצות ולאחר שאיזן אותם מול יתר השיקולים הרלוונטיים החליט בית המשפט לשחרר את המשיב.

[10] מ"י (שלום פתח תקווה) 58610-03-19 **מדינת ישראל נ' טמנו** (החלטה מיום 26.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד עדי לבוק) בית המשפט ביקר את התנהלות גורמי החקירה שלא שלחו הודעה על מעצר החשוד לסניגוריה הציבורית מבלי שיש תיעוד לוויתור על זכותו להיוועצות, והורה על קיצור ימי המעצר: "מעיון בתיק החקירה עולה כי היחידה החוקרת ערכה טופס שעניינו בקשה למינוי סניגור, אך נראה כי הטופס לא נשלח ולא הגיע ליעדו. כמו כן, לא מצאתי התייחסות בחקירתו של

<u>שימוש פסול בכבילה באזיקים כאמצעי חקירה</u>

בדוח השנתי לשנת 2018 עדכנו על פנייתו של הסניגור הציבורי הארצי בנוגע לתופעה פסולה של שימוש בכבילה באזיקים אגב חקירת נחקרים, מבלי שהייתה כל הצדקה עניינית לכך.[11] לצערנו, גם בשנה החולפת נחשפה הסניגוריה הציבורית לתופעה זו, ובעקבות טיעוני הסניגורים נמתחה על ידי בתי המשפט ביקורת בנושא.[12]

<u>תפיסה וחיפוש במכשירי טלפון ניידים במהלך חקירה משטרתית</u>

בשנים האחרונות, חלה עלייה במקרים בהם משטרת ישראל תופסת מכשירי טלפון ניידים של נחקרים ומבצעת חיפוש במכשירים אלו אגב החקירה המשטרתית. הסניגוריה הציבורית עוקבת מקרוב אחר נושא, בשים לב לחשש מפגיעה עודפת בפרטיותם של נחקרים כתוצאה מחיפוש תכנים במכשירי טלפון ניידים.

במכשירי הטלפון הניידים של כולנו שמור מידע פרטי ואינטימי – תמונות שלנו ושל הקרובים לנו; תכתובות ותחלופת מידע; מידע פיננסי ורפואי; היסטוריית המיקומים בהם ביקרנו ועוד. כפי שציין בית המשפט העליון – "דומה כי לא תהא זו הפרזה לומר כי בטלפון הסלולרי טמון סיפור חייו של האדם בהאידנא" (ע"פ 8627/14 **נתן דבראש דביר נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 14.7.2015)). על כן, רשויות מערכת המשפט נדרשות לאזן בין הצורך החקירתי בחדירה למכשירי טלפון ניידים וחיפוש בהם, לבין הפגיעה הקשה בפרטיות הנחקרים כתוצאה מביצוע החיפוש.

החשוד לוויתור על זכותו כפי שנמסרה לו בתחילת החקירה, להתייעץ עם עו"ד. אין ספק שהתנהלות זו הינה פוגעת פגיעה קשה בזכות ההיוועצות שהינה זכות יסוד..."; מ"י (שלום אילת) 42705-12-19 **מדינת ישראל נ' מנשרוב** (החלטה מיום 17.12.2019; ייצוג על ידי עוה"ד גד קינן ואייל לביא) בית המשפט קבע כי אין להסתפק במשפט השבלוני שמופיע בכל "דו"ח גביית עדות" שלפיו לחשוד זכות להיוועץ בעורך דין, אלא על החוקר לוודא שהחשוד הבין את זכותו זו ולתעד את תשובתו: "אציין כי זה התיק השני שמובא לפני היום שבו לא נמצאת בתיק הודעה לסניגוריה הציבורית, מלווה באישור פקס כפי שבעבר כבר החלטתי שיש לעשות. כמו כן אף כי בתחילת החקירה של כל אחד מהחשודים קיים המשפט השבלוני שזכותו להיוועץ עם עורך דין, לא ברור מהחקירה כי החשוד אכן נשאל כי הוא מבין שזכותו להיוועץ בעורך דין ולא נשאל אם הוא מבין דבר זה באופן ספציפי ואפילו כשרושם הפקד... שאמר לחשוד 1 שהוא זכאי לעורך דין מטעם הסניגוריה הציבורית, לא רושם הפקד כי החשוד אמר שהוא מבין את האזהרה. יש להקפיד ולרשום את כל הדברים הללו על מנת למנוע מצב שבו חשוד לא ידע מהן זכויותיו מצד אחד, ושבית המשפט לא ישחרר חשודים בשל חשש לאי עמידה על זכויותיהם מצד המשטרה מצד שני..."; מ"י (שלום אשקלון) 39152-04-20 **מדינת ישראל נ' איינט** (החלטה מיום 30.4.2020; ייצוג על ידי עו"ד חיים מקלר) בית המשפט הורה על שחרור העצור, בין היתר, בשל הפגמים במימוש זכות ההיוועצות שכן לא נשלחה הודעה לסניגוריה הציבורית בדבר המעצר וקיים ספק אם ויתורו של העצור על זכות ההיוועצות, בשעה שהוא היה נתון תחת השפעת אלכוהול, היה מדעת.

[11] הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2018** (2019), עמ' 32-33.

[12] בית המשפט המחוזי בבאר שבע הביע ביקורת חריפה על השימוש בכבילה באזיקים כאמצעי חקירה בת"פ (מחוזי באר שבע) 3666-06-16 **מדינת ישראל נ' חסן** (החלטה מיום 29.3.2018). במסגרת פסק הדין, ציין בית המשפט כי לא הייתה כל הצדקה לכבילתם של שניים מהנחקרים, וקבע כי "אין כל סמכות לחוקר משטרתי לעשות שימוש באמצעים פסולים דוגמת אמצעי פיזי של איזוק נחקר, לצורך החקירה, ולצורך השפעה על הנחקר. שימוש שכזה באזיקים, או בכל אמצעי פיזי אחר, למטרה זו, פסול מעיקרו". גם במהלך שנת 2019 ביקורת כאמור הובעה על ידי בתי המשפט גם בדיוני מעצר, ובהם במ"י (שלום אילת) 23246-05-19 **מדינת ישראל נ' קוואסמה ואח'** (החלטה מיום 14.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד אסי לוי ואייל לביא) בית המשפט מתח ביקורת נוקבת על היחידה החוקרת על כך שאזקה חשוד במהלך חקירתו, בציינו כי גם חומרת העבירה בשום פנים ואופן אינה יכולה להצדיק זאת. נתון זה, כמו גם העובדה שהיחידה החוקרת לא העבירה את חומר החקירה למח"ש על אף שהחשוד התלונן על אלימות מצד השוטרים, הוביל לכך שבית המשפט הורה על שחרור ללא תנאים, תוך העברת הפרוטוקול למפקד מרחב אילת ולראש חטיבת החקירות במשטרה; מ"ת 55309-05-19 (שלום באר שבע) **מדינת ישראל נ' אלעביד ואח'** (החלטה מיום 13.6.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסי כהן) בית המשפט קבע כי איזוק הנאשם נעשה בניגוד לתנאים שנקבעו בדין, וכן ציין כי נפסק לא אחת שאיזוק חשוד לא יכול לשמש ככלי להפעלת לחץ לצורך חילוץ הודאה מפיו. בהצטרף פגם זה לביצוע תשאול בשטח ללא העמדת הנאשם על זכויותיו, ציין בית המשפט כי הדבר צריך להשליך על נכונות בית המשפט להורות על שחרור; מ"י (שלום אילת) 29331-05-19 **מדינת ישראל נ' סלאמה** (החלטה מיום 27.8.2019; ייצוג על ידי עו"ד אביב סטרול) המדינה טענה כי החשוד נאזק בחקירה כי הוא נחשד בעבירת פשע חמור, בעוד שהחוקרת שהתה לבד בקומת החקירות בתחנת המשטרה. בית המשפט דחה נימוק זה, בקובעו כי מדובר בהפעלת לחץ בלתי סביר על הנחקר. כן נקבע כי חומרת העבירה אינה יכולה להוות שיקול בעניין זה, וכי בהיעדר אינדיקציה ספציפית להימלטות או לאלימות מצד הנחקר – אין לאזוק אותו. עוד נקבע כי קיימת חובה לתעד את דבר האיזוק על מנת שתיווצר שקיפות וכדי לאפשר לבית המשפט לבקר את החלטת האיזוק בדיעבד. להחלטות נוספות שניתנו בעניינם של קטינים אשר נאזקו במהלך חקירתם ראו תת הפרק העוסק בשחרור קטינים ממעצר בשל הפרת זכויות בחקירה, בפרק 1.3.2, שמירה על זכויותיהם של קטינים במשפט הפלילי.

על רקע זה, הסניגוריה הציבורית פעלה בשנים האחרונות, ובשנה החולפת ביתר שאת, לצורך קידום ההגנה על זכויותיהם של נחקרים בהקשר לתפיסה וחיפוש במכשירי טלפון ניידים, וזאת במספר היבטים:

- **ביצוע חיפושים בהסכמה במכשירי טלפון ניידים** – עמדת הסניגוריה הציבורית היא שחיפוש במכשיר טלפון נייד מחייב צו שיפוטי, ולא ניתן להתבסס על הסכמה של נחקר לביצוע חיפוש. זאת, בין היתר לאור לשונו המפורשת של החוק וכן נוכח ההיקף העצום של הפגיעה בפרטיות בחיפוש כזה. עמדה זו הובעה על ידי הסניגוריה הציבורית עוד בשנת 2016, במסגרת עמדת "ידידת בית המשפט" שהוגשה לבית המשפט העליון ברע"פ 9446/16 **התובעת הצבאית הראשית נ' סיגאוי**, אך באותו הליך החליט בית המשפט העליון שלא ליתן רשות ערעור כך שהסוגיה נותרה ללא הכרעה משפטית ברורה (החלטה מיום 19.6.2017).

כיוון שבית המשפט העליון טרם הכריע בסוגיה זו, רשויות החקירה המשיכו להתבסס על קבלת הסכמה של נחקרים לצורך ביצוע חיפוש במכשירים ניידים, ואף עיגנו עמדתם בנוהל במסגרתו ניתן להסתפק בהחתמת נחקר על טופס לפיו הוא מסכים לביצוע החיפוש במכשיר הטלפון הנייד, לאחר שהוסברה לו זכותו לסרב לחיפוש מבלי שתהיה משמעות ראייתית לחובתו בשל הסירוב.

שאלת חוקיות פרקטיקה זו עלתה לדיון בפני בית המשפט העליון בשנה החולפת במסגרת בש"פ 7917/19 **יונתן אוריך ואח' נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 25.12.2019). בתיק זה, ביצעו רשויות החקירה חיפוש במכשירי הטלפון הניידים של ארבעה נחקרים בהתבסס על הסכמתם, אך מבלי שהם הוחתמו על הטופס הנ"ל ומבלי שהוסבר להם שבאפשרותם לסרב לחיפוש או שלסירוב לא תהיינה השלכות ראייתיות לחובתם. מכיוון שבשלב מסוים ארבעת הנחקרים חזרו בהם מהסכמתם, ביקשו רשויות החקירה מבית המשפט צו משפטי אפשר יאפשר את החיפושים במכשירי הטלפון הניידים. הסניגוריה הצטרפה אף להליך זה במעמד "ידידת בית המשפט". במסגרת עמדתה, התייחסה הסניגוריה הציבורית בין היתר אל שאלת סמכות היחידה החוקרת לבצע חיפוש במכשיר טלפון נייד ללא קבלת צו שיפוטי (כמו גם לסוגיות נוספות, עליהן נפרט בהמשך). בסופו של דבר, כב' השופט אלרון, אשר דן בבקשת רשות הערעור, בחר שלא להכריע בשאלה זו, הגם שאימץ חלקים מעמדת הסניגוריה הציבורית לגבי הפגיעה הקשה בפרטיות הנחקר הכרוכה בחיפוש במכשיר הנייד, תוך שציין כי "ספק אם פגיעה זו בפרטיותו של הנחקר מוצאת מזור בהסכמתו לאפשר לחוקרים לעיין בתכתובות המצויות במכשירו", ובסופו של דבר נקבע כי "על דרך הכלל אין לבצע חיפוש במחשב אלא במקרים שבהם ניתן צו חיפוש מתאים".

- **צווי חיפוש במכשירי טלפון ניידים**– אף במקרים בהם רשויות החקירה פונות אל בתי משפט בבקשה לקבלת צו חיפוש, הסניגוריה הציבורית סבורה כי במקרים רבים רשויות החקירה אינן מקפידות על ביסוס תשתית ראייתית אשר תצדיק קבלת צו חיפוש במכשיר הנייד, ואף לא מקפידות על הוראת החוק הדורשת כי מתווה החיפוש יצמצם את הפגיעה בפרטיותו של בעל המכשיר למינימום הדרוש. בחלק מן המקרים – הרשויות מבקשות, ומקבלות, היתרים לצווי חיפוש גורפים בכל המידע המצוי במכשיר הטלפון הנייד. אף בהקשר זה ישנה חשיבות רבה לקביעות השופט אלרון בבש"פ 7917/19 לעיל – שם נקבע כי לצורך הוצאת צו חיפוש יש צורך ב"הוכחות לכאורה" לכך שהחיפוש "נחוץ כדי להבטיח" את הצגת ממצאיו במשפט או בהליך אחר; וכי על השופט הדן בבקשה למתן צו חיפוש לאזן בין זכותו של אדם בפרטיות לבין האינטרס הציבורי שבקידום החקירה.

סוגיה נוספת הנוגעת להוצאת צווי החיפוש – שהיא הסוגיה המרכזית אשר נדונה בבש"פ 7917/19 – נוגעת להשפעתו של חיפוש לא חוקי שבוצע במכשיר הטלפון לפני בקשה לצו חיפוש, על החלטת בית המשפט הדן בבקשה להוצאת צו חיפוש לאחר מכן. בנוגע לשאלה זו בית המשפט העליון קיבל במלואה את עמדת הסניגוריה הציבורית, וקבע כי יש להעניק משקל לחיפוש הלא חוקי, וזאת באמצעות מבחן דו-

שלבי, במסגרתו בשלב הראשון תישקל הזיקה בין המידע שאותר בחיפוש המוקדם והלא חוקי לבין התשתית העובדתית שעל בסיסה מבוקש הצו, ובשלב השני תיבחן השאלה האם קיימים שיקולים מיוחדים המצדיקים את מתן הצו חרף הפגיעה החמורה בפרטיותו של הנחקר. שאלה זו עלתה לדיון בפני בית המשפט העליון פעם נוספת – בבש"פ 1758/20 **יונתן אוריך ואח' נ' מדינת ישראל** – הפעם בפני מותב של שלושה שופטים. גם במסגרת הליך זה הביע הסניגוריה הציבורית את עמדתה כ"ידידת בית המשפט", כאשר נכון למועד כתיבת שורות אלו טרם ניתנה החלטה של בית המשפט העליון.

- **שימוש בכוח לצורך נטילת טביעות אצבע לפתיחת מכשירי טלפון ניידים** – סוגיה משפטית נוספת הנמצאת על המדוכה בתקופה האחרונה היא סמכותן של רשויות אכיפת החוק לעשות שימוש בכוח לצורך נטילת טביעת אצבע לפתיחת מכשירי טלפון ניידים. עמדת הסניגוריה הציבורית היא שמדובר בפעולה לא חוקית, בהיעדר מקור סמכות חוקית המאפשר לרשויות החקירה לעשות זאת. להרחבה ראו: בלפור ושפירא, "ונשמרתם לאצבעותיכם: חובתו של חשוד לסייע לחיפוש במכשיר סלולארי ושימוש בכח לשם פתיחת מכשיר הנעול באמצעות טביעת אצבע", **הסניגור** 267 (יוני 2019); וכן את מאמר התגובה – ויסמונסקי ואיתן, "השימוש בכוח סביר לשם התגברות על הגנת סיסמה והצפנה: הצדקות וביקורות", **הסניגור** 268 (יולי 2019).

1.2.2 ייצוג חשודים ועצורים בהליכי הארכת מעצר לצרכי חקירה

הסניגוריה הציבורית מייצגת באופן שוטף חשודים בהליכי הארכת מעצר לצרכי חקירה, בהתאם לסמכותה בחוק. במסגרת זו נדרשת הסניגוריה הציבורית להתמודד עם מגמות כלליות הנוגעות למדיניות השימוש בכלי המעצר. למגמות אלו השלכות לא רק על מצבם של העצורים ועל זכויותיהם הבסיסיות, אלא גם על פעילותה ועומס עבודתה של הסניגוריה הציבורית, שמייצגת כיום את מרבית העצורים בישראל.

מזה שנים הסניגוריה הציבורית שבה ומתריעה על ריבוי המעצרים בישראל ועל המגמה המטרידה של גידול עקבי במספר העצורים. כידוע, בשנת 1996 נחקק חוק המעצרים. החוק בא לעולם על רקע הצטברות נתונים מדאיגים המצביעים על שימוש נרחב מדי בסמכויות המעצר, מחסור בבקרה מספקת של בתי המשפט על הליכי מעצר ותנאי המחייה הקשים במתקני המעצר בישראל.[13] מחוקקי חוק המעצרים ביקשו להתאים את דיני המעצר ותנאי המעצר בישראל לעידן החוקתי, ובמיוחד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.[14] ההנחה הייתה כי החוק החדש יביא לצמצום במספר המעצרים – הן לצורך חקירה והן עד לתום ההליכים – אשר במדינה ליברלית אמורים להיות החריג ולא הכלל, תוך הפחתת רמת הצפיפות בתאי המעצר ושיפור תנאי המחייה בהם.

ואולם, הנתונים מלמדים ש**מספר המעצרים במדינת ישראל לא רק שלא פחת מאז חקיקת חוק המעצרים, אלא הלך וגאה**. מנתוני משטרת ישראל עולה כי בשנת 1998 היו בישראל כ-38,000 מעצרים. מספרם של אלה טיפס באופן הדרגתי והגיע עד 60,000 בשנת 2017. חשוב להדגיש כי בחלק ניכר מתיקי מעצרי הימים (כ-25,000), כלל לא מוגש כתב אישום כנגד העצור, ותיק החקירה שנפתח בענייננו נסגר מאוחר יותר.[15]

---

[13] ראו, בין היתר, מבקרת המדינה **דוח שנתי 45 – לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993** (1995), בעמ' 377-393; האגודה לזכויות האזרח בישראל **זכויות האדם בישראל – תמונת מצב 1996** (1996); קנת מן "היקף מעצר עד תום ההליכים בבית-המשפט המחוזי בתל אביב" **עיוני משפט** יב 517 (1987).

[14] על הקשר בין חוקי היסוד ותפיסת זכויות האדם לבין חקיקתו של חוק המעצרים ופרשנותו, ראו בין היתר, ההקדמה לדברי ההסבר להצעת החוק (הצעות חוק תשנ"ה 2366, בעמ' 306); דנ"פ 2316/95 **גנימאת נ' מדינת ישראל**, פ"ד מט(4) 589, 653 (1995); חיה זנדברג **פירוש לחוק המעצרים** חלק א 8-9, 16, 33-34 (2001), והספרות הענפה המוזכרת שם.

[15] משטרת ישראל השנתון הסטטיסטי 2017 (2018), בעמ' 56.

מנתונים שפרסמה המשטרה עלה כי במהלך שנת 2018, לראשונה מזה שנים, ירדה כמות המעצרים כפי שהיא מוצגת על ידי המשטרה. בשנה זו מספר המעצרים שנמסר על ידי המשטרה היה 53,293, היינו ירידה של כ-11% מהשנה הקודמת. בשנת 2019 מספר המעצרים עמד על 51,120, נתון המבטא ירידה נוספת של 4% ביחס לכמות המעצרים בשנת 2018. אך ירידה זו אינה משקפת את תמונת המצב המלאה בנוגע למדיניות המעצרים של המשטרה, שכן **לאחרונה התברר שהמשטרה אינה מספקת לציבור נתונים מלאים בנוגע להיקף השימוש בסמכויות המעצר**. מדוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים עולה, כי כמות המעצרים אותם מפרסמת המשטרה לציבור במהלך השנים בשנתונים הסטטיסטיים שלה אינה כוללת נתח עצום של מעצרים, הנאמד באלפי מעצרים מדי שנה. כמות המעצרים אותם מפרסמת המשטרה לציבור במהלך השנים מתייחסת רק למעצרים שלגביהם קיימת החלטת קצין משטרה ממונה לעצור לפי סעיף 27 לחוק המעצרים, היינו רק כאשר נחתם על ידו מסמך הקרוי בפי המשטרה "אסמכתא לכליאה".[16] אך לפי דוח המבקר בשנים 2016-2018 לא נספרו בנתוני המעצרים המפורסמים על ידי המשטרה 123,549 מעצרים: מהם כ-6,000 מעצרים על פי החלטת קצין ממונה שמסיבה לא ידועה נשמטו מנתוני המעצרים; ו-114,000 מעצרים שבוצעו על ידי שוטר בשטח לפי סעיף 23 לחוק המעצרים, מעצרים שלאחריהם משוחרר העצור מבלי שהובא בפני קצין ממונה או לאחר שהובא בפניו והוא החליט על שחרורו (להלן: מעצרי שטח).[17] מעצרי השטח עלולים להימשך שעות רבות,[18] והם כרוכים בפגיעה חמורה במיוחד בזכויות הפרט שכן הם מופעלים על פי החלטת דרג זוטר, כאשר אופן הפעלת שיקול דעתו אינו מפוקח ומבוקר עדיין על ידי גורם בכיר ממנו. זאת ועוד, בניגוד למגמת הירידה המסתמנת בכמויות המעצרים על פי החלטת קצין ממונה שמפרסמת המשטרה, מדוח מבקר המדינה ומהנתונים שנמסרו בו עולה כי יש עלייה בשימוש המשטרה בסמכויות העיכוב וכן בסמכויות מעצר השטח בידי שוטר.[19]

הסניגוריה הציבורית סבורה כי לחשיפת העובדה שהמשטרה נמנעת מלפרסם את ההיקף המלא של השימוש בסמכויות המעצר על ידה משמעות רבה. לא ניתן לומר – כפי שטוענת המשטרה בשנתיים האחרונות – כי המשטרה מיתנה את מדיניות המעצרים שלה, כאשר ניתוח הנתונים שנחשפו בדוח המבקר מעלה שיש עלייה בשימוש בסמכויות מעצר השטח והעיכוב. על המשטרה להתחיל לפרסם את מספר מעצרי השטח, כמו גם את כל שאר סוגי המעצרים המבוצעים על ידה, ואת היקף השימוש בסמכויות העיכוב, הן

---

[16] ראו למשל משטרת ישראל **השנתון הסטטיסטי 2018** (2019), בעמ' 28: "בנתוני המעצרים סופרים כל פעולת מעצר המלווה בפתיחת אסמכתא לכליאה".

[17] **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים** בעמ' 1824-1825. מעצרים נוספים שלא נספרו הם מעצרים שבעקבותיהם לא נפתח תיק פלילי מסוג פ"א או ט"מ כנגד העצור; מעצרים שבהם שונה סיווג התיק לאחר פתיחתו או שהתיק נגנז; מעצרים בעקבות עבירות תנועה או בגין אי תשלום חוב להוצאה לפועל וכדומה.

[18] על פי פקודת המשטרה ניתן לעכב את הבאת העצור בפני הקצין הממונה עד שלוש שעות (אלה נוספות לזמן המעצר בשטח אשר אף הוא יכול לעלות כדי מספר שעות). זאת, בין היתר, לצורך חקירת העצור לפני הבאתו בפני הקצין וכן במצבים נוספים. ואכן, ברוב המקרים עצור שמובא לתחנת המשטרה מועבר לחקירה על ידי חוקר לפני שהוא מועבר לרשות הקצין הממונה. ראו פקודת המטה הארצי 14.01.34 **עיכוב, מעצר ושחרור** (8.10.2013), סעיפים 6(א)(1) ו-(2). יתירה מכך, מבקר המדינה העיר למשטרה כי במחצית מהמעצרים שנבדקו על ידו הובא העצור לפני הקצין הממונה לאחר שחלפו שלוש שעות ממועד הבאתו לתחנת המשטרה ובניגוד לפקודה (דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים, בעמ' 1830).

[19] מדוח המבקר עולה כי בשנת 2018 חלה עלייה של 5% בשימוש בסמכויות העיכוב לעומת שנת 2017 וכי ישנה אי-הלימה בין מגמת השימוש בסמכויות העיכוב לבין מגמת השימוש בסמכות המעצר והיקף תיקי החקירה שטופלו בתקופה שנבדקה. בהמשך לכך נקבע כי על המשטרה לבדוק את הפערים בשימוש בסמכות העיכוב לעומת המעצר ואת הסיבות לכך, ולתעד במערכות הממוחשבות נתונים מלאים אודות השימוש בסמכויות העיכוב, לרבות זיהוי חד-ערכי של המקרים, כדי שניתן יהיה לוודא שהשימוש שהמשטרה עושה בסמכויות העיכוב הוא מידתי וראוי (בעמ' 1817-1819 לדוח המבקר); ובנוגע לכמות דוחות מעצר שוטר בשנת 2017 חלה עלייה בשיעור של 11.5% לעומת השנה הקודמת (מ-61,690 ל-68,788), ואילו בשנת 2018 חלה עלייה נוספת של כמעט 4% לעומת השנה הקודמת (מ-68,788 דוחות ל-71,488) (ראו טבלה בעמ' 1821 לדוח המבקר).

ביחס לשנים עברו והן מכאן ואילך כדי שניתן יהיה לבחון את מידת הריסון בשימוש בסמכויות המעצר על ידה באופן מלא ומדויק.

נזכיר כי המעצר פוגע באופן מיידי וחמור בחירותם של מי שעומדת להם חזקת החפות וייתכן כי כלל לא יוגש נגדם כתב אישום, או שיזוכו בסופו של הליך.[20] מעגלי ההשפעה של המעצר רחבים מאוד, ופגיעתו אינה מתמצית רק בחירותו של הפרט, אלא הוא פוגע גם בזכותו החוקתית של האדם לכבוד. המעצר גורם לאדם נזקים אישיים-תפקודיים רבים בכל מגוון ההיבטים – הפיזיים, הנפשיים והחברתיים, והוא איננו פוגע רק בעצור כי אם גם בקרובים לו. לעיתים מדובר בנזקים בלתי הפיכים המקשים מאוד על העצור לחזור לתפקוד תקין בחברה עם שחרורו, ובכך נפגעים לא רק העצור ומשפחתו, כי אם גם החברה בכללותה. נזקים אלה מתעצמים כאשר מדובר באוכלוסיות מוחלשות כגון קטינים ובעלי מוגבלויות נפשיות ושכליות, וכשמדובר באנשים ללא עבר פלילי, שלא חוו את טעם המעצר בעבר. כמו כן, למעצר מחירים משפטיים מטרידים והוא עלול לפגום בהגינות ההליך המשפטי ובסיכוי להביא לתוצאה צודקת (להרחבה ראו פרק 1.2.3, ייצוג חשודים בהליכי מעצר עד תום ההליכים).

במהלך שנת 2017 עמד בית המשפט העליון, בהחלטתו בעניין הצפיפות בבתי הסוהר,[21] על הקשר ההדוק שבין היקף המעצרים הנרחב לבין תנאי הכליאה, ועל הצורך בקידום מדיניות מעצרים מצמצמת. למרות זאת, בהציגה בפני בית המשפט את תוכניתה לריווח מתקני הכליאה אגב בקשתה לדחיית מועד ביצועו של פסק הדין, לא התייחסה המדינה כלל להיבט זה של פסק הדין ולא הציגה כל תוכנית לצמצום מדיניות המעצרים שנוקטת בה משטרת ישראל.

על רקע הטענות בדבר שימוש יתר בסמכות המעצר, אישרה הממשלה בחודש דצמבר 2018 הקמת ועדה ציבורית לבחינת מעצרי חשודים לצרכי חקירה. בראש הוועדה מונתה לעמוד השופטת (בדימוס) ש' דותן, ועם חבריה נמנים נציגים בכירים של משרד המשפטים, בהם הסניגור הציבורי הארצי, נציגי המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט. הוועדה הוקמה על מנת לבחון את מדיניות הטיפול במעצרים לצרכי חקירה, ולגבש המלצות בעניין הפעלת סמכות המעצר. הסניגוריה הציבורית מברכת על הקמת הוועדה, אשר נמצאת בעיצומם של דיוניה, ומקווה כי יהיה בהמלצותיה להביא לשיפור הנדרש במצב הקיים כיום.

<u>פעילות יזומה של הסניגוריה הציבורית להפחתת מספר המעצרים בישראל</u>

הסניגוריה הציבורית המשיכה גם בשנת 2019 במימוש תוכנית הפעולה הסדורה שגיבשה ואשר דווח עליה בדוחות הקודמים כתגובה לתופעת ריבוי המעצרים, וההתמודדות עם תופעה זו הוגדרה גם בשנת 2019 כיעד מרכזי בתוכנית העבודה השנתית של הסניגוריה. יעד זה חולק למשימות פרטניות אשר כללו המשך הכשרת הסניגורים תוך חשיפתם לתמונה הרחבה של מדיניות המעצרים בישראל; הפצת הנחיות מקצועיות ייחודיות לעורכי הדין המייצגים בהליכי מעצר; מעקב שוטף אחר הגשת הליכים יזומים במקרים המתאימים כגון עררים, בקשות רשות ערר, עיונים חוזרים, בקשות לשחרור בשלב המעצר הראשוני על ידי הקצין הממונה ובקשות לפיצוי בגין מעצרי שווא. הליכים אלה מגבירים את הביקורת השיפוטית על החלטות מעצר ועשויים להיות אפקטיביים בהגנה על הזכות לחירות.

---

[20] רינת קיטאי סנג'רו **המעצר: שלילת החירות טרם הכרעת הדין** (2011), עמ' 16: "המעצר ככלל נחזה להיות הסוגיה הבעייתית ביותר בהליכים הקודמים להכרעת הדין מבחינת האפשרות ליישב בינו לבין חזקת החפות. עמד על כך הנשיא לשעבר שמגר באומרו כי "עצם המעצר מעורר שאלה מקדמית קשה: הרי המדובר באדם שטרם הורשע. הוא בחזקת חף מפשע, וניסיוננו מלמד כי הנחת החפות איננה רק תיאוריה, אלא מוסיפה ומתאמתת לא אחת, כאשר הנאשם מזוכה בדינו". ואכן, השאלה: "If he is presumed innocent…Why is he put in jail?", ממחישה את מראית הניגוד בין מוסד המעצר לבין חזקת החפות".

[21] בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (פורסם בנבו, 13.6.2017).

כמו כן המשיכה הסניגוריה הציבורית בפעילותה להפסקת התופעה המטרידה של מעצרי לילה מיותרים ואי-שחרור עצורים בערובה בתחנות משטרה. כפי שפורט בדוחות הקודמים, במקרים רבים מותירה משטרת ישראל חשודים במעצר לשווא למשך לילה שלם (ולעיתים לסוף השבוע), רק כדי להביאם בבוקר בפני שופט כדי לבקש מבית המשפט את שחרורם בערובה כספית או בתנאים אחרים, או כדי לשחררם, בשעות הבוקר לאחר ששהו לילה מיותר במעצר, בהחלטת קצין ממונה לעיתים גם לאחר שטולטלו לשווא, אזוקים ברכב ההובלות של שירות בתי הסוהר, ממתקן הכליאה אל בית המשפט. כל זאת, במקום לשחררם בתחנת המשטרה מיד עם תום החקירה, בתנאים דומים ובהסכמת החשוד, כפי שמסמיך ומחייב אותה הדין לעשות. **גם במהלך שנת 2019, כבשנים קודמות, המשיכו סניגורים ציבוריים לטעון כנגד נוהג פסול זה וניתנו בבתי המשפט החלטות ביקורתיות חריפות רבות כנגד שיקול הדעת הלקוי המופעל על ידי חלק מקציני המשטרה לא לשחרר את החשודים מיד עם תום החקירה**. בחלק מההחלטות מציינים השופטים כי אין מדובר במחדל נקודתי אלא בתופעה שהם נתקלים בה לעיתים קרובות.[22]

אי מיצוי הסמכות של קציני משטרה לשחרר בערובה עצורים בתחנות משטרה גורם לפגיעה מיותרת בחירותם של העצורים, להכבדה משמעותית על שירות בתי הסוהר הנאלץ להלין וללוות עצורים אלה אל בתי המשפט תוך העלאת רמת הצפיפות במתקנים, ולהעמסה שלא לצורך של דיונים מיותרים בפני בתי המשפט אך כדי לדון בבקשה לשחרור.

במהלך השנים פנה הסניגור הציבורי הארצי למפכ"ל המשטרה מספר פעמים בעניין אי-מיצוי סמכות קציני המשטרה לשחרר בערובה עצורים בתחנות המשטרה (פנייתו האחרונה נשלחה ביום 30.7.2018). בפניותיו עמד הסניגור הציבורי הארצי על הפגיעה הקשה והמיותרת בזכויות החשודים שנאלצים לבלות לילה בבית המעצר. כן צוין כי הפתרון לקושי הקיים אינו מצוי בהרחבת סמכויות הקצין הממונה לשחרור בערובה בתחנות המשטרה, כפי שמבקשת משטרת ישראל לעשות בדרך של הצעת תיקון חקיקתי. זאת מאחר שכאמור, הנתונים מלמדים כי המשטרה אינה מפעילה את הסמכויות הנתונות לה כיום בחוק באופן ממצה. על כן התבקש מפכ"ל המשטרה לפעול לשיפור המצב העגום ולצמצום התופעה, בין השאר באמצעות עריכת נוהל מסודר אשר יבנה את שיקול דעת הקצינים הממונים בתחנות ויבהיר כי ברירת המחדל צריכה להיות שחרורו של העצור, כפי שמורה החוק. במענה לפניות השיבה המשטרה (לאחרונה ביום 26.8.2018) כי הופצו הנחיות שנועדו לחדד כי השימוש בכלי המעצר ייעשה כאמצעי אחרון, תוך פירוט השיקולים שעל הקצין הממונה לשקול בבואו להורות על מעצר.

---

[22] מ"י (שלום ירושלים) 37374-02-19 **מדינת ישראל נ' אלמקייס** (החלטה מיום 19.2.2019; ייצוג על ידי עוה"ד עידן גמליאלי ודוד הלוי) המשיבים הובאו לבית המשפט בבקשה לקביעת תנאי שחרור, וזאת אף על פי שההחלטה לשחררם התקבלה על ידי קצין היחידה החוקרת כבר ביום שקדם לדיון, מה שהוביל לכך שהמשיבים נאלצו לשהות לילה נוסף בבית המעצר. בית המשפט ביקר בחריפות את התנהלות היחידה החוקרת והורה על שחרור המשיבים בתנאים מקלים: "ככל שההחלטה לשחרור המשיבים התקבלה אתמול על ידי קצין היחידה החוקרת, כפי שאכן הוצג כאן, הרי שהשארתם במעצר של המשיבים עוד לילה במעצר היא הפרה בוטה של זכויות אדם. מעצר הוא הפגיעה החמורה ביותר בחירות הפרט. מצער שהמבקשת נוהגת כך... עוד יותר מצער שהמשיבים הובאו היום רק לצורך דיון בתנאי של בקשה להרחקה מישיבת..., תנאי שבעיני אינו הכרחי ומתחייב לצורך שחרור המשיבים בתיק זה... לדיון היום לא הוצגו בפניי פעולות חקירה לביצוע. לפיכך ובשל ההתנהלות של היחידה החוקרת אני מורה על שחרור המשיבים רק בתנאים הבאים..."; מ"י (שלום באר שבע) 33046-03-19 **מדינת ישראל נ' אחיון** (החלטה מיום 14.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד עמית דויטשר) "בשולי הדברים, ואולי בעצם בעיקרם של דברים, יש ממש בטיעוני הסנגור לפיהם לא היה מקום להורות על מעצרו של המשיב, שהוא נעדר עבר פלילי, למשך 24 שעות, ודאי לא היה מקום להביאו לבית המשפט, ובוודאי היה מקום לדווח לסניגוריה הציבורית על דבר מעצרו כדי שיוכלו לשקול דרכי פעולה לתקוף את החלטת המעצר של הקצין הממונה. עותק מההחלטה יועבר לקצין אח"מ נגב"; מ"י (שלום באר שבע) 13705-06-19 **מדינת ישראל נ' אבו כף ואח'** (החלטה מיום 6.6.2019; ייצוג על ידי עוה"ד נאצר אלעטאונה ואדיר בן לולו) "... אני סבור כי עילת המעצר מוחלשת אם בכלל קיימת. סבורני כי מדובר בתיק שבו טוב היה אם קצין ממונה היה מפעיל סמכותו כבר בתחנת המשטרה"; מ"י (שלום אשקלון) 12005-10-19 **מדינת ישראל נ' דוידה** (החלטה מיום 7.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד אביחי חג'בי) "לא ברור לי מדוע תיק זה מובא בפני בית המשפט, מדוע יש צורך במעצרו של המשיב ומדוע קצין החקירות אינו סבור שיש מקום לעשות שימוש בסמכות המוקנית לו על פי חוק לפעול ולהורות על שחרור המשיב בתנאים המגבילים...".

בדיון שנערך בנושא זה אצל היועץ המשפטי לממשלה, הציגה משטרת ישראל נתונים לפיהם לצד הקיטון הכללי במספר המעצרים (כפי שהיא בוחרת להציג אותם, כאמור לעיל), חלה ירידה משמעותית גם במספר העצורים ל-24 שעות. לדברי המשטרה, נתונים אלה מעידים על שיפור בשימוש בסמכותו של הקצין הממונה לשחרר בתחנת המעצר.

הסניגוריה הציבורית מברכת על נתונים אלה ועל הצעדים שננקטו על ידי המשטרה. לצד זאת, המציאות בשטח מלמדת, כאמור, כי עדיין ישנם מקרים רבים בהם ניתן היה לעשות שימוש בסמכות הקצין הממונה ולשחרר בתנאים בתחנה. זאת ועוד, לעיתים, מוחזקים אנשים לילה במעצר רק בשל העובדה שלא היה מי שישקול את העניין לעומק בשעות הערב, והם משוחררים בשעות הבוקר, מבלי שחלה כל התפתחות בחקירה.[23]

מדוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים עולה, כי שיעור השחרורים בהחלטות בית המשפט בשלב מעצר הימים הוא 56% בממוצע תלת-שנתי. עוד עולה מהדוח כי בשנים 2016-2018 חלה ירידה בשיעור מעצרי הימים שבהם העצורים משוחררים על ידי קצין ממונה (מ-42% בשנת 2016 ל-38% בשנת 2018), וחלה עלייה בשיעור השחרור על ידי בית המשפט (מ-54% בשנת 2016 ל-59% בשנת 2018).[24] נתונים אלה עולים להצביע על שיקול דעת לקוי שהופעל על ידי קציני המשטרה, אשר היו צריכים להורות על שחרור החשודים כבר בתחנת המשטרה ולהימנע מהלנתם המיותרת בבתי המעצר והבאתם לבתי המשפט שלא לצורך.

מבקר המדינה התייחס בהרחבה בדוח למחלוקת בין הסניגוריה הציבורית למשטרה בעניין זה[25] תוך שהוא מבקר בחריפות את התנהלות המשטרה בנושא וקובע, בין היתר, את הדברים הבאים: חרף העובדה שהמשטרה נדרשה לספק נתונים עוד בשנת 2014 כדי ליישב את המחלוקת, אין בידיה נתונים בנושא ובהיעדר נתונים קיים קושי לברר את תמונת המצב המלאה. לכן **המבקר ציין כי על המשטרה להשלים את איסוף הנתונים לשם בחינת הנושא**; יתירה מכך, מבדיקה שערכו אנשי משרד המבקר עלה כי בתיקים שנבדקו על ידם בכמחצית מהחלטות השחרור של בית המשפט היו ההחלטות מצויות בסמכות מקבילה לסמכות הקצין הממונה, ואילו בכמחצית שנייה מן התיקים החלטות השחרור כללו תנאי שחרור אחד לפחות שמצוי בסמכות מקבילה-חלקית, היינו: סוג התנאי מצוי בסמכות קצין ממונה אבל תקופת התנאי ארוכה מהתקופה שקצין רשאי להורות עליה. רק בפחות מאחוז אחד מן התיקים מדובר היה בהחלטה שיפוטית שתנאיה לא היו מאפשרים שחרור בתחנה. **בהמשך לכך, המבקר קבע כי שיעור השחרורים ממעצר על ידי בית המשפט בתנאים המצויים בסמכות מקבילה לזו של הקצין הממונה מחייב בדיקה משמעותית תוך בחינת מהות הפער שבין בקשות המשטרה ובין החלטות בית המשפט, לרבות במקרים בהם החלטות בית המשפט התקבלו חרף התנגדות המשטרה.[26] לגבי התיקים בהם נמצאו תנאי שחרור שמצויים בסמכות מקבילה-חלקית, ציין המבקר כי ייתכן שניתן היה לשחרר את העצור בתחנת המשטרה על פי המתווה המוצע על ידי הסניגוריה הציבורית מזה שנים שבמסגרתו ישוחררו עצורים בתנאים שבסמכות הקצין הממונה להטיל ויוזמנו לדיון בבקשת המשטרה להארכתם ככל שיש בכך צורך**. המבקר הציע כי המשטרה תבחן מתווה זה

---

[23] **בדוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים** קבע המבקר כי "המתנה להתייעצות עם גורמי התביעה, שמובילה להארכת מעצרו של אדם ללא צורך, עומדת בניגוד לחוק המעצרים. על המשטרה וגורמי התביעה להסדיר מנגנון הקובע כללים ותנאים בדבר אפשרויות ההתייעצות לצורך קבלת ההחלטה על המשך ההחזקה במעצר, על מנת שהחזקתו של עצור לא תתארך ללא הצדקה" (בעמ' 1833).

[24] **שם**, בעמ' 1809-1810.

[25] **שם**, בעמ' 1853-1863.

[26] **שם**, בעמ' 1863.

והתאמתו, לכל הפחות, לחלק מאוכלוסיית העצורים בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידה, וכן כי היא תערוך פיילוט בנושא שילווה באיסוף נתונים ובניתוחם.[27]

בנוסף, וכפי שצוין בדוח הפעילות לשנת 2018, במסגרת הפעילות להתמודדות עם תופעת ריבוי המעצרים, העבירה הסניגוריה הציבורית ביום 8.4.2018 אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ואל שרת המשפטים שורה של הצעות לתיקון חוק המעצרים, אשר מטרתן להביא ליישום מיטבי של מטרות החוק, ולשימוש מידתי יותר בכלי המעצר. במהלך שנת 2019 פנתה הסניגוריה הציבורית אל מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים בבקשה לקדם הצעותיה ונענתה כי חלק מההצעות אמורות להידון בוועדה הציבורית הנ"ל לבחינת המעצרים לצרכי חקירה. אחד מהתיקונים שהוצעו במסגרת הפנייה הוא הקניית סמכות לבית המשפט להורות על מתן פיצויים בגין מעצר שווא ללא תלות בשאלת הגשת כתב האישום. כמו כן הוצע להוסיף לחוק המעצרים סעיף דיווח לכנסת, במסגרתו אחת לשנה יוגש לוועדת חוקה, חוק ומשפט דיווח ובו נתונים אודות מספר המעצרים והתפלגותם. תיקון זה יאפשר למחוקק, לקובעי המדיניות ולציבור הרחב לעקוב אחר יישום חוק המעצרים ואופן הפעלת הסמכויות הרגישות הקבועות בו, ולבחון האם יישומו בפועל תואם את מטרת החקיקה (לפירוט ההמלצות בנושא מעצרים עד תום ההליכים ראו פרק 1.2.3 להלן).

הצעה נוספת שהועברה אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ואל שרת המשפטים נוגעת לתיקון חוק המעצרים בעניין דוחות חסויים, במסגרתה **הציעה הסניגוריה הציבורית לקבוע כי הדוחות החסויים המוגשים לשופט המעצרים יהיו חלק מחומר החקירה בתיק לאחר שהוגש כתב אישום**. יצוין כי גם מבקר המדינה התייחס לקושי שמעלים הדוחות החסויים בקובעו כי היעדר טופס אחיד ומקיף על גביו יוגש הדוח הסודי מקשה על בית המשפט לעקוב אחר התפתחויות בחקירה, קצב התקדמותה ומילוי הנחיותיו בהחלטות שיפוטיות קודמות הנוגעות לקידומה. עוד נמתחה ביקורת על כך שחרף חשיבות נושא זה והפערים שנמצאו

---

[27] **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים**, בעמ' 1861 ו-1863. גם על פי פסיקת בתי המשפט במצבים אלה קציני המשטרה היו צריכים לשחרר את העצורים בתחנות המשטרה בתנאים שיחולו לתקופות שבסמכותם ובמידת הצורך להגיש בקשות להארכת התקופות, כך שהחשוד יתייצב לדיון בבקשה כשהוא משוחרר. לאחרונה נקבע הדבר על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה בעמ"י (מחוזי חיפה) 53955-11-19 **משטרת ישראל – לב הגליל נ' שם טוב** (החלטה מיום 3.12.2019; ייצוג על ידי עוה"ד קארין מרידור-פאר ואסף צברי): "עם הבאת החשוד לבית המשפט מבקשת המשטרה לשחררו, ולשאלה המתבקשת מדוע אם כן נעצר, משיבה המשטרה שהדבר היה כיוון שסמכות ההרחקה של קצין המשטרה מוגבלת ל-15 ימים (תקופה שלטענת המשטרה אינה מספקת), ולכן מתבקש בית המשפט לקבוע תקופת הרחקה ממושכת יותר על פי הסמכות המוקנית בחוק לבית המשפט. יוצא, שהחשוד נעצר כדי שהמשטרה תוכל לבקש את שחרורו...(!) גם אם המשטרה סברה שיש צורך להרחיק את החשוד לתקופה ממושכת מ-15 יום, כאמור לעיל, אל הדיון שהתקיים בבית המשפט החשוד היה צריך להגיע כשהוא אדם חופשי. דיונים לצורך קביעת תנאי שחרור בערובה אינם חייבים להתקיים כאשר החשוד עצור. מעצרו של החשוד במקרה שתואר לעיל; שלילת חירותו ושליחתו ל"בילוי לילי" בבית המעצר רק לצורך שתואר לעיל, היה מיותר, פוגעני ושלא כדין...זאת ועוד, לאורך השנים התייחסו מותבים רבים למקרים הדומים לענייננו בהם הובאו עצורים לבית המשפט רק כדי שזה יורה על שחרורם בתנאים. באי כוח המשיב הגישו טבלה ובה הפניות ללא פחות מ-102(!) החלטות בהקשר זה...ריבוי ההחלטות מלמד שהמסר הברור שעלה מהן בנוגע למניעת מעצרים מיותרים, לא יושם בפועל ולו בחלק מהיחידות החוקרות. הדבר הוביל בענייננו את בית משפט קמא לחיוב העוררת בהוצאות לטובת אוצר המדינה...החיוב בהוצאות, ולו סמליות, נדרש כדי שהמסר הנדרש יועבר לא רק למשטרת כרמיאל אלא לכלל הגורמים הרלוונטיים"; בש"ע (שלום ראשון לציון) 26955-02-19 **מדינת ישראל נ' ליזרוביץ** (החלטה מיום 12.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד שפיק דרבשי) "מצאתי לציין כי צודק ב"כ החשוד כי מדובר בחשוד אשר היה ניתן לשחררו בתנאים עוד אתמול בתחנת המשטרה על ידי קצין ממונה...אני מוצאת להעיר כי ככל שהיחידה החוקרת מבקשת להורות על שחרור בתנאים שאינם מצויים בסמכותה, שהרי ניתן בשלב ראשוני להורות על תנאים הנמצאים בסמכות קצין ממונה ובהתאם לצורך לפנות לבית המשפט להארכה של תנאי השחרור"; מ"י (שלום פתח תקווה) 829-04-19 **מדינת ישראל נ' פרי** (החלטה מיום 1.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד טלי רזניק) "בנסיבות אלה, תמהני, מדוע עצרה המשטרה את החשוד ולא הסתפקה בהשתת תנאים אותם הוכיח החשוד כי הוא מכבד. טענת המשטרה כי עצרה את החשוד על מנת לבקש השתת תנאי איסור יצירת קשר לזמן ממושך שאינו בסמכותה, לא פחות ממקוממת, שהרי ניתן היה לשחררו בתנאים שבסמכות המשטרה ולעתור לבית משפט כאשר החשוד משוחרר להארכתם במידת הצורך. בנסיבות אלה, לא מצאתי כל הצדקה להותרת החשוד לילה במעצר רק על מנת להביאו לבית משפט על מנת שיקבע תנאי איסור יצירת קשר לזמן ממושך יותר"; מ"י (שלום אשקלון) 42037-09-19 **מדינת ישראל נ' סולוביוב** (החלטה מיום 17.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד חיים מקלר) "לא הבנתי מדוע המשיב לא שוחרר בתחנת המשטרה כפי שמוסמך להורות קצין משטרה בהתאם לסמכותו בהתאם לסעיף 42 לחוק סדר הדין הפלילי וגם אם לתקופה קצרה יותר ומצומצמת מ-60 יום, מן הראוי שיעשה שימוש בסמכותו ובמידת הצורך תמיד ניתן לפנות שוב בבקשה נוספת לבית המשפט. הכל כאילו משטרת ישראל לא מכירה את החלטות בית המשפט מלפני שנים...".

בבקרות פנימיות שנערכו במשטרה מאז שנת 2017, רק בחודש יוני 2019 העביר ראש מדור חקירות באח"ם הנחיות מקצועיות לכתיבת הדוח הסודי.[28]

1.2.3 ייצוג נאשמים בהליכי מעצר עד תום ההליכים

הסניגוריה הציבורית מייצגת נאשמים בהליכי מעצר עד תום ההליכים בהתאם לחובת הייצוג הקבועה בסעיף 21(ג) לחוק המעצרים. כחלק מתופעת ריבוי המעצרים, עליה פורט בהרחבה בפרק הקודם, נדרשת הסניגוריה הציבורית להתמודד אף עם מגמה של ריבוי הליכי מעצר עד תום ההליכים. השימוש בכלי המעצר פוגע בצורה אנושה לא רק בזכויותיהם של העצורים לחירות ולכבוד, אלא גם בהגינות ההליך המשפטי ובסיכוי להביא לתוצאה צודקת.

על פי דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים, לאורך השנים הייתה עלייה משמעותית בכמות המעצרים עד תום ההליכים. **כך, למשל, בשנת 1997, שנה לאחר חקיקתו של חוק המעצרים, היו בישראל 4,363 מעצרים עד תום ההליכים ועד החלטה אחרת, בשנת 2006 עמד מספר זה על 13,105, ואילו בשנת 2018 היו בישראל 18,644 מעצרים כאלה.**[29] **עוד מציין משרד המבקר, כי ישראל היא בין חמש המדינות בעלות שיעור העצורים הגבוה ביותר ל-100 אלף איש בקרב מדינות ה-OECD**.[30]

חשוב לציין כי גם במקרים בהם הבקשות למעצר עד תום ההליכים נדחות לבסוף על ידי בתי המשפט, **עצם הגשת הבקשה למעצר עד תום ההליכים מביאה לשלילת חירות מיותרת**. לעיתים חולפים שבועות ואף חודשים ארוכים עד להחלטת השחרור בשל דחיות הדיונים נוכח הצורך בהעברתו של חומר החקירה ולימודו ובשל המתנה לתסקיר מעצר שאמור להתקבל משירות המבחן, הכורע תחת הנטל ההולך וגובר.

מעצרים עד תום ההליכים, שלעיתים מתמשכים חודשים ארוכים (ואף מעבר לכך), מקשים על הנאשם לנהל את הגנתו כראוי ולעיתים מהווים מנוף לחץ חזק לוויתור על טענות הגנה ולעריכת הסדר טיעון שתוצאתו קלה מן המעצר בו צפוי הנאשם להיות נתון אם יעמוד על טענות החפות. בנסיבות אלו אף עולה חשש ממשי להודאות שווא ולהרשעת חפים מפשע.

למעצר עד תום ההליכים, אף בהיעדר הסדר טיעון, עשויה להיות השפעה מכרעת על תוצאות ההליך. שהייתו של נאשם במעצר עד תום ההליכים מגדילה את הסיכוי שייגזר עליו עונש מאסר בפועל.[31] **כמו כן, למעצר עד תום ההליכים עלול להיות גם אפקט מחמיר מבחינת העונש**: בכ-20% מהתיקים בהם הנאשם היה עצור עד תום ההליכים, תקופת המעצר בה ממילא שהה הנאשם הייתה ארוכה יותר מעונש המאסר (או משני שלישים מתקופת המאסר) שהוטל בסוף ההליך.[32] המשמעות היא שאלמלא המעצר סביר שהעונש היה נמוך יותר. **כמו כן, תנאי המעצר הקשים פוגעים בזכותו היסודית של העצור להליך הוגן, וביכולתו להכין את הגנתו.**

כאמור, במקרים רבים בהם נאשמים שוהים במעצר במשך חודשים, גוזר בית המשפט את דינו של הנאשם לתקופה בה ישב בפועל במעצר או לתקופה קרובה לכך. **השימוש הגבוה והחריג בסמכויות המעצר בישראל, יוצר הטיה של מערכת המשפט בארץ לכיוון מאסרים קצרים – מאסרים הנבלעים בתקופות מעצר ארוכות,**

---

[28] **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים**, בעמ' 1837-1835.

[29] **שם**, תרשים בעמ' 1965.

[30] **שם**, בעמ' 1966.

[31] ראו אורן גזל-אייל "התפתחויות במשפט הפלילי הדיוני ומהותי 2012-2014" **דין ודברים** ט 517, 521 (2016), והאסמכתאות הנוספות המובאות שם.

[32] שם.

אשר אינן מאפשרות עבודה טיפולית שיקומית בשירות בתי הסוהר או ברשות לשיקום האסיר, ואשר מחקרי שירות בתי הסוהר מלמדים ששיעורי המועדות בהם הם גבוהים ביחס לכלל האסירים.[33]

גם מבקר המדינה ציין כי נוכח שיעור העצורים הגבוה בישראל על גורמי התביעה לבחון את מדיניות המעצרים עד תום ההליכים וליישם את המלצות ועדת דורנר בנושא.[34]

נוכח הפגיעה הכרוכה במעצרו של נאשם עד תום ההליכים בהגינות ההליך המשפטי ובסיכוי להביא לתוצאה צודקת כפי שפורט לעיל, הסניגוריה הציבורית סבורה כי ראוי לצמצם את תקופות המעצר, ולמצער לתחום את תקופת המעצר לפרק זמן שלא יעלה על עונש המאסר הצפוי לנאשם באם יורשע. הצעה ברוח זו נכללה במסגרת הצעות הסניגוריה לתיקון חוק המעצרים, במסגרתה הוצע להגביל את משך הליכי המעצר עד תום ההליכים הנדונים בבית משפט השלום מתשעה חודשים לחצי שנה. הגבלה זו נועדה להביא לאיזון ראוי יותר בין האילוצים הכרוכים בניהול המשפט לבין ההגנה על זכויות הנאשם הנהנה בשלב זה מחזקת החפות, ולהפחתת הלחץ הבלתי הוגן על הנאשם לוותר על טענות הגנה טובות ולהודות באישומים במסגרת הסדר טיעון לפיו עונשו ייגזר לתקופה הדומה למשך המעצר בו הוא שוהה.

פעמים רבות עשוי מעצרו של נאשם עד תום ההליכים לפגוע בסיכוייו להשתקם ולהשתלב במסגרות טיפוליות במהלך ההליך הפלילי. זאת, נוכח הגישה שהשתרשה בפסיקה לפיה העיתוי הראוי לשילוב במסגרת טיפולית הוא בשלב גזירת הדין וריצוי העונש, ושחרור נאשם לחלופת מעצר טיפולית ייעשה במשורה ובמקרים חריגים. **הסניגוריה הציבורית סבורה כי גישה זו חוטאת לאינטרס הציבורי של שיקום נאשמים במסגרת ההליך הפלילי, ואף אינה מתיישבת עם העקרון הבסיסי לפיו אין להורות על מעצר ככל שקיימת חלופה הולמת.** לפיכך, במסגרת הצעות הסניגוריה הציבורית לתיקונים בחוק המעצרים שהועברו אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ואל שרת המשפטים כאמור, הוצע לתקן את חוק המעצרים כך שיובהר כי יש לשקול מסגרות טיפוליות כחלופת מעצר לכל דבר ועניין. תיקון זה ישקף בצורה טובה יותר את החשיבות הרבה שבשילובם של נאשמים בתהליכי שיקום במועד מוקדם של ההליך הפלילי, שילוב שהוא צעד ראשוני והכרחי לשם חזרתם לאורח חיים מתוקן בקהילה, ולהטלת ענישה אפקטיבית יותר בסופו של הליך זה ברוח המלצות ועדת דורנר. במהלך השנה החולפת המשיכו הסניגורים הציבוריים לטעון כי יש לשחרר נאשמים למסגרות גמילה ולמסגרות טיפוליות אחרות במקרים בהם יש בחלופת המעצר הטיפולית כדי להשיג את מטרות המעצר, וטענות אלה נשאו פעמים רבות פירות של שחרור, גמילה ושיקום.[35]

---

[33] קתרין בן צבי ודרור ולק "חוזרים למאסר: רצידיביזם של אסירים פליליים משוחררי 2004 בישראל" **צוהר לבית סוהר** 14 10, 22 (2011).

[34] **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים**, בעמ' 1969.

[35] מ"ת (שלום פתח תקווה) 34135-11-18 **מדינת ישראל נ' פופייב** (החלטה מיום 30.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד מירי כהן) בית המשפט הורה על שחרור המשיב לחלופת מעצר בקהילה טיפולית, בין היתר, נוכח הבעת תובנה ומוטיבציה על ידו להשתלבות בטיפול, והיות הקהילה חלופה הולמת אשר תפחית באופן משמעותי מהמסוכנות הנשקפת מהמשיב; עמ"ת (מחוזי באר שבע) 28977-02-19 **ריאסיק נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 14.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד ערן בן ארי) בית המשפט קיבל את ערר הסניגוריה והורה על קבלת תסקיר בעניינו של נאשם מכור לאלכוהול וזאת על אף שלא החל בהליך של גמילה קודם למעצרו. זאת, נוכח הצורך לבחון באמצעות תסקיר שירות המבחן את פוטנציאל ההצלחה של הליך הגמילה ואיון המסוכנות באמצעות הליך זה, ונוכח השינוי שחל בעמדת העורר; מ"ת (מחוזי חיפה) 7515-05-19 **מדינת ישראל נ' קסאון** (החלטה מיום 22.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד רן שחם) בית המשפט קבע כי יש נסיבות מיוחדות בתיק זה המצדיקות שקילת חלופה. עוד הדגיש כי כשיש רצון אמיתי להיגמל ואף במקרים של נסיבות חיים קשות במיוחד, יש הצדקה להגמשת הכללים שנקבעו בפסיקה והורה על שחרור המשיב להליך גמילה בקהילה טיפולית; מ"ת (שלום ראשון לציון) 36272-06-19 **מדינת ישראל נ' בגרנוב** (החלטה מיום 8.8.2019; ייצוג על ידי עו"ד שי גבאי) בית המשפט הורה על שחרורו של המשיב לקהילה בציינו כי מדובר בקהילה סגורה המהווה חלופת מעצר, וכי השהייה שם כשלעצמה מאיינת מסוכנות במידה רבה גם במנותק מהליך הגמילה שיעבור שם, שהוא "בונוס" בפני עצמו עבור המשיב ועבור החברה בכללותה.

עמדה זו אף עולה בקנה אחד עם מסקנות צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר, בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) שלמה למברגר.[36] הצוות הוקם במטרה לבחון את מדיניות התביעה בתחום הענישה, המעצרים והשחרור המוקדם לאור המלצות ועדת דורנר והעקרונות המנחים שנקבעו על ידה. הצוות העמיד במרכז המלצותיו את העדפת המסלול השיקומי על פני כליאת חשודים ונאשמים במעצר ומאסר. בהתאם לכך, במסגרת ההמלצות קבע הצוות כי במקום בו ניתן לשלב את הנאשם בהליך שיקומי ממשי כבר בשלב המעצר, יש לשקול העדפת חלופה שיקומית על פני מעצר, ככל שיש בחלופה לתת מענה ראוי לעילות המעצר הקבועות בחוק. למרות זאת, לאחרונה קבע מבקר המדינה כי בשלב זה גורמי התביעה אינם יוזמים בקשות לשחרור בתנאים מגבילים, גם לא למסגרות שיקומיות. כמו כן נקבע, כי הסיכום התקציבי שעליו חתמה פרקליטות המדינה עם משרד האוצר לא קבע יעדים ליישומן של המלצות ועדת דורנר בנוגע למעצרים עד תום ההליכים, והמבקר הציע כי יגובש מענה מעשי לעניין זה.[37]

קושי נוסף בו נתקלת הסניגוריה הציבורית במסגרת פעילותה השוטפת בייצוג עצורים בהליכי מעצר עד תום ההליכים נובע מעיכובים משמעותיים בהגשת תסקירי מעצר על ידי שירות המבחן, תופעה אותה תיארנו בהרחבה בדוחות שנתיים קודמים.[38] בשנים האחרונות פעלה הסניגוריה הציבורית אל מול הנהלת שירות המבחן במטרה לקצר את הזמן שנדרש להכנת תסקיר, אשר בעבר היה יכול להתארך למשך שלושה, ארבעה ואף חמישה שבועות. במהלך שנת 2018, בעקבות הידברות של הסניגוריה הציבורית עם הנהלת שירות המבחן, הושג שיפור ניכר כך שברוב המחוזות של שירות המבחן (למעט מחוז דרום) קוצר פרק הזמן הנדרש להגשת תסקיר מעצר לשבועיים. למרות זאת, לקראת סוף שנת 2019 ניכרה הרעה משמעותית מחודשת, כאשר במחוזות דרום וירושלים משך הזמן להגשת תסקירים עמד על חודש ואף חודש וחצי וסימנים להחמרה בזמני ההגשה ניכרו גם במחוזות נוספים. במקרים מסוימים הורו בתי המשפט לשירות המבחן להגיש תסקיר תוך פרק זמן קצר מהמבוקש על ידו, במקרים אחרים התקבלה החלטה (למעצר או לשחרור) בלית ברירה ללא תסקיר, אך ברוב המקרים נאלצו נאשמים, שעומדת להם חזקת החפות ושבמקרים רבים הוחלט בסופו של דבר כי הם ראויים לשחרור, להמתין במעצר שבועות רבים לתסקיר.[39] ביום 13.1.2020 פנתה הסניגוריה הציבורית אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) בבקשה לכנס דיון חירום, בראשות היועץ המשפטי

---

[36] "צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר" ינואר 2018.

[37] **דוח מבקר המדינה – מעצרים פליליים**, בעמ' 1977.

[38] הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2016** (2017), עמ' 22-25; הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2018** (2019), עמ' 39-40.

[39] בעמ"ת (מחוזי ירושלים) 38098-12-19 **אמור נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 16.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד דוד הלוי) בית משפט השלום הורה לשירות המבחן להגיש תסקיר מעצר בעניינו של העורר תוך חודש ימים. על החלטה זו הוגש ערר, בו התבקש בית המשפט המחוזי להורות על שחרור העורר טרם הגשת התסקיר או למצער לצמצם את התקופה שניתנה לשירות המבחן להכנתו. בית המשפט המחוזי סבר כי יש צורך בהגשת תסקיר מעצר בטרם יוחלט בבקשה למעצר עד תום ההליכים, ועם זאת צמצם את התקופה הנדרשת לכך ל-14 ימים; בעמ"ת (מחוזי באר שבע) **מדינת ישראל נ' אוחנה** (החלטה מיום 26.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד עמית ויצמן) שוחרר המשיב על ידי בית משפט השלום בלא תסקיר, בין היתר, נוכח הזמן הרב שיידרש לשם הגשתו (חודש ימים). ערר המדינה לבית המשפט המחוזי התקבל במובן שבוטלה החלטת השחרור, אך נקבע על ידי בית המשפט כי התסקיר יוגש תוך חמישה ימים ונכללה בהחלטה ביקורת חריפה על המצב הקיים: "סבורני, כי לוח זמנים סביר לקבלת תסקיר צריך לעמוד על פרק זמן של כשבעה ימים. ער אני לכך, שברגיל לוח זמנים זה אינו מתקיים כלל. יחד עם זאת, סבורני, כי אין לחדול מהבעת מורת הרוח על לוחות הזמנים הבלתי סבירים של כחודש ואף למעלה מכך, ואין לקבל מצב בו עצורים צריכים יהיו להמתין למעלה מחודש עד לקבלת תסקיר. בעצם העובדה שעצור נשלח לקבלת תסקיר, גלומה אפשרות כי בנסיבות מסוימות, בהמשך למה שייאמר בתסקיר, יכול וישוחרר. במצב דברים זה יש להחיש את מועדי קבלת התסקירים..."; במ"ת (שלום אשקלון) 61536-12-19 **מדינת ישראל נ' אמר** (החלטה מיום 29.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד איתן פרידמן) החליט בית המשפט על שחרור המשיב ללא תסקיר לאור הזמן הרב שיידרש לקבלו: "מותב זה הביע לא אחת את מורת רוחו מהזמן הרב הדרוש להגשת תסקירים אך הדברים לא הביאו לשינוי בקצב הגשת התסקירים. במקרים בהם מדובר במסוכנות מאוד גבוהה או בחלופה מאוד חלשה או בשילוב של השניים אין מנוס אלא להמתין לתסקיר גם אם משמעות הדבר הינה המתנה של חודש במעצר...בנסיבותיו של המשיב לא התרשמתי שהחלופה היא חלשה אלא חלופה מצוינת.. בעניינו של המשיב, הגם שתסקיר היה יכול לסייע בקבלת ההחלטה, אני סבורה כי אין הצדקה בשים לב לעברו הנקי..., ולאחר שהתרשמתי מאיכותה של החלופה, להצדיק את הותרתו במעצר במשך חודש ימים לצורך קבלת תסקיר".

לממשלה או בראשות המשנה, על מנת להבין מנציגי האוצר, שירות המבחן ומשרד הרווחה מהם הגורמים הבירוקרטיים המביאים לכך שמשך הזמן להגשת תסקירי מעצר הולך ומתארך. בהזדמנות זו ביקשה הסניגוריה הציבורית גם לדון בהצעתה לתקן את חוק המעצרים באופן שיגביל את משך הגשת התסקיר לפרק זמן שלא יעלה על שבוע ימים, או תוך תקופה קצרה, שתקבע על ידי בית המשפט. זאת, שכן הסניגוריה הציבורית סבורה כי אף פרק זמן של שבועיים, שהוא פרק הזמן הסטנדרטי שהוצב על ידי שירות המבחן להגשת תסקיר בעיתות שגרה, הוא ארוך מאד, במיוחד כאשר מדובר במי שנעצרו לראשונה או באנשים עם מוגבלויות נפשיות או שכליות. בהמשך לפנייה זו נמסר על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים כי תקוים ישיבה משותפת עם שירות המבחן בנושא, אך במסגרת ההיערכות לתיאום הישיבה בישר שירות המבחן כי בינתיים הותנעו תהליכים משמעותיים, בין היתר בעקבות פניית הסניגוריה, שמטרתם להקל על איוש התקנים הקיימים והחדשים של קציני המבחן כותבי התסקירים, דבר העשוי לקצר את משך הזמן להגשתם. כדי לאפשר למשרד הרווחה להשלים את המהלך נמסר לסניגוריה ביום 26.2.2020 על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה כי הוחלט להמתין כשבועיים לצורך קבלת עדכון משירות המבחן בנוגע למצב הדברים. מאז החלטה זו פרץ משבר הקורונה ובהמשך גם שביתת העובדים הסוציאליים. כתוצאה מהמשבר הוטלו מגבלות על כניסת קציני המבחן לבקר עצורים ובתהליך איטי הוחלף המפגש הפרונטלי במפגש באמצעות מערכת V.C. המגבלות השונות והשביתה גרמו לכך שבחודשים האחרונים הוכנו תסקירים רק במקרים מועטים יחסית וחלק לא מבוטל מהחלטות השחרור או המעצר של בתי המשפט ניתנו ללא תסקיר.

לקראת סוף שנת 2019 ותחילת שנת 2020 גיבשה הסניגוריה הציבורית דרכי פעולה נוספות להתמודדות עם ריבוי המעצרים עד תום ההליכים, כשהחלה במהלכים למיפוי חסמים המונעים שחרור של עצורים עד תום ההליכים לחלופות מעצר ; וכן בקידום מהלך ליצירת תהליכי עבודה מובנים שיאפשרו איתור ממוקד ויעיל של המקרים המתאימים להגשת בקשות לעיון חוזר לשם בחינת השחרור ממעצר במקביל לניהול התיק הפלילי העיקרי.

1.3 ייצוג קטינים

מחלקות הנוער בסניגוריה הציבורית אמונות על ייצוגם של קטינים לאורך כל שלבי ההליך הפלילי, החל משלב המעצר והחקירה המשטרתית, דרך ניהול המשפט הפלילי בבית המשפט לנוער, וכלה בייצוג בפני ועדת השחרורים. גם בשנת 2019 פעלו המחלקות להכשרתם המקצועית של הסניגורים המייצגים קטינים מטעם הסניגוריה הציבורית, באמצעות מפגשים אישיים וקבוצתיים, השתלמויות מחוזיות, הפצת הנחיות ופסיקה בתחום הנוער במייל ובענן הייעודי ועוד. בתחילת פגרת הקיץ נערך יום עיון ארצי ייחודי במרכז הכנסים של המרכז הרפואי "גהה" בו השתתפו כ-100 סניגורי נוער מכל הארץ. ביום העיון למדו הסניגורים, בין השאר, על התפתחות המוח בגיל ההתבגרות, דנו במקרי בוחן של תיקי קטינים עם מנהל המרכז הרפואי, שמעו על סוגיות נבחרות בייצוג נוער מסניגורים עמיתים, ואף ערכו סיור במחלקת הנוער במרכז.

בשנת 2019 ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-12,002 הליכים של בני נוער,[40] המהווים כ-11% מכלל ההליכים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנה זו.

סניגורי הנוער של הסניגוריה הציבורית מייצגים ברובם של תיקי הנוער הפליליים במדינת ישראל ומהווים חלק משמעותי מאוד במערך הייחודי של בתי המשפט לנוער. המומחיות בייצוג בני נוער שנצברה בסניגוריה

[40] לרבות הליכים בבתי המשפט השונים לנוער, ועדות שחרורים, בתי משפט לתעבורה וכן הליכים בפני ועדות פסיכיאטריות, במשטרה או בפרקליטות.

הציבורית במהלך השנים באה לידי ביטוי בידע הנרחב של הסניגורים בנושאים המשפטיים והסוציאליים הרלוונטיים, באופן התנהלותם של הסניגורים בבתי המשפט לנוער ומול גורמי הרווחה, ובעיקר בהשגת תוצאות טובות רבות עבור לקוחותינו הקטינים, הן בתחום המשפטי והן בתחום השיקומי טיפולי.

בפרק זה בחרנו להתמקד בפעולתם של הסניגורים לקידום עקרונות העל שבבסיס חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971 (להלן: **חוק הנוער**) – שיקום ותקנת השבים; שמירה על זכויותיהם הייחודיות של קטינים במשפט הפלילי; וצמצום שלילת חירותם של קטינים.

1.3.1 הגשמת עקרון "תקנת השבים" והחזרתם של קטינים לחיק החברה

צמצום השימוש בהליכים פליליים

בתאריך 18.12.2019 פרסמה ועדת האו"ם לזכויות הילד **הערה כללית מס' 24 (2019) על זכויות ילדים במערכת המשפט** (CRC/C/GC/24). המסמך, שנוסח על ידי ועדת מומחים, הוא מקור פרשני חשוב ביותר של סעיפי האמנה לזכויות הילד, עליה חתומה מדינת ישראל. הערה פרשנית זו מדגישה, בין היתר, את חשיבות התפיסה ההוליסטית במשפט הפלילי בהתבסס על ההבדלים בהתפתחות הגופנית והפסיכולוגית בין מבוגרים לילדים, והיא דורשת מהמדינות שימוש נרחב מאוד בתוכניות התערבות משפחתיות ובהסטת ההליך הפלילי למסלולים חלופיים:[41] "**...הוכח כי חשיפה למערכת המשפט הפלילית גורמת נזק לילדים, דבר הפוגע בסיכוייהם להפוך למבוגרים אחראיים**" (סעיף 2). "**...המדינות החברות נדרשות לקדם קביעת אמצעים להתמודדות עם ילדים מבלי לפנות להליך שיפוטי**" (סעיף 13). "**...בנוסף להימנעות מיצירת סטיגמה ומרישומים פליליים, גישה זו מניבה תוצאות טובות עבור ילדים, היא עולה בקנה אחד עם ביטחון הציבור והוכחה כחסכונית**" (סעיף 15). "**על המדינות החברות להרחיב ככל הניתן את טווח העבירות שעבורן ההטיה מההליך הפלילי היא אפשרית, כולל עבירות חמורות היכן שהדבר מתאים...**"(סעיף 16). נמצא אם כן, כי **שימוש מידתי** בהליך הפלילי בכל הנוגע לקטינים, הוא עקרון בעל מעמד בין-לאומי שלו חשיבות יתירה, המונע פגיעה בקטינים ומעודד שימוש באמצעים חלופיים המותאמים יותר לגילם.

סניגורי הנוער פעלו גם השנה על מנת לצמצם ככל הניתן את השימוש בהליך הפלילי שלא לצורך, באמצעים שונים כדוגמת פניות לתביעה לסגירת תיקים, קידום הליכים חלופיים, העלאת טענות בבתי המשפט והגשת בקשות לעיכוב הליכים במקרים המתאימים.

כך למשל, בתאריך 15.5.2019, הגיש עו"ד עידו רז ליועץ המשפטי לממשלה בקשה לעיכוב הליכים לגבי קטינה בת 13 המתמודדת עם בעיות נפשיות, שהוגש נגדה כתב אישום בגין איומים והחזקת סכין שביצעה בהיותה מאושפזת במחלקה הפסיכיאטרית הסגורה במרכז לבריאות הנפש (ת"פ (שלום נוער פתח תקווה) 5405-05-18 **מדינת ישראל נ' פלונית**). הבקשה הוגשה לאחר שהתביעה סירבה לחזור בה מכתב האישום למרות הצעת בית משפט לבחון את האפשרות לייתר את ההליכים הפליליים,[42] למרות הטיפול הממושך בבית חולים ובפנימייה פוסט אשפוזית, ולמרות ההמלצות החד משמעיות של שירות המבחן לסגור את התיק הפלילי. לאור נימוקי הבקשה, קיבל היועץ המשפטי לממשלה את בקשת הסניגור והורה על עיכוב ההליכים הפליליים כנגד הקטינה.

דוגמא נוספת לבקשה לעיכוב הליכים שהתקבלה השנה היא בת"פ (שלום לנוער ירושלים) 41328-08-18 **מדינת ישראל נ' פלוני**, בו יוחסו לקטין עבירות של תקיפה ואיומים כלפי אימו, עת זרק עליה כפכף וצעק עליה במהלך ויכוח אודות חופשה משפחתית. התביעה סירבה לסגור את התיק, ועל כן פנה הסניגור עו"ד עידן

---

[41] תרגום של המחלקה הבינלאומית במשרד המשפטים.
[42] מ"ת 64027-05-18 (שלום נוער פתח תקווה).

גמליאל ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה כי יעכב את ההליכים כנגד הקטין. הסניגור טען כי האינטרס הציבורי יצא נפסד מניהול התיק שכן מדובר באירוע משפחתי נקודתי מינורי, הקטין מתפקד כראוי ומתכונן להתגייס לשירות משמעותי בצה"ל. כאמור, היועץ המשפטי לממשלה קיבל את הבקשה לאחר שהקטין השלים 3 חודשי פיקוח בשירות המבחן.

בשנת 2019 בוטלו כ-500 כתבי אישום בתיקי הנוער בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית, מתוכם כ-250 כתבי אישום בוטלו בשל קיומו של הליך חלופי.[43]

<u>הליכים חלופיים</u> – סעיף 12א לחוק הנוער קובע כי על שירות המבחן והתביעה לבחון לפני הגשת כתב אישום האם ניתן להפנות קטין להליך חלופי במקום להליך פלילי, על מנת להביא אותו לידי קבלת אחריות למעשיו, מבלי להכתים אותו בכתם של הליך פלילי. גם השנה נתקלו הסניגורים הציבוריים בתיקים רבים בהם היה ראוי להעדיף קיומו של הליך חלופי על פני ההליך הפלילי, ופעלו ככל יכולתם להסטת ההליך הפלילי למסלולים חלופיים, גם **לאחר הגשתו של כתב אישום**.

כך למשל בת"פ (שלום לנוער באר שבע) 13651-01-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 17.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד מירב מזרחי) הוגש כתב אישום כנגד קטין בן 16, בגין איומים על חברתו שרצתה להיפרד ממנו. הסניגורית פנתה אל התביעה מספר פעמים בבקשה לסגור את התיק כנגד הנאשם לאור העובדה שהקטין מתחרט על מעשיו, ניתק קשר עם המתלוננת, מתפקד בצורה טובה ומצוי בקשר עם שירות המבחן. בבקשתה ציינה הסניגורית כי המשך ההליך הפלילי עלול ליצור דווקא אפקט שלילי על המוטיבציה של הקטין ואף לפגוע באפשרות גיוסו של הקטין לשירות צבאי משמעותי. לאור הדברים, הסכימה התביעה בסופו של דבר לחזור בה מכתב האישום לאחר שהקטין הפקיד פיצוי בסך 1,000 ₪ לטובת המתלוננת.

בת"פ (שלום לנוער תל אביב) 55551-08-18 **מדינת ישראל נ' פלונית** (החלטה מיום 5.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד עתליה רפאל) פנתה הסניגורית אל התביעה בבקשה כי יסכימו לביצוע הליך חלופי של קד"מ (קבוצת דיון משפחתית), בנוגע לקטינה בת 14 ששהתה במעון במסגרת הליך נזקקות, אשר הואשמה בכך שתקפה את חברתה במכות וסטירות, איימה עליה בהודעת SMS ושברה דלת בפנימייה. זאת בשל הרקע המורכב של הקטינה שביצעה את המעשים עקב מצוקה רגשית. בסופו של יום, למרות שהליך הקד"מ לא צלח, לאור תפקודה התקין של הנאשמת מאז האירוע ועמידתה בהליך טיפול פרטני בשירות המבחן הסכימה התביעה לחזור בה מכתב האישום.

לעומת זאת, בתת"ע (שלום לנוער באר שבע) 60584-10-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 10.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד אריאתה מסלם) נאלץ הסניגור להגיש לבית המשפט בקשה למחיקת כתב אישום מחמת הגנה מן הצדק, שכן התביעה לא הסכימה לחזור בה מכתב האישום, למרות השלמת הליך קד"מ מוצלח ולמרות המלצת שירות המבחן למחיקת כתב האישום. התביעה טענה כי הליך תעבורתי אינו יכול לבוא תחת כנפיו של הליך חלופי. בית המשפט קיבל את טענת הסניגור כי עמדת המאשימה שלא לנקוט בהליך חלופי רק בשל אופיה של העבירה היא עמדה שמפלה את הנאשם ללא הצדקה חוקית, ולאחר סקירת ההסדרים שבחוק קבע בית המשפט כי "**בניגוד לעמדת המאשימה שהוצגה בתגובתה בהליך זה, המחוקק לא הותיר את שיקול הדעת באופן בלעדי למשטרת ישראל בלבד, כי אם להיוועצות בינמשרדית...**". השופט י' בוקר מתח ביקורת

[43] במחוז דרום 96 ביטולי כתב אישום, מתוכם 44 בהליכים חלופיים. במחוז ירושלים 103 ביטולי כתב אישום מתוכם 62 בהליכים חלופיים. במחוז תל אביב 169 ביטולי כתב אישום מתוכם 69 בהליכים חלופיים. במחוז מרכז 97 ביטולי כתב אישום מתוכם 51 בהליכים חלופיים. במחוז חיפה 33 ביטולי כתב אישום מתוכם 16 בהליכים חלופיים. במחוז צפון 7 ביטולי כתב אישום, מתוכם 4 בהליכים חלופיים.

על כך שקיימים הבדלים משמעותיים בין עמדות התביעה במחוזות השונים בכל הקשור להליכים חלופיים בעבירות תעבורה: "**מצב דברים זה אך הוא אינו ראוי והיה עדיף שהמדינה תדבר בקול אחיד וברור בנוגע לעבירות אלה**". בטרם החלטה, הורה בית המשפט לפרקליט המדינה ולוועדת ההיגוי הבין-משרדית להשיב לבית המשפט מה המדיניות שנקבעה להחלתו של נוהל חלופי על עבירות התעבורה. בעקבות הדיון הודיעה התביעה לבית המשפט שעבירות התעבורה לא הוחרגו מהנוהל של ההליך החלופי וכל תיק אמור להיבחן לגופו. ואכן, בסופו של יום גם בתיק שבנדון החליטה המדינה **לחזור בה מכתב האישום**.

תיק נוסף שבו ניתנה השנה החלטה עקרונית בנושא הליכים חלופיים הוא ת"פ (שלום לנוער אשקלון) 64554-10-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 8.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד אלעד גויגולד). בתיק זה המליץ שירות המבחן לתביעה על סגירת התיק, לאחר שהקטין עבר הליך טיפולי וביצע עבודות של"צ. המאשימה לא הסכימה לסגירת התיק בטענה כי לא מדובר בהליך חלופי. בשל עמדה זו ביקש הסניגור מבית המשפט לבטל את כתב האישום מטעמי **הגנה מן הצדק**, שכן הנאשם ביצע הליך שלמעשה אמור להיכנס לגדרי סעיף 12א(ו) לחוק הנוער, ולהוות הליך חלופי להליך הפלילי. הסניגור טען כי הסיבה לכך שההליך הטיפולי שעבר הנאשם לא נחשב בעיני המאשימה כהליך חלופי, היא רק בשל העובדה שגורמי האכיפה לא הסדירו נוהל עבור סעיף קטן זה, כנדרש בחוק (פורסמו נהלים רק לגבי סעיף 12א(א)). השופט גל טייב קיבל את טענותיו העקרוניות של הסניגור: "**"אפתח ואומר כי דעתי אינה נוחה בלשון המעטה בהתנהלות גורמי האכיפה בכל הקשור ליישומו של סעיף 12א'...מאז תוקן החוק וחוקק סעיף 12א' חלפו 8 שנים ועדיין הנוהל אותו היה על גורמי האכיפה יחד עם שירותי הרווחה להסדיר טרם נקבע. צודק ב"כ הנאשם כי באי קביעת הנוהל יש משום פגיעה בזכויותיו של הנאשם שבפני והנאשמים אחרים שעה שהמאשימה לא יכולה להפנות להליך אחר שאינו הליך חלופי בהעדר אותו נוהל...**". בסופו של דבר, בית המשפט דחה את הבקשה לביטול כתב האישום בשל העובדה שמדובר בשלושה אישומים שונים, והחליט כי על הקטין יוטל פטור ללא צו. **בשולי ההחלטה הורה השופט לממונה על חטיבת התביעות במשטרת ישראל למסור התייחסות להיעדרו של נוהל להפעלת סעיף 12א(ו) תוך 30 ימים**. בתגובת הממונה על התביעות שהוגשה לבית המשפט נאמר כי לאור החלטת בית המשפט נשקלת האפשרות להתאים את נוהל תיקי הט"מ (טיפול מותנה) לפרסום, ועל כן הורה השופט **כי עדכון נוסף יישלח בהמשך לבית המשפט.**

<u>שיקום וטיפול בהליך הפלילי</u>

השבת קטינים עוברי חוק אל חיק החברה הנורמטיבית מחייבת בלא מעט מן התיקים ביצוע תהליכי טיפול משמעותיים ואינטנסיביים לצורך שיקום בר קיימא. סניגורי הנוער מלווים את לקוחותיהם בתהליך השיקומי במשך כל שלבי ההליך הפלילי, שלעיתים אורך חודשים רבים. הסניגורים חווים יחד עם הקטינים גם את הקשיים בהתקדמות הטיפולית, הנפילות, הייאוש והאכזבות, כשלכל אלו יש השפעה ישירה על ההליך המשפטי המתנהל. אין ספק כי אחת החוויות המספקות ביותר לסניגור היא לחזות בסיומו של הליך שיקום מוצלח, שבו הצליח הקטין לגבור על המכשולים שבדרך, ולהוכיח כי הוא ראוי לשוב ולתפקד בחברה כאזרח מן השורה. במקרים אלו, עותרים הסניגורים לבית המשפט לנוער שיתחשב ככל הניתן בהליך השיקום, במטרה למזער את הפגיעה של תוצאות ההליך הפלילי בהשתלבותו של הקטין בחברה, כפי שמחייב חוק הנוער, זאת גם כאשר מדובר בעבירות חמורות.

כך למשל בת"פ (מחוזי לנוער ירושלים) 17273-02-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 14.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד מוסטפא יחיא) הודה הנאשם הקטין בעבירות של נשיאת נשק, סיכון חיי אנשים בנתיב תחבורה וחבלה בכוונה מחמירה וגניבה. הקטין הביע חרטה כנה על מעשיו, שיתף פעולה עם שירות המבחן והשתלב במסגרת חוץ ביתית שבה למד לראשונה קרוא וכתוב. בית המשפט ציין כי "**נראה כי בחירת הנאשם להיחלץ**

מהרקע שממנו הגיע תוך שיתוף פעולה מלאים שלו ושל משפחתו... מצדיקים מתן משקל רב לשינוי המשמעותי שחל בו בתקופה האחרונה ולשינוי המשמעותי שהוא מבקש לעשות בחייו... אכן כפי שטענה באת כוח המאשימה בצדק הרשעה בעבירות חמורות מסוג העבירות שבהן הורשע הנאשם והסיבות שבהן נעברו מצדיקה החמרה בענישה גם משיקולי גמול והרתעה. עם זאת, כפי שטען בא כח הנאשם בצדק, ישנה חשיבות גם להראות כי שכרו בצידו של הליך שיקום רציני". לאור האמור, בית המשפט אימץ את המלצת שירות המבחן והטיל עונש של צו מבחן, התחייבות ו-200 שעות של"צ.

בת"פ (מחוזי לנוער חיפה) 12446-04-16 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 10.1.2019; ייצג עו"ד אסי בוחבוט) דחה בית המשפט המחוזי את עמדת המאשימה למאסר בפועל בתיק בו הואשם קטין בהשלכת חפץ חד שפגע בצווארו של המתלונן וגרם לו לקרע בעורק הצוואר. הנאשם, אשר שוחרר ממעצרו למעון הגמילה מלכישוע, טופל שם למעלה משנה, כשבסיומו של הליך בית המשפט קיבל את המלצות שירות המבחן והטיל עליו מאסר על-תנאי, צו מבחן, פיצוי והתחייבות, בקובעו כי "**בתיק זה עסקינן בנאשם הפועל בכל מאודו לשיקום חייו....מן הראוי לאפשר לנאשם שהינו בחור צעיר שכל עתידו לפניו, להשלים את ההליך השיקומי ולעלות על דרך המלך, דבר שישרת גם את האינטרס הציבורי**".

בע"פ 2274/19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 20.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד דוד הלוי) החליט בית המשפט העליון לדחות את ערעור המדינה על אי הרשעתו של קטין שהואשם בביצוע עבירות מין בילדים בהיותו כבן 14. בפסק הדין נקבע: "**... בהתחשב בתהליך השיקום המשמעותי והמרשים שאירע בתקופה שחלפה מאז סיום ההליך בבית המשפט המחוזי, איננו סבורים שיש מקום להתערבותנו כערכאת ערעור בעת הזו באופן שעלול לחבל בהליך ובמוטיבציה להתמיד בדרך החדשה שבה הולך המשיב, שביצע את העבירות החמורות בעת שהיה כבן 14. אנו תקוה שהמשיב ישכיל לעשות שימוש מיטבי בהזדמנות המיוחדת שקיבל לקראת חייו כאדם בוגר**".

<u>אי-הרשעה ומניעת "כתם" במרשם הפלילי</u>

רכיב "אי ההרשעה" בגמר דינו של קטין הוא נדבך מרכזי במסלול הייחודי של "דרכי הטיפול" הקבועות בחוק הנוער, והוא מאפשר לקטין שבעניינו התנהל הליך פלילי להשתלב בחברה בצורה טובה יותר מאשר מי שהוכתם בהרשעה פלילית. **נזקי ההרשעה הפלילית** הם רבים והשפעתם ממושכת, במיוחד כאשר מדובר בצעירים אשר עושים את צעדיהם הראשונים בעולם המבוגרים. לא אחת מקבלים סניגורי הנוער פניות מלקוחותיהם לשעבר, כשמתברר להם שתוצאות מעשה העבירה שביצעו בהיותם קטינים, הרסניות דווקא בבגרותם, כשהם נתקלים לפתע במחסומים אשר מציבה לפניהם הרשעתם בתחומים שונים כגון גיוס, תעסוקה, רישוי, הגירה ועוד.

הצלחתו של ההליך השיקומי היא מדד מרכזי בשאלת הרשעתו או אי-הרשעתו של קטין בדין, וכאשר תהליך השיקום שעובר הקטין הסתיים בהצלחה, נוטים בתי המשפט לנוער לאמץ את המלצות שירות המבחן, ומשיתים על הקטין דרכי טיפול ללא הרשעה. עם זאת, ישנם גם מקרים לא מעטים בהם הצליחו הסניגורים לשכנע את בתי המשפט לנוער כי מן הראוי שלא להרשיע קטינים גם כאשר שירות המבחן **אינו ממליץ על כך**, זאת על מנת לסייע אף לקטינים אלו בהשתלבותם בחברה לאחר סיומו של ההליך הפלילי:

כך לדוגמא בת"פ (שלום לנוער צפת) 4976-02-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 16.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד פוקרא פתחי) הואשם קטין בן 16 בעבירות של החזקת סמים לשימוש עצמי, החזקת כלים לשימוש בסם ואיומים. על אף שלא השתלב בהליך טיפולי ועל אף היעדר המלצה משירות המבחן החליט בית המשפט שלא להרשיע את הקטין והטיל עליו דרכי טיפול של התחייבות ותרומה בסך 1,000 ₪ לרשות למלחמה בסמים,

בקובעו כי "**אין נוסחת שיקום אחת מתאימה לכל נער, ולעיתים עצם ניהול ההליך הפלילי, מרתיע את הנערים ומגייס אותם להוביל לשינוי בחייהם, בכוחות עצמם. להתרשמותי – כך קרה במקרה שבפני. בנסיבות של הנער העומד בפני, מוצאת אני לייחס משקל מכריע לעובדה כי מאז התקופה בה ביצע את העבירות, חלפו להם כשנתיים ימים, במהלכן לא נפתחו לנער תיקים נוספים, זאת חרף נסיבות חייו המורכבות והיעדר עורף משפחתי**".

בת"פ (שלום לנוער קריית גת) 18697-10-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 7.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד זהבה קרן) הקטין נמצא אשם על פי הודאתו בעבירה של הפרעה לשוטר במילוי תפקידו, וכן צירף תיקים נוספים של גניבת רכב, נהיגה ללא רישיון ופריצה. הקטין התקשה לשתף פעולה עם שירות המבחן. בית המשפט עמד על חומרת העבירות אותן ביצע הקטין, אך קיבל את בקשת הסניגורית שלא להרשיע את הקטין בהתחשב בכך שהעבירות בוצעו על פני שבועיים בלבד ובקשיים הרבים איתם נאלץ להתמודד לאורך חייו: "**למרות העדר המלצה משירות המבחן, דומני כי בנסיבות העניין ולאור מכלול השיקולים לא יהיה זה נכון להכתים את עתידו של הנאשם בדרך של הרשעתו בדין ויש לאפשר לו להתחיל את חייו הבוגרים מבלי שכתם זה ילווה אותו, מתוך תקווה כי ידע להמשיך ולשקלל את מעשיו בצורה הטובה ביותר**".

גם בת"פ (שלום לנוער תל אביב) 22146-12-14 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 31.3.2019; ייצוג על ידי עו"ד אבישג כהן) החליטה נשיאת בית המשפט לנוער, השופטת גלית מור ויגוצקי, שלא להרשיע קטין שהואשם במספר עבירות רכוש ותקיפה על רקע שימוש בסם, למרות כישלונותיו הרבים בהליך הטיפולי שנמשך למעלה משלוש וחצי שנים. בית המשפט סקר בהחלטתו את השתלשלות התיק, ציין כי מזה שנתיים הקטין לא ביצע עבירות נוספות, מוסר בדיקות שתן נקיות ומצליח לשמור על יציבות בחייו ובמסגרת תעסוקתית. נקבע כי "**אין ספק לבית המשפט כי הרשעתו בדין תפגע בצורה משמעותית ביכולתו להתחיל את חייו כבוגר צעיר... החלטתי לסטות מהמלצת שירות מבחן לנוער להרשעת הקטין בדין ולהעניק לקטין הזדמנות להמשיך את חייו ללא כתם ההרשעה הפלילית**".

לסיום פרק זה, ברצוננו לציין כי מחלקות הנוער בסניגוריה הציבורית מחויבות לפעול מתוך התייחסות הוליסטית רחבה ללקוחותינו הקטינים, ולעשות ככל הניתן על מנת לשפר את סיכוייהם להשתקם ולשוב לחברה הנורמטיבית. על כן מקיימות מחלקות הנוער שיח תדיר ומנהלות קשרים ענפים עם גורמים רבים שעיסוקם בטיפול בנוער בסיכון. כך למשל, בשנת 2019 נערכו על ידי חברי המחלקה מפגשים רבים עם גורמי חוץ בעלי חשיבות לשיקום לקוחותינו הקטינים: עמותת ידידים, עמותת כיוונים לחיים, אגודת הלהט"ב, מעון בית הנער, מכינה קדם צבאית מגדלור, מכינת אשר רוח בו, מקום אחר, כפר הנוער נירים, מעון בית חגי, מעון צופיה, לשכות גיוס ועוד.

1.3.2 שמירה על זכויותיהם של קטינים במשפט הפלילי

תפקיד מרכזי של סניגורי הנוער הוא לעמוד על המשמר בכל הנוגע לזכויות הקטינים בהליך הפלילי. לקוחותינו הקטינים אינם מודעים למלוא הזכויות אשר מוקנות להם על פי חוק, ולמרבה הצער הם מועדים יותר לפגיעה בזכויותיהם, בשל גילם הצעיר והיעדר כלים להתמודדות עם מורכבות ההליך הפלילי.

השנה פנתה הסניגוריה הציבורית גם אל הנהלת בתי המשפט בדרישה להקפדה יתרה על שמירת זכויותיהם של קטינים בין כתלי בית המשפט. כך, לאחר שהתברר לנציגי הסניגוריה הציבורית כי בתכנית להקמת בית משפט החדש בעיר חדרה לא הוקצתה **כניסה נפרדת לבית המשפט לנוער**, פנתה הסניגוריה להנהלת בתי המשפט ולנשיאת בית המשפט העליון בבקשה כי המבנה יכלול כניסה נפרדת לבית המשפט לנוער כמתחייב מתכליתו של חוק הנוער וסעיף 8 לחוק, המורה על הפרדתם של קטינים. במענה שהתקבל מהנהלת בתי המשפט, ביום

19.3.2019, נמסר לנו כי למרות שהשינוי בתכנית יגרור עיכובים ועלויות כבדות, הרי שלנוכח חשיבות הדברים, הבקשה נענית, ולמבנה תתווסף כניסה נפרדת לקטינים. המבנה החדש הכולל את הכניסה הנפרדת נחנך בימים אלה. פנייה נוספת להנהלת בתי המשפט נעשתה לאחר שבתא העצורים בבית המשפט לנוער בחיפה הותקנו **מחיצות זכוכית גבוהות** שהקשו על תקשורת חופשית עם הקטין – הן מצד השופט והן מצד הסניגור המייצג. בפנייתה כתבה הסניגורית המחוזית של מחוז חיפה כי מחיצת זכוכית מגבילה את השיח הייחודי האופייני בבית המשפט לנוער, שהינו הכרחי על מנת לאפשר מימוש אפקטיבי של זכות הייצוג. בשל התנגדות שירות בתי הסוהר מחיצות הזכוכית טרם הוסרו, אך כמענה לפנייה הותקנו מדרגות משני צדי מחיצת הזכוכית, על מנת להבטיח את היכולת של הקטין לקיים התייעצות עם סניגורו או עם אדם אחר.

לצערנו, גם השנה נדרשו הסניגורים להעלות טענות רבות בנוגע לפגיעה בזכויותיהם של קטינים, הן על ידי **המשטרה** והן על ידי **רשויות התביעה**. בחלק מן המקרים קיבל בית המשפט את טענות הסניגורים כי לפגיעה החמורה בזכויות הקטינים אמורה להיות השפעה ישירה על ההחלטה השיפוטית המתקבלת בעניינם. זאת על ידי זיכוי, ביטול כתב אישום, או החלטת שחרור ממעצר בשל פגיעה בזכויותיו של הקטין בחקירה, כפי שיובא בדוגמאות להלן.

<u>זיכויים וביטולי כתבי אישום בשל הפרות חוק הנוער</u>

בת"פ (שלום לנוער ירושלים) 45872-03-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 12.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד איציק בם) קיבל בית המשפט את טענות הסניגור והורה על ביטול כתב אישום שהוגש כנגד קטין מטעמי **הגנה מן הצדק** בשל חיפוש בעירום שבוצע בו וכן בשל מעצרו במשך הלילה שלא לצורך. בהליך שנוהל בבית המשפט עלה כי לפני שהתחילה חקירתו של הקטין בגין כניסה לשטח צבאי סגור, נערך עליו חיפוש שבמהלכו הופשט "**עד רמת התחתונים**". החוקר המשטרתי חשף בעדותו כי לא ראה צורך מיוחד בחיפוש מסוג זה, אלא מדובר **בנוהל** לגבי נערים החשודים בעבירות דומות. בית המשפט מתח ביקורת על עריכת החיפוש בעירום, וציין כי "**דבר זה אינו תקין. על אחת כמה וכמה כאשר הדבר מביא לפגיעה בכבוד האדם ובפרט כשמדובר בפרטיות קטין... חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול) תשל"א-1971 העביר מסר ברור בדבר חובת הקטנת פגיעה בחירות הקטין ובכבודו למינימום הנדרש. חובה זו חלה על כל יחידות משטרת ישראל כאחת, ובעיקר על יחידות הבאות במגע יומיומי עם קטינים**". בית המשפט הביע דעתו כי מדובר בהתנהלות בעלת חומרה יתרה, לאור קיומו של נוהל המכוון ומופעל רק כלפי סוג אוכלוסייה מסוים. לעניין המעצר הלילי קבע בית המשפט כי היה ניתן להימנע ממנו באמצעות חלופות פחות טראומטיות לקטין. לאור כל זאת, קבע **בית המשפט כאמור כי ביטול כתב האישום הינו האמצעי הנדרש למניעת הישנות אירועים מעין אלו.**

בת"פ (שלום לנוער חיפה) 44713-12-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 18.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד רונן אביב) קבע בית המשפט כי החיפוש שנערך ברכבו של הקטין לא היה חוקי, שכן לא הובאה כל ראיה ממנה ניתן ללמוד שהשוטר הסביר לקטין כי יש לו זכות שלא להסכים לחיפוש. בשל כך <u>פסל בית המשפט</u> את הסמים שנמצאו ברכב מלשמש כראיה (קנאביס במשקל 1.79 גרם): "**במקרה הנוכחי מדובר בסם מסוג קנבוס במשקל קטן ביותר... במציאות בה בגירים כלל לא מועמדים לדין בגין אחזקת סם כזה בכמות כזו ניתן לקבוע בוודאות כי הפגיעה באינטרס הציבורי כתוצאה מפסילת הראיה איננה משמעותית. מאידך הפגיעה בזכותו החוקית של הנאשם לפרטיות ולחירות כאמור בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו נפגעה באופן משמעותי**". בנוסף לכך, פסל בית המשפט גם את הודיית הנאשם מן הטעם שניתנה כפועל יוצא של החיפוש הלא חוקי, וכן בשל קיומם של פגמים מהותיים שנפלו בחקירת הנאשם – היעדר הודעה על אפשרות הקטין להיוועץ בסניגור ציבורי, וחקירת הקטין ללא נוכחות הורה. לאור כל האמור זיכה בית המשפט את הקטין מהעבירה.

בע"פ (מחוזי לנוער תל אביב) 45443-04-19 **פלונים נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 16.9.2019; נאשם 2 יוצג מטעם הסניגוריה הציבורית על ידי עו"ד חאלד סואלחי) בוטלה הרשעתם של שני קטינים בהסכמת המדינה, לאור המלצת הרכב השופטים, בשל הטענות שהועלו במשפט הזוטא ובערעור לגבי הפרת זכויות הקטינים בחקירתם במשטרה. בית המשפט המחוזי ביקר בחריפות את אופן ביצוע החקירה בתיק בו הורשעו הקטינים: "**שורת הפגמים שנפלה בחקירתם של שני הנאשמים היא ארוכה וקשה, אין כמעט מרכיב שלא הופר בדרך חקירתם של הנאשמים אם לא במידה מלאה או במידה חלקית... למערערים לא הובהר עד תום עניין זכותם להיוועץ בסניגוריה הציבורית ועניין זה היה משמעותי לענייננו, כך גם על ידי חקירתם שלא על ידי חוקר נוער, כך גם על חקירתם בחוקר במדים בניגוד לנוהל כך לעניין חקירתם ללא נוכחות הורה. אנו מדגישים לעניין זה כי שני המערערים היו קטני קטנים בזמן ביצוע העבירה, דהיינו לאף אחד מהם לא מלאו 15 בזמן ביצוע העבירה ומן הראוי היה שנתון זה יכתיב זהירות נוספת והקפדה רבתי על כל דקדוקי החקירה. בפועל כאמור המצב בשטח היה הפוך לכך וחבל שכך**".

בת"פ (שלום לנוער נתניה) 14963-05-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 24.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד מיכל שוורץ) הורה בית המשפט על ביטול כתב האישום עקב הפרת זכות השימוע של הקטין, נגדו הוגש כתב אישום בעבירות של פציעה, תקיפה והפרת הוראה חוקית. בטרם הגשת כתב האישום, נשלח לנאשם מכתב יידוע שכלל רק את **שם העיר** בה מתגורר הקטין ותו לא. שלושה ימים לאחר שהמכתב הוחזר לפרקליטות עקב "מען לא ידוע" הוגש כתב האישום. בית המשפט קיבל את טענת הסניגורית, לפיה נפל פגם כבד בהתנהלות המדינה: "**יודגש כבר כעת כי גם בהנחה ובאמונה לפיה אכן מדובר בטעות אנוש, כדברי המאשימה, אין מדובר בפגם טכני בלבד, כי אם בפגם מהותי אשר משקף התנהלות לא ראויה ואף רשלנות ממש ביחס לחובתה בהבטחת זכויות הנאשם ותקינות ההליך**". השופטת הבהירה כי אמירותיה של ב"כ המאשימה במעמד הדיון "**מקימות חשש להיעדר הפנמה של חשיבות הזכות ומהותה**", ונמנעה מלהורות על שימוע בדיעבד, בשל החשש שלא ייערך בנפש חפצה.

החלטה דומה על ביטול כתב אישום בשל פגיעה בזכות השימוע ניתנה גם בת"פ (שלום לנוער נצרת) 63592-12-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 1.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד מוחמד עומרי), במסגרתו ביטל בית המשפט את כתב האישום בשל פגיעה בזכות השימוע וקבע כי בעניינם של קטינים קיימת חובה מוגברת לוודא קיומה של הזכות בכל דרך אפשרית, כולל בטלפון.

<u>שחרורי קטינים ממעצר בשל הפרת זכויות בחקירה</u>

בדיון במ"י (שלום לנוער תל אביב) 58572-06-19 **מדינת ישראל נ' פלונים** (החלטה מיום 26.6.2019; ייצוג על ידי עוה"ד ניר אלפסה, יהונתן רבינוביץ' וחגית רחמני) פתח בית המשפט את החלטתו כך: "**לאור המחדלים והפגיעה בזכויות הקטינים הרשומות היה עליי לשחרר את הקטינים בזה הרגע ללא כל הנחייה נוספת**". בתיק זה ביקשה המשטרה להאריך את מעצרם של הקטינים בשישה ימים לשם ביצוע פעולות חקירה בחשד לפריצות רכבים. בית המשפט קיבל את טענת הסניגורים כי המשטרה הפרה את זכויות הקטינים, ששהו כל הלילה בתחנת המשטרה ולא הובאו למתקן כליאה ייעודי לקטינים. בשל כך ובשל הפרות נוספות של זכויות הקטינים (היעדר הודעה לסניגוריה, היעדר מתורגמן בחקירה ואי נוכחות הורים) החליט בית המשפט להורות על שחרור הקטינים: "**מכאן שהקטינים שהו בתחנה כשלוש שעות בניגוד לכל האמור לעיל, ולאור ההפרות האלה היה עלי לנקוט באמצעים חמורים על מנת להסביר למשטרה את חשיבות חוק הנוער וזכויות האזרח, גם של הקטין במדינה...**".

במ"י (שלום לנוער באר שבע) 54934-02-19 **מדינת ישראל נ' פלונים** (החלטה מיום 22.2.2019; ייצוג על ידי עוה"ד רן אבינועם וטאהר אלמכאווי) הגישו הסניגורים לבית המשפט בקשה לשחרור אחים קטינים באופן

מיידי מתחנת המשטרה, בטענה כי לא היה מקום לעצור את הקטינים למשך הלילה בגין עבירת אלימות כלפי מאבטח בבית חולים. בדיון שהתקיים למחרת, הורה בית המשפט על שחרורם של הקטינים לאלתר, לאחר שקיבל את טענת הסניגורים בדבר הפגמים בהתנהלות המשטרה שמסרה מידע מטעה בלילה לבית המשפט והפרה את זכויות הקטינים בחקירה: "**תוך כדי הדיון מסתבר כי כמעט כל הוראות חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971, נרמסו כאן ברגל גסה. הנערים לא הובאו בפני הקצין הרלוונטי, לא נחקרו על ידי חוקר נוער ולא ברור מדוע הקטינים רואים קצין ממונה למעלה מ-12 שעות לאחר שנעצרו**". בית המשפט הדגיש כי לדעתו אפשר היה לשחרר את הקטינים מהתחנה כבר בערב והורה ליחידה החוקרת למסור תגובה מדוע לא תחויב בהוצאות.

במ"י (שלום לנוער אילת) 7248-04-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 3.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד אביב סטרול) נעצר קטין בחשד לביצוע עבירות של סחר בסמים, איומים ותקיפה. בית המשפט קיבל את טענות הסניגור בדבר הפגמים הרבים שנפלו בחקירה, ובייחוד איזוק הקטין בידיו וברגליו בחקירתו ובמהלך העימות: "**חמורה בעיניי העובדה כי קטין נחקר כאשר הוא אזוק...**". לאור האמור, הורה בית המשפט על שחרור הקטין בתנאי ערבות צד ג' והיפנה את ההחלטה להתייחסות מפקד מרחב אילת על מנת שתיערך בדיקה בעניין איזוק הקטין במהלך חקירתו.

לאחר מספר שבועות, במ"י (שלום לנוער אילת) 17343-04-19 **מדינת ישראל נ' פלונית** (החלטה מיום 11.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד אסף לוי), הורה בית המשפט על שחרור קטינה ממעצר, לאחר שמתח ביקורת על חוקרי המשטרה שאזקו את הקטינה בחקירתה בחשד לביצוע עבירה של החזקה ושימוש בסמים שלא לצריכה עצמית. לאחר שהמשטרה הגישה את תגובתה כי האיזוק היה לזמן קצר בלבד, הדגיש בית המשפט בהחלטתו: "**יובהר – על המשטרה להסיר את אזיקי הידיים של נחקר גם כשהוא נחקר לחקירה קצרה. הלא אין לדעת כי חקירה קצרה לא תתפתח לחקירה ארוכה. יש להשאיר את אזיקי הידיים רק כאשר קיים חשש שהחשוד יתפרע... כשמדובר בקטינה על המשטרה להקפיד בעניין זה שבעתיים**". אי לכך, הורה בית משפט למשטרה לשלם לקטינה הוצאות בסכום של 300 ₪.

גם בית המשפט העליון הביע דאגתו בנושא איזוק קטינים בתחנת המשטרה בהחלטתו בבש"פ 654/20 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 26.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד איתי שוחט). בתיק זה, הקטין נאזק בידיו וברגליו בעת ההמתנה לחקירתו בתחנת המשטרה. לטענת המדינה, הדבר נעשה משום שבמתחם החקירה (ימ"ר מרכז) אין תא מעצר בו ניתן לשהות ללא איזוק. בית המשפט העליון חזר על הביקורת שהושמעה על ידי הערכאות הנמוכות בנוגע לפגיעה בזכויות הקטין והוסיף כי מההחלטה של היחידה להסיר את הכבילה לאחר התערבות הסניגור, ניתן להסיק כי כבילתו של הקטין לא הייתה הכרחית "**וכי ניתן היה להשיג את מטרת הכבילה באמצעי שפגיעתו במבקש פחותה**". בסיום החלטתו הוסיף בית המשפט כי "**מן הראוי כי סוגיה זו תובא לבחינת הגורמים המוסמכים במשטרת ישראל בהקדם האפשרי. המשטרה תביא את ממצאי הבחינה לפני מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה.**"

1.3.3 שלילת חירותם של קטינים

מעצר כמוצא אחרון

בהערה הפרשנית לאמנה לזכויות הילד שפורסמה השנה,[44] מוזכר דוח בין-לאומי מיוחד משנת 2018, בו דווח כי היקף ועוצמת סבלם של ילדים במעצר וכליאה מובילים לדרישה של התחייבות בין-לאומית לביטול בתי מעצר לקטינים, לצד השקעה מוגדלת בשירותים מבוססי קהילה (A/HRC/38/36, סעיף 53). הוצהר כי על המדינות החתומות על האמנה לפעול להפחתת השימוש במעצר **לרמה מינימאלית**. ואכן, חוק הנוער קובע כי מעצרו של קטין ייעשה רק בהיעדר אפשרות אחרת שפגיעתה בחירות פחותה, ולפרק הזמן הקצר ביותר. עם זאת, לצערנו, סניגורי הנוער נתקלים במקרים בהם, בניגוד מוחלט למטרת החוק, דווקא קטינותם של לקוחותיהם היא שמובילה למעצרם, בשל היעדר **שירותים מבוססי קהילה** כנדרש. בחלק ממקרים אלו, התקבלו טיעוני הסניגורים המתנגדים למעצרו הפסול של הקטין, ומאמצים הושקעו במציאת פתרונות אחרים עבורם.

כך לדוגמא במ"י (שלום לנוער באר שבע) 69469-01-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 28.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד אלכס גאוסקין) נעצר קטין בחשד שהפר את צו הרחקה מבית הוריו, אותם גם דחף וקילל. מכיוון שלא נמצא כל פתרון למקום שהייתו של הקטין, ציין בית המשפט כי לפניו "**סיטואציה בלתי אפשרית**" בה ברור שאין הכרח לעצור את הקטין ומנגד קיים חשש כי שחרורו בתנאי הרחקה בלבד, מבלי מקום מסודר לשהות בו, יעמיד את הקטין בסיכון. יחד עם זאת ציין בית המשפט כי לטעמו "**הותרתו של המשיב במעצר הינה כלי קיצוני מידי בנסיבות העניין. אין מדובר באירועים חמורים ובית המעצר אינו יכול להוות פתרון לקטין אשר רשויות הרווחה מתקשות למצוא פתרונות ראויים עבורו במצב שנוצר אל מול משפחתו**". בית המשפט הורה על שחרור הקטין תוך הרחקה מהוריו וכן הורה על צו פיקוח למשך 90 ימים, והעברת פרוטוקול הדיון לשירות המבחן לנוער.

גם בעמ"י (מחוזי לנוער באר שבע) 16737-09-19 **פלונית נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 8.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד נמרוד אבירם) נעצרה קטינה בת 17 בחשד להפרת הוראה חוקית משום שנמצאה במרחק רב מבית אמה, שאמורה הייתה לפקח עליה במסגרת תיק נזקקות, וכן עלה חשד לביצוע עבירת סמים. בערר טען הסניגור כי אין מקום להשתמש במעצר ככלי להגן על הקטינה, והטיפול בה צריך להיעשות במסגרת תיק הנזקקות. בית המשפט המחוזי קיבל את הערר והורה על שחרור הקטינה למעצר בית בפיקוח האם, "**גם אם לא מדובר במפקחת מיטבית**". בית המשפט ציין כי "**הרושם העולה מהתיק הוא כי הקטינה נתונה למעשה במעצר משום שאינה מקיימת את ההוראות שניתנו במסגרת חוק הנוער ואשר נועדו להגן עליה... מדובר בתוצאה קשה, שספק אם היא מתיישבת עם התכלית של חוק הנוער (טיפול והשגחה) ועם התכלית של דיני המעצרים**".

גם כאשר מדובר בעבירות רבות או חמורות, עומדים הסניגורים על כך שיש לחפש כל דרך על מנת לשחרר את הקטינים, ולקיים את הוראת החוק המחייבת להשתמש במעצר רק כאמצעי אחרון. כך למשל במ"ת (שלום לנוער חיפה) 48626-04-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 14.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד ויסאם עארף) נידונה בקשה למעצר עד תום ההליכים של קטין שהוגש נגדו כתב אישום בעבירה של סחיטה באיומים. למרות שדובר בנער שכבר ריצה מאסר בעברו, עתר הסניגור לשחרורו למעצר באיזוק אלקטרוני בבית המשפחה. בית המשפט נעתר לבקשה שנתמכה בהמלצת שירות המבחן באומרו: "**אין צורך להכביר מילים אודות הנזק הרב שיכול לעולל מעצר מאחורי סורג ובריח לנער בתחילת חייו, על ההשפעות השליליות, הפוטנציאליות, שיש**

[44] הערה כללית מס' 24 (2019) על זכויות ילדים במערכת המשפט (CRC/C/GC/24) שהוזכרה לעיל.

למעצר על שלומו הנפשי של המשיב, הדברים דומני ברורים למדי. נסיבות מצטברות אלה, מלמדות לקביעתי, כי הגם שמיוחסת למשיב עבירה חמורה, עדיין מדובר בנער בראשית חייו הבוגרים, ויש למצות כל אפיק מצמצם פגיעה בחירות הנער, בטרם מעצר בכליאה ממשית".

<u>תנאי מעצרי בית והאיזוק אלקטרוני</u>

הצורך לצמצם את הפגיעה בחירותם של קטינים הוכר במפורש גם בסעיף 10 יד(א) לחוק הנוער, הקובע כי מעצר בית של קטין לא יעלה על 9 חודשים. מחקר איכותני שנערך בישראל בשנים האחרונות ועקב אחר נערים ששהו במעצר בית מצא כי השהייה במעצר הבית יוצרת עבורם קשיים מנטאליים ורגשיים רבים.[45] האיפוק הנדרש בעת השהייה במעצר הבית הוא רב, ואינו מותאם לצרכים המתעוררים בגיל ההתבגרות, מה שמביא לכך שרבים מן הקטינים מנתקים את עצמם מהמציאות או חווים תנודות במצב הרוח אשר עלולות להוביל למשברים שונים ואף לדיכאון. קושי רב נובע גם מהתלות הטכנית, החומרית, הרגשית והכלכלית בהורים ובבני משפחה אחרים, שהופכת להיות מוחלטת בעת מעצר הבית. כל הנערים שרואיינו במחקר חווים את תקופת מעצר הבית כתקופה של **סבל**, והיא נתפסת בעיניהם **כחלק מהעונש** שמוטל עליהם על ידי בית משפט בגין ההתנהגות העבריינית.

איזוק אלקטרוני מוסיף כמובן קושי רגשי נוסף על קשיי תנאי מעצר הבית "הרגילים", זאת בשל רכיב הפיקוח החיצוני ההדוק, שמחובר לגופו של הקטין ומנטר באופן תמידי את תנועותיו. בתיקון חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), תשנ"ו-1996, בשנת 2015, שונה מעמדו של מעצר הבית בפיקוח אלקטרוני והוא לא נחשב עוד לחלופת מעצר אלא למעצר בתנאי פיקוח אלקטרוני, ואף נקבעה בחוק מגבלת זמן לפיקוח האלקטרוני, אשר עומדת על 18 חודשים. המחוקק לא הסדיר את סוגיית תקופת המעצר בפיקוח אלקטרוני של קטינים, ועל כן, כפי שעולה מפסק הדין בבש"פ 10236/16 **פלוני נ מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 24.1.2017) תקופת המקסימום לפיקוח האלקטרוני של קטינים עומדת אף היא על 18 חודשים, **כפול מהזמן שהקציב המחוקק למעצר בית רגיל של קטינים**. יוער כי כל השופטים בפסק הדין המליצו למחוקק לתקן בהקדם את החוק ולקצר משמעותית את תקופת המעצר האלקטרוני לקטינים, אך עד עתה **החוק לא תוקן**. בהקשר זה יצוין כי ברוב מדינות אירופה מוגבל השימוש באיזוק אלקטרוני לבגירים בלבד, כך **שלא ניתן להשתמש באמצעי נוקשה זה כשמדובר בקטינים**.[46]

לאור האמור לעיל, ומתוך היכרות מעמיקה עם קשיי הקטינים, סניגורי הנוער משתדלים לפעול ככל יכולתם להקל בתנאי לקוחותיהם אשר שוחררו למעצר בית או למעצר באיזוק אלקטרוני, על ידי הגשת בקשות מתאימות.

כך למשל בבש"פ 4362/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 2.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד מוחמד חלאיילה) קיבל בית המשפט העליון ערר שהוגש מטעם הסניגוריה ואישר לקטין שהואשם בעבירה של חבלה בכוונה מחמירה לצאת לעבודה במסגרת תנאי שחרורו: "**במקרה שבפני העורר מצוי בחלופת מעצר ביתית זה כשלושה חודשים. אכן, ברגיל, אין מדובר בפרק זמן שמצדיק כשלעצמו לבחון שינוי נסיבות, אולם דומה שבמקרה דנן קיימת הצדקה לכך. העורר בתיק זה הוא קטין, ויש לדבר משמעות בבחינתו של חלוף הזמן. מתן משקל לגילו של נאשם בנסיבות אלה עולה בקנה אחד עם פרקי הזמן הקבועים בחקיקה ביחס למעצרים של קטינים והארכתם, הקצרים כידוע מאלה הקבועים בעניינם של בגירים**".

---

[45] אלעד חמיאל וסופי ד. וולש "לשרוף חצי יום בשינה – בני נוער במעצרי בית", מתוך "נערים ונערות בסיכון: פגיעות חוסן ותמיכה חברתית", 2015.

[46] CEP, 7th European Electronic Monitoring Conference Survey of Electronic Monitoring, (2011)

בבש"פ 3362/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 22.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד אנדרה רוזנטל) הוגש ערר כנגד החלטת בית המשפט המחוזי שדחה את המלצת שירות המבחן ליציאה ממעצר הבית במהלך חודש הרמדאן של קטין שהואשם בתקיפה בנסיבות מחמירות ממניע גזעני. כבוד השופט שטיין עמד על חשיבות החג ועל תפקידה של המשפחה בהליך השיקום והתיר לקטין להשתתף בסעודות עם משפחתו. השופט הוסיף כי: **"הגבלת חירותו של נאשם הטוען לחזקת החפות – ראוי שתהא קטנה ככל שניתן ותוגבל לצרכיו של ההליך הפלילי... הנחייה זו חלה מקל וחומר בעניינו של נאשם קטין אשר עומד לדין בבית המשפט לנוער..."**.

<u>ועדות שחרורים – קטינים</u>

שחרורם על-תנאי של קטינים שנושאים עונש מאסר הוא כלי שיקומי רב חשיבות, המאפשר לקצר את השהות המזיקה בבית הסוהר, ובמקומה לפתח את יכולתו של הקטין להשתלב חזרה בקהילה בסיוע גורמים טיפוליים מקצועיים של יחידת הנוער והצעירים ברשות לשיקום האסיר. בשנה החולפת נערכו הכנות רבות לפתיחת **פיילוט ועדות השחרורים בכלא אופק**, עליו הורתה הממשלה במסגרת החלטה מספר 3711, לפיתוח מודל של **Reentry Court** וליווים של קטינים לאחר שחרורם לקהילה. כך למשל נערכה השתלמות ייחודית במרכז הנוער החדש של הרשות לשיקום האסיר בתל אביב, לסניגורים המייצגים בוועדות השחרורים, <u>ביחד עם הפרקליטים המופיעים בוועדות</u> ועם נציגי הרשות לשיקום האסיר. מפגש זה היווה את תחילת ההכשרה לסניגורים לקראת הפיילוט, ונערכה בו גם שיחה מעמיקה של המשתתפים עם צעירים משוחררים המטופלים במקום. צוות הסניגוריה הציבורית השתתף בישיבות הרבות שערכה הנהלת בתי המשפט לשם כתיבת נוהל העבודה של הפיילוט, אשר לבסוף החל לפעול באופן רשמי **בחודש פברואר 2020**. לתחושתנו, ההתעמקות בנושא האסירים הקטינים והליכי ההכנה הרבים, הביאו לשינוי משמעותי בגישתם של כל הגורמים העוסקים בקטינים אלו – הפרקליטות, שירות בתי הסוהר, צוותי הוועדות והסניגורים, וזאת עוד בטרם התחיל הפיילוט לפעול. שינוי גישה זה מורגש היטב בשיח בין השותפים המכוון כולו לשיקומם של הקטינים, ונראה כי יש לו השלכה ברורה גם על הנתונים והממצאים לשנה זו.

בשנת 2019 מונתה הסניגוריה לייצג 203 קטינים בהליכי שחרור מוקדם. מתוכם 71 קטינים אסירים מכלא אופק, ו-132 קטינים המוגדרים אסירים ביטחוניים מבתי הסוהר עופר, מגידו ודמון.

גם השנה ניתן לראות שאחוז השחרורים בקרב הקטינים בכלא אופק גבוה, ומרבית הקטינים שעלו לוועדה עם תוכנית שיקום שוחררו.

38 מהנערים בכלא אופק שיוצגו על ידי הסניגוריה הציבורית שוחררו בתוכנית שחרור מוקדם על ידי ועדת השחרורים (54%).[47] נתון זה מהווה המשך עלייה בשיעור השחרורים המוקדמים של קטינים המיוצגים על ידי הסניגוריה הציבורית לעומת שנים עברו (35% בשנת 2017 ו-44% בשנת 2018).

44 החלטות שחרור התקבלו בעניינם של קטינים המוגדרים כביטחוניים (34%), כאשר ב-3 מקרים התקבל ערר המדינה כנגד השחרור.

נתון מדאיג העולה מהנתונים שנאספו הוא כי רישיון האסיר הופקע לכמעט שליש מהקטינים ששוחררו בוועדה של בית סוהר "אופק", והם חזרו לכלא לתקופת השליש. במסגרת הפיילוט נערכת עתה למידה משמעותית לגבי קטינים אלו והנסיבות שהובילו לחזרתם לבית הסוהר, תוך ניסיון של כלל הגורמים לצמצם נתון זה בשנה הבאה.

---

[47] יצוין כי 17 קטינים אותם ייצגנו ויתרו השנה על האפשרות לעלות לוועדת השחרורים.

על מנת לפתח את המומחיות המיוחדת לייצוג האסירים הקטינים ואת קשרי העבודה הנדרשים עם הגורמים השותפים, גובשה נבחרת מצומצמת של סניגורים המייצגת קטינים בתיקים ועדות השחרורים, ומפוקחת על ידי מחלקות הנוער במחוז תל אביב ומחוז צפון. במקרים רבים הסניגורים מביאים אל ועדות השחרורים הדנות בעניינם של קטינים את רצונותיו של הקטין ואת קולו הייחודי. להלן מספר דוגמאות לכך:

בוש"ר 33506-05-19 (החלטה מיום 3.6.2019; ייצוג על ידי עו"ד עביר בכר) הורתה הוועדה על שחרורו על-תנאי של קטין שנשפט **למאסר שני**, למרות ממצאים על בעיית סמים והתנגדות המדינה, בשל התגייסותו להליך הטיפולי שהוצע לו על ידי רש"א – "**התרשמנו כי חל שינוי של ממש, וכעת, בניגוד לעמדתו בפעמים הקודמות, האסיר רוצה ומבקש להשתקם, כאשר הוא מלווה על ידי גורמי טיפול אשר ינחו אותו בדרכו, ועל כך אנו מברכים ומוכנים לתת את ההזדמנות והאמון באסיר ולבחון אותו בדרכו החדשה...**".

בוש"ר 64185-03-19 (החלטה מיום 29.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד מיכל פומרנץ) החליטה הוועדה, למרות התנגדות המדינה, להורות על שחרור מוקדם של קטין שנדון ל-12 חודשי מאסר בפועל בגין יידוי אבנים. זאת, לאחר שהסניגורית הגישה חוות דעת עו"ס על הקטין ומשפחתו וכן הוצגה תכנית טיפולית לקראת שובו לשטחי הרשות הפלסטינית – "**חברי הוועדה סבורים כי אכן יש משמעות להרתעת הרבים, כפי שמציינת חוו"ד שב"כ. יחד עם זאת, במקרה שלפנינו, יש להעדיף את הרכיב השיקומי בשל גילו הצעיר של האסיר והתכנית הטיפולית הנלווית לכך, אשר הינה אינטנסיבית ומקיפה את רוב שעות היום בו ישהה הקטין במסגרת עבודה או לימודים**".

<u>תנאי המאסר</u>

כפי שפורט בהרחבה בדוחות הפעילות של הסניגוריה לשנים 2017 ו-2018, זה מספר שנים עוקבת הסניגוריה הציבורית אחר תנאי המאסר והמעצר של הקטינים, ובייחוד אחר נושא הענישה המוטלת על קטינים בגין עבירות משמעת והשימוש של שב"ס **בעונש הבידוד** בכלא אופק.[48] הסניגוריה טרם קיבלה מענה לפנייתה הרשמית מיום 27.5.2018, במסגרתה ביקשה לקדם שינוי מהותי בכל הנוגע לענישת קטינים באמצעות חקיקה, הנחיות וקביעת מדיניות, אשר יסדירו באופן הולם וראוי את האבחנה בין קטינים לבין בגירים בנושא זה. עם זאת, במהלך השנה נפגשו נציגי הסניגוריה עם הנהלת בית סוהר אופק, והעבירו אליהם חומרי מחקר בין-לאומיים שנאספו, בייחוד מארצות הברית, באשר **לצמצום וביטול השימוש בעונשי הבידוד במדינות רבות בעולם**. חומרים אלו הועברו על ידינו גם אל ראש ענף מחקר של שב"ס, אשר הגישה דוח בנושא בידוד קטינים אל מ"מ נציב שב"ס.

לתחושתנו, העלאת המודעות בנושא נזקי הבידוד הובילה לשינוי בדפוסי הענישה בקרב גורמי הפיקוד בכלא אופק, שינוי עליו דיווחה לנו גם הנהלת בית הסוהר בביקור הרשמי שנערך בבית הסוהר ביום 14.8.2019. עיון ביומן הבידוד של בית הסוהר במהלך הביקור העלה שבמחצית השנייה של השנה חלה ירידה משמעותית במספר עונשי הבידוד, וסגל בית הסוהר מסר כי מושקעים מאמצים משמעותיים במניעת אירועים שליליים ושימוש באמצעי ענישה חלופיים במידת האפשר.

נתונים שאספה הסניגוריה לגבי 49 קטינים שיוצגו על ידה בשנת 2019 מצביעים בבירור על מגמת שיפור בכל הקשור לענישת קטינים בבית הסוהר "אופק". כך למשל, לעומת שנים קודמות בהן נתקלנו בעבירות משמעת קלות עד מאוד, שהעונש שניתן בגינן היה כבד ולא מידתי, הרי שבנתונים משנת 2019 לא הופיעו עבירות כאלו, ונראה כי ככלל, למעט קטטות בין אסירים המובילות לענישה משמעתית מחמירה על פי רוב, צוות בית הסוהר

[48] הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2017** (2018), עמ' 53-54; הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2018** (2019), עמ' 50-51.

מגיב בהכלה ובעונשים מותאמים יותר לקטינים. מהנתונים עולה גם כי מספר עבירות המשמעת ביחס לכל קטין פחת. בנוסף, עולה כי **<u>לא נעשה שימוש בעונש שלילת ביקורים</u>**, שמשמעותו עבור קטינים קשה.[49]

לגבי **עונש הבידוד**, נמצא כי כ-**50%** מהקטינים שייצגה הסניגוריה בשנת 2019 שהו בעונש של בידוד במהלך שנת 2019 (לעומת 73% בשנת 2018).[50] על 8% מלקוחות הסניגוריה הקטינים בכלא אופק הוטל בידוד מעל לפעמיים במהלך השנה, זאת לעומת כ-38% מלקוחותינו ששהו בבידוד יותר מפעמיים בשנת 2018.

מנקודת ראותנו, נתונים אלו מבטאים **צעד חשוב לקראת ביטולו של עונש הבידוד לקטינים**. וזאת, כחלק ממגמה עולמית שהכירה בבידוד כענישה שאינה ראויה ואינה מועילה, הטומנת בחובה השלכות דרמטיות על הקטין במישור הנפשי והטיפולי.

הסניגוריה הציבורית סבורה כי גם באשר להשמתם של קטינים <u>בתנאי הפרדה</u> יש לקבוע בחקיקה כללים ייחודיים לקטינים. ברע"ב 618/19 **פלוני נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 14.2.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אריאלה גואטה ואביגיל ארד) הגישה הסניגוריה בקשת רשות ערעור כנגד החלטה להאריך פעם שנייה את תקופת ההפרדה לקטין מעבר לחצי שנה, שמשמעותה הייתה שהקטין ישהה בתנאי הפרדה עד סוף תקופת מאסרו. בית המשפט העליון הדגיש כי "**הסנקציה של החזקת אסיר בהפרדת יחיד קשה היא. כל אדם הוא יצור חברתי עם צרכים חברתיים**" וקבע כי בשל קטינותו של האסיר תקופת ההפרדה תקוצר על מנת שיוכל להסתגל באופן הדרגתי לחברה אנושית סביבו, לקראת השחרור ממאסרו.

1.3.4 <u>קשיים בהשמה חוץ ביתית – חסות הנוער</u>

המשבר בהפעלת חסות הנוער המשיך להעסיק את הסניגוריה הציבורית גם השנה והוא מעורר דאגה רבה באשר לעתידם של לקוחותינו הזקוקים להשמה חוץ ביתית כחלק מתוכנית השיקום. רשימת ההמתנה למעונות הנעולים ממשיכה להיות ארוכה, ובנוסף על כך שתי מסגרות כוללניות חוץ ביתיות, בהן שהו קטינים במסגרת צו פלילי, נסגרו בשנת 2019 באופן פתאומי: פנימיית "לחן טל מנשה" נסגרה בחודש יולי, ומיד לאחר מכן, בחודש ספטמבר, הופסקה פעילותה של פנימיית "לחן זיתן".[51] הסניגוריה הציבורית פנתה למנכ"ל משרד הרווחה בבהילות כשבוע לפני סגירתה של מסגרת "לחן זיתן", כשהתברר שטרם נמצא מענה טיפולי חלופי מתאים עבור חלק מהקטינים ששהו במעון. בסופו של דבר הועברו הנערים יחדיו למעון "מצפה ים", שם שוכנו באגף הנעול, שסודר לצורך מגוריהם תוך כמה ימים, ללא הכנת תשתיות מספקות של צוות טיפולי או תכניות שיקום. הסניגורים הציבוריים עקבו באופן שוטף אחר מצבם של לקוחותיהם אשר חוו טלטלה מסגירתן של המסגרות בהן טופלו, וליוו אותם בתהליך המעבר למסגרות אחרות, או בהשתלבותם בפתרונות טיפוליים בקהילה. תהליכים אלו לוו בקשיים לא מעטים שהוצפו גם בבתי המשפט, אשר נדרשו לאשר שינוי צווים באשר לקטינים ששהו במעונות אלו, ובחלק מההחלטות אף הובעה תרעומת על התנהלת חסות הנוער.

כך למשל במ"ת (מחוזי חיפה) 3279-04-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 23.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד בוריס שרמן) התבקש בית המשפט על ידי שירות המבחן להורות על העברתו של הקטין ממעון "לחן זיתן" שנסגר אל מעון "מצפה ים", שהוכשר כאמור לקליטת קבוצת נערים חדשה תוך ימים ספורים. בית המשפט

---

[49] חלק מהקטינים נענשו בביקורים סגורים, אולם לא נשללו ביקורים לגמרי.

[50] על 24 קטינים לא הוטל בידוד (49%), על 13 מהקטינים הוטל בידוד פעם אחת (26%), על 8 קטינים הוטלו שני עונשי בידוד (16%), על 3 קטינים הוטלו 4-5 עונשי בידוד (6%) ועל קטין אחד הוטלו מעל עשרה עונשי בידוד בשנה זו.

[51] ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 70 ב, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: הטיפול בנוער בסיכון גבוה, מאי 2020. https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Pages/Reports/3285-19.aspx

ציין: "**סבורני, כדעתו של ב"כ המבקש כי אכן הדרך בה נסגרה מסגרת אשר שימשה חלופה לקטין, אינה עולה בקנה אחד עם הדרך בה על המדינה להתנהל בעניין קטינים, גם אם אלו מצויים בחלופת מעצר או במסגרת טיפולית כזו או אחרת. קטינים זכאים להערכות מתאימה, להכנה מתאימה, ולכך שיהיה ברור כי הקטינים יזכו לטיפול מתאים, לקורת גג ולסיפוק כל צרכיהם הפיזיים והטיפוליים**".

באופן דומה, בת"פ (שלום לנוער רמלה) 70882-11-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 24.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד אלעד גויגולד) ציין בית המשפט, בעניינו של נער שנדרש לעבור למסגרת חדשה לאחר שהצליח סוף סוף להתקדם בהליך הטיפולי במסגרת פנימיית "לחן זיתן" שנסגרה, כי: "**...הביטחון הוא הבסיס ליצירת יחסי אימון שהם המנוף להצלחת ההליך השיקומי. העובדה שהמסגרת נסגרת בהתראה כה קצרה מעמידה בסיכון את התהליך שעשה הנאשם עד כה. נאשמים שכה מתקשים לפתח מערכות אמון במערכת סביבם ועושים זאת בצעדים מדודים ובחשדות כבדים מעבר, כל מעבר של מסגרת יכול להביא להסגה של התהליך אחורה באופן שלא ניתן יהיה לתקנו**".

גם עתה, חודשים לאחר סגירתן של המסגרות, אנו נתקלים בתוצאות הסגירה במהלך ניהול התיקים. בתפ"ח (מחוזי לנוער מרכז) 31444-12-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (11.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד רויטל קוצר) נגזר דינו של קטין אשר ביצע עבירות מין בהיותו כבן 14, לשנת מאסר בפועל, זאת לאחר למעלה משנתיים של טיפול במסגרת חוץ ביתית. הקטין ביקש לסיים את ההליך, לאחר שהתקשה להמשיך את הטיפול כנדרש במסגרת החדשה בה הושם לאחר סגירת מעון "לחן זיתן" שבו טופל תקופה ארוכה. עונש המאסר הוטל בהסכמת הצדדים, כשאחת הסיבות המרכזיות להטלת מאסר שאינו ארוך מאוד, הייתה כי התהליך הטיפולי הופסק למעשה "**בשל גורם חיצוני שאינו בשליטתו**", דהיינו סגירת המסגרת בה טופל.

בת"פ (מחוזי מרכז) 42617-05-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 10.3.2020; ייצוג על ידי עו"ד קטי צווטקוב) נדחתה בקשת שירות המבחן להפקיע את צו המבחן בעניינו של קטין שהורשע בשורה של עבירות מין. הבקשה הוגשה לאחר שהקטין התנהג באופן לא תקין במסגרת בה הושם לאחר סגירת "לחן זיתן". בית המשפט החליט שלא להפקיע את צו המבחן אלא להמירו בצו מבחן בקהילה ושעות של"צ נוספות, לאור נסיבות השמתו של הקטין במעון: " **איני יכולה להתעלם מהעיתוי בו אנו נמצאים – לקראת סוף צו המבחן... בנוסף, המשיב הוא בבחינת אחד ה"קורבנות" לסגירת מסגרת "לחן זיתן" כשנאלץ הוא רק לאחרונה, ביום 2.10.19 לחוות מעבר למסגרת הוסטל**".

לצערנו הרב, נראה שמגמת סגירתן של מסגרות חסות הנוער נמשכת. חלופת המעצר היחידה שנותרה, "שיטה", עתידה הייתה לסגור את שעריה בסוף חודש מאי 2020. בעקבות זאת, הסניגור הציבורי הארצי שלח ביום 5.5.2020 פנייה דחופה אל מנכ"ל משרד הרווחה על מנת שיפעל בכל הכלים הנדרשים על מנת למנוע את סגירת המסגרת, לפחות כל עוד לא הוקמה חלופת מעצר אחרת שיש לה את הידע והניסיון המקצועי שיוכלו לתת לקטינים הזקוקים לכך מענה איכותי. בעקבות פנייה זו, הודיע מנכ"ל משרד הרווחה כי ההתקשרות עם העמותה המפעילה את המסגרת תוארך ב-3 חודשים נוספים.[52]

היעדרן של מסגרות ייעודיות המותאמות לצרכים הייחודיים של קטינים הוא נושא נוסף שעדיין לא נמצא לו פתרון מספק, וקטינים רבים לא זוכים להזדמנות להשתקם בשל היעדרן של מסגרות שיכולות לתת מענה ייעודי לצרכיהם כגון: קטינים עם מורכבויות נפשיות, קטינים עם הנמכה קוגניטיבית משמעותית, או קטינים מהמגזר הערבי הזקוקים למסגרת גמילה.

---

[52] לאחר מכן אף התקיים דיון בנושא "סגירת חלופת המעצר היחידה לקטינים – מסגרת שיטה" בוועדה המיוחדת לענייני רווחה ועבודה של הכנסת בתאריך 12.5.2020.

בת"פ (מחוזי חיפה) 57885-10-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 12.2.2020; ייצוג על ידי עו"ד אסיל מצארווה) קיבל בית המשפט את טענות הסניגוריה שיש להקל בעונשו של קטין שהורשע בעבירת שוד, למרות שדובר בתיקו הפלילי השני. זאת, בשל העובדה שלא קיימת מסגרת גמילה לנערים ערבים: "**אין אלא להצר על כך שלא נמצאה בעבור הנאשם מסגרת טיפולית הולמת המותאמת לקטינים דוברי ערבית, הזקוקים להליך של גמילה. הליך זה הדורש מהמטופל הקטין, מעצם טיבו, משאבים, התגייסות וכוחות נפשיים, עלול להיות מסוכל באם מתווספים לקשיים האינהרנטיים הכרוכים בו גם קשיי תרבות ושפה**".

הסניגוריה הציבורית פנתה השנה למנכ"ל משרד הרווחה גם במכתב התרעה לפני עתירה לבג"ץ בבקשה דחופה לכינוס מיידי של ועדת שחרורים במעונות חסות הנוער, בהתאם לסעיף 36(א) לחוק הנוער. זאת לאחר שהתברר כי למרות המלצת הגורמים הטיפוליים, קטין השוהה במעון נעול לא זומן לוועדת שחרורים בעניינו, בשל העובדה כי הוועדה לא כונסה חודשים ארוכים. במכתבה טענה הסניגוריה הציבורית כי קשיי ההתארגנות הבירוקרטיים במשרד הרווחה, אינם יכולים להוות סיבה מוצדקת לפגיעה בזכויות הקטין הקבועות בחוק, ודרשה כאמור לכנס באופן מיידי ועדת שחרורים שתדון בבקשתו של הקטין להשתחרר מהמעון הנעול בו הוא חוסה. בעקבות דרישה זו כונסה הוועדה, אשר הורתה לשחרר את הקטין מהמעון הנעול בתנאים לשם השלמת הטיפול בקהילה.

1.3.5 ערעורי קטינים בבית המשפט העליון

במקרים המתאימים, ובאישור הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית, מגישים סניגורי הנוער ערעורים על החלטות בתי המשפט לנוער, וממשיכים להגן על זכויות הקטינים במעלה הערכאות. מצאנו לנכון לציין השנה כי מתוך 18 ערעורים שהוגשו על ידי הסניגוריה הציבורית לבית המשפט העליון, 9 ערעורים התקבלו (באופן מלא או חלקי), 7 ערעורים נדחו ו-2 ערעורים עודם תלויים ועומדים בבית המשפט העליון.

הערעורים בהם הצליחה הסניגוריה הציבורית עסקו במגוון נושאים, ובהם: אי-הרשעתם של קטינים,[53] הקלה בעונשי מאסר או עבודות שירות שנגזר על קטינים,[54] הקלה בעונשי פסילת רישיון נהיגה,[55] והקלה בענישה כלכלית שהושתה על קטינים.[56]

1.3.6 תוכנית ההסברה – פרויקט חברתי

הסניגוריה הציבורית המשיכה גם השנה להפעיל את תכנית ההסברה למניעת עבריינות בני נוער בשיתוף משרד החינוך ובסיוע רב של המפקחת והמדריך הארציים ליישום חוק זכויות התלמיד שבמשרד החינוך. השיעורים בתכנית מועברים הן בשיעורים מקוונים והן בשיעורים פרונטליים בבתי הספר ומטרתם היא להגביר את המודעות בקרב בני הנוער בגילאי חטיבת הביניים לזכויותיהם ולחובותיהם בהליך הפלילי, תוך הבהרת המעשים האסורים לפי חוק והשלכותיהם הצפויות. הסניגוריה הציבורית נרתמת להסברת הנושא אף בקרב צוותי ההוראה, ונציגת הסניגוריה הציבורית הרצתה בכנס מקוון בנושא מוגנות ברשת בו השתתפו כ-700 אנשי חינוך ממסגרות החינוך המיוחד.

---

[53] ע"פ 2274/19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (ייצוג על ידי עו"ד דוד הלוי).

[54] ע"פ 6332/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד עלאא סלימאן); ע"פ 1751/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד נטע פת).

[55] ע"פ 3755/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד איתי בן-נון).

[56] ע"פ 2395/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד מוחמד חל'אילה); ע"פ 2906/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד מוחמד חל'אילה); ע"פ 1062/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד אמיר ברק); ע"פ 7772/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצוג על ידי עו"ד ענת חולי).

מנתונים שהועברו ממשרד החינוך עולה כי כ-**5,000 תלמידים** צפו בשיעורים המקוונים שהועברו על ידי הסניגוריה בשבוע זכויות התלמיד השנה בנושא "מתיק הספרים לתיק פלילי", ולשתי ההרצאות המקוונות שהעבירו סניגורים ציבוריים במהלך "שבוע הגלישה הבטוחה" (משדר בעברית ומשדר בערבית) נרשמו השנה כ-**1,700 כיתות**. מעבר לכך, התקבלו מעל ל-70 פניות מבתי ספר ברחבי הארץ, לשם תיאום הרצאה פרונטלית בתוך בית הספר.

יודגש כי מעבירי השיעורים ברובם הם סניגורים ציבוריים המייצגים בתיקי נוער, המתנדבים להשתתף בתוכנית מתוך רצון להשפיע על בני הנוער ולסייע בהפחתת עבריינות קטינים. ואכן, מהתגובות המתקבלות מבתי הספר לאחר ההשתתפות בתכנית, עולה כי התלמידים נתרמים משמעותית מההרצאות המועברות להם על ידי הסניגורים. דוגמאות לכך ניתן לקרוא למשל במשוב שערך משרד החינוך, אותו מילאו מורים שכיתותיהם השתתפו בשיעור המקוון בשפה הערבית שהועבר על ידי עו"ד מראם יונס בשבוע הגלישה הבטוחה: "**התלמידים מאוד נמשכו להרצאה, חלק מהם היו מודעים לנושא אבל החלק הגדול לא היה מודע בכלל**"; "**היה חשוב ביותר שמתבגרים ייחשפו לנתונים אלו ולמידע זה חבל שזה היה קצר היה רצון לשמוע ולדעת עוד ועוד**"; "**השידור הועבר באופן מעורר עניין, התלמידים השתתפו בדיון שהתנהל בעקבות השידור. הם העשירו את הידע שלהם והתלהבו מהמקרים שהוצגו**".

דוגמאות נוספות עולות ממכתבי תודה על ההרצאות המועברות על ידי הסניגורים בתוך בתי הספר. כך למשל, נרשם במכתב מאת חטיבת ביניים הראשונים שבהוד השרון, לאחר מפגש עם עו"ד עתליה רפאל: "**ההרצאה הייתה מרתקת... התייחסה לכל נושא עבירות ברשת, חוקים הנוגעים לעבירות בני נוער... והתלמידים קבלו תשובות לשאלותיהם**"; מתוך מכתב מתיכונית רעים שבחולון לאחר מפגש עם עו"ד עידית קן ציפור: "**הרצאה ענתה על הציפיות ואף מעבר לכך, וניכר היה כי התלמידים האזינו לנאמר ברוב קשב... אין ספק כי התלמידים ואנשי הצוות נתרמו מאד! כולנו תקווה כי בעקבות המפגש, וכפי שפתחה עו"ד קן-ציפור את הרצאתה, תלמידנו יקדימו מחשבה למעשה ולא יזדקקו לשירותי הסניגוריה הציבורית לעולם!**"

1.4 ייצוג אסירים

1.4.1 ייצוג אסירים בוועדות שחרורים

סעיף 18(א)(11) לחוק הסניגוריה הציבורית, בשילוב עם סעיף 16(ד) לחוק שחרור על-תנאי ממאסר, התשס"א-2001, מקנה לוועדות השחרורים סמכות שבשיקול דעת למינוי סניגור ציבורי לאסירים שעניינם נדון בפני הוועדות במסגרת בקשות לשחרור על-תנאי ממאסר ("שחרור מוקדם"). סמכות זו עוגנה בתיקון חקיקה משנת 2001 בשל המציאות העגומה ששררה אז לגבי היעדר ייצוג בוועדות השחרורים, ומטעמי יעילות דיונית החוק מקנה סמכות זו גם ליושבי ראש הוועדות בשבתם כדן יחיד.

שחרורם המוקדם של אסירים שריצו את רוב מאסרם ונמצאים סמוך לשליש האחרון של עונש המאסר שהוטל עליהם, הוא בעל חשיבות רבה לא רק לאסירים עצמם, אלא גם בהיבטים משמעותיים נוספים בעלי ערך ציבורי רב: שחרור מוקדם של אסירים מחייב עמידה בהליכי טיפול, שיקום ופיקוח אשר תורמים משמעותית להפחתת שיעורי הפשיעה החוזרת, ומסייעים בקידום שילובם של אסירים משוחררים בחברה תוך חיסכון בעלויות כליאה וצמצום נזקי הפשיעה. שחרור מוקדם של אסירים מתיישב גם עם האינטרס החיוני של פינוי מקומות כליאה, שעומד כיום בראש סדר העדיפויות בכל הנוגע לטיפול במערך הכליאה בישראל, בעקבות פסק הדין בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח'**.

רבים מן האסירים הם מחוסרי אמצעים כלכליים ואינם יכולים לשכור באופן פרטי ייצוג משפטי לצורך הטיפול בהליכי שחרורם המוקדם. על רקע זה, עד להרחבת סמכותה של הסניגוריה הציבורית להעניק ייצוג גם בהליכים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר לא זכה חלק ניכר מן האסירים לייצוג בהליכי השחרור המוקדם בפני ועדות השחרורים. היעדר הייצוג בהליכים אלו מעורר קושי ממשי ועלול לפגוע באפשרותם של אסירים אלה לממש באופן אפקטיבי את הזכות המוקנית להם בחוק לכך שתיבחן האפשרות לשחררם. זאת, במיוחד על רקע מאפייניו הייחודיים של הליך השחרור המוקדם אשר כרוך במרבית המקרים בהתמודדות מורכבת עם חוות דעת של גורמים מקצועיים שונים ועם סוגיות משפטיות רלוונטיות, וכן עם חומר מודיעיני שתוכנו המלא בדרך כלל חסוי ולא נמסר לאסיר. נוסף על כך, ניהול הליכי שחרור מוקדם מחייב היכרות מעמיקה גם עם הליכי הטיפול והשיקום הקיימים בשירות בתי הסוהר ומחוצה לו, במסגרת תכניות של הרשות לשיקום האסיר. ניסיונה המצטבר של הסניגוריה הציבורית בייצוג בהליכים אלה מלמד על כך שברובם המכריע של המקרים אסירים שאינם מיוצגים מתקשים מאד להתמודד באופן הולם עם מאפייניו המורכבים של ההליך בפני ועדות השחרורים, כאשר התוצאה, לעיתים, היא הותרתם של אסירים בבתי הסוהר, אף לשנים רבות.

במהלך שנת 2018 חלו שינויים משמעותיים במסגרת הנורמטיבית המסדירה את נושא שחרורם המוקדם של אסירים. במסגרת היערכות המדינה ליישום הוראות פסק הדין בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח'**, נערכו שינויי חקיקה זמניים כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, אשר הרחיבו את הסמכות המינהלית לשחרור מוקדם של אסירים שהייתה נתונה בעבר לנציב בתי הסוהר. בחודש יולי 2018 נחקקה הוראת שעה לשלוש שנים[57] במסגרתה הוקמה בשירות בתי הסוהר יחידה למאסרים קצרים והוענקה לה הסמכות להורות על שחרורם המוקדם של כלל האסירים שנשפטו לתקופת מאסר שבין שלושה לשישה חודשי מאסר; ושל מרבית האסירים שנדונו לתקופת מאסר שבין שישה ל-12 חודשי מאסר.[58] כמו כן, נקבעו סדרי דין ייחודיים לפעילות יחידה זו, המאפשרים, במקרים מסוימים, מתן החלטה על שחרור מוקדם גם בלא צורך בהמתנה לחוות דעתם של גורמים מקצועיים וכן נקבע כי דיוניה יתקיימו, ככלל, על בסיס מסמכים שבכתב וללא קיום דיונים פרונטאליים.

מנתונים שנמסרו לכנסת אודות פעילות היחידה למאסרים קצרים בשנת 2019,[59] עולה כי במהלך שנה זו דנה היחידה למאסרים קצרים בשב"ס ב-2,145 בקשות לשחרור מוקדם של אסירים שנדונו למאסרים קצרים כאמור, ומתוכן אושרו 763 בקשות לשחרור מוקדם (המהוות כ-36% מכלל הבקשות).

בשנת 2019 ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-2,397 הליכים בפני ועדות שחרורים רגילות ומיוחדות.[60]

---

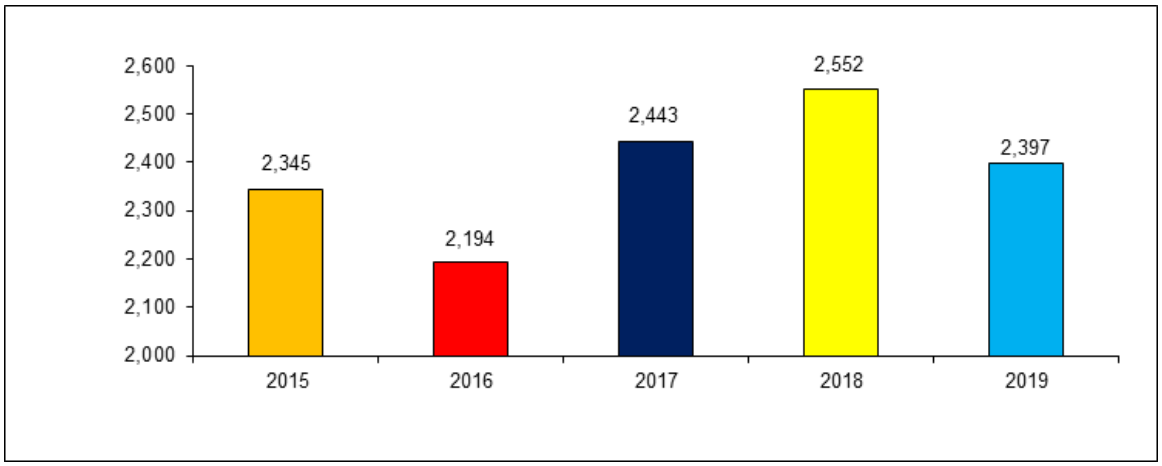
[57] חוק שחרור על-תנאי ממאסר (תיקון מס' 17 – הוראת שעה), התשע"ח-2018, ס"ח 2742 (26.7.2018).

[58] למעט אסירים לוקים בנפשם או אסירים שהורשעו בעבירות מין או אלימות במשפחה, שעניינם נדון בפני ועדות השחרורים הרגילות.

[59] "סוגיות בכליאה בישראל", מרכז המידע והמחקר, הכנסת (3.6.2020)

[60] הנתונים כוללים הליכים לשחרור מוקדם בפני ועדות שחרורים רגילות (2,326 הליכים), וכן הליכים בפני ועדות שחרורים מיוחדות, בבקשות של אסירי עולם לקציבת עונשם (48 הליכים) ובקשות של אסירי עולם קצובים לשחרור מוקדם (23 הליכים).

תרשים ה. היקפי ייצוג בהליכים בפני ועדות שחרורים, במבט רב שנתי



נתונים אלה משקפים ירידה של כ-6% בהיקף הייצוג של הסניגוריה הציבורית בוועדות השחרורים לעומת השנה הקודמת, אשר ככל הנראה נובעת מהשינוי המשמעותי שחל בשנה זו בהעברת רוב הליכי השחרור המוקדם של אסירים שנשפטו למאסרים קצרים לטיפולה של היחידה למאסרים קצרים בשב"ס. יחד עם זאת, נראה כי החלק היחסי של הליכי שחרור מוקדם בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית דווקא עלה: מנתונים שנמסרו מהנהלת בתי המשפט עולה כי במהלך שנת 2019 נפתחו 5,934 הליכים בוועדות השחרורים, כך ששיעור הייצוג היחסי של הסניגוריה הציבורית בוועדות השחרורים עומד על 40.3% לעומת שיעור ייצוג יחסי של 36.1% בשנה הקודמת. עם זאת, נראה שעדיין חלק גדול מהאסירים אינו מיוצג כלל בהליכי השחרור המוקדם – הן כשהמדובר באסירים השפוטים למאסרים של עד 12 חודשים, אשר נדונים לפני היחידה למאסרים קצרים, שאינה מקיימת כלל דיונים אדברסריים פרונטאליים, והן בדיוני ועדות השחרורים.

על החלטות ועדות השחרורים ועל החלטות הדוחות בקשות לשחרור מוקדם של היחידה למאסרים קצרים ניתן להשיג בדרך של הגשת עתירה לבית המשפט המחוזי, הדן בעתירות אלו כבית משפט לענייניים מינהליים בהרכב של שלושה שופטים. על החלטות בית המשפט המחוזי בעתירות ניתן להשיג בדרך של בקשת רשות ערעור בבית המשפט העליון. בשנת 2019 ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-111 עתירות על החלטות של ועדות שחרורים, וב-7 בקשות רשות ערעור לבית המשפט העליון, שעניינן הליך השחרור המוקדם. מטבע הדברים, בקשות רשות ערעור אלה נוגעות לסוגיות מהותיות ועקרוניות של מימוש זכותם של אסירים לשחרור מוקדם במקרים המתאימים, ולאופן בחינתם של הקריטריונים לשחרור מוקדם שכזה.

להלן מספר דוגמאות למקרים ייחודיים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בהליכי שחרור על-תנאי:

- עת"א (מחוזי חיפה) 8271-09-10 **שמעיה נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 19.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד רם דוד) עתירה נגד החלטת היחידה למאסרים קצרים בשב"ס אשר דחתה בקשה לשחרור על-תנאי של אסיר שנדון למאסר של 10 חודשים בגין עבירות סמים. מדובר באסיר כבן 20, המוכר על ידי ביטוח לאומי כנכה בשיעור 100%, שריצה מאסר ראשון. היחידה למאסרים קצרים דחתה את בקשתו לשחרור מוקדם, בעיקר בשל כך שלא הציג הליך טיפולי או תכנית שיקום למרות בעיית סמים ממנה הוא סובל על רקע מצבו הרפואי. בית המשפט מינה את הסניגוריה הציבורית לייצג את האסיר בעתירה, ובהתאם הוגשה עתירה מתוקנת ומנומקת במסגרתה הובהר כי היחידה למאסרים קצרים טעתה עובדתית בקביעותיה, שכן לאסיר הוכנה תכנית רש"א הכוללת היבטים שיקומיים ברורים בתחום הסמים. עוד הובהר, כי בשל היחס בין תקופת מעצרו של האסיר לבין מועד מתן גזר הדין בעניינו, נוצר מצב של יתרת

מאסר קצרה שלא אפשרה הליכים טיפולים בשב"ס, ואין לזקוף זאת לחובת האסיר. בית המשפט קיבל את טענות ההגנה ובתוך כך גם עמד על מאפייניה של היחידה למאסרים קצרים וציין כי בהתחשב בתכלית הקמתה של היחידה ובמשמעויות המתחייבות גם מהצורך לעמוד בהוראות בג"צ הצפיפות, מן הראוי שהיחידה למאסרים קצרים תפעיל את סמכותה באופן נרחב ותחתור לפתרונות של העדפת שחרור מוקדם על פני מניעת שחרורים. העתירה התקבלה ובית המשפט הורה על שחרורו המוקדם של האסיר באופן מיידי.

- וש"ר (בית סוהר איילון) 25604-11-18 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 11.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד ניצן ביילין) בקשה לשחרור על-תנאי של אסיר אשר ריצה את מאסרו השני למשך 23 חודשים בגין עבירות של סחר בסמים, החזקת סמים שלא לצריכה עצמית, הפרעה לשוטר והפרת הוראה חוקית. נציגת היועץ המשפטי לממשלה התנגדה לשחרורו בנימוק שהאסיר סירב להשתתף בהליך טיפולי בתחום הסמים ובשל העובדה שכשנה לפני כן נמצא כי השתמש בסם בתוך כתלי הכלא. כמו כן, טענה נציגת היועץ המשפטי לממשלה כי אין לדון כלל בשחרורו המוקדם של האסיר בלא קבלת חוות דעת ביטחונית, לנוכח העובדה שהאסיר הורשע בעבר הרחוק בעבירות בעלות אופי ביטחוני. הסניגור הציג בפני הוועדה את ההתקדמות שעבר האסיר בתחום הטיפולי, הסביר כי סירובו של האסיר להשתלב בהליך הטיפולי שהוצע לו נבעה מהעובדה שהדבר היה כרוך בהעברה לבית סוהר מרוחק מאד ממקום מגוריו, מה שהיה מביא לכך שבני משפחתו לא יוכלו לבקרו כלל וכן עמד על כך שהרשות לשיקום האסיר מכירה בהצלחתו הטיפולית של האסיר ומצאה אותו מתאים לתכנית שיקום. כמו כן, טען הסניגור כי הרשעתו הישנה של האסיר בעבירה ביטחונית אינה רלוונטית כלל למצבו כיום ויש לבחון את עניינו בהתאם למאסרו הנוכחי. ועדת השחרורים קיבלה את טענות הסניגור במלואן, קבעה כי במקרה זה ניתן להתרשם מתחזית ממשית להצלחת השיקום הערכה והורתה על שחרורו המוקדם.

- וש"ר (בית סוהר צלמון) 40033-06-16 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 25.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסי נגר) ועדת השחרורים דחתה בקשה של נציגת היועץ המשפטי לממשלה להפקיע את שחרורו על-תנאי של אסיר שלא עמד בתנאי תכנית התעסוקה שנקבעה לו במסגרת ההחלטה על שחרורו המוקדם, ולהחזירו לכלא לריצוי יתרת מאסרו. הוברר, כי מדובר באדם מבוגר שמצבו הרפואי החמיר לאחר שחרורו המוקדם מן הכלא, ועל כן התקשה לעמוד בתכנית התעסוקה שנקבעה לו. הסניגור המייצג הניח בפני הוועדה מסמכים מהמוסד לביטוח לאומי המאשרים את מצבו הרפואי ואף מאשרים כי נקבעו לו 100% נכות, וכן הדגיש הסניגור כי האסיר הקפיד על כל תנאי השחרור האחרים, לרבות מעצר בית לילי והשתתפות בטיפולים פרטניים. לאחר שהוועדה השתכנעה כי האסיר אכן סובל ממצב רפואי שהוחמר המונע ממנו להשתתף בתכנית התעסוקה המקורית, נדחתה הבקשה להפקיע את השחרור על-תנאי והאסיר הופנה לעריכת תכנית שיקומית חדשה שתותאם למצבו הרפואי.

בדוחות קודמים עמדנו בהרחבה על **הקשיים בדבר יישום זכותם של אסירים לבקש מינוי סניגור ציבורי לצורך הדיון בפני ועדת השחרורים, וכן על הפגיעה המתמשכת בזכותם של אסירים לקבל יומם בפני ועדת השחרורים במועד בו הם זכאים לכך על פי החוק**.[61] בעניין זה, עמדה הסניגוריה הציבורית על תמונת מצב מדאיגה ביותר הכוללת עומס רב המוטל על דיוני הוועדות, מחסור חמור במועדי דיון ודחיית דיונים מסיבות שונות, לרבות אי-הגשת חוות דעת מקצועיות על ידי הגורמים הרלוונטיים, כך שהדיונים בעניינם של אסירים רבים נדחים אל מעבר למועד חלוף שני שלישים מן המאסר. כמו כן, עמדנו בהרחבה על ההשלכות המעשיות

[61] להרחבה, ראו בין היתר הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2012** (2013), בעמ' 29-30.

והכלכליות של דחיית הליך השחרור המוקדם אל מעבר למועד תחילת השליש האחרון לריצוי המאסר: פגיעה ביעילותן של תכניות שיקום; שחיקת תגמול על התנהגות טובה בכלא; עלויות כליאה מיותרות של אסירים שלא שוחררו במועד; והחרפת מצוקת הצפיפות במתקני הכליאה.

חלק ניכר מהקשיים אמור היה לבוא על פתרונו עם העברת האחריות המלאה על ועדות השחרורים לידי הנהלת בתי המשפט, ועם גיבושו של נוהל פעילות סדור לוועדות השחרורים על ידי ועדת היגוי בין-משרדית שהוקמה לשם כך.[62] נוהל זה שגובש לקראת סוף שנת 2017, הופעל באופן מלא במהלך השנה החולפת ואכן הביא לשיפור משמעותי בעבודת ועדות השחרורים ובמימוש זכותם של האסירים לכך ששחרורם המוקדם ייבחן במועד, עוד בטרם הגעתם לסיום ריצוי שני שלישים ממאסרם.

עם זאת, מדובר בשיפור ראשוני בלבד ועדיין ניכרים קשיים מסוימים, ובמיוחד ניכרים עיכובים משמעותיים בהגשת חוות הדעת המקצועיות במועדן באופן שיאפשר קיומו של דיון אפקטיבי לגופן של הבקשות לשחרור מוקדם. הסניגוריה הציבורית שותפה בוועדת ההיגוי הבין-משרדית לנוהל ועדות השחרורים, ומקווה כי פעילות הוועדה תביא לשיפור נוסף גם בכל הנוגע לקשיים אלו, לצד השלמת חלקים נוספים בנוהל לגבי אוכלוסיות אסירים ייחודיות, כגון אסירים קטינים ואסירים עם מוגבלויות.

בדוחות קודמים עמדנו בהרחבה גם על **ליקויים חמורים בתנאי עבודתם של הסניגורים המייצגים בוועדות השחרורים.** זאת, במיוחד בכל הנוגע למתחמי ועדות השחרורים המצויים בתוך מתחמי הכליאה השונים בהם סניגורים נאלצים לא פעם לשהות שעות רבות ללא תקשורת עם העולם החיצון וללא ציוד אישי, שתייה ואוכל, שכן נהלי שירות בתי הסוהר אוסרים על עורכי הדין להיכנס למתחמי ועדות השחרורים עם ציוד אישי חיוני כגון טלפונים ניידים, מחשב נייד ואף מזון או שתייה. לכך מתווספת העובדה כי בחלק מהמתחמים אין גם גישה נוחה לשירותים, או מקום המתנה מתאים גם בהתחשב בפגעי מזג האוויר.

הביקורת אודות תנאי השהייה של עורכי הדין במתחמי ועדות השחרורים עלתה בפניות מטעם הסניגוריה הציבורית לשב"ס לאורך השנים, בדוחות ביקורים רשמיים שנערכו במתחמי ועדות השחרורים וכן בפניות מטעם לשכת עורכי הדין בנושא. בהמשך לפניות קודמות בנושא, פנה הסניגור הציבורי הארצי ביום 28.5.2018 לנציבת בתי הסוהר דאז, בעניין תנאי עבודתם של הסניגורים במתחמי ועדות השחרורים, ובפרט בדבר היעדר סבירותו של האיסור הגורף על הכנסת מכשירי טלפון ניידים, מחשבים ניידים והיעדר נגישות למזון ושתיה. בפנייה זו עמד הסניגור הציבורי הארצי על כך שהטלפון הסלולארי והמחשב הנייד הם כיום כלי עבודה חיוניים לא רק לצרכי העבודה בזמן הדיונים ובהמתנה לדיונים, אלא גם ליכולתם של עורכי הדין לעמוד בקשר נחוץ עם משרדיהם, עם משרדי הסניגוריה הציבורית, עם לקוחותיהם ועם גורמים אחרים לצורך קיום שגרת העבודה. כך בבתי המשפט, וכך גם בדיון המתנהל בפני ועדות השחרורים. עוד הודגש בפנייה, כי האיסור הגורף להיכנס למתחמי ועדות השחרורים עם עזרים הכרחיים אלו פוגע באופן ממשי ביכולתם של עורכי הדין לתת ייצוג אפקטיבי ולנצל את שעות ההמתנה לצורכי עבודה, כך שעורכי הדין נותרים לאורך זמן ממושך בחוסר מעש, ללא אפשרות לקיים תקשורת עם העולם החיצון במשך שעות ארוכות, ומבלי שיוכלו לנצל את שעות ההמתנה לעבודה או להכנה לדיון. הדבר מביא לבזבוז ניכר של משאבים (שבמקרים רבים, בהם מייצגת הסניגוריה הציבורית, הם משאבים ציבוריים).

הנושא עלה פעם נוספת במסגרת פגישת עבודה שערך הסניגור הציבורי הארצי עם מ"מ נציב בתי הסוהר בחודש אוגוסט 2019. בפגישה זו עמד הסניגור הציבורי הארצי על חשיבות תנאי עבודתם של הסניגורים המייצגים בוועדות השחרורים, והדגיש את ההשלכות הקשות שיש להיעדר התנאים הנאותים על עבודתם של

---

[62] להרחבה ראו הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2017** (2018), בעמ' 59.

הסניגורים. בעקבות זאת, הוסכם על הקמתו של צוות עבודה משותף של שב"ס והסניגוריה הציבורית שיבחן את הנושא ויגבש הצעת פתרון. צוות זה אכן הוקם, קיים מספר דיונים ואף גיבש הצעה למתווה ניסיוני לפתרון אולם בעקבות משבר הקורונה שהוביל גם להפסקת פעילותן של ועדות השחרורים במתחמי הכליאה, נעצרה זמנית גם עבודת הצוות. אנו מקווים כי עם גיבוש הסדרי החזרה לשגרה והחזרת פעילותן של ועדות השחרורים במתחמי הכליאה תחודש בהקדם גם עבודת הצוות וניתן יהיה לקדם הצעת פתרון יסודית לבעיה חמורה זו.

1.4.2 ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים

במסגרת הייצוג הניתן לאסירים בהליכי השחרור המוקדם, וכן במסגרת הייצוג השוטף של עצורים, מגישה הסניגוריה הציבורית, במקרים המצדיקים זאת, עתירות אסירים שמטרתן מיצוי זכויות האסיר או העצור לצורך קידום ההליך המשפטי העיקרי בו הוא מיוצג. כך למשל, במקרים המצדיקים זאת, מוגשות עתירות אסירים בעניין שילוב בהליכי שיקום וטיפול החיוניים לצורך קידום הליכי שחרור מוקדם, עתירות בנושא שילוב בסבבי חופשות שההשתלבות בהם חיונית לצורך הליכי השיקום, וכד'. **לעיתים, הפנייה לייצוג אסיר בעתירה מגיעה ישירות מבית המשפט לאחר שהחליט למנות לאסיר סניגור ציבורי בעתירה שהגיש בעצמו**, ובמסגרת זו מייצגת הסניגוריה הציבורית אסירים במגוון סוגיות הנוגעות לתנאי מאסרם כגון: הסדרת קבלתו של טיפול רפואי הולם, סוגיות הכרוכות בענייני בריאות ותזונה, תנאי ההמתנה במהלך הובלה לדיונים בבתי המשפט, ועוד.

סמכותה של הסניגוריה הציבורית לייצג בהליכי עתירות אסירים הוכרה זה מכבר בפסק דין שניתן בבית המשפט העליון ביום 8.1.2012 ובו נקבע על ידי הרכב בראשות הנשיא (דאז) גרוניס כי לא רק שיש לבית המשפט סמכות למינוי סניגור ציבורי בעתירת אסיר, אלא שבנסיבות מסוימות אף חייב בית המשפט למנות סניגור ציבורי לאסיר, ואי מינוי עלול להביא לביטול ההליך (רע"ב 8702/11 **רויטר נ' מדינת ישראל**). עוד ראוי להזכיר את החלטות בית המשפט המחוזי לענייני מינהליים בבאר שבע בעת"א 26349-05-11 **בניטה נ' שב"ס** ועת"א 14594-04-11 **בנשתי נ' שב"ס**, שם עמד בית המשפט על סמכותה העצמאית של הסניגוריה הציבורית למנות סניגור בהליך של עתירת אסיר, כאשר הייצוג נעשה במסגרת מינוי שניתן לסניגור בהליך עיקרי אחר, אשר עתירת האסיר נועדה להגשים את הייצוג ההולם בו. עמדה זו הוכרה גם בהחלטה מאוחרת יותר של בית המשפט המחוזי בחיפה, בעת"א 15106-01-17 **אביטן נ' שב"ס** (החלטה מיום 14.2.2017), בה הוטעם כי הסניגוריה הציבורית, כרשות מינהלית, מוסמכת להחליט על מינוי סניגור מטעמה לייצוגו של אסיר כאשר מדובר בעתירת אסיר אשר מוגשת כהליך נלווה להליך אחר שבו ניתן לסניגוריה הציבורית מינוי על פי החוק.

בשנת 2019 ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-356 עתירות אסירים, לעומת 558 עתירות בשנת 2018.

נתונים אלה מתייחסים רק לעתירות אסירים לפי סעיף 62א לפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, שבהן הגורם העותר הוא האסיר עצמו, והם אינם מתייחסים ל"עתירות הפרדה" שבהן הגורם העותר הוא המדינה (על עבודת הייצוג בהליכי הפרדה, יורחב להלן בפרק 1.4.3). את הירידה בהיקף העתירות בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית ניתן להסביר באופן חלקי בפעולות מוסדיות שנקטה הסניגוריה הציבורית לשיפור הקשר עם הגורמים המקצועיים בשב"ס באופן שהביא לכך שבמקרים רבים ניתן היה להגיע לפתרונן של סוגיות מסוימות מבלי להיזקק להגשתן של עתירות (על פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית ראו להלן בפרק

2.3, פעילות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי כליאה). ראוי לציין, כי מדובר בהיקפי ייצוג נמוכים ביותר ביחס למספר הכולל של אלפי עתירות המוגשות מדי שנה.[63]

בשנת 2019 ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-13 בקשות לרשות ערעור על החלטות בית המשפט המחוזי בעתירות אסיר או בעתירות הפרדה, בפני בית המשפט העליון. במסגרת בקשות אלה הועלו סוגיות עקרוניות ומהותיות שונות הנוגעות, בין היתר, לטיפול רפואי באסירים, להוצאת אסירים לחופשות, לאופן הטיפול במידע חסוי המוגש אודות אסירים, להליכי טיפול ושיקום הניתנים בבתי הסוהר ועוד.

להלן דוגמאות בולטות להליכים מסוג זה בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנה החולפת:

- עת"א (מחוזי מרכז) 13344-04-19 **גואטה נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 9.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד משה סרוגוביץ) בעתירה זו נדון עניינו של עצור שהוחזק במעצר עד תום ההליכים במשך מספר חודשים ונזקק לניתוח להסרת גידול מגרונו. בשל מורכבות הניתוח והחשש מהתוצאות האפשריות ביקש העצור לעבור את הניתוח במרכז רפואי גדול ומשמעותי במרכז הארץ, אולם שב"ס התנגד לכך והפנה את העצור לבצע את הניתוח בבית חולים אחר באחת מערי השדה. העצור, שחשש מההשלכות האפשריות של הניתוח, הגיש עתירת אסיר ובית המשפט מינה את הסניגוריה הציבורית לייצגו. לאחר בחינת עניינו של העצור, מצא הסניגור המייצג כי לעצור קיימת זכות ברורה לבחור את מקום ביצוע הניתוח לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי. זאת, מאחר שלפי פקודות שב"ס הטיפול הרפואי במי שעצור פחות משנה ממומן על ידי קופת החולים בה הוא חבר, וההסדרים החלים על קופת החולים כפופים לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. הדברים הוצגו בפני בית המשפט אשר הורה לשב"ס לבחון את המצב המשפטי לאשורו, ולאחר שהתברר כי אכן כך הם הדברים, הסכים שב"ס לאפשר לעצור לעבור את הניתוח במרכז הרפואי בו ביקש לעשות זאת.
- עת"א (מחוזי חיפה) 38452-10-19 **בן טל נ' הממונה על עבודות שירות בשירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 11.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד יגאל טרובמן) עתירה נגד החלטת הממונה על עבודות שירות להורות על הפסקת ריצוי עבודות שירות של מי שנדון ל-6 חודשי עבודות שירות בגין עבירות תעבורה, והעברתו לריצוי יתרת עונשו במאסר בפועל. במסגרת העתירה נטען כי נפל פגם מהותי בהתנהלות הממונה על עבודות שירות בכך שלפי נוהלי שב"ס ההודעה על זימון לשימוע ועל תוצאותיו נמסרות ישירות לאסיר ולא לסניגור, באופן שמנע מהסניגור להתייצב לשימוע ולייצג את האסיר בו. בית המשפט מתח ביקורת על נוהל זה וקבע כי עמדת הממונה לפיה אין צורך להודיע או לזמן את הסניגור ישירות היא פסולה לנוכח חשיבותה של זכות הייצוג וההשלכות הנובעות מהליך השימוע שעניינן בשלילת חירותו של אדם. בית המשפט הדגיש כי התנהלות זו של הממונה פוגעת בזכות הייצוג, פוגעת בתקינות ההליך וגורמת לפגיעה בזכות להליך הוגן, ולכן מקום בו עובד שירות מיוצג ועורך הדין מופיע בפני גורמי הממונה יש להעביר לידיעת עורך הדין כל החלטה בעניין האסיר, מעבר להעברת ההחלטה לידיעת האסיר. לפיכך, הורה בית המשפט על ביטול החלטת הממונה להפקיע את עבודות השירות, וקבע כי יש לערוך לעובד השירות שימוע מחודש בו יהיה מיוצג על ידי סניגור.
- עת"א (מחוזי מרכז) 48536-08-19 **סרנצ'קוב נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 30.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד רונית אבישר) אסיר עולם המרצה כבר למעלה ממחצית מ-30 שנות המאסר שנקצבו לו, עתר לבית המשפט בבקשה להורות לשב"ס להוציאו לראשונה לחופשה, לאחר ששב"ס התנה את יציאתו לחופשה בהפקדת סכום של 15,000 ₪ במזומן. בשל חסרון כיס הנובע משנות המאסר הארוכות לא הייתה

[63] לפי נתונים שנמסרו על ידי שב"ס, מספר העתירות בשנת 2014 עמד על כ-6,793 עתירות. אין בידינו נתונים לגבי מספר העתירות הכולל שהוגשו בשנים האחרונות, אך יש להניח כי מדובר באלפי עתירות המוגשות על ידי אסירים מדי שנה.

בידי האסיר אפשרות לגייס את סכום ההפקדה המלא, ועל כן נמנע ממנו לצאת לחופשה גם בחלוף שנות מאסר ממושכות. הסניגוריה המייצגת העלתה בפני בית המשפט טענה לפיה בקביעת סכום ההפקדה יש הכרח לשקול את מצבו הכלכלי של האסיר ולהתבסס על יכולתו הכלכלית הריאלית. בית המשפט המחוזי קיבל את העתירה, קבע כי על שב"ס לשקול את מלוא השיקולים הרלוונטיים בעת קביעת תנאי היציאה לחופשה, ובכלל זה גם השיקול בדבר מצבו ויכולתו הכלכלית של האסיר הספציפי. בית המשפט הפחית את סכום ההפקדה ובכך התאפשרה יציאתו לחופשה של האסיר לראשונה לאחר 15 שנים (ראו תיאור של החלטה דומה נוספת בפרק במיקוד : הפרק הכלכלי).

- עת"א (מחוזי מרכז) 35462-01-20 **דמארי נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 16.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד רעות קורוליק) מדובר בעתירת אסיר במסגרתה עתר אסיר מבוגר להוציאו לחופשה מיוחדת על מנת שיוכל לשבת שבעה על אשתו שנפטרה, לה היה נשוי במשך 48 שנים. האסיר, נכה כבן 65 הסובל ממחלה כרונית קשה, נשפט למאסר של 3.5 שנים, ימים ספורים טרם פטירתה של רעייתו שהייתה מאושפזת תקופה ממושכת. שב"ס סירב לאפשר לאסיר לצאת לחופשה מיוחדת בטענה שעדיין אין היכרות מעמיקה עימו שמאפשרת לתת בו אמון. הסניגורית הדגישה בפני בית המשפט את הנסיבות האישיות והאנושיות של המקרה, וכן טענה כי גזר הדין בעניינו של האסיר אכן ניתן רק ימים ספורים קודם לכן, אולם הוא הוחזק במעצר במשך למעלה משנה טרם גזר הדין כך שהייתה בידי שב"ס האפשרות להעמיק את ההיכרות הנדרשת עם האסיר. בית המשפט המחוזי קבע כי לנוכח מצבו של האסיר המרותק לכסא גלגלים לא נשקפת ממנו סכנה מיוחדת ואין מניעה להוציאו לחופשה מיוחדת כמבוקש. בנסיבות האנושיות הייחודיות של מקרה זה, הורה בית המשפט על הוצאתו של האסיר לחופשה מיוחדת למשך כל ימי השבעה על מנת לאפשר לו להתאבל על רעייתו ולכבד את זכרה באופן הולם.

בהקשר זה של עתירות אסירים יצוין כי בחודש מאי 2017 נכנס לתוקפו תיקון חקיקה שנועד לצמצם את כמות העתירות הנדונות בבתי המשפט המחוזיים, בין השאר, באמצעות קביעת עילה המאפשרת לבית המשפט למחוק עתירות אסירים על הסף, ללא דיון בעתירה. זאת, על רקע טענות לקיומה של מגמת עלייה במספר העתירות ולנפח משמעותי של עתירות שווא המכביד על המערכת ללא הצדקה. תיקון חקיקה זה התקבל בניגוד לעמדתה של הסניגוריה הציבורית, אשר הצביעה על היעדר נתונים המבססים את הטענות האמורות, וכן הצביעה גם על כשלים ניכרים במנגנוני בירור תלונותיהם של אסירים.[64] אמנם, טרם ניתן לעמוד על השלכותיו של תיקון חקיקה זה, אולם קביעת מנגנון הדחיה על הסף מגביר, לטעמנו, את הצורך בתיקון חקיקה נוסף, שיעגן את אפשרות ההשגה על החלטת בית המשפט בעתירות אסירים כערעור בזכות (בדומה לזכות הערעור הנתונה לעותרים אחרים לבית המשפט לענייניים מינהליים, שאינם אסירים, וכנדרש בסעיף 17 לחוק יסוד השפיטה).[65]

1.4.3 ייצוג אסירים בהליכי הפרדה

הפרדה היא החזקת האסיר בנפרד מכלל האסירים, וזאת מטעמים של ביטחון המדינה, ביטחון בית הסוהר, שמירה על שלומם או בריאותם של האסיר או של אסירים אחרים ולשם מטרות נוספות. מטבע הדברים, החזקת אסירים בהפרדה היא הליך חריג הכרוך במישרין בפגיעה חמורה בזכויותיו של האסיר לחירות ולכבוד. על פי רוב, אסיר המוחזק בהפרדה מנותק למעשה מכל מגע וקשר עם אסירים אחרים, הוא מוחזק לבדו בתאו

---

[64] להרחבה ראו הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2016** (2017), בעמ' 45-46.

[65] ראו גם : הוועדה לבדיקת המתכונת הראויה לבירור עתירות אסירים **דין וחשבון** (2011), בעמ' 28-47.

כ-23 שעות ביממה, וזכאי לשעת טיול באוויר הפתוח אך גם זאת בנפרד משאר האסירים, ובדרך כלל ללא מגע או קשר עם אחרים. השהייה בהפרדה היא לעיתים ממושכת ביותר ועלולה להימשך לאורך שנים, והיא נושאת עימה השלכות קשות על האסיר, עד כדי פגיעה קשה במצבו הנפשי וכך גם בסיכויי שיקומו והשתלבותו חזרה בחברה לאחר תום מאסרו.

על פי פקודת בתי הסוהר, ההחלטה הראשונה על החזקת אסיר בתנאי הפרדה מסורה לסמכותו של הגורם המוסמך בבית הסוהר, אולם לאחר תקופה של חצי שנה (בהפרדת יחיד) ושנה (בהפרדה זוגית), המשך ההחזקה בהפרדה מחייב החלטה שיפוטית של בית משפט מחוזי. בעקבות דוח מיוחד שפורסם על ידי הסניגוריה הציבורית בספטמבר 2012 בנושא החזקת אסירים בתנאי הפרדה,[66] קודמו הליכי חקיקה בנושא ייצוגם של אסירים בהליכי הארכת החזקה בהפרדה. ביום 5.3.2014 פורסם ברשומות **תיקון מספר 19 לחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995**,[67] במסגרתו נקבע בסעיף 19(ה) לפקודת בתי הסוהר כי תחול חובת ייצוג בהליכי הארכת הפרדה, ובמקביל, נוספה בחוק הסניגוריה הציבורית עילה חדשה למינוי סניגור ציבורי בהליכי הפרדה. הצורך בשינויי חקיקה עלה מן הנתונים שנאספו בדוח הנ"ל, לפיהם 47% מהאסירים בהליכי הפרדה לא היו מיוצגים. הדוח הצביע על כך שהסיכוי שעמדתו של אסיר לא מיוצג תתקבל, בעתירת המדינה להארכת החזקתו בהפרדה, עומד על 0%. לעומת זאת, בכ-12% מהעתירות בעניינם של אסירים מיוצגים נדחתה בקשת המדינה להארכת תקופת ההפרדה באופן חלקי או מלא. מניסיוננו המצטבר, לייצוג בהליכי הפרדה השפעה גדולה גם על היכולת להציע לשירות בתי הסוהר ולבית המשפט לנקוט בפתרונות הדרגתיים, כגון: הוצאת האסיר מהפרדה לתקופת ניסיון; שילוב האסיר באגף רגיל מספר פעמים בשבוע או למספר שעות מוגבל ליום; שילוב האסיר באגף רגיל בליווי אסיר תומך; מתן הזדמנות ליצור מגע חברתי עם אסירים אחרים, למשל במסגרת הטיול היומי; ושילוב האסיר בפעילויות חינוך ותעסוקה. פתרונות אלו, שהתאפשרו הודות לייצוג האסירים בידי הסניגוריה הציבורית, בסופו של דבר הביאו להוצאת אסירים מהפרדה או להטבה משמעותית בתנאי כליאתם.

מכוח עילת הייצוג שנוספה בתיקון החקיקה הנ"ל, ייצגה הסניגוריה הציבורית ב-106 עתירות הפרדה בשנת 2019, לעומת 113 עתירות הפרדה בשנת 2018.

בחודש מאי 2017 פורסם תזכיר חוק[68] במסגרתו הוצע לעגן מספר שינויים נוספים אותם הציעה הסניגוריה הציבורית בדוח האמור. בין היתר, הוצע לעגן, לראשונה, זכות ערעור לבית המשפט העליון על הארכת החזקה בהפרדה (במקום ערעור ברשות). כמו כן, הוצע להבנות את שיקול הדעת המינהלי והשיפוטי בעת קבלת החלטה בדבר החזקה בהפרדה, וכן הוצע לקבוע כי בקשה להארכת הפרדה מעבר לשנה תצריך אישור של פרקליט מחוז או משנהו.

הליכי החקיקה לא קודמו מאז פורסם התזכיר, ובמהלך השנה החולפת לא ניתן היה לקדם מהלכי חקיקה אלה בשל פיזורה המתמשך של הכנסת בשלוש מערכות הבחירות הכלליות. הסניגוריה הציבורית סבורה שיש לקדם חקיקה זו שנועדה להגן על זכויותיהם של אסירים המוחזקים בתנאים קשים של הפרדה, וסבורה כי מן הראוי להאיץ את הליכי החקיקה הרלוונטיים. יוער בהקשר זה, כי בדוח הסניגוריה הציבורית בנושא החזקת אסירים בהפרדה הובאו מספר המלצות נוספות אשר לא נכללו בתזכיר האמור, כגון: הגבלת משך תקופת ההפרדה המינהלית או השיפוטית; העמקת התשתית הראייתית הנדרשת לשם החלטה על החזקת אסיר

---

[66] הסניגוריה הציבורית **מופרדים מזכויותיהם – דוח הסניגוריה הציבורית בנושא החזקת אסירים בהפרדה** (2012). לעיון בדוח המלא: http://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/DohotRishmi/Pages/DohotRishmi.aspx.

[67] ספר החוקים 2436, בעמ' 329.

[68] תזכיר חוק לתיקון פקודת בתי הסוהר (החזקת אסירים בהפרדה), התשע"ז-2017.

בהפרדה, וקביעת גורמים מייעצים לפני החלטה על החזקה בהפרדה; עיגון תנאי כליאה הולמים מיוחדים לאסירי הפרדה; קביעת חריג מפורש לפיו אין להחזיק בהפרדה אסירים החולים במחלת נפש או הסובלים מהפרעה נפשית חמורה; והגבלת האפשרות להחזיק קטינים בהפרדה וקביעת הסדרים מיוחדים לאוכלוסייה ייחודית זו.

אנו מקווים כי הליכי החקיקה בהקשר זה יקודמו במהרה.

1.5 פעילות הסניגוריה הציבורית לשיקום לקוחותיה

1.5.1 ערך השיקום במשפט הפלילי הישראלי

מאז פרסום דוח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (ועדת דורנר) בחודש נובמבר 2015, ניתן להבחין בהכרה של הרשויות בצורך להשקיע משאבים בטיפול ובשיקום עוברי חוק.[69] בהחלטת ממשלה 1840, שהתקבלה בחודש אוגוסט 2016, אימצה הממשלה את עיקרי מסקנות דוח ועדת דורנר ובחודש ינואר 2018 פורסם דוח צוות התביעה לבחינת יישום דוח דורנר.[70] המסקנה המרכזית של הצוות הייתה כי יש להעדיף הליכים שיקומיים על פני מעצר או מאסר, כאשר ההליך השיקומי מאפשר לאיין מסוכנות ושיקולי ההלימה אינם מחייבים מאסר. הצוות אף יזם מהלכים להפניית משאבים רבים יותר לשירות המבחן ולרשות לשיקום האסיר. ואכן, בחודשים האחרונים התבשרנו כי כחלק מתקציב המדינה יופנה סכום של כ-30 מיליון ₪ לעיבוי ולחיזוק מערכי השיקום עבור עוברי חוק בישראל.

במקביל, הוקם כבר בשנת 2016 צוות חשיבה בראשותה של עו"ד עמית מררי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), אשר התבקש לבחון יצירת דרכי ענישה נוספות אשר יהוו חלופות מאסר בעבירות בדרגת חומרה בינונית ואשר יקדמו הליכי שיקום במקרים המתאימים. הסניגוריה הציבורית ממשיכה להיות שותפה לדיון המחודש, החשוב והמרתק, המתקיים בשנים האחרונות ביחס למדיניות הענישה בישראל וביחס לאפשרות להסיט משאבים מכליאת עוברי חוק לשיקומם ושילובם מחדש בקהילה. נדמה כי מערכת אכיפת החוק עוברת שינוי ערכי וארגוני המתבטא, בין היתר, באימוץ תובנות חדשות ביחס לגורמים לעבריינות ואופן ההתמודדות עימה. עם זאת, מוקדם להעריך באיזו מידה יצליחו ניצני השינוי לייצר רפורמה ממשית ויציבה.

במבט פנים ארגוני, רבים מלקוחות הסניגוריה הציבורית סובלים ממצוקות חברתיות או כלכליות משמעותיות. מדי יום נתקלים עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית בלקוחות עם מוגבלויות נפשיות, שכליות או פיזיות; אנשים הסובלים מהתמכרויות שונות; אנשים המתמודדים עם מצוקה כלכלית קשה, הגוררת עזובה חומרית ורגשית; עולים חדשים ומהגרים; בני ובנות מיעוטים אתניים שונים; ואנשים הנאנקים תחת עול קשיים משפטיים, רפואיים וחברתיים שונים. פרופיל לקוחות כזה מציב בפני הסניגורים הציבוריים אתגרים גדולים בדרך למתן ייצוג הולם. לא אחת נדרש הסניגור לפעול כדי להסיט את ההליך הפלילי לכיוון טיפולי, על מנת להימנע מענישה מחמירה ולהיטיב את מצבו של הלקוח בעתיד. הסטה כזו משרתת כמובן גם את האינטרס הציבורי, כאשר היא מנוצלת למתן פתרון לבעיות העומק שהביאו את הלקוח להיות מעורב בהליכים פליליים מלכתחילה. אגב הייצוג, סניגורים ציבוריים רבים רוכשים היכרות מעמיקה עם מסגרות לגמילה מסמים, מסגרות לטיפול באלימות במשפחה, מסגרות לבריאות הנפש ועוד. לצורך קידום

---

[69] ראו הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות לשנת 2016** (2017), שם הרחבנו על התהליכים שהובילו להקמת דוח ועדת דורנר ועל מסקנות הוועדה והשלכותיה בפרק שבמיקוד: "מערכת האכיפה הפלילית בישראל – האם ניתן לחוש ברוחות של שינוי?".

[70] הדוח ניתן לאיתור באתר משרד המשפטים:
https://www.justice.gov.il/Units/StateAttorney/Documents/Lemberger_Report.pdf

האפיקים השיקומיים עבור לקוחותיהם הסניגורים המייצגים נעזרים במערך הייעוץ השיקומי התומך; בפרויקט הייצוג ההוליסטי ובבתי המשפט הקהילתיים.

1.5.2 מערך הייעוץ השיקומי התומך

בשנת 2008 החלה הסניגוריה הציבורית לפתח מודל עבודה שיאפשר לעורכי הדין המייצגים מטעמה נגישות לייעוץ מקצועי ראשוני על ידי אנשי טיפול, הבקיאים בעבודה טיפולית שיקומית עם עוברי חוק ומבינים את הקשיים והאתגרים עימם מתמודדים סניגורים בהקשר זה. במסגרת הפרויקט נבחרו אנשי טיפול מתחום העבודה הסוציאלית או הקרימינולוגיה ללוות כל אחד מששת מחוזות הסניגוריה הציבורית, ולתת ייעוץ שיקומי תומך בהיקף של עד מאה שעות חודשיות בכל מחוז.

היועצות עובדות בפורום מקצועי משותף, המאפשר להן להרחיב את עולם הידע ולהעשיר אחת את השנייה בתחום מומחיותן. נוסף לייעוץ בתיקים ספציפיים, מסייע הייעוץ השיקומי התומך במיפוי שירותי הרווחה והטיפול הרלוונטיים ברמת המחוז וברמה הארצית; בסיוע לעורכי הדין בכינון מערכת יחסים תקינה ואפקטיבית עם גורמי הטיפול; באיסוף מידע עדכני באשר לתכניות טיפול רלוונטיות ללקוחות הסניגוריה וביצירת מאגר מידע חיוני עבור הסניגורים. בנוסף, היועצות משולבות במערך ההכשרה של עורכי הדין ומעבירות סדנאות והרצאות במגוון נושאים הקשורים לעולם העבריינות, המשפט והטיפול. שילוב היועצות בעבודת הסניגוריה מהווה מודל לשיתוף פעולה בין דיסציפלינות שונות, ועבודתן תורמת רבות לשיפור איכות השירות שניתן ללקוחות הסניגוריה הציבורית.

היועצות מטפלות בכ-150 לקוחות חדשים בממוצע בכל חודש, שמאופיינים בנסיבות אישיות קשות. הן אמונות על כינון קשרי עבודה עם גורמי הטיפול והשיקום השונים בקהילה ובמסגרות מקומיות וממשלתיות. בנוסף, היועצות מסייעות בהכנת השתלמויות והכשרות לעורכי הדין, ואף מנחות קבוצות דיון שנגעו בהשלכות הנפשיות והרגשיות של עבודת הסניגור. תקופת הקורונה, שבאה לפתחנו בעת כתיבת שורות אלה, אתגרה את היועצות, אשר התגייסו לסייע בצמצום הפגיעה האפשרית בלקוחות הסניגוריה כתוצאה מצמצום פעילות הרווחה והשיקום. בתקופה זו פעל שרות המבחן למבוגרים במתכונת חירום, ולא ניתן היה לראיין עצורים בכלא לצורך ערכית תסקירי מעצר ותסקירים לעונש. כפועל יוצא, גברו הפניות של הסניגורים אל היועצות, בתקווה למצוא פתרונות יצירתיים לחלופות מעצר. במקרים מורכבים ודחופים ובהוראת בית המשפט קיימו היועצות שיחות היוועדות חזותית (V.C) עם כלואים לצורך בירור אפשרות להמליץ על חלופות מעצר מתאימות. כמו כן, היועצות סייעו במיצוי זכויות עבור עצורים ונאשמים שמצאו עצמם במשבר כלכלי עמוק, חסרי תעסוקה ובתוך "סיר לחץ" משפחתי.

להלן יובאו מספר דוגמאות מן השנה האחרונה, לרבות מתקופת הקורונה, הממחישות את חשיבות עבודתן של היועצות השיקומיות, הן בהקשר פרטני והן ביצירת אפיקים שיקומיים וטיפוליים עבור קבוצות ייחודיות של לקוחות:

- **שחרור עצור שיצא לקבץ נדבות וסיוע בסל מזון לחג** – במ"ת (שלום באר שבע) 30969-03-20 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 8.4.2020; ייצוג על ידי עו"ד אורית לוזון בליווי היועצת השיקומית אתי רחמים, קרימינולוגית שיקומית) בית משפט השלום בבאר שבע שיחרר גבר בן 49 שנעצר יום לפני ליל הסדר כשהוא מקבץ נדבות בניגוד להנחיות שעות החירום ותוך הפרת תנאי מעצר בית בתיק של התפרצות. בית המשפט התרשם ממצבו הכלכלי הקשה של החשוד, המוכר כחולה נפש. בסיוע היועצת יצרה הסניגורית קשר גם עם עיריית נתיבות, שסייעה לו במזון.

- **הארכת מאסר על תנאי חב הפעלה וגיוס לצה"ל של בגיר צעיר** – בת"פ (שלום תל אביב) **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 2.5.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד צביקה הלפגוט בליווי היועצת השיקומית ד"ר גילי תמיר, עובדת סוציאלית) הנאשם, צעיר בן 18, שהואשם בתקיפת אימו ובאיומים, היה צפוי להפעלת מאסר מותנה מתיק קודם. בסיוע היועצת השיקומית, שכנע הסניגור את בית המשפט לאפשר לנאשם להשתלב במכינה הקדם צבאית "אשר רוח בו" במצפה רמון. על אף קשיים, משברים ותהפוכות הצליח הנאשם להתמיד בתהליך ארוך ולסיים את המכינה. במועד גזר הדין קבע בית המשפט כי "נוכח ההליך השיקומי המשמעותי שעבר הנאשם ובמיוחד נוכח העובדה כי גיוסו של הנאשם לצה"ל תלוי בתוצאות הדיון שבפני, אני סבור כי יש מקום לתת עדיפות בתיק זה לפן הטיפולי שיקומי. ובנסיבות אלו אף לחרוג ממתחם הענישה ולאמץ את המלצת שרות המבחן" – הארכת מאסר על תנאי חב הפעלה לתקופה נוספת, הפעלת התחייבות בסכום של 5000 ₪, צו מבחן למשך 12 חודשים וביצוע 100 שעות שירות לטובת הציבור.

- **שחרור קטין מתחת לגיל 14 למסגרת לנוער בסיכון** – במ"י (שלום לנוער עכו) 45917-08-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 21.8.2019 ; ייצוג על ידי מונא אבו אל יונס בליווי היועצת השיקומית מראם עזאם-נאשף עובדת סוציאלית וקרימינולוגית) הקטין נעצר בחשד לשוד קטינה בת 6, בכך שחטף ממנה שטר כסף בדרכה למכולת השכונתית. מפיה של הסניגורית הצטיירה תמונה של נער צעיר, בן להורים גרושים, אשר חווה ילדות קשה. האם לא יכלה לקחת אחריות על מעצר הבית של הקטין, ולכן נדרשה התערבות מיידית של היועצת השיקומית. זו שוחחה עם האם, ופעלה לשם תיאום עם גורמים שונים במשרד הרווחה. לבסוף, הצליחה לשלבו במסגרת "הבית ברחוב חיים", המהווה קורת גג ומענה לנוער בסיכון, שם נקלט בתנאים מגבילים. בית המשפט יצא בקריאה למחלקת הרווחה בעיר מגוריו, למצוא עבור הקטין מסגרת מתאימה לאחר סיום התנאים המגבילים, כך שצרכיו יקבלו מענה טיפול מונע באופן מיידי ולפני מעורבות נוספת בכל הליך פלילי.

- **שחרור ממעצר בעבירות של גידול סמים לאור טיפול בפוסט טראומה בעקבות שירות צבאי** – במ"ת (שלום אשקלון) 44350-09-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 12.12.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד ז'אנה זייצב בליווי היועצת השיקומית אתי רחמים, קרימינולוגית שיקומית) הנאשם, בן 31, נעצר בגין עבירות של גידול סמים. היועצת השיקומית פגשה אותו והתרשמה ממסכת חיים מורכבת הכוללת, בין השאר, מחלה קשה של האם, שהייתה מכורה לסמים בצעירותה, והפכה לסיעודית בבגרותה. הצעיר השתתף בשתי מערכות צבאיות: "עופרת יצוקה" ו"צוק איתן", והחוויות במערכות אלו החריפו לפוסט טראומה מורכבת (CPTSD). היועצת השיקומית הצליחה לגייס את הצעיר לתהליך טיפולי משמעותי תוך כדי שהות במעצר בית בבית אביו. בנוסף קישרה אותו עם שני פעילים חברתיים המתמודדים בעצמם עם פוסט טראומה מהצבא ומסייעים לאחרים, ולאחר זמן הוא עצמו הפך להיות חלק מקבוצת התמיכה של "לא מפקירים פצועים בשטח".

- **שחרור עבריין מין בתנאים מגבילים לבית אבות** – במ"ת (מחוזי מרכז) 8512-03-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 2.10.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד שלומציון גבאי-מנדלמן בליווי היועצת השיקומית אתי רחמים, קרימינולוגית שיקומית) כנגד המשיב, יליד 1945, הוגשו כתב אישום ובקשה למעצר עד תום ההליכים, בגין ביצוע עבירות מין במשפחה. המשיב שוחרר בערבויות כספיות ובתנאים מגבילים הכוללים מעצר בית חלקי, הרחקה מהקטינה ואיסור יצירת קשר עם חלק מבני משפחתו. המשיב הפר את תנאי מעצר הבית פעם אחר פעם בשל התדרדרות במצבו הפיזי והנפשי, והתפתחות תהליך דמנטי. שוב ושוב נעצר המשיב ונלקח לבית חולים פסיכיאטרי, משם שוחרר בהמלצה להפנותו לפסיכו-גריאטר אך ללא שיימצא טיפול הולם למצבו. בד בבד המשיב נפלט מטיפול ייעודי לעבריינים מין בו היה מצוי במסגרת צו

פיקוח לעצורי בית בשרות המבחן. הסניגורית, בעזרתה של היועצת השיקומית, פנו לבית האבות "פאלאס" בנהריה, המהווה חלופת מעצר לקשישים הנמצאים בהליכים משפטיים והביאו להשמתו במוסד זה.

- **ריצוי עונש מאסר במעון הנעול "נווה מנשה", למרות שלא מדובר במוגבלות שכלית התפתחותית** – בת"פ (מחוזי ירושלים) 65515-10-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 16.7.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד ליאור כהנא בליווי היועצת השיקומית איה לוי, קרימינולוגית יישומית ועובדת סוציאלית) הנאשם, יליד 1997, הורשע בעבירות של מעשה מגונה בשני קטינים בני משפחה. היועצת השיקומית של המחוז נכנסה לתמונה כבר בשלב התחילי של המעצר וסייעה למציאת מסגרת טיפולית מוסדית שתהווה חלופה למעצר המותאמת לצרכיו, לתפקודו הקוגניטיבי, למאפייני אישיותו ולרמת המסוכנות המינית הגבוהה של הנאשם. לאחר עבודה מאומצת שכללה הידברות עם גורמי הרווחה והפיקוח, ובשיתוף פעולה מלא עם שרות המבחן, ניתנה המלצה והסכמה לחלופת מעצר במעון הנעול "נווה מנשה", מעון עבור אנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית, שם שהה הנאשם עד לסיום ההליכים וריצוי גזר הדין. בית המשפט קיבל את טיעוני הסניגור, אשר נכתבו בסיועה של היועצת השיקומית, ואת המלצת שרות המבחן, והורה כי עונש המאסר שיוטל על הנאשם ירוצה במעון נעול ולא בבית סוהר. קביעה זו עמדה בניגוד לאבחון של ועדת האבחון על פי חוק הסעד שקבעה כי אין מדובר באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית. בית המשפט קבע כי הנאשם מצוי בתחום הביניים שבין מוגבלות שכלית התפתחותית לבין תפקוד תקין, כי השהיה במעון הנעול מועילה לו וכי קיים חשש שעונש מאסר יגרום נזק לנאשם עצמו ולסביבתו.

- **עיכוב הליכים לנאשם פגוע ראש** – בת"פ (שלום טבריה) 24247-03-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 4.6.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד רן שחם בליווי היועץ השיקומי נועם אלון, עובד סוציאלי) כנגד הנאשם, יליד 1979, הוגש כתב אישום המייחס לו עבירות של התנהגות פרועה במקום ציבורי ואיומים כלפי אחיות קופת חולים בטבריה. הרקע לעבירות המיוחסות לנאשם הוא עיכוב במתן תרופה לבעיותיו הנפשיות ואי קיומה של הוראת טיפול. בהיותו בן 16 עבר הנאשם תאונת דרכים עם חבלת ראש קשה, בעטיה נגרמו לו חסרים נוירולוגיים ובעיות נפשיות, שבאו לידי ביטוי בהתפרצויות ובהתקפי זעם. לאורך השנים ניתנו לנאשם שירותי שיקום שונים, אשר נתנו מענה חלקי בלבד לבעיות המורכבות מהן הוא סובל וללא שנמצא מענה להתנהגויות החריגות ולהתקפי הזעם. הסניגור פנה אל היועץ השיקומי, אשר פגש את הנאשם ואת אמו. במהלך השיחה התחוור כי הנאשם מנוצל על ידי גורמים שוליים הסוחטים ממנו תרופות וכסף, דבר המחמיר את דפוס ההתנהגות האלים שלו. היועץ הפנה את עניינו לוועדה הבין-משרדית המשותפת למשרד הבריאות ומשרד הרווחה. הוועדה הפנתה את הנאשם לתכנית "ריבוי מוגבלויות" של ג'וינט ישראל, אשר נועדה לתת מענה לאנשים המתמודדות עם מספר מוגבלויות במקביל. בשיתוף בין התוכנית ליועץ השיקומי נבנתה עבור הנאשם תוכנית טיפולית המתאימה לצרכיו הכוללת מגורים בהוסטל ושילוב במרכז יום חדש ייעודי לפגועי ראש. נוכח התמונה המורכבת שהתגלתה הוחלט להגיש בקשה לעיכוב הליכים. גם בשלב זה שימש היועץ השיקומי כמתווך בין הנאשם לבין שירות המבחן, אשר התבקש להכין תסקיר בעניינו. בסופו של תהליך התערבות ארוך ומורכב התקבלה החלטת פרקליטות המדינה לעיכוב ההליכים המשפטיים בתנאי שהנאשם יעמוד בפיקוח שירות המבחן למשך שנה.

1.5.3 יצירת אפיקים לייעוץ משפטי הוליסטי

כאמור לעיל, עבור לקוחות רבים של הסניגוריה הציבורית, ההליך הפלילי הוא רק אחד משלל בעיות משפטיות המכבידות על חייהם. הטיפול בבעיות אלה, אשר חורגות מתחומי העיסוק הרגילים של הסניגוריה הציבורית, לעיתים קרובות רלוונטי ביותר להליך הפלילי ועשוי להשליך על ניהול משפט, ובייחוד – על התוצאה העונשית

שלו. במקרים אחרים, הסיוע המשפטי ומיצוי הזכויות נחוצים על מנת להבטיח את יכולתו של הלקוח להשתקם ולנהל חיים נורמטיביים. לאור תובנות אלה, הוחלט כבר בשנת 2016 להשיק פרויקט ייעוץ הוליסטי, שמטרתו להפנות את לקוחות הסניגוריה הציבורית לגורמים שיוכלו לסייע להם בפתרון בעיותיהם המשפטיות ובמיצוי זכויותיהם הסוציאליות. הפרויקט מבוסס על הפנית הלקוחות הזקוקים לעזרה באופן ישיר ופשוט יחסית, בראש ובראשונה ללשכות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, ובמקרים אחרים לארגונים, עמותות, קליניקות משפטיות וגופים אחרים המעניקים עזרה משפטית בתחומים הנדרשים.

הגורם המרכזי עמו משתפת הסניגוריה הציבורית פעולה בהקשר זה הוא, כאמור, הסיוע המשפטי, וקשרי העבודה השוטפים עמו המשיכו להתהדק גם במהלך השנה האחרונה. במסגרת זו, נערכו פגישות עבודה עיתיות בין הרפרנטים המחוזיים לייצוג הוליסטי שהתמנו בסניגוריה הציבורית לבין הרפרנטים המקבילים להם שהתמנו בלשכות הסיוע המשפטי. בחלק ממחוזות הסניגוריה הציבורית, העבירו נציגי הסיוע המשפטי הרצאות לצוות הפנימי ולסניגורים החיצוניים על תחומי העיסוק של הסיוע המשפטי ועל האופנים השונים בהם ניתן להיעזר בסיוע המשפטי על מנת לקדם את עניינם של לקוחות הסניגוריה הציבורית; ובמחוזות אחרים נערכו ימי עיון משותפים לנציגי שני הארגונים במגוון נושאים רלוונטיים וכן נערכו מפגשים משותפים עם גורמי חוץ רלוונטיים.

בתחום הנוער, יחסי שיתוף הפעולה עם הסיוע המשפטי הדוקים במיוחד בזכות קשרי העבודה הטובים הקיימים בין מחלקות הנוער של הסניגוריה הציבורית והסיוע המשפטי, המאפשרים ייצוג הוליסטי של לקוחות קטינים בתיקי נזקקות. קטינים אלו, המיוצגים על ידי הסיוע המשפטי בהליכי נזקקות, מוצאים עצמם פעמים רבות מעורבים גם בהליכים פליליים כתוצאה מנסיבות חייהם המורכבות. שיתוף הפעולה בין עורכי הדין המייצגים את הקטינים בהליכים השונים, מוביל לחשיבה הוליסטית של שני הגופים המעורבים בטיפול ולהשגת תוצאות המותאמות לפרופיל הספציפי של כל קטין וקטין. מעורבות מוקדמת של מערך הסיוע המשפטי מנעה במקרים מסוימים במהלך השנה הגשת כתבי אישום, והטיפול באותם קטינים נזקקים נמשך במישור האזרחי בלבד.

גם בשנת 2019 המשיכה מעורבות הסניגוריה בפעילות עם "יתד", שהוקמה בהתאם להחלטת ממשלה בסוף שנת 2016 במטרה לקדם צעירים וצעירות בני 18-25 המצויים במצבי סיכון. "יתד" מושיטה עזרה במימוש זכויותיהם של אותם צעירים, ומסייעת בסיפוק צרכים, פיתוח אישי ושילוב מתאים ונכון עבורם בחברה ובקהילה. מדובר בתוכנית בין-משרדית ובין-מגזרית הפועלת ברחבי הארץ. הרפרנטים לייצוג הוליסטי במחוזות הסניגוריה הציבורית משמרים קשרי עבודה רציפים עם הצוותים המקומיים של "יתד" במטרה להשתלב בפעילות האמורה ולרתום את היוזמות המבורכות של "יתד" גם לטובת שיקום הצעירים והצעירות המיוצגים בידי סניגורים ציבוריים.

במסגרת קשרי העבודה השוטפים הפנתה הסניגוריה הציבורית בשנה החולפת אל הגורמים הרלוונטיים לקוחות רבים שנקלעו לקשיים משפטיים בתחומים שונים כגון: הוצאה לפועל; זכאויות וחובות בביטוח לאומי; הליכי אפוטרופסות; תביעות נזיקין בגין הפרה של זכויות; הסדרת מעמד חוקי לשהייה בארץ; פריסת חובות בגין קנסות ופיצויים; קבלת כספי פיקדון של עובדים זרים; זכאות לדיור ציבורי; הפרת זכויות של בעלי מוגבלויות; קידום זכויות אסירים; תביעות לביטחון סוציאלי מאת רשויות המינהל ועוד.

בחלק מהמקרים נרתמו הגופים אליהם פנינו במהירות מירבית לסייע ללקוחות הסניגוריה הציבורית. כך למשל, הוגשה על ידי עו"ד מהסיוע המשפטי בקשה בהולה לבית המשפט לענייני משפחה שמנעה את סילוקו של נאשם מפנימייה פוסט אשפוזית בשל התבגרותו. לאחר החלטת בית משפט להותירו במעון, הודיעה היחידה לשירותים חברתיים בעיריית חיפה שתמשיך לממן את שהות הצעיר, הסובל מסכיזופרניה ושוהה

בארץ בגפו, במעון עד מציאתה של מסגרת מתאימה עבורו. יש לציין שבעקבות הצגת המורכבות הטיפולית הרבה, הסכימו התביעות בסופו של יום למחוק את כתב האישום שהוגש כנגד הצעיר (ת"פ (שלום לנוער חדרה) 5922-02-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (ייצוג על ידי עו"ד דליה רוזנברג)).

דוגמא נוספת לטיפול מזורז היא סיוע שניתן ללקוח הסניגוריה הציבורית שנדרש להתקנת שיניו התותבות. הקליניקה למימוש זכויות אדם באוניברסיטת חיפה ערכה פנייה דחופה לפני נקיטת הליכים משפטיים אל מרפאת השיניים אשר סירבה לטפל בנאשם בשל תקופת הקורונה. בעקבות הפנייה הותקנו השיניים בפיו של הלקוח, שאף לווה על ידי סטודנטית מהקליניקה במהלך הטיפול הרפואי.

באשר לפגיעה בזכויות בהליך הפלילי, הקליניקה באוניברסיטת חיפה הגיעה השנה להסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין, בו ניתן לקטינה שיוצגה על ידי הסניגוריה הציבורית פיצוי על סך 10,000 ₪ בגין מעצר שווא במהלך הלילה.

הרפרנטים המחוזיים ערכו במהלך השנה מפגשים יזומים רבים עם גופים ציבוריים וארגונים הפועלים בשטחו של המחוז הרלוונטי על מנת לנסות ולייצר מאגר של מענים הוליסטיים הפועלים באיזורים גיאוגרפיים שונים. כך למשל, נערכו פגישות היכרות עם מרכזי עמותת אנוש, עמותת ידיד, מרכזים לטיפול בנפגעי אלכוהול, לשכות רווחה ברשויות שונות, מרכזי טיפול נפשי באוכלוסיות ייחודיות, עמותות לטיפול בדרי רחוב, מעונות להלנת חירום ועוד.

1.5.4 בתי משפט קהילתיים

פרויקט בתי המשפט הקהילתיים החל לפעול בישראל בשנת 2014 ביוזמת עמותת ג'וינט אשלים. הסניגוריה הציבורית היא שותפה מרכזית בתכנון ובהפעלה של המודל. פיילוט להקמת בתי משפט קהילתיים החל בנובמבר 2014, עת נפתח אולם ראשון של בית המשפט הקהילתי בבית משפט השלום בבאר שבע, ובהמשך נפתחו בתי משפט קהילתיים ברמלה, תל אביב ונצרת. שני בתי משפט קהילתיים נוספים, בחיפה וירושלים, נפתחו במהלך שנת 2019.

בתי המשפט הקהילתיים הם חלק מתפיסה של "בתי משפט פותרי בעיות" המכוונים ליצור מסגרת משפטית-טיפולית-שיקומית להתמודדות עם בעיות שבשורש העבריינות, ולא רק עם הסימפטומים שלה. ייחודם הוא בשיתוף פעולה הדוק של צוות בית המשפט הקהילתי, הכולל נציגים של התביעה, הסניגוריה ושל המערכות הטיפוליות בשירות המבחן ובקהילה, ובריכוז מאמץ מערכתי במרחבים עירוניים בהם רמת העבריינות והפשיעה גבוהה, כדי להביא לפתרון ארוך-טווח של בעיות ברמה המקומית. הדיונים בבתי המשפט הקהילתיים מתקיימים באווירה מיוחדת של שיתוף פעולה כשכל הצדדים מגויסים לשיקומו של הנאשם, ככל שהוא רוצה בכך ומסוגל לכך. שופטי בית המשפט הקהילתי שומעים את דברי הנאשמים ואת עמדתם בנוגע להליך השיקומי הנרקם עבורם ולדרישות בהן הם מתבקשים לעמוד. בנוסף לדרכי השיקום הרגילות והמוכרות, משקיע צוות בית המשפט הקהילתי מאמץ לדאוג לצרכים ייחודיים של האוכלוסייה כדוגמת סיוע בהסדרת חובות, מיצוי זכויות וביטחון תזונתי, תעסוקה, ליווי של הנאשמים ושל משפחותיהם על ידי מתנדבים ודאגה לשעות הפנאי ולפיתוח קשרים מיטיבים עם הקהילה. עם השנים, וככל שהצוותים של בתי המשפט הקהילתיים נחשפים לתהליכים מוצלחים של שיקום נאשמים שרגליהם היו נטועות עמוק באורח חיים עברייני, גוברת מידת הביטחון והאמון של רשויות התביעה ביעילות המודל, ומשולבים בו גם נאשמים שהתביעה סברה בתחילה שהם מסוכנים במידה המצדיקה מעצרם עד תום ההליכים. עם הזמן, הולך וגדל אחוז הנאשמים המשולבים בבית המשפט הקהילתי שהיו קודם לכן עצורים. בכך מתאפשרת גם הגשמת מטרתו של בית המשפט הקהילתי כחלופה שיקומית למעצר וכליאה.

בשנים 2017 ו-2018 נעשה מאמץ להרחיב את המודל למודל אזורי, שיאפשר גם לנאשמים מיישובים סמוכים להשתלב בתוכנית: בבאר שבע הורחבה התוכנית גם לדימונה ולחורה; ברמלה הורחבה התוכנית גם ללוד ורחובות; בית המשפט הקהילתי בתל אביב פועל בתחומים המוניציפליים של תל אביב-יפו, רמת גן, גבעתיים, בת ים ואזור ובית המשפט הקהילתי בנצרת פועל גם בעפולה ובכפרים הסמוכים לנצרת.

שנת 2019 עמדה בסימן סיום תקופת הפיילוט של בתי המשפט והתבססות המודל. הדיונים בדבר מעבר מתקופת הפיילוט למודל הפעלה קבוע, אשר יהיה באחריות מלאה של גופים מקצועיים התקיימו במסגרת צוות מקצועי אשר כלל את חברי ועדת ההיגוי של בית המשפט הקהילתי, שהסניגוריה הציבורית חברה בה, ונציגים נוספים מהנהלת בתי המשפט וממשרד המשפטים. הצוות ניתח את אופני ההפעלה של בתי המשפט הקהילתיים בארץ, בחן מודלים שונים של הפעלת בתי משפט לפתרון בעיות ברחבי העולם, ושמע מומחים מהארץ ומהעולם. המלצות הצוות הוגשו לנשיאת בית המשפט העליון בתחילת שנת 2020. המלצתו המרכזית של הצוות הייתה להעביר את מודל ההפעלה של בתי המשפט הקהילתיים להנהלת בתי המשפט, תוך יצירת מנגנונים אשר יבטיחו את המשך האופי השיתופי של המודל (באמצעות ועדת ההיגוי) והמשך פיתוח ידע ומחקר לצורך טיוב מתמשך של המודל. בין לבין, הוארכה תקופת הפיילוט למשך שלוש שנים נוספות, כדי לאפשר תהליך מסודר של העברת ידע ויצירת מנגנוני עבודה.

במקביל, נערכו דיונים על אופן עיגון המודל בחקיקה, כפרק בחוק סדר הדין הפלילי, ופורסם תזכיר חוק להערות הציבור. מתוך הבנה שמודל בתי המשפט הקהילתיים הולך ומעמיק שורשים במשפט הישראלי, הכינה ועדת ההיגוי תוכנית לפריסה ארצית של בתי המשפט הקהילתיים באופן שיאפשר להפנות כל נאשם המתאים לעקרונות המודל וחפץ בכך להליך שיקומי ייחודי זה.

1.6 ייצוג בבית המשפט העליון

בסניגוריה הארצית פועלת מחלקה המטפלת בסוגים השונים של ההליכים הנדונים בפני בית המשפט העליון, ובהם: ערעורים פליליים, בקשות רשות ערעור, עתירות לדיון נוסף ועתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק. האישור להגשת הליכים בתיקים אלה, מינוי עורכי הדין, הפיקוח המקצועי עליהם ואישור שכר הטרחה, נעשים במחלקה זו.

כשמדובר בהליכים המתנהלים בבית המשפט העליון, למתן ייצוג איכותי ומקצועי משנה חשיבות, הן מן הטעם שבדרך כלל החלטת בית המשפט העליון תהיה ההכרעה הסופית בעניינו של הלקוח הספציפי, והן מן הטעם שהחלטות בית המשפט העליון מהוות תקדים המחייב את כל הערכאות. לייצוג איכותי בבית המשפט העליון קיימת חשיבות מיוחדת, אם כן, גם מן הטעם שלתוצאות ההליך עשויה להיות השפעה אדירה על המשפט הפלילי בכללותו, וממילא על לקוחותיה האחרים של הסניגוריה הציבורית.

הטיפול בפניות וההחלטה על הגשת ערעור לבית המשפט העליון

להבדיל מן הייצוג בערכאה הראשונה, שניתן בהתאם לעילות המינוי הקבועות בחוק, הייצוג בערכאת הערעור (ובפרט הגשת הליך ערעור) ניתן לאחר הפעלת שיקול דעת באשר להצדקה של הגשת הערעור. מחלקת תיקי בית המשפט העליון מנהלת הליך בדיקה מובנה של פסקי הדין בהליכים שטופלו על ידי הסניגוריה הציבורית והסתיימו בבתי המשפט המחוזיים. עורכי דין במחלקה מעיינים בפסק הדין של בית המשפט המחוזי ובחוות דעת כתובות של הסניגור שייצג בערכאה הדיונית ושל הגורם המפקח במחוז בו התנהל התיק.

לבחינת כלל פסקי הדין של כל בתי המשפט המחוזיים על ידי גורם אחד ישנו ערך נוסף. כך ניתן לאתר מגמות בפסיקה (לרבות פסיקות סותרות, רמת ענישה ועוד), ללמוד על מדיניות התביעה (למשל לגבי הגשת כתבי אישום, הסדרי טיעון ועוד) וגם להתרשם במבט-על מטיב הייצוג הניתן על ידי הסניגוריה הציבורית.

בקבלת ההחלטה אם להגיש ערעור נשקלים שיקולים מגוונים, ובהם חוות הדעת של הסניגור המייצג והרפרנט במחוז, סיכויי הערעור ועמדת הלקוח. בהערכת סיכויי הערעור ננקטת אמת מידה גמישה, במסגרתה נבדקת האפשרות להעלות כנגד פסק הדין טיעונים ממשיים. לעתים מוגשים ערעורים גם כאשר סיכויי קבלתם אינם גבוהים, על פניהם, וזאת כאשר קיימים טעמים כבדי משקל נוספים, למשל טענת חפות עקבית של הנאשם או תוצאה עונשית קשה מאוד הראויה להיבחן בערכאה נוספת.

בנוסף להליכים בהם הייצוג ניתן בעקבות החלטה להגיש ערעור, מחלקת תיקי בית המשפט העליון מייצגת גם בהליכים בהם בית המשפט מינה את הסניגוריה הציבורית (לרוב ערעורים שהגישו הנאשמים בעצמם, או ערעורים שבהם סניגור פרטי שוחרר מייצוג), וכן בהליכים שיוזמת המדינה (כגון ערעורים על קולת העונש).

בשנת 2019 התקבלו במחלקת תיקי בית המשפט העליון כ-880 פניות, וניתן ייצוג ב-206 ערעורים פליליים.

בטבלה שלהלן מוצגת התפלגות **<u>הערעורים הפליליים</u>** בשנים 2015-2019 לפי יוזם הערעור (נאשם או מדינה), והתפלגות ערעורי הנאשם לאלה שהסניגוריה יזמה ולאלה בהם קיבלה הסניגוריה מינוי מבית המשפט:

תרשים ו. התפלגות ערעורים פליליים בבית המשפט העליון, במבט רב שנתי

		2015	2016	2017	2018	2019
ערעורי נאשם	ביוזמת הסניגוריה	220	194	171	128	160
	מינוי בימ"ש	30	26	23	32	20
ערעורי מדינה		31	42	20	17	26
סה"כ		281	263	214	177	206

<u>מינוי סניגורים בתיקי בית המשפט העליון</u>

למחלקת תיקי בית המשפט העליון בסניגוריה הארצית רשימת סניגורים ציבוריים נפרדת מהרשימות במחוזות השונים. הרשימה נבנית ומתעדכנת בהסתמך על הערכות המועברות על ידי הסניגורים המחוזיים, על ניסיונה המצטבר של המחלקה ועל קיומם של ראיונות למועמדים פוטנציאליים. המטרה היא לרכז קבוצה מצומצמת ואיכותית של סניגורים שייצגו מטעם הסניגוריה הציבורית בבית המשפט העליון. ייצוג זה, על ידי קבוצה מצומצמת באופן יחסי של עורכי דין, יוצר ניסיון ומומחיות בקרב אותה קבוצה, מגביר את יכולת הפיקוח ומעלה את איכות הייצוג בבית המשפט העליון.

באיזון שבין העקרונות השונים המנחים את החלטת המינוי להליכים בפני בית המשפט העליון, ומתוך כוונה להעניק את הייצוג הטוב ביותר האפשרי, פוחת משקלו של עקרון המשכיות הייצוג. הטעם העיקרי לכך הוא

שהייצוג בבית המשפט העליון דורש מומחיות וכישורים מיוחדים, כגון: יכולת כתיבה משפטית ברמה הגבוהה ביותר, יכולת פיתוח טיעונים משפטיים יצירתיים, יכולת מחקר משפטי מעמיק, כושר רטורי ויכולת שכנוע גבוהים והופעה מכובדת. הניסיון מלמד כי עורכי דין שונים הם בעלי כישורים שונים, ועל אף שעורך דין פלוני העניק ייצוג טוב בבית המשפט המחוזי, ייתכן שבערעור לבית המשפט העליון עורך דין אחר יוכל להעניק ייצוג טוב יותר.

לעתים, יוחלט להחליף את עורך הדין שייצג בערכאה הראשונה ולמנות עורך דין אחר לייצוג בערכאת הערעור, על אף שעורך הדין שייצג בערכאה הראשונה מתאים לכאורה לטיפול בערעור מבחינת הניסיון ותחומי המומחיות. הניסיון מלמד שלעתים יש יתרון בעצם כניסתו של עורך דין חדש לטיפול בתיק, לאחר שקו ההגנה והטענות של עורך הדין שייצג בערכאה הראשונה נדחו. עורך הדין החדש עשוי להביא עמו זווית ראייה חדשה, יצירתית ורעננה לתקיפת פסק הדין של בית המשפט המחוזי.

בשנים האחרונות ניתן דגש על ייצוג בהליכים בבית המשפט העליון בידי הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית, וזאת מכמה טעמים: ראשית, על עורכי הדין המפקחים על הייצוג בתיקים אלה לרכוש מומחיות מתמשכת בייצוג בערכאה זאת; שנית, קיים יתרון בכך שקבוצה קטנה יחסית של עורכי דין המתמחים בתחום יופיעו בתיקים רבים ויהיו בבחינת "שחקנים חוזרים" בפני שופטי בית המשפט העליון; ושלישית, בבית המשפט העליון נדונים תיקים עקרוניים רבים, הדורשים עבודה מעמיקה שאינה מתבטאת בישיבות בבית המשפט. בתיקים כאלה יש קושי לתגמל באופן הולם סניגורים חיצוניים, אשר השכר שלהם קבוע בתקנות ומחושב בעיקר לפי מספר הישיבות.

בשנת 2019 שיעור הייצוג בבית המשפט העליון של עורכי הדין מהצוות הפנימי עמד על כ-35%

הפיקוח בתיקי בית המשפט העליון

בשל החשיבות הרבה של התיקים המתנהלים בבית המשפט העליון, ניתנת תשומת לב מיוחדת ומושקעים מאמצים בפיקוח המקצועי בתיקים אלה. כל התיקים מפוקחים באופן צמוד, וכל כתבי הטענות נבדקים ומאושרים מראש, בטרם הגשתם לבית המשפט עליון.

הפיקוח הצמוד מאפשר להבטיח רמת ייצוג גבוהה, וגם מסייע לאתר נושאים רוחביים, וטענות וסוגיות החוזרות על עצמן. בסיום ההליך בבית המשפט העליון מדווחת התוצאה למחוז הרלוונטי.

בשנת 2019 ייצגה מחלקת תיקי בית המשפט העליון ב-257 הליכים.

תרשים ז. התפלגות ההליכים בבית המשפט העליון לפי סוג הליך, במבט רב שנתי

סוג הליך	2015	2016	2017	2018	2019
ערעור פלילי	282	263	214	177	206
רע"פ	36	27	25	22	18
בג"צ	10	9	8	16	11
רע"ב	9	4	19	9	22
אחר	5	6	6	1	0
סה"כ	342	309	272	225	257

כאן המקום להזכיר, כי הנתונים המספריים המוצגים לעיל אינם משקפים את מספר ההליכים המנוהלים, למעשה, על ידי הסניגוריה הציבורית בבית המשפט העליון. סוגים שונים של הליכים, כגון: הליכי ערר ובקשות רשות ערר על מעצר ימים ומעצר עד תום הליכים, עררים בנושא חומר חקירה, הארכות מעצר מעבר לתשעה חודשים, ערעורים על החלטות בית משפט מחוזי בנושא של עיכוב ביצוע עונש וערעורים על החלטות בבקשות לפסלות שופט, מטופלים ומפוקחים על ידי הסניגוריה במחוזותיה השונים. הליכים אלה מתרחשים תוך כדי ניהול ההליך העיקרי בערכאה הדיונית ומושפעים ממהלכם באופן ישיר.

<u>פסקי דין בעלי עניין בתיקים בטיפול המחלקה, שניתנו בשנת 2019</u>

- **ענישה מופחתת בתיק רצח** – ע"פ 411/16 **בריל נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 1.5.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אריאל הרמן וודים שוב) בית המשפט העליון קיבל את ערעורה של נאשמת ברצח שני ילדיה. התיק נוהל בסוגיות פסיכיאטריות – הגנת אי השפיות ולחילופין ענישה מופחתת לפי סעיף 300א. בבית המשפט המחוזי נדחו כל טענות ההגנה. הנאשמת הורשעה ברצח ונדונה ל<u>שני מאסרי עולם מצטברים</u>. בהתדיינות ממושכת בערכאת הערעור, ובהמלצת ההרכב, התקבל הערעור בהסכמה כך שהמערערת הורשעה ברצח בנסיבות סעיף 300א (ענישה מופחתת) ונדונה ל-<u>20 שנות מאסר</u>, תוך חפיפה מלאה של המאסרים.

- **דחיית ערעור מדינה על זיכוי מביצוע תקיפה בצוותא** – ע"פ 2921/18 **בצלאל נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 27.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד עדית קן ציפור. בשלב הבקשה לדיון נוסף הצטרף לייצוג עו"ד טל ענר) בית המשפט העליון **דחה בדעת רוב את ערעור המדינה** על זיכוי המשיב בבית המשפט המחוזי מעבירת חבלה בכוונה מחמירה, באירוע של תקיפה המונית (חלק מפרשת "לה פמיליה"). פסק הדין עסק באחריותו של המשיב כמבצע בצוותא, גם במישור דיני העונשין, וגם במישור דיות הראיות כנגד נאשם שנכח בזירת העבירה אך לא הוכח שנטל בפועל חלק בתקיפה האלימה. המדינה לא השלימה עם פסק הדין וביקשה לקיים דיון נוסף, אך בקשתה נדחתה בהחלטה של כב' הנשיאה מיום 19.4.2020 (דנ"פ 7479/19), והזיכוי נותר על כנו.

- **ביטול עונש מאסר בפועל בתיק תקיפה** – ע"פ 4223/18 **סיאם נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 7.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד נמיר אדלבי) בתיק שעניינו תקיפה ממניע גזעני בוטל עונש המאסר בפועל, והומר לעבודות שירות, בעיקר בשל השיהוי החריג בהגשת כתב האישום (5 שנים).

- **עונש של"צ בגין ייבוא קוקאין** – ע"פ 2179/18 **לוי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 31.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד עופר אשכנזי) בתיק ייבוא סמים (400 גרם קוקאין) הנאשם, בן 50 ובעל עבר פלילי נדון ל-6 חודשי עבודות שירות בשל הליך שיקומי ארוך ומוצלח. למרות שמדובר בעונש מקל, הסניגוריה הגישה ערעור על העונש, מהטעם שעונש של עבודות שירות היה מביא לאובדן מקום עבודה של הנאשם, ובעקבות זאת לבעיית מגורים, ולסיכון הליך השיקום כולו. בערכאת הערעור הופחת העונש, מטעמים אלה, ל-200 שעות של"צ בלבד.

- **עונש של"צ בשל הליך שיקומי** – ע"פ 7353/18 **חדד נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 1.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד גילת וקסלר) בתיק שהחל כתיק שוד, תוקן (בבית המשפט המחוזי) כתב האישום לעבירה של דרישת נכס באיומים והנאשם נדון לעבודות שירות. בשל הליך שיקומי מרשים ולאור המלצת שירות המבחן, החליט בית המשפט העליון ללכת כברת דרך נוספת לקראת המערער, והמליץ למדינה להסכים להטלת של"צ במקום עבודות השירות. בפסק הדין עמד בית המשפט על חשיבותם של שיקולי השיקום.

- **עבודות שירות בגין ניסיון שוד** – ע"פ 705/19 **דהאבשה נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 2.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד ליאור חיימוביץ) בתיק ניסיון שוד, עונש מאסר בפועל של 10 חודשים שנגזר על ידי בית המשפט המחוזי, הומר לתשעה חודשי עבודות שירות, משיקולי שיקום וגילו הצעיר של המערער.

- **קבלת בקשת רשות ערעור על העונש** – רע"פ 4833/17 **בוקעי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 6.6.2019; ייצוג על ידי עוה"ד שאול עזרא ואלי פוקסברומר) מקרה נדיר של התערבות בענישה במסגרת בקשת רשות ערעור ("גלגול שלישי"). צעיר כבן 19 שהורשע בגין עבירות סמים ונדון למספר חודשי מאסר מאחורי סורג ובריח. בשל הליך שיקומי מוצלח, נסיבות אישיות מיוחדות והמלצה חד-משמעית של שירות המבחן, וכן לאור טענות משפטיות שהועלו בנוגע להיעדר האבחנה בין שימוש עצמי לשימוש לא עצמי בעבירות גידול סמים והחזקת כלים – הוסכם על מתן רשות ערעור וקבלת הערעור בדרך של המרת המאסר לעבודות שירות.

1.7 תיקון ומניעת הרשעות שווא

1.7.1 פעילות המחלקה למשפטים חוזרים בשנה החולפת

מאז 2001 ועד היום הוגשו לסניגוריה הציבורית 501 פניות לקבלת ייצוג בבקשה למשפט חוזר, מצד נידונים אשר הורשעו בפסקי דין חלוטים, הטוענים כי הרשעתם היא הרשעת שווא. 452 מהפניות נדחו על ידי הסניגוריה הציבורית, לאחר שלא נמצאה בעניינם של הפונים עילה למשפט חוזר. 30 הפניות הנותרות מצויות בשלבי בדיקה שונים. עד היום, הגישה המחלקה למשפטים חוזרים 19 בקשות למשפט חוזר, מתוכן ארבע התקבלו ו-14 נדחו. בקשה אחת למשפט חוזר שהוגשה בשנה החולפת ממתינה להכרעת בית המשפט העליון. כן, מאז נוסדה המחלקה למשפטים חוזרים הוגשו על ידה לערכאות שש עמדות מוסדיות ועמדות "ידיד בית משפט" בהליכים של בקשות למשפט חוזר והליכים אחרים שעוררו שאלות משפטיות עקרוניות הנוגעות לתחום המשפטים החוזרים ולתיקון הרשעות שווא.

סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית, אשר התווסף לחוק בשנת 2001, הסמיך את הסניגוריה הציבורית לייצג נידונים אשר הסניגור הציבורי הארצי מצא כי ראוי להגיש עבורם בקשה למשפט חוזר. בסניגוריה הציבורית הארצית הוקמה המחלקה למשפטים חוזרים, העוסקת בקליטת פניותיהם של נידונים המבקשים ייצוג לצורך הגשת בקשה למשפט חוזר, מיונן ובדיקתן של הפניות, וייצוגם של אלה הנמצאים מתאימים בבקשה למשפט חוזר.

על פי הסמכות שהוקנתה לסניגוריה הציבורית בחוק, במסגרת הטיפול הראשוני בפניותיהם של נידונים פועלת המחלקה למשפטים חוזרים כרשות מינהלית, ולא כבאת-כוחם של הפונים אליה. עם קבלת פנייה חדשה, וככל שהיא אכן מעוררת עניין המצוי בתחום טיפולה של המחלקה למשפטים חוזרים, פותחת המחלקה בהליך של בדיקה אשר במסגרתו מתבצעות פעולות שונות. בין היתר, פועלת המחלקה לאיתור החומרים הרלוונטיים, לומדת אותם לעומק, נפגשת עם הפונים ובודקת את טענותיהם, לרבות טענות בדבר קיומן של ראיות חדשות אשר לא הוצגו בהליך המקורי. כמו כן, במקרה הצורך מבצעת הסניגוריה הציבורית בדיקות מגוונות על ידי מומחים ואנשי מקצוע מטעמה, מנסה לאתר ראיות נוספות, נפגשת עם עדים ומראיינת אותם ועוד. רק בתום הבדיקה ולאור תוצאותיה – מתגבשת החלטה בשאלה אם יש מקום לייצג את הנידון. החלטה על ייצוגו של נידון בבקשה למשפט חוזר מתקבלת רק בנסיבות בהן הסניגור הציבורי הארצי השתכנע כי קיימת בעניינו עילה למשפט חוזר (מבין העילות הקבועות בסעיף 31(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984).

מעמדה המיוחד של הסניגוריה הציבורית בעת בדיקת הפניות למחלקה למשפטים חוזרים, כרשות מינהלית שאינה מייצגת את הפונה, מחייב אותה לטפל בפנייה בדרך אובייקטיבית, המקדמת את האינטרס הציבורי. אופן פעולה זה, שבו אמת המידה לייצוג בבקשה למשפט חוזר מותנית בלימוד מעמיק של התיק והגעה למסקנה בדבר קיומה של עילה למשפט חוזר, כמו גם מספרן הרב של הפניות אשר טופלו עד היום (כאמור, 501 פניות לייצוג בהליך של בקשה משפט חוזר), הביא לכך שמאז נוסדה פיתחה המחלקה למשפטים חוזרים מומחיות ייחודית בתחום המשפטים החוזרים ובטיפול בעניינם של נידונים הטוענים להרשעת שווא.

בשנת 2019 התקבלו במשרדי הסניגוריה הציבורית 24 פניות לייצוג בהליך של בקשה למשפט חוזר לפי סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית. במהלך השנה הגישה המחלקה למשפטים חוזרים שתי בקשות למשפט חוזר, ובקשה נוספת עומדת להיות מוגשת בקרוב. במהלך השנה החולפת סיימה המחלקה למשפטים חוזרים את הטיפול ב-15 פניות, לאחר שבתום הליך הבדיקה המוקדמת הסניגוריה הציבורית סברה כי לא התגבשה בעניינם של הפונים עילה למשפט חוזר.

ביום 13.6.2019 הוגשה בקשה למשפט חוזר בעניינו של א״ע, קטין שהורשע ברצח ונגזרו עליו 21 שנות מאסר (מ״ח 4035/19 **פלוני נ׳ מדינת ישראל**). ענייננו של התיק באירוע שהתרחש באוקטובר 2009, במהלכו נורו יריות לעבר אוטובוס הסעות של תלמידים, שהובילו למותו של תלמיד אחד ופציעתו של אחר. ארבעה קטינים הועמדו לדין, בטענה כי חברו לביצוע הרצח על רקע סכסוך בין תלמידים. שניים מהם הודו בחקירותיהם והפלילו גם את שני חבריהם שלא הודו – א״ע וקטין נוסף. התיק פוצל לשני כתבי אישום נפרדים, שהוגשו למותבים שונים: א״ע וקטין נוסף בהליך אחד, ושני הקטינים המפלילים בהליך אחר. במסגרת ההליך שנוהל נגד א״ע ושותפו, הורשע א״ע ברצח על יסוד הודעותיהם המפלילות של שני הקטינים האחרים. הקטין שהועמד עמו לדין זוכה בשל סתירות שהתגלו באותן הודעות. המדינה לא ערערה על הזיכוי, וערעורו של א״ע לבית המשפט העליון נדחה. במסגרת ההליך שנוהל נגד שני השותפים המפלילים התגלה כי החקירה המשטרתית בפרשה הייתה פגומה מן היסוד. התברר כי החוקרים הפרו באופן חוזר ונשנה את חובת האזהרה, זכות ההיוועצות, זכות השתיקה, ואת חובת תיעוד החקירה. התגלה כי החוקרים הפעילו לחצים כבדים ופסולים על הנחקרים, התעלמו מגילם הצעיר והפרו את הוראות חוק הנוער. נוכח גילויים אלה קבע בית המשפט כי ההודעות המפלילות – אותן הודעות ששימשו בסיס להרשעת א״ע בהליך המקביל – אינן קבילות. בית המשפט קבע גם כי הודעות אלו רוויות סתירות, ואף אם היו קבילות, משקלן היה אפסי. לאור כל זאת החליט בית המשפט לזכות את שני הקטינים המפלילים. המדינה לא ערערה גם על זיכוי זה. בקשתו של א״ע למשפט חוזר מושתתת על עילת עיוות הדין הקבועה בסעיף 31(א)(4) לחוק בתי המשפט, כאשר לעילה זו שני ראשים: האחד, ביסוס הרשעת א״ע על ראיות שהוכרזו בהליך אחר כלא קבילות ובלתי מהימנות. השני, טענה כי הכרעותיהם של שני המותבים יצרו מצב של ״דיבור בשני קולות״ ביחס לאותה מסכת ראייתית, תוך ששני המותבים מגיעים למסקנות סותרות לחלוטין. א״ע הוא היחיד שהורשע בסופו של יום, מבין ארבעה שהועמדו לדין, בין היתר בעבירה של קשירת קשר. נסיבות אלה יוצרות עיוות דין חמור. הבקשה הוגשה על ידי עו״ד איתן מעוז ועו״ד מור הרניק ממשרדו, ואליהם הצטרפו עוה״ד מורן כרמון ורביע אגבריה מהסניגוריה הציבורית הארצית. יצוין כי מדובר בבקשה ראשונה למשפט חוזר אשר מוגשת על ידי חבר הפורום לתיקון הרשעות שווא (ראו פירוט אודות פעילות הפורום בתת הפרק הבא, מיזמים ואירועים בתחום תיקון הרשעות שווא).

ביום 4.2.2019 הוגשה על ידי עו״ד שלמה ניסים, מטעם הסניגוריה הציבורית, בקשה למשפט חוזר בעניינו של פלוני (מ״ח 885/19 **פלוני נ׳ מדינת ישראל**). מדובר בהרשעתו של פלוני בביצוע עבירות מין בנערה לוקה בשכלה אותה הסיע יחד עם תלמידים נוספים ברכבו, כאשר שימש כנהג הסעות. בית המשפט הרשיעו בהתבסס על גרסת המתלוננת, ללא ממצאים פורנזיים התומכים בגרסתה. זאת אף שבמהלך המשפט התברר כי התלוננה בעבר מספר פעמים כי אחרים פגעו בה מינית, כאשר אחת התלונות כוונה כנגד נהג ההסעות הקודם שלה,

תלונה שלא הבשילה להגשת כתב אישום. הבקשה למשפט חוזר הציגה ראיות חדשות המצביעות על חפותו של פלוני. ראשית הוצגה חוות דעת פסיכיאטרית, שנכתבה על ידי מומחית שמינה בית המשפט, במסגרת תביעה אזרחית שהגישה המתלוננת נגד פלוני. הפסיכיאטרית נפגשה עם המתלוננת, והתרשמה מבעיות באמינותה וכן מהיעדר תסמיני פוסט טראומה. ראיה נוספת שהוצגה הייתה דוח מטעם ההוסטל בו מתגוררת המתלוננת, ממנו עולה כי המתלוננת טענה לאחרונה מספר פעמים כי גורמים שונים פגעו בה מינית, וכי התלונות נבדקו בצורה מעמיקה ונמצאו חסרות שחר. ראיה חדשה שלישית אשר הוצגה בבקשה עניינה הקלטת שיחה עם בן זוגה של המתלוננת מהתקופה הרלוונטית לאישומים, בה אומר בן הזוג כי המתלוננת התוודתה בפניו כי בדתה את תלונתה כנגד המבקש. למרבה הצער, ביום 30.4.2020 דחה בית המשפט העליון את הבקשה.

ביום 16.6.2020 נדחתה על ידי בית המשפט העליון הבקשה למשפט חוזר בעניינו של שלום אזולאי, שהוגשה על ידי הסניגוריה הציבורית בשנת 2018 (מ"ח 5699/18 **שלום אזולאי נ' מדינת ישראל**). אזולאי הורשע על יסוד הסדר טיעון בעבירות של סיוע לניסיון לקבל דבר במרמה, קשירת קשר לפשע, עדות שקר, שיבוש מהלכי משפט ושבועת שקר. לטענתו הוא נפל קורבן לקנוניה שמטרתה השתלטות על רכושה של אישה עריריית. אזולאי היה זה שתרם לחשיפת התרמית, אך בסופו של דבר מצא עצמו עומד לדין ומורשע. בבקשה הוצגו ראיות לכך שהודאתו הייתה הודאת שווא, וכן ראיות החושפות כי ראיה מרכזית בתיק – תצהיר עליו חתם לכאורה – היא מזויפת. בנוסף הובאו גם ראיות וגילויים על אודות התנהלות סניגורו של אזולאי, אשר תמכו בטענה שלחץ עליו להודות במסגרת הסדר הטיעון, חרף ידיעתו כי אזולאי טוען לחפותו באופן עקבי. כאמור, למרבה הצער בית המשפט העליון דחה את בקשתו של אזולאי למשפט חוזר.

1.7.2 מיזמים ואירועים בתחום תיקון הרשעות שווא

בספטמבר 2014 חברה הסניגוריה הציבורית אל ה-Innocence Network ("**רשת החפות**").[71] רשת החפות נוסדה בשנת 2005 ומאגדת תחת כנפיה עשרות ארגונים מרחבי העולם הפועלים לאיתור ולתיקון הרשעות שווא, בהם גם ארגוני סניגוריה ציבורית ממדינות שונות. ייחודה של רשת החפות הוא ביצירת פלטפורמה המאפשרת גיבוש בסיס ידע רחב ושיתופי פעולה בין ארגוני חפות הפועלים בשיטות משפט שונות ברחבי העולם.

המחלקה למשפטים חוזרים מקיימת קשרי עבודה עם נציגי רשת החפות ועם נציגיהם של ארגוני חפות שונים ברחבי העולם. קשרים אלה מאפשרים עריכת התייעצויות מקצועיות, היכרות עם מומחים עולמיים בתחומים שונים וקבלת עדכונים שוטפים על הנעשה ברחבי העולם בתחום תיקון הרשעות השווא.

רשת החפות מקיימת מדי שנה כנס מקצועי גדול שאליו מגיעים מאות אנשים – עורכי דין, אנשי אקדמיה, חוקרים ומומחים פורנזיים – וחולקים זה עם זה את הידע שצברו בתחומים אלה. אל הכנס מוזמנים גם מזוכאים[72] אשר שוחררו לאחר שמאבקם להוכחת חפותם צלח. בכנס לשנת 2019 שהתקיים באטלנטה השתתפו המשנה לסניגור הציבורי הארצי, ד"ר ענת הורוויץ, והסניגורית המחוזית במחוז מרכז עו"ד דורית נחמני אלבק. בכנס נוסף שנערך בנובמבר 2019 באמסטרדם, בו נפגשו נציגים מארגוני חפות הפועלים במדינות אירופאיות שונות, השתתפה עו"ד נועה מישור מהמחלקה למשפטים חוזרים.

---

[71] למידע נוסף אודות רשת החפות, ראו: www.innocencenetwork.org.

[72] מזוכאי – התרגום שאומץ על ידי הסניגוריה הציבורית למילה Exoneree. הכוונה היא לנידון שהורשע בביצוע עבירה וחפותו הוכחה לאחר שפסק הדין בעניינו הפך חלוט.

במסגרת החברות ברשת החפות, הסניגוריה הציבורית מציינת בשנים האחרונות את יום הרשעות השווא הבין-לאומי, במטרה לקדם את המודעות הציבורית לתופעת הרשעות השווא והצורך בתיקונן. לרגל יום זה התקיים ביום 19.12.2019 ערב מיוחד בתיאטרון "גשר" ביפו, במסגרתו הועלתה ההצגה "משפט חוזר", ולאחריה נערך פאנל בנושא הרשעות שווא בהנחיית העיתונאית גל גבאי. בפאנל השתתפו ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הארצי, יצחק אילן, לשעבר סגן ראש השב"כ, וליעד שוהם, מחבר הרומן והמחזה "משפט חוזר". זוהי השנה השישית שבה הסניגוריה הציבורית יוזמת אירועים לציון יום הרשעות השווא הבין-לאומי.

בשנה החולפת הסניגוריה הציבורית המשיכה להיעזר בשני מיזמים אשר נרתמו לסייע במאבקה בתחום תיקון הרשעות השווא:

האחד הוא "**הפורום לתיקון הרשעות שווא בישראל**", אשר הוקם ופועל מאז שנת 2012 וחברים בו מספר משרדי עורכי דין מהמובילים בישראל. עורכי הדין שבפורום מטפלים מטעם הסניגוריה הציבורית בפניותיהם של נידונים הטוענים להרשעת שווא, ומסייעים למחלקה למשפטים חוזרים בבדיקת קיומה של עילה למשפט חוזר. חברי הפורום טיפלו במהלך השנה בארבע פניות לייצוג בהליך של בקשה למשפט חוזר. כאמור, במסגרת זו הוגשה השנה לראשונה בקשה למשפט חוזר על ידי חבר בפורום לתיקון הרשעות השווא, עו"ד איתן מעוז.

עורכי הדין שנטלו השנה חלק בפעילותו של הפורום לתיקון הרשות שווא בישראל הם: עו"ד איתן מעוז ממשרד איתן מעוז עורכי דין; עו"ד אייל רוזובסקי ממשרד מיתר ושות'; עו"ד נוית נגב ועו"ד איריס ניב-סבאג ממשרד שינמן-נגב-ניב; עו"ד בעז בן צור ועו"ד דקלה סירקיס ממשרד בעז בן צור ושות'; עו"ד פרופ' קנת מן ממשרד ליבאי-מן; עו"ד ירון ליפשס ממשרד כספי ושות'; עו"ד נתי שמחוני ממשרד הרצוג פוקס נאמן ושות'.

המיזם השני המסייע לסניגוריה הציבורית בתחום תיקון הרשעות השווא הוא "**פרויקט החפות**" הפועל כקליניקה בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטה העברית. הקליניקה נוהלה השנה על ידי עו"ד אנו לוסקי וד"ר עדי ליבוביץ' שימשה המנחה אקדמית שלה. במסגרת העבודה בקליניקה, הסטודנטים התלוו לעוה"ד לוסקי וסייעו למחלקה למשפטים חוזרים בטיפול בפניותיהם של נידונים הטוענים לחפותם ומבקשים להגיש בקשה למשפט חוזר. במהלך השנה טופלו על ידי הקליניקה חמש פניות לייצוג בהליך של בקשה למשפט חוזר.

1.7.3 <u>פעילות מערכתית בתחום תיקון הרשעות שווא ומניעתן</u>

בשנים האחרונות התחדדה חשיבות מלאכת תיקון הרשעות השווא, בכך שלא רק שהדבר מוביל לתיקון עוול נורא במקרה ספציפי, אלא שהדבר מאפשר לשפר את מערכת אכיפת החוק ולהקטין את הסיכון להתרחשותן של טעויות דומות בעתיד. דהיינו – קיים קשר הדוק בין תיקון הרשעות שווא לבין האפשרות למנוע אותן מראש.

מאז 1989 ועד היום נחשפו בארצות הברית כ-2,600 מקרים של הרשעות שווא. הרשעות שווא רבות נוספות נחשפו בשיטות משפט אחרות ברחבי העולם. מספרן של הטעויות שנחשפו בשיטות משפט שונות זו מזו הוביל להבנה הולכת וגוברת כי אין שום שיטת משפט החסינה בפני טעויות, וכי יש חשיבות גדולה ביצירת תנאים שיאפשרו תיקון של הטעויות. יתרה מכך, המסה הגדולה של טעויות שנחשפו בשיטות המשפט השונות הייתה הבסיס לכתיבה משפטית ענפה העוסקת בשאלה: מה גרם לטעות? מה הוביל להתרחשותה של הרשעת השווא מלכתחילה? גוף מחקר חשוב זה עניינו בהפקת לקחים – איתור הגורמים להרשעת השווא שנחשפה, סיווגה של הטעות, ומציאת פתרונות על מנת למנוע את הישנות הטעות במקרים עתידיים. תהליכים אלה היוו את הבסיס לרפורמות שונות שמתבצעות בשנים האחרונות בשיטות משפט רבות, כגון רפורמות בתחום מסדרי הזיהוי, בתחום המדע הפורנזי, יצירת הסדרים שעניינם שמירת ראיות, הסדרת האפשרות לבצע בדיקות מדעיות במוצגים שנשמרו ועוד.

ההבנה כי קיימת זיקה הדוקה בין תיקון הרשעות שווא בדיעבד לבין היכולת למנוע אותן מראש, הובילה להקמת "**הפורום למניעת הרשעות שווא**" הפועל בסניגוריה הציבורית מאז 2017. הפורום, שעל פעילותו דווח בהרחבה בדוח השנתי לשנת 2017,[73] הוקם נוכח מחויבות הסניגוריה הציבורית למניעת הרשעת חפים מפשע ומתוך רצון להתמודד עם הגורמים המובילים להרשעות שווא וקידום התנאים שיאפשרו למנוע זאת. בשנת פעילותו הראשונה (2017), בחר הפורום למקד את פעילותו בתחום המדעים הפורנזיים, נושא שאת פעילותו מרכזת הסניגורית המחוזית של מחוז חיפה, עו"ד ענת מיסד-כנען. בשנת 2018 הורה הסניגור הציבורי הארצי על הרחבת פעילות הפורום למניעת הרשעות שווא, על ידי הקמת צוות חשיבה העוסק בנושא חשוב זה. הצוות מאתר נושאים לפעולה הנוגעים למניעת הרשעות שווא, הן בהקשר המערכתי והן במישורים של הארגון פנימה. את עבודת הצוות מרכזת המשנה לסניגור הציבורי הארצי, ד"ר ענת הורוויץ.

במאי 2018 הוקמה על ידי שרת המשפטים דאז **הוועדה הציבורית למניעת הרשעות שווא ותיקונן**, בראשה מונה לכהן כבוד השופט (בדימוס) י' דנציגר. לוועדה נמסר מנדט רחב לעסוק בתופעה של הודאות שווא הנמסרות בחקירה; הרשעות שווא כתוצאה מראיות מדעיות שגויות; הרשעות שווא כתוצאה מעדויות ראייה שגויות וזיהוי מוטעה; וכן לעסוק במנגנון הראוי לבירור טענות בדבר הרשעות שווא, לרבות בקשות למשפט חוזר. בוועדה, שהחלה לקיים את דיוניה בינואר 2019, חברים לצד היו"ר וסגנו פרופ' אורן גזל-אייל, גם נציגי פרקליטות המדינה, משטרת ישראל והסניגוריה הציבורית. נציגת הסניגוריה הציבורית בוועדה היא המשנה לסניגור הציבורי הארצי, ד"ר ענת הורוויץ. בשנה החולפת קיימה הוועדה ישיבות עתיות, ובספטמבר 2019 פורסם **דוח הביניים הראשון של הוועדה, בנושא עדויות ראיה שגויות וזיהוי מוטעה**.[74] הדוח סוקר את המצב הקיים ביחס לעדויות ראייה במשפט הישראלי, מציג נתונים מהארץ ומהעולם באשר לעדויות ראייה, וכולל המלצות אופרטיביות לבתי המשפט ולמשטרה. חלק מההמלצות כוללות שינוי ממשי מהפרקטיקה הקיימת, הן ביחס למשקל שבתי המשפט מעניקים לראיית הזיהוי, והן בנוגע לאופן שבו המשטרה עורכת מסדרי זיהוי. בין היתר, הוועדה ממליצה לסייג את משקלו הראייתי של זיהוי על ידי עד ראייה, בעיקר כאשר אין היכרות מוקדמת משמעותית בין החשוד לבין העד המזהה. כן ממליצה הוועדה לנקוט זהירות יתרה במקרים בהם הזיהוי מתבצע על ידי ילדים מתחת לגיל 15 או מבוגרים מעל גיל 60, או על ידי עדים הסובלים מלקות ראייה, וכך גם בהסתמכות על זיהוי אדם המשתייך לקבוצה אתנית שונה מזו של העד המזהה. בכל הנוגע לאופן עריכתם של מסדר זיהוי, הוועדה סבורה שיש חשיבות רבה לגביית הודעתו של העד המזהה, הכוללת את התיאור של החשוד, בטרם עריכת מסדר הזיהוי; כי יש מקום להימנע מעריכת מסדר זיהוי הכולל יותר מחשוד אחד, וכן להימנע מעריכת מסדרי זיהוי בהם משתתף יותר מעד מזהה אחד בו זמנית. כן קובעת הוועדה כי ראוי לערוך מסדרי זיהוי בתנאי סמיות כפולה (כאשר גם העד וגם השוטר עורך המסדר לא מודעים לזהות החשוד). עם זאת, נוכח קשיים מעשיים שהעלתה המשטרה ביחס לעריכת מסדר ללא מודעות עורך המסדר לזהות החשוד, יש לנקוט באמצעים חלופיים שיפחיתו את הסיכון לרמזים בלתי מודעים מצד עורך המסדר (למשל היעדר קשר עין בין העד לעורך המסדר). כן סבורה הוועדה כי יש להקפיד על תיעוד וידאו של מסדרי זיהוי חיים ומסדרי תמונות, כאשר ביחס למסדרי עיון באלבום תמונות יש להסתפק בתיעוד מלא בכתב. בנוסף, הוועדה ממליצה כי ככלל לא יוענק לזיהוי באמצעות אלבום תמונות משקל כראיה עיקרית ויראו בו, לכל היותר, תמיכה ראייתית לראיות אחרות. עם פרסום דוח הביניים בספטמבר 2019 השלימה הוועדה את העיסוק בעדויות ראיה שגויות וזיהוי מוטעה, ופנתה לעסוק בראיות פורנזיות. הועדה מקיימת ישיבות עתיות המוקדשות לבחינת הנושא, ועומלת על גיבוש עמדתה לקראת פרסום דוח ביניים שיוקדש לראיות פורנזיות.

---

[73] הסניגוריה הציבורית **דוח פעילות 2017** (2018), עמ' 133-143.

[74] לקריאת הדוח המלא ראו: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/protocol_9919/he/09092019.pdf

1.8 ייצוג לקוחות עם מוגבלויות שכליות ונפשיות

בעשורים האחרונים גוברת בישראל הרגישות והמחויבות החברתית למצבם של אנשים עם מוגבלויות. חוקים כגון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 וחוק הליכי חקירה והעדה (התאמות לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית) התשס"ה-2005, מהווים דוגמאות לחקיקה שמטרתה עיגון והבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לכבוד ולשוויון.

כחלק מהמחויבות הבסיסית לנהוג בשוויון, נדרשות רשויות המדינה לבצע התאמות ולמצוא מסגרות עונשיות וטיפוליות הולמות עבור אנשים עם מוגבלויות גם בהליכים פליליים. פעמים רבות קיים קשר הדוק בין המוגבלות השכלית או ההפרעה הנפשית החמורה של הנאשם לבין עצם ביצוע העבירה, ולעיתים נראה כי כשלים של מערכות הרווחה והבריאות במתן טיפול הולם מגדילים את הסיכון להסתבכות בעבירות בעתיד. **הסניגוריה הציבורית, המייצגת רבים מבין הנאשמים עם מוגבלויות, מתריעה מזה זמן רב על הפלייתם לרעה ועל חוסר הצדק הגלום בכך שבהיעדר התאמות ראויות ומסגרות טיפוליות תומכות, נשלחים נאשמים לריצוי עונשי מאסר בפועל למרות שעונש זה אינו מתאים למצבם**.

אף שבמדינת ישראל אין מחקר או מסד נתונים שיכול ללמד על מצבם של נאשמים עם מוגבלויות שכליות ונפשיות, מחקרים בעולם מצביעים על תופעה של ייצוג יתר של אנשים עם מוגבלויות בין כותלי בית הסוהר לעומת שיעורם באוכלוסייה הכללית. מחקרים מלמדים כי אנשים עם מוגבלות פגיעים יותר בהליך החקירה, וכי הסיכוי שיודו במעשים שלא ביצעו גבוה יחסית לאוכלוסייה הכללית. מחקרים אף מראים כי השהות במעצר או במאסר היא טראומטית וקשה במיוחד עבור אסירים עם מוגבלות לעומת אסירים אחרים וכי הם פגיעים וחשופים לניצול, להתעמרות ולאלימות. הספרות המחקרית מצביעה על מגוון רחב של אופנים בהם באה מצוקה זו לידי ביטוי: הם הופכים לקורבנות התעמרות בידי אסירים אחרים או סוהרים; לעיתים קרובות הם מנוצלים פיזית, נפשית, מינית וכלכלית; במהלך מאסרם הם מבצעים עבירות משמעת רבות שנובעות מחוסר הבנה או מחוסר יכולת להסתגל לכללי ההתנהגות הנוקשים ונענשים על כך; הסיכוי שלהם להשתחרר בשחרור מוקדם ברישיון הוא נמוך יותר, ולכן הם מרצים מאסרים ארוכים יחסית לעבריינים שביצעו עבירות דומות; וקיים חוסר מובנה בבתי הכלא במסגרות שיקומיות ובשירותים אחרים שמתאימים לצרכיהם. גם ההתמודדות היומיומית עם תנאים פיזיים קשים, הצפיפות בתאים והזמינות הנמוכה של שירותי רווחה ורפואה מקשים על אסירים עם מוגבלויות יותר מאשר על אסירים אחרים.

בחודש מאי 2019 פרסם מבקר המדינה דוח חריף בנושא הבטחת זכויות של אנשים עם מוגבלויות בהליכים המשפטיים, אשר מתקף חלק גדול מטענות הסניגוריה במהלך השנים.[75] ממצאי המבקר מתייחסים לכלל מערכות אכיפת החוק, החל מהמשטרה וכלה בשירות בתי הסוהר, וכחוט השני עוברת ביקורת על היעדר הכשרה מתאימה של אנשי מערכת אכיפת החוק למפגש עם אנשים מוגבלויות, היעדר נהלים שיבטיחו הנגשה והקפדה על זכויות אנשים עם מוגבלויות, היעדר בסיס נתונים והיעדר מסגרות מותאמות לעוברי חוק עם מוגבלויות.

בשנה החולפת, המשיכה הסניגוריה הציבורית בייצוג אנשים עם מוגבלויות בהליכים פליליים המתנהלים נגדם. מבין כלל ההחלטות שניתנו בשנה החולפת, נבקש להפנות את הזרקור אל שתי החלטות של בית המשפט העליון מהן עולה כי דברים שאדם המצוי במצוקה נפשית אומר **במסגרת טיפול או הערכה נפשית בקשר למחשבות לפגוע בבני משפחה או באחרים אינם עולים לכדי עבירת איומים**, ואין בהם כדי להצדיק בקשות

---

[75] מבקר המדינה **דוח ביקורת שנתי 69ב** (2019), עמ' 181-264.

למעצר. החלטה ראשונה בעניין זה ניתנה בבש"פ 749/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 4.2.2019; ייצוג על ידי עוה"ד בנימין גריקו ונתנאל לאגמי), בה נעצר המבקש עד תום ההליכים בעקבות כתב אישום שהוגש נגדו על רקע דברים שמסר בפגישה עם אנשי מקצוע מתחום הבריאות שעה שהיה מאושפז לאחר ניסיון התאבדות. המבקש נעצר עד תום ההליכים בבית משפט שלום וערר שהוגש לבית המשפט המחוזי נדחה. המבקש הגיש בקשת רשות ערעור לעליון, ובעקבות הערות בית המשפט התקיים דיון עקרוני בפרקליטות המדינה, בסופו הודיעה הפרקליטות כי גם לשיטתה לא מתקיימים יסודות העבירה והיא ביקשה למחוק את כתב האישום ולשחרר את המבקש לאלתר. טרם התקבלה החלטת הפרקליטות התחייב המבקש באמצעות עורך דינו כי נוכח המודעות למסוכנותו עקב מצבו הנפשי, הוא יסכים לאשפוז מרצון. יוער כי בשולי ההחלטה, ציין בית המשפט העליון כי השאלות שהתעוררו במקרה זה מחייבות תשומת לב של פרקליטות, וכי קשה להלום שאדם הפונה לטיפול בשל כך שהוא חש כי הוא עלול לסכן את סביבתו יואשם בעבירה. חודשיים לאחר מכן הגיעה לבית המשפט העליון בקשת רשות ערעור דומה במסגרת בש"פ 2551/19 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 9.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד ליאור חיימוביץ'), שם דובר באסיר אשר ימים ספורים לפני סיום ריצוי תקופת המאסר חשף בפני עובד סוציאלי בכלא כי הוא שומע קולות הקוראים לו לפגוע בהוריו. על אף שהדברים נאמרו כעשרה ימים לפני מועד השחרור המיוחל, רק ביום השחרור הגישה המדינה בקשה למעצרו של האדם למשך חמישה ימים לצורך חקירה. בתי משפט השלום והמחוזי אישרו את בקשת המעצר, ועל כן הוגשה בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון, אשר קבע, גם הפעם בהסכמת הפרקליטות, כי די בחומר החקירה הבסיסי כדי ללמד שאין תשתית ראייתית להעמדתו של המבקש לדין בגין עבירת האיומים ועל כן יש לשחררו. במסגרת דיון זה, עדכנה המדינה כי התקיימה ישיבה בראשות המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), במסגרתה הוחלט לאמץ מדיניות מצמצמת ביחס למקרים בהם יועמד לדין אדם המוסר דברים העלולים להתפרש כאיומים במסגרת טיפולית או מעין טיפולית, וכי במקרה הנוכחי, החוקר המשטרתי לא היה מודע עדיין לקיומה של המדיניות החדשה.

1.8.1 <u>היעדר הסדרה משפטית ומסגרות המוכוונות לטיפול בעוברי חוק עם לקויות שכליות ונפשיות</u>

אחת הבעיות המערכתיות הקשות, עליה הרחבנו גם בדוחות קודמים, היא היעדר הסדרה משפטית להתמודדות הולמת של מערכת אכיפת החוק עם עוברי חוק עם מוגבלויות. אף שחסרה הסדרה ראויה ופיתוח מסגרות טיפוליות לכלל בעלי המוגבלויות, היעדרה של הסדרה ניכר בעיקר ביחס למוגבלויות שכליות שאינן עולות כדי מוגבלות שכלית התפתחותית, וכן עבור פגועי ראש, חשודים ונאשמים על הרצף האוטיסטי, אנשים המבצעים עבירות עקב תהליכים דמנטיים או כאלו שמוגבלותם גורמת לפרצי אלימות ולחוסר ויסות התנהגותי. היעדר ההסדרה מתייחס לכל שלבי ההליך הפלילי, החל בחוסר בהירות לגבי הגורם המאבחן, דרך היעדרן של מסגרות טיפוליות המתאימות לטיפול בחשודים ונאשמים ועד למחסור ברור בחלופות למעצר או במסגרות סגורות שיכולות להיות חלופות למאסר במקרים החמורים במיוחד. המחסור במסגרות ניכר במיוחד ביחס למסגרות שדורשות תיאום ושיתוף פעולה בין משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, שאמון על הטיפול בבעלי מוגבלות שכלית, לבין משרד הבריאות, שאמון על הטיפול באנשים עם מוגבלות נפשית, וכן ביחס לקטינים הסובלים ממוגבלות הגורמת לבעיות התנהגות קשות.

התפתחות חשובה במציאת פתרונות מערכתיים התרחשה במשרד הרווחה, אשר פעל לשינוי מבנה אירגוני וליצירת מסד נכויות שיבטל את החלוקה המקצועית והתקציבית הקשוחה בין אגף מוגבלות שכלית התפתחותית ואגף השיקום. כחלק ממגמה זו, קיבלו על עצמן ועדות האבחון לפי חוק הסעד את האחריות לאבחון והמלצה על דרכי טיפול גם עבור חשודים ונאשמים עם מוגבלות קוגניטיבית שאינה עולה כדי פיגור וכן עבור מי שנמצא על הרצף האוטיסטי. יש לקוות כי שינוי זה יקל על מציאת הסדר טיפולי ושיקומי מתאים

עבור בעלי מוגבלויות שכליות שנופלים בין הכיסאות בחלוקה המסורתית בין האגפים. כחלק ממגמה זו הוגמשו במהלך שנת 2017 הקריטריונים לקבלת עצורים ונאשמים בעלי מוגבלות שכלית משמעותית למעון "נווה מנשה", וכעת ניתן להפנות לבדיקות התאמה גם בעלי מוגבלות שכלית שלא אובחנו כבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית. התפתחות חשובה נוספת במציאת מסגרות טיפוליות לעוברי חוק עם מוגבלויות קוגניטיביות היא פתיחת הוסטל "שיבולים", המיועד לעוברי חוק עם מוגבלויות קוגניטיביות אשר ביצעו עבירות מין. פתיחת ההוסטל חשובה בעיקר בשל מדיניות משרד הרווחה שלא לשלב עברייני מין במסגרות אחרות של אגף השיקום והאגף לבעלי מוגבלות שכלית התפתחותית, מדיניות אשר לא אחת הותירה אוכלוסייה זו ללא מסגרות טיפוליות מתאימות לצרכים הכלליים שלה וללא טיפול ייעודי בעבריינות המין. הוסטל "שיבולים" הוא מסגרת סגורה, המיועדת לטיפול כוללני באוכלוסייה עם מוגבלות קוגניטיבית המתבטאת גם בהתנהגות מינית פוגענית. ההוסטל נפתח בחודש נובמבר 2018, ומשולבים בו מטופלים אשר מתנהל נגדם הליך פלילי או מטופלים המופנים להוסטל כחלק מצו לטיפול ייעודי במסגרת חוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין.

גם בשנה החולפת המשיכה הסניגוריה הציבורית לייצג אנשים עם מוגבלות שכלית בהליכים פליליים, ולנסות ולאתר עבורם מסגרות טיפוליות הולמות.[76] כך, למשל, בית המשפט הורה על שחרור נאשם למסגרת טיפולית ללא תסקיר לאור חוות דעת המלמדות על הנמכה קוגניטיבית וסף גירוי נמוך בעקבות גילו. כנגד נאשם בן 76, אדם נורמטיבי ללא עבר אשר לאחרונה חלה התדרדרות במצבו, המלווה בשתייה מוגזמת ובאלימות כלפי בני משפחתו, הוגש כתב אישום בגין עבירות אלימות ולצידו בקשה למעצר עד תום ההליכים. לאחר שנקבע כי אינו סובל ממחלת נפש, אך יש חשש לפגיעה קוגניטיבית הופנה הנאשם לוועדת האבחון לפי חוק הסעד. בין לבין דאגו עורכי דינו לאפשרות שילובו במרכז שיקומי למבוגרים "הורים פאלאס" בנהריה על מנת שלא יאלץ לשהות במעצר. בית משפט השלום התרשם ממנהל המעון והורה על שחרור הנאשם ללא תסקיר. ערר שהוגש בעניין זה נדחה על ידי בית משפט המחוזי תוך שהוא קובע כי החלופה שהוצעה היא חלופה מקצועית וראויה (עמ"ת (מחוזי חיפה) 58309-12-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 25.12.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אסיל מקאלדה מסארווה ומשה טברו בליווי היועצת השיקומית מראם עזאם-נאשף עובדת סוציאלית וקרימינולוגית)). החלטה דומה ניתנה במ"י (שלום תל אביב) 60119-06-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 1.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד פולינה סורין בליווי היועצת השיקומית ד"ר גילי תמיר, עובדת סוציאלית), עת נדחתה בקשת המדינה להמשך מעצר של חמישה ימים לצורך חקירה של אדם בן 83, ללא עבר פלילי הסובל מהתדרדרות קוגניטיבית בשל גילו, בגין עבירות אלימות במשפחה. הסניגורית הציעה כי חלף שהות במתקן מעצר ישולב האיש בבית חולים קריית שלמה, כמסגרת טיפולית ההולמת את מצבו, ובית המשפט נעתר לבקשת הסניגורית.

לצד קידום הטיפול בהיעדר מסגרות טיפוליות לאנשים עם מוגבלויות, הסניגוריה הציבורית עסקה בקידום ההסדרה המשפטית של טיפול רשויות החוק באנשים עם מוגבלויות באפיקים נוספים. כך, בשנים האחרונות נעשית עבודת מטה בחסות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) שמטרתה לבחון ולגבש פתרונות מערכתיים מוסכמים ביחס לחשודים ונאשמים הנמצאים בתהליך דמנטי. בצוותים השונים שותפים, בין היתר, נציגי היועץ המשפטי לממשלה, פרקליטות המדינה, חטיבת התביעות במשטרה, משרד הרווחה, משרד הבריאות, נציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות, הסיוע המשפטי והסניגוריה הציבורית. במהלך הדיונים שמע הצוות מומחים מקצועיים, ונבחנו פתרונות התערבות אפשריים כחלק ממערכת אכיפת החוק, במסגרת

[76] לצד הדוגמאות בפרק זה, ראו גם פרק 1.5.2 מערך הייעוץ השיקומי התומך.

הליכים טיפוליים ושיקומיים חלופיים ומתוך הכרה, ככל האפשר וכאשר אין בכך כדי להוות מסוכנות עתידית, בצורך לפתח ולקדם פתרונות קהילתיים.

תופעה מטרידה נוספת בה נתקלת הסניגוריה לא אחת היא הפעלה נרחבת של סמכויות המעצרים על ידי המשטרה כנגד אנשים עם מוגבלויות, על אף הפגיעה הקשה שהמעצר גורם לחשודים הנמנים עם אוכלוסיה זו. בינואר 2019, בעקבות מותו של יעקב ביאדגה ז"ל מירי שוטר שהגיע לזירה בעקבות קריאה של בני משפחתו, נערכה פנייה משותפת של עשרה מארגוני החברה האזרחית לשמירה על זכויות אנשים עם מוגבלויות בקריאה להקמה דחופה של צוותי משבר בתחום בריאות הנפש.[77] המודל של צוותי משבר מקובל במדינות שונות בעולם והוא מאפשר התערבות של אנשי טיפול מתחום בריאות הנפש, לעיתים בשילוב עם אנשי משטרה, בפניות הנעשות בעקבות התנהגות לא הולמת של אנשים עם מחלות נפש ומוגבלויות אחרות. מודל זה מאפשר לאנשי מקצוע להעריך את המצב הנפשי של האדם, לסייע לו ולבני משפחתו בפנייה לפתרונות טיפוליים בקהילה, או במקרים קיצוניים להורות על אשפוז בהליכים אזרחיים. אופן פעולה זה מאפשר למנוע העמקה של תהליכי קרימינליזציה של תחום בריאות הנפש. המכתב מוען לסגן שר הבריאות ולשר לביטחון פנים. לסניגוריה הציבורית נשלח עותק מהמכתב וביחד עם האחראי על תחום הטיפול בחולי נפש באגף לסיוע משפטי של משרד המשפטים, שלחה הסניגוריה הציבורית פנייה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) בה הודגשה חשיבות פיתוח מודל מסוג זה. בעקבות הפנייה נערכו במחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) שורה של מפגשים, בהם נדונה אפשרות יישום מודל דומה בישראל. במהלך המפגשים ניכר היה כי קיימת הבנה רחבה בקרב כלל גופי אכיפת החוק, משרדי הבריאות והרווחה וארגונים נוספים שהמצב השורר בישראל מחייב רפורמה משמעותית. במהלך הדיונים אף עלה הצורך לפתח רפורמה בקנה מידה רחב יותר, אשר תסדיר באופן כולל ומיטבי את התנהלות מערכת אכיפת החוק אל מול אנשים עם מוגבלויות. בשיתוף עם נציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות החלה הסניגוריה הציבורית בבדיקה משווה והכנת תשתית לדיון בהקשר זה.

בחודש מאי 2020 נורה למוות איאד אל-חלאק, צעיר פלסטיני על הרצף האוטיסטי ממזרח ירושלים אשר היה בדרכו למרכז טיפולי בעיר העתיקה. ימים ספורים לאחר מותו הקים הנשיא ריבלין ועדה בין-משרדית בראשותו במטרה לבחון אפשרות לשיפור הטיפול של כוחות האכיפה והביטחון באנשים עם מוגבלויות. נציגי הסניגוריה הציבורית השתלבו בתתי הצוותים של הוועדה ותורמים מהידע ומהניסיון של הסניגוריה הציבורית לדיוני הצוות וגיבוש המלצות על רפורמות נדרשות.

הסניגוריה הציבורית פועלת לטובת לקוחות עם מוגבלויות גם במסגרת חברותה בוועדת ההיגוי של בתי המשפט הקהילתיים. הסניגוריה רואה חשיבות רבה בהגדרת טיפול בעוברי חוק עם מוגבלויות כחלק מאוכלוסיית היעד של הפרויקט, ובהתאמת המודל לצרכים הייחודיים של אוכלוסייה זו, תוך פיתוח הקשרים בין ההליך הפלילי לבין השיקום בקהילה.

הסניגוריה הציבורית ממשיכה גם לפעול בנושא היעדר מסגרת טיפולית-שיקומית המיועדת לקטינים עוברי חוק עם מוגבלות.

1.8.2 הכשרת עורכי הדין של הסניגוריה וצוותים מקצועיים נוספים

במאי 2018 פורסמה הנחיית הסניגור הציבורי הארצי בנושא ייצוג נאשמים עם מוגבלויות שיכלית. ההנחיה מיועדת לעורכי הדין המייצגים חשודים, נאשמים ואסירים שיש חשש שהם בעלי מוגבלות שכלית, ומטרתה

[77] בין יתר הארגונים החתומים על המכתב ניתן למנות את הארגונים בזכות, לשמ"ה, אנו"ש, עמותת משפחות בריאות הנפש ועוד.

לסייע לעורכי הדין להכיר את ההסדרים הנורמטיביים המרכזיים ואת הפסיקה המנחה במטרה לשפר את איכות הייצוג הניתן לאוכלוסייה זו.

לצד ההנחיה, ועל מנת להעלות את המודעות של עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה לזיהוי, איתור ויצירת תקשורת מיטבית עם חשודים ונאשמים בעלי מוגבלויות שכליות ונפשיות, פעלה הסניגוריה לפיתוח מערך הכשרה לכלל עורכי הדין המייצגים מטעמה, בשיתוף וליווי מקצועי של ארגון "אשלים-ג'וינט". תכנית ההכשרה מבוססת על סדנאות בסיס שיועברו לכלל עורכי הדין המייצגים, פנימיים וחיצוניים, וכן על הכשרת עומק שתינתן לקבוצה קטנה של מומחי ידע. בנוסף, עתידה התוכנית לסייע ביצירת עזרים בתקשורת עם לקוחות בעלי מוגבלויות באמצעות פישוט לשוני של חומרים קיימים, זכותונים, סרטוני המחשה ועוד. בשלבים מוקדמים של גיבוש התכנית התברר כי קיים ביקוש לתכנית הכשרה דומה גם עבור עורכי הדין באגף לסיוע משפטי ובפרקליטות. התכנית הבסיסית הורחבה בהתאם, אושרה על ידי הוועד המנהל של "אשלים-ג'וינט" ובספטמבר 2016 אושרה על ידי הנהלת משרד המשפטים. ביולי 2018 נכנסה התוכנית לשלב היישום עם בחירת מרכזת לתוכנית מטעם עמותת "אלווין".

במהלך שנת 2019 הועבר מפגש הדרכה ראשון לעורכי הדין מהצוות הפנימי ולעורכי הדין בכל אחד מהמחוזות. המפגש עסק בשיפור התקשורת עם לקוחות בעלי מוגבלות קוגניטיבית. הפעילות במהלך המפגש התבססה על סימולציה מונחית בהשתתפות שחקנים, ולמפגש הצטרפה קבוצה של אנשים עם מוגבלות שכלית, אשר פעילים בקבוצת ייצוג עצמי ב"אלווין", והם שיתפו את הסניגורים בחוויות שלהם מהליכים משפטיים.

1.8.3 החלטות חשובות בתיקי סניגוריה בתחום ייצוג אנשים עם מוגבלויות נפשיות

מינוי פאנל של מומחים ומניעת פגיעה בהגנת הנאשמים

בשנים האחרונות התרבו מקרים בהם המדינה מבקשת לערער על חוות דעת מטעמו של הפסיכיאטר המחוזי, כאשר הקביעות בה אינן מקובלות עליה, באמצעות עתירה לקבלת חוות דעת פסיכיאטרית נוספת על ידי פאנל של מומחים. התנגדויות של הסניגוריה הציבורית לכינונם של פאנלים מיוחדים, אשר עוקפים את סדרי הדין הרגילים ופוגעים בהגנתם של הנאשמים, התקבלו על ידי בתי המשפט במקרים רבים. כך למשל, בתפ"ח 62380-07-19 (מחוזי חיפה) **מדינת ישראל נ' חכים** (החלטה מיום 24.11.2019; ייצוג על ידי עו"ד שלומי כהן) הוגש נגד הנאשם כתב אישום בעבירת רצח וניסיון רצח, וחוות הדעת הפסיכיאטרית שהוגשה בעניינו מצאה כי הוא אינו כשיר לעמוד לדין וכן לא היה אחראי למעשיו. בית המשפט דחה את בקשת המדינה לקבל חוות דעת נוספת בעניינו של הנאשם, תוך שהוא קובע כי לצורך הפנית הנאשם לקבלת חוות דעת פסיכיאטרית נוספת, על המדינה להצביע, ולו ברמה הלכאורית, על פגמים בחוות הדעת הקיימת; כי בכל מקרה עומדת למדינה הזכות לחקור את עורכי חוות הדעת ככל שתחפוץ בכך; וכי חומרת העבירה אינה מצדיקה, כשלעצמה, קבלת חוות דעת נוספת. גם בת"פ (שלום פתח תקווה) 26169-03-19 **מדינת ישראל נ' זאור** (החלטה מיום 27.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד אלי מסטרמן) דחה בית המשפט את עתירת המדינה לקיומה של בדיקה פסיכיאטרית נוספת על ידי פאנל של מומחים, תוך שהוא מורה למאשימה לפעול בדרך המלך ולהעביר שאלות הבהרה לעורך חוות הדעת או להזמינו לחקירה נגדית.

יישום 'המבחן הפונקציונלי' למחלת נפש

בע"פ 8653/10 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 28.07.2011) נזרעו ניצנים ראשונים של שינוי בהתייחסותו המסורתית של בית המשפט למונח 'מחלת נפש', ונקבע כי המבחן לקיומה של 'מחלת נפש' הוא פונקציונלי. מדובר במבחן השם את הדגש על מהות התסמינים בעטיו של הליקוי הספציפי, ולא על הקטגוריה הרפואית

שתחתיה הוא חוסה מלכתחילה. למרות החלטה זו, בתי המשפט נטו להישען על הגדרתה המסורתית של מחלת נפש. בשנים האחרונות, אנו עדים לפסיקה המאמצת את הגישה הפונקציונלית המרחיבה להגדרת 'מחלת נפש'. כך למשל בת"פ (שלום נתניה) 17254-03-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 12.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד רן עמר) עמד בית המשפט על כך שנקודת הכובד, מבחינת סיווגו הקלאסי של הליקוי כמחלת נפש, עברה לבחינת תסמיני הליקוי ולא הגדרתו הפורמלית. משכך, החליט בית המשפט להפסיק את ההליכים באותו מקרה, למרות שהמקור הפסיכיאטרי למצב הפסיכוטי של הנאשם לא הובהר עד תום. גם בת"פ (שלום באר שבע) 19511-05-19 **מדינת ישראל נ' פרץ** (החלטה מיום 5.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד יחיא סעדה) הבהיר בית המשפט כי הבחינה אם אדם הוא עם מוגבלות נפשית חמורה העולה כדי הפרעה בכושר השיפוט היא בחינה תסמינית, ואימץ את עמדת ההגנה לפיה די שנקבע כי הנאשם היה נתון במצב פסיכוטי בעת ביצוע העבירה (כולל קיומו של קשר סיבתי נדרש) ואין צורך להידרש גם לשאלת הגדרתה המדויקת של האבחנה הפסיכיאטרית בה לקה. התייחסות מרחיבה למונח מחלת נפש ניתן למצוא גם בהחלטתו של בית המשפט בת"פ (שלום באר שבע) 20540-01-19 **מדינת ישראל נ' פרש** (החלטה מיום 7.2.2019; ייצוג על ידי עוה"ד נתנאל לגאמי וניר ליסטר) שם התקבלה עמדת הסניגוריה לפיה פסיכוזה פונקציונלית כשברקע קיים שימוש בסמים עונה להגדרת 'מחלת נפש', והנאשם זוכה מחמת אי שפיות הדעת. החלטה דומה ניתנה בת"פ (שלום נתניה) 46447-08-19 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 21.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד רויטל קוצר) שם נקבע כי הליקוי האורגני בו לקה הנאשם ייחשב למחלת נפש בהתאם למבחן הפונקציונלי.

<u>העדפת "המסלול האזרחי" על פני "המסלול הפלילי" בעניינם של אנשים עם מוגבלות נפשית החשודים בביצוע עבירות</u>

בשורה ארוכה של פסקי דין שניתנו בשנים האחרונות, ביקרו בתי המשפט את השימוש הרב שעושה המשטרה בכלי המעצר ואת העמדתם לדין של אנשים עם מוגבלות נפשית, בשעה שראוי היה לנקוט נגדם באמצעים מידתיים יותר, כגון הליכים אזרחיים. הפסיקה הדגישה את הפגיעה הרחבה הכרוכה במעצרם של אנשים עם מוגבלות נפשית ואת נזקי המעצר, ביניהם ניתן למנות את ההתדרדרות במצבם הנפשי של העצורים, הפגיעה בזכויות היסוד שלהם, והפללתם של אנשים עם מוגבלות נפשית. בתי המשפט אף הדגישו את היעדר העניין לציבור בהעמדה לדין של אנשים עם מוגבלות נפשית החשודים בביצוע עבירות קלות ואת חובת המדינה במקרים אלה להעדיף את החלופה האזרחית של הטיפול הכפוי. במקרים רבים בתי המשפט קיבלו את עתירות הסניגוריה הציבורית, והיטו את עניינו של האדם עם המוגבלות הנפשית למסלול טיפול אזרחי בהתאם לחוק לטיפול בחולי נפש, תוך שהם קובעים שמדובר בהליכים מידתיים יותר, המאפשרים פיקוח על האדם עם המוגבלות הנפשית, טיפול בו וצמצום הסכנה הנשקפת ממנו, כל זאת ללא הכתמתו הפלילית, ותוך מניעת הנזקים הכרוכים במעצרו. כך למשל, בע"מ (מחוזי מרכז) 73084-05-19 **ח'טיב נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 30.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד ליעד ידין) קיבל בית המשפט את ערר הסניגוריה ושחרר חשוד בעבירת היזק לבעל חיים לביתו, בהיעדר עילה מעצר. בית המשפט הפנה את תשומת ליבו של הפסיכיאטר המחוזי למקרה, על מנת שישקול לעשות שימוש בסמכויותיו האזרחיות. במ"י (שלום חיפה) 1022/19 **מדינת ישראל נ' מלחם** (החלטה מיום 15.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד גנווה נאחס) קבע בית המשפט כי ניתן לאיין את מסוכנותו של הנאשם על ידי אשפוזו האזרחי בבית החולים. גם במ"י (ראשון לציון) 1906-7-19 **מדינת ישראל נ' ארד** (החלטה מיום 1.7.2019; ייצוג על ידי עו"ד גל וולף) שוחרר חשוד בעבירת איומים ממעצר, נוכח קיומה של הוראת אשפוז אזרחית בעניינו. בית המשפט הדגיש בהחלטתו כי השימוש בהליך הפלילי אינו מהווה תחליף לטיפול וכי לאור עקרון שיוריות הדין הפלילי ובשל פגיעתו הקשה של ההליך הפלילי בזכויות אנשים עם מוגבלות נפשית, יש לעשות בו שימוש זהיר. במ"י (שלום אשקלון) 14646-12-19 **מדינת ישראל נ' פלוני**

(החלטה מיום 5.12.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד יצחק פרץ) נקבע כי משסבורה המערכת הפסיכיאטרית האזרחית שהחשוד אינו מסוכן לסביבתו, אין מקום להחליף את החלטת הפסיכיאטר המחוזי בהחלטת מעצר.

העמדה כי הנתיב הפלילי, חרף זמינותו, פוגע לא אחת מעבר לנדרש בזכויות האדם עם המוגבלות הנפשית וכי יש להעדיף את האפיק האזרחי לטיפול, הובעה על ידי בתי המשפט בשנה החולפת בהחלטות רבות נוספות. ראו למשל: עמ"ת (מחוזי נצרת) 32750-03-19 **מדינת ישראל נ' כהן** (החלטה מיום 14.3.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד דנה אוחנה) ;מ"י (שלום פתח תקווה) 3622-07-19 **מדינת ישראל נ' סמארה** (החלטה מיום 2.7.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד זאב לקט) ; מ"י (שלום חיפה) 64459-01-19 **מדינת ישראל נ' לופז** (החלטה מיום 26.1.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד ליאוניד פרחובניק) ; מ"י (שלום פתח תקווה) 18353-12-19 **מדינת ישראל נ' קלמנוביץ'** (החלטה מיום 9.12.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד מתן סדן) ; מ"י (שלום פתח תקווה) 17596-12-19 **מדינת ישראל נ' באנון** (החלטה מיום 8.12.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד רן אלון).

<u>קרבה לסייג לאחריות פלילית לצורך הקלה בעונש</u>

סעיף 40ט(א)(9) לחוק העונשין מונה, בין יתר הנסיבות הקשורות בביצוע העבירה בהן רשאי בית המשפט להתחשב בבואו לקבוע את מתחם העונש ההולם למעשה העבירה, את הקרבה לסייג אי-שפיות הדעת. בשורה של החלטות אימצו בתי המשפט טענות של סניגורים לפיהן יש להקל בעונשם של נאשמים אשר ביצעו את העבירה תחת השפעה של מחלתם. כך למשל, בעפ"ג (מחוזי מרכז) 16224-10-19 **פדילה נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 9.12.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד רן עמר) קיבל בית המשפט המחוזי ערעור, בהסכמת המדינה, והפחית מעונשו של נאשם בעבירות איומים והפרת צווים ארבעה חודשי מאסר בפועל, בין היתר בהתחשב במצבו הנפשי בעת ביצוע המעשים. בת"פ (שלום תל אביב) 36760-12-13 **מדינת ישראל נ' יודייב** (החלטה מיום 24.10.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד רונה שוורץ) הוגש נגד הנאשם כתב האישום בעבירה של חבלה חמורה. הנאשם אובחן כמי שסובל מפוסט טראומה, בגין תאונת דרכים שעבר, אך נקבע כי היה כשיר לעמוד לדין וכן כי הוא אחראי למעשיו. בית המשפט קבע כי הפרעה זו מקימה 'קרבה לסייג' והטיל על הנאשם עונש מתון של מאסר מותנה, פיצוי וקנס.

החלטות דומות הקובעות קרבה לסייג ומקלות בעונשם של הנאשמים התקבלו גם בת"פ (שלום תל אביב) 54467-12-18 **מדינת ישראל נ' חוטר** (החלטה מיום 19.11.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד אלון בן זיו) ; ובת"פ (שלום תל אביב) 40356-08-19 **מדינת ישראל נ' עמרם** (החלטה מיום 5.11.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד שמואל פליישמן).

<u>ראיות לכאורה לביצוע העבירה כתנאי להשתת צו לטיפול כפוי</u>

סעיף 15(א1) לחוק טיפול בחולי נפש, תשנ"א-1991, קובע כי בית משפט לא ייתן צו לטיפול כפוי אלא אם נוכח כי ישנן ראיות לכאורה כי הנאשם עשה את מעשה העבירה שבו הואשם. הוראה זו נועדה להבטיח שתקופת האשפוז המירבית שתיקבע תהיה אך ורק בגין עבירות אשר קיימת תשתית ראייתית להוכחתן. בת"פ (שלום כפר סבא) 51614-12-18 **מדינת ישראל נ' דגני** (החלטה מיום 7.7.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד מירי כהן) הוגש נגד הנאשם כתב אישום הכולל גם עבירה של חבלה במזיד ברכב. עבירה זו נמחקה מכתב האישום, בהיעדרן של ראיות לכאורה לביצועה, באופן שצמצם גם את תקופת האשפוז המירבית שהושתה על הנאשם. בת"פ (מחוזי מרכז) 10215-12-18 **מדינת ישראל נ' אבו ע'אנם** (החלטה מיום 9.7.2019 ; ייצוג על ידי עו"ד מירי אדוט) הוגש כתב אישום בגין עבירת הצתה, אך בסופו של דבר הוסכם בין הצדדים כי קיימות ראיות לכאורה לעבירת מעשה פזיזות ורשלנות בלבד, מה שהביא לקיצור תקופת האשפוז המירבית.

<u>קיצור התקופה המירבית לטיפול כפוי</u>

סעיף 15(ד1) לחוק טיפול בחולי נפש קובע כי בית משפט המשית על נאשם צו לטיפול כפוי, יורה בצו על תקופת האשפוז או הטיפול המירבית, אשר תהא זהה לתקופת המאסר המירבית הקבועה בחוק לצידה של העבירה החמורה ביותר שבכתב האישום. בתיקון מספר 9 לחוק טיפול בחולי נפש הוסף חריג שקבע כי אם שוכנע בית המשפט כי מעשה העבירה נעשה בנסיבות מקלות במיוחד רשאי הוא, במקרים חריגים ומטעמים מיוחדים שיירשמו, להורות בצו כי תקופת הטיפול הכפוי תהא קצרה מתקופת המאסר המירבית. בקביעתו של החריג בתיקון האמור, קיבל המחוקק את עמדתה העקרונית של הסניגוריה הציבורית, לפיה יש לנהוג במידתיות בעת השתת צווים לטיפול כפוי, בשל פגיעתם הרבה בזכויות לחירות ולכבוד. בשורה של מקרים קבעו בתי המשפט תקופות אשפוז מירביות הקצרות מהעונש המירבי. ראו, למשל: ת"פ (שלום חיפה) 56066-12-17 **מדינת ישראל נ' ברנס** (החלטה מיום 16.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד סאהר פאר); ת"פ (שלום נתניה) 48885-01-19 **מדינת ישראל נ' יחיא** (החלטה מיום 13.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד טלי רזניק); ת"פ (שלום תל אביב) **מדינת ישראל נ' ארביב** (החלטה מיום 8.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד תמר נבו): ת"פ (שלום נתניה) 67736-03-19 **מדינת ישראל נ' חן** (החלטה מיום 10.4.2019; ייצוג על ידי עו"ד סיוון כהן); ת"פ (שלום עכו) 24904-02-19 **מדינת ישראל נ' סכראן** (החלטה מיום 12.5.2019; ייצוג על ידי עו"ד אביב רונן); מ"ת (שלום תל אביב) 513494-01-19 **מדינת ישראל נ' יפימצ'וק** (החלטה מיום 18.2.2019; ייצוג על ידי עו"ד יוסי סקא).

<u>שימוש מוצלח במומחים מתחום בריאות הנפש</u>

ייצוג אנשים עם מוגבלות נפשית בהליכים פליליים עוסק, לא אחת, בשאלת משקלן של חוות דעת פסיכיאטריות המוגשות לבית המשפט. במקרים המתאימים, הסניגוריה הציבורית נעזרת במומחים מתחום בריאות הנפש כדי להשיג על חוות הדעת הפסיכיאטריות המוגשות לבית המשפט, בין אם בשאלת האחריות המהותית ובין אם בשאלת האחריות הדיונית. הניסיון המצטבר של הסניגוריה מלמד שבמקרים רבים שימוש מושכל בחוות דעת מטעם ההגנה חורץ את גורל הנאשם ואת אופן סיום ההליכים בתיק. להלן מספר דוגמאות לכך מהשנה החולפת:

- ת"פ (שלום תל אביב) 12969-06-15 **מדינת ישראל נ' לוי** (החלטה מיום 18.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד אבישג כהן) נגד הנאשם הוגש כתב אישום הכולל עבירות של איומים כלפי קטינה ודרישת כספים ממנה. הנאשם הוא חולה בסכיזופרניה עם אשפוזים רבים בעברו. חוות הדעת מטעם הפסיכיאטר המחוזי קבעה כי על אף מחלתו, הנאשם אחראי למעשיו. מטעם ההגנה ניתנה חוות דעת שערך פסיכיאטר מומחה אשר העלתה ספק בשאלת אחריותו של הנאשם למעשיו. לאחר שנחקרו המומחים בתיק והסתיימה פרשת התביעה, חזרה בה המאשימה מכתב האישום.

- תפ"ח (מחוזי ירושלים) 22314-05-17 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 10.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד דוד ברהום) הנאשם הואשם ברצח של תיירת מאנגליה ברכבת הקלה בירושלים. חוות הדעת מטעם הפסיכיאטר המחוזי קבעה שהנאשם כשיר ואחראי למעשיו. מומחה ההגנה קבע כי הנאשם נושא באחריות מופחתת למעשיו, לפי סעיף 300א(א) לחוק העונשין, לאור מצבו הנפשי. בהסתמך על חוות דעת זו, הגיעו הצדדים להסדר טיעון, לפיו ייקבע כי יש להטיל על הנאשם ענישה מופחתת ונגזר עליו עונש מוסכם של 18 שנות מאסר.

- ת"פ (שלום ראשון לציון) 41518-10-17 **מדינת ישראל נ' קרן** (החלטה מיום 28.10.2019; ייצוג על ידי עו"ד אבי אלפסי) נגד הנאשם הוגשו שני כתבי אישום בגין עבירות איומים ואלימות. הנאשם לא אובחן מעולם כאדם עם מוגבלות נפשית, כשברקע אובחן שימוש לרעה בסמים. חוות הדעת מטעם הפסיכיאטר המחוזי

קבעה שהמצב הפסיכוטי שאובחן אצל הנאשם החל לאחר האירועים נשוא כתב האישום. ההגנה הגישה חוות דעת מטעמה אשר קבעה שהנאשם היה במצב פסיכוטי והאירועים אירעו על רקע מצבו. הפסיכיאטר המחוזי תיקן את חוות דעתו בעקבות חוות הדעת האמורה מטעם ההגנה, ובעקבות האמור כתב האישום הראשון בוטל, ומכתב האישום השני זוכה הנאשם מחמת אי שפיות הדעת.

- ת"פ (שלום ירושלים) 52120-05-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 10.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד אריאל הרמן) כתב האישום ייחס לנאשם עבירה של פציעה בנסיבות מחמירות ואיומים. עם מעצרו נשלח הנאשם לחוות דעת פסיכיאטרית, שקבעה כי יתכן שהנאשם לוקה במחלת נפש, אך אין עדות לכך שהעבירות בוצעו בהיותו במצב פסיכוטי. חוות דעת שהוגשה מטעם ההגנה קבעה כי הנאשם לא היה אחראי למעשיו בשל מחלת נפש בה לקה. בית המשפט העדיף את חוות דעת המומחה מטעם ההגנה, ובתוך כך התייחס להתנהגותו הלא רציונלית של הנאשם; לעדויות ביחס למצבו הנפשי המעורער בסמוך לאירוע; להפסקת הטיפול התרופתי בסמוך לאירוע; לסתירות בממצאי הפסיכיאטר המחוזי לגבי קיומה של מחלת נפש; לאובייקטיביות של עורך חוות הדעת; ולמחדלים הנוגעים לאופן עריכת חוות הדעת והמסמכים הרפואיים השונים. הנאשם זוכה מחמת אי שפיות הדעת, לאחר אימוצה של חוות הדעת מטעם ההגנה.

- תפ"ח (מחוזי באר שבע) 47078-01-18 **מדינת ישראל נ' סטיין** (החלטה מיום 10.1.2019; ייצוג על ידי עו"ד ירון סעדון) כתב האישום ייחס לנאשם עבירת רצח, ניסיון רצח ושיבוש הליכי משפט. חוות הדעת מטעם הפסיכיאטר המחוזי קבעה שהנאשם היה אחראי למעשיו ואילו חוות הדעת מטעם ההגנה קבעה שהנאשם לא היה אחראי למעשיו. בהסכמה, זוכה הנאשם מחמת אי שפיות הדעת, לאחר שחוות הדעת של מומחה ההגנה נמצאה כמבוססת ומעוגנת היטב במסמכים.

- ת"פ (שלום תל אביב) 36391-06-18 **מדינת ישראל נ' בוכמן** (החלטה מיום 14.5.2019; ייצג עו"ד אלון בן זיו) כתב האישום המקורי ייחס לנאשמת עבירות של תקיפת שוטרים, התנגדות למעצר והחזקת סמים לא לצריכה עצמית. חוות הדעת, מטעם הפסיכיאטר המחוזי, קבעה שהנאשמת כשירה לעמוד לדין, על אף שהייתה במצב פסיכוטי בעת ביצוע העבירות. בחוות הדעת צוין כי בהתבסס על הודעותיה של הנאשמת נראה כי היא הייתה מאורגנת, הבינה את מהות החשדות, הייתה יכולה להבין את הפסול במעשיה ולהימנע מביצועם. מומחה מטעם ההגנה הבהיר, בחוות דעת מקיפה, כי הנאשמת אינה אחראית למעשיה. חוות הדעת מטעם ההגנה הוצגה לתביעה וזו השתכנעה על בסיסה להסכים לזיכוי הנאשם מחמת אי שפיות הדעת.

- ת"פ (שלום תל אביב) 63049-12-17 **מדינת ישראל נ' נאור** (החלטה מיום 12.9.2019; ייצוג על ידי עו"ד רוני הרניק) נגד הנאשם הוגש כתב אישום בעבירה של איומים בעזרת סכין על עובדי בנק. הנאשם סירב להיבדק על ידי הפסיכיאטר המחוזי. בחוות דעת מטעם ההגנה נקבע כי הנאשם חולה בסכיזופרניה, וכי ביצע את מעשיו בהשפעת המחלה, שכן סבר כי מנהל הבנק מתנכל לו. התביעה הסכימה לחזור בה מכתב האישום.

1.8.4 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות

הסניגוריה הציבורית מייצגת אנשים עם מוגבלות נפשית המטופלים בכפייה, בצו בית משפט, בכל בתי החולים והמרפאות לבריאות הנפש ברחבי הארץ. הייצוג בפני הוועדות הפסיכיאטריות ניתן על ידי קבוצה מצומצמת יחסית של עורכי דין חיצוניים שהתמחו ועברו הכשרה בתחום, וכן על ידי עורכי דין מהצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית.

תרשים ח. מספר החולים שיוצגו בפני ועדות פסיכיאטריות בשנת 2019, בחלוקה לפי סוג הליך

צו אשפוז	צו לטיפול מרפאתי	שימוע בפני הפסיכיאטר המחוזי	ערעורים שהוגשו*	סה"כ
653	445	16	84(29)	1,198

* חלק מהערעורים הוגשו על ידי החולים עצמם, והסניגוריה הציבורית מונתה לייצגם. בסוגריים צוינו מספר הערעורים שהתקבלו.

ערעורים

בשנים האחרונות, שמה הסניגוריה הציבורית דגש על הגשת ערעורים על החלטות הוועדה, במקרים המתאימים, מתוך מטרה לקבוע הלכות חשובות אשר תנחנה את הוועדות הפסיכיאטריות.

הסניגוריה הציבורית ייצגה בשנת 2019 ב-84 ערעורים על החלטותיהן של הוועדות הפסיכיאטריות, מתוכם התקבלו 29 ערעורים (באופן מלא או חלקי).

נתונים אלה מצביעים על שיעור הצלחה של כ-35% בערעורים, שיעור המלמד על מידת החיוניות והאפקטיביות של עבודת הסניגוריה הציבורית בתחום זה.

במסגרת הערעורים שהגישה הסניגוריה הציבורית, בשנה האחרונה, על החלטות הוועדות הפסיכיאטריות בכל רחבי הארץ נקבעו הלכות חדשות והתבססו הלכות חשובות, הנוגעות לתחום זה, ונקבע בהן, בין היתר, כי הוועדה אינה רשאית לדרוש הערכת מסוכנות מינית בעניינו של מי שההליכים נגדו הופסקו בשל אי כשירות לעמוד לדין; כי תנאי להמשך אשפוז מכוח צו הוא קיומה של מחלת נפש פעילה ומסוכנות; כי חוסר נכונותו של מאושפז להשתתף בהליכי גמילה מסמים אינו יכול להוות עילה להמשך הארכת האשפוז הכפוי; וכי מטרת האשפוז בבית החולים הפסיכיאטרי היא טיפולית ואין לראות בבית החולים מתקן כליאה. עוד נקבע כי זכות הטיעון היא זכות יסוד בלעדיה אין להחלטת הוועדה תוקף; כי קיימת חשיבות רבה בהענקת חופשות לחולה, שכן יש בהן כדי לקדם את החולה לקראת שיקומו ושילובו חזרה בחברה; כי היציאה ממתחם בית החולים לטיפול קבוצתי היא אינה חופשה, וניתן להתירה גם שעה שהחולה אינו רשאי לצאת לחופשות; וכי לוועדה הפסיכיאטרית הרגילה אין סמכות להורות על המרת צו טיפול מרפאתי לצו אשפוז.

1.9 טיפול בתלונות על אלימות שוטרים ובעבירות כלפי שוטרים

במהלך ייצוג לקוחותיה בתיקים השונים, נתקלת הסניגוריה הציבורית לא אחת בתלונות על אלימות שוטרים. בדוחות קודמים[78] עמדנו על פער משמעותי ומטריד העולה מהשוואה בין השיעור הגבוה של מיצוי הטיפול במקרים בהם מיוחסת לאזרחים עבירה של תקיפת שוטרים לבין השיעור הנמוך של מיצוי הטיפול בתלונותיהם של אזרחים על אלימות שוטרים.

[78] הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2014** (2015) בעמ' 73; הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2015** (2016) בעמ' 92; הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2016** (2017) בעמ' 70; הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות 2017** (2018) בעמ' 79.

הקושי העולה מקיומו של פער זה בא לידי ביטוי גם בממצאים שהובאו בדוח מיוחד של מבקר המדינה שפורסם בשנת 2017[79] בו מתח מבקר המדינה ביקורת נוקבת על האופן הכולל של הטיפול בעבירות שבביצוען חשודים שוטרים, הן על ידי המחלקה לחקירות שוטרים (להלן: מח"ש) והן על ידי המשטרה. בין היתר, הודגשו בדוח מבקר המדינה כשלים מהותיים שנמצאו באופן הטיפול בתלונות בגין אלימות שוטרים, לרבות היעדר מיצוי מספק של חקירתן. לצד זאת, הודגשה בדוח המבקר החשיבות הרבה בבירורם של חשדות לביצוע עבירות על ידי שוטרים, וההשלכות הנודעות לכך על אמון הציבור במשטרה ובתפקודה.

בדוחות קודמים עמדנו אף על הנתונים הסטטיסטיים המעידים על הפער הניכר בין מיצוי ההליכים כנגד אזרחים, לבין היעדר מיצוי בירור תלונותיהם של אזרחים כנגד שוטרים. כך, מדי שנה נפתחים אלפי תיקי חקירה נגד אזרחים בגין עבירות של תקיפת שוטרים,[80] כאשר ניסיונה המצטבר של הסניגוריה הציבורית מלמד שחלק לא מבוטל מתיקים אלה נפתח כנגד אזרחים הנמנים עם אוכלוסיות מוחלשות שמעורבותן במפגשי שוטר-אזרח היא גבוהה יותר. זאת, לעומת שיעור נמוך של תלונות המוגשות למח"ש על ידי אזרחים המלינים על אלימות שוטרים, אשר מגיעות לכדי מיצוי חקירה. מזה מספר שנים מח"ש אינה מוסרת נתונים סטטיסטיים לגבי תלונות שהוגשו אליה בגין אלימות שוטרים, אם כי ניתן לצפות שנתונים אלה שכאלה יפורסמו בעתיד הקרוב.[81]

נתוני הפעילות הכלליים של מח"ש לשנת 2018[82] מלמדים על כך שרובן המכריע של התלונות המוגשות למח"ש אינן מגיעות לכדי מיצוי חקירה מלא, בין אם משום שהוחלט שלא לחקור בהן כלל ובין אם משום שנערך לגביהן בירור ראשוני בלבד, שלא הוביל להמשך חקירה. מן הנתונים עולה כי חקירה של ממש נערכת רק בכשליש מכלל התלונות שמוגשות מדי שנה. בשנת 2018 ערכה מח"ש חקירה ב-728 תיקים בלבד. רק ב-69 תיקים הועמדו שוטרים לדין פלילי, ב-19 תיקים נערך הסדר מותנה שהביא לגניזת התיק במישור הפלילי, ו-146 תיקים הועברו לטיפול מחלקת משמעת במשטרת ישראל. לעומת זאת, 1,776 תלונות שהוגשו למח"ש נגנזו ללא שנערכה בהן בדיקה, ו-771 תלונות נוספות נגנזו לאחר בירור ראשוני (שטיבו לא הובהר) שלא התפתח לכדי חקירה.[83]

בסניגוריה הציבורית פועל פורום ארצי להתמודדות עם התופעה של אלימות שוטרים, שמטרתו לשפר את הטיפול בתלונות רלוונטיות העולות במסגרת הייצוג השוטף של לקוחות הסניגוריה הציבורית. במסגרת זו ננקטות פעולות להגברת המודעות בקרב עורכי הדין הפועלים מטעמה של הסניגוריה הציבורית לתופעה של אלימות שוטרים ולצורך לאתר מקרים המחייבים הגשת תלונות מתאימות למחלקה לחקירות שוטרים או לגורמי המשטרה המתאימים. הסניגוריה הציבורית עורכת מעקב שוטף אחר הטיפול בתלונות המוגשות בעניינם של לקוחותיה ונוקטת בכל הצעדים הנדרשים כדי להבטיח טיפול נאות וממצה בתלונות אלה, לרבות הגשת בקשות לעיון בחומר החקירה שנאסף על ידי מח"ש בתיקים שנגנזו והגשת עררים על החלטות לגניזת תיקים, במקרים המתאימים.

---

[79] מבקר המדינה **דוח ביקורת מיוחד – הטיפול המערכתי באלימות שוטרים** (2017).

[80] הסניגוריה הציבורית, **דוח פעילות שנתי 2018** (2019) בעמ' 90.

[81] מח"ש חדלה למסור נתונים לגבי תלונות בגין אלימות שוטרים לפני מספר שנים, מנימוקים הנוגעים למגבלות מערכת המחשוב שלה. בעקבות עתירה לבג"ץ שהוגשה בנושא זה על ידי האגודה לזכויות האזרח (בג"ץ 5260/17 **האגודה לזכויות האזרח נ' המחלקה לחקירות שוטרים**) הודיעה מח"ש במסגרת הודעת עדכון שהוגשה ביום 10.4.2019 לבית המשפט העליון כי היא פועלת לשדרוג מערכת המחשוב באופן שישפר את האפשרות לקבל נתונים מהימנים לגבי תלונות בגין שימוש בכוח. מהודעה מעדכנת שהוגשה לבית המשפט ביום 6.8.2020 עולה כי המערכת הממוחשבת המשופרת צפויה לפעול רק בשנת 2021.

[82] נתוני הפעילות הכלליים מתפרסמים במסגרת דוח הפעילות השנתי של פרקליטות המדינה. נכון למועד כתיבת שורות אלו, הדוח השנתי לשנת 2019 טרם פורסם.

[83] **פרקליטות המדינה - סיכום שנה 2018** (2019), עמ' 59 .

סיכום נתוני המעקב אחר תלונות שהוגשו מטעם הסניגוריה הציבורית למח״ש במהלך שנת 2019 מלמד גם הוא על שיעור נמוך של מיצוי הטיפול בתלונות בגין אלימות שוטרים. במהלך השנה החולפת טופלו על ידי הסניגוריה הציבורית 217 תלונות למח״ש. מתוך כלל התלונות שטופלו במהלך השנה נגנזו על ידי מח״ש 168 תלונות, מתוכן 149 תלונות נגנזו מבלי שנערכה בהן חקירה שמוצתה עד תום (בין אם משום שהוחלט שלא לחקור בהן כלל ובין אם משום שנערך לגביהן בירור ראשוני בלבד, שלא הוביל להמשך חקירה). בשתי תלונות התקיימה חקירה שבסיומה הוחלט להעמיד את השוטרים המעורבים לדין משמעתי, ואף לא תלונה אחת הסתיימה בהעמדה לדין פלילי. כמו כן, הוגשו 18 עררים על החלטות מח״ש לגנוז תלונות שהוגשו, רובם עדיין נמצאים בבחינת הגורמים המוסמכים.

בשנת 2019 ניתן גזר דין בכתב אישום שהוגש כנגד שוטר בשנת 2018, בעקבות תלונה של הסניגוריה הציבורית. במקרה זה, הוחלט להעמיד לדין פלילי לוחם יס״מ, אשר בעט בראשו של חשוד בשהייה בלתי חוקית במהלך שהות בתחנת משטרה. בנוסף, השוטר הסתיר מצלמת אבטחה שפעלה במקום כדי למנוע את תיעוד מעשיו. השוטר הודה והורשע בעבירות של תקיפה ושיבוש מהלכי משפט. במסגרת גזר הדין, התחשב בית המשפט בכך שהאירוע הביא לקטיעת שירותו של השוטר שנאלץ להתפטר מהמשטרה בעקבות המקרה, וגזר עליו עונש של שירות לתועלת הציבור, לצד מאסר על תנאי ופיקוח קצין מבחן.

כפי שצוין בדוח השנתי הקודם, בחודש אוגוסט 2018 פנה הסניגור הציבורי הארצי לפרקליט המדינה ולמנהלת מח״ש והציג בפניהם את הקשיים העיקריים העולים מעבודתה השוטפת של הסניגוריה הציבורית לגבי מיצוי הטיפול בתלונות המוגשות למח״ש. בפנייה הודגשו מספר קשיים העולים מנוסחה הנוכחי של הנחיית פרקליט המדינה המסדירה את מדיניות הטיפול בתלונות הדדיות של אזרחים ושוטרים זה כנגד זה,[84] בעיקר בכל הנוגע להתוויית שיקול הדעת בבחינת תלונות כנגד שוטרים וכן לגבי אופן הטיפול של מח״ש בבקשות של המשטרה למתן אישור להגשת כתב אישום כנגד אזרח בנוהל מזורז (״נוהל אישור שפיטה״). פרקליט המדינה דאז העביר פנייה זו לבחינת הגורמים המקצועיים מטעמו, ובעקבות הפנייה החלה עבודת מטה לעדכונה של ההנחיה, אך עד כה טרם הותקן נוסח עדכני ואנו תקווה שהדבר ייעשה בהקדם האפשרי. הנחיה נוספת שעתידה להתפרסם בקרוב ואשר עשויה לשפר את מיצוי הטיפול בתיקים הנחקרים על ידי מח״ש, היא הנחיה בדבר התוויית שיקול הדעת של מח״ש בעת קבלת החלטה בדבר ניתוב תיקי חקירה בעניינם של שוטרים למסלול פלילי או משמעתי. בעקבות המלצה של **הצוות הבין-משרדי למאבק בגזענות נגד יוצאי אתיופיה**, הנחה בחודש ינואר 2018 היועץ המשפטי לממשלה לפעול לתיקון הנחיית פרקליט המדינה הרלוונטית,[85] אך גם בעניין זה לא חלה עדיין התקדמות משמעותית ועדיין לא פורסמה הנחיה מעודכנת של פרקליט המדינה.[86]

שינוי נוסף אותו מבקשת הסניגוריה הציבורית לקדם, בין היתר על מנת לשפר את הקושי בהתמודדות עם התופעה של אלימות שוטרים, הוא תיקון חקיקה לפיו הטיפול בתיקים הכוללים עבירות שעניינן תקיפת שוטר, הפרעה לשוטר והעלבת עובד ציבור שהינו שוטר, יהא בסמכותה הייחודית של פרקליטות המדינה. זאת בשונה

---

[84] הנחיית פרקליט המדינה 2.18 – ״**מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר**״.

[85] הנחיית פרקליט המדינה 14.4 – ״**סמכות החקירה והעמדה לדין בתלונה נגד שוטר**״.

[86] בשנת 2018 נדונה בבית המשפט העליון עתירה לבג״ץ שהוגשה כנגד מח״ש, בדרישה להורות לה לקבוע נהלים ברורים לאבחנה בין המסלול הפלילי לבין המסלול המשמעתי. העתירה נדחתה בזמנו על בסיס תשובת המדינה לפיה הנחיית פרקליט המדינה בנושא נמצאת בשלבי הכנה מתקדמים (בג״ץ 3335/18 **הצלחה – התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת נ׳ המחלקה לחקירות שוטרים**, החלטה מיום 31.7.2018). לנוכח העיכוב בפרסום ההנחיה הוגשה לאחרונה עתירה נוספת בנושא (בג״ץ 3036/20 **הצלחה – לקידום חברה הוגנת נ׳ המחלקה לחקירות שוטרים ואח׳**), ובהודעת עדכון שנמסרה מטעם מח״ש לבית המשפט העליון צוין שההנחיה הרלוונטית מצויה בשלבי גיבוש אחרונים ועתידה להתפרסם בקרוב.

מההסדר הקיים כיום בחוק, לפיו עבירות כלפי שוטרים שאינן עבירות תקיפה מטופלות על ידי יחידת התביעות המשטרתיות, ואף עבירות של תקיפת שוטרים, במקרים מסוימים, מטופלות על ידי התביעות המשטרתיות.

בחודש אפריל 2018 פנה הסניגור הציבורי הארצי בעניין זה אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי). בפנייה זו עמד הסניגור הציבורי הארצי על ניגוד העניינים המובנה הטמון בכך שהטיפול בעבירות שבוצעו, לכאורה, כלפי שוטרים מצוי בידי התביעה המשטרתית, בפרט כאשר המשטרה היא שחוקרת את תלונתו של השוטר ובידה נתונה גם ההחלטה אם להעמידו לדין. בפנייתו הדגיש הסניגור הציבורי הארצי כי מצב זה פוגע במראית פני הצדק ובאמון הציבור במערכת אכיפת החוק, במיוחד לנוכח העובדה שמהנתונים שנאספו עולה כי בפועל התביעה המשטרתית מטפלת במאות תיקים של תקיפת שוטרים בשנה. מצב זה מצדיק, לטעמנו, שינוי חקיקה, כך שייקבע שעבירות המופנות כלפי שוטרים – תקיפת שוטר, תקיפת שוטר בנסיבות מחמירות, הפרעה לשוטר והעלבת עובד ציבור שהינו שוטר – תטופלנה באופן בלעדי על ידי פרקליטות המדינה, וזאת ללא הותרת חריג המאפשר את העברת הטיפול לידי התביעה המשטרתית.

ראוי לציין בהקשר זה, כי דוח מבקר המדינה אשר פורסם בחודש מאי 2019,[87] כלל התייחסות נרחבת למערך התביעה המשטרתי. בתוך כך, עמד המבקר על הקושי העולה מטיפולה של התביעה המשטרתית בתיקים של תקיפת שוטר, הדגיש את החשיבות האובייקטיביות הנדרשת בטיפול בתיקים אלה ואף הביע את דעתו כי ראוי, ככלל, שהפרקליטות היא שתטפל בתיקי תקיפת שוטר ותקיפת שוטר בנסיבות מחמירות.

במהלך השנה החולפת חלה התפתחות משמעותית שעשויה לתרום לשיפור ההתמודדות עם התופעה של אלימות שוטרים, בכך שמשטרת ישראל החלה בפריסה ארצית של מצלמות גוף אותם נושאים השוטרים בעת מילוי תפקידם, אשר אמורות לתעד באופן מהימן ורציף מפגשי שוטר-אזרח. מהלך זה מבוסס גם הוא על המלצות **הצוות הבין-משרדי למאבק בגזענות נגד יוצאי אתיופיה**, אולם בשלב זה, פריסת מצלמות הגוף נעשתה באופן חלקי בלבד. הכנסתן של מצלמות הגוף לוותה בהתקנת נוהל הפעלה משטרתי המסדיר את אופן הטיפול של השוטרים במצלמות הגוף, הסדרת פריקת התיעוד המצולם ושמירתו, ועוד. הסניגוריה הציבורית עוקבת אחר הפעלת הפרויקט, עמדה בקשר עם גורמי המשטרה הרלוונטיים ואף העבירה הערות מקצועיות שונות לגבי נוהל הפעלת מצלמות הגוף במטרה להביא לעיצובו של הסדר שיבטיח תיעוד מהימן של פעולות שיטוריות, שיוכל לסייע במיצוי הבירור של תלונות בגין אלימות שוטרים ולחזק את אמון הציבור בעבודת המשטרה.

לצד תיעוד פעולות המשטרה באמצעות מערך מצלמות הגוף של השוטרים, אנו עדים בעת האחרונה למעורבות גוברת של הציבור בכל הנוגע לתיעוד פעולות משטרתיות. ניכרת מודעות רבה של אזרחים לזכותם לתעד אירועים המתרחשים במרחב הציבורי, ובכלל זה אירועי שיטור ומפגשי שוטר-אזרח המתרחשים במקומות ציבוריים החשופים לקהל. אזרחים רבים שנקלעים לאירועים אלה נוהגים לתעד את התרחשותם, במיוחד במקרים בהם הם סבורים כי השוטרים מתנהלים באופן פסול או מפעילים את סמכויות השיטור והשימוש בכוח שלא כדין או באופן מופרז ובלתי מידתי. פעמים רבות מגיבים השוטרים בדרישה המופנית לאזרחים לחדול מלתעד את האירועים ובמקרים מסוימים השוטרים אף מבקשים לעכב את האזרחים וליטול מידם את התיעוד או את המכשיר הסלולארי שבאמצעותו בוצע התיעוד. התנהלות זו היא מדאיגה ומבטאת הבנה שגויה של זכויות האזרחים ועלולה להרתיע אזרחים מלתעד או לדווח על התנהגות פסולה של שוטרים בה הם נתקלים.

---

[87] מבקר המדינה **דוח ביקורת שנתי 69ב** (2019), כרך שלישי, עמ' 1813.

על רקע זה, פנה בחודש מאי 2020 הסניגור הציבורי הארצי ליועץ המשפטי לממשלה ולמ"מ מפכ"ל המשטרה, וביקשם לפעול בדחיפות לקביעת הנחיות ברורות לשוטרים, אשר יבהירו כי אין מקום למנוע מאזרחים לתעד פעולות אכיפה משטרתיות המבוצעות כלפי אזרחים במרחב הציבורי. בפנייתו, עמד הסניגור הציבורי הארצי על כך שתיעוד שכזה הוא חלק מזכויות האזרח, ויש להגן עליו במיוחד באותם מקרים בהם התיעוד נועד לחשוף התנהלות פסולה או פוגענית מצד שוטרים. עוד הודגש בפנייה כי ניסיון למנוע את התיעוד ללא הצדקה כדין או נקיטת פעולות כנגד האזרחים המתעדים כגון תפיסת מכשירים סלולאריים במטרה למנוע את התיעוד המותר, פוגעים באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ומנוגדים לחוק. לפיכך, ביקש הסניגור הציבורי הארצי כי ייקבעו הנחיות ברורות לשוטרים, במסגרתן תובהר זכותו של אזרח לתעד פעולות שיטור במרחב הציבורי, וכן יובהר כי אין מקום לנקוט בצעדים כלפי אזרחים אלה או להפעיל כלפיהם סמכויות שיטור, רק בשל העובדה שבחרו לתעד אירוע בו נתקלו במרחב הציבורי. במענה מיום 11.6.2020, הבהירה משטרת ישראל כי שוטרים מונחים ומתודרכים לאפשר לכל אדם לתעד את פעילותם במרחב הציבורי, ככל שאין במעשה התיעוד הפרעה או הכשלת שוטר במילוי תפקידו וככל שאין בו כדי לפגוע בפרטיותו של אדם בניגוד לחוק. כמו כן צוין כי ההנחיות בנושא יחודדו וירוענו. הסניגוריה הציבורית כמובן מברכת על כך שההנחיה לשוטרים היא לאפשר לכל אדם לתעד את פעילות המשטרה במרחב הציבורי ומודה על נכונות המשטרה לחדד ולרענן הנחיות אלו. עם זאת, לטעמנו המציאות הקיימת בשטח, המוכרת לסניגוריה מייצוגם של אלפי עצורים בשנה, עדיין מעוררת דאגה – למרות תשובת המשטרה, הניסיון מלמד כי לא זאת בלבד ששוטרים מנסים למנוע תיעוד פעולות אכיפה במרחב הציבורי, אלא שהם מאיימים על המתעדים כי יתפסו את המכשירים הסלולאריים באמצעותם בוצע התיעוד, ולעיתים אף עושים זאת בפועל. על כן, ביום 13.7.2020 שב הסניגור הציבורי הארצי על בקשתו להבהיר במסגרת הנחיות משטרת ישראל מפורשות שתיעוד פעילות במרחב הציבורי הוא זכות אזרחית בסיסית הנתונה לכל אדם, ואין למנוע מהאזרח את האפשרות לממש זכות זאת. בפרט, יש לחדד כי לא קיימת כל סמכות חוקית לדרוש מהאזרח לחדול מתיעוד האירוע או להשמיד את התיעוד; כי חל איסור מפורש לערוך חיפוש בטלפון הנייד במעמד זה; וכי אין לתפוס את המכשיר הנייד או לאיים בתפיסתו. כן ביקש הסניגור הציבורי הארצי כי הנחיות משטרת ישראל בעניין זה תפורסמנה ותובאנה לידיעת הציבור.

כפי שציינו בדוחות קודמים, בשנים האחרונות ניכרת מודעות הולכת וגוברת של בתי המשפט לקושי הקיים במיצוי הטיפול בתופעה של אלימות שוטרים, והדברים עולים מעת לעת במסגרת החלטות שיפוטיות בהן נמתחה ביקורת חמורה על אי מיצוי החקירה כשמדובר בתלונת אזרח על אלימות שוטרים, בעוד האזרח עומד לדין.

להלן דוגמאות מן העת האחרונה להחלטות שיפוטיות רלוונטיות במקרים בהם טיפלה הסניגוריה הציבורית בהקשר של אלימות שוטרים:

- ת"פ (שלום אילת) 18293-11-18 **מדינת ישראל נ' עמר** (החלטה מיום 19.1.2020; ייצוג על ידי עו"ד זאב לקט) מדובר בנאשמת שהועמדה לדין בגין עבירות של החזקת סמים, איומים, תקיפת שוטר והפרעה לשוטר. זאת, על רקע אירוע בו שוטרים הגיעו לבצע צו חיפוש בבית הנאשמת, שם התפתח עימות בין בני המשפחה לבין השוטרים, והנאשמת טענה כבר בחקירתה במשטרה כי הוכתה ללא סיבה על ידי השוטרים. יצוין, כי הוגש כתב אישום נפרד נגד בני משפחתה של הנאשמת ובעניינם הוצג לבית המשפט אישור שפיטה של מח"ש המתיר את הגשת כתב האישום נגדם בעבירות נגד שוטרים, אולם אישור שכזה לא הוצג בעניינה של הנאשמת, וחרף טענות שהעלתה לאלימות שננקטה נגדה על ידי השוטרים טענותיה לא נחקרו. בנסיבות אלה, קיבל בית המשפט את טענות הסניגור והורה על ביטול כתב האישום.

- ת"פ (שלום רחובות) 13302-11-18 **מדינת ישראל נ' אבו גאנם** (החלטה מיום 5.8.2019; ייצוג על ידי עו"ד בנימין בן-נתן) בית המשפט הורה על ביטול כתב אישום שהוגש כנגד אזרח בעבירות של איומים והתנגדות למעצר מטעמים של הגנה מן הצדק, לאחר שהוברר כי טענותיו של האזרח לאלימות שוטרים נגדו לא נבדקו כלל על ידי מח"ש. כנגד הנאשם הוגש כתב אישום אשר ייחס לו עבירות של איומים והתנגדות למעצר, בטענה שבעט בשוטר, איים עליו וסירב להיכנס לניידת, לאחר שנעצר על ידי שוטרים שטעו לחשוד בו כמי שהיה מעורב באירוע תקיפה אחר שהתרחש זמן קצר קודם לכן. כבר במהלך חקירתו במשטרה הכחיש הנאשם כי התנגד למעצר וטען כי הוא הוכה על ידי השוטר ללא הצדקה, ובבדיקה רפואית שנערכה לו אף נמצאו אינדיקציות לחבלות שנגרמו לו. למרות זאת, מח"ש לא חקרה את תלונתו בנימוק שהתלונה נזנחה על ידו, אך התברר שלא נעשה ניסיון של ממש לזמנו למח"ש לצורך גביית תלונה. בית המשפט קבע כי נפל פגם של ממש בהתנהלות מח"ש ורשויות התביעה שהגישו כתב אישום ללא בירור תלונתו של הנאשם כנגד השוטר, וכי מדובר בהפליה פסולה העלולה לפגוע באמון הציבור במערכת המשפט. מטעם זה, הורה בית המשפט על ביטול כתב האישום.

- ת"פ (שלום אילת) 52247-11-18 **מדינת ישראל נ' מנחם ואח'** (החלטה מיום 30.4.2019; ייצוג על ידי עוה"ד יצחק מויאל, אביב סטרול ואייל לביא) בית המשפט הורה על הקפאת ההליך הפלילי בעניינם של שלושה נאשמים שיוחסו להם עבירות סמים ותקיפת שוטרים. זאת, לאחר שהוברר כי טענותיהם לאלימות שוטרים נגדם לא נבחנו על ידי מח"ש בנימוק שהשלושה לא שיתפו פעולה ולא נענו להזמנה של מח"ש למסירת הודעות מפורטות. הנאשמים טענו כי לא קיבלו כל זימון, ובידי מח"ש לא היה אישור מסירה או אישור אחר על משלוח הזימונים. בנסיבות אלה, ובהתאם להלכה שנפסקה בבית המשפט העליון ברע"פ 3588/16 **אלקובי נ' מדינת ישראל**, הורה בית המשפט על הקפאת ההליך הפלילי בעניינם של הנאשמים עד שתבורר תלונתם על ידי מח"ש. בית המשפט הדגיש בהקשר זה, כי חלה חובה על מח"ש לעקוב אחר זימון הנשלח למתלוננים מטעמה, ובהיעדר אישור על מסירת דבר הדואר לא ניתן לשלול את הטענה לפיה הנאשמים לא זומנו כלל למח"ש.

הסניגוריה הציבורית תמשיך לפעול באופן הדוק לשיפור ההתמודדות עם התופעה של אלימות שוטרים. כמו כן, הסניגוריה הציבורית תעקוב אחר ההתפתחויות הצפויות בכל הנוגע להליכי עדכון הנחיות פרקליט המדינה ויישום הערות מבקר המדינה, בתקווה שהדבר יביא לשיפור ההתמודדות עם תופעה פסולה זו ולשיפור מיצוי החקירות במקרים הראויים לכך.

1.10 פעילות הסניגוריה הציבורית להבטחת איכות הייצוג הניתן על ידה

1.10.1 שיטות ואמצעים להבטחת איכות הייצוג

הבטחת איכות הייצוג המוענק ללקוחות הסניגוריה הציבורית נמצאת בליבת פעילותה של הסניגוריה הציבורית, והיא בין ההצדקות המרכזיות להקמתה. הסניגוריה הציבורית פועלת במודל מעורב: הייצוג המשפטי ניתן הן באמצעות עורכי דין עובדי מדינה (הצוות הפנימי המונה כ-125 סניגורים) והן באמצעות עורכי דין בעלי משרדים פרטיים (הצוות החיצוני המונה כ-860 סניגורים). למעשה, מדובר בשירות הניתן לציבור בעיקרו בשיטה של מיקור חוץ, כאשר האחריות הניהולית והפיקוח המקצועי נותרים בידי הסניגוריה הציבורית.

לצורך הבטחת הייצוג ההולם הניתן ללקוחות הסניגוריה, מטיל חוק הסניגוריה הציבורית על הסניגור הארצי את החובה לפקח על רמתם המקצועית של כל עורכי הדין הפועלים מטעמה, ועל הסניגורים המחוזיים לערוך פיקוח מקצועי על עבודת הסניגורים הציבוריים המייצגים מטעם המחוז עליו הם אחראים.

לתהליך הבטחת איכות הייצוג ארבעה יעדים עיקריים: הבטחת קיומו של ייצוג נאות בכל תיק ותיק וקבלת ההחלטות המקצועיות הנדרשות לקידום טובת הלקוח וההגנה על זכויותיו; קיום בקרה מתמדת על רמתם המקצועית של עורכי הדין ועל איכות הייצוג הניתן על ידם; חיזוק מעמדה המקצועי הגבוה של הסניגוריה הציבורית; ושמירה על כללי מינהל תקין ועל משאבי הציבור.

<u>הבטחת איכות הייצוג ברמת המחוז</u>

בכל מחוזות הסניגוריה פועלות כיום **מחלקות ייעודיות לאיכות הייצוג** העוסקות בעבודת הבטחת איכות הייצוג הכללית. לקיומה של המחלקה לאיכות הייצוג, שבה מרוכזת עבודת הפיקוח, יתרונות משמעותיים: צבירת מומחיות וניסיון; ריכוז ידע מקצועי; ריכוז מידע על עבודת עורכי הדין; הנחיות אחידות לעורכי הדין; קביעת מדיניות כללית ואיתור נושאים מרכזיים כיעדים לטיפול; ביקורת ובקרה אחידה; איזון נכון בין אחידות לגיוון ויצירתיות; מניעת שחיקה; ויצירת גאוות יחידה. מעבר לעבודתה הכללית של המחלקה לאיכות הייצוג, מתבצעת **עבודת בקרה ייחודית** במחלקות אחרות, בסוגי תיקים והליכים המצריכים מומחיות מיוחדת (כך למשל, במחלקות מעצרים, נוער, אסירים, פסיכיאטריה, עברייני מין ואנשים עם מוגבלויות או בתחומי משפט כגון תעבורה, מיסוי, תכנון ובניה וכיו"ב). לכל סניגור ציבורי חיצוני מוצמד עורך דין פנימי מהמחלקה לאיכות הייצוג, המשמש כרפרנט הקבוע שלו בכל התיקים בהם הוא מייצג (למעט בהליכים המפוקחים במחלקות האחרות, שגם בהן מונהגת, ככל האפשר, הצמדת רפרנט קבוע). זהות הרפרנט נקבעת, ככל האפשר, בהתחשב בוותק, בניסיון ובתחומי המומחיות של הסניגור החיצוני ושל הרפרנט.

ככלל, הבטחת איכות הייצוג כוללת מעקב אחרי המתרחש בתיקים; מתן ייעוץ שוטף לסניגורים המייצגים; הערכות תקופתיות ביחס לאיכות הייצוג שמעניקים הסניגורים; מעבר על מסמכים ותיקונם; טיפול בתקלות בייצוג ובתלונות של לקוחות, שופטים וגורמים נוספים; קבלת החלטות בדבר הגשת עררים וערעורים; אישור חוות דעת מומחים והוצאות הגנה; והכשרת סניגורים צעירים לייצג מטעם הסניגוריה הציבורית באופן עצמאי.

הסניגוריה הציבורית שוקדת על גיבוש **נוהל הבטחת איכות הייצוג** חדש שיחול על כל המחוזות, בשינויים המחויבים הנובעים מגודל המחוז, מעומס העבודה הקיים בו ומצרכיו הייחודיים. נוהל זה, שיחליף את **נוהל הפיקוח על הייצוג** הקיים, יסדיר את אמות המידה לבקרה על תיקי סניגוריה, יגדיר ביתר פירוט את יעדיו ומטרותיו של תהליך הבטחת הייצוג, יבהיר את חשיבותה של הבקרה ויסדיר אותה באופן כולל וממצה.

עדכונו של הנוהל נדרש, מטבע הדברים, בשל המציאות המשתנה, הגידול בעומס העבודה והתפתחות תחומי המומחיות החדשים להם נדרשת הסניגוריה הציבורית. בנוסף, יש חשיבות גדולה לקיומם של ממשקים ראויים ולהעברת מידע בין מחלקות הפיקוח השונות לבין בעלי תפקידים במחוזות ובסניגוריה הארצית. המידע שנאסף אגב הבקרה על איכות הייצוג משפיע על גיבוש מדיניות כללית, כמו גם על החלטות המינוי בתיקים.

<u>הבטחת איכות הייצוג ברמה הארצית</u>

אמצעי מרכזי להבטחת איכות הייצוג הוא שיטת "הניהול המטריציוני" שאימצה הסניגוריה הציבורית, במסגרתה מנהלי המחלקות ואחראי התחומים במחוזות הסניגוריה כפופים ישירות לסניגורים המחוזיים, אולם בה בעת הם מונחים מקצועית על ידי ממונים על תחומים מקצועיים בסניגוריה הארצית. לשיטה זו

יתרונות ניהוליים רבים, והיא מאפשרת היזון חוזר בין המחוזות ליחידת המטה של הסניגוריה הארצית, התייעצויות הדדיות, שיתוף ידע ופתרון בעיות רוחב. לאורך השנים פותחו בסניגוריה הציבורית פורומים מקצועיים בין-מחוזיים העוסקים בתחומי פעילות כגון בקרת איכות הייצוג (כפי שיפורט להלן); מעצרים; אסירים; נוער; פסיכיאטריה, עברייני מין ואנשים עם מוגבלויות; תעבורה; אלימות שוטרים; מיסוי ואכיפה כלכלית; משפט מינהלי; ייצוג הוליסטי; מניעת הרשעות שווא; השתלמויות; וקליניקות.

הפורומים המקצועיים מרוכזים בסניגוריה הארצית וחברים בהם המשנות לסניגור הציבורי הארצי, הממונים הארציים בסניגוריה הארצית, מנהלי המחלקות ואחראי התחומים במחוזות ונציגים רלוונטיים נוספים. חברי הפורום המקצועי מתכנסים באופן תקופתי כדי לדון בנושאים השונים שעל סדר היום ומקיימים קשר הדוק ושוטף במסגרת רשימת תפוצה ייעודית.

הפורום המקצועי המרכזי העוסק באופן ממוקד ושוטף בשאלות של הבטחת איכות הייצוג הוא **פורום בקרת איכות הייצוג**, שמורכב מהמשנה לסניגור הציבורי הארצי, מנהל מחלקת בית משפט עליון, מנהל תחום בכיר – חקיקה, תכנון ומדיניות, ומנהלי מחלקות איכות הייצוג במחוזות השונים. לפני שנה הוחלט לייחד את דיוני הפורום למסגרת קבועה שתאפשר דיון, ליבון וקבלת החלטות בסוגיות רחבות הקשורות להבטחת איכות הייצוג, לצד קידום הנחלת הידע המשפטי באמצעות גיבושם של מסמכים משפטיים כאלה ואחרים ובדרכים נוספות שיוחלט עליהן.

במתכונתו החדשה, הפורום מתכנס אחת לרבעון לישיבה בת כמה שעות, במסגרתה נדונים נושאים הכרוכים בהבטחת איכות הייצוג, בין השאר במטרה להעלות הצעות לשינויים באופן הליווי והפיקוח על ייצוג לקוחות בידי סנגורים ציבוריים, שתובאנה לאישור הצוות הבכיר. במקביל, עוסק הפורום באופן הכשרת הסניגורים הציבוריים וממשיך לקדם הפצת ידע משפטי בסוגיות שונות, באמצעים מגוונים המתאימים לסוגיה הנתונה. במהלך שנת 2019 נדונו במסגרת ישיבות הפורום שורה של נושאים, ובהם: פיתוח תכנית הכשרה ייחודית לסניגורים ציבוריים; ייצוג בגירים-צעירים בהליך הפלילי; דרכים לניהול ושימור ידע מקצועי; עריכת הכשרות בעניין ייצוג בתיקי אלמ"ב (בעקבות פנייה שהתקבלה בעניין זה), בעניין הנגשת שירותים משפטיים לאנשים עם מוגבלויות, ובעניין הרפורמה בדיני ההמתה; אפשרות אימוצו של משוב הפוך; ודרכים לניהול ושימור ידע מקצועי. בנוסף גובש במסגרת דיוני הפורום **נוהל תיעוד פעולות בתיק**, שאושר על יד הצוות הבכיר והופץ לכלל הסניגורים הציבוריים.

פרויקט מיוחד שעמד במוקד העשייה של הפורום במהלך השנה החולפת הוא עדכונו של נוהל הפיקוח על תיקי הסניגוריה הציבורית, והמרתו בנוהל חדש שייקרא **נוהל הבטחת איכות הייצוג**. קידום הפרויקט חייב התכנסויות תכופות של הפורום במהלך החודשים האחרונים. בתחילת שנת המשפט הקרובה תוצג טיוטת הנוהל המעודכן לאישור הצוות הבכיר של הסניגוריה הציבורית.

1.10.2 השתלמויות לעובדי הסניגוריה הציבורית

הסניגוריה הציבורית מייחסת חשיבות רבה לפיתוח המקצועי וללמידה הנמשכת של כלל עובדיה, בין אם מדובר בצוות העובדים הפנימי ובין אם מדובר במערך הסניגורים החיצוניים, ואין ספק שיש בפעילות זו כדי לתרום להבטחת איכות הייצוג המוענק ללקוחות הסניגוריה הציבורית. פורום ההשתלמויות, המנוהל על ידי המשנה לסניגור הציבורי הארצי וכולל נציגים מכלל המחוזות של הסניגוריה הציבורית, משקיע מאמצים ניכרים בתכנון השתלמויות וסדנאות לקבוצות העובדים השונות. בסיוע משמעותי של המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים במשרד המשפטים, המשיכה בשנת 2019 מגמת הפיתוח המואץ והשדרוג של ההשתלמויות עליה דיווחנו בדוח השנתי הקודם.

מדי שנה עורכת הסניגוריה הציבורית ארבעה סמינרים יחידתיים עבור צוות הסניגורים הציבוריים הפנימיים. בשנת 2019, שלושה מתוך הסמינרים הללו הוקדשו לנושאים העיוניים הבאים:

- **הרפורמה בעבירות ההמתה ותקשורת, פרסום ומשפט פלילי** (המכללה למנהל, 12.3.2019)
- **היבטים בעבודת המשטרה** (מכללת השוטרים בבית שמש, 17.6.2019)
- **טיעון אפקטיבי לעונש והבאת ראיות לגזר הדין** (המכללה למנהל, 5.11.2019)

במסגרת הסמינר הרביעי, נערכה סדנה מעשית בנושא שנמצא במיקוד הסניגוריה הציבורית בשנה האחרונה, **התמודדות סניגורים ציבוריים עם לחצי עבודה וטראומה משנית** (רמת אפעל, 9.12.2019). לקראת הסדנה, ערכו מארגני הסדנה סקר בנושא התמודדות הסניגורים הציבוריים עם לחצי עבודה וטראומה משנית, שתוצאותיו הוצגו במסגרת הסדנה. בנוסף, הסדנה כללה מספר הרצאות לצד קבוצות דיון בהנחיית אנשי מקצוע. במהלך שנת 2020, עתידים מארגני הסדנה להיפגש על מנת לגבש המלצות בנוגע להמשך פעילותה של הסניגוריה הציבורית בנושא חשוב זה.

בתאריך 24.6.2019, נערך סמינר משותף לצוות הסניגורים הפנימיים ולעובדי המנהלה, זו השנה השלישית ברציפות, בכפר המכביה. הסמינר הוקדש לנושא **עבודת צוות** בסניגוריה הציבורית, ובמהלכו נערכה פעילות אתגרית המבוססת על עבודת צוות, נשמעה הרצאה מקצועית והתקיים פאנל שהציף מקצת מהאתגרים שעימם מתמודדת הסניגוריה הציבורית בהקשר זה.

עבור צוות עובדי המנהלה של הסניגוריה הציבורית, נערכו בשנת 2019 שתי השתלמויות ייחודיות: השתלמות על **ייצוג קטינים** (29.5.2019); והשתלמות על **שיקום וטיפול באסירים** (26.11.2019). בנוסף, נערכה סדנה בנושא הקשר בין הקשבה למנהיגות עבור המזכירות הראשיות (11.11.2019, 25.11.2019).

שדרוג משמעותי במערך ההשתלמויות של הסניגוריה הציבורית, שקרם עור וגידים במהלך שנת 2019, היה פיתוח כנסים ארציים לסניגורים ציבוריים, פנימיים וחיצוניים, העוסקים בייצוג אוכלוסיות ייחודיות. כנס ארצי ראשון מסוג זה, שעסק **בייצוג אסירים**, התקיים בתאריך 12.2.2019 במרכז האקדמי שערי משפט, ונחל הצלחה גדולה. כנס ארצי שני, שעסק **בייצוג נוער**, התקיים בתאריך 24.7.2019 במרכז לבריאות הנפש גהה, ואף ביחס אליו התקבלות תגובות נלהבות. לאור הצלחת הכנסים הארציים הללו, תשאף הסניגוריה הציבורית לערוך כנסים דומים גם בשנים הבאות.

במקביל לכנסים הארציים, המשיכה הסניגוריה הציבורית גם במהלך שנה זו להעניק הכשרה אישית לעורכי הדין הצעירים, לצורך השתלבותם בעבודת הסניגוריה הציבורית, לצד ההדרכה והייעוץ השוטפים הניתנים על ידי הסניגורים הפנימיים במסגרת הליך הפיקוח. בנוסף, ערכה הסניגוריה הציבורית עבור עורכי הדין המופיעים מטעמה השתלמויות מרוכזות, שהתקיימו ברוב המקרים במשכן לשכת עורכי הדין שבמחוזות השונים. ההשתתפות בהשתלמויות אלה איננה כרוכה בתשלום והיא מהווה תנאי להמשך העסקה בסניגוריה הציבורית בכלל, או לקבלת מינויים בתחום הספציפי שנדון בהשתלמות בפרט. חלק מהנושאים להשתלמויות מוכתבים על ידי הסניגוריה הציבורית הארצית, וחלקם נקבעים על ידי המחוזות לפי צרכיהם. להלן ההשתלמויות שקיימו מחוזות הסניגוריה הציבורית במהלך שנת 2019:

- **השתלמויות שהתקיימו במחוזות תל אביב ומרכז:** השתלמות בנושא **פסילת ראיות בגין אופן השגתן**; השתלמות בנושא **הרפורמה בדיני ההמתה**; והשתלמות בנושא **ראיות פורנזיות**.

בנוסף, במסגרת פרויקט מיוחד, ביוזמת מרכז משנה במסלול האקדמי של המכללה למנהל, נערכה השתלמות עבור הסניגורים הציבוריים במחוז מרכז, בנושא: **תופעת האלימות במשפחה: כלים טיפוליים ודרכים לסיוע מחוץ לקופסת המשפט** (2.7.2019).

- **השתלמויות שהתקיימו במחוז דרום:** השתלמות בנושא **הודאות שווא וראיות מדעיות**; השתלמות בנושא **ייצוג אנשים הלוקים בנפשם**; השתלמות על **שיקום וטיפול, הכנה לתסקיר שירות המבחן**; וסדנא בנושא **כתיבה משפטית**.

- **השתלמויות שהתקיימו במחוז ירושלים:** השתלמות בנושא **מניעת הרשעות שווא**; **טעויות זיהוי והודאות שווא**; השתלמות בנושא **מעצר ימים – הליך החקירה, המעצר וחלופות מעצר**; סדנא בנושא **כתיבה משפטית**; השתלמות בנושא **אתגרים בייצוג נאשמים עם לקות שכלית**.

- **השתלמויות שהתקיימו במחוז חיפה:** השתלמות בנושא **חקירות ילדים וייצוג קטינים בעבירות מין**; השתלמות בנושא **קרימינולוגיה;** והשתלמות בנושא **DNA**.

- **השתלמויות שהתקיימו במחוז צפון:** השתלמות בנושא **בית משפט קהילתי;** השתלמות בנושא **הרפורמה בדיני ההמתה**; השתלמות בנושא **מעצרים;** והשתלמות בנושא **אכיפה כלכלית**.

לצד ההשתלמויות האמורות, נערכו בכל מחוזות הסניגוריה הציבורית הכשרות מיוחדות בנושא ייצוג אנשים עם מוגבלויות; וימי עיון משותפים עם פרקליטויות המחוז, לשכות התביעות המשטרתיות ולשכות עורכי הדין. כמו כן, התקיימו שולחנות עגולים בנושאים מקצועיים ספציפיים עבור סניגורים חיצוניים העוסקים בתחום הנדון; ונערכו מפגשים עם קבוצות קטנות של סניגורים חיצוניים לליבון סוגיות מקצועיות העומדות בליבת העשייה המקצועית של הסניגוריה הציבורית.

2. פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית

2.1 מעורבות בדיוני חקיקה ומדיניות

במסגרת פעילותה המוסדית, הסניגוריה הציבורית מעורבת בהליכי חקיקה ומדיניות שונים אשר יש להם נגיעה לתחומי פעילותה, בין היתר, בתחומי המשפט הפלילי המהותי, סדר הדין הפלילי, דיני הראיות, ענישה, מניעת עבריינות, בתי סוהר, עבודת רשויות אכיפת החוק וסוגיות נוספות שיש בהן כדי להשפיע על זכויותיהם של חשודים, נאשמים ואסירים.

פעילותה של הסניגוריה הציבורית בתחומי החקיקה והמדיניות מתבצעת במגוון פורומים מקצועיים בהם היא שותפה. הסניגוריה הציבורית מציגה את עמדותיה ותורמת משמעותית לליבון סוגיות משפטיות ומקצועיות הנוגעות לתחום פעילותה, ולשמירה על זכויות הפרט בגדרי המשפט הפלילי. נציגי הסניגוריה הציבורית נוטלים חלק פעיל באופן שוטף בדיוני חקיקה ומדיניות המתקיימים בפני הגורמים המקצועיים הרלוונטיים: מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפה; ועדת חוקה, חוק ומשפט או ועדות אחרות של הכנסת; הפורומים המקצועיים של לשכת עורכי הדין; הוועדה המייעצת לסדר דין פלילי וראיות בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) עדנה ארבל; ועוד.

בתוך כך, הסניגוריה הציבורית עוקבת באופן שוטף אחר תזכירי חוק והצעות חוק פרטיות וממשלתיות, ומעבירה לגביהם הערות מקצועיות מטעמה. בנוסף, נציגי הסניגוריה הציבורית חברים בוועדות ציבוריות שמוקמות מעת לעת לשם בחינת המצב המשפטי בנושאים נקודתיים, ונציגים מטעמה מופיעים ומציגים את עמדותיה בפני ועדות אחרות בהן אין לסניגוריה הציבורית נציג.

במהלך שנת 2019 פעילות החקיקה השוטפת הייתה מצומצמת לנוכח המצב הפוליטי ובעקבות פגרות הבחירות לכנסת. עם זאת, יש להזכיר כי בדוח השנתי הקודם נסקרו מספר תיקוני חקיקה משמעותיים שהתקבלו בתחילת שנת 2019, עד למועד פיזורה של הכנסת.[88] עם חידוש פעילות החקיקה בכנסת ה-23, עיקר עבודת החקיקה בכנסת הוקדשה לעניינים הנוגעים להתמודדות עם נגיף הקורונה, כפי שיפורט להלן.

<u>חקיקת החירום להתמודדות עם נגיף הקורונה</u>

התפרצותו של נגיף הקורונה בעולם והתפשטותו בישראל הביאה עמה אתגרים ייחודיים וחסרי תקדים גם בתחום החקיקה. נציגי הסניגוריה הציבורית נטלו חלק פעיל ודומיננטי בדיונים האינטנסיביים המתקיימים בעניין הסדרי החירום בתקופה חריגה זו. כמו בעתות שגרה הסניגוריה פועלת כמיטב יכולתה כדי להשפיע על עיצוב ההסדרים החקיקתיים באופן שיבטיח הגנה מירבית על זכויותיהם של חשודים, נאשמים ואסירים.

חלק הארי של הסדרי החירום התמקד במאמץ למנוע את התפשטות נגיף הקורונה בבתי מעצר ובתי סוהר. מאמץ זה הוא מובן וראוי לאור המאפיינים הייחודיים של מתקני הכליאה, מקומות סגורים בהם מוחזקים אנשים בתנאי צפיפות ובשטח מחיה מוגדר ותחום, כשהמגעים התכופים ביניהם עלולים להוות כר נרחב להתפשטות הנגיף בצורה מואצת. יחד עם זאת, גם בעתות חירום יש להקפיד שהפגיעה בזכויות אינה עולה על הנדרש והמתחייב. הסניגוריה הציבורית עומדת על עקרון זה בדיונים באשר להסדרי הקורונה השונים. הסדרים אלה הותקנו בתחילה בסדרה של תקנות שעת חירום. בימים אלה מקיימות ועדות הכנסת דיונים

[88] כך למשל: הרפורמה בעבירות המתה; תיקון מקיף להסדר ההתיישנות והגבלת משך החקירה; הרפורמה של המרשם הפלילי; איסור צריכת זנות (ראו **דוח פעילות הסניגוריה הציבורית לשנת 2018** (2019), בעמ' 101-106).

בהצעות החוק הממשלתיות אשר יעבירו את תקנות החירום לחקיקה של הכנסת (במתכונת של הוראות שעה למשך שנה), וזאת גם במטרה להעמיד "חקיקת מדף" לקראת גל אפשרי נוסף של תחלואה.

בשלב הראשון והמיידי הוחלט על התקנת תקנות שעת חירום שמטרתן **הגבלת כניסת עורכי דין ומבקרים למקומות מעצר ובתי סוהר**.[89] כתחליף זמני לביקורים, נקבע כי בתקופת החירום היוועצות עם עורך דין תיעשה בדרך של שיחה טלפונית, ביחידות ובתנאים שיבטיחו את סודיות השיחה. לבקשת הסניגוריה הציבורית נשמרה האפשרות לקיים פגישה פרונטאלית עם הלקוח במתקן הכליאה, במקרים חריגים בהם קיים צורך חיוני בפגישה פרונטאלית. בהמשך, הסניגוריה הציבורית פעלה מול הגורמים הרלוונטיים לביטול המניעה על הביקורים במתקני הכליאה, ולמצער לצמצומה. בעקבות זאת, הורחבה האפשרות לעריכת ביקורים פנים-אל-פנים לגבי סוגי עצורים ואסירים מסוימים. ביום 27.5.2020 פנה הסניגור הציבורי הארצי, ד"ר יואב ספיר, לשר לביטחון פנים, ח"כ אמיר אוחנה, בבקשה דחופה לביטול ההכרזה המאפשרת את הגבלת הביקורים. ההכרזה האמורה פגה ביום 8.6.2020 ולא חודשה, וכפועל יוצא הוסרו המגבלות על הביקורים. במסגרת הדיונים בהצעת החוק הממשלתית בוועדת הפנים של הכנסת,[90] שאמורה להעמיד הוראת שעה למשך השנה הקרובה, הסניגוריה הביעה את העמדה העקרונית לפיה יש מקום לבחון לעומק את עריכת הביקורים במתקני כליאה תחת אמצעי זהירות כגון ביקורים מאחורי מחיצה, הקפדה על ציוד מיגון, שמירת מרחק וכד' (וזאת בהתאם לחוות דעת משרד הבריאות בנושא). כמו כן, הסניגוריה סבורה כי הגבלת ביקורי עורכי דין צריכה להיעשות, אם בכלל, רק במצב חירום חמור ביותר.

נוסף על כך, אושרו תקנות לשעת חירום המאפשרות **קיום דיונים משפטיים שלא בנוכחות העצור או האסיר, אך בהשתתפותו באמצעות מכשיר טכנולוגי**.[91] לכל אורך הדיונים, הסניגוריה הציגה גישה עקרונית לפיה קיום דיונים משפטיים בלא נוכחות העצורים והאסירים, אלא בהשתתפותם באמצעים טכנולוגיים בלבד, פוגע אנושות בזכות להליך הוגן, בזכות להיוועצות עם עורך דין ובתקינות ההליך המשפטי. בעקבות הערות הסניגוריה, הוכנס תנאי חשוב לקיום הדיונים שלא בנוכחות העצור/האסיר – קיום שיחה חסויה בין הסניגור ללקוחו לפני הדיון, במהלכו ולאחריו לשם מתן ייעוץ משפטי. הסניגוריה גם פעלה לכך שקיום הדיונים במתכונת זו ייעשו בדרך של היוועדות חזותית מלאה (כלומר אמצעי המאפשר העברת תמונה וקול בזמן אמת), ואכן לאחרונה הוחלט כי השימוש בטלפון ייעשה רק בהסכמת העצור או האסיר. במסגרת הדיונים המתקיימים בכנסת בהצעת החוק הממשלתית,[92] ובעקבות הערות הסניגוריה, הורחבו סוגי הדיונים שיתקיימו בנוכחות העצורים והאסירים (דיון הוכחות ודיון ראשון במעצר ימים) וכן הוכנסו תיקונים נוספים אשר יפחיתו את הפגיעה בזכויותיהם. לאחרונה אישרה הכנסת את הצעת החוק הממשלתית, וזאת במסגרת הוראת שעה עד ל-30 ביוני 2021.

במסגרת הדיונים על התקנות לשעת חירום, הסניגוריה פעלה להוספת **הוראות מיוחדות שמטרתן להביא לצמצום אוכלוסיית העצורים**. כפועל יוצא, הוכנס לחוק המעצרים סעיף חדש המחייב את השופט לבחון לעומק את חיוניות המעצר, בשים לב לפגיעה בעצור הנובעת מקיומו של הדיון שלא בנוכחותו, הסיכון להידבקות העצור בנגיף הקורונה בעת שהותו במעצר וכן בהתחשב במצב הכליאה באותה עת. עוד הוחלט כי כל בקשת מעצר לצרכי חקירה או עד תום ההליכים תצריך אישור מראש של גורם בכיר במשטרה או בפרקליטות, לפי העניין. הוראות אלו עוגנו גם במסגרת הוראת השעה של הכנסת.

---

[89] תקנות שעת חירום (מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר ובתי הסוהר), התש"ף-2020.
[90] הצעת חוק מניעת כניסת מבקרים ועורכי דין למקומות מעצר, תחנות משטרה ובתי סוהר (הוראת שעה), התש"ף-2020.
[91] תקנות שעת חירום (דיוני מעצרים), התש"ף-2020 ; תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (קיום דיונים בהליכים פליליים באמצעים טכנולוגיים), התש"ף-2020 ; תקנות שעת חירום (דיוני ועדות שחרורים), התש"ף-2020.
[92] הצעת חוק קיום דיונים באמצעים טכנולוגיים (הוראת שעה – נגיף הקורונה החדש) (דיונים בבתי משפט ובבתי דין בהשתתפות עצורים, אסירים וכלואים), התש"ף-2020.

הסיכון הגבוה להתפשטות הנגיף במתקני הכליאה, במיוחד לנוכח התממשות הסיכון במספר מדינות בעולם, חידד גם את הצורך האקוטי בהפחתת מספר האסירים. על רקע זה, הסניגוריה הציבורית פנתה לגורמים הרלוונטיים בבקשה דחופה כי יקודמו **מנגנוני חירום לשחרור אסירים, ובפרט של אסירים מבוגרים וחולים**. הסניגוריה טענה כי צמצום מספר האסירים והצפיפות בבתי הסוהר יכולים להקל על ההתמודדות עם החשש מפני התפשטות הנגיף בכלא, ולאפשר פינוי מקומות כליאה שבוודאי יידרשו לצורך בידוד אסירים ועצורים. בהמשך לפנייתנו, הממשלה אישרה הוראת שעה המאפשרת לנציב בתי הסוהר להקדים את שחרורם של אסירים (30 יום לפני מועד שחרורם) בדרך של הוצאתם לחופשה מיוחדת.[93] הסדר זה הביא לשחרור מיידי של מאות אסירים.

על פי טיבה וטבעה, חקיקת החירום שהתגבשה לנוכח אירועי הקורונה טומנת בחובה פגיעה לא מבוטלת בזכויותיהם של חשודים, עצורים ואסירים. פגיעה זו עלולה להתעצם עוד יותר בשל הצטברותם של ההסדרים זה לזה. מדובר בתהליך חקיקה מזורז שבמסגרתו קיים קושי מובנה בנקיטת מדיניות מבוססת נתונים ובהפעלת איזונים ובלמים. ויש לקוות כי ההסדרים יאוזנו וירוככו באופן משמעותי.

<u>צוות ענישה חלופית</u>

במסגרת החלטת ממשלה מספר 1840 מיום 11.8.2016 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", אשר אימצה את עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, הוחלט בין היתר כי יוקם צוות שתפקידו לבחון אפשרויות ענישה נוספות שיוכלו במקרים המתאימים להחליף עונשי מאסר, בדומה למדינות מפותחות בעולם. בראשות הצוות שהוקם עומדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), גב' עמית מררי, ומשתתפים בו נציגים מפרקליטות המדינה, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית, המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל, שירות המבחן, שירות בתי הסוהר, אגף התקציבים במשרד האוצר ואנשי אקדמיה. המשתתפים בדיוני הצוות מטעם הסניגוריה הם ד"ר חגית לרנאו, המשנה לסניגור הציבורי הארצי ועו"ד ישי שרון, מנהל תחום חקיקה, תכנון ומדיניות בסניגוריה הארצית.

בשנה החולפת, הצוות המשיך בדיונים בחלופות שונות לכלי המאסר במתכונתו הנוכחית, ובהן: הרחבת המנגנון של צו מבחן לצד שירות לתועלת הציבור, מאסר בית בליווי פיקוח אלקטרוני, ריצוי מאסר במתקן כליאה "פתוח" או ב"בית מעבר" טיפולי-שיקומי, קנס יומי, ועוד. לצד זאת, הצוות החל לדון גם באפשרויות השונות לפיתוח חלופות לכליאה בשלב המעצר. הצוות עתיד לפרסם את המלצותיו בתקופה הקרובה.

<u>הוועדה לסדר דין פלילי וראיות</u>

גם במהלך השנה החולפת השתתפה הסניגוריה הציבורית בדיוניה של הוועדה לסדר דין פלילי וראיות, כיום בראשות השופטת (בדימוס) עדנה ארבל. נציגי הסניגוריה הציבורית בוועדה הם ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הארצי, וד"ר ענת הורוויץ, המשנה לסניגור הציבורי הארצי (שהחליפה את עו"ד דורי פינטו, הסניגור הציבורי המחוזי במחוז ירושלים, אשר פרש לגמלאות). בשנה האחרונה נמשכו דיוני הוועדה בנושא **חומר חקירה**.

[93] תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (חופשה מיוחדת לאסיר), התש"ף-2020.

2.2 ידידת בית המשפט

בשנת 1999 הכיר לראשונה בית המשפט העליון במוסד של "ידיד בית משפט" במשפט הישראלי. במסגרת ההחלטה בבקשה למשפט חוזר בעניינם של אחמד כוזלי ואח' (מ"ח 7929/96 **כוזלי ואח' נ' מדינת ישראל**, פ"ד נג(1) 529), קיבל הנשיא ברק את בקשת הסניגוריה הציבורית להצטרף להליך ולהגיש את עמדתה כ"ידיד בית משפט", תוך שהוא מפנה לקיומו של מוסד חשוב זה בשיטות משפט שונות ("Amicus Curiae") ומחליט לאמצו באופן עקרוני במשפט הישראלי. עוד החליט הנשיא ברק, לדחות את עמדת המדינה לפיה הסניגוריה הציבורית נעדרת סמכות להופיע בהליך ולהביע במסגרתו עמדות כלליות כאשר אין היא מייצגת בו לקוח ספציפי. הנשיא ברק קבע כי לסניגוריה הציבורית עשויה להיות תרומה חשובה בהצגת עמדתה המוסדית, גם כאשר היא אינה מייצגת את אחד הצדדים להליך, כדי לסייע לבית המשפט בבירור הפרשה העומדת בפניו על השלכותיה ותוצאותיה (בפרשה זו התעוררו סוגיות עקרוניות בעניין טיבו של ייצוג ראוי והשפעתו של ייצוג לקוי ו"כשל בייצוג" על משפט בערכאה דיונית בכלל, ועל קיומו של "עיוות דין" כעילה למשפט חוזר בפרט).

בית המשפט העליון חזר שוב על עמדתו זו בהרכב מורחב של תשעה שופטים בפרשת שוורץ (ע"פ 111/99 **שוורץ נ' מדינת ישראל**, פ"ד נד(2) 241) וקיבל את בקשת הסניגוריה הציבורית להצטרף להליך כ"ידיד בית משפט" ולהגיש במסגרתו טיעון בכתב מטעמה. השופטת (כתוארה אז) בינייש, אשר כתבה את דעת הרוב בעניין זה (כנגד דעת יחיד של השופט קדמי), דחתה את התנגדות המדינה וקבעה כי בהתחשב במומחיותה ובניסיונה של הסניגוריה הציבורית, צירופה להליך זה עשוי לתרום להעמקת הדיון ולהבהרתו (בפרשה זו התעוררה השאלה על פי אילו אמות מידה תידון בקשה לעכב ביצוע עונש מאסר של אדם שהורשע וערעורו תלוי ועומד). מאז התבסס מעמדה של הסניגוריה הציבורית כגוף מקצועי ובעל מומחיות, שלעמדותיו הכלליות בנוגע למשפט הפלילי יש לתת משקל משמעותי, והסניגוריה הצטרפה כ"ידיד בית משפט" בהליכים נוספים, רובם בבית המשפט העליון. במקרים מסוימים, הסניגוריה הציבורית אף צורפה להליכים כ"ידיד בית משפט" בעקבות בקשתו של בית המשפט, אשר פנה מיוזמתו לסניגוריה וביקש את עמדתה העקרונית בסוגיות שונות (למשל בעתירה בעניין ביטול 'הלכת קינזי' בבג"ץ 11339/05 **מדינת ישראל נ' בית המשפט המחוזי בבאר-שבע ואח'**). לעמדות שהגישה הסניגוריה הציבורית לאורך השנים כידידת בית המשפט הייתה השפעה משמעותית על הכרעות בתי המשפט.[94]

בדרך כלל, האזרח שהוא צד להליך פונה לסניגוריה הציבורית ומבקשה להתגייס לעניין ולהביא בפני בית המשפט את עמדתה, כמי שצברה מומחיות מיוחדת בנושא. טרם תבקש להצטרף להליך, בוחנת הסניגוריה הציבורית אם יש בידה לתרום באופן ייחודי לבירור הסוגיה העקרונית ואת סיכוייה להשפיע על ההלכה שתצא מלפני בית המשפט. במקרים מסוימים, הסניגוריה הציבורית היא שיוזמת את מעורבותה בהליך, וזאת בשל העניין המיוחד שהיא מגלה בהשלכות הרוחב הצפויות על המשפט הפלילי כולו. יצוין, כי עם השנים ניכרת עליה בכמות הפניות לסניגוריה הציבורית להצטרף כ"ידיד בית משפט" להליכים שונים. על מנת לשמר את מעמדה המיוחד כ"ידיד בית המשפט", ולאור משאביה המוגבלים, הסניגוריה הציבורית מקפידה להגיש במשורה בקשות להצטרף לדיון במעמד זה, רק לאחר בדיקה מעמיקה אם הסוגיה המשפטית הנדונה מתאימה לכך, ואם לסניגוריה ישנה תרומה איכותית ייחודית לדיון.

כל הבקשות שהגישה הסניגוריה הציבורית להצטרפות לדיון במעמד של "ידיד בית משפט" עומדות כיום לעיון הציבור באתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית במדור "דוחות, עמדות ופרסומים".

---

[94] להרחבה ראו יואב ספיר "פרשת קוזלי – ידיד בית המשפט, עצמאות הסניגוריה הציבורית ועיוות דין כעילה למשפט חוזר" , משרד המשפטים, מיזם שורשים במשפט, 26.3.2019 ; ובפרט הדוגמאות המובאות בה"ש 9 במאמר.

בשנה החולפת הייתה הסניגוריה הציבורית מעורבת במעמד של "ידיד בית המשפט" בהליכים הבאים:

- רע"פ 7917/19 **אוריך ואח' נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 25.12.2019; מטעם הסניגוריה הציבורית עוה"ד גיל שפירא ויגאל בלפור) לבית המשפט העליון הוגשה בקשת רשות לערור על החלטה ליתן צווי חיפוש במכשירי הטלפון הניידים של ארבעה חשודים. בעמדת "ידידת בית המשפט" שהוגשה לבית המשפט העליון בתיק זה התייחסה הסניגוריה הציבורית אל שאלת סמכות היחידה החוקרת לבצע חיפוש במכשיר טלפון נייד ללא קבלת צו שיפוטי ואל שאלת משקלם של פגמים בחקירה בעת קבלת החלטה על מתן צו חיפוש כאמור. בית המשפט העליון הותיר את השאלה הראשונה בצריך עיון, וביחס לשאלה השנייה – קיבל במלואה את עמדת הסניגוריה הציבורית, וקבע כי יש לשקול פגמים שנפלו בחקירה בעת בחינת בקשה להוצאת צו חיפוש באמצעות מבחן דו-שלבי. השופט אלרון קבע כי התיק יוחזר לבית משפט השלום בתל אביב לבחינת השאלה אם צווי החיפוש המבוקשים מבוססים על מידע שהושג מחיפוש שבוצע שלא כדין במכשירי הטלפון הניידים של הארבעה; וכי אם יימצא שהמידע שעל בסיסו התבקשו הצווים הושג מחיפוש קודם שבוצע שלא כדין במכשיריהם – צווי החיפוש יבוטלו (להרחבה ראו את תת הפרק בנושא תפיסה וחיפוש במכשירי טלפון ניידים במהלך חקירה משטרתית, בפרק 1.2.1, ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה).

- בג"ץ 841/19 **מדינת ישראל נ' בית המשפט המחוזי** (החלטה מיום 8.4.2019; מטעם הסניגוריה הציבורית עוה"ד מורן כרמון וטל ענר) המדינה עתרה לבג"צ כנגד החלטת ביניים של בית המשפט המחוזי לחייב את הפרקליטות להקליט ראיונות עם עדים. הסניגוריה הציבורית צורפה להליך ביוזמת בית המשפט ותמכה בהחלטת בית המשפט המחוזי. בית המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה, וקבע כי הנושא אינו מתאים להסדרה בהחלטת ביניים בהליך פלילי. טעמי ההחלטה דיוניים בעיקרם, ובמישור המהותי בית המשפט לא שלל לגופו את הרעיון של תיעוד בהקלטה של ראיונות עדים, אך סבר שהדרך הנכונה לקבוע חובה כזו היא בחקיקה.

- ע"פ 8360/19 **זיסמן נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 18.3.2020; מטעם הסניגוריה הציבורית עו"ד יגאל בלפור) בית המשפט העליון נדרש במותב תלתא להלכת עווידה (ע"פ 4877/13), שעניינה בשאלה האם שופט שדן בהליך גישור פלילי שהסתיים בהסדר טיעון "פתוח", רשאי להמשיך לדון בהליך ולגזור את עונשו של הנאשם, או שמא קמה עילת פסלות קוגנטית המונעת ממנו לעשות כן. הסניגוריה הציבורית הגישה עמדת ידיד בית משפט בסוגיה. בית המשפט דחה את עמדת הסניגוריה (שהייתה במקרה זה דומה לעמדת המדינה) וקבע כי במקרים שבהם התקיים דיון לפי סעיף 143א לחסד"פ, הוא יועבר למותב אחר רק אם הדיון בכתב האישום לא הסתיים בהכרעת הדין ונדרשת שמיעת הוכחות בהליך. כמו כן נקבע שלא ניתן להתנות על ההוראה לפי פירושה זה, אף לא בהסכמת הצדדים.

- רע"פ 8182/18 **מושיא נ' מדינת ישראל** ורע"פ 8462/18 **שוורץ נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 18.2.2020; מטעם הסניגוריה הציבורית עוה"ד גבריאל פורט וטל ענר) בפרשה זו נדונה בהרחבה שאלת אחריותם הפלילית של מקבצי נדבות ברחבת הכותל המערבי. בית המשפט העליון דחה את הערעורים בדעת רוב. הסניגוריה הציבורית הגישה עמדת "ידיד בית משפט" לפיה האיסור הפלילי על קיבוץ נדבות בכותל הינו בלתי חוקי ובלתי חוקתי, וכי יש לראות את התקנה האוסרת על כך כמבוטלת, ולחילופין – לפרשה בצמצום באופן המתיישב עם חוקי היסוד. בקשה לדיון נוסף בפסק הדין – תלויה ועומדת (דנ"פ 2952/20).

- רע"פ 7052/18 **רותם נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 5.5.2020; מטעם הסניגוריה הציבורית עוה"ד גבריאל פורט וטל ענר) בית המשפט העליון נדרש בהרחבה לדוקטרינת הביקורת המינהלית בפלילים,

וקבע כי אין לה מקום כדוקטרינה עצמאית בהליך הפלילי בישראל. שופטי ההרכב נחלקו לגבי ההסדרים הדיוניים והיקף ההתערבות בטענות לגבי שיקול דעת התביעה בהעמדה לדין. בקשה לדיון נוסף בפסק הדין – תלויה ועומדת (לרחבה ראו פרק 1.1.2, קידום טענות מינהליות וחוקתיות במשפט הפלילי).

2.3 פעילות הסניגוריה לשיפור תנאי כליאה

נציגי הסניגוריה הציבורית משמשים כמבקרים רשמיים במתקני הכליאה שבאחריות שב"ס, מכוח הסמכה של השר לביטחון הפנים לפי פקודת בתי הסוהר. כבכל שנה, גם בשנת 2019 ערכו נציגי הסניגוריה הציבורית ביקורים רשמיים בשורה של מתקני כליאה ברחבי הארץ, לרבות מתקני מעצר המצויים בבתי המשפט. במסגרת ביקורים אלה בחנו נציגי הסניגוריה הציבורית את תנאי החזקתם של עצורים ואסירים, וממצאי הביקורים הועברו בדוחות מפורטים לדרגים הבכירים ביותר האחראים לנושא, לרבות השר לביטחון פנים, היועץ המשפטי לממשלה ומ"מ נציב בתי הסוהר. דוחות ביקורים רשמיים שנערכו במתקני מעצר בבתי המשפט נשלחים בנוסף גם לשר המשפטים, למנהל בתי המשפט ולנשיאי בתי המשפט הרלוונטיים.

בשנת 2019 ביקרו נציגי הסניגוריה הציבורית ב-19 מתקני כליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר וב-7 מתקני מעצר בבתי המשפט.

הסניגוריה הציבורית מפרסמת מאז שנת 2003 דוחות מסכמים הכוללים את ממצאי הביקורים הרשמיים בכל מתקני הכליאה בהם נערכו ביקורים רשמיים. הדוח המסכם העדכני פורסם בחודש מאי 2019, וכלל סיכום מפורט של ממצאי הביקורים הרשמיים שנערכו במתקני הכליאה במהלך השנים 2017-2018.[95] דוח זה כולל את סיכום הממצאים העיקריים העולים מ-50 דוחות ביקורת שערכו נציגי הסניגוריה הציבורית בתקופה זו ב-29 מתקני כליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר, וב-13 מתקני מעצר בבתי המשפט.

בדוח זה נסקרו בהרחבה הליקויים שנמצאו במתקני הכליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר, במגוון נושאים: החזקה בתנאי הפרדה ובידוד; צפיפות קשה; ליקויים בתחום ליווי האסירים והובלתם; שימוש מופרז ובלתי מידתי בכבילה; תהליכי שיקום (טיפול, חינוך, פנאי ותעסוקה); טיפול רפואי לכלואים; תנאי הסניטציה וההיגיינה, תברואה ובעיית מזיקים; זכות ההליכה באוויר הפתוח; מזון ושירותי הקנטינה; מידת ההפרדה בין אוכלוסיות כלואים שונות, ועוד. כמו כן הובא בדוח גם פירוט הליקויים שנמצאו במתקני הכליאה המצויים בבתי המשפט, ובכלל זאת: צפיפות קשה בתאי ההמתנה של עצורים בבתי המשפט; תנאי תברואה ואוורור ירודים ביותר; ליקויים סניטריים; והיעדר תנאים הולמים לקיום מפגשי עו"ד-לקוח, תוך פגיעה בזכות ההיוועצות. ליקויים נוספים נמצאו בכל הנוגע למערך ההובלה של עצורים ואסירים לבתי המשפט, לרבות ליקויים הפוגעים בזכויותיהם של הכלואים ובכבודם, כגון: טלטול בדרכים במשך שעות רבות; צפיפות קשה ברכבי ההובלה; הארכת השהייה במתקני המעצר מעבר לנדרש; ובמקרים רבים הובלתם של הכלואים כשהם אזוקים לעיני הציבור הרחב, תוך פגיעה חמורה בכבודם.

ראוי לציין כי הדוח העלה תמונת מצב מעוררת דאגה של מדיניות הענישה כלפי קטינים הכלואים בבית סוהר אופק, שעיקרה בשימוש נרחב בהחזקתם בתנאי בידוד והפרדה (להרחבה בנושא זה ראו תת פרק 1.3.4, שלילת חירותם של קטינים). ממצא מדאיג נוסף המפורט בדוח נוגע לתנאי החזקתם של כלואים עם מוגבלויות

---

[95] הסניגוריה הציבורית, **תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של שירות בתי הסוהר בשנים 2017-2018** (2019). לעיון בדוח המלא:
https://www.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/DohotRishmi/Documents/PrisonConditionsReport2017-2018.pdf

נפשיות. ממצאי הביקורים הרשמיים העלו כי במקרים רבים כלואים אלו הוחזקו בתנאי הפרדה והשגחה שאינם מתאימים למצבם ואף עשויים להחמירו, ובמקרים מסוימים אף נעשה כלפיהם שימוש לא מידתי באמצעי ריסון גם בניגוד לעמדת הגורמים המקצועיים בתחום. נציגי הסניגוריה הציבורית נתקלו גם בליקויים בתשתית השיקומית בשב"ס, כאשר חרף מאמצים להרחבת מערך הטיפול והשיקום שנעשים בחלק מהמתקנים, רבים מן הכלואים אינם זוכים למענה שיקומי הולם. בין היתר, נמצאו ליקויים הנוגעים לטיב הטיפול הסוציאלי ולאיכותו, לצד מחסור בכוח אדם במסגרות הטיפול והשיקום; היעדר תכניות חינוך, טיפול ושיקום לאסירים שאינם דוברי עברית; ליקויים במסגרות החינוך והפנאי; ואף מדיניות של אי-מתן שירותי שיקום, חינוך וטיפול סוציאלי לכלואים ביטחוניים.

ממצאים אלו, לצד ממצאים נוספים המפורטים בדוח, מעידים על פגיעה משמעותית בזכויותיהם של הכלואים. ממצאים אלה אף אינם עולים בקנה אחד עם האינטרס הציבורי ועם תכליות הכליאה הכוללות גם הזדמנות לשיקום, צמצום המועדות לחזרה עתידית על עבירות ושילוב נורמטיבי של אסירים משוחררים בקהילה.

דוחות הביקורים הרשמיים המועברים על ידי הסניגוריה הציבורית זוכים להתייחסות רצינית של הגורמים הרלוונטיים, ופעמים רבות יש בהם כדי להביא לתיקונם של ליקויים רבים המביאים לשיפור תנאי החזקתם של הכלואים ותנאי מחייתם. לפיכך, לצד פירוט הליקויים השונים שנמצאו כולל הדוח גם התייחסות מפורטת לתיקונים שביצע שירות בתי הסוהר בעקבות דוחות הביקורים הרשמיים של הסניגוריה הציבורית, הכוללים, בין היתר: שיפור המעקב והבקרה אחר השימוש באמצעי ריסון; תיקון מפגעי תברואה וסניטציה בתאי הכליאה; שיפור בתחום המזון ואספקתו; שיפוץ חדרי ביקורים; התקנת מזגנים ואמצעי אוורור בשטחים ציבוריים; התקנת מכשירי ספורט בחצרות; שיפורים בתאי ההמתנה; ביצוע טיפולי הדברה וטיפול מתאים בבעיות מזיקים שונות; התקנת וילונות ומחיצות לשם שמירה על הפרדה נאותה במקלחות ובשירותים; ועוד.

אחד הליקויים העיקריים שפורטו בדוחות הביקור הרשמיים נוגע לצפיפות החמורה בחלק ניכר ממתקני הכליאה. הצפיפות הקשה במתקני הכליאה שבה ועלתה בעשור האחרון כממצא משמעותי בדוחות הסניגוריה הציבורית מהשנים האחרונות, ובפרט ב**דוח מיוחד בנושא הצפיפות במתקני הכליאה שפרסמה הסניגוריה בשנת 2013**.[96] ממצאים אלו הוכרו בפסק דין תקדימי שניתן בבית המשפט העליון ביום 13.6.2017, בבג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים ואח'**. במסגרת פסק הדין הורה בג"ץ על הוצאת צו מוחלט המחייב את המדינה לפעול לכך שבתוך 18 חודשים שטח המחיה המזערי לכל אסיר ועצור יועמד על 4 מ"ר ללא שטח השירותים והמקלחת, או 4.5 מ"ר כולל שטח השירותים והמקלחת (להלן: "הפעימה השנייה"). עוד נקבע, כסעד ביניים (להלן: "הפעימה הראשונה"), כי בתוך 9 חודשים מיום מתן פסק הדין, יועמד שטח מחייתו של כל אסיר ועצור על 3 מ"ר לפחות, לא כולל שטח השירותים והמקלחת.

יישומו של פסק הדין התעכב בשל בקשות ארכה שהגישה המדינה, על רקע הצורך בעבודת מטה אינטנסיבית לשם גיבוש תכנית ליישום פסק הדין. הסניגוריה הציבורית נטלה חלק פעיל בדיונים שהתקיימו לגבי חלק מהאפשרויות שנבחנו לשם כך, וכן נטלה חלק פעיל בדיוני החקיקה שהתקיימו בכנסת במסגרתם נדונו והתקבלו תיקוני חקיקה שנועדו לאפשר ריצוי מאסר בעבודות שירות במקרים רבים יותר; לשפר את מערך השחרור המוקדם של אסירים; להרחיב את סמכות השחרור המוקדם הנתונה לנציב בתי הסוהר; ולהרחיב את הסדר השחרור המינהלי.

---

[96] **צפיפות אוכלוסין – דוח הסניגוריה הציבורית בנושא הצפיפות במתקני הכליאה** (2013). לעיון בדוח המלא: http://index.justice.gov.il/Units/SanegoriaZiborit/DohotRishmi/Pages/DohotRishmi.aspx.

לאחר שהמדינה הציגה מתווה מגובש ליישום פסק הדין, לרבות לוחות זמנים מפורטים לכך, נעתר בית המשפט העליון לבקשת הארכה של המדינה וקבע כי הפעימה הראשונה ליישום פסק הדין תתבצע עד ליום 30.4.2019, ואילו הפעימה השנייה תושלם עד ליום 2.5.2020.

ביום 12.5.2019 הודיעה המדינה לבית המשפט העליון כי עמדה באופן מלא בביצוע הפעימה הראשונה, והחל מסוף חודש אפריל 2019 עומד שטח המחיה לכל כלוא בישראל על 3.5 מ״ר. אולם, המדינה לא עמדה עד כה ביישום הפעימה השנייה ולעת הזו יישומה מתעכב מבלי שנקבע מועד מחייב להשלמתה. בחודש אפריל 2020 פנתה המדינה לבג״ץ בבקשה לקיים דיון לגבי קביעת מועד חדש ליישום הפעימה השנייה. בבקשה זו ציינה המדינה כי בשל התפתחויות שונות, שעיקרן מצב החירום בעקבות התפרצות נגיף הקורונה בישראל, לא יעלה בידה לעמוד באופן מלא ביישום הפעימה השנייה במועד שנקבע, ולמעשה, במועד זה יעלה בידה להעמיד שטח מחיה של 4.5 מ״ר רק לכ-40% מן הכלואים. לפיכך, ביקשה המדינה מבג״ץ לעכב את יישום הפעימה השנייה עד לקיום דיון בנושא. בהחלטה שניתנה ביום 30.4.2020 הורה בג״ץ על עיכוב המועד למימוש הפעימה השנייה, בשלב זה, עד להחלטה אחרת.

הסניגוריה הציבורית עוקבת בדאגה אחר ההיערכות ליישום הפעימה השנייה. נזכיר כי בית המשפט העליון קבע כי אמת המידה שנקבעה בו מתחייבת כדי למנוע פגיעה בליבת כבוד האדם. לגישת הסניגוריה הציבורית חובה לנקוט בצעדים דחופים נוספים כדי להבטיח עמידה באמת מידה זו. כך למשל, קשה להשלים עם כך שדווקא בתקופה זו, מנגנון השחרור המינהלי נפסק לחודשים ארוכים, ורק לאחרונה חודש באופן חלקי ביותר. הסיבה להפסקת השחרורים המינהליים הייתה שמצבת הכלואים בפועל פחתה מתקן הכליאה הקבוע בחוק (העומד על 14,000 מקומות כליאה בעת כתיבת שורות אלו). על רקע זה, פנה הסניגור הציבורי הארצי בחודש ינואר 2020 אל השר לביטחון הפנים דאז, בבקשה לפעול באופן מיידי לקביעת תקן כליאה עדכני לשירות בתי הסוהר. בפנייה זו עמד הסניגור הציבורי הארצי על כך שקביעת תקן כליאה עדכני מתחייבת במציאות שנוצרה על מנת להבטיח את המשך הפעלתו הרציפה של מנגנון השחרור המינהלי, שהוא אחד האמצעים המרכזיים שמופעלים כדי להתמודד עם בעיית הצפיפות במתקני הכליאה. עוד הודגש בפנייה זו, כי קביעת תקן הכליאה העדכני מתחייבת גם כדי לעמוד בפסיקת בג״ץ, ועל כן יש לקבוע תקן כליאה מהותי הנגזר מחישוב שטח המחיה המתחייב לצורך יישום הפעימה השנייה. כך יימשכו השחרורים המינהליים כסדרם עד לעמידה מלאה בפסיקת בג״צ.

במענה לפנייה זו מיום 10.2.2020, השיב השר לביטחון הפנים דאז כי לא מצא לנכון לפעול לקביעת תקן כליאה עדכני באותה עת. זאת, על רקע העובדה שקביעת תקן כליאה מחייבת כינוס של הכנסת אשר נמצאה, אותה שעה, בפגרת בחירות מתמשכת, ולנוכח העובדה שבאותה עת מנגנון השחרור המינהלי עדיין הופעל. יצוין, כי כחודש לאחר מכן הופסקה פעילותו של מנגנון השחרור המינהלי בשל ירידה במצבת הכלואים אל מתחת לתקן הכליאה, בין היתר בעקבות השלכות משבר הקורונה.

עם חידוש פעילותה של הכנסת שבה הסניגוריה הציבורית והציגה בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת במסגרת דיון שהתקיים בנושא, את עמדתה בדבר הצורך המיידי בקביעת תקן כליאה עדכני ומהותי, המבוסס על חישוב שטח המחיה לפי פסיקת בג״ץ.

הסניגוריה הציבורית תמשיך, כמובן, לעקוב באופן הדוק אחר המהלכים למימוש הפעימה השנייה, ותציג את עמדותיה בפורומים המקצועיים העוסקים בנושא. כמו כן, תמשיך הסניגוריה הציבורית גם בשנה הבאה בביצועם של ביקורים רשמיים ובמעקב הדוק אחר תנאי החזקתם של אסירים ועצורים, ותפעל להביא לתיקונם של ליקויים הגורמים סבל רב לאוכלוסיית הכלואים.

2.4 קליניקות במוסדות אקדמיים העובדות בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית

מאז הקמתה של הסניגוריה הציבורית, סניגורים ציבוריים הנמנים עם הצוות הפנימי והחיצוני נוטלים חלק בהפעלת קליניקות פליליות בפקולטות למשפטים, במגוון רחב של מוסדות אקדמיים. למעשה, הסניגוריה הציבורית נהגתה בקליניקה לסיוע משפטי בפלילים של הפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, אותה הנחה בשעתו מייסד הסניגוריה הציבורית, פרופ׳ קנת מן. הסניגוריה הציבורית רואה ערך רב בקיום קשר רציף והדוק עם מוסדות אקדמיים שונים, ובהנחלת ערכי הסניגוריה הציבורית, בראשם ההגנה על זכויות נאשמים וחשודים, דרך חינוך משפטי.

ככלל, הקליניקות הן סדנאות ייעודיות, המשלבות שיעורים עיוניים עם עבודה מעשית. בקליניקות השונות לזכויות בהליך הפלילי, הזוכות לשמות וכינויים מגוונים במוסדות האקדמיים השונים, החלק העיוני מתמקד במאפייני המשפט הפלילי בכלל, ובבירור תפקידו החברתי של הסניגור והזכות לייצוג בפרט. כמו כן נדונות בשיעורים סוגיות משפטיות ומעשיות מורכבות, כמו גם דילמות אתיות עמן מתמודד הסניגור. מספר קליניקות הפועלות בשיתוף פעולה עם סניגורים מהסניגוריה הציבורית מוקדשות לעיסוק בנושאים ייחודיים כגון: ייצוג קטינים בהליך הפלילי; ייצוג נאשמים בעלי מוגבלויות; ייצוג בהליכים שלפני משפט; וניהול משפטים חוזרים. מטבע הדברים, השיעורים העיוניים המתקיימים באותן קליניקות מותאמים לנושאים הייחודיים שבהם הקליניקות מטפלות והן מארחות מומחים בתחומים הרלוונטיים המעבירים שיעורים ייעודיים למשתתפי הקליניקה.

במרבית הקליניקות, במסגרת החלק המעשי מתלווים הסטודנטים לסניגורים ציבוריים ומסייעים להם בעבודתם במגוון רחב של הליכים פליליים. הסטודנטים לוקחים חלק בדיונים בבתי משפט, בפגישות עם לקוחות במשרד או בבית המעצר, ובישיבות עם גורמי התביעה השונים. כמו כן עוסקים הסטודנטים בהכנת התיק, באיתור חומר משפטי ופסיקה, בהכנת חקירות ראשיות ונגדיות ובכתיבת מסמכים משפטיים.

הקליניקה תורמת לכל המעורבים בה: לסטודנטים מוענקת הזדמנות להכיר מקרוב ומבפנים את הפרקטיקה הפלילית, תוך מתן אפשרות לחוות באופן בלתי אמצעי את עבודת הסניגור הציבורי; ולסניגורים הציבוריים מעמידה הקליניקה כוח עזר נמרץ ומוכשר המסייע להם בטיפול בתיקים ובמתן שירות ללקוחות הסניגוריה הציבורית. המוסדות האקדמיים במסגרתם פועלות הקליניקות מברכים על שיתוף הפעולה הפורה, והביקוש לקליניקות בקרב הסטודנטים עולה באופן ניכר על מספר המקומות הקיים. לעתים קרובות מונחות הקליניקות על ידי עורכי דין בכירים מהצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית.

להלן רשימת הקליניקות המשפטיות בפקולטות למשפטים ברחבי הארץ, שעבדו בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית בשנה האקדמית 2019-2020, לפי סדר א-ב של המוסד האקדמי:

1. **אוניברסיטת בר-אילן:** קורס מעשי במנהל ציבורי ומשפט פלילי ע״ש דיויד וינר ז״ל. המנחה האקדמית של הקורס המעשי, היא הסניגורית הציבורית הארצית לשעבר, עו״ד ענבל רובינשטיין; והמנחה הקלינית היא עו״ד רותי סינואני, מהסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב.

2. **אוניברסיטת חיפה:** הקליניקה של הסניגוריה הציבורית ומערכת המשפט הפלילי. המנחה האקדמי של הקליניקה הוא ד״ר רביע עאסי; והמנחה הקלינית היא עו״ד שרון רינגר, מנהלת מחלקת איכות הייצוג בסניגוריה הציבורית, מחוז חיפה.

3. **אוניברסיטת תל אביב:** הקליניקה לזכויות בהליך הפלילי. המנחים האקדמיים של הקליניקה הם ד״ר אלקנה לייסט, הסניגור המחוזי של מחוז תל אביב; וד״ר שי ווזנר. המנחה הקליני הוא עו״ד משה קשלס.

4. **האוניברסיטה העברית בירושלים**: הקליניקה לזכויות במשפט הפלילי. המנחה האקדמית של הקליניקה היא ד"ר ענת הורוויץ, המשנה לסניגור הציבורי הארצי; והמנחה הקליני הוא עו"ד יאיר הרשקוביץ.

5. **האוניברסיטה העברית בירושלים**: קליניקת החפות. המנחה האקדמית של הקליניקה היא ד"ר עדי ליבוביץ; והמנחה הקלינית הוא עו"ד אנו דעואל-לוסקי.

6. **המכללה האקדמית ספיר:** פרקטיקום בסניגוריה ציבורית – הליכים לפני משפט. המנחה האקדמי של הפרקטיקום הוא פרופ' בועז סנג'רו; והמנחים הקליניים הם עו"ד נתי לאגמי, מנהל מחלקת מעצרים בסניגוריה הציבורית, מחוז דרום; ועו"ד לימור אזולאי אריה מהסניגוריה הציבורית, מחוז דרום.

7. **המכללה האקדמית צפת:** קליניקה לזכויות חשודים ונאשמים בהליך הפלילי – בשיתוף הסניגוריה הציבורית. המנחה האקדמי של הקליניקה הוא פרופ' מוחמד ותד; והמנחה הקלינית היא עו"ד רימונה שלג, מנהלת מחלקת איכות הייצוג בסניגוריה הציבורית, מחוז צפון.

8. **המכללה למנהל:** התנסות מעשית (אקסטרנשיפ) במשפט פלילי – הסניגוריה הציבורית. המנחה הקלינית של הסדנה היא עו"ד רוית הרמן מהסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב.

9. **המרכז האקדמי פרס:** הקליניקה הסניגוריאלית. המנחה האקדמית של הקליניקה היא ד"ר דליה צמריון-חלק, לשעבר הסניגורית המחוזית של מחוז דרום; והמנחה הקלינית היא עו"ד נטע חפץ מהסניגוריה הציבורית, מחוז מרכז.

10. **המרכז האקדמי שערי משפט:** הקליניקה לייצוג חשודים ונאשמים – הסניגוריה הציבורית. המנחה האקדמית של הקליניקה היא ד"ר לימור עציוני; והמנחים הקליניים הם עו"ד ניר רהט מהסניגוריה הציבורית, מחוז מרכז; ועו"ד נעם גוטמן מהסניגוריה הציבורית, מחוז מרכז.

11. **המרכז הבינתחומי**: הקליניקה הפלילית לייצוג נאשמים עם מוגבלויות. האחראי האקדמי על הקליניקה הוא ד"ר אביב גאון; והמנחה הקלינית היא עו"ד מיכל עורקבי, מנהלת מחלקת איכות הייצוג בסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב.

12. **המרכז הבינתחומי**: הקליניקה לייצוג בני נוער וצעירים בשיתוף עם הסניגוריה הציבורית. האחראי האקדמי על הקליניקה הוא ד"ר אביב גאון; והמנחות הקליניות הן עו"ד שרון ציונוב, עו"ד שירן חסון, ועו"ד רעות רוזנר מהסניגוריה הציבורית, מחוז ירושלים.

13. **הקריה האקדמית אונו** (קמפוס חיפה): הקליניקה לייצוג אסירים בהליכים מינהליים. המנחה האקדמית של הקליניקה היא ד"ר אורנה אליגון דר; והמנחה הקלינית היא עו"ד ציפי גיטר, מנהלת מחלקת האסיר בסניגוריה הציבורית, מחוז חיפה.

14. **הקריה האקדמית אונו** (קמפוס חרדי בירושלים): הקליניקה לסניגוריה ציבורית. המנחים הקליניים של הקליניקה הם עו"ד ודים שוב, הסניגור המחוזי של מחוז ירושלים; ועו"ד רעות רוזנר, הסניגוריה הציבורית, מחוז ירושלים.

15. **מכללת נתניה:** הקליניקה לליווי סניגורים. המנחות הקליניות של הקליניקה הן עו"ד מיכל עורקבי, מנהלת מחלקת איכות הייצוג בסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב; ועו"ד שרון קופפר לוי מהסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב.

מדי שנה, עם תום שנת הלימודים האקדמית, מקבלים רבים מהמנחים האקדמיים והקליניים מטעם הסניגוריה הציבורית מיילים נרגשים מהסטודנטים, המתארים את החוויות הייחודיות שעברו במהלך ההשתתפות בקליניקה. השנה בחרנו להביא מספר דוגמאות. כך למשל, סטודנט שהשתתף בקליניקה של הסניגוריה הציבורית ומערכת המשפט הפלילי באוניברסיטת חיפה, תיאר בפני המנחה הקלינית של הקליניקה את השינויים התפיסתיים העמוקים שעבר בעקבות חשיפתו לתכני הקליניקה:

"...כאשר נרשמתי לקליניקה לא תיארתי לעצמי את עצמת התהליך שאני עתיד לעבור ומידת ההשפעה שתהא לו על האופן שבו אתפוס את המשפט הפלילי בכלל, ותפקיד הסנגור בפרט. במחשבה לאחור, אני סבור שנקודת המפנה הייתה בקורס סדר דין פלילי עם אורן, כאשר קראתי מספר מאמרים שכתבו קנת מן ויואב ספיר. התובנות שקיבלתי במסגרת הקריאה הלכו והתעצמו במהלך שנה שלמה של לימודי הקליניקה – שנה שהייתה גדושה בעבודה סנגוריאלית ודיונים מעשירים בכיתה; שנה שבסופה תפיסת העולם הסנגוריאלית הפכה להרבה מעבר לתפיסה מקצועית, אלא לתפיסה ערכית שהשפעתה ניכרת כמעט בכל תחומי החיים..."

מייל נוסף, שעמד אף הוא על שינויי תפיסה משמעותיים שחלו אצל סטודנט בעקבות השתתפותו בקליניקה – הפעם בהקשר למיהותם של חשודים ונאשמים בהליך הפלילי – שלח סטודנט שהשתתף בפרקטיקום של הסניגוריה הציבורית במכללה האקדמית ספיר:

"בקליניקה לראשונה נחשפתי לבקשות מעצר, כתבי אישום ולהליך הפלילי כולו. בגלל התקשורת והסטיגמה שיש כלפי חשודים ונאשמים, חשבתי כי מדובר באנשים לא נורמטיביים ולעיתים אף מסוכנים. החידוש בעבורי בקליניקה היה כאשר גיליתי להפתעתי שכל אחד, בהתקיים תנאים מסוימים, יכול למצוא עצמו במעצר כחשוד או על ספסל הנאשמים. לדוגמה, נחשפתי לחשודים נורמטיביים המנהלים על פניו חיי משפחה רגילים ועוסקים בעבודות מכובדות שמצאו עצמם חשודים ובמעצר בעבירות של אלימות במשפחה..."

סטודנטים שהשתתפו באקסטרנשיפ של הסניגוריה הציבורית במכללה למנהל, עמדו על הערך המקצועי המשמעותי שהופק מהשילוב בין שיעורים עיוניים לעבודה מעשית עם סניגורים ציבוריים, ועל ההזדמנות הייחודית להתנסות בעבודה מעשית – הן במשרדי עורכי הדין והן באמצעות סדנאות וסימולציות שהתקיימו במסגרת השיעורים – שהאקסטרנשיפ פתח בפניהם. להלן מובאת דוגמא לאחד המיילים ששלח סטודנט אשר השתתף באקסטרנשיפ בשנה החולפת:

"השילוב שבין העיוני למעשי היה מדויק וטוב. במסגרת השיעור השבועי בקליניקה למדנו ו/או הרחבנו על נושאים מרתקים בעולם הפלילי שסטודנטים לא זוכים להיחשף אליהם בקורסים הרגילים שהמכללה מציעה. בנוסף, אחת לשבוע התלוויתי לעו"ד ש' – שזהו החלק המעשי שלו ציפיתי יותר מכל. במסגרת העבודה עם ש' צפיתי בדיונים רבים בבתי המשפט, סיכמתי תיקים, חיפשתי פסיקה, חשבתי על טענות משפטיות אפשריות, ביקרתי בתחנת משטרה לצורך מתן ייעוץ לפני חקירה, נכחתי בשיחות של ש' עם לקוחותיה וכך למדתי על הדינמיקה עם הלקוחות השונים, שאלתי שאלות, המון שאלות, קיבלתי תשובות ולמדתי. בעיקר למדתי. הרגשתי שאני מתחילה להבין את ההתנהלות הכללית, את תפקידו של כל "שחקן", את סדר היום ואת חיי הסניגור והבנתי שאלו החיים שאני רוצה. רגע השיא שלי בקליניקה היה דיון בו ש' הופיעה בפני

השופט ולצורך ביסוס טענתה לעניין מתחם הענישה השתמשה באסמכתאות שאני מצאתי. הסיפוק והגאווה שחשתי הם רגשות שקשה לתאר במילים."

אלה הן דוגמאות ספורות משלל התגובות שקיבלו המנחים האקדמיים והקליניים במהלך שנת 2019, והן מחדדות את הערך הפדגוגי והחברתי העצום הטמון בשיתופי הפעולה ההדוקים שהסניגוריה הציבורית מקיימת ומטפחת עם מוסדות להשכלה גבוהה ברחבי הארץ.

2.5 קבוצת בוגרי הסניגוריה הציבורית

מזה כשש שנים מונהגת בסניגוריה יוזמה ייחודית של קבוצת "בוגרי הסניגוריה הציבורית". לאורך השנים, הסניגוריה הציבורית ייצרה קהילה של אנשים החולקים לא רק עבודה משותפת, אלא גם מחויבות לערכים העומדים בבסיסה של עבודת הסניגוריה. בנוסף, עם השנים נוצרו קשרים חברתיים ענפים בין אנשי הארגון. לאור זאת, הוחלט לייצר פלטפורמה שתאפשר המשך קיומם של קשרים אלה בין עובדי הסניגוריה הציבורית לבין עצמם ובינם לבין הארגון, גם לאחר שעזבו את הסניגוריה הציבורית ועברו למקום אחר. קבוצת הבוגרים כוללת כיום כ-290 חברים.

החברים בקבוצת הבוגרים נכללים (בכפוף להסכמתם) ברשימת תפוצה שמאפשרת יצירת קשר הדדי. במהלך השנה החולפת נשלחו לחברי רשימת התפוצה מידעונים תקופתיים של הסניגוריה הציבורית, הכוללים רשימות קצרות שכתבו בעלי תפקידים שונים בסניגוריה הציבורית, המשקפות את עשייתה של הסניגוריה בתחומים השונים, כוללות עדכונים ומידע מקצועי ומשפטי וכן חוויות מהווי הסניגוריה הציבורית. לצד זאת נשלחו לקבוצת הבוגרים הזמנות לימי עיון ואירועים, עדכונים אודות דיווחים תקשורתיים הקשורים לעבודת הסניגוריה ועוד.

2.6 קשרים עם גורמים בין-לאומיים

הסניגוריה הציבורית מייחסת חשיבות רבה לקשרים שהיא מקיימת עם גורמים ברחבי העולם העוסקים בייצוג חשודים, נאשמים ואסירים; וכן עם ארגונים המתמקדים בפיתוח ושיפור מערכת המשפט הפלילי. אין ספק כי קשרים אלה תורמים באופן משמעותי ביותר לפעילותה של הסניגוריה הציבורית, במגוון רחב של היבטים. ראשית, שיתוף הפעולה עם ארגונים הפועלים מעבר לים הוכח כבעל ערך לימודי גבוה ביותר. הידע והניסיון הנצבר במדינות העולם יש בו כדי להפרות את החשיבה על מערכת אכיפת החוק הפלילי, על תפקידה החיוני של ההגנה בהליך הפלילי, ועל שליחותן הייחודית של סניגוריות ציבוריות. השיח המקצועי עם גורמים מקבילים לסניגוריה הציבורית, מאפשר בחינה מחודשת של דפוסי עבודה קיימים וסיוע בפיתוח השירותים השונים שהסניגוריה הציבורית מעניקה ללקוחותיה. בנוסף, אותם גורמים מתמודדים עם לבטים, אתגרים וקשיים הדומים עד מאוד לסוגיות המעסיקות את הסניגוריה הציבורית בישראל, ובכלל זה דילמות הקשורות במבנה הסניגוריה הציבורית, אתיקה מקצועית, התוויית היחס הראוי בין הסניגוריה הציבורית לגופים אחרים במערכת המשפט הפלילי ושורה ארוכה של שאלות נוספות הנוגעות לייצוג בפלילים ולמעמדה של הסניגוריה הציבורית. במקרים מתאימים, החלפת דעות ורעיונות בנושאים אלה ואחרים אפשרה המרת פרקטיקות ישנות בחדשות, בהתחשב ב-Best Practices שהתגבשו במקומות שונים בעולם בנוגע לייצוג אוכלוסיות מוחלשות בהליכים פליליים.

החשיבות הטמונה ביצירת יחסי שיתוף פעולה עם סניגוריות ציבוריות וארגונים המעניקים סיוע משפטי בהליכים פליליים, אינה מתמצית במישור העיוני בלבד ויש בה גם כדי לתרום באופן משמעותי ביותר לייצוג

לקוחות הסניגוריה הציבורית. בדוחות השנתיים הקודמים דיווחנו בהרחבה על השקת פרויקט לכינון יחסי שיתוף פעולה בין סניגוריות ציבוריות ברחבי העולם, שמטרתו הסדרת מנגנון בין-לאומי להחלפת ידע ולהושטת סיוע משפטי. ביסוד היוזמה עומדת ההכרה כי במספר לא מבוטל של מקרים, קיים צורך בקבלת סיוע מעורכי דין זרים, אם לשם בירור והבהרת הדין הזר, ההליך הזר או טיבו של מתקן הכליאה הזר, ואם לצורך השגת ראיות הנחוצות לשם ייצוג מיטבי של הלקוח. מקרים נוספים בהם שיתוף פעולה עם סניגוריה ציבורית זרה עשוי לשפר את טיב השירות המשפטי הניתן ללקוחות הסניגוריה הציבורית, הם במסגרת טיפול בתיקי הסגרה, העברת אסירים לריצוי עונשם בארץ אזרחותם, או במצבים בהם מתעוררת סוגיית גירוש מהארץ.

היוזמה האמורה של הסניגוריה הציבורית הוצגה בשורה ארוכה של כנסים בין-לאומיים על גישה לסיוע משפטי בהליכים פליליים, החל משנת 2014, ובשנים שחלפו היא זכתה להכרה בפורומים מגוונים ובמסמכים בין-לאומיים שונים. גם בשנת 2019 נמשכו המאמצים לקידום היוזמה האמורה, בין היתר באמצעות עו"ד ודים שוב, הסניגור המחוזי במחוז ירושלים, שהשתתף **בכנס בין-לאומי על סיוע משפטי כמכשיר לקידום צדק חברתי**, בספטמבר 2019. במסגרת הכנס, שנערך בקייב, אוקראינה, ואורגן בשיתוף פעולה עם ממשלת קנדה, נשא עו"ד שוב דברים על היבטים שונים בעבודת הסניגוריה הציבורית בישראל, וקיים שיחות עם נציגים ממדינות שונות במטרה לקדם הקמתו של מנגנון לשיתוף פעולה בין-לאומי בין ארגוני סיוע בהליכים פליליים.

פרויקט חשוב נוסף שגובש בשנת 2013 ושהסניגוריה הציבורית ממשיכה לקחת בו חלק פעיל, הוא הושטת עזרה ל-UNODC במסגרת מאמצי הארגון לחזק ולטפח סניגוריות ציבוריות במדינות מתפתחות. במסגרת הפרויקט, הסניגוריה הציבורית לקחה חלק בהשתלמויות מקצועיות שערך ה-UNODC בליבריה, באוקטובר 2013 ובנובמבר 2015, כאשר ביוני 2016 נפגשו נציגי הסניגוריה הציבורית עם נשיאת ליבריה דאז, כלת פרס נובל לשלום, אלן ג'ונסון-סירליף, במהלך ביקורה בארץ. בשנת 2019 חידש ה-UNODC את פעילותו בליבריה, וביקש את סיוע הסניגוריה הציבורית בהעברת השתלמות לקבוצה נבחרת של משפטנים ציבוריים על **דרכים לשיפור הגישה לצדק לנשים**. עו"ד תרצה קיש, מנהלת מחלקת מינויים בסניגוריה הציבורית, מחוז תל אביב, נטלה חלק פעיל בהעברת ההשתלמות האמורה, שנערכה בליבריה בתחילת חודש דצמבר 2019, ונחלה הצלחה מרובה.

בעקבות הצלחת שיתוף הפעולה בליבריה ובעידוד משרד החוץ, השתתפה הסניגוריה הציבורית בשנים האחרונות בפעילויות נוספות של ה-UNODC בווייטנאם ובסין. בהמשך למעורבות האמורה, הוזמנה הסניגוריה הציבורית לשלוח נציג מטעמה שייקח חלק בהיוועדות בין-לאומית של מומחים בווינה, אוסטריה, שדנה בשנת 2018 בשיטות הקיימות להבטחת איכות הייצוג המשפטי. מטרת המפגש הייתה לגבש מדריך מעשי שיסייע למדינות ברחבי העולם בפיתוח ושיפור שירותי הסיוע המשפטי בהליכים פליליים, ובשנת 2019 יצא המדריך האמור לאור.[97] בהקדמה למדריך, מודה הארגון לקבוצת המומחים שנטלו חלק בהיוועדות הבין-לאומית, ובכלל זה לנציגת הסניגוריה הציבורית, עו"ד רוית הרמן.

כפי שדווח בהרחבה בפרק 1.7.2, מיזמים ואירועים בתחום תיקון הרשעות השווא, במהלך השנה החולפת נמשך הקשר ההדוק שנרקם עם רשת החפות (Innocence Network), בעקבות הצטרפות המחלקה למשפטים חוזרים לרשת הבין-לאומית. במסגרת החברות ברשת, השתתפו שתי נציגות של הסניגוריה הציבורית בכנס

[97] https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_Ensuring_Quality_Legal_Aid_Services.pdf

השנתי של הארגון שנערך באטלנטה, ג׳ורג׳יה, וכן בהשתלמות המקדימה שערך ה-NACDL בנוגע לראיות פורנזיות. נושא זה עמד גם במרכז סמינר מעמיק וממושך יותר שערך ה-NACDL, בשיתוף פעולה עם בית הספר למשפטים ע״ש קרדוזו, בחודש יוני 2019 בעיר ניו יורק. בזכות קשרי העבודה הטובים והשוטפים שנרקמו בין הארגון לסניגוריה הציבורית, התאפשרה השתתפותה של עו״ד ענת מיסד-כנען, הסניגורית המחוזית במחוז חיפה, בסמינר האמור, והוא תרם באופן משמעותי ביותר לפיתוח ההבנה וההעמקה של הסניגוריה הציבורית בתחום הראיות הפורנזיות.

שנת 2019 התאפיינה גם בהידוק קשרי העבודה בתוך משרד המשפטים בכל הקשור לקשרי החוץ שמקיימות יחידות המשרד עם גורמים בין-לאומיים. מזה שנים שהסניגוריה הציבורית מקיימת יחסי שיתוף פעולה מצוינים ושוטפים עם מחלקת ייעוץ וחקיקה (בינלאומי). בשנה החולפת הוקמה במשרד המשפטים יחידה ייעודית לקשרי חוץ וייעוץ מדיני בראשות עו״ד שירה מאיר. נציגי הסניגוריה הציבורית קיימו מספר ישיבות עבודה מוצלחות עם עו״ד מאיר ועובדי היחידה החדשה, והסניגוריה הציבורית מברכת בחום על הקמת היחידה ועל התנופה הגדולה שהיא הביאה לפיתוח קשרי החוץ של המשרד, על יחידותיו השונות.

3. היבטים ארגוניים, ניהול ידע ומיחשוב

3.1 הצוות המנהלי בסניגוריה הציבורית

היקפי הפעילות של הסניגוריה הציבורית ומאפייניה הייחודיים, לצד פיזורם הגיאוגרפי הרחב של בתי המשפט ותחנות המשטרה ברחבי הארץ, הופכים את משימת הניהול של כל אחד ממחוזות הסניגוריה לקשה ומורכבת. במצב דברים זה, ראוי לציין גם את חשיבות עבודתו של הצוות המנהלי בסניגוריה הציבורית.

נכון לסוף שנת 2019, קיימים 82 תקנים המיועדים לעובדי מנהלה במחלקות השונות במחוזות בסניגוריה ובסניגוריה הארצית (בנוסף לכך קיימים 66 תקני סטודנטים ו-34 תקני שירות לאומי).

הצוות המנהלי של הסניגוריה הציבורית עובד לא רק מול עורכי הדין הפנימיים, אלא גם אל מול כ-860 עורכי דין חיצוניים. בין יתר תפקידיו, הצוות המנהלי תומך בעבודה המנהלית של עורכי הדין המפקחים בצוות הפנימי, מטפל בבקשות שכר הטרחה של עורכי הדין החיצוניים ובתשלומים למומחי הגנה, מקבל פניות לייצוג מבתי המשפט ומפונים עצמאיים, מנתב פניות של עצורים מתחנות המשטרה, אחראי על הניהול האדמיניסטרטיבי של התיקים (לרבות בתוכנה הממוחשבת) ומעניק שירות לעורכי הדין החיצוניים, ללקוחות הסניגוריה ולקהל הרחב. גם בשנה החולפת, הצוות המנהלי ביצע את עבודתו בתת-תקינה ממשית הנובעת מעלייה בהיקף העבודה, כפי שפורט בדוח השנתי לשנת 2018.[98]

הנהלת הסניגוריה הציבורית רואה חשיבות בפיתוח ההון האנושי בקרב עובדי המנהלה. כחלק מפיתוח ההון האנושי, בשנת 2019 התקיימו שתי הכשרות ייעודיות לעובדי המנהלה. האחת בנושא ייצוג קטינים בהליך הפלילי והשנייה בנושא שיקום וטיפול באסירים. לצד שתי ההכשרות האלו, התקיימה סדנא ייעודית למזכירות הראשיות בסניגוריה הציבורית בנושא הקשר בין הקשבה למנהיגות, בהנחיית פרופסור אבי קלוגר, וזאת לצורך העשרת דרג הניהול הבכיר בצוות המנהלי בכלים נוספים להנעת עובדים.

פעמים רבות, הצוות המנהלי נותן שירות גם ללקוחות הסניגוריה הציבורית. שירות איכותי ויעיל של הצוות המנהלי מסייע מאוד ליצור תחושת אמון בקרב פונים שלעתים איבדו אמון ברשויות המדינה. כך היה, למשל, בעניינה של מ', אשר פנתה אל מזכירות הסניגוריה הציבורית במחוז ירושלים לאחר שקיבלה דרישת תשלום של כ-16,000 ₪ מהמרכז לגביית קנסות. לאחר בירורים של הצוות המנהלי, הן מול המרכז לגביית קנסות והן מול מזכירות בית המשפט, התברר כי מקור החוב הוא בגזר דין משנת 1996, במסגרתו הוטל על מ' ועל נאשם נוסף פיצוי של 3,200 ₪ (יתרת הסכום נצברה כריבית, כאשר בסיוע עמותת "ידיד", אליה הפנה הצוות המנהלי את מ', הריבית בוטלה על ידי בית המשפט). עוד התברר כי הנאשם הנוסף שילם את הפיצוי כבר בשנת 2008, אך המרכז לגביית קנסות סבר בטעות כי גם על מ' מוטלת חובה לשלם פיצוי, למרות שהדבר לא צוין בגזר הדין. על כן, הצוות המנהלי סייע למ' לנסח פנייה אל בית המשפט במסגרתה הוא התבקש להבהיר את גזר הדין. בית המשפט נעתר לבקשה, והבהיר כי כיוון שסכום הפיצוי כבר שולם על ידי הנאשם נוסף – מ' לא נדרשת לשלם דבר.

---

[98] הסניגוריה הציבורית, דוח פעילות לשנת 2018 (יוני 2019), בעמ' 117-118.

3.2 דוברות, תקשורת וקשר עם הציבור

בשנים האחרונות חלו תמורות של ממש בעולם התקשורת אשר השפיעו גם על הזירה המשפטית, ובפרט על המשפט הפלילי. במקרים מסוימים מתעורר הצורך במתן תגובה עניינית לטענות של הצד שכנגד ואיזון התמונה המוצגת בתקשורת, שכן לדיווחים בתקשורת פוטנציאל רב להשפיע על חיי הלקוח ובני משפחתו, ואף על ניהול ההליך הפלילי. על כן, לעיתים ייצוג הולם של חשודים ונאשמים כולל גם את ייצוגם בזירה התקשורתית.

על רקע זה, נזקקת הסניגוריה הציבורית באופן רציף ושוטף לשירותי ייעוץ תקשורתי ואסטרטגי. צורך זה התגבר מאוד בשנים האחרונות, בין היתר נוכח מורכבותן ורגישותן של הסוגיות עמן מתמודדת הסניגוריה, אשר רבות מהן נמצאות תדיר במרכז סדר היום הציבורי. מעבר לתרומה שיש לייעוץ התקשורתי להגנה על לקוחות ספציפיים ולהעלאת המודעות הציבורית לפעילותה של הסניגוריה ולהצלחותיה, יש בכוחו של דברור איכותי גם לחזק את השיח הציבורי הערכי באשר לזכויות אדם בכלל ולזכויות בהליך הפלילי בפרט.

בשנת 2015 נוצר תקן פנימי ייעודי לדובר בסניגוריה הציבורית, והוא מאויש על ידי מר אורי שלו, המסתייע בסטודנט. עם זאת, יש לציין כי פעילות הסניגוריה הציבורית בתחום זה עדיין מתבצעת תחת מחסור בכוח אדם, בייחוד בהשוואה לפעילותן של הפרקליטות והמשטרה.

שירותי הדובר ניתנים לסניגוריה הציבורית הארצית, למשרדי המחוזות השונים של הסניגוריה ברחבי הארץ ולעורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית. בין יתר תפקידיו של דובר הסניגוריה: ליווי וייעוץ תקשורתי לעורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית במסגרת עבודתם השוטפת; מעקב אחר כתבות, מאמרים, סקירות ופרסומים נוספים בכלי התקשורת הנוגעים לפעילות הסניגוריה, ועדכון הנהלת הסניגוריה הציבורית; איסוף והפצת החלטות שיפוטיות בתיקי הסניגוריה הציבורית לכלי התקשורת; מתן מענה לשאילתות מכלי התקשורת; קידום תקשורת יזומה, ובכלל זה דברור יזום של תיקים מתאימים, לצורך העלאת המודעות הציבורית לפעילות הסניגוריה הציבורית ולמסריה; דברור פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית; סיוע בהכנת תגובות רשמיות לפניות מהתקשורת; מעורבות בהכנת הודעות לתקשורת וכתיבת מסמכים לתפוצה חיצונית; ניהול קשר שוטף עם גורמי התקשורת, ובכלל זה פתרון בעיות וטיפול במשברים; וניהול פעילות ה"הניו-מדיה" של הסניגוריה הציבורית.

פעילותה הענפה של הסניגוריה הציבורית בתקשורת המשיכה להניב פירות, וגם בשנה האחרונה ניכרים מספר הישגים בשדה התקשורתי. זאת, הן במסגרת הפעילות השוטפת והן במסגרת קידום פעילות תקשורתית יזומה.

במסגרת הפעילות השוטפת ליווה דובר הסניגוריה באופן רציף את הפעילות המשפטית במחוזות השונים, ובכלל זה ייעוץ לעורכי הדין במתן תגובות ובהכנה לפני ראיונות, הן בהליכים משפטיים בעלי פרופיל תקשורתי גבוה והן כאשר מדובר בהצלחות משפטיות.

במקביל לפעילות התקשורתית השוטפת, דובר הסניגוריה קידם פעילות תקשורתית יזומה סביב נושאי ליבה שבהם התרכזה הסניגוריה הציבורית בשנה החולפת וסביב הצלחות והישגים של הסניגוריה. במסגרת זו ניתן לציין את הנושאים העקרוניים הבאים, אשר סוקרו תקשורתית וזכו להד נרחב: הגשת כתבי אישום בגין זוטות – לצד פרסומים שוטפים בכלל אמצעי התקשורת, במסגרת שיתוף פעולה עם גלי צה"ל שודרה פינה שבועית שעסקה בנושא; פגיעה בזכויותיהם של קטינים בהליך הפלילי; הפרת זכות ההיוועצות של נחקרים עם סניגור; ריבוי מעצרים ותופעת מעצרי שווא; כשלים במנגנון שיקום אסירים; זכויות אנשים עם מוגבלויות בהליך הפלילי ועוד.

ניתוח של הפעילות מצביע על כך שבשנת 2019 היו לכל הפחות 475 פרסומים הנוגעים לפעילות הסניגוריה באמצעי התקשורת השונים, לעומת 333 פרסומים בשנת 2018. פילוח הפרסומים מראה ש-52% מהפרסומים היו כתוצאה מפעילות תקשורתית יזומה של הסניגוריה הציבורית.

בנוסף בוצע ניתוח של הנושאים שבהם עסקו הפרסומים.

תרשים ט. ניתוח פעילות תקשורתית לשנת 2019

נושא הסיקור	מספר הפרסומים	אחוז מכלל הפרסומים
דיווח חדשותי על תיקים	239	50%
זיכויים וביטולי כתבי אישום	60	13%
פעילות מוסדית	50	10%
תנאי מעצר ומאסר	43	9%
מדיניות מעצרים	39	8%
זכויות אנשים עם מוגבלויות בהליך הפלילי	13	3%
אלימות שוטרים	7	2%
כתבי אישום בגין זוטות	8	2%
הרשעות שווא	11	2%
זכויות קטינים בהליך הפלילי	5	1%

<u>אתר האינטרנט, דף הפייסבוק וחשבון הטוויטר של הסניגוריה הציבורית</u>

השנה נמשך העדכון השוטף של אתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית באתר משרד המשפטים (<u>אתר הסניגוריה הציבורית</u>). האתר כולל מגוון של מסמכים, דוחות רשמיים, חוות דעת וניירות עמדה שפרסמה הסניגוריה, לצד מידע שמיועד בעיקרו לציבור הפונים לסניגוריה, כגון טפסים, פרטי התקשרות ומענה בלשון מובנת לשאלות שעשויות להתעורר בקרב ציבור הפונים. כמו כן, החדשות העדכניות ביותר שעל סדר יומה של הסניגוריה מוצגות באופן בולט בעמוד השער של האתר, ומודעות הדרושים שמפיצה הסניגוריה מפורסמות באתר באופן שוטף, לצד פרסומן באתר נציבות שירות המדינה.

אתר הסניגוריה נגיש גם בשפות נוספות: **ערבית, רוסית ואנגלית**. אתרים אלה כוללים את מלוא המידע המפורסם באתר בעברית. מאבחון שנעשה לאתר הסניגוריה על ידי אגף השירות במשרד המשפטים עלה כי האתר משרת היטב את מטרותיו וכולל מידע נהיר ומעודכן. בהמשך להחלטת הממשלה להעביר את כל אתרי האינטרנט הממשלתיים לאתר gov.il, התחילה עבודת מטה להקמת האתר החדש.

לצד האתר הרשמי, המשיך ופעל במהלך השנה האחרונה **עמוד הפייסבוק של הסניגוריה הציבורית**, המתעדכן באופן יומיומי. העדכונים כוללים תיקים מעניינים בהם ייצגו עורכי הדין של הסניגוריה הציבורית, עדכונים באשר לפרסומיה ועמדותיה המוסדיות של הסניגוריה בנושאים שונים, וכן מידע רלוונטי מן הארץ והעולם בנושא ייצוג חשודים, נאשמים ואסירים. הצוות האחראי על עדכון עמוד הפייסבוק משקיע זמן ומחשבה ביצירת תכנים בהירים ומושכים, במטרה להנגיש את הנושאים בהם עוסקת הסניגוריה לכלל הציבור. כיום

עוקבים אחרי עדכוני העמוד למעלה מ-18,123 אנשים (עלייה של למעלה מ-1,723 עוקבים ביחס לשנה שעברה). בשנת 2019 פורסמו 307 פוסטים שחלקם זכו לתהודה ניכרת לרבות תגובות ושיתופים, והגיעו לעשרות אלפי משתמשים ברשת החברתית. במסגרת עדכון עמוד הפייסבוק, צוות הניו-מדיה יזם בשנה האחרונה שני סרטונים שקודמו ברשתות החברתיות: סרטון בנושא זכות ההיוועצות בסניגור לפני חקירה וסרטון לגיוס מתמחים. צוות הניו-מדיה של הסניגוריה הציבורית עובר השתלמויות מקצועיות במסגרת הפעילות של מחלקת הניו-מדיה של משרד המשפטים, ומשתף פעולה עם המחלקה בכל הנוגע לקידום תכנים מרכזיים המועלים לעמוד הפייסבוק והפקת סרטוני רשת.

הסניגוריה הציבורית מפעילה גם **חשבון טוויטר**, המצייץ באופן שוטף עדכונים הנוגעים לעבודת הסניגוריה הציבורית. השנה הגיע מספר העוקבים אחר חשבון הטוויטר של הסניגוריה הציבורית לכאלף. כמו כן, בשנה שעברה השיקה הסניגוריה את עמוד **האינסטגרם של הסניגוריה הציבורית**.

3.3 כתב העת "הסניגור"

כתב העת "**הסניגור**", היוצא מדי חודש בחודשו, הוקם בשנת 1997 בסמוך לאחר הקמת הסניגוריה הציבורית. כתב העת כולל מאמרים משפטיים, סקירה של התפתחויות בתחום הפסיקה והחקיקה, מדור ספרות הסוקר את המאמרים החדשים בתחום המשפט הפלילי שהתפרסמו בכתבי העת הישראליים, ומעת לעת אף עדכונים מהמשפט המשווה.

כתב העת, היוצא לאור בשיתוף עם הוצאת "סקירה משפטית", נועד לרכז ידע עדכני ושוטף הנחוץ לעבודה הסניגוריאלית, לשימושם של סניגורים בכלל וסניגורים ציבוריים בפרט, וכן עבור הקהילה המשפטית בכללותה. "**הסניגור**" מקיף את כל תחומי המשפט הפלילי, לרבות דיני ראיות, דיני עונשין, סדר הדין הפלילי, דיני מעצרים, הדינים המשיקים בין המשפט המינהלי למשפט הפלילי ודיני אסירים. בהקשרים אלה, מאפשר כתב העת לקוראיו להתעדכן בכל החדשות של המשפט הפלילי, בכל הערכאות, ומציג לפני הקוראים הן תמונת מצב עדכנית של ההתפתחויות האחרונות במשפט הפלילי והן יוזמות לשינוי.

ייחודם של המאמרים המתפרסמים בכתב העת הוא בכך שהם קצרים יחסית ובעלי ערך אקדמי ופרקטי. במהלך השנים צבר כתב העת מוניטין ניכר ומאמריו מאוזכרים בפסקי דין רבים ובספרות המשפטית הישראלית בכללותה.

3.4 ניהול הידע והמידע המקצועי בסניגוריה הציבורית

הסניגוריה הציבורית היא יחידה מובילה במשרד המשפטים ובשירות הציבורי בכל הנוגע לניהול הידע הארגוני ולהנגשתו לעורכי הדין הפנימיים והחיצוניים הפועלים מטעמה. הסניגוריה, המייצגת במספר גדול מאוד של תיקים ושותפה לתהליכים העיקריים בתחומי המשפט הפלילי, רותמת את כוחה כגוף מאורגן על מנת לשפר באופן מתמיד את איכות הייצוג הניתן מטעמה ללקוחותיה, זאת באמצעות כלים טכנולוגיים וניהוליים שונים. הסניגוריה הציבורית מתנהלת כ"קהילת ידע" אחת, האוספת, מעבדת ומפיצה באופן שוטף מידע רלוונטי לעורכי הדין הפועלים מטעמה, על מנת שעורכי הדין יוכלו לגשת למידע העדכני ביותר לצורך הייצוג בתיקים.

לצורך שליטה על כמות המידע העצומה וניהולו, מעוגן שימור הידע במסגרת תהליכי העבודה בסניגוריה הציבורית, כך ששימור והפצת הידע נתפסים כחלק בלתי נפרד מן הטיפול בתיקים על ידי הגורמים השונים. הפצת המידע ועדכונם של מאגרי הידע המשותפים מבוזרים בין שלל גורמים במחוזותיה השונים של

הסניגוריה, בריכוזם של רפרנטים מחוזיים לניהול ידע, ובהנחייתה של ממונה ארצית על ניהול הידע, וזאת על מנת לאפשר עדכון שוטף, יומיומי ומלא של מאגרי הידע המשותפים.

בחלק ניכר מן הפורומים המקצועיים בהם חברים נציגים מכל המחוזות ומהסניגוריה הארצית, לקשר ההדוק בין חברי הפורום, הנערך בעיקרו באמצעות רשימות תפוצה בדואר אלקטרוני ובמפגשים קבוצתיים מספר פעמים בשנה, נוסף גם מאגר ידע ייעודי בפורטל הסניגוריה הציבורית. מאגרים אלה מאפשרים לשמר את הידע שנצבר בפורומים המקצועיים, לעבד אותו, ולהנגיש אותו באופן מיטבי לסניגורים החיצוניים העוסקים בתחום מקצועי זה.

<u>פורטל יחידתי והפצת ידע</u>

הכלי המרכזי לשיתוף הידע בסניגוריה הציבורית הוא פורטל הידע של הסניגוריה, המשמש את כלל הסניגורים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית, פנימיים וחיצוניים כאחד. פורטל הידע, שהוקם בסיוע אגף מערכות מידע, פותח בפני כלל הסניגורים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית גישה למגוון רחב של מאגרי ידע ומאגרי פסיקה, אשר חלקם ייחודיים, כגון מאגרי מידע בנושא ייצוג אסירים, ייצוג נוער, ייצוג בהליכי מעצר, ייצוג עברייני מין, מאגר כתבי טענות עקרוניים ועוד.

כחלק מהמאמץ המתמיד לשיפור ניהול הידע בסניגוריה הציבורית, בחודש מאי 2019 נעשתה קפיצת מדרגה משמעותית באמצעות פתיחתו לשימוש של פורטל ידע שמצוי על גבי שרתים ב"ענן". פורטל ידע משודרג זה נפתח לשימוש כלל הסניגורים, פנימיים וחיצוניים כאחד. במסגרת השדרוג הועברו כלל תכני הידע למערכת הפעלה מתקדמת יותר, המאפשרת חווית שימוש משופרת. בייחוד אמורים הדברים ביחס ליכולות החיפוש בתוך התוכן המקצועי האגור בפורטל. בסיוע אגף מערכות המידע שופרו יכולות החיפוש באופן ניכר, וזאת לשם שיפור השימושיות והיכולת לשלוף את המידע הרלוונטי, בהתאם לצרכי הסניגוריה.

לאחרונה, כחלק מהתמודדות הסניגוריה הציבורית עם אתגרי העבודה בתקופת התפרצותו של נגיף הקורונה, נפתח בפורטל הידע מאגר ייחודי. נוכח השינויים הרבים והתכופים בתמונת המצב המשפטית בתקופה זו, עלה הצורך בריכוז והנגשת הידע העדכני הרלוונטי לעבודתם של הסניגורים. מאגר זה מרכז עבור הסניגורים – פנימיים וחיצוניים כאחד – את כלל התכנים הרלוונטיים לתקופה זו, בנושאי חקיקה, פסיקה והנחיות ייחודיות.

לצד השימוש בפורטל, הסניגוריה מפיצה מידע מקצועי עדכני ועכשווי (פסיקה, חקיקה, הנחיות ועוד) באמצעות דואר אלקטרוני לכל הסניגורים הפנימיים והחיצוניים, הן ברמה המחוזית והן ברמה הארצית. אף הפצת המידע מהווה חלק בלתי נפרד מתהליך העבודה, באופן המוביל לכך שמדי יום, מופץ מידע רלוונטי בזמן אמת המאפשר לסניגורים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית להיות מעודכנים בכל חידוש רלוונטי למלאכת הייצוג.

3.5 <u>פיתוח ואפיון התוכנה החדשה בסניגוריה הציבורית</u>

בשנת 2018 דיווחנו על עליית התוכנה החדשה ("הדיפנדר") לאוויר כפיילוט ראשוני במחוז דרום בתחילת נובמבר 2017 תוך שיתוף פעולה מרשים של הנהלת המחוז וצוות העובדים. בשנת 2019 הרחבנו את פריסת המערכת למחוזות חיפה, נצרת והצפון וירושלים. הצורך לשפר את התוכנה ואת אופן פעולה הביא לעיכוב מסוים בהמשך הפריסה. תקופה זו נוצלה גם לפתרון בעיות הנוגעות להסבת הנתונים במחוזות תל אביב ומרכז. לאחרונה סוכם בין הסניגוריה הציבורית לבין אגף מערכות מידע על לוח זמנים לפיו השלמת פריסתה

של הדיפנדר תושלם עד לתום הרבעון הראשון של שנת 2021. בד בבד סוכם על העלאת גרסאות נוספות שיחילו שיפורים חשובים בתוכנה. בחלוף למעלה משנתיים מאז העלייה לאוויר ניתן לקבוע כי לדיפנדר יתרונות רבים, כי היא מבנה ומאחידה את תהליכי העבודה ומשפרת אותם, כי היא מייעלת את עבודתם של עורכי הדין ושל הסגל המנהלי, וכי היא מוסיפה בקרות חשובות על תהליכי תשלום שכר הטרחה. .

במקביל להמשך הטמעת הדיפנדר בכל מחוזות הסניגוריה ולרצון להדק את הקשר עם הסניגורים החיצוניים ולשפר את השירות שהם מקבלים, אנו פועלים לאפיון חלק חדש בפורטל הסניגוריה הציבורית אשר יכלול מידע הנוגע לפעילות הסניגורים החיצוניים עם הסניגוריה הציבורית, כגון מידע הנוגע לבקשות שכר הטרחה שלהם, תיקים בהם מונו ועוד. הכוונה היא לשתף את עורכי הדין החיצוניים באפיון הפורטל וללמוד את צורכיהם בטרם ביצוע. העבודה על הפורטל צפויה לעבור להילוך גבוה לאחר השלמת הפרישה הארצית בשנת 2021.

בשנה שעברה דיווחנו על פיתוח שני ממשקים חיוניים: ממשק מול הנהלת בתי המשפט וממשק מול שב"ס. ברבעון האחרון של שנת 2019 נערכו בדיקות ראשוניות של הממשק מול הנהלת בתי המשפט. בדיקות אלה הציפו שגיאות לא צפויות, הנמצאות כעת בבדיקה בין המערכות. הצפי הוא כי עד סוף שנת 2020 הממשק יעבוד באופן מלא. הממשק מול שב"ס, המאפשר לסניגוריה הציבורית לבדוק באילו מתקני שב"ס נמצאים לקוחותיה, נמצא בשלב הבדיקות בין המערכות והוא צפוי לעלות לאוויר עד לסוף שנת 2020.

4. פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים

4.1 עבודה במיקור חוץ

הסניגוריה הציבורית פועלת על פי חוק בשיטה של מיקור חוץ. לסניגוריה הציבורית צוות מצומצם יחסית של סניגורים "פנימיים" עובדי מדינה (כיום 125) וצוות חיצוני רחב של סניגורים "חיצוניים" הפועלים ממשרדיהם הפרטיים מטעם הסניגוריה הציבורית (כיום כ-860).

שיטה זו מקובלת במספר מדינות בארצות הברית, והיא נחשבת בספרות המקצועית לאחת השיטות המוצלחות להבטחת איכות ויעילות. ואכן, לעבודה בשיטה זו בסניגוריה הציבורית יתרונות רבים ומוכחים, ובראשם: גמישות באופני העסקה המאפשרת התייעלות מירבית; אפשרות לפיזור העבודה ולמניעת עומס ושחיקה; העסקת מגוון רב של סניגורים המתמחים בענפים שונים של המשפט הפלילי, דוברי שפות זרות ובעלי נגישות למוקדים רלוונטיים (בתי משפט, תחנות משטרה ומתקני כליאה) בכל רחבי הארץ; אפשרות לגייס מומחים לתחומים מיוחדים ולמשימות חולפות; פתרון בעיות של ניגוד עניינים; פוטנציאל לגיוס עורכי דין מן השורה הראשונה; מעורבות רבה של הקהילה המשפטית הרחבה בעבודת הסניגוריה; והדגשת האופי העצמאי והבלתי תלוי בממסד של עבודת הסניגוריה.

מטבע הדברים, לשיטת עבודה זו כשהיא מופעלת בסניגוריה הציבורית גם נקודות תורפה, ובראשן הקושי המובנה בפיקוח והתלות הגבוהה בהיצע המקומי של עורכי הדין. ההתמודדות עם נקודות תורפה אלו וניהול הסיכונים המתחייב מהן מתבצעים על ידי הצוות הפנימי באמצעות הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים (כמתואר בפרק 4.3), מינוי הסניגורים המתאימים להליכים השונים על ידי מחלקות המינויים (כמתואר בפרק 4.5) ועבודת הפיקוח וההכשרות המקצועיות (כמתואר בפרקים 1.10.1. ו-1.10.2).

חוק הסניגוריה הציבורית קובע במפורש שיטת עבודה זו כשיטה מרכזית ואת חובתה של הסניגוריה לפקח על רמתם המקצועית של הפועלים מטעמה. תפיסת ההפעלה של הסניגוריה הציבורית מול ספקיה החיצוניים אינה התפיסה הרווחת בחלק מן הגופים המפעילים שיטת מיקור חוץ, הנוהגים לעיתים בשיטה של "שגר ושכח". החוק קובע מפורשות כי ייפוי הכוח לייצוג הלקוח בתיק הסניגוריה ניתן לסניגור המחוזי או הארצי, והוא ממנה את עורך הדין החיצוני, כשלוחו, לביצוע המשימה. תיק הסניגוריה אינו עובר בזאת לאחריותו המלאה של עורך הדין החיצוני, אלא נותר גם באחריות הסניגוריה הציבורית, אשר רשאית בכל שלב להעבירו לטיפולו של עורך דין אחר. לסניגור המחוזי או הארצי אחריות, מכוח הוראות החוק, לייצוג המשפטי הניתן בתיקי הסניגוריה הציבורית. בשל כך, הסניגוריה הציבורית מעבירה, באופן שוטף, לעורך הדין המייצג מטעמה לא רק הנחיות מקצועיות כלליות, אלא, במקרים המתאימים, גם הנחיות פרטניות באשר לאופן הטיפול בתיק הספציפי. חלק מהפעולות המשפטיות בתיקים מתבצעות לאחר אישור מפורש מאת הגורם המוסמך בסניגוריה הציבורית.

עובדי הסניגוריה הם אלה שמאשרים בפועל כל תשלום ותשלום בגין כל פעולה שבוצעה על ידי עורך הדין החיצוני. הסניגוריה מצלמת במשרדי התביעה את חומר הראיות עבור עורך הדין שמונה ומעבירה אותו אליו. הסניגוריה הציבורית מאשרת לגופה כל הוצאת הגנה נדרשת, ומשלמת במישרין למומחים השונים את שכרם.

4.2 דרכי העסקה ותשלום

בשנים האחרונות מועסקים הסניגורים החיצוניים בחמש דרכים עיקריות:

- במינוי מתיק לתיק, כשהתשלום נעשה בהתאם לתעריף המפורט בתקנות הסניגוריה הציבורית (שכר-טרחה לסניגורים ציבוריים), התשנ"ו-1996 (להלן: "תקנות שכר הטרחה"), על פי פעולות משפטיות.

היקף התשלומים בשנת 2019 לעורכי הדין שהועסקו בדרך זו היה 137,053,815 ₪.

- בתורנות בבית המשפט, כשהתשלום הוא לפי שעות התורנות ו/או שעות הכוננות שבוצעו, והכל בהתאם לתעריף המפורט בתקנות שכר הטרחה. בדרך זו נעשה שימוש רק לצורך ייצוג בהליכי מעצר בבתי משפט השלום.

היקף התשלומים בשנת 2019 לעורכי הדין שהועסקו בדרך זו היה 15,228,160 ₪.

- במסגרת חוזה העסקה מיוחד, הקובע מראש ייצוג במספר תיקים מוגדר לתקופה, כשהתשלום הוא קבוע לכל תיק ותיק ומשולם ב-12 תשלומים חודשיים שווים ("חוזי ריטיינר"). צורת העסקה זו משמשת לייצוג בתיקים פליליים המוגשים על ידי לשכות התביעה של משטרת ישראל לבתי משפט השלום, וכן לייצוג מאושפזים בכפייה בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות בבתי החולים. בשנת 2019 נחתמו 523 "חוזי ריטיינר" עם סניגורים ציבוריים חיצוניים בכל מחוזות הסניגוריה.

היקף התשלומים בשנת 2019 לעורכי הדין שהועסקו בדרך זו היה 21,278,405 ₪.

הייצוג במסגרת "חוזי הריטיינר" מחייב גם זהירות ראויה. החשש הוא ששיטת תשלום זו, הקובעת תשלום אחיד עבור הטיפול בתיק, תפגע באיכות הייצוג. הסניגוריה הציבורית מודעת לחשש זה ומתמודדת עמו על ידי בחירת התיקים המתאימים לטיפול במסגרת זו ובאמצעות פיקוח מקצועי.

- במסגרת חוזה העסקה מיוחד, הקובע תשלום עבור יום עבודה בבית המשפט, שם אמור הסניגור לקלוט לטיפולו את כל הנאשמים שהוזמנו לאותו יום לעריכת "דיון מקדמי" בכתב האישום שהוגש נגדם. התשלום הוא חודשי, עבור מספר "ימי ההקראות" שביצע הסניגור בחודש שחלף. בדרך העסקה זו מטופלים רק כתבי אישום שהוגשו על ידי לשכות התביעה המשטרתיות לבתי משפט השלום, ואשר נדונים בפני שופט מוקד.

שכרם של עורכי הדין משולם לפי מספר ימי ההקראות בהם הופיעו ולא לפי מספר התיקים הפליליים בהם ייצגו. התשלום בגין יום ההקראות כולל גם שכר בגין דיוני ההמשך בכל התיקים שנקלטו, למעט דיוני הוכחות. עלות הייצוג הממוצעת בתיק שנקלט ביום הקראות היא כמחצית מעלות של תיק המטופל על ידי ריטיינר המועסק בהסכם מיוחד, וכשליש מעלות של תיק המטופל על ידי סניגור חיצוני המקבל תשלום על פי התעריף.

בשנת 2019 הועסקו על ידי הסניגוריה הציבורית, לשם ייצוג בימי הקראות במחוזות תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום, במסגרת חוזים מיוחדים, 78 סניגורים ציבוריים חיצוניים.

היקף התשלומים בשנת 2019 לעורכי הדין שהועסקו בדרך זו היה 3,499,586 ₪.

- במסגרת חוזה העסקה מיוחד, על פי שעות עבודה, כאשר התעריף לשעה ומספר שעות העבודה לתקופה נקבעו מראש. צורת העסקה זו משמשת לייצוג בתיקים גדולים ומורכבים, בהם נדרשות שעות הכנה

מרובות, כאשר התעריפים המפורטים בתקנות אינם יכולים להוות תמורה הולמת למאמץ המושקע. כן נעשה שימוש בצורת העסקה זו למשימות נוספות אשר תקנות שכר הטרחה לא נותנות להן מענה ראוי, וההתקשרות בחוזה שעתי יעילה יותר. התעריף לשעה נקבע בהתאם לוותק המקצועי של עורך הדין אשר נבחר למשימה זו.

היקף התשלומים בשנת 2019 לעורכי הדין שהועסקו בדרך זו היה 277,641 ₪.

4.3 הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים

סעיף 12 לחוק הסניגוריה הציבורית מטיל על הסניגור המחוזי חובה לערוך רשימה של עורכי הדין הכשירים לשמש סניגורים ציבוריים. הסניגור המחוזי רשאי שלא לכלול עורך דין ברשימה האמורה, או להוציאו ממנה, אם שוכנע שהדבר דרוש להבטחת ייצוג הולם לנאשמים. הסניגור המחוזי ממנה סניגורים ציבוריים מתוך הרשימה, אולם הוא רשאי למנות עורך דין שאינו כלול ברשימה אם זה הסכים לכך.

הליך הבחירה של הסניגורים הציבוריים ואופן מינוים לייצוג בתיקי הסניגוריה מפורטים בהרחבה בהנחיות הסניגור הארצי. ההנחיות צורפו כנספחים לדוח הפעילות לשנת 2006 ופורסמו באתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית (להרחבה על הליך המינוי של סניגור לייצוג בתיק, ראו פרק 4.5).

על החלטת הסניגור המחוזי שלא לכלול עורך דין ברשימה או להוציאו ממנה, רשאי עורך הדין להגיש ערר לוועדת ערר סטטוטורית, שבראשה עומד שופט בדימוס (כיום השופטת בדימוס ד"ר עדנה קפלן-הגלר) וחברים בה נציג לשכת עורכי הדין והסניגור הציבורי הארצי.

בשנת 2019 לא הוגשו עררים.

4.4 התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים

עבודת הסניגוריה הציבורית מתחלקת בכל שנה בין מאות עורכי דין. כל עורך דין רשאי לפנות בכל עת בבקשה להתקבל לרשימת הסניגורים הציבוריים. הנתונים שלהלן ממחישים את השינויים שחלו בתוך רשימת עורכי הדין, בכל מחוז ומחוז, במהלך השנים.

בשנת 2019 עבדו עם הסניגוריה הציבורית 965 עורכי דין פעילים (פנימיים וחיצוניים).*

תרשים י. מספר עורכי הדין הפעילים* – בחתך מחוזות, מבט רב שנתי

מחוז / שנה	2015	2016	2017	2018	2019
תל אביב	301	292	276	265	255
מרכז	290	264	249	245	229
ירושלים	168	159	156	161	155
דרום	210	198	196	188	185
חיפה	170	162	156	149	144

צפון	126	126	122	115	123
ארצית	194	194	186	156	159

* המונח "עורך דין פעיל" מתייחס לכל עורך דין שקיבל בשנה קלנדרית מסוימת לפחות מינוי אחד מטעם הסניגוריה הציבורית.

ברשימת הסניגורים העובדים עם מחוזות הסניגוריה הציבורית קיימת תחלופה מתמדת. שיעור התחלופה ברמה הארצית עמד בשנת 2019 על 8.49%: מבין 965 עורכי דין פעילים בשנה זו, 82 עורכי דין לא עבדו עם הסניגוריה הציבורית בשנה הקודמת. שיעור זה של תחלופה מאפשר התחדשות ומתן הזדמנות לסניגורים חדשים לצד יציבות, צבירת ניסיון והתמקצעות.

תרשים י"א. התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים (באחוזים) – בחתך מחוזות, מבט רב שנתי

מחוז	עבדו ב-2015 ולא ב-2014	עבדו ב-2016 ולא ב-2015	עבדו ב-2017 ולא ב-2016	עבדו ב-2018 ולא ב-2017	עבדו ב-2019 ולא ב-2018
תל אביב	*18%	21%	20%	19%	18%
מרכז	*13%	14%	17%	20%	13%
ירושלים	15%	13%	12%	12%	9%
דרום	13%	7%	11%	4%	8%
חיפה	12%	11%	8%	7%	8%
צפון	14%	8%	10%	11%	13%
ארצית	44%	38%	41%	37%	49%

* השוואה התבצעה בהתבסס על הנתונים ממועד פיצול המחוזות, קרי החל מחודש פברואר 2014, וביחס לנתוני כל שנת 2015. הנתונים המתייחסים למחוז תל אביב-מרכז בטרם הפיצול מופיעים בדוח הפעילות לשנת 2014.

4.5 מינוי סניגורים וחלוקת העבודה ביניהם

הסניגוריה הציבורית שמה דגש מיוחד על מינוי סניגורים מתאימים לייצוג בהליכים השונים. למעשה, אחת המטרות המרכזיות של הקמת הסניגוריה הייתה יצירת גוף שירכז את החלטות המינוי מתוך תפיסה של הצורך בהבטחת איכות הייצוג ובשקילת שיקולים רחבים המביאים בחשבון את תמונת המינויים בכללותה. זאת, להבדיל משיטת מינוי אד-הוק על ידי בתי המשפט אשר הייתה נהוגה לפני הקמת הסניגוריה הציבורית.

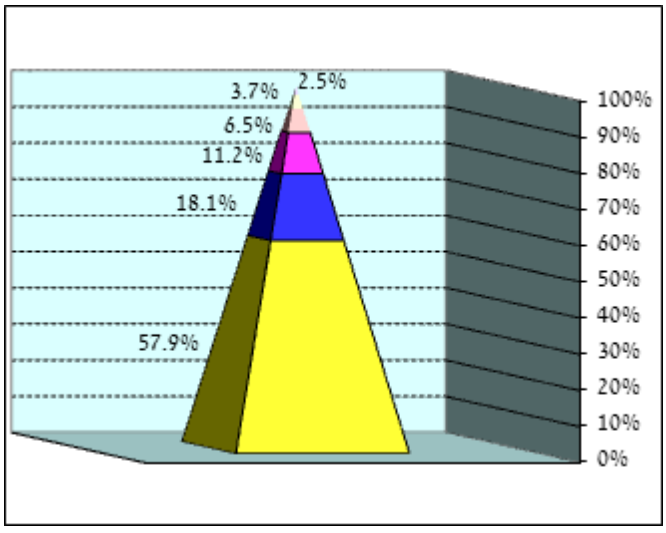
הניסיון מלמד כי מינוי הסניגור המתאים לייצוג בהליך הוא אכן נדבך קריטי בהבטחת איכות הייצוג. על כן, תהליך המינוי אינו טכני, והוא מושפע מגורמים מגוונים. בשל מורכבותה, מצריכה מלאכת המינוי הפעלת שיקול דעת בזהירות, במיומנות ובהסתמך על ניסיון. לפיכך, הוקמו במחוזות הסניגוריה מחלקות מינויים שתפקידן לסייע לסניגורים המחוזיים בתפקיד מינוי הסניגורים לתיקים. המינוי מבוצע במטרה ליצור התאמה מירבית בין אפיוני הסניגור לאפיוני התיק והלקוח. ככלל, בעת מינוי סניגור ציבורי לתיק תינתן עדיפות למינויו של עורך הדין שביכולתו לתת את הייצוג הטוב ביותר האפשרי ללקוח. במסגרת זאת, ניתנת עדיפות לייצוג

המשכי של הלקוח על ידי אותו סניגור, ליצירת יחסי אמון בין הסניגור לבין הלקוח ולמניעת ניגוד עניינים בעבודתו של עורך הדין. מינוי עורכי הדין הנכללים ברשימת הסניגורים הציבוריים נעשה תוך התחשבות ברצונם של עורכי הדין, בהעדפותיהם האישיות, בזמינותם ובמידת העומס המוטל עליהם. כל זאת, תוך שמירה על כללי המינהל התקין ועל חלוקה שוויונית, ככל הניתן, בתוך קבוצת עורכי הדין השווים בכישוריהם ובהתאמתם לתיקים. בנוסף, החלוקה והתיאום של עבודת הסניגורים הציבוריים מתבצעים תוך מתן משקל ממשי לשיקולים של יעילות וחיסכון.

עקרונות אלה מעוגנים בנוהל מפורט של הסניגור הארצי בנושא מינוי סניגורים בתיקי הסניגוריה הציבורית. נוהל זה מסדיר את הליך המינויים של סניגורים ציבוריים לייצוג לקוחות הסניגוריה ומבנה את שיקול דעתו של עורך הדין הממנה. בנוהל אף ניתנים דגשים ספציפיים לגבי מינויים שיש להם מאפיינים מיוחדים (למשל, מינוי סניגור מהצוות הפנימי, הליכים המתנהלים בפני בית המשפט העליון, תיקים המתנהלים בבית המשפט המחוזי, תיקי נוער, הליכי מעצר, ערעורים, הליכי שחרור מוקדם ממאסר, ועדות פסיכיאטריות). הנוהל מפורסם באתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית.

בשני התרשימים שיובאו להלן תוצג החלוקה הפנימית של מספר המינויים בין עורכי הדין, וכן החלוקה הפנימית של שכר הטרחה.

תרשים י״ב. חלוקת המינויים בין עורכי הדין הפעילים – בחתך ארצי, שנת 2019



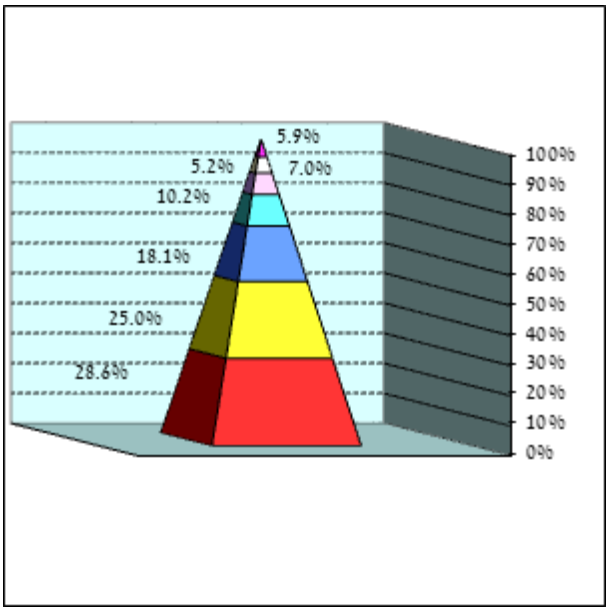
טווח המינויים	סה״כ עוה״ד בטווח	באחוזים
מעל 500	24	2.5%
401-500	36	3.7%
301-400	63	6.5%
201-300	108	11.2%
101-200	175	18.1%
0-100	559	57.9%

<u>השוואה רב שנתית</u>:

נבדקו 50 עורכי הדין שמונו לייצג מטעם הסניגוריה הציבורית מספר הפעמים הרב ביותר בשנים 2018 ו-2019. ההשוואה מעלה כי 12 מעורכי הדין שהופיעו ברשימה בשנת 2019 לא הופיעו בה בשנת 2018. כלומר, **המדובר בתחלופה של 24% בתוך שנה**.

בנוסף לכך, נבדקו לגבי השנים 2017 ו-2019, 10 עורכי הדין שמונו לייצג מטעם הסניגוריה הציבורית מספר הפעמים הרב ביותר. השוואה בין השנים העלתה כי תשעה מבין עורכי הדין שהיו ברשימה בשנת 2017 לא הופיעו בה שוב בשנת 2019. כלומר, **המדובר בתחלופה של 90% בתוך שנתיים**.

תרשים י״ג. חלוקת שכר טרחה בין עורכי הדין הפעילים – בחתך ארצי, שנת 2019



טווח התשלום (ב-₪, לא כולל מע״מ)	סה״כ עוה״ד בטווח	באחוזים
מעל 550,000	47	5.9%
450,001-550,000	42	5.2%
350,001-450,000	56	7%
250,001-350,000	82	10.2%
150,001-250,000	145	18.1%
50,001-150,000	200	25%
0-50,000	229	28.6%

<u>השוואה רב שנתית</u>:

נערכה השוואה בין קבוצת 50 עורכי הדין בעלי השכר הגבוה ביותר בשנת 2019 לאותה קבוצה שקיבלה את השכר הגבוה ביותר בשנת 2018. ההשוואה העלתה כי 19 מעורכי הדין שהופיעו בקבוצה זו בשנת 2019 לא הופיעו בה בשנת 2018. כלומר, **המדובר בתחלופה של 38% בתוך שנה**.

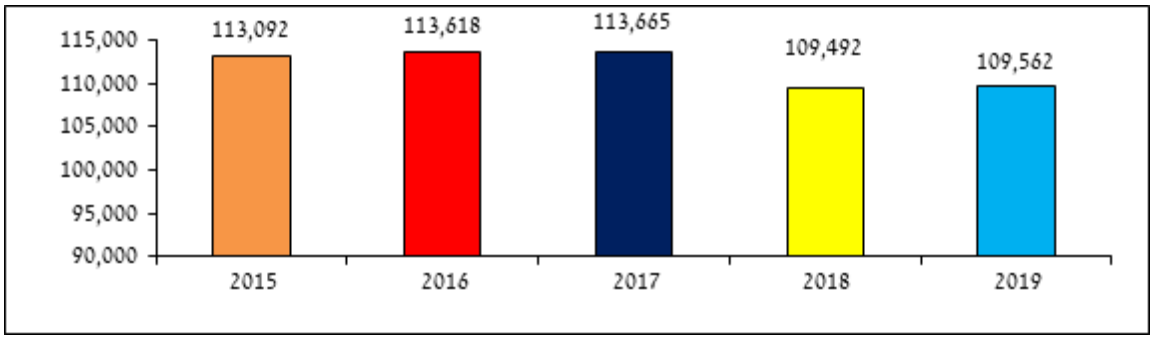
בנוסף לכך, נבדקו 10 עורכי הדין להם שולמו בשנים 2019 ו-2017 הסכומים הגבוהים ביותר מבין הסניגורים הציבוריים. השוואה בין השנים העלתה כי שישה מבין עורכי הדין שהיו ברשימה בשנת 2017 לא הופיעו בה שוב בשנת 2019. כלומר, **המדובר בתחלופה של 60% בתוך שנתיים**.

5. היקפי הפעילות ועלותה

5.1 מספר הליכים כללי

מספר ההליכים הכללי בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנת 2019 קרוב מאוד למספר ההליכים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנת 2018. המונח "הליכים" משמש מדד מרכזי להיקף פעילותה של הסניגוריה הציבורית. בתוכנת המחשוב של הסניגוריה הציבורית יירשם הליך כהליך נפרד כאשר הוא עונה על מספר מאפיינים כדלקמן: ככלל הוא מתייחס לשלב שונה של ההליך הפלילי, והוא מתנהל בפני גורם, מותב או ערכאה שונים; כשמדובר בהליך בפני בית משפט, הוא מקבל מספור נפרד בהנהלת בתי המשפט, והוא מצריך החלטה שיפוטית הסוגרת את ההליך. כאשר מדובר במספר נאשמים, לכל אחד מהם יירשם הליך נפרד. יצוין, כי בקשות שונות למיניהן, בעיקר אלו הנדונות במהלך התנהלות התיק הפלילי, כגון בקשות לקבלת חומר חקירה או בקשות לעיכוב ביצוע גזר דין וכיו"ב, אינן נרשמות כהליך נפרד.

תרשים י"ד. הליכים חדשים שנפתחו – בחתך ארצי, מבט רב שנתי



5.2 פילוח ההליכים לפי סוג הליך וסוג בית משפט

מהתרשימים שלהלן ניתן לראות כי היציבות במספר ההליכים הכללי נשמרת גם כשבוחנים את החלוקה לסוגי ההליכים, ולפי בתי המשפט השונים.

תרשים ט"ו. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך – בחתך מחוזות, שנת 2019

סוג ההליך	תל אביב	מרכז	ירושלים	דרום	חיפה	צפון	ארצית	סה"כ 2019	סה"כ 2018
חקירה	5,049	4,524	3,676	6,197	2,928	1,881		**24,255**	23,350
מעצר ימים	4,815	4,627	4,102	7,115	5,054	3,038		**28,751**	28,861
עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר ימים	620	415	541	859	417	325		**3,177**	3,091
מעצר עד תום ההליכים	1,810	2,234	1,270	3,165	2,074	1,097		**11,650**	12,162

עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר עד תום ההליכים	866	603	230	841	479	203		**3,222**	3,183
תיק פלילי	4,849	6,459	4,647	8,044	4,771	2,348	2	**31,120**	30,984
ערעור פלילי/בר"ע/דנ"פ/מ"ח	114	224	245	104	113	73	225	**1,098**	1,021
ועדות פסיכיאטריות	187	430	132	83	262	122		**1,216**	1,277
הליכים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר	539	419	226	890	126	292	21	**2,513**	3,123
טיפול בעבריינ מין	118	116	111	116	73	74		**608**	595
שימוע	93	141	114	101	139	147		**735**	678
הליכים אחרים	236	248	110	298	156	117	52	**1,217**	1,167
סה"כ	**19,296**	**20,440**	**15,404**	**27,813**	**16,592**	**9,717**	**300**	**109,562**	109,492

תרשים ט"ז. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך ולפי סוג בית משפט – בחתך ארצי, שנת 2019

בית משפט / **סוג הליך**	**שלום**	**שלום נוער**	**מחוזי**	**מחוזי נוער**	**עליון**	**אחר***	**סה"כ 2019**	**סה"כ 2018**
חקירה**	54	2				24,199	**24,255**	23,350
מעצר ימים	26,922	1,720				109	**28,751**	28,861
עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר ימים	127	13	2,671	305	39	22	**3,177**	3,091
מעצר עד תום ההליכים	9,266	525	805	118	4	932	**11,650**	12,162
עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר עד תום ההליכים	1,474	181	1,175	116	120	156	**3,222**	3,183
תיק פלילי	22,249	3,769	911	139	2	4,050	**31,120**	30,984
ערעור פלילי/בר"ע/דנ"פ/מ"ח			771	72	232	23	**1,098**	1,021
ועדות פסיכיאטריות**			95			1,121	**1,216**	1,277
הליכים לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר***			104			2,409	**2,513**	3,123
טיפול בעבריינ מין	239	3	355	1	7	3	**608**	595
שימוע***	22	5				708	**735**	678
הליכים אחרים*	216	35	356	5	155	450	**1,217**	1,167
סה"כ	**60,569**	**6,253**	**7,243**	**756**	**559**	**34,182**	**109,562**	109,492

* במסגרת בית משפט "אחר" נמצאים בית משפט לתעבורה, בית משפט מקומי, בית משפט מינהלי ובית משפט אזורי לעבודה, וכן הליכים בפני ועדות, במשטרה או בפרקליטות.
** בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות.
*** בפני ועדות שחרורים.
**** הליך המתנהל בתחנות המשטרה.
***** הליך המתנהל בתביעה.

תרשים י"ז. התפלגות תיקים פליליים לפי סוג בית משפט – בחתך מחוזות, שנת 2019

בית משפט	תל אביב	מרכז	ירושלים	דרום	חיפה	צפון	ארצית	סה"כ 2019	סה"כ 2018
שלום	3,776	4,763	2,924	6,181	3,002	1,603		22,249	21,653
שלום נוער	470	640	822	1,052	547	238		3,769	4,214
מחוזי	128	182	139	207	148	107		911	959
מחוזי נוער	8	15	57	26	25	8		139	172
תעבורה	408	815	627	564	971	346		3,731	3,729
עניינים מקומיים	51	43	46	2	42			184	244
אחר	8	1	32	12	36	46	2	137	13
סה"כ	**4,849**	**6,459**	**4,647**	**8,044**	**4,771**	**2,348**	**2**	**31,120**	**30,984**

5.3 פילוח הליכים לפי עילות מינוי

תרשים י"ח. התפלגות הליכים לפי עילות מינוי – בחתך מחוזות, שנת 2019

עילת מינוי	תל אביב	מרכז	ירושלים	דרום	חיפה	צפון	ארצית	סה"כ 2019	סה"כ 2018
נאשם בבית המשפט המחוזי בעבירה שעונשה 10 שנות מאסר ומעלה (15)(א) לחסד"פ)	108	119	68	175	141	84	202	897	868
נאשם שמונה לו סניגור לאור הודעת התביעה על כוונתה להטיל עונש מאסר (15א(ג) לחסד"פ)	3,007	5,124	2,497	4,360	3,800	1,773	2	20,563	20,639
נאשם מחוסר אמצעים המואשם בעבירה שעונשה 5 שנות מאסר ומעלה (18(א)(4))	1		6	2	3	1		13	5
נאשם מחוסר אמצעים שבית המשפט מינה לו סניגור (15)(ג) לחסד"פ)	1		3	3	3	4		14	12
נאשם עוור, חרש או אילם (15)(א) לחסד"פ)	3	6	4	5	1	0	1	20	11
נאשם, חשוד או עצור שיש חשש שהוא חולה נפש או לקוי בשכלו (15)(א) לחסד"פ + חוק טיפול בחולי נפש)	839	751	43	281	145	67		2,126	1,889
נאשם או עצור שהוא קטין הנשפט בבית משפט לנוער	956	1,044	2,375	2,116	1,022	677		8,190	8,438

נאשם שהוא קטין מתחת לגיל 16, הנשפט בבית משפט שאינו בית משפט לנוער (15(א) לחסד"פ)					1			**1**	1
נאשם קטין שבית המשפט מינה לו סניגור (18(ב) לחוק הנוער)	105	71	116	159	65	90	1	**607**	480
נאשם שבית המשפט מינה לו סניגור משום שאינו יכול לנהל את המשפט (18(ב))	366	637	605	544	808	356	4	**3,320**	2,507
נאשם המוזמן לדיון מקדמי (18(א)(16))	1,036	329	821	2,530	0	0		**4,716**	5,064
נאשם מכוח ס' 21(ג) לחסד"פ (18(א)(3))			4	11	8	0		**23**	38
נאשם שהוגשה בעניינו בקשה למעצר עד תום ההליכים (21 לחוק המעצרים)	1,799	2,233	1,486	3,781	2,602	1,318		**13,219**	13,420
עצור מחוסר אמצעים (18(א)(7))	7,060	6,064	4,484	9,677	6,860	4,175	1	**38,321**	37,530
עצור או חשוד שבית משפט מינה לו סניגור (15(ד) לחסד"פ)	1,357	1,685	1,883	2,884	548	524		**8,881**	7,922
עצור שמתקיים דיון בעניינו ללא נוכחותו (16(ה) לחוק המעצרים)			0	0	0	0		**0**	1
אסיר לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר	531	374	213	1,025	128	272	15	**2,558**	3,015
אסיר בהפרדה	4	20	1	54	0	26		**105**	121
חולה נפש מאושפז בכפייה (18(א)(2))	152	351	139	78	263	122		**1,105**	1,040
מי שהוגשה לגביו עתירה לקבוע שהוא בר הסגרה (18(א)(10))			3	0	0	0		**3**	1
מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה (18(א)(13))	3		5	2	4	3		**17**	22
חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין (18(א)(14))	75	51	100	114	68	71		**479**	410
ידיד בית משפט							2	**2**	0
דיון נוסף ומשפט חוזר							2	**2**	1
לוחם בלתי חוקי (6(ג) לחוק כליאת לוחמים בלתי חוקיים)								**0**	0
הליכים נלווים*	1,893	1,581	548	11	123	154	70	**4,380**	6,057
סה"כ	**19,296**	**20,440**	**15,404**	**27,813**	**16,592**	**9,717**	**300**	**109,562**	109,492

* הליכים שהם נלווים להליך העיקרי בו נקבעה זכאות לפי אחת העילות, כגון: עררים, בקשות לעיון חוזר ובקשות רשות ערר.

5.4 חלוקת היקף העבודה בין המחוזות

נפח העבודה המוטל על כל אחד ממחוזות הסניגוריה הציבורית נמדד בעיקר על פי מספר ההליכים וסוג ההליכים בהם מעניקה הסניגוריה הציבורית ייצוג באותו מחוז.

השוני בין המחוזות נובע גם ממאפייניו הייחודיים של כל מחוז, לרבות גודלו, הפרישה הגיאוגרפית שלו, מספר בתי המשפט המצויים בתחומו, שיעורי הפשיעה, מדיניות הגשת כתבי אישום, מדיניות ערעורים ובקשות מעצר של גורמי התביעה, הרמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסייה באזור, החשיבות שמייחסים שופטים לזכות הייצוג המשפטי ומידת מעורבותם של עורכי דין מהשוק הפרטי בהגנה על נאשמים ועל עצורים.

תרשים י״ט. התפלגות הליכים לפי מחוזות, שנת 2019

	תל אביב	מרכז	ירושלים	דרום	חיפה	צפון	ארצית	סה״כ
מספר שנת 2019	19,296	20,440	15,404	27,813	16,592	9,717	300	109,562
אחוזים שנת 2019	17%	19%	14%	25%	15%	9%	1%	100%
מספר שנת 2018	19,010	23,114	15,466	25,534	16,829	9,275	264	109,492
אחוזים שנת 2018	17%	21%	14%	23%	15%	9%	1%	100%

5.5 שכר טרחה, הוצאות ועלות להליך

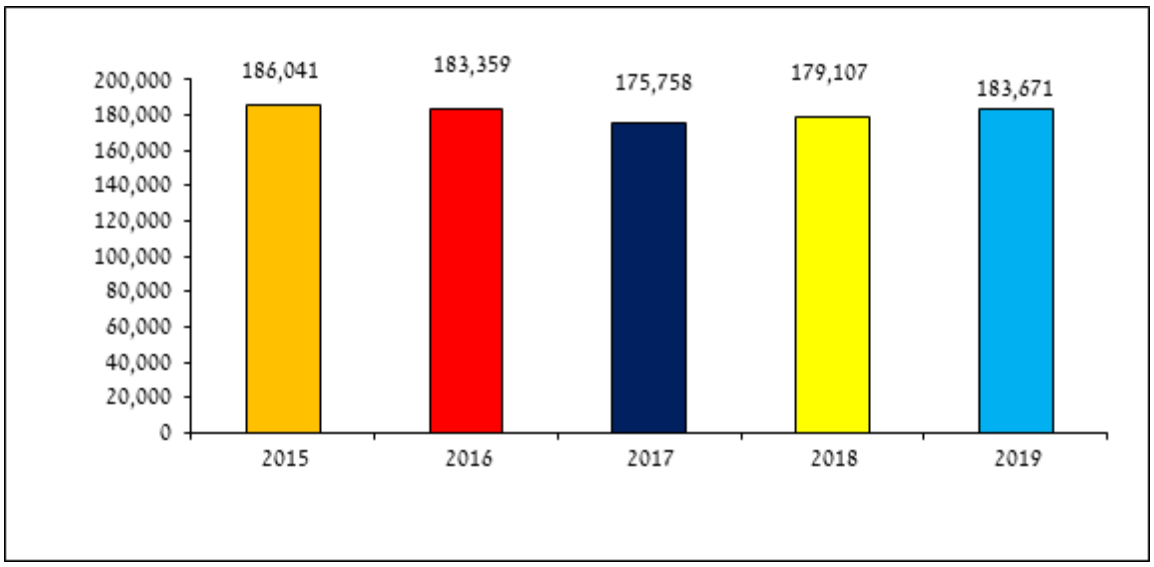
הנתונים שלהלן מתייחסים לשכר הטרחה המשולם לסניגורים הציבוריים החיצוניים ולהוצאות הגנה – מרכיבים המתוקצבים בנפרד ומנוהלים על ידי הסניגוריה הציבורית, בהתאם לתקנות שכר הטרחה ולחוזי העסקה מיוחדים.

הנתונים אינם מתייחסים לעלות שכרם של עובדי הצוות הפנימי המועסקים בתקן (עורכי דין, אנשי מנהלה ומתמחים) ולא לעלות משרדי הסניגוריה הציבורית במחוזות השונים. שני אלה נקבעים ומנוהלים על ידי משרד המשפטים.

תרשים כ. שכר טרחה והוצאות בשנים 2018-2019

סוג התשלום	הסכום (₪) בשנת 2019	הסכום (₪) בשנת 2018	אחוזים בשנת 2019	אחוזים בשנת 2018
תשלומים לפי תקנות שכר הטרחה עבור ייצוג בתיקים ובתורנויות	152,281,975	148,681,519	82.91%	83.01%
תשלומים לעורכי דין המועסקים בהסכם מיוחד (ריטיינרים חיצוניים)	21,278,405	20,439,756	11.59%	11.41%
תשלומים לעורכי דין המועסקים בהסכם מיוחד לייצוג בימי הקראות	3,499,586	4,629,110	1.9%	2.59%
תשלומים לעורכי דין המועסקים לפי שעות	277,641	644,817	0.15%	0.36%
הוצאות הגנה (שכר עדים מומחים וחוקרים פרטיים)	3,785,746	3,160,314	2.06%	1.76%
הוצאות הנוגעות לצילום חומרי חקירה המבוצעות באמצעות מכרז חיצוני	2,547,488	1,551,183	1.39%	0.87%
סה"כ	**183,670,841**	**179,106,699**	**100%**	**100%**

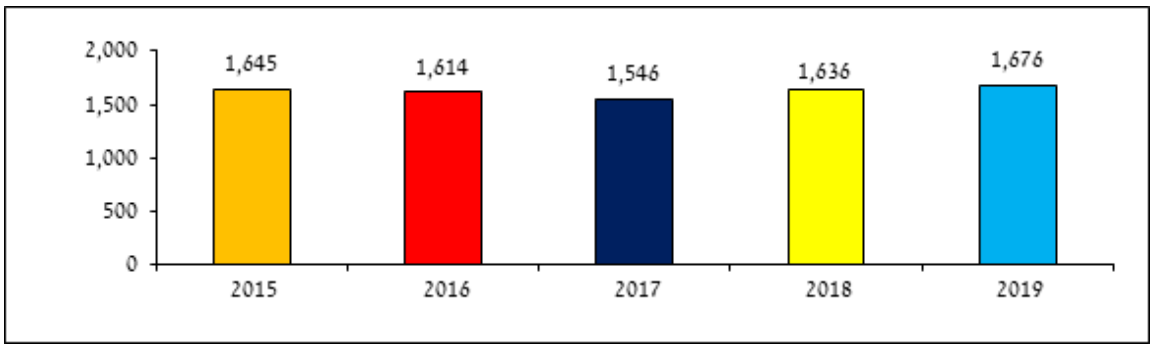
תרשים כ״א. שכר טרחה והוצאות (באלפי שקלים), במבט רב שנתי



מהנתונים שלעיל עולה כי בשנת 2019 חל גידול מתון בהוצאות הסניגוריה הציבורית. **היקף התשלומים הכולל בגין העסקת עורכי הדין החיצוניים והוצאות הגנה עמד בשנת 2019 על כ-183 מיליון** ₪. נתון זה משקף עמידה יפה בתקציב שנקבע לסניגוריה הציבורית לשנת 2019 על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר והנהלת משרד המשפטים, שעמד על כ-186 מיליון ₪, בתוספת 10 מיליון ₪ מותנים בהכנסה מאגרות. את הגידול המסוים בהוצאות לעומת השנה שעברה ניתן לייחס לשלושה גורמים עיקריים: עלייה מתונה במספר ההליכים בכלל ובפרט במספר התיקים הפליליים; הפחתת מספר התיקים המטופלים במסגרת ימי הקראות מרוכזים, בשל מעבר הנהלת בתי המשפט לשיטה של מינוי מוקדם באמצעות ״מזכירות יוזמת״; והרחבת שירותי הצילום של חומר חקירה שהסניגוריה מספקת לעורכי הדין הפועלים מטעמה.

כאשר מחלקים את הוצאות הסניגוריה במספר ההליכים, עולה כי העלות הממוצעת להליך בשנת 2019 הייתה כ-1,676 ₪.

תרשים כ״ב. עלות להליך, במבט רב שנתי



פרק במיקוד: מלכודת העוני – הנטלים הכלכליים בהליך הפלילי

"My work with the poor and the incarcerated has persuaded me that the opposite of poverty is not wealth; the opposite of poverty is justice."[99]

מבוא: על הקשרים בין ההליך הפלילי לבין חובות כספיים

על פי בדיקה שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בשנת 2015, למעלה מ-90% מלקוחות הסניגוריה הציבורית הם מחוסרי אמצעים. עוני ופלילים שלובים זה בזה ומזינים זה את זה, וניתן להצביע על מערכת קשרים ענפה ביניהם: **ראשית**, בהתאם לחלק מהתאוריות הקרימינולוגיות, מחסור באמצעים הוא אחד הגורמים המרכזיים לעבריינות.[100] **שנית**, ההליך הפלילי נחווה באופן שונה עבור חשודים, נאשמים ונידונים חסרי אמצעים לעומת בעלי אמצעים. חסרון הכיס עלול איפוא להביא לפגיעה בהגינות ההליך הפלילי ובשוויון בפני החוק. יתר על כן, נקודות מפגש בין ההליך הפלילי לבין צרכים כספיים עלולות להביא לפגיעה בזכויותיהם של חסרי האמצעים. כך למשל, ביחס לחלק מן העבירות ניתן באמצעות תשלום כספי להימלט מאימת ההליך הפלילי ולעבור למסלול מקל יותר של כופר, קנס מינהלי או אכיפה מינהלית; חשודים ונאשמים עניים עלולים למצוא עצמם במעצר אם לא יצליחו לגייס את סכום הפיקדון לצורך שחרור בערובה; נידונים עניים שלא ישלמו את חובות הקנס עלולים למצוא עצמם מרצים מאסר חלף קנס; אסירים עניים עלולים לא לצאת לחופשות, לא להשתלב בתוכניות שיקום ולא להשתחרר בשחרור מוקדם, משום שאין ביכולתם לשלם את חובותיהם הכספיים על-פי גזר הדין. **שלישית**, ההליך הפלילי מהווה בפני עצמו גורם משמעותי לחובות, אשר בתורם עלולים לדרדר את מי שהוטלו עליו לעוני חמור יותר ולהגביר את הסיכון לרצידיביזם.[101] הנה כי כן, הקשרים שבין עוני וחובות לבין פלילים הם דו-כיווניים, ולעיתים אף מעגליים.

החובות המכבידים ביותר שיוצר ההליך הפלילי מקורם בתשלומים העונשיים, אשר מוטלים על נידונים בשלב גזירת הדין, לעיתים קרובות בשילוב רכיבי ענישה נוספים. תשלומים אלו מגיעים בדמות קנס, פיצוי לנפגעי עבירה וחילוט.[102] שיעורי הקנסות והפיצויים נקבעים ללא חקירת היכולת הכלכלית של הנידון, ולעיתים קרובות הם גבוהים בהרבה מיכולתו לשלם; הם נגבים על ידי המרכז לגביית קנסות, שדרכי הגבייה שלו אגרסיביות יותר בהשוואה לאופן גביית החובות בהוצאה לפועל; הם נושאים ריביות דרקוניות שגורמות לתפיחתם המהירה; ורובם הוחרגו מההסדרים המקלים ובראשם הפטר, שהוסדרו במסגרת חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשס"ט-2019. כאשר מוטל בצד הקנס גם מאסר חלף קנס, אי-תשלום הקנס עלול

---

[99] Bryan Stevenson, **Just Mercy: A story of Justice and Redemption**, Spiegel & Grau (2014), 18.

[100] חגית לרנאו, **עבריינות ואכיפת חוק** (פרדס, 2016), בעמ' 176-177. ראו גם התייחסות לתיקי עוני בדוח הפעילות השנתי של הסניגוריה הציבורית לשנת 2014.

[101] Council of Economic Advisers Issue Brief, **Fines, Fees and Bail** (2015); Diller, Rebeka, Alicia Banonn and Mitali Nagrecha, **Criminal Justice Debt: A Barrier to Reentry**, Brennan Center for Justice at New York Universuty School of Law (2010). **Ability to Pay**, 22nd Liman Colloquium, Yale Law Shcool (2019); **Who Pays? Fines, Fees, Bail, and the Cost of Courts**, 21st Liman Colloquium, Yale Law School (2018).

[102] ראו דוח הסניגוריה הציבורית לשנת 2013 בעמ' 77, לעניין עמדת הסניגוריה הציבורית ביחס לתזכיר חוק סדר הדין הפלילי (חילוט תקבולי עבירה), התשע"ב-2012, שהפכה בשנת 2018 להצעת חוק.

להביא להפעלת פקודת מאסר נגד החייב. צירופם של כל אלה מוביל לכך שחובות פליליים הפכו בפני עצמם לגורם מכביד ולעיתים מכשיל, המאיים לשבש את שיקומם של עוברי החוק ולהחזירם אל מעגל הפשיעה.

לפי הרשות לשיקום האסיר, חובות כספיים מהווים את אחד הקשיים המרכזיים של האסיר המשוחרר ומכבידים על התגייסותו לשיקומו ולטיפול בצרכים הקרימינוגניים שלו.[103] בסקר שנערך בישראל בקרב 150 אסירים ששוחררו בשחרור מוקדם נמצא, כי הגורם מספר אחת לעבריינות חוזרת הוא חובות כלכליים;[104] ממצאים דומים עלו גם במחקרים שנערכו בארצות הברית.[105]

בפרק שלהלן נסקור את הבעיות העיקריות, לטעמה של הסניגוריה הציבורית, בתחום הענישה הכספית בהליכים פליליים, ונצביע על פתרונות אפשריים. העבודה על פרק זה החלה בשלהי 2019, ומתארת את העשייה ואת התובנות שנצברו בסניגוריה הציבורית בהקשרים אלו עד לתקופה זאת. כאשר התחלנו לעבוד על פרק זה, לא עלה על דעתנו שלפנינו התמודדות עם מגפה עולמית, שתגרום לזעזוע כלכלי ברוב שכבות האוכלוסיה. עוד מוקדם לסכם את השלכותיה של מגפת הקורונה, אולם כבר כעת ברור, שהמציאות הכלכלית המוכרת לנו עומדת להשתנות. רבים איבדו את מקומות העבודה שלהם ואת פרנסתם, רבים נוספים עומדים בפני שוקת כלכלית ומעגלי העוני מתרחבים במהירות. בנסיבות אלו, אנו סבורים כי הנושאים בהם עוסק פרק זה רלוונטיים מתמיד וראויים לתשומת לב מיוחדת.

<u>קנס לאוצר המדינה: הענשה לא שוויונית שמכבידה יותר על חסרי האמצעים והצעה לכינונו של "קנס יומי"</u>

קנס הוא עונש כספי המשולם לטובת אוצר המדינה. מערכת המשפט הפלילית בישראל עושה שימוש רב בקנסות: מדובר ברכיב הענישה הנפוץ ביותר המוטל על ידי בתי משפט השלום, ושני רק לעונשי המאסר בפועל והמאסר על תנאי מבין רכיבי הענישה המוטלים על ידי בתי המשפט המחוזיים. מחקר שפורסם בשנת 2012 מטעם הרשות השופטת מלמד כי בלמעלה מ-38% מגזרי הדין בבתי משפט השלום הוטל עונש קנס, לרוב בליווי רכיבי ענישה נוספים, וכך גם בלמעלה מ-25% מגזרי הדין בבתי המשפט המחוזיים. טווחי הקנסות שנפסקו בבתי משפט השלום נעו בין 50 ל-200,000 ₪, כשמרבית הקנסות הם בטווח שבין 500 ל-5,000 ₪, ואילו בבתי המשפט המחוזיים הסכומים נעו בין 150 למיליון ₪, כשמרבית הקנסות בטווח שבין 5,000 ל-10,000 ש"ח.[106]

מניסיונה של הסניגוריה הציבורית עולה, כי בהתחשב במצבם הסוציו-אקונומי הירוד של מרבית עוברי החוק, ובוודאי אלו הנמנים עם לקוחות הסניגוריה הציבורית, עונשי הקנס שמוטלים עליהם במסגרת גזרי הדין חורגים לעיתים קרובות מיכולתם הכלכלית. העובדה שכ-80% מהמאסרים חלף קנס המופעלים בישראל מדי שנה הם בגין חוב שלא עולה על 5,000 ₪,[107] מלמדת, כי גם כאשר שיעורי הקנס שנגזרים נמוכים באופן משמעותי מסכומי המקסימום שרשאי בית המשפט לפסוק בהתאם לחוק, הם לעתים גבוהים מיכולתם הכלכלית של נידונים רבים.

מלכתחילה ביקש המחוקק להימנע מהכבדת יתר על חסרי אמצעים באמצעות הטלת עונשי קנסות החורגים מיכולותיהם הכלכלית. תיקון 113 לחוק העונשין, אשר מטרתו להבנות את שיקול הדעת של השופט בבואו

---

[103] הרשות לשיקום האסיר **התכנית להסדרת חובות כספיים של אסירים משוחררים: ניתוח פעילות במחוז מרכז** 2 (ירושלים: יוני 2018) (להלן: רש"א).

[104] א' שהם ור' אפודי (בתהליך). **שילוב מחדש בקהילה – האמנם? בחינת צרכים וקשיים בקרב אסירים משוחררים**.

[105] Visher, C. A., & Courtney, S. M. E. (2006). *Cleveland prisoners' experiences returning home*. Washington D. C.: Urban Institute.

[106] אורן גזל-אייל, ענבל גלון וקרן וינשל-מרגל **שיעורי הרשעה וזיכוי בהליכים פליליים** 3, 22-19 (הרשות השופטת, מחלקת מחקר, 2012).

[107] ר' אבריה וא' עוז, "משלמים בחירותם: האם בשלה העת להורות על ביטולו של מוסד המאסר חלף קנס", **עיוני משפט** מב(2) (תש"ף), עמ' 23 (להלן: אגבריה ועוז).

לגזור את דינם של מורשעים בפלילים, קבע בסעיף 40ח הסדר ייחודי לקביעת מתחם עונש הקנס. סעיף זה מורה, כי כבר בעת קביעת מתחם עונש הקנס בית המשפט יתחשב במצבו הכלכלי של הנידון, בנוסף לשיקולים הנוגעים לפגיעה בערך החברתי המוגן ולנסיבות הקשורות לביצוע העבירה. זהו הסדר יוצא דופן, שכן הוא חורג מהמנגנון הדו-שלבי שקובע תיקון 113, ומורה לבית המשפט להתחשב בנסיבה אישית של הנידון כבר בשלב המוקדם של קביעת המתחם, ולא רק בשלב המאוחר יותר של קביעת העונש בתוך המתחם. גישת המחוקק מבטאת השקפה, לפיה יכולתו הכלכלית של הנידון משנה את השפעתו של עונש הקנס עליו: קנס בגובה זהה יחווה באופן שונה על ידי נידון בעל אמצעים לעומת נידון חסר אמצעים. מכאן שביטוי נכון של עקרון הגמול מחייב התחשבות במצבו הכלכלי של הנידון ובהשפעת עונש הקנס עליו כבר בעת קביעת המתחם.[108]

עיון בדיוניה של ועדת החוקה חוק ומשפט בכנסת שדנה בתיקון 113 מלמד, כי כוונת המחוקק הייתה מרחיקת לכת אף יותר. מפרוטוקול הדיון בסעיף 40ח עולה, כי עמדת המחוקק הייתה כי לא רק שיש לקבוע מתחם קנס המתחשב במצבו הכלכלי של הנידון, אלא שיש לוודא, כי הקנס שהוטל על הנידון הוא כזה שיוכל לעמוד בו, "שאחרת אתה דן אותו למאסר", כדברי כב' השופט בדימוס אליהו מצא באותו דיון.[109] עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה כפי שהושמעה באותו דיון הייתה כי ההתחשבות במצבו הכלכלי של הנידון צריך שתקבע את הגבול המקסימלי של מתחם עונש הקנס.[110]

בפועל, ניסיונה של הסניגוריה הציבורית מלמד, כי כוונת המחוקק רחוקה מלהיות מיושמת. לעיתים קרובות בתי המשפט נמנעים מלקבוע מתחם לקנס, ועוברים באופן ישיר לשלב השני שבו נקבע באופן סופי גובה הקנס לתשלום. בתי המשפט אף אינם עורכים חקירת יכולת ממנה יוכלו ללמוד באופן אובייקטיבי על מצבו הכלכלי של הנידון, ולרוב אינם נותנים משקל ממשי למצבו כפי שעולה מראיות ההגנה המוצגות להם. בוודאי אין בתי המשפט רואים במצב הכלכלי את "הרף העליון" לקביעת מתחם הקנס, כפי שכיוון המחוקק מלכתחילה.

גזירת הקנס אף אינה לוקחת בחשבון את הדינמיות הצפויה במצבו הכלכלי של הנידון, אשר עלול להידרדר עוד יותר בתום ההליך הפלילי. קנסות בדרך כלל לא מוטלים כעונש יחיד, ולעיתים קרובות הם נפסקים כעונש נלווה לעונש מאסר בפועל או לעונש של עבודות שירות, אשר שוללים מהנידון את היכולת להתפרנס. בתקופת כליאתם, רוב האסירים אינם מתפרנסים כלל. גם המעטים שבין האסירים שמצליחים להשתלב במסגרת עבודות בכלא, משתכרים בשכר נמוך בהרבה משכר המינימום, אשר מספיק להם בקושי לצורך קיומם הבסיסי.[111] בנסיבות אלו, רוב האסירים לא מצליחים לעמוד בתשלום החובות. מרבית האסירים אינם מיוצגים לאורך מאסרם (הזכות לייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית, בדרך כלל קמה רק בסמוך לדיון בעניינו של האסיר בפני ועדת השחרורים), ואינם מודעים למשמעות תפיחתו של החוב. לאי-תשלום החוב משמעויות רבות לשיקומו של האסיר: קיומו של חוב עלול למנוע מהאסיר להשתלב בתוכניות שיקום, למנוע ממנו יציאה

---

[108] י' ואקי וי' רבין, "הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה: תמונת מצב והרהורים על העתיד לבוא", **הפרקליט** נב(2) (2013) 413, בעמ' 439.

[109] "אליהו מצא: במה שנוגע לעונש של קנס, אין לי בכלל בעיה. כמובן, 'בהתחשב במצבו הכלכלי של הנאשם', שיהיה ברור לחלוטין שהנאשם מסוגל לעמוד בקנס, אחרת אתה דן אותו למאסר." (מתוך פרוטוקול ועדת החוקה חוק ומשפט 20.12.2010).

[110] הממונה על תחום העונשין במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, עו"ד רביד דקל, עמדה על כך שהתחשבות אמיתית במצבו הכלכלי של הנאשם מחייבת שיכולתו הכספית של הנאשם תקבע דה פקטו את הגבול המקסימלי של מתחם הקנס. חיזקה את דבריה היועצת המשפטית של ועדת החוקה, חוק ומשפט, עו"ד סיגל קוגוט, כשציינה כי לפי כללי הענישה הנהוגים באנגליה ("הגייד ליין" Guidelines), גובה הקנס שמוטל על מי שהורשע בעבירה נגזר ישירות מגובה הכנסתו, כך שקיים קשר ישיר בין יכולתו הכספית של הנאשם לבין גובה הקנס שמוטל עליו (פרוטוקול ועדת החוקה חוק ומשפט 27.12.2010).

[111] עת"א (מחוזי מרכז) 4051-01-19 **קריב נ' שירות בתי הסוהר** (10.5.2020). לפי העתירה חלה שחיקה משמעותית בשכר האסירים, שעומד כיום על פחות ממחצית משכר המינימום. העתירה התקבלה באופן חלקי, ובית המשפט הורה לשב"ס לקבוע בתוך 6 חודשים מיום מתן פסק הדין ערך גמול שעתי חדש לאסירים עובדי מפעלים, אשר יביא לידי ביטוי את העלייה בשכר המינימום בישראל.

לחופשות, וועדת השחרורים מונחית להביא בחשבון קיומו של חוב בגין קנס או פיצוי, ואת הסיבה לחוב, במסגרת שיקוליה בהחלטה על שחרור מוקדם.[112]

נתוני המרכז לגביית קנסות לשנת 2019 מלמדים על כ-65,000 תיקים פתוחים בגין קנסות שהוטלו במסגרת הליכים פליליים, בסכום כולל של כ-300 מיליון ₪ (סכום החוב בפתיחה, ללא ריביות. ממוצע של כ-4,600 ₪ לתיק). חובות אלו צוברים ריביות דרקוניות (ראו בהמשך). כאשר הקנס פרוס לתשלומים, אי-עמידה בתשלום אחד מעמידה את הקנס כולו לתשלום מיידי. חובות אלו מעמידים את בעליהם גם בסכנת מאסר חלף קנס, אם הוטל כזה בצדו של הקנס, ובמרבית התיקים אכן מוטל כזה (ראו בהמשך).

ברבות ממדינות אירופה קיים הסדר שונה להטלת עונשי קנס: מנגנון המכונה "הקנס היומי". לפי מנגנון זה, בית המשפט קובע את מספר ימי הקנס בהתאם לחומרת העבירה, לנסיבות ביצועה ולעברו של הנידון, ובכפוף למגבלת ימי הקנס. לאחר מכן בית המשפט מעריך את מצבו הכלכלי של הנידון ובהתאם קובע את ערך "יחידת הקנס היומית". הקנס הסופי הוא למעשה הכפלה של היחידה היומית במספר ימי הקנס. באשר לחישוב יחידת הקנס היומית נהוגים מודלים שונים: בחלק משיטות המשפט נהוג לחשב סכום מסוים ממשכורתו ממוצעת של הנידון ובאחרות נותר שיקול הדעת לקביעת גובה היחידה בידי בית המשפט.[113] כך מתקיים מנגנון ענישה מוניטרי שוויוני במובנו המהותי. מלבד השוויון התוצאתי, למוסד הקנס היומי מספר יתרונות משמעותיים: הגשמת התכלית ההרתעתית של הקנס מתקיימת גם כאשר מדובר בנאשמים בעלי ממון; העלאת שיעורי הגבייה; מזעור השימוש בסנקציית המאסר כחלופה לתשלום קנסות; הגברת יעילות כלכלית עקב עלויות תפעול נמוכות יותר וחיסכון בעלויות מאסר. לבסוף, ראוי לשים לב, כי במדינות הנוקטות בקנס היומי הוא מהווה את רכיב הענישה המרכזי בגין עבירות פליליות, לעומת עונש המאסר שמוטל בפחות מ-10% מהתיקים הפליליים. כך מאפשר השימוש בקנס היומי לקדם מגמות אליהן שואף בשנים האחרונות גם המשפט הפלילי הישראלי, ובראשן צמצום השימוש במאסרים ככלל ומאסרים קצרים בפרט.[114] הסניגוריה הציבורית קוראת לשקול את אימוצו של מנגנון זה גם בישראל. אף אם לא יאומץ מנגנון הקנס היומי, יש להקפיד, במסגרת המנגנון הקיים, על קיום חקירת יכולת ועל התחשבות אמיתית במצבם הכלכלי של נידונים בעת הטלת הקנס, כפי שנקבע כאמור בתיקון 113 לחוק העונשין.

<u>מאסר חלף קנס: קריאה לביטולה של כליאת העניים</u>

סעיף 71 לחוק העונשין מקנה לבית המשפט סמכות להטיל מאסר חלף קנס בעת גזירת הדין, כך שאם הקנס לא ישולם, ניתן יהיה להשית על הנידון מאסר תחתיו. למרות שמדובר בסמכות רשות בלבד, הנתונה לשיקול דעתו של בית המשפט, בישראל הדבר נעשה כדבר שבשגרה, ומאסר חלף קנס נקבע בכ-20% מהתיקים הפליליים מדי שנה.[115] תקופות המאסר חלף קנס אינן אחידות: לעיתים יקבע בית המשפט "תעריף" של 3 ₪ ליום, לעיתים 100 ₪ ליום ולעיתים 500 ₪ ליום.[116]

מדי שנה ניתנים כ-30,000 גזרי דין הכוללים הוראה של מאסר חלף קנס. כ-3,000 פקודות מאסר מונפקות מדי שנה לחייבים, לעיתים קרובות שנים ארוכות לאחר מתן גזר הדין, מתוכן מופעלות מאות פקודות מדי שנה,

---

[112] סעיף 9(1) לחוק שחרור על תנאי ממאסר, תשס"א-2001. אך יש לסייג כי פסיקת בית המשפט העליון ברע"ב 3749/17 **סטצנקו נ' ביהמ"ש המחוזי מרכז-לוד** (27.3.2018), קובעת כי שיקול זה "ישקל בין יתר הקריטריונים, ולא יהיה בעל מעמד של "שיקול על".

[113] אגבריה ועוז, לעיל ה"ש 107, עמ' 51.

[114] שם, עמ' 54, 57.

[115] הנהלת בתי המשפט **דו"ח שנתי 2017** 26 (2017).

[116] אגבריה ועוז, לעיל ה"ש 107, עמ' 13-14.

המביאות לכליאתם של מאות חייבים בשל אי-תשלום הקנס.[117] תקופות המאסר חלף הקנס נעות בין ימים בודדים (כרבע מהנידונים) לבין חודשים ארוכים (כ-15% ריצו תקופות שנעו בין חודשיים לשנה), כאשר במקרים ספורים ריצו נידונים תקופות מאסר ארוכות של מעל שנה. מן הנתון שהובא במסגרת הפרק שעוסק בקנס, לפיו למעלה מ-80% מפקודות המאסר חלף קנס מוצאות בגין קנסות נמוכים יחסית, של עד 5,000 ₪, ניתן להסיק כי השימוש במנגנון המאסר חלף קנס נעשה בעיקר נגד נידונים עניים, אשר אינם מצליחים לעמוד בתשלום הקנס שהוטל עליהם.

בשנת 2014 בוטלה בישראל האפשרות לאסור חייבים בגין חובות אזרחיים בהוצאה לפועל, לאחר שהוקפאה בהוראת שעה כללית החל משנת 2011. תכליתו של מאסר החייבים היא בראש ובראשונה אכיפתית – להביא את החייב לשלם את חובו. אולם השגת תכלית זו אינה אפקטיבית מקום שהחייב נעדר יכולת כלכלית לשלם את החוב, ולא פחות חשוב מכך, אינה צודקת. רציונלים אלו, אשר הצדיקו את ביטולו של מאסר החייבים האזרחי, נכונים גם באשר למאסר חייבים בשל קנס פלילי. מחקר שנערך בכנסת העלה, כי ביטול מאסר החייבים בהוצאה לפועל לא הביא לירידה בגבייה, וכי בידי הרשויות – הן ההוצאה לפועל והן המרכז לגביית קנסות – אמצעים מידתיים יותר ואפקטיביים לא פחות לקידום גביית החובות.[118]

על כן, ביום 6.8.2020 פנה הסניגור הציבורי הארצי במכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), ובו קרא להורות על ביטול האפשרות להטיל מאסר חלף קנס. במכתבו הצביע הסניגור הציבורי הארצי על כך שאין במשפט הישראלי מנגנון אפקטיבי שיגן על נאשמים שנושאים מאסר חלף קנס מפני כליאה רק בשל חסרון כיס. כפי שפירטנו בפרק שעניינו הקנס, כבר בעת הטלת הקנס לא נערך בירור אמיתי של מצבו הכלכלי של הנידון, כך שלעיתים קרובות על הנידון מוטל קנס החורג מיכולתו הכלכלית האמיתית. מחדל זה נמשך גם בשלב הגבייה, כאשר גם המרכז לגביית קנסות, האמון על גביית החוב, נמנע מלעשות שימוש בסמכותו ולערוך לחייבים חקירת יכולת. ניסיונה של הסניגוריה הציבורית בייצוג נידונים העומדים בפני הפעלת מאסר חלף קנס נגדם מלמד, כי אכן אוכלוסיות חלשות הן הנפגעות העיקריות ממנו, וביניהן חייבים פושטי רגל ואנשים עם מוגבלויות פיזיות ונפשיות.

מנגנון המאסר חלף קנס מביא איפוא לפגיעה אנושה בחירותם של אנשים מחוסרי יכולת כלכלית. גם אם ישלמו בסופו של דבר את הקנס בשל איום המאסר, הרי שלחץ מוגבר על נידונים עניים שמביא אותם לגייס את סכום הקנס בדרכים לא דרכים (בין אם באמצעים לא חוקיים/מסוכנים ובין אם בוויתור על זכויות בסיסיות כמו מזון ושירותים הכרחיים), מהווה פגיעה לא פרופורציונלית בזכותם להתקיים בכבוד.

לא למותר לציין, כי המאסר חלף קנס הוא כלי בעל עלות בירוקרטית גבוהה ולא יעיל כלכלית. חלף הכנסות לאוצר המדינה מתשלום הקנס, מביא מנגנון המאסר חלף קנס לכליאה יקרה על חשבון הקופה הציבורית. כמו כן, מנגנון זה עומד בניגוד למגמות האחרונות במשפט הפלילי הישראלי המבקשות לצמצם ככל האפשר את השימוש בעונשי מאסר קצרים ולהקל על הצפיפות בבתי הכלא.[119]

---

[117] שם, עמ' 11, 22-23.

[118] הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "ביטול האפשרות להוציא צווי מאסר נגד חייבים במערכת ההוצאה לפועל והשפעתו על שיעור גביית החובות" (2014).

[119] הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים **דין וחשבון** (2015); בג"ץ 1892/14 **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים** (13.6.2017).

<u>פיצוי: קרב האביונים בין עוברי החוק לבין נפגעי העבירה – הגיעה העת למעורבות המדינה</u>

הפיצוי הפלילי, אשר נפסק במסגרת גזר הדין, הוא ייחודי ביחס לרכיבי הענישה האחרים בשל אופיו כיצור כלאיים אזרחי ופלילי. בשנים האחרונות מתרחשת טרנספורמציה מהירה במעמדו של הפיצוי בהליך הפלילי והוא הפך לרכיב משמעותי בענישה כאשר יש נפגע עבירה בתיק, ולסנקציה הכספית המשמעותית ביותר מבחינת גובה הסכומים הנפסקים בהליך הפלילי.

במשך שנים רבות בתי המשפט לא נהגו לעשות שימוש בסמכותם להטיל פיצוי לטובת ניזוקים במסגרת ההליך הפלילי. בעקבות חקיקת חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001 ופסק הדין של בית המשפט העליון בעניין **אסף**[120] בשנת 2002, בו קראה דעת הרוב לשופטים לעשות שימוש בסמכותם להטיל פיצוי ובכך להתייצב לצדם של נפגעי העבירה, השתנתה המגמה. בתי המשפט רואים בפיצוי הפלילי סעד יעיל לנפגע העבירה כך שיזכה בפיצוי מהיר, וכן כאמצעי מרכזי בהכרה במעמדו של נפגע העבירה ובפגיעה בו. סעיף 77 לחוק העונשין, אשר מסמיך את בתי המשפט לפסוק פיצוי למי שניזוק מהעבירה, מנוסח באופן רחב, ומאפשר לבתי המשפט שיקול דעת רחב לפסיקת פיצוי עד לסכום של 258,000 ₪ על פי אומדן, ומבלי לחייב את התביעה בהוכחת הנזק בהתאם לדין שנקבע במשפט האזרחי.

כיום השימוש בפיצוי הפלילי רחב ונפוץ מאוד:[121] הוא מוטל במקרים רבים יותר מבעבר; סכומי הפיצוי שנפסקים גדלים בהתמדה; קשת הזכאים לפיצוי הורחבה גם לניזוקים עקיפים – לא רק נפגעי העבירה הישירים זכאים לפיצוי, אלא גם קרוביהם; נקבעה רמת הוכחה מקלה של מאזן הסתברויות בלבד לעניין הנזק שנגרם לנפגע העבירה ולקשר שבין העבירה לבין הנזק. במובנים רבים נראה שכיום, פסיקת פיצוי לנפגעי עבירה הפכה למעין חובה לא פורמלית שחלה על בית המשפט, ולמעט מקרים יוצאי דופן הוא אינו רשאי להימנע מפסיקת פיצוי כאשר נגרם נזק לנפגע העבירה והמאשימה עותרת לפיצויו.[122] במספר הזדמנויות אף נפסק פיצוי לטובת נפגעי העבירה למרות שביקשו להימנע מכך.[123]

אופיו האזרחי של הפיצוי הוביל לכך שהוא ממוקד בצרכיו של נפגע העבירה, לעיתים תוך פגיעה בזכויותיו הדיוניות והמהותיות של הנידון. כך למשל, ערכאות שונות קבעו כי הפיצוי לא צריך להיות מושפע מיכולתו הכלכלית של הנידון לעמוד בתשלום שחויב בו,[124] ואף לא מיתר רכיבי הענישה שהוטלו על הנידון.[125] קביעות אלו הובילו לפסיקת פיצוי בסכומים גבוהים ביותר, מבלי שהנזק הוכח בראיות, ואף במקרים שבהם ברור היה כי מצבו הכלכלי של הנידון לא יאפשר לו לעמוד בתשלום שהוטל עליו.

מרבית הנידונים החייבים בפיצוי, בוודאי אלו שחייבים סכומים גבוהים, הם אסירים שמוטל עליהם במקביל גם עונש מאסר בפועל לתקופה ממושכת. מלכתחילה מדובר לעיתים קרובות במי שמגיעים מרקע סוציו-אקונומי מוחלש, ולכן לרוב הם גם נעדרים תמיכה משפחתית. נוכח שכר העבודה הנמוך המשולם לאסירים, גם אלו שעובדים בעבודות שמספק להם הכלא, סובלים מעוני. בדומה לקנס, חוב לא משולם של פיצוי עלול לפגוע בשיקומו של עובר החוק, וככל שמדובר באסיר, החוב עלול למנוע ממנו להשתלב בתוכניות שיקום,

---

[120] רע"פ 2976/01 **אסף נ' מדינת ישראל**, פ"ד נו(3) 418 (2002).

[121] מורן כרמון וחגית לרנאו "קרב האביונים: על חיוב נידון בפיצוי נפגע עבירה במסגרת ההליך הפלילי – הסתכלות מחודשת על מנגנון הפיצוי הפלילי בעקבות דנ"פ 5625/16 אסרף נ' טווק; דנ"פ 5683/16 מדינת ישראל נ' טווק" **הסניגור** 262 4, 5 (2019) (להלן: כרמון ולרנאו).

[122] ראו, למשל, במשתמע מתוך: ע"א 6925/16 **מדינת ישראל נ' פלוני** (12.5.2019); ע"א 6485/18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (26.12.19).

[123] ע"פ 5834/13 **פלוני נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 20.11.14); ע"פ 8745/08 **פלוני נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 30.11.11).

[124] ע"פ 5761/05 **מג'דלאוי נ' מדינת ישראל**, פס' ט' לפסק דינו של השופט רובינשטיין (24.7.06).

[125] ע"פ 961/16 **אלהרוש נ' מדינת ישראל** (25.11.2018), בפס' 22 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

לצאת לחופשות ולהשתחרר בשחרור מוקדם.[126] נידון מחוסר אמצעים כלכליים עשוי לשאת עונשי מאסר ארוכים יותר, בין אם משום שלא ישוחרר מוקדם בשל אי-תשלום הפיצוי ובין אם יופעל נגדו מאסר חלף קנס, שלגביו הוא נמצא בסיכון מוגבר אם עונשו כולל גם רכיב של פיצוי, בשל הדין הקובע כי כל תשלום שיבוצע על ידי הנידון ילך בראש ובראשונה לתשלום הפיצוי, ורק לאחר מכן לתשלום הקנס.[127]

פסיקת בית המשפט העליון בהרכב מורחב בדנ"פ **טווק** (החלטה מיום 7.6.2017; ייצוג על ידי עוה"ד מורן כרמון, חגית לרנאו וגיא עין צבי),[128] היוותה נקודת מפנה בנוגע לשימוש בפיצוי הפלילי. באותו מקרה, שעסק בסוגית הפיצוי המקסימלי שניתן לפסוק לטובת קרוביו של נפגע עבירת המתה, קבע בית המשפט את גבולותיו של הפיצוי הפלילי. עמדת הרוב בפסק הדין הכירה במוגבלות הכלים העומדים לרשות השופט הפלילי בבואו לפסוק את גובה הפיצוי לנפגע העבירה, וקבעה כי מגבלות אלה מצדיקות הימנעות מהטלת פיצוי גבוה מאד במסגרת ההליך הפלילי, שנועד להוות סעד ראשוני ומיידי ואינו מונע מנפגע העבירה למצות את תביעת הנזיקין שלו במסגרת הליך אזרחי. בית המשפט הכיר הן בפגיעה שעלולה להיגרם לזכויותיו הדיוניות של הנידון, אם יחויב בפיצויים משמעותיים מבלי שהיקף הנזק יוכח כראוי, והן בפגיעה שעלולה להיגרם לזכויותיו המהותיות ולשיקומו, אם יחויב בסכומי עתק במסגרת ההליך הפלילי. בהתאם לכך, הוחלט לתחום את הפיצוי המרבי שניתן להעניק לכלל הניזוקים יחד בסכום התקרה הסטטוטורית. בית המשפט הכיר בכך שחיוב נידונים בסכומים גבוהים יותר עלול להביא לכך שהפיצוי לא ישולם, מה שעלול להוביל לפגיעה בסיכויי השיקום של עובר החוק ולתסכול וחוסר אמון מצד נפגעי העבירה כלפי מערכת המשפט. לאחרונה נקבע על ידי השופטת ברק-ארז, במסגרת עניין **רביד** בייצוג הסניגוריה הציבורית, כי אותם רציונלים שנקבעו במסגרת דנ"פ **טווק** צריכים לשמש גם להגבלת סכום הפיצוי המקסימלי כאשר יש יותר מנידון אחד שביצע את העבירה (החלטה מיום 29.6.2020 ייצוג על ידי עוה"ד חגית לרנאו ונועה זעירא).[129]

על פי נתוני המרכז לגביית קנסות, בשנת 2019 היו במרכז 21,432 תיקים פתוחים בגין חוב לנפגעי עבירה, בסך כולל של כ-471 מיליון ₪ (סכום החוב בפתיחה, ללא ריביות; כ-22,000 ₪ בממוצע לתיק). ביחס לפיצוי נפגעי עבירה, סמכויות המרכז לגביית קנסות מוגבלות יותר, ובניגוד לקנס, הוא אינו מוסמך לבטל ריביות. בכל הנוגע להגעה להסדרי חוב ולפריסתם של חובות מסוג פיצוי, מדיניות המרכז לגביית קנסות נוקשה, והוא אינו נוטה לאפשר את פריסת החוב לתשלומים שניתן לעמוד בהם. הצטברותם של חובות עתק במרכז לגביית קנסות מסוג פיצוי לנפגעי עבירה מלמדת שבנסיבות המתוארות לעיל, ההבטחה לפיצוי נפגעי העבירה נותרת במידה רבה על הנייר.

מדינות רבות מכירות בקושי האינהרנטי של הפוגע לשלם פיצוי נאות לנפגע, ורואות בפיצוי הפלילי ככלי סימבולי; בשיטות משפט אלו, גזירת הפיצוי לוקחת בחשבון את היכולת הכלכלית של הנידון.[130] בקנדה נקבע, כי הטלת פיצוי על חסר אמצעים היא בלתי חוקתית.[131] גם בארצות הברית, המחמירה בכל הנוגע לענישה

---

[126] כרמון ולרנאו, לעיל ה"ש 121, בעמ' 8-9.

[127] סעיף 77(ג) לחוק העונשין. השאלה האם תשלום סכום שעולה על גובה הקנס לטובת הפיצוי "מחסן" את הנידון מפני הפעלת מאסר חלף קנס תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון ברע"פ 7621/15 **יצחק מוסרי נ' מדינת ישראל**.

[128] דנ"פ 5683/16 **טווק נ' מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 7.6.2016) (להלן: דנ"פ **טווק**).

[129] ע"פ 1332/18 **שרי רביד נ' מדינת ישראל** (29.6.2020).

[130] David Miers, *Offender and State Compensation for Victims of Crime of Development: Two Decades and Change*, 20 Int'l Rev. Victimology 145 (2014); אורי ינאי "נפגעי עבירה בישראל: הוצאות כספיות שנגרמו עקב העבירה" **ביטחון סוציאלי** 68 25 (2005).

[131] R. *v.* Boudreault, 2018 SCC 58 (17.4.18), *available at* https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/17416/index.do

הפלילית, קיימים בלמים ברורים בגזירת הפיצוי, המתייחסים לאופיו, לאופן הוכחתו ולהתחשבות ביכולת הנידון לשלם, אשר לא קיימים בישראל.[132]

במיוחד ראויה לציון העובדה, כי ישראל היא אחת מן המדינות המערביות הבודדות שבהן לא אומצה תכנית מדינתית לפיצוי נפגעי עבירה.[133] במרבית מדינות המערב הוקמה קרן תגמולים לפיצוי נפגעי עבירה, בהתאם לראשי נזק מוגדרים, ומתוך תפיסה כי למדינה אחריות לאזרחיה אשר נפגעו מביצוע עבירות פליליות נגדם. ניסון לאמץ תכנית כזו בישראל נערך בכנסת בשנת 2010, ובעקבותיו פורסם בשנת 2011 דוח הסוקר את ההסדרים המדינתיים לפיצוי נפגעי עבירה במשפט המשווה,[134] אך מאז נזנח המהלך ולא חודש. לאחרונה נערך על ידי פרקליטים מפרקליטות המדינה מחקר, אשר תומך אף הוא באימוץ תכנית מדינתית לפיצוי משפחות נפגעי עבירות המתה.[135]

הסניגוריה הציבורית סבורה, כי הגיעה העת לרפורמה בסוגיית הפיצוי הפלילי, אשר תכלול, כמקובל בעולם, מעורבות מדינתית בדמותה של קרן תגמולים לנפגעי העבירה. מעורבות כזו תאפשר לאזן בין מתן תמיכה, זכויות והכרה לנפגעי העבירה לבין שמירת זכויותיו הדיוניות והמהותיות של הפוגע, ולהימנע מ"קרב האביונים" שמשאיר את שני הצדדים כאובים ופצועים, ללא אפשרות לשיקום אישי וחברתי אמיתי. יצוין, כי הסניגוריה הציבורית הציגה את הצעותיה לפתרונות אפשריים בפני הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי (ועדת ברלינר), אשר המליצה במסגרת הדוח שפרסמה לבחון את אימוצן.[136]

<u>ריביות דרקוניות על חובות פליליים: נדרשות הפחתה בריביות והקפאת ריביות לאסירים</u>

אחד ההיבטים המטרידים בנוגע לחובותיהם של נידונים מתייחס לחלקן הגדול של הריביות מתוך כלל החוב. על פי חוק העונשין, קנס לאוצר המדינה שלא שולם במועדו יגדל באופן מיידי ב-50%, ובמשך כל חצי שנה נוספת של אי-תשלום תתווסף ריבית של 5% נוספים מהקנס או מיתרתו.[137] משמעותה של ריבית דרקונית זו היא שבתום שלוש שנים וחצי ממועד התשלום המקורי, החוב המקורי יוכפל. ככל שיתקשה החייב לשלם את החוב, כך החוב יגדל עוד ועוד בשיעורים מבהילים. הריביות הגבוהות מקשות על תשלום החובות ומעמידות את הנידונים בסכנת מאסר בגין אי-תשלום הקנס. חוב שמקורו בפיצוי לנפגעי עבירה נושא על פי חוק פסיקת ריבית והצמדה, התשכ"א-1961, ריבית פיגורים גבוהה, העומדת על 7.8% לשנה, וכן הצמדה. כך, חובות בגין פיצוי נפגעי עבירה, אשר כאמור לעיל מלכתחילה מוטלים בסכומים גבוהים בדרך כלל ומבלי להתחשב ביכולת הכלכלית לשלמם, מצטברים לסכומים גבוהים ביותר. בתוך כעשר שנים ממועד התשלום המקורי, החוב המקורי בגין הפיצוי יוכפל.

ריבית הפיגורים היא ריבית חריגה, הגבוהה כמעט פי שבעה מהריבית הרגילה במשק.[138] תכליתה העיקרית של ריבית הפיגורים היא לתמרץ את החייב לשלם בזמן ובכך לאכוף את תשלום החיוב נגדו. בניגוד לריבית

---

[132] Mandatory Victims Restitution Act 18 U.S.C.A. § 3663A(b) (1996).

[133] כרמון ולרנאו, לעיל ה"ש 121, בעמ' 8-9; וראו במיוחד ה"ש 15 ו-16.

[134] הכנסת מרכז המחקר והמידע, "הסדרים לפיצוי נפגעי עבירות פליליות מטעם המדינה" **סקירה משווה** (30.1.2011).

[135] עו"ד נורית הרצמן מפרקליטות המדינה ועו"ד יוסי קרוצברג מפרקליטות מחוז תל-אביב (פלילי). המחקר טרם פורסם, אך עיקריו הוצגו בכנס על זכויות נפגעי עבירה במשפט הישראלי שנערך בקריה האקדמית אונו (22.1.2020).

[136] הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, **דין וחשבון** (2019), עמ' 188.

[137] סעיף 67 לחוק העונשין.

[138] נכון ליום 1.4.2020, הריבית הצמודה עומדת על 1.3%, בעוד שריבית הפיגורים עומדת על 7.8%.

הרגילה, שאמורה לשקף נזק סביר שנגרם לנושה בשל העיכוב בתשלום, ולהצמדה שתפקידה לשמור על ערך הכסף, מטרתה של ריבית הפיגורים היא לייצר היבט הרתעתי שכולל בתוכו ממד עונשי.[139]

התוספות לקנסות וריביות הפיגורים עוצבו בחקיקה בתקופה אינפלציונית שונה לחלוטין, שבה הכסף איבד מערכו במהירות, והיה צורך בתוספות ובריבית פיגורים גבוהה שישקפו את אובדן הערך. לאורך השנים שיעורי הריבית על קנסות הועלו והופחתו בהתאם לאינפלציה במשק, במטרה לתפקד כתמריץ לחייב.[140] אולם מאז שינוי החוק האחרון, שהגדיר את התוספת לקנס בשל אי-תשלום במועד בסך של 50% בסוף שנות ה-80, השתנו שיעורי האינפלציה באופן משמעותי, ולמרות זאת החוק לא תוקן. בסוף שנות ה-80 ריבית הפיגורים הייתה גבוהה פי שניים מהריבית הרגילה, וזה היחס שהמחוקק מצא כהולם. כיום ריבית הפיגורים, כאמור, גבוהה כמעט פי שבעה מהריבית הרגילה, ובכל זאת מאז ועד היום החוק לא תוקן.

אמנם גם חובות אזרחיים הנושאים ריבית פיגורים יוצרים בעיה דומה עבור החייבים, אך מצבם של החבים בחובות שמקורם בהליך הפלילי גרוע מאלה של בעלי החוב האזרחיים ממספר בחינות: ראשית, רק קנסות פליליים לאוצר המדינה קופצים ב-50% מיד עם הגיע מועד תשלומם וצומחים ב-5% נוספים בכל חצי שנה של איחור. זוהי ריבית דרקונית אף ביחס לריבית הפיגורים, החריגה בפני עצמה; שנית, כנגד קנסות פליליים עומדת במרבית המקרים אפשרות האכיפה באמצעות מאסר, בעוד שמאסר החייבים בהוצאה לפועל בוטל זה מכבר; שלישית, בגין חובות אזרחיים ניתן לקבל הפטר, וזאת בניגוד לחובות שמקורם בסנקציה פלילית. מכאן, שבניגוד לחובות האזרחיים, החובות הפליליים הם נצחיים והריביות בגינם אינן מוגבלות.

הריביות הגבוהות מסכלות את גביית החוב. חייב שרוצה לשלם את חובו אך אינו מצליח להגיע להסדר חוב מול המרכז לגביית קנסות (ראו בהמשך), יכול באופן תיאורטי לשלם סכום נמוך יותר הקיים ברשותו על חשבון חובו באמצעות הפקדה חד-צדדית בחשבון המרכז. אולם הריביות הגבוהות, אשר ממשיכות להגדיל את החוב בהיעדר הסדר חוב, הופכות תשלום כזה ללא כדאי, מאחר שהתשלום "נבלע" בתוך החוב ואינו מצליח להקטינו. הריביות מובילות לאי-תשלום החוב, כמו גם לייאוש וחוסר תקווה.

במיוחד מקשות הריביות הגבוהות על אסירים ועל אסירים משוחררים. כאמור לעיל, מרבית האסירים משתייכים לאוכלוסיות מוחלשות ומשתכרים באופן מועט, אם בכלל, בעודם בכלא, ולכן אין ביכולתם לשלם את חובותיהם בזמן מאסרם. אמנם אסירים שפונים להסדרת חוב של קנס (אך לא של פיצוי) במרכז לגביית קנסות יכולים לקבל הפחתה של 50% בריביות פיגורים, אולם רבים מהם לא מודעים לאפשרות זו. הריביות הגבוהות מקשות גם על אסירים משוחררים, אשר חשופים לפעולות גבייה של המרכז לגביית קנסות, כגון הטלת עיקולים על חשבונות הבנק, באופן שעלול לפגוע בשיקומם, לגרום להם לעוני קשה, לשימוש באסטרטגיות הישרדות מסוכנות ולרצידיביזם.[141]

בנסיבות אלה, הסניגוריה הציבורית קוראת להפחית משמעותית את שיעורן של הריביות ההיסטוריות, ולהתאימן למציאות הכלכלית הנוכחית, וזאת עבור כלל הנידונים. ביחס לאסירים, קוראת הסניגוריה הציבורית להקפיא את ריבית הפיגורים והתוספות המוטלות על חובותיהם למשך תקופת מאסרם ובתקופה הסמוכה לשחרורם. עצירת "מרוץ הריביות", יחד עם פריסה הולמת של החוב לתשלומים, תאפשר לעובר

---

[139] ראו עמדת האגודה לזכויות האזרח והקליניקה למימוש זכויות אדם באמצעות ההליך האזרחי באוניברסיטת חיפה לסגן החשב הכללי במענה לקול קורא לקבלת מידע בנושא חוק פסיקת ריבית והצמדה (28.5.2019).

[140] ראו ה"ח תשמ"ב מס' 1580 (תיקון מס' 14 לחוק העונשין) בעמ' 197 (1982) וכן ה"ח תשמ"ט מס' 1937 (תיקון מס' 11 לחוק סדר הדין הפלילי), בעמ' 103 (1989).

[141] רש"א, לעיל ה"ש 103, בעמ' 3.

החוק להשתקם ולעמוד בתשלום החוב.[142] יצוין, כי לאחרונה התכנסה ועדה לבחינת הריביות לפי חוק פסיקת ריבית והצמדה, בראשות סגן החשב הכללי שבמשרד האוצר. הסניגוריה הציבורית, כמו גם גופים נוספים, הגישו ניירות עמדה המפרטים המלצות אלו.

<u>גביית החוב: ההחרגה מחוק חדלות פרעון ומדיניות הגבייה של המרכז לגביית קנסות</u>

בחודש ספטמבר 2019 נכנסה לתוקפה רפורמה חברתית משמעותית בדמותו של חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי, תשע"ח-2018. החוק החשוב קודם במטרה להביא לשיקומם הכלכלי של חייבים ושל נושיהם, ולאפשר לחייבים לפתוח דף חדש, אשר יאפשר את שילובם מחדש במרקם החיים הכלכליים. קשה לחשוב על אוכלוסייה הזקוקה יותר לשיקום כלכלי מאשר אוכלוסיית עוברי החוק, אשר לעיתים קרובות נדרשת להשתקם לא רק מהשלכותיו הקשות של ההליך הפלילי והמאסר, אלא גם מקריסה כלכלית, ואשר נתונה בסכנה מוגברת ליפול לאורח חיים עברייני אם לא תצליח להתאושש. רשויות המדינה, ובראשן הרשות לשיקום האסיר, משקיעות משאבים רבים בשיקומם של אסירים משוחררים ובשילובם מחדש במארג החברתי.

חרף זאת, חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי מחריג חובות שמקורם בסנקציה עונשית (קנסות ופיצוי לנפגעי עבירה) ממרביתן המוחלט של ההקלות אותן הוא מציע, ובראשן ההפטר. רוב ההחרגות אף אינן מותירות בידי בתי המשפט שיקול דעת בדבר הכללתם של החובות הפליליים במסגרת ההסדרים המקלים. כך, אפילו ניתן היה לקבל, כי במקרים מסוימים האיזון בין האינטרסים השונים יצדיק להעדיף את טובת הנושה שהוא נפגע עבירה, או שחומרת המעשים מחייבת להימנע ממתן הפטר מתשלום קנס, הרי שקשה לראות כיצד הסדר השולל מבית המשפט את הסמכות לבחון את הדברים ולקבל לגביהם החלטה מושכלת הוא צודק וראוי.

הסניגוריה הציבורית הביעה עמדה זאת טרם חקיקת החוק בפני ועדת החוקה של הכנסת, אולם למרבה הצער, עמדתה נדחתה. בכל הנוגע לפיצוי, אין סיבה טובה לאבחן בין חוב זה לכל חוב אזרחי אחר. בכל הנוגע לקנסות, האיזון שבין תשלום כספים לאוצר המדינה לבין שיקומו של החייב מצדיק לטעמה של הסניגוריה הציבורית להטות את הכף לטובת האחרון ולו במקרים מתאימים. ממילא אין כל היגיון בכך שהמדינה תעמוד על החובות כלפיה מצד אחד, ותתמוך באותו חייב באמצעות תקציבי הרווחה מצד שני. כאמור לעיל, שיקומם של עוברי חוק ומניעת רצידיבזם הוא אינטרס ציבורי מובהק. הסניגוריה הציבורית קוראת איפוא לתיקון החוק, כך שיוסרו ההחרגות הגורפות של הסנקציות העונשיות, ולכל הפחות, יתאפשר לבית המשפט להפעיל שיקול דעת לגבי איזון האינטרסים הנכון בכל מקרה ומקרה.

בהיעדר חוק שעניינו שיקומם הכלכלי של עוברי חוק, סבורה הסניגוריה הציבורית, כי יש לעמוד על כך שגביית החובות תיעשה באופן מידתי, אשר יעלה בקנה אחד עם רוח חוק חדלות פירעון ושיקום כלכלי. בפועל, גביית חובות פליליים בידי המרכז לגביית קנסות מעידה על יחס נוקשה. כך למשל, בדרך כלל לא מתאפשרת פריסת החוב לתשלומים רבים, כך שחייב דל אמצעים יוכל לעמוד בהם. בנוסף, המרכז לגביית קנסות ממעט לעשות שימוש בסמכותו לעריכת חקירת יכולת לחייבים, וזאת בניגוד לחייבים אזרחיים שעוברים חקירות יכולת בהוצאה לפועל דרך קבע. בהיעדר חקירת יכולת לא ניתן להתאים את תשלום החובות למצבם הכלכלי של החייבים ולהתחשב בו. כך למשל, לצורך הגעה להסדר חוב מול המרכז לגביית קנסות, כאשר החוב הוא גבוה, דורש המרכז לגביית קנסות תשלום ראשון בסך עשרות אלפי שקלים, וזאת גם כאשר החייב הוא אסיר דל אמצעים. חייב כזה לא יוכל להגיע להסדר חוב, ולכן חובו יתפח בשל הריביות הגבוהות ושיקומו ייפגע. קושי

---

[142] **Confronting Criminal Justice Debt – A Guide for Policy Reform**, Harvard Law School (2016), pg.18.

נוסף שמתעורר לגבי אסירים נובע מהיעדר הגישה למרכז לגביית קנסות, למסמכים ולאסמכתאות הדרושים להם לביסוס טיעוניהם ואף להעברת תשלום לחשבון המרכז לגביית קנסות בבנק. אסירים בודדים, שאין מי שיסייע להם מחוץ לכותלי הכלא, מתקשים מאד בהסדרת חובם מול המרכז לגביית קנסות.

בהיעדר הסדר חוב, חשופים החייבים לגבייה חד-צדדית מצד המרכז לגביית קנסות, כאשר אמצעי הגבייה הנפוץ ביותר הוא הטלת עיקולים. בעניינם של אסירים התנהלות זו עלולה לעורר בעיות קשות: כאשר מדובר באסיר עובד, והעיקול מוטל על שכר העבודה שלו, הנמוך מלכתחילה, העיקול עלול לפגוע במוטיבציה של האסיר לעבוד, ולהביא לפגיעה בשיקומו; גם כאשר מדובר באסיר שאינו עובד, ומקור הכסף המצוי בחשבון הקנטינה שלו הוא בהפקדות שבוצעו על ידי אחרים עבורו, עיקול כספי החשבון עלול לגרום לפגיעה חמורה בזכותו של האסיר לקיום בכבוד. באמצעות הכסף בחשבון הקנטינה משלים האסיר רכישת מצרכי יסוד להם הוא נזקק ואשר אינם מסופקים על ידי שב"ס, ועיקול הכספים עלול לגרום למצוקה חמורה.[143] יתר על כן, אסיר עני חשוף במיוחד לניצול בין כותלי הכלא, ומצבו הפיזי והרגשי עלול להיפגע.

טיעון זה הוצג לאחרונה לבית המשפט העליון על ידי הסניגוריה הציבורית במסגרת עניין **רביד** שנזכר לעיל. לרוב בתי המשפט אינם פתוחים לשמוע טענות הנוגעות לגביית החוב, לדחיית מועד התשלום ולפריסתו, ומפנים את הנידונים להסדרת הנושא מול המרכז לגביית קנסות. במסגרת הערעור בעניין **רביד**, התאפשר לחשוף בפני בית המשפט את הקשיים שהערים המרכז לגביית קנסות בפני המערערת, ואת דרישותיו לתשלום סכומי כסף גבוהים ביותר כתנאי להגעה להסדר חוב, אשר חורגים בהרבה מיכולותיה הכספיות של אסירה ענייה. בהחלטה יוצאת דופן, בית המשפט דחה את המועד לתשלום הפיצוי עד לשחרורה של המערערת ממאסר, על אף שנידונה לתקופת מאסר ממושכת. הסניגוריה הציבורית סבורה, כי נוכח המצב המתואר לעיל, יש לאמץ את פסיקת בית המשפט העליון בעניין **רביד** ביחס לכלל האסירים חסרי האמצעים, שעומדים לחובתם חובות במרכז לגביית קנסות, כך שמועד תשלומם יידחה עד לסיום ריצוי המאסר.

<u>פעילות הסניגוריה הציבורית בתחום הכלכלי</u>

בשנת 2014 הוקם התחום הכלכלי בסניגוריה הציבורית, ובשנת 2018 התמנתה ראשת התחום הכלכלי בסניגוריה הציבורית הארצית. בשנה זו גם הוקם הפורום כלכלי, שמורכב מרפרנטים מכל המחוזות, ועוסק בסוגיות הנוגעות לסנקציות כלכליות ולנקודות המפגש בין ההליך הפלילי לעניינים כספיים מנקודת מבטם של לקוחות חסרי אמצעים. כמו כן, עוסק הפורום בטיוב הייצוג בעבירות כלכליות שבייצוג הסניגוריה הציבורית. בנוסף לפורום הכלכלי, פועל בסניגוריה הציבורית פורום העוסק במאסר חלף קנס, תחת ניהולו של מנהל התחום המינהלי, ובהשתתפות רפרנטים מהמחוזות השונים. שני הפורומים משתפים פעולה עם פורומים נוספים בסניגוריה הציבורית, ובראשם פורום האסיר, פורום מעצרים, פורום נוער ומנהל תיקי בית משפט עליון.

במסגרת פעילות הפורום הכלכלי מוגשות עמדות הסניגוריה הציבורית במסגרת הליכי חקיקה ומדיניות בנוגע לסוגיות כספיות בהליך הפלילי; נציגי הפורום מלווים סניגורים ציבוריים, או מייצגים בעצמם בתיקים בהם עולות שאלות הרלוונטיות לפעילות הפורום בבית המשפט העליון ובערכאות הדיוניות; מגובשות עמדות ידיד בסוגיות עקרוניות; מתקיימות פגישות עם נציגי רשויות שונות בנוגע לסנקציות כספיות ולגבייתן; נערכות השתלמויות לצוות הפנימי ולצוות החיצוני הנוגעות לטיעון לעונש בנושאים כספיים; ונכתבות הנחיות מקצועיות בנושאים נלווים.

---

[143] ראו דוחות תנאי מאסר ומעצר שפירסמה הסניגוריה הציבורית; וכן: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, מרכזי מכר (קנטינות) בבתי הסוהר (2017).

להלן יוצגו מספר דוגמאות בולטות מתיקים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנה החולפת, מלבד הדוגמאות שהובאו בפרק גופו, שבהן עלה נושא הסנקציות הכלכליות או היכולות הכלכליות של נידונים לעמוד בדרישות שהופנו כלפיהם:

- <u>דרישה שאסיר יפקיד 30,000 ₪ כתנאי ליציאה לחופשה</u>: לאסיר אושרה חופשה ראשונה, אך בתנאים שלא יכול היה לעמוד בהם, וביניהם הפקדה של 30,000 ₪. בית המשפט המחוזי מרכז קיבל את עתירת האסיר, והורה על הפחתת ההפקדה ל-4,000 ₪, בקובעו כך: "משטרת ישראל התנתה את היציאה לחופשה בהפקדה של 30,000 ₪. ייאמר מייד כי הסכום הזה הוא מעין ברירת מחדל של משטרת ישראל והוא נקבע בלא שום קשר ליכולת הממשית של כל אסיר ואסיר. כבר חזרתי ואמרתי במספר עתירות, שקביעת גובה סכום ההפקדה צריכה להיות מותאמת לכל אסיר על-פי יכולתו הכלכלית ולצורך זה על משטרת ישראל לערוך מעין חקירת יכולת לכל אסיר שנדרשת ערובה בענייננו ולקבוע את הסכום על פי יכולתו הכלכלית של אותו אדם. לא ייתכן שאסיר לא יצא לחופשה אך ורק בשל עוניו. לא זו מטרת ההפקדה" (עת"א (מחוזי מרכז) 41016-02-20 **שרפי נ' שירות בתי הסוהר** (החלטה מיום 3.6.2020; ייצוג על ידי עו"ד מירי כהן)). ראו תיאור של החלטה דומה נוספת בפרק 1.4.2, ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים.

- <u>הטלת פיצוי בגובה 150,000 ₪ לטובת נפגע עבירה ללא הוכחת נזק</u>: בית המשפט המחוזי בבאר שבע הטיל על המערערת פיצוי לזכות נפגע עבירה בגובה 150,000 ₪, תוך חריגה משמעותית ממדיניות הענישה הנוהגת. בית המשפט העליון היה נכון לקבל את טענת ההגנה שיש להפחית בגובה הפיצוי שנפסק, וקבע כי אמנם לא נדרש מבית המשפט בהליך הפלילי לחשב באופן מדויק את שיעור הנזק שנגרם לנפגע העבירה, "יחד עם זאת... כשהפיצוי לא חושב באופן מדויק, לא היה מקום להשית על [המערערת] פיצוי בשיעור גבוה כזה, החורג במידה משמעותית מן הפיצויים שנפסקו על ידי בתי משפט בנסיבות דומות.... המתלונן, אם ירצה בכך, יוכל לנקוט בהליך אזרחי מתאים, במסגרתו יבחנן ויחושבו נזקיו, ובהתאם יפסקו הפיצויים המגיעים לו" (ע"פ 7186/19 **טובי נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 8.1.2020, ייצוג על ידי עוה"ד נתנאל לאגמי ואלכסיי גלפגט).

- <u>התערבות דה-פקטו בהסדר טיעון באמצעות קביעת קנס גבוה ומאסר חלף קנס משמעותי תמורתו</u>: בפני בית המשפט המחוזי בבאר שבע הוצג הסדר טיעון שכלל הודאה בכתב אישום מתוקן והסכמה לגבי עונש מאסר, אך הותיר את הרכיבים הכספיים פתוחים. בית המשפט, שסבר כי הסדר הטיעון מקל, בחר לכבד את ההסדר, אך הטיל לצידו פיצוי, קנס ומאסר חלף קנס גבוהים, שחורגים באופן משמעותי מיכולותיו הכלכליות של המערער. החשש היה שבאמצעות קביעת רכיבת הכספיים התבצעה בפועל התערבות בהסדר הטיעון לעניין עונש המאסר, מאחר שהייתה סכנה ממשית להפעלתו של המאסר חלף הקנס. בית המשפט העליון הביע במהלך הדיון שנערך באולם את מורת רוחו מהתנהלות זאת, והתערב בעונש על ידי ביטול המאסר חלף הקנס (ע"פ 1280/20 **פלוני נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 3.6.2020; ייצוג על ידי עו"ד נועם בונדר)).

- <u>דמי השכירות של דירה שחולטה בחילוט זמני לא יילקחו מהנאשם</u>: במסגרת תיק של עבירות סמים נתפסה דירה בבעלות הנאשם, שבה נטען כי ניהל מעבדת סמים, וחולטה באופן זמני. חרף התנגדות התביעה, בית המשפט השלום בחיפה קבע, כי בנסיבות העניין – תפיסת 17 גידולים בדירה והחזקה של 9 ק"ג קנבוס – הבקשה לחלט זמנית את הדירה, מתוך כוונה לחלט את כולה באופן סופי בסיום ההליך אם תתקבל הרשעה, נראית על פני הדברים לא מידתית. בית המשפט קבע כי פוטנציאל החילוט הסופי הוא חלקי בלבד, ומכך יש לגזור באופן מידתי גם את החילוט הזמני, ואיפשר לנאשם להשכיר את הדירה

וליהנות מדמי השכירות. המדינה ערערה על ההחלטה לבית המשפט המחוזי אך חזרה בה מהערעור במהלך הדיון (ת"פ (שלום חיפה) 37118-02-20 **מדינת ישראל נ' בלום ואח'** (החלטה מיום 13.5.2020, ייצוג על ידי עו"ד רון שחם)).

- <u>פיצוי בידי קטין</u>: בית המשפט לנוער בפתח תקווה הורה לקטין שהודה בשני תיקים של החזקת סכין ושל התפרצות וגניבה, לכתוב מכתב התנצלות לבעלת הבית ולבנה במקום להטיל עליו פיצוי כספי סמלי, כפי שעתרו הצדדים במשותף. בית המשפט קבע קביעה זו נוכח השיקום המרשים שעבר הקטין, וכן מאחר ש: "הפיצוי שייפסק למתלוננת יהא בכל מקרה סמלי בלבד – מבלי להקל ראש בחומרת העבירה ובפגיעה שנגרמה הימנה – מצאתי להורות כי חלף פיצוי כספי, יכתוב הנאשם מכתב התנצלות למתלוננת ובנה שיועבר באמצעות שירות המבחן למאשימה שתמענו כנדרש" (ת"פ (שלום לנוער פתח תקווה) 61866-06-18 **מדינת ישראל נ' פלוני** (החלטה מיום 29.7.2020, ייצוג על ידי עו"ד אחמד יאסין)).

כמו כן, לצד פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית בתחום המאסר חלף קנס, המשיכה הסניגוריה הציבורית בייצוג נאשמים בתחום זה. להלן יוצגו מספר דוגמאות בולטות לתיקים בהם הסניגוריה הציבורית ייצגה נאשמים שמצאו עצמם אל מול סכנה ממשית של מאסר בגין אי-תשלום חוב קנס:

- <u>בקשה למאסר חלף קנס למרות שגזר הדין מעולם לא הומצא לחייבת</u>: על דלתה של חייבת הודבקה התראה בטרם מאסר למשך 400 ימים בגין אי תשלום חוב בסך 4,000 ₪ שמקורו בגזר דין משנת 2009. החייבת, אם חד הורית לשלושה ילדים קטנים ומעוטת יכולת כלכלית, פנתה לסניגוריה הציבורית. לאחר שהתברר כי נפלו פגמים רבים בהליכי הגבייה, ובין היתר כי גזר הדין ניתן בהיעדרה, מבלי שהומצא לה ומבלי שקיבלה הזמנה לדין המזהירה מפני אפשרות הטלת מאסר חלף קנס, הוגש ערעור לבית המשפט המחוזי. הערעור התקבל בהסכמת הפרקליטות, רכיב המאסר חלף קנס בוטל וסכום הקנס הועמד על 400 ₪ תוך ביטול ריביות הפיגורים. יש לציין כי החייבת לא יכלה לעמוד אף בתשלום זה בשל נסיבות חייה המורכבות, ובסופו של דבר הקנס שולם באמצעות תורם (עפ"ת (מחוזי מרכז) 7933-08-19 **דדון נ' מדינת ישראל** (החלטה מיום 25.12.2019; ייצוג על ידי עוה"ד אביטל גואר ומיה רוזנפלד)).

- <u>בקשה לפקודת מאסר ללא קיומו של גזר דין</u>: אל חייב כבן 54, המוכר לשירותי הרווחה ובעל נכות בשיעור של 100%, נשלחה התראה טרם מאסר למשך 4 ימים בגין חוב בסך 400 ₪ שמקורו בגזר דין משנת 2005. לאחר פנייתו לסניגוריה הציבורית הוגשה לבית המשפט בקשה דחופה לעיכוב ביצוע פקודת מאסר. לאחר שבית המשפט נעתר לבקשה, הסניגוריה הציבורית פנתה למרכז לגביית קנסות לשם קבלת גזר הדין נשוא החוב, ומשזה לא נמצא בידה, המרכז הודיע כי הוא מושך את ההתראה לצורך בירורים נוספים (תת"ע (שלום תל אביב) 29245/05 **מדינת ישראל נ' מלכה** (החלטה מיום 2.12.2019; ייצוג על ידי עו"ד מיה רוזנפלד)).

- <u>בקשה למאסר חלף קנס למרות התיישנות</u>: אל חייב נשלחה התראה טרם מאסר למשך יומיים בגין חוב מקורי בסך 400 ₪ מגזר דין משנת 2001 (הקנס המקורי עמד על 800 ₪, שמחציתם שולמה בסמוך לגזר הדין והיתרה תפחה ל-1,832 ₪ בשל ריביות פיגורים). בסופו של יום, בית המשפט קבע כי עונש המאסר התיישן, תוך מתיחת ביקורת על התנהלות המרכז לגביית קנסות: "המדובר בגזר דין שניתן (לכאורה) לפני 18 שנים שכן התיק עצמו (לאחר בירור שבוצע מול המזכירות) בוער ואינו קיים. אין כל דרך היום לברר את תוכנו המקורי של גזר הדין או נסיבות גזירתו (נוכחות נאשם/ב"כ מטעמו). בנסיבות אלה, ולטובת האינטרס הציבורי (עלות ייצוג המבקש תעלה על ערכו של הקנס אשר נגזר במקור), ומאחר ומחציתו של הסכום המקורי שנגזר לכאורה שולם, ובהתאם לסעיף 10 לחוק סדר הדין הפלילי, אני קובע כי הענישה

בפרשה זו התיישנה, זאת מבלי שהתעלמתי מהודעות על הקנס שלכאורה נשלחו למבקש (הודעה אחת בפרק זמן של 10 השנים האחרונות). המרכז לגביית קנסות יבטל את כל הליכי הגבייה כלפי המבקש בתיק זה"י (ת"פ (תעבורה באר שבע) 1243/01 **מדינת ישראל נ' אוחיון** (החלטה מיום 21.8.2019; ייצוג על ידי עו"ד ליל פטישי)).