

המלצות ביניים

הצוות בנושא קיצור
משכי הזמן להגשת
תסקירי שירות מבחן

נובמבר 2022

1. מינוי הצוות

בישיבות שהתקיימו בין מנכ"ל משרד המשפטים, מנהל בתי המשפט ומנכ"לית משרד הרווחה והביטחון החברתי, עלה הצורך להקים צוות משותף לגיבוש המלצות בנושא קיצור משכי הזמן בהגשת תסקירי שירות מבחן. הצוות הונחה להגיש המלצות למנכ"לים ולהתמקד בהמלצות הניתנות ליישום בטווח זמן מידי ובמשאבים הקיימים, לצד המלצות ליישום בטווח זמן בינוני.

חברי הצוות ומי שהשתתפו בדיוני הצוות:

- כב' השופט אביטל חן, נשיא בתי המשפט הקהילתיים – יו"ר הצוות;
- גב' רותם אפודי, מ"מ סמנכ"לית בכירה ומנהלת מנהל סיוע לבתי המשפט ותקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי;
- גב' אסתי שדה, ראש שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה והביטחון החברתי;
- גב' אודיה איפרגן, יועצת משפטית מנהל סיוע לבתי משפט ותקון, משרד הרווחה והביטחון החברתי;
- גב' רחל מטר, מנהלת המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה;
- גב' רחלי זוארץ-לוי, ממונה בפרקליטות המדינה;
- ד"ר חגית לרנאו, המשנה לסניגורית הציבורית הארצית;
- גב' גליה ניצני, משנה לסניגורית הציבורית הארצית;
- מר ודים שוב, הסניגור הציבורי המחוזי של מחוז ירושלים;
- מר ניר גורדון, מנהל תחום בכיר אסטרטגיה, משרד המשפטים;
- גב' מאיה טריגר, אגף אסטרטגיה, משרד המשפטים;
- גב' שמרית גולדנברג, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי);
- גב' רעות גורדון, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי);
- גב' קרן רוט, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי);
- מר עופר זיו, רמ"ח תביעות תעבורה, משטרת ישראל;
- מר אסף דוברוביצר, רפרנט רווחה, אגף תקציבים, משרד האוצר;
- מר עידו חי, רפרנט משפטים, אגף תקציבים, משרד האוצר;
- גב' חנית אברהם בכר, מחלקה משפטית, הנהלת בתי המשפט;
- גב' הילה בוסקילה, מחלקה משפטית, הנהלת בתי המשפט;
- גב' גל דבוש, יועצת למנכ"לית משרד הרווחה והביטחון החברתי;
- גב' ליז מונטיליו, יועצת למנכ"ל משרד המשפטים – מרכזת הצוות.

2. רקע

תסקירי שירות המבחן הם כלי עזר משמעותי מאוד בהליך הפלילי. תסקירים אלו מספקים לבית המשפט תמונה מקיפה על הנאשם, ומורכבים משלושה חלקים עיקריים הכוללים נתונים עובדתיים על עברו, משפחתו, סביבתו, מצבו הנפשי, הגופני והתפקודי של עובר החוק; על הנסיבות שהביאו אותו לביצוע העבירה; הערכת הסיכון להישנות העבירה או ההתנהגות והמלצתו של קצין המבחן על רקע אפשרות הפגת מסוכנותו של הנאשם בשלב המעצר והאפשרות לשלבו בתהליך שיקום, סיכויי שיקומו בשלב גזירת הדין וכן גיבוש וביצוע תכניות שיקום עבור הנאשמים המתאימים לכך.¹

ככלל, ישנם שני סוגים עיקריים של תסקירי שירות המבחן:

א. תסקירי מעצר:

סעיף 21א לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996 (להלן – חוק המעצרים) קובע כי בית המשפט רשאי להורות על הגשת תסקיר מעצר בעניינו של עצור. במקרים בהם מוגשת בקשה למעצר הנאשם עד תום ההליכים נגדו, בית המשפט רשאי להפנות את העצור לשירות המבחן לצורך גיבוש תסקיר שיבחן את האפשרות לשחררו לחלופה. שירות המבחן נפגש עם העצור במתקן המעצר (או בהיוועדות חזותית), ובוחן האם חלופת המעצר המוצעת נותנת מענה לסיכון שנשקף מהנאשם, וזאת בהתאם לעבירה בה הוא מואשם ונסיבותיה, עברו הפלילי, נסיבותיו האישיות, זהות המפקחים ואופי החלופה. במסגרת חקירת המעצר נבחנת האפשרות לשלב את הנאשם בהליך של שיקום, במסגרת צו פיקוח מעצר. בית המשפט לא מחויב לקבל את המלצת שירות המבחן, אך ניתן להמלצתו משקל משמעותי במסגרת גזירת הדין.

לפי סעיף 21א(ב) לחוק המעצרים "תסקיר מעצר יכול לכול את נסיבותיו האישיות של הנאשם, משמעות המעצר, החלופות למעצר ולשחרור, או המלצה בדבר תנאים מיוחדים לשחרור בערובה והפיקוח עליהם". כשנחקק הסעיף עלה מצד אחד החשש כי התסקירים יחליפו את שיקול הדעת של בית המשפט, ויגרמו למעשה לעיכובים כך שבסופו של דבר תושג התוצאה ההפוכה ותסקירים יהוו חסם לשחרור. מצד שני, עלה כי קצין המבחן מהווה כלי עזר משמעותי עבור בית המשפט ומסייע לו בקבלת החלטות במקרים המעוררים התלבטות, בהתחשב במכלול הנסיבות של הנאשם ונסיבות ביצוע העבירה.²

¹ ראו סעיף 37 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

² ראו לדוגמה פרוטוקולים בוועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 23.12.96, 7.1.1997. לדוגמה על החשיבות הרבה שמייחס בית משפט לקציני המבחן בהליכי המעצר ראו: בש"פ 1961/17 מדינת ישראל נ' ניסבנוב (פורסם בנבו, 15.3.2017), בו הופט סולברג ציין כי: "שירות המבחן משמש כ'קצין בית המשפט' ותוצרי עבודתו נועדו לסייע לביהמ"ש במלאכתו, ובכלל זה בבחינת חלופות מעצר ולצורך גזר הדין. מומחיות ומקצועיות רבה לו, וגם בשל כך זוכה הוא בד"כ לאמון ביהמ"ש והצדדים. אם כן, משקל נכבד יש לתסקיר שירות המבחן והמלצתו, אך ביהמ"ש אינו כבול לה. ככלל, במקרים בהם בא השירות בהמלצה שלילית, ידרשו נימוקים כבדי משקל כדי לסטות ממנה..."; בש"פ 267/11 מדינת ישראל נ' ברמוחה (פורסם בנבו, 13.1.11), בו הופט פוגלמן ציין כי: "גם כאן, כבשלבם אחרים של ההליך הפלילי, שירות המבחן מסייע בידו של בית המשפט לאסוף מידע שבית המשפט עצמו מתקשה לאסוף. הוא סוקר עבור בית המשפט את עברו של הנאשם או העצור, את מצבו המשפחתי והכלכלי, את מצב בריאותו ואת קיומן של נסיבות מיוחדות שיכול והובילו לביצועה של העבירה. המלצותיו של שירות המבחן מגובשות על-ידי אנשי מקצוע ומומחים, והן מבוססות על היכרות ישירה עם הנאשם וסביבתו וכן על ניסיון עשיר בהערכת מסוכנותם של נאשמים וסיכויי השיקום שלהם. לפיכך ניתן על דרך הכלל, משקל ניכר להמלצות אלה, ואף נקבע, כי מקום בו ניתנה על-ידי שירות המבחן המלצה שלילית בעניין שחרורו של נאשם לחלופת מעצר, יידרש טעם בעל משקל של ממש על מנת לסטות ממנה...".

במהלך השנים, התסקיר עובה ונוספו לו אלמנטים נוספים, כך שכיום ניתן לומר שיש לו מטרה כפולה:

- (1) **ביצוע הערכת סיכון ובחינת חלופות מעצר מותאמות ככל שניתן** – שירות המבחן מבצע הערכה לרמת הסיכון להישנות ההתנהגות העבריינית ולחומרתה ובוחן מה תהייה מידת המסוכנות לציבור אם הנאשם ישוחרר, לצד הסיכון הקיים לנאשם והשפעת המעצר עליו; במקרים המתאימים, שירות המבחן בוחן חלופות מעצר מותאמות להערכת הסיכון והמסוכנות, לצורך שחרור בתנאים מגבילים אם הדבר אפשרי;
- (2) **בדיקת נכונות הנאשם והתאמתו לתוכנית טיפול מתאימה** – לתסקיר המעצר יש ערך טיפולי שיקומי כיוון שהשתלבות בטיפול בשלב המעצר מאפשרת לנאשם להשתלב בעיתוי מוקדם יחסית של ההליך המשפטי, בטיפול מתאים באופן הכולל תמיכה, ליווי מקצועי ופיקוח של קצין מבחן. כמו כן, מעורבות קצין המבחן בשלב המשברי של המעצר, ובסמוך לביצוע העבירה, מגבירה את הסיכוי לגייס את העצורים להשתלב בטיפול. יודגש כי הליווי והתמיכה ניתנים הן לנאשם והן למשפחתו, תוך קבלת מענה מקצועי וטיפולי מתאים.

ב. תסקירים לעונש:

לאחר הכרעת הדין, ובטרם ניתן גזר דין בעניינו של הנאשם, רשאי בית המשפט לפי סעיף 37 לחוק העונשין, התשל"ז-1997 להפנות את הנאשם לשירות המבחן, ביוזמתו או לבקשת הצדדים. בטרם יוטל עונש מאסר, שלא על תנאי, קיימת חובה בסעיף 38 לחוק העונשין להפנות את הנאשם לשירות המבחן, בכפוף לחריגים הקבועים באכרזת דרכי ענישה. במקרים אלו, שירות המבחן ייפגש עם הנאשם ויבחן את נסיבותיו האישיות: עברו הפלילי, מצבו המשפחתי, מצבו הכלכלי, מצבו הבריאותי ונסיבות אישיות נוספות. שירות המבחן יעריך את הסיכון להישנות העבירה ואת סיכויי של הנאשם להשתקם וימליץ בהתאם על העונש, לרבות על חלופת ענישה והתערבות שיקומית. בית המשפט לא מחויב לקבל את המלצת שירות המבחן, אך ניתן להמלצתו משקל משמעותי במסגרת גזירת הדין.

מטרת ההפניה היא להרחיב בפני בית המשפט את התמונה על הנאשם לפני גזירת דינו, בהתייחס לרקע האישי, המשפחתי, התפקודי, העברייני שלו וכן לנסיבות ביצוע העבירה, כדי לבחון את הסיכון לחזרה על העבירה וסיכויי השיקום ולהמליץ, ככל שנמצא כי יש מקום לכך בעניינו, על חלופת ענישה והתערבות שיקומית מתאימה.

במחקר שביצעה מחלקת המחקר של הרשות השופטת עלתה החשיבות של התסקירים בעיני השופטים:

"חשיבות התסקיר בעיני שופטים עלתה בראיונות שבוצעו עמם. במסגרת תפקידם רואים השופטים בתסקירים אלו כלי חשוב. כאשר שלילת חירותו של נאשם עומדת על הפרק, השופטים ביטאו את הרצון להכיר אותו באופן מקיף, כמו גם את סביבתו הקרובה ואת הגורמים לביצוע העבירה. זאת, כדי לעמוד על השפעת העונש העתידי שיוטל עליו ועל סביבתו הקרובה. אמנם, סנגורים מסוגלים להביא דברים מפי הנאשם, אולם שירות מבחן מעניק זווית מקצועית ורחבה החשובה לצורך גזירת הדין. עוד הוסיפו השופטים שרואיינו כי כאשר בית המשפט שוקל שיקולים חלופיים, לא רק שיקולי

הענישה השגרתיים אלא גם שיקולים טיפוליים/שיקומיים, הוא שואב אותם בעיקר מן התסקירים ומהמלצות שירות מבחן.³

במסגרת גזר הדין ובהתחשב בהמלצות התסקיר, יכול בית המשפט להטיל צו מבחן או צו שירות לתועלת הציבור, לבד או ביחד עם עונשים אחרים. בית המשפט, בהמלצתו של קצין מבחן, רשאי להטיל עונשים שונים, ובהם גם עונשים המהווים חלופת ענישה שיקומית בקהילה כדוגמת חיוב הנאשם להשתתף בתוכנית טיפול ושיקום (במסגרת צו מבחן או צו שירות לתועלת הציבור, ולאחר שהנאשם הביע הסכמתו). התערבות שיקומית נועדה להפחית את הסיכון לחברה, לסייע לאדם להימנע מהישנות ההתנהגות העבריינית, לשקם את חייו בהיבט האישי, הזוגי, המשפחתי והתעסוקתי ולהשתלב מחדש בחברה.

3. תהליכים קודמים ונתונים עדכניים

למעלה מעשור חלים עיכובים בקבלת תסקירים משירות המבחן. לכן, עוד בשנים 2008-2009 הוקמה ועדה משותפת למשרד הרווחה ולמשרד האוצר שבדקה את עומסי העבודה על קציני המבחן. בשנת 2014 הגישה את המלצותיה ועדה נוספת לבדיקת תהליכי העבודה בשירותי המבחן (להלן: **הוועדה לבדיקת תהליכי עבודה**). המלצות הוועדה, שהופנו למספר רב של גורמים (לרבות נציבות שירות המדינה, משרד האוצר וכו'), לא יושמו במלואן. ההמלצות המרכזיות שיושמו הן הוספת תקנים לשירות המבחן למבוגרים (בשתי פעימות – במהלך 2017 וב-2019)⁴; שירות המבחן הסדיר את הפעילות של קציני מבחן ועו"ס מעצרים (תכניות אופ"ק), נבנו מודולות שיצרו דיפרנציאציה של היקף משאבי הזמן וכוח האדם הנדרשים לביצוע סוגי המטלות השונות, אבחונים, חקירות, תסקירים, ביצוע צווים, קבוצות טיפול ועוד; בתחילת 2020 הועלתה מערכת מחשוב חדשה המאפשרת הנפקת דו"חות ניהוליים לניהול יעיל יותר של הפעילות; וכן בוצעו תהליכי דיגיטציה ושינוי ארגוני.⁵

המלצות נוספות של הוועדה דוגמת המלצות הנוגעות לשימור עובדים (מענקי התמדה),⁶ תמריצים ממוקדי תוצאה (שכר עידוד) וכן העלאת התקינה ל 110% - לא יושמו.

לפי שירות המבחן, התהליכים שנעשו מקצועית וארגונית, ובעיקר תוספת התקנים ושעות נוספות משמעותיות שניתנו בתחילת התהליך, הובילו לכך שבשנת 2019, השירות עמד בזמני הגשת התסקירים, ללא עיכובים ודחיות, למעט מקרים חריגים. לצד האמור, בתקופה הזו שבה החל שירות המבחן לעמוד בלוחות הזמנים – נוספו מטלות רבות חדשות על שירות המבחן, כך בין היתר,

³ למחקר המלא, ראו:

https://www.gov.il/BlobFolder/reports/research_01122018/he/%D7%9E%D7%97%D7%A7%D7%A8%20-%D7%91%D7%97%D7%99%D7%A0%D7%94%20%D7%90%D7%9E%D7%A4%D7%99%D7%A8%D7%99%D7%AA%20%D7%A9%D7%9C%20%D7%AA%D7%A1%D7%A7%D7%99%D7%A8%D7%99%20%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA%20%D7%9E%D7%91%D7%97%D7%9F%20%D7%9C%D7%A7%D7%91%D7%99%D7%A2%D7%AA%20%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A0%D7%A9.p df

⁴ אף כי שירות המבחן ציין כי לא ניתנה כלל התקינה בהתאם להמלצה ואולם משרד הרווחה הגיע להסכמות עם משרד האוצר בנושא.

⁵ ההמלצות הועברו לצוות על גבי מצגת השמורה אצל מרכזת הצוות.

⁶ יצוין כי נעשה ניסיון לשמר עובדים באמצעות מענקי התמדה לקציני מבחן, ואולם לא ניתנו מענקי התמדה לעובדי המעצרים – מה שהוביל לפער גדול באיוש תקני המעצרים כפי שיפורט בהמשך.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

הסדרים מותנים; הרחבת הפיילוט של בתי המשפט הקהילתיים; הארכת התקופה המירבית לביצוע עבודות שירות ל-9 חודשים ועוד.

בדוח פעילות הסניגוריה הציבורית לשנת 2018 צוין כי הפעילות המערכתית והתקנים שנוספו לשירות המבחן הביאו לשיפור ניכר, כך שברוב המחוזות קוצר פרק הזמן להגשת תסקיר מעצר לשבועיים. עם זאת, דוח הפעילות השנתית לשנת 2019 התריע על הרעה משמעותית מחודשת, כאשר במחוזות דרום וירושלים משך הזמן להגשת תסקירי מעצר עמד על חודש ימים ואף למעלה מכך.

הסניגוריה הציבורית פנתה בינואר 2020 אל המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי). בפנייתה הצביעה על הפגיעה החמורה בזכות לחירות, תוך שעמדה על כך שכשמדובר במי שנעצרו לראשונה או בבעלי מוגבלות נפשיות או שכליות, חוויית המעצר אף עלולה ליצור מצוקה נפשית חריפה, ולעיתים בלתי הפיכה. בפנייה התבקש דיון בנושא עם משרד האוצר, שירות המבחן ומשרד הרווחה, ובהזדמנות זו ביקשה הסניגוריה לדון גם בהצעתה לתקן את חוק המעצרים באופן שיגביל את משך הגשת התסקיר לפרק זמן שלא יעלה על שבוע ימים. הישיבה לא קוימה בסופו של דבר, בין היתר, בשל פרוץ משבר הקורונה שהוביל לעיכובים משמעותיים עוד יותר. עוד יוער כי נוכח טיבם של הקשיים שבעטיים נגרמו העיכובים בהגשת התסקירים, העמדה הייתה שאין בתיקון חקיקה כשלעצמו כדי לתרום לשיפור המצב בפועל, שכן ללא מענים פרקטיים שיאפשרו את העמידה בלוחות הזמנים – נראה כי קיומה של הוראת החוק לא יהיה המפתח לפתרון ממשי.⁷

בתחילת שנת 2020 חלו תמורות בשירות המבחן בעקבות משבר הקורונה והעדר תקציב מדינה לאורך כמעט שנתיים. שירות המבחן החל לסבול מתת-איוש, אשר לדברי שירות המבחן נבע מהקפאת תקנים ותנאים נלווים, וכן היעדר מענקי ההתמדה לעובדי המעצרים. במקביל, מגבלות הקורונה וסגירת שערי מתקני המעצר ובתי הסוהר הקשו מאוד על עבודתו של שירות המבחן. כמו כן, ולצד הקשיים בגיוס עובדים בשל טענת שירות המבחן בנוגע לאי-הלימה בין תנאי העבודה לדרישות ועומסי התפקיד, כ-60 עובדים (מעל 10% מעובדי השירות) עזבו במהלך שנת 2021, חלקם עברו לתפקידים אחרים במשרד הרווחה בתנאי העסקה טובים יותר.

בדצמבר 2020 פנה הסניגור הציבורי הארצי דאז ליועץ המשפטי לממשלה ולמנכ"ל משרד הרווחה והתריע שוב על פגיעה חוקתית חמורה בזכויות נאשמים, והזכיר מספר פסקי דין לפיהם בית המשפט נאלץ לוותר על תסקירים, על אף התובנות החשובות הגלומות בו, בשל הצורך לקבל החלטה בשאלת המעצר בזמן סביר.⁸ בחודש מאי 2021 פנתה מנהלת שירות המבחן למבוגרים למנהל בתי המשפט ולראשי התביעה והסניגוריה, והתריעה בפניהם על עיכובים משמעותיים בזמני הגשת התסקירים וביצוע צווי הטיפול, בפניה זו הובהרו בין היתר הסיבות לעיכובים ולהמתנות והתייחסות לנושא המחסור בכח האדם.⁹

⁷ יוער כי לעמדת הסניגוריה כי נוכח הקשיים לאורך שנים, נראה שראוי היה אז, וביתר שאת היום, שהמחוקק יאמר את דברו ויקבע לוחות זמנים ברורים להגשת התסקיר. קביעת מסגרת הזמן בחקיקה תחייב היערכות מחודשת של כלל הגורמים המעורבים, ובראשם שירות המבחן, כולל הקצאת משאבים, ככל שנדרשת עדיין. הסניגוריה עודנה סבורה כי תיקון כזה נדרש במיוחד נוכח העובדה שחוק המעצרים מסדיר ותוחם בלוחות זמנים ברורים את שאר שלבי המעצר: החל משלב העיכוב והמעצר הראשוני בידי המשטרה, עובר למעצר בידי בית המשפט, כמו גם תקופות המעצר המרביות הנתונות לסמכותו של כל גורם. אין זה סביר כי עבודת כל הגורמים כולם, כולל עבודת בתי המשפט, תחומה בלוחות זמנים, ורק משך עבודת שירות המבחן איננה מוסדרת בחוק, ונמשכת בפועל פרק זמן בלתי סביר. אין לשלול כי דווקא אי ההסדרה בחוק היא אחת הסיבות למשבר שנמשך שנים.

⁸ פניית הסניגור הציבורי הארצי מיום 3.12.2020. עותק מהפנייה שמור אצל מרכזת הצוות.
⁹ פניית ראש שירות המבחן למבוגרים מיום 27.5.2021. עותק מהפנייה שמור אצל מרכזת הצוות.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

ביום 21.7.2021 התקיימה פגישה, ביוזמת נשיאת בית המשפט העליון ובנוכחות מנהל בית המשפט, עם שר הרווחה ומנכ"לית משרד הרווחה במטרה להציג לשר נתונים על העיכובים הקשים שנגרמים בהליכים מעצרים, גזרי דין ובתי המשפט הקהילתיים בשל עיכוב בקבלת תסקירים. לאחר מכן, אף שלח מנהל בתי המשפט מכתב לשר הרווחה ולמנהלת שירות המבחן העומד על הקשיים הניכרים איתם מתמודדת מערכת בתי המשפט בשל עיכובים אלה, וכן על החשיבות והדחיפות הרבה בהסדרת העניין.

באוגוסט 2021, לאחר אישור תקציב המדינה, ניתנה תוספת משמעותית של שעות נוספות, נלוות ותקני רכב לשירות המבחן במטרה לשפר את יכולתם להתמודד עם האתגרים. עוד יצוין כי בימים אלה בוחן צוות בין-משרדי, בשיתוף חברת "שלדור", את צווארי הבקבוק בהליך הפלילי. בין היתר, נבחן צוואר הבקבוק של תסקירי שירות המבחן ומשמעותו על ההליך הפלילי.

נוכח האמור לעיל, בשנתיים האחרונות וכתגובה לעיכובים בזמני הגשת התסקירים, בתי המשפט בכל הערכאות קיבלו במקרים רבים החלטות בעניין שחרורם של נאשמים בהליכי מעצר עד תום ההליכים מבלי להיעזר בתסקירי מעצר.¹⁰

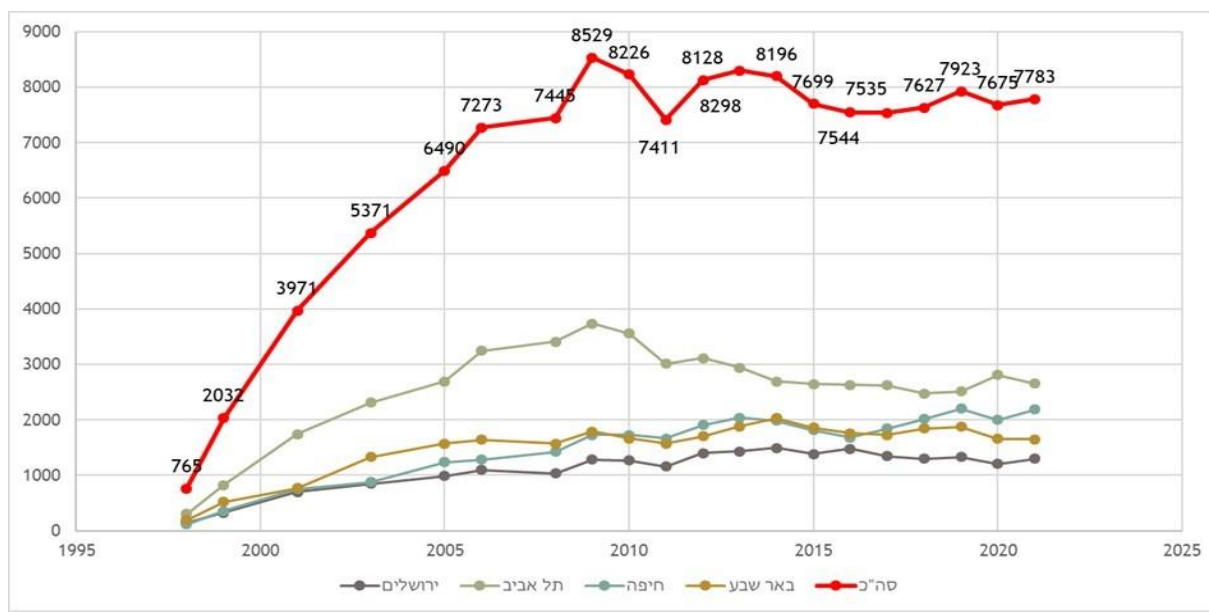
שירות המבחן מדווח כי במהלך שנת 2021 היו כ-22,000 הפניות לשירות המבחן – 48% תסקירים לעונש ו-35% תסקירי מעצר.¹¹ ישנם כ-575 תקנים בשירות המבחן, כ-75% מסך התקנים של שירות המבחן מאוישים (80% איוש בתקני קציני המבחן העוסקים בתסקירי לעונש ו-56% איוש של תקני עו"ס מעצרים).¹²

יתר ההליכים ונתונים נוספים ממערכת שירות המבחן ממערכת שירות המבחן מוצגים **בתרשימים מס' 1-4.**

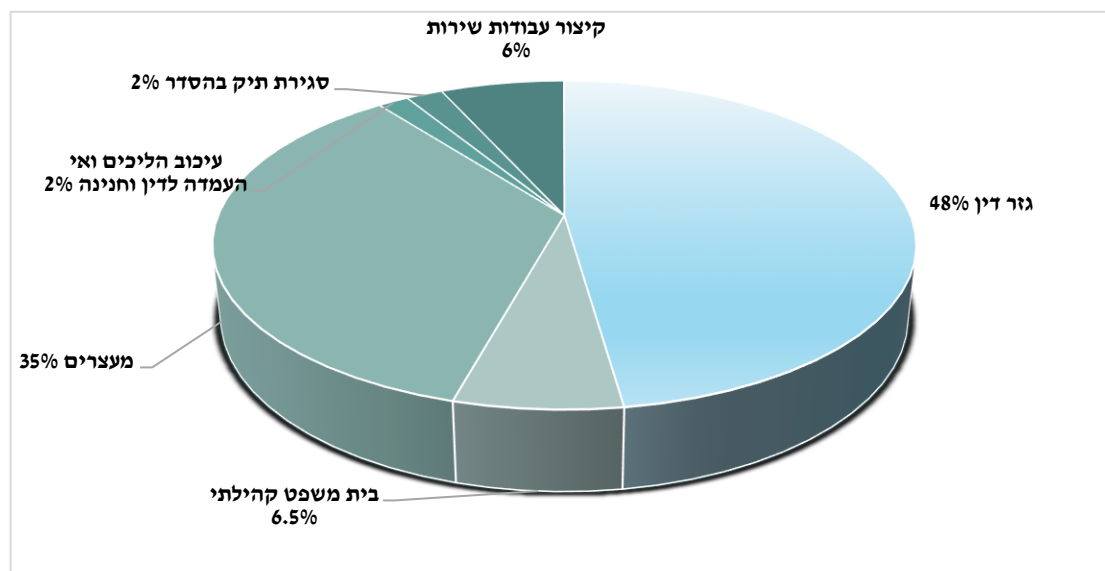
¹⁰ ראו, למשל, את ההחלטות הבאות בית המשפט העליון: בש"פ 3812/21 מוקלד נ' מדינת ישראל (15.06.2021); בש"פ 7342/20 גנגנה נ' מדינת ישראל (29.10.2020); בתי המשפט המחוזיים: מ"ת (מחוזי י-ם) 22501-05-21 מדינת ישראל נ' עליאן (22.6.2021); עמ"ת (מחוזי י-ם) 39055-06-21 פקר נ' מדינת ישראל (20.6.2021); עמ"ת (מחוזי נצ'י) 60191-09-20 מדינת ישראל נ' ג'ואמיס (30.9.2020); בתי משפט שלום: מ"ת (שלום ק"ג) 58151-03-21 מדינת ישראל נ' סנטדר (1.4.2021); מ"ת (שלום אש"י) 61648-05-21 מדינת ישראל נ' ישר (3.6.2021);
¹¹ עוד צוין כי בין השנים 2019-2021 חלה עליה של 6% בהפניות לשירות המבחן, אם כי לאורך העשור האחרון קיימת יציבות בהיקף ההפניות שעומדת על כ-21,000 הפניות.
¹² יודגש ישנם יותר תקני קציני מבחן מאשר תקני עו"ס מעצרים, וכן המספר הכולל של התקנים הוא לרבות תפקידי ניהול בהם האיוש גבוה יותר.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

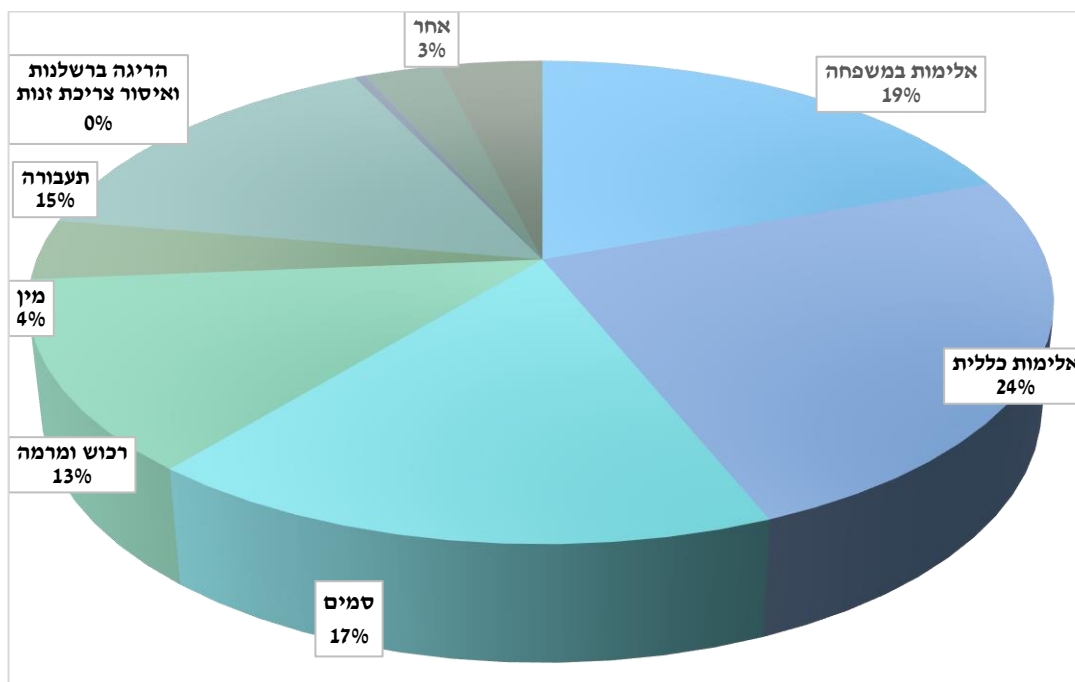
תרשים מס' 1 – הפניות מעצרים לפי מחוזות 2010-2021 :



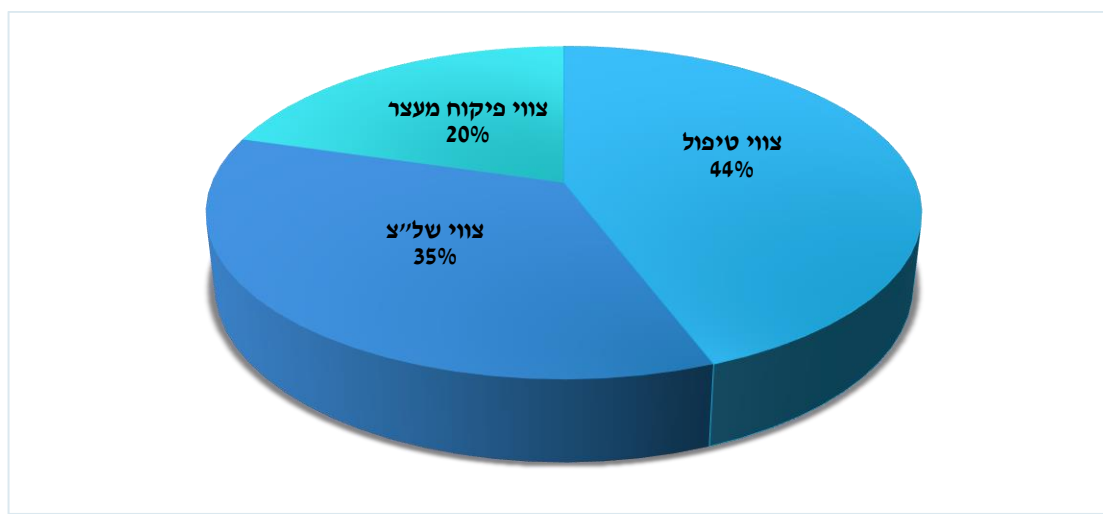
תרשים מס' 2 – התפלגות סוגי הפניות לשנת 2021 :



תרשים מס' 3 – מאפייני ההפניות לשנת 2021:



תרשים מס' 4 – צווי טיפול ושיקום לשנת 2020:¹³



¹³ לגבי צווי טיפול, אין נתונים מלאים לכל שנת 2021 ועל כן הובאו נתונים משנת 2020. צווי טיפול כוללים – צווי מבחן, צווי שלי"צ וכן תוכניות ליווי ושיקום במסגרת סגירת תיק בהסדר, במסגרת עבודות שירות בין 6-9 חודשים ובמסגרת טיפול כתנאי לעיכוב הליכים ואי העמדה לדין.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

בכל הנוגע לעיכובים בקבלת התסקירים עצמם, עולה כי **תסקירי המעצר מוגשים בממוצע תוך חודשיים** (שירות המבחן סבור שהטווח נע בין חודש לשלושה חודשים ואילו הסניגוריה ומערכת בתי המשפט סבורים שהטווח נע בין חודש וחצי לכל הפחות ועד שלושה חודשים). בחודש יוני האחרון, על פי שירות המבחן, מחוז צפון דיווח כי הגיש תסקירי מעצר תוך 4-5 שבועות, מחוז מרכז תוך 6 שבועות עד שלושה חודשים, מחוז דרום תוך 6 שבועות ומחוז ירושלים הגיש לכל המוקדם תוך חודשיים. שירות מבחן ציין כי מקרים דחופים מקבלים תיעודף והתסקירים מוגשים עוד קודם לכן, אך הסניגוריה סבורה כי מדובר במקרים נדירים.

בכל הנוגע לתסקירים לעונש, נכון לחודש יוני 2022, שירות המבחן הגיש **תסקירים לעונש בממוצע תוך 9 חודשים**, במחוז צפון בין 7-8 חודשים, במחוז מרכז וירושלים תוך 9-11 חודשים ובמחוז דרום תוך 7-9 חודשים.¹⁴ ראו **תרשים מס' 4**.

תרשים מס' 4 – זמני ההמתנה לקבלת תסקיר:

זמן הגשה מצוי – יוני 2022	זמן הגשה רצוי לפי שירות המבחן	
חודשיים בממוצע. טווח שבין חודש/חודש וחצי ל-3 חודשים	שבועיים	תסקיר מעצר
כמעט ללא דחיות (בתחילת השנה היה חודשיים והצליחו לחזור לחודש)	חודש	תסקיר עצור (לעונש)¹⁵
חודשיים	חודש	תסקיר מעצר בית
9 חודשים בממוצע (טווח זמן בין 7-11 חודשים)	חודשיים	תסקיר לעונש¹⁶

עבודת קציני המבחן כוללת ביצוע חקירות ואבחונים, הערכת סיכון והגשת תסקירים. עבודה זו כוללת, בין היתר, מפגשים עם המופנים או העצורים, ביקור בבתי מעצר, איסוף מידע, שיחות ומפגשים עם בני משפחה וערבים ובחינת חלופות. נוסף על כך, קציני המבחן אחראים על ביצוע צווי

¹⁴ כמקרה חריג, ראו למשל ת"פ (שלום אילת) 25634-10-21 **מדינת ישראל נ' שי** (החלטה מיום 24.4.2022) בו ציין שירות המבחן (ממחוז מרכז) כי בשל עומסים מתבקשות דחיות בטווח שבין 8-12 חודשים וביקש שהות של 6 חודשים נוספים שהם 9 חודשים מיום ההחלטה על שליחת הנאשם לתסקיר, בשל "עומס חריג העומד על למעלה מ-2000 פניות בהמתנה".

¹⁵ תסקיר עצור לעונש הוא תסקיר בשלב גזר הדין כשהנאשם עצור עד תום ההליכים.

¹⁶ תסקירים לעונש ניתנים לפני גזירת הדין, הן עבור עצורים והן עבור מי שאינם עצורים. אם אדם עצור התסקירים ניתנים תוך כחודש, כאמור בשורה השנייה ואם האדם אינו עצור תסקירים ניתנים אחרי תקופה ממושכת יותר כאמור בשורה זו.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

טיפול (צווי מבחן, צווי שלי"צ, צווי פיקוח מעצר ותוכניות ליווי ושיקום). טיפולים אלו כוללים, בין היתר, טיפול פרטני, טיפול קבוצתי, ליווי ומעקב אחר טיפולים מחוץ לשירות, הליכי צדק מאחז, השתתפות בוועדות מקצועיות (בלשכות הרווחה וביחידות של הרשויות המקומיות, במסגרות הטיפול השונות ועוד), מפגש עם המטופלים ובני משפחותיהם, ועוד.

מאחר ואין שוויון בין סוגי ההפניות השונות (בהיבטים של סוג העבירה, מאפייני המופנים וצרכיהם, סוג האבחון הנדרש והיקף תשומות הזמן הנדרשות) פותחו בשירות המבחן מודולות לסוגי ההפניות השונות, בהתאם לזמן שנדרש לכל הפניה. קציני המבחן ועו"ס המעצרים מקבלים במוצע בין 10-12 הפניות חדשות בחודש לביצוע חקירות.¹⁷ בשל השימוש בתסקירים משלימים, קצין מבחן מגיש 1.5 תסקירים לכל הפנייה במוצע ועו"ס מעצרים מגיש 2.5 תסקירים לכל הפנייה במוצע. כך שבמוצע כותב קצין מבחן למעלה מ-20 תסקירים בחודש.

קצין מבחן מקבל הפניות חדשות אחת לחודש, תוך שמוקצה זמן לביצוע חקירות דחופות ולביצוע חקירות של עצורים לעונש. עו"ס מעצרים מקבל הפניות חדשות מדי שבוע. בנוסף לחלוקה השבועית (במעצרים) או החודשית (תיקים לעונש), יש לא מעט חקירות נוספות שקצין המבחן עדיין עובד עליהן בשל הפניות קודמות, לצורך השלמת מידע, מפגשים עם מתלוננים או נפגעים, בחינת חלופות חדשות שמוצעות לאחר שחלופות קודמות לא נמצאו מתאימות או נדחו וכד'. כמו כן, עוסקים קציני המבחן בכתיבת תסקירים משלימים גם במצבים בהם נעשה ניסיון טיפולי ונדרשים תסקירים משלימים לעדכון בית המשפט.

4. עבודת הצוות והמלצותיו

הצוות קיים סך הכול 5 ישיבות, במהלך חודש בדיוק, בימים 26.6.2022, 5.7.2022, 10.7.2022, 17.7.2022, 26.7.2022. במסגרת סד הזמנים הקצר שהוקצב לו, הצוות דן באתגרים והבעיות, ונבחנו פתרונות רבים. במסמך זה יוצגו כלל הבעיות והפתרונות שהועלו, לצד עמדת הגופים לגביהם, בחלוקה לנושאים כללים ולפי סוג התסקיר.

עוד בטרם יסקרו ההמלצות, ההסכמות והמחלוקות, יודגש כי כלל חברי הצוות עמדו לאורך הדיונים על החשיבות הרבה בעבודת שירות המבחן. השירות עושה עבודה מקצועית ומסורה למען שיקומם של עצורים ונאשמים והוא מהווה חלק משמעותי בעיצוב ההליך הפלילי וביכולתו של בית המשפט לעשות מלאכתו באופן מיטבי. כלל חברי הצוות הסכימו כי הצוות הוקם במטרה משותפת לכלל הגופים לסייע בצמצום משכי הזמן בהגשת תסקירי שירות המבחן, למען הגשמת מטרת התסקירים וייעול ההליך הפלילי.

כמו כן, יודגש כי המגמה בשנים האחרונות היא להגביר את מעורבותו של שירות המבחן בהליך הפלילי כדי למצות ענישה בקהילה והליכי שיקום, בהתחשב במסוכנות הנשקפת מן הנאשם, לעקרון ההלימה ולתכליות הענישה. תהליך זה החל בוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול

¹⁷ כך, לדוגמה, אם מדובר בתיקים קלים יותר קצין מבחן יכול לקבל 16-15 הפניות חדשות, ואם מדובר בתיקים כבדים יותר ייתכן כי קצין מבחן יקבל לכל היותר 9 הפניות חדשות בחודש.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

בעבריינים בראשות שופטת העליון בדימוס דליה דורנר (ועדת דורנר)¹⁸, עובר בצוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מר מומי למברגר (צוות למברגר)¹⁹ וכלה בצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש מאסר בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי), הגב' עמית מררי (צוות מררי)²⁰. זאת, במקביל לחקיקה ענפה שהרחיבה את המענים השיקומיים ומעורבות שירות המבחן בהליכים השונים, דוגמת סגירת תיק בהסדר²¹, הרחבת התקופה המירבית האפשרית של מאסר בעבודות שירות מ-6 ל-9 חודשים²² והקמתם של בתי המשפט הקהילתיים והרחבת פריסתם, הליך ייחודי שעיקרו פיתוח ומתן מענים שיקומיים בהובלת שירות המבחן בשיתוף שירותי הקהילה כחלופה למאסר.²³

משימות חדשות אלו נוספות מתוך אמון מלא בעבודתו של שירות המבחן, אך הצוות סבר כי ייתכן שמשימות אלו תרמו לעומס על שירות המבחן וייתכן כי נדרשת בחינה לגבי התאמות נדרשות כדי שלא יהיה במשימות אלה כדי להשפיע על יכולתו של שירות המבחן לבצע את כלל משימותיו. שירות המבחן ציין כי המשימות החדשות לא הן הסיבות העיקריות שהובילו לעומס, שכן קיבל לצדן חלק משמעותי מהתשומות הנדרשות. עוד ציין השירות כי תחומים חדשים אלו, תרמו להתפתחות מקצועית, לגיוון העבודה ולניוד ושימור עובדים בתוך שירות המבחן. על כל פנים, בחינה כאמור חורגת מהמנדט של הצוות, אך ניתן לבצעה במסגרת הפורומים הרלוונטיים המובילים את המשימות החדשות (דוגמת צוות ההיגוי של בתי המשפט הקהילתיים) או לחילופין במסגרת הנחייה מטעם המנכ"לים, ככל שיבקשו להמשיך ולבחון נושא זה.

נוכח האמור, ובשלב זה, חברי הצוות הסכימו כי בהתאם לנתונים שהוצגו לעיל, יש להביא לקיצור משך זמן ההמתנה לתסקירים בהקדם האפשרי. לפיכך, יודגשו ההמלצות ליישום מידי, קרי עד לסוף השנה הנוכחית (סוף שנת 2022) ורק לאחר מכן יוצגו פתרונות ארוכי טווח.

המלצת רוב חברי הצוות היא שמשך הזמן הרצוי להגשת תסקיר מעצר יהיה לכל היותר שבוע ולהגשת תסקיר לעונש יהיה עד חודשיים.

שירות המבחן הבהיר כי צמצום משך הזמן הרצוי משבועיים לשבוע מחייב תוספת משמעותית של תשומות כח אדם ותנאים נלווים שיאפשרו לעמוד במשימה מאתגרת זו. על כל פנים מובן כי בנקודת הזמן הנוכחית, ונוכח העיכובים המשמעותיים ממילא, השאיפה היא לצמצם את משך הזמן **לשבועיים** בתסקירי מעצר.

כמו כן הוסכם כפי שנהוג היום, כי ישנם מקרים המחייבים קדימות (ולדעת הסניגוריה הציבורית אף קיצור משך הזמן הרצוי להגשת תסקיר לפחות משבוע, אף כי לא נערך דיון לענין זה ולא נבדקה ההיתכנות המעשית להצעה זו). למשל, כשמדובר באנשים המתמודדים עם מוגבלות או חולי, צעירים, אנשים ללא עבר פלילי, אנשים שיש חשש להידרדרות במצבם הנפשי כתוצאה משהות ממושכת במעצר.

¹⁸ קישור לדו"ח: <https://www.aac.ac.il/sham/wp-content/uploads/sites/23/2019/07/%D7%93%D7%95%D7%97-%D7%A1%D7%95%D7%A4%D7%99-%D7%97%D7%AA%D7%95%D7%9D-%D7%A0%D7%95%D7%91%D7%9E%D7%91%D7%A8.pdf>

¹⁹ קישור לדו"ח: https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/prkfiles2/he/Dorner_report.pdf

²⁰ קישור לדו"ח: <https://www.gov.il/BlobFolder/reports/21-imprisonment/he/imprisonment.pdf>

²¹ ראו סעיף 67 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

²² סעיף 51 לחוק העונשין.

²³ פעילות בתי המשפט הקהילתיים הוסדרה לאחרונה בחקיקה – חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 92 – הוראת שעה), התשמ"ב-2022.

א. פתרונות כלליים והמלצות:

(1) **היבטי הון אנושי** – במסגרת הצוות עלו מספר רעיונות לגיוון ההון האנושי בשירות המבחן

וגיוס כוח עזר, שיסייעו להליכי הגיוס ולהליכי העבודה:

א) מסלול לקליטת סטודנטים בשנה ג' בתקן קבוע בשירות המבחן – שירות המבחן עדכן כי סטודנטים רבים הלומדים עבודה סוציאלית, לקראת סיום שנה ג' ללימודיהם ואף כאלו המבצעים את הכשרתם המעשית בשירות המבחן, אינם נקלטים לתקן קבוע בשירות המבחן לאחר סיום התואר. זאת בשל הקושי להתקבל ישירות לשירות המבחן עם סיום לימודיהם נוכח הימשכות הליכי המכרז ותהליך הרישום בפנקס העובדים הסוציאליים, המהווה תנאי לקליטתם. שירות המבחן עדכן כי נעשים מאמצים מול אגף משאבי אנוש במשרד ונציבות שירות המדינה על מנת לקצר ולייעל את תהליכי הקליטה. הוועדה ממליצה שמשרד הרווחה ימשיך לקדם עבודת מטה בשיתוף נציבות שירות המדינה, כדי לאפשר את קליטתם של הסטודנטים מיד בסיום התואר, דרך מכרזים פנימיים או דרך הגשה למכרזים חיצוניים זמן רב לפני סיום התואר או דרך קליטתם הזמנית בתקני סטודנטים עד לסיום ההליכים.

אחריות: משרד הרווחה ונציבות שירות המדינה.

ב) גיוס גמלאים – מוצע שמשרד הרווחה יבחן את האפשרות לגייס גמלאים במשרה חלקית לתגבור עבודת שירות המבחן, בדומה למודל שופט עמית²⁴ או תוך שימוש בתקן אזרחותיק בהתאם להחלטת ממשלה מס' 592 בנושא קידום תעסוקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה מיום 29.11.2020 והמכתב שהפיצה הנציבות בעקבותיה ביום 15.6.2021.²⁵ יודגש כי המלצה זו הופיעה גם בהמלצות של הוועדה לבדיקת תהליכי עבודה אך לא יושמה.

אחריות: משרד הרווחה ונציבות שירות המדינה.

ג) גיוס עוזרי קציני מבחן – שירות המבחן הציג כי ניתן לחסוך חלק מהעבודה הטכנית יותר של קציני המבחן דרך גיוס עוזרים שיסייעו להם. כמו כן, העוזרים לא יהיו חייבים להיות בעלי תואר בעבודה סוציאלית, מה שיכול להקל על גיוסם. יודגש כי המלצה זו הופיעה גם בהמלצות של הוועדה לבדיקת תהליכי עבודה אך לא יושמה. שירות המבחן ציין עוד בישיבה הראשונה של הצוות שבכוונתו לפעול למיקור חוץ בתחום הסיוע הטכני בשל"צ (שירות למען הציבור). התהליך כולל, בין היתר, ביצוע פעולות בהיבטים מכרזיים, ארגוניים וניהוליים לרבות ממשקי דיגיטציה עם הגוף המפעיל ומסגרות השל"צ. הערכת שירות המבחן היא שניתן יהיה להתחיל ביישום בינואר 2023. במקביל למהלך זה, שירות המבחן המיר 12 תקני מתאמי השל"צ, לתפקידי סיוע נוספים לקציני שירות המבחן.

אחריות: משרד הרווחה.

ד) גיוס קרימינולוגים – הוצע לגייס לשורות שירות המבחן גם קרימינולוגים ולא רק עובדים סוציאליים כדי להגדיל את סך המועמדים הפוטנציאליים ולהקל על הליכי הגיוס. נציגי שירות המבחן טענו לאחר בחינה, כי הצעה זו אינה רלוונטית משום שההכשרה המתאימה ביותר לעבודת שירות המבחן היא במקצוע העבודה הסוציאלית, כפי שמעוגן היום בתקנות

²⁴ ראו סעיף 10א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.
²⁵ קישור להחלטת הממשלה: https://www.gov.il/he/departments/policies/dec592_2020;

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

העובדים הסוציאליים (תפקידים ומשרות אשר רק עובד סוציאלי רשאי לעסוק בהם) התשס"א-2001. עוד ציין שירות המבחן שעבודת שירות המבחן מחייבת הכשרה מעשית בשטח ועל כן לימודי הקרימינולוגיה לתואר ראשון אינם מתאימים כלל לתפקיד. כמו כן צוין כי מאחר שקרימינולוגיה שיקומית לא מוכרת כמקצוע ספק אם יהיה בכך כדי לתת מענה ממשי לבעיה. לדעת יתר חברי הצוות, יש מקום לבחון את גיוסם של קרימינולוגים שיקומיים על אף שטרם הוכרו כמקצוע, בדומה לנעשה בסניגוריה הציבורית.

אחריות: משרד הרווחה.

(2) **יצירת מסד נתונים, זיהוי צווארי בקבוק והסיבות להם (דשבורד)** – במסגרת דיוני הצוות, וכפי שאף משתקף מהנתונים המופיעים בדו"ח, עולה כי קיימים פערים הן במסד הנתונים והן בזיהוי צווארי הבקבוק בעבודת הגופים השונים עם שירות המבחן. מוצע כי אגף אסטרטגיה במשרד המשפטים, בשיתוף חברת "שלדור", ירחיבו את עבודתם במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת צווארי הבקבוק בהליך הפלילי, לבחינה ממוקדת יותר של ממשקי העבודה של הגופים עם שירות המבחן, וככל הניתן גם על הנעשה בעולם בהקשר זה. במקביל, שירות המבחן יתחיל בתהליך ארגוני-אסטרטגי לניהול אפקטיבי של תסקירים, בשיתוף חברת "שלדור", במטרה לבחון לעומק את תהליכי העבודה בשירות המבחן וניתוח העומסים וכן את הדרכים לגיוס ושימור עובדים.

כמו כן, מוצע כי יפותח מסד נתונים בזמן אמת (דשבורד) שיהיה נגיש לכלל גופי התביעה, הסניגורים, לשירות המבחן ולהנהלת בתי המשפט.

אחריות: אגף מדיניות ואסטרטגיה של משרד המשפטים, משרד הרווחה וכלל הגופים החברים בצוות.

(3) **טיוב ממשקי העבודה בין הנהלת בתי המשפט לשירות המבחן, לרבות חיבור ל"נט המשפט"** – שירות המבחן ציין כי מושקעים מאמצים לחיבור לנט המשפט מתוך הבנה שיהיה בכך בכדי לטייב את ממשקי העבודה בין המזכירות של הנהלת בתי המשפט לשירות המבחן וכי תהליך זה מתמשך וטרם הסתיים. לעמדת הנהלת בתי המשפט, אין כל קושי להתחבר לנט-המשפט כבר כיום, כמו כל גוף אחר, המגיש חוות דעת לנט-המשפט ומוגדר כגורם מסייע בתיק. כל הנדרש הוא כרטיס חכם או הזדהות לאומית והגדרת גורמים מורשים. בכלל זה, נדרש לקבוע מהי דרך העברת התסקיר לשירות המבחן, כיצד יש לוודא קבלת הדרישה בשירות, מהי הדרך לשליחת התסקיר חזרה למערכת בתי המשפט וכמה זמן לפני הדיון.

הוועדה ממליצה לפעול באופן מידי לחיבור שירות המבחן ל"נט המשפט" כדי לייעל את העברת הפרוטוקולים והתסקירים, ובכך למנוע עיכובים טכניים ומיותרים בטיפול בהפניות. לאחר מכן, מוצע לקדם ממשק דיוור מסמכים. אחריות: משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט.

(4) **תכנית חירום ממוקדת לצמצום פערים בשירות המבחן** – עוד בטרם כינוס הצוות, שירות המבחן החל לקדם תכנית לריכוז מאמץ ברבעון האחרון לשנת 2022 לצמצום הפערים הן בתסקירי המעצר והן בתסקירי העונש. במהלך תקופה זו קציני המבחן ועו"ס המעצרים יתמקדו רק בביצוע משימות הליבה של ביצוע חקירות וצווים בהיקפי עבודה מורחבים וללא פעילויות נלוות נוספות, לרבות קציני המבחן הבכירים. כמו כן, ובאופן חריג, יוגשו בתקופה זו תסקירים מקוצרים וזאת לצורך צמצום הפערים שנסקרו לעיל. הפרקליטות ציינה כי היא

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

חוששת שתסקירים קצרים יותר יהיו למעשה מצומצמים וחסרים באופן שיקשה על הפרקליטים להסכים לשחרורים או לענישה שיקומית.

כבר עתה, נכון לנובמבר 2022, ניכר כי חל קיצור במשכי הזמן להגשת תסקירים לעונש. הצוות מבקש לקבל עדכון משירות המבחן והפקת לקחים בסיום יישום התוכנית שיישלח גם למנכ"לים. כמו כן, לדעת הצוות, יש לבחון האם נדרש לגבש תוכנית קבועה לצמצום פערים או למניעת הצטברותם. אחריות: שירות המבחן.

5) **בחינת הרחבת מיקור החוץ** – כאמור לעיל, שירות המבחן החל בתהליך למיקור חוץ של השלי"צ, במטרה להרחיב את השימוש בתחום שיקומי זה, לצד שיפור הפיקוח על עבודת השלי"צ והפחתת העבודה הביורוקרטית בעבודת קציני המבחן.²⁶ להערכת שירות המבחן, הביצוע יוכל להתחיל בפועל בינואר 2023. הצוות מציע לעקוב אחר מהלך זה ולבדוק מתי בוצע ומה היו תוצאותיו. יש לציין כי בכל הנוגע להרחבת מיקור החוץ בהמלצות הנמסרות לבית המשפט ולשלבי האבחון, הן בתסקירי מעצר והן בתסקירים לעונש, ישנה מורכבות רבה יותר בשל המעמד הייחודי וכובד המשקל שיש לתסקיר ולהמלצותיו. נציגת ייעוץ וחקיקה ציינה שממילא ההיתכנות של שינוי כזה תצריך בחינה משפטית רחבה, לרבות בהיבטי הפרטת סמכויות שלטוניות.

לפיכך, מוצע להעמיק ולבחון מחדש פתרון זה, ככל שיתר הפתרונות שהוצעו בדו"ח זה לא יובילו לקיצור משמעותי של משכי הזמן בהגשת תסקירים. יודגש כי בכל מקרה לעמדת הצוות כל שינוי במודל העסקה, דוגמת העסקת עובדים סוציאליים לפי שעה או לפי תסקיר, יצריך פיקוח מטעם שירות המבחן.

6) **בחינת הצורך בהתאמות נדרשות בעקבות המטלות הנוספות שהוטלו על שירות המבחן** – מוצע לבחון האם ניתן להסתייע בשותפים נוספים בפרויקטים בהם מעורב שירות המבחן, כדוגמת בחינת האפשרות להסתייעות רבה יותר בעו"סים קהילתיים בתוכניות בית המשפט הקהילתי, בצוות ההיגוי של בתי המשפט הקהילתיים. דברים אלו ייבחנו גם במסגרת התהליך האסטרטגי שכאמור צפוי להתחיל בשירות המבחן.

ב. המלצות בנוגע לתסקירי מעצר:

מרבית חברי הצוות סברו כי, ככל הניתן ובמקרים המתאימים, ראוי כי בית המשפט יבחן את אפשרות השחרור, הערבים והחלופות באופן עצמאי וללא היזקקות לתסקיר שירות המבחן אלא אם מדובר במקרים המעוררים התלבטות באשר לאפשרות להפיג את מסוכנותו של הנאשם באמצעות חלופה או במקרים שמעוררים צורך טיפולי-שיקומי.

מדיוני ועדת חוקה עולה כי תסקיר המעצר נועד לשמש ככלי עזר במקרים של התלבטות בשאלת השחרור, ולצורך בירור האם ניתן להפיג מסוכנותו של נאשם, באמצעות חלופה ובכדי לאפשר שחרור במקרים המתאימים.²⁷ חלק מחברי הצוות סברו שראוי שההמלצה להפחית את השימוש בתסקירי מעצר תהיה זמנית בלבד, כל עוד יש עיכובים משמעותיים בהגשת תסקירי שירות מבחן

²⁶ זאת על בסיס הוראות סעיף 71 א(ו) לחוק העונשין המאפשר כי "שירות לציבור יהיה בפיקוחו של קצין מבחן, והוא רשאי להיעזר באחרים לצורך זה".
²⁷ פרוטוקול ועדת חוקה, חוק ומשפט מיום 23.12.96.

וחלק מחברי הצוות סברו כי זו הייתה כוונת המחוקק מאז ומתמיד וראוי לדבוק בה. בסופו של דבר, ההחלטה היא של השופט היושב בדין בהתאם להבנתו את המקרה הנמצא לפניו.

מרבית חברי הצוות הסכימו כי ניתן להניח, בזהירות המתבקשת, כי ככל שהעבירה קלה יותר, ניתן במקרים המתאימים לקבל החלטה בדבר שחרורו של הנאשם מבלי להיעזר בתסקיר שירות המבחן. ככל שהעבירה חמורה יותר, כך נדרש כלי עזר נוסף (תסקיר מעצר) בשל ההתלבטות בשאלת שחרורו של הנאשם. כמובן שההחלטה בסופו של דבר צריכה להתקבל על ידי בית משפט על בסיס מכלול הנתונים שבפניו. מן העבר השני יצוין כי גם בעבירות חמורות במיוחד (עבירות המתה ומין חמורות למשל) ניתן להפחית את השימוש בתסקירי שירות מבחן במקרים בהם אין ספק של ממש כי מסוכנותו של הנאשם גבוהה ביותר ולא ניתן לשחררו לחלופת מעצר בנסיבות העניין.

הסניגוריה הדגישה שלטעמה חומרת העבירה אינו התבחין המיטבי. יש אף חשש ממשי שהמונח "עבירה קלה" יפורש באופן צר ולא יוביל להפחתת כמות ההפניות לתסקירים. יודגש שממילא כשמדובר במסוכנות קלה, לא אמורה להיות מלכתחילה בקשה למעצר עד תום ההליכים. לטעמם, אפשר להציע שכאשר מדובר במסוכנות בינונית, בית המשפט יפעיל, ככלל, את שיקול דעתו באופן עצמאי, אלא אם כן עולה צורך טיפולי-שיקומי או כאשר בית המשפט מתלבט; והתסקיר ישמש ככלל למקרים של מסוכנות גבוהה.

ההמלצה של מרבית חברי הצוות תואמת את פסיקתו של השופט עמית בבש"פ **עלי יונס**, שם מציין את המבחן הבא: ²⁸

9"על רקע האמור לעיל, ניתן לסכם ולהצביע על שלושה אבות-טיפוס של בקשות למעצר עד תום הליכים:

(-) מקרים בהם ברי כי חלופת מעצר לא תסכון – אין טעם להזמין תסקיר שירות מבחן.

(-) מקרים בהם על-פניהם ניתן להסתפק בחלופת מעצר שניתן לעמוד על טיבה בבית המשפט – אין טעם להזמין תסקיר שירות מבחן. אבהיר. לעיתים המעשה והעושה הם כאלה שבית המשפט מתרשם כי ניתן להסתפק בחלופת מעצר. פעמים רבות בית המשפט עצמו יכול לבחון את טיב החלופה ולעמוד על קנקנם של המפקחים והערבים. אלא שבהאינדא, ההסתמכות "האוטומטית" על שירות המבחן גורמת לכך שבית המשפט משהה את החלטתו עד לקבלת תסקיר מעצר, ובכך נמצאנו מאריכים מעצרו של הנאשם שלא לצורך.

(-) מקרים בהם לא ברור אם חלופת מעצר תסכון או שבית המשפט מתקשה לעמוד על קנקנה של החלופה הקונקרטיית – יש להזמין תסקיר שירות מבחן. המדובר במקרים הנופלים לשני השלבים, על פי תורת הדו-שלביות עליה עמדנו לעיל. יש שבית המשפט מתקשה להחליט אם נוכח נסיבות המעשה והעושה ניתן בכלל להסתפק בחלופת מעצר, או שבית המשפט סבור כי ניתן להסתפק בחלופת מעצר אך מתקשה להעריך את החלופה הקונקרטיית המוצעת. מקרי ביניים אלה, הם המקרים בהם, לטעמי, ראוי להפעיל את שירות המבחן.

²⁸ בש"פ 27/15 עלי יונס נ' מדינת ישראל (15.1.2015).

10. אמרנו דברים שאמרנו כדי להזכיר נשכחות ולהבהיר כי תסקיר המעצר, שנועד להיות כלי מסייע בידי בית המשפט, אינו בבחינת תסקיר-חובה. כפי שלבית המשפט שיקול דעת אם לאמץ או לדחות את המלצת התסקיר, כך יש לבית המשפט שיקול דעת אם להורות מלכתחילה על הזמנת תסקיר אם לאו.

שירות המבחן הדגיש את החשיבות בשמירה על זכותם של נאשמים ועצורים לעבור הליכי שיקום, כאשר מעורבות שירות המבחן בשלב המעצר היא קריטית לסיוע בהוצאת העצור ממעגל ביצוע העבירות. מדובר באינטרס חברתי ראשון במעלה, ועל כן הניסיון לצמצם בתסקירים אינו הפתרון הנדרש אלא דווקא סיוע במתן התנאים הנדרשים לעבודתו החשובה של שירות המבחן בסיוע ובשיקום עוברי החוק.

עוד ציין שירות המבחן כי חומרת העבירה לא בהכרח מלמדת על רמת הסיכון. הערכת המסוכנות היא חלק מעבודת שירות המבחן ומהכלים שהוא נותן לבית המשפט בהכרעתו. לעיתים לבית המשפט אין את הכלים לבצע הערכת סיכון ועל כן, חשיבות תסקירי המעצר נעשית בהתאם להערכת הסיכון ולא לפי חומרת העבירה. כמו כן, קביעה כי ניתן להפחית את השימוש בתסקירי שירות מבחן במקרים בהם מסוכנותו של הנאשם גבוהה ביותר גם היא אינה מדויקת, שכן, כאמור, אין לבלבל בין עבירה חמורה ובין מסוכנות גבוהה. גם בכל הנוגע לעבירות חמורות, יש חשיבות רבה לאפשרות לאפשר בשלב מוקדם ככל האפשר שימוש בכלים שיקומיים. כך למשל, ישנו מערך נרחב ומגוון של מרכזים לשיקום מונע לעברייני מין אשר ההסתיעות בהם כבר בשלב המעצר, יכולה לתרום רבות לשיקום הנאשם, למניעת מאסרו, ובעיקר להגנה על החברה ולמניעת פגיעה עתידית בנפגעי עבירה נוספים.

יודגש כי אין מחלוקת כי במקרים רבים תסקירי המעצר הם כלי חשוב, המסייע להניע הליכי שיקום בשלבים מוקדמים של ההליך הפלילי וראוי לערוך בו שימוש למקרים המתאימים.

נוכח העקרונות המסדירים לעיל, בשים לב לתמונת המצב העדכנית שנפרשה בפני הצוות, מוצע לנקוט בפעולות הבאות על מנת לדייק את ההפניות לשירות מבחן וכך לצמצם את משכי הזמן להגשת תסקירי מעצר:

(1) **פרסום הנחיית פרקליט מדינה בעניין מעצרים** – פרקליטות המדינה, לאחר התייעצות ועל דעת התביעה המשטרית, גיבשו הנחיית פרקליט מדינה בעניין מעצרים, שהתפרסמה באמצע אוקטובר 2022. תכלית ההנחיה היא ליצור מדיניות תביעה סדורה ואחידה בתחום המעצרים ובכלל זה להנחות את התובע לשקול מראש, בעת הגשת הבקשה למעצר עד תום ההליכים, האם ניתן להסתפק בחלופת מעצר ושחרור בתנאים, או במעצר בדרך של פיקוח אלקטרוני, וליזום, בנסיבות המתאימות, הסכמה למעצר בפיקוח אלקטרוני או לשחרור בערובה. ההנחיה עתידה ליצור מדיניות תביעה סדורה ואחידה בתחום המעצרים, ובכלל זה בחינת המקרים המתאימים, שבהם תיזום התביעה הגשת בקשות למעצר בפיקוח אלקטרוני או לשחרור בערובה, לצורך הגברת השימוש בכלים אלה.

לאחר פרסום ההנחיה, החל תהליך הטמעה הנמצא בראשיתו ויישום ההנחיה עתיד לארוך זמן. תהליך ההטמעה יהיה משותף לפרקליטות ולתביעה המשטרית. יצוין כי נכון לשנת 2021,

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

הוגשו על-ידי התביעה המשטרית כ-16,000 בקשות מעצרים עד תום ההליכים וכן כי התביעה המשטרית מטפלת בתיקים שעניינם עבירות קלות ביחס לתיקים המטופלים על-ידי הפרקליטות.

גופי התביעה מסרו כי במהלך תהליך ההטמעה, גופי התביעה יערכו עבודת מטה מסודרת כדי לגבש כללי אצבע באילו תיקים נדרש לבקש תסקיר וכיצד.

במסגרת תהליך ההטמעה, נציגי התביעה ישמעו את נציגי הסניגוריה ושירות המבחן כדי לשמוע תובנות שיכולות לסייע בגיבוש המדיניות וכללי האצבע. אחריות: גופי התביעה, בשיתוף הסניגוריה הציבורית ושירות המבחן.

(2) **הטמעת עבודת הדו"ח בסניגוריה הציבורית** – במקביל לעבודת המטה שתיערך בפרקליטות, גם הסניגוריה תפעל להטמעת עיקרי הדוח, תוך מתן דגשים מתאימים ליישום, בקרב הסניגורים הציבוריים החיצוניים והפנימיים כאחד, וזאת במסגרת השתלמויות, במתן המלצות לפעולה, ובדרכים נוספות.

(3) **הנגשת מידע לשופטים בנוגע לעומס בשירות המבחן** – מוצע להסב תשומת לב השופטים למצוקת כוח האדם בשירות המבחן, המביאה לעיכובים משמעותיים בהגשת תסקירים וכי לעמדת הצוות, ראוי להורות על הכנת תסקיר שירות המבחן בהתאם להלכה הפסוקה שנקבעה בבש"פ יונס שהוזכר לעיל, ובהתאם לשיקול דעתו של היושב בדן.²⁹

עוד ראוי להתייחס למשמעות של הגשת תסקירים משלימים ולאפשרות של בית המשפט לבדוק בעצמו, לאחר קבלת עמדת הצדדים, במקרים המתאימים, את הערבים ואת התאמתם והכל כדי לצמצם ככל הניתן את השימוש בתסקירים משלימים.

יזכר כי שירות המבחן מסתייג מהמגמה המתגבשת להפחית בכמות תסקיר המעצר כיוון שהוא סבור כי יש לפעול להרחבת זכותם של נאשמים ועצורים לעבור הליכי שיקום, כאשר מעורבות שירות המבחן בשלב זה היא קריטית לסיוע בהוצאת העצור ממעגל ביצוע העבירות.

אחריות: הנהלת בתי המשפט.

(4) **מקרים בהם רצוי להימנע מהפנייה לשירות המבחן** – מעבר לעבודות הפרטניות שיערכו בנפרד בתי המשפט, גופי התביעה והסניגוריה הציבורית, הצוות הסכים על מספר מקרים שבהם רצוי להימנע מהפנייה לשירות המבחן:

i. הסכמה בין הצדדים או מחלוקת מצומצמת – במקרים בהם התביעה וההגנה הגיעו להסכמה מלאה באשר לשחרור הנאשם לחלופת מעצר, או שהמחלוקת ביניהן מצומצמת בנוגע לתנאי השחרור, מוצע שלא להפנות לשירות המבחן בבקשה לקבלת תסקיר, אלא אם יש צורך שיקומי.

ii. תסקירים משלימים – שירות המבחן מדווח על עומס רב הנובע מבקשות חוזרות ונשנות לבחינה מחודשת או להשלמות (תסקירים משלימים) לאחר שניתנה עמדה ברורה מטעם שירות המבחן ועל כן שירות המבחן מבקש להימנע ככל הניתן מבקשות לתסקירים משלימים במקרים אלו. בכלל זה שירות המבחן מבקש כי לא יתבקשו תסקירים משלימים במקרים האלו:

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

- ✓ בדיקת חלופות נוספות, במקרים בהם שירות המבחן מעריך כי שחרור לחלופת מעצר לא יפחית את הסיכון הנשקף מהעצור, ועל כן אין טעם במצבים אלו בבדיקת חלופות נוספות (שכן הבעיה אינה בחלופה המוצעת אלא בסיכון הנשקף מהעצור).
- ✓ במקרים המתאימים, בדיקת התאמת הערבים ;
- ✓ בחינת התאמות והקלות לנאשמים שכבר שוחררו (למשל הרחבת שעות השהייה מחוץ לבית וכדומה).

מוצע כי הבדיקות במקרים הנזכרים לעיל, יעשו על ידי בית המשפט, לאחר קבלת עמדת הצדדים, חלף ההפניה החוזרת לשירות המבחן, ככל הניתן.

.iii פיקוח אלקטרוני – במקרים שבהם בית המשפט מצא **שלא ניתן להשיג** את מטרת המעצר בדרך של שחרור בערובה (בהתאם לסעיף 22ב(א) לחוק המעצרים) ולדעת השופט ניתן להורות על מעצר בפיקוח אלקטרוני, רשאי הוא אם מצא לנכון שלא להפנות לשירות המבחן אלא להסתפק בחוות דעת של היתכנות בלבד, מטעם שירות בתי הסוהר. זאת, למעט במקרים המוסדרים בסעיף 22ג(ב) לחוק המעצרים הקובע את המקרים בהם יש להפנות לשירות המבחן וכי בית המשפט לא יורה על מעצר בפיקוח אלקטרוני ללא קבלת תסקיר אלא מטעמים חריגים שיירשמו.³⁰

.iv בחינת חלופות מעצר פרטיות – בשלב זה, שירות המבחן מתנגד קטגורית למתן המלצה מטעמו על שחרור עצור לחלופות מעצר פרטיות, שאינן מפקחות, על אף שלא אחת בתי המשפט משחררים עצורים לחלופות שכאלה. לכן, לעמדת שירות המבחן, אין טעם בהפניה לבחינה פרטנית של חלופה פרטית, הפניה המעמיסה על שירות המבחן בשל עמדתם המקצועית והעקרונית בנושא. במידת הצורך, מוצע כי במידת האפשר בתי המשפט יבחנו את ההתאמה של נאשמים לשחרור לחלופות אלו, כפי שהיה נהוג עד היום.³¹

.v שחרור נאשם והפנייה לשירות המבחן בדיעבד – במקרים בהם בית המשפט הורה על שחרור הנאשם, מוצע שלא להפנות בדיעבד לשירות המבחן לתסקיר לאחר שחרורו, כיוון שהניסיון מלמד כי לרוב ממילא אדם לא יוחזר למעצר לאחר שכבר שוחרר נוכח עמדת שירות המבחן. עם זאת, ככל שיש צורך טיפולי מובהק אך ניתן לשחרר את האדם – ראוי לשחררו ואז להפנות לשירות המבחן.

אחריות: סניגוריה, גופי התביעה והנהלת בתי המשפט יביאו את הדגשים האמורים להלן לידיעת סניגורים, תובעים, פרקליטים ושופטים, בהתאמה ובמסגרת תפוצה כתובה או במסגרת השתלמויות.

יצוין כי לעמדת הנהלת בתי המשפט, הקביעה בדבר הצורך בתסקיר נתון לשיקול דעתו הבלעדי של השופט. על כן, ניתן להביא לידיעת השופטים את הקשיים וההמלצות, אך אין המדובר בהבניה של שיקול הדעת, שלגביה, דרך המלך היא בחקיקה.

³⁰ לפי הסעיף האמור, בית המשפט לא יורה על מעצר בפיקוח אלקטרוני בלא קבלת תסקיר מעצר, אלא מטעמים חריגים שיירשמו, במקרים בהם הנאשם מואשם בעבירות המנויות בסעיף 22ב(ב) או שהוא נעצר או נאסר בעבר.

³¹ להרחבה ראו עמודים 55-57 לדו"ח מררי, הקישור מופיע בה"ש 15.

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

5) **מקרים דחופים** – במקרים דחופים רצוי שבית המשפט יציין זאת בפנייה, תוך ציון סיבת הדחיפות (דוגמת מצוקה נפשית, מצב משפחתי סבוך, הליך מתמשך ועוד) כדי שהיא תנותב בהתאם. עד להקמת מסד נתונים (דשבורד), מוצע כי שירות המבחן יערכו מעקב אחר משך הטיפול במקרים אלו.

אחריות: משרד הרווחה.

6) **ציון דרכי התקשרות** – מוצע כי הצדדים יבקשו לציין במסגרת הפרוטוקול שבו ניתנה החלטה המורה על הגשת תסקיר מעצר את דרכי התקשרות עם העצור, במטרה לייעל את דרכי ההתקשרות של שירות המבחן עם משפחת העצור.

אחריות: גופי התביעה, סניגוריה ציבורית.

7) **טיוב ממשקי העבודה בין שירות בתי הסוהר לשירות המבחן** – הצוות יפנה לשירות בתי הסוהר, ובמידת הצורך למשרד האוצר, עם הצרכים המדויקים שיעביר שירות המבחן הן בנוגע להוספת עמדות VC ייעודיות לשירות המבחן בבתי המעצר, והן בנוגע להרחבת שעות הביקור הנדרשות לקציני המבחן, על מנת לאפשר ניצול מיטבי של הזמן העומד לרשות קציני המבחן לצורך גיבוש התסקירים.

אחריות: מרכזת הצוות, בשיתוף שירות המבחן.

ג. המלצות בנוגע לתסקירים לעונש:

לאחר המלצות הוועדה לבדיקת תהליכי עבודה משנת 2014, גובשה תוכנית אופ"ק שמשמעותה ארגון והסדרת פעילות קצין המבחן. במסגרת התוכנית נבנו מודולות שיצרו דיפרנציאציה של היקף משאבי זמן וכוח אדם לביצוע סוגי המטלות השונות, אבחונים, חקירות, תסקירים, צווי התערבות, קבוצות טיפול ועוד, גם ביחס לסוגי העבירות ומאפייני המופנים והמטופלים. בהתאם לכל מודולה שגובשה, נעשתה הערכת זמן והיקפי כוח האדם הנדרש.

הגורם המנתב בכל נפה שומר את כל הבקשות לתסקירים ומחלק לקציני המבחן הפניות חדשות בהתאם למודולות שגובשו.

יודגש כי הצוות לא בחן מחדש את הערכת הזמן והיקפי כוח האדם הנדרשים ולפיכך התקשה לספק המלצות ברורות בקטגוריה זו.

על אף האמור, הצוות ממליץ כדלקמן:

1) **הסכמה בין הצדדים או מחלוקת מצומצמת** – בדומה להמלצה בהקשר של תסקירי מעצרים, גם בתסקירים לעונש מוצע שככלל, במקרים בהם אין חובת תסקיר והתביעה וההגנה הגיעו להסכמה מלאה (הסדר טיעון סגור), או שהמחלוקת ביניהם מצומצמת, לא יופנה הנאשם לשירות המבחן והצדדים יטענו בפני בית המשפט לעונש. מוצע כי במסגרת הבחינה לתיקון האכרזה, כמפורט בסעיף 5 מטה, תיבחן גם האפשרות שקיומה של הסכמה או מחלוקת מצומצמת כאמור תיקבע כסייג לחובת התסקיר במסגרת האכרזה.

2) **תסקיר עונש מיוחד לשל"צ** – במקרים בהם העונש הצפוי הוא של"צ (במיוחד בעבירות קלות או עבירות תעבורה) ואין דרישה לבדיקת הליך שיקומי-טיפולי, רצוי כי בית המשפט יציין זאת

הצוות בנושא קיצור משכי הזמן להגשת תסקירי שירות מבחן

מראש בהפניה לשירות המבחן. שירות המבחן הבהיר כי תסקיר השל"צ הוא משמעותית קצר יותר ולפיכך נערך מהר יותר.

שירות המבחן ציין כי ישנם מקרים בהם מתקבלת הפניה לתסקיר של"צ בעבירות שאינן מתאימות לכך, כדוגמת עבירות מין או אלימות במשפחה המחייבות אבחון מעמיק והערכת סיכון, ועל כן שירות המבחן מחויב בביצוע תסקיר מלא. מנגד, הסניגוריה הציבורית ציינה כי לעולם תהינה דרגות חומרה משתנות גם בעבירות הנזכרות, ויש לסמוך על שיקול דעתו של בית המשפט בהקשר זה.

(3) **מקרים דחופים** – במקרים דחופים רצוי שבית המשפט יציין זאת בפנייה, תוך ציון סיבת הדחיפות (דוגמת מצוקה נפשית, מצב משפחתי סבוך, הליך מתמשך ועוד) כדי שהיא תנותב בהתאם.

(4) **פרקי זמן קצרים בין תסקירים** – במקרים שבהם עברה פחות משנה מאז התסקיר האחרון, מומלץ כי בית המשפט יבחן, לאחר קבלת עמדת הצדדים, האם ישנו הכרח לפנות בבקשה נוספת לתסקיר שירות המבחן, במיוחד אם במהלך אותה השנה עבר הנאשם עבירה נוספת, או ריצה מאסר, אלא אם כן ניתן להניח כי חל שינוי משמעותי בנסיבות החיים או בהתנהגות האדם.³² גם אם בוצעה הפנייה כזו, שירות המבחן יוכל להתרכז רק בחידושים המשמעותיים ולכתוב תסקיר קצר יותר.

(5) **תיקון האכרזה בסמכות שר המשפטים** – לשכת שר המשפטים פנתה באפריל 2022 לייעוץ וחקיקה (משפט פלילי) בבקשה לתקן את אכרזת דרכי ענישה (תסקיר של קצין מבחן), התשכ"ד-1964, כך שמחובת התסקיר יוחרגו נאשמים בעבירות נשק בגילאי 18-21. מדובר בהצעה שגלגולים קודמים שלה נבחנו עוד קודם לכן ועמדה בעניין גם הועברה ללשכת שר המשפטים, על בסיס התנגדותם של גורמי המקצוע השונים (ובניהם שירות המבחן) הנובעת מקרבת הנאשמים לגיל הקטינות וכן הצורך לאפשר הליכי שיקום וכן הכנה למאסר והעברת רקע מתאים לשב"ס, והכל על מנת לאפשר רצף שיקומי, גם במאסר. בעקבות הפניה האמורה הוחל בתהליך בחינה רוחבי בעניין הצורך בעדכון האכרזה, אשר כוללת הפניות מיושנות ובלתי-רלוונטיות, לצד פערים בנוגע לחקיקה חדשה. בספטמבר 2022 פורסמה טיוטת תיקון לאכרזה להערות הציבור וקידומה ייבחן בהמשך לכך. אחריות: ייעוץ וחקיקה.

הצוות מציין כי אומנם העיכובים המתמשכים בהגשת תסקירי מעצר פגיעתם משמעותית יותר, בשל הפגיעה בזכות לחירות של מי שחזקת החפות עומדת לו, אך גם המתנה ממושכת לתסקיר לעונש עלולה לעלות כדי עינוי דין לנאשם, ואף להשפיע, הלכה למעשה, על משך עונש המאסר שיוטל עליו – ככל שהוא מרצה כבר חלק ניכר ממנו בהמתנה לתסקיר. מעבר לכך, העיכוב פוגע ביעילות הענישה, נוכח העובדה כי ענישה צריכה להתבצע סמוך, ככל הניתן, למעשה, ובכך פוגעת באפקטיביות ההליך הפלילי כולו. לפיכך, מוצע להרחיב את ההמלצות לייעול התסקירים לעונש לאחר גיבושו של מסד נתונים מסודר ובמסגרת דיון המעקב המתכוון, והכל כמפורט בהמלצות הכלליות לדו"ח זה.

³² יצוין כי פריט 31(3) לאכרזת דרכי ענישה (תסקיר של קצין מבחן), התשכ"ד-1964, קובע כי חובת התסקיר לא חלה "על נאשם שביחס אליו הוגש תסקיר של קצין מבחן תוך שנים-עשר החודשים האחרונים לפני מתן גזר הדין, והעתק התסקיר הוגש לבית המשפט";

ד. מעקב ובקרה

נוכח ההמלצות לעיל, והמשך עבודת הצוות הבין-משרדי לבחינת צווארי הבקבוק בהליך הפלילי, לצד עבודת שירות מבחן בבחינת הליכים פנימיים בשירות, מוצע כי הצוות ימשיך להתכנס באופן עיתי כדי לדון בהתקדמות יישום ההמלצות וצמצום הפערים בהגשת תסקירי שירות המבחן. מוצע כי הצוות יתכנס לשיבת מעקב ראשונה בחודש ינואר 2023.

כמו כן, הצוות ממליץ לכנס ישיבה בראשות המנכ"לים בעוד כ-9 חודשים, לאחר קבלת מסד נתונים ראשוני מהדשבורד, לצורך בחינה האם הפתרונות שהוצעו בדו"ח זה הובילו לקיצור משכי הזמן והאם נדרשים פתרונות נוספים לבחינה (דוגמת התנעת עבודת מטה בעניין מיקור חוץ) או מעורבות רבה יותר של נציבות שירות המדינה או אגף תקציבים במשרד האוצר. יוזכר כי בנובמבר 2022 עתידיים להשתנות תנאי השכר ולא ידוע כיצד אלו ישפיעו על הליכי הגיוס ושימור העובדים בשירות המבחן. לפיכך, יש מקום לבחון בדיון המנכ"לים האם הסכם השכר סייע במילוי השורות בשירות המבחן.

אחריות: לשכת מנכ"ל משרד המשפטים.