דוח צוות בנושא "בשלות" התיק הפלילי לדיון ראשון בבית המשפט

במסגרת פרויקט "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי

אוגוסט 2024

תוכן עניינים

תקציר מנהלים 4-3

רקע להקמת הצוות ותהליך עבודתו 6-5

פרק א | התייצבות נאשמים 21-7

1. מבוא - היקף התופעה והשלכותיה 7
2. מידול התהליך הקיים ומיפוי נקודות הקושי 16-8
3. מזכירות יוזמת - המענה הקיים והפערים 19-17
4. מיפוי הסיבות לאי התייצבות נאשמים 21-20

פרק ב | מוכנות לדיון מהותי 31-22

1. הסדרת ייצוג 25-22
2. חומרי חקירה 30-26

פרק ג | שלב גיבוש הפתרונות 38-31

תובנות כלליות ועקרונות מנחים לגיבוש הפתרונות 31

סלי הפתרונות המוצעים 38-32

נספחים 39

תקציר מנהלים

השלב המקדמי של ההליך הפלילי בבית המשפט
מעת הגשת כתב אישום ועד קביעת התיק לשמיעת הוכחות או מתן הכרעת דין על בסיס הודיית הנאשם – הוא **השלב הארוך ביותר בהליך כיום ונמשך בממוצע 11 חודשים.** כך עלה ממחקר רחב היקף שנערך במסגרת פרויקט "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי. מסקנות המחקר המלאות פורסמו בדו"ח ביניים של ועדת ההיגוי בפרויקט, מיולי 2023.[1]

המחקר העלה כי חלק משמעותי מפרק זמן זה נובע מ"צווארי בקבוק" טכניים בעיקרם: המרכזי ביותר הוא אי התייצבות נאשמים לדיון הפלילי בעניינם – כ-50% מהנאשמים בבתי משפט השלום אינם מתייצבים לדיון וכתוצאה מכך מתעכב קידום התיק בכחמישה חודשים בממוצע. דחיות נוספות בקידום התיק נגרמות בשל עיכוב בהסדרת ייצוג הנאשם בידי עורך דין ולצורך קבלת חומר החקירה בתיק.

על רקע זה, הקימה ועדת ההיגוי צוות עבודה בין-משרדי שהתבקש לדון ולבחון את שלושת "צווארי הבקבוק" הללו, המאפיינים את השלב התחילי ביותר בטיפול בתיק הפלילי, על מנת להביא לכך שדיון ראשון בתיק בפני שופט יתקיים כאשר התיק בשל לכך – קרי, לאחר שהתקיימו התנאים המקדמיים הטכניים הנדרשים לקידום התיק: התייצבות הנאשם; נוכחות מייצג – ככל שהנאשם חפץ בכך; ולאחר שהנאשם/מייצגו קיבלו את חומרי החקירה בתיק.

צוות העבודה הורכב מנציגי כל הגופים הרלוונטיים– הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים– פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), וחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה; משטרת ישראל – חטיבת החקירות, חטיבת התביעות, יחידות הסיור בחטיבת השיטור ואגף התכנון והארגון; לשכת עורכי הדין, מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד האוצר.[2]

במהלך עבודת הצוות גובשה הסכמה כי אי התייצבות נאשמים לדיון ראשון הוא צוואר הבקבוק המשמעותי ביותר – הן מבחינת היקף התופעה, והן מאחר שרק לאחר שנאשם התייצב לדיון מתעורר הצורך ליתן מענה ליתר האתגרים ביחס למוכנות המהותית לדיון, ועל כן יש להקדיש את עיקר המאמצים לטיפול בו.

במהלך עבודת הצוות גובשה הסכמה כי אי התייצבות נאשמים לדיון ראשון הוא צוואר הבקבוק המשמעותי ביותר – הן מבחינת היקף התופעה, והן מאחר שרק לאחר שנאשם התייצב לדיון מתעורר הצורך ליתן מענה ליתר האתגרים ביחס למוכנות המהותית לדיון, ועל כן יש להקדיש את עיקר המאמצים לטיפול בו.

אי התייצבות נאשמים יכולה לנבוע מסיבות שונות, כאשר בקצה אחד ישנם מקרים של אי התייצבות בשל היעדר מודעות למועד הדיון ובקצה השני מקרים של אי התייצבות מכוונת. חובת זימון נאשם לדיון מוטלת כיום בחוק על בית המשפט, אולם הטיפול בנושא נוגע לגופים נוספים ומצריך שיתוף פעולה ביניהם: רשויות התביעה (פרקליטות המדינה במשרד המשפטים וחטיבת התביעות במשטרת ישראל), וכן חטיבת החקירות וחטיבת השיטור (יחידות הסיור) במשטרה. עבודת הצוות כללה מיפוי של התהליך הרלוונטי בגופים המעורבים, והכלים שנעשה בהם שימוש כיום בכל הנוגע לזימון, התייצבות ואיתור נאשמים, במטרה לזהות את האתגרים והפערים הקיימים בראי המטרה – **להביא לכך שנאשם יהיה מודע למועד הדיון וניתן יהיה להוכיח כי הוא מודע לכך,** כך שבמקרה שלא יתייצב לדיון, יוכל בית המשפט לעשות שימוש בכלים שהוקנו לו בחוק כדי לכפות את התייצבותו לדיון.

סקירת המצב הקיים ביחס לזימון והתייצבות הנאשמים והמוכנות לדיון מעלה כי נושאים שעלולים להיראות טכניים עומדים למעשה בלב ההליך הפלילי כיום, וחודשים ממושכים ממנו מוקדשים לכך.

[1] דו"ח ביניים ועדת היגוי – "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי (יולי 2023):
https://www.gov.il/BlobFolder/reports/advertising-04-09/he/media_Steering-committee-report.pdf
[2] רשימת חברי הצוות מפורטת בנספח א'.

ריבוי הגופים המעורבים, והיעדר סנכרון לאורך שרשרת הטיפול, מובילים להתארכות ניכרת של ההליך הפלילי עד כדי פגיעה בצדק, בהוגנות ובאפקטיביות של ההליך.

בסיכום עבודתו, הצוות ממליץ על קידום מספר פתרונות להתמודדות עם האתגרים שהונחו לפתחו, במטרה להביא לכך שהתיק הפלילי יידון בפני השופט כשהוא בשל לכך:

ראשית, העשרת וטיוב איסוף פרטי הקשר עם הנאשם החל בשלב החקירה, ורציפות העברתם בין הגופים המטפלים בתיק הפלילי, באופן שיאפשר להעמיד את פרטי ההתקשרות העדכניים ביותר לשלב זימון ויצירת הקשר עם הנאשם בידי בית המשפט;

שנית, גוף מרכז ומתאם לנושא התייצבות הנאשם ומוכנות לדיון – גוף ייעודי שיהיה אחראי להוביל, לעקוב ולתכלל את הצעדים הנדרשים להביא להתייצבות הנאשם ולקידום המוכנות המהותית לדיון. הצוות ממליץ על ריכוז המשימה תחת הנהלת בתי המשפט, תוך הגדרת פונקציות קבועות בגופים המשיקים שיהוו מערך משלים לכך.

שלישית, הרחבת וטיוב כלי ההמצאה על ידי הוספת או הגברת השימוש בכלים יעילים וזולים וכן הפעלת כלי ההמצאה באופן מדורג על פי עיקרון של כלים יעילים וזולים בפריסה רחבה בשלב ראשוני סמוך לפתיחת תיק בית המשפט, ודיוק השימוש בכלים יקרים – לאחר מיצוי ניסיונות קודמים.

כחלק מכך, ממליץ הצוות לבחון את הצורך בתיקוני חקיקה כדי לאפשר גם במסגרת ההליך הפלילי (בדומה להליך האזרחי) שימוש בדרכי זימון והמצאה דיגיטליות מתקדמות, שיאפשרו שליחת מסרים בערוץ זמין, אמין, נגיש מאובטח, מהימן וזול, תוך שמירת פרטיותו של הנמען וקבלת אינדיקציה ודאית למודעותו.

בכל הנוגע לעיכובים הנובעים מהסדרת ייצוג בידי עורך דין, עמדת הצוות היא שנקודת האתגר וההתערבות המרכזית היא בהקדמת "התנעת" תהליך הסדרת הייצוג, ועל כן המענה לכך משתלב בפתרונות שלעיל – באמצעות פעילות הגוף המרכז והמתאם לנושא מוכנות לדיון, שיפעל גם לקידום מטרה זו, וכן באמצעות טיוב ההתייחסות לנושא הסדרת הייצוג בכלי ההמצאה השונים.

לעניין ההמתנה להעברת חומרי חקירה, הצוות ממליץ על אימוץ עקרון "חומר מחכה לסניגור" ולא "סניגור מחכה לחומר". כלומר, הכנת חומר החקירה למסירה עם הגשת כתב האישום, וללא המתנה לבקשת סניגור, כך שבעת הסדרת הייצוג, חומרי החקירה יעברו ללא עיכוב.

ראשי הפרקים במסמך הם כדלקמן: תחילה, יובא הרקע להקמת הצוות ותהליך עבודתו. פרק א' יוקדש לנושא התייצבות נאשמים: הצגת התופעה והיקפה; סקירת המצב הקיים ביחס להתמודדות עם הנושא – הגופים המעורבים, התהליכים והכלים שנעשה בהם שימוש כיום בכל הנוגע לזימון, התייצבות ואיתור נאשמים, תוך מיפוי האתגרים והפערים הקיימים ביחס לכך; כמו כן, יוצג מיפוי משלים שערך הצוות ביחס לסיבות אפשריות לאי התייצבות נאשמים לדיון.

פרק ב' יוקדש לסקירת המצב הקיים והאתגרים ביחס להסדרת ייצוג וקבלת חומר החקירה. על בסיס זה, יוצגו בפרק ג' המלצות הצוות להתמודדות עם "צווארי הבקבוק" האמורים.

רקע להקמת הצוות ותהליך עבודתו

ועדת ההיגוי בפרויקט "צווארי בקבוק" בהליך הפלילי מכנסת בשולחן אחד נציגים בכירים מקרב מרבית הגופים השותפים להליך הפלילי – תביעה משטרתית, פרקליטות המדינה, סנגוריה ציבורית, הנהלת בתי המשפט ומחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) – במטרה לזהות ולטפל בגורמים המעכבים ומאריכים שלא לצורך את ההליך הפלילי, ולהביא לקיצור ההליך הפלילי באופן משמעותי, תוך שמירה על זכויות המעורבים בהליך.

בשלב הראשון של עבודת ועדת ההיגוי נערך מחקר רחב היקף שכלל שיחות מיפוי עם כ-100 גורמים הנוגעים להליך הפלילי, איסוף נתונים סטטיסטיים ביחס לעשרות אלפי תיקים מכלל הגופים והצלבתם, קידוד ידני משלים של מאות תיקים.

נתון משמעותי שעלה במחקר הוא **שהשלב המקדמי של התיק הפלילי בבית המשפט** – מהגשת כתב האישום ועד שהתיק מופנה לשמיעת הוכחות או עד שניתנה הכרעת דין על בסיס הודיית הנאשם – **הוא השלב הארוך ביותר; ונמשך בממוצע כ-11 חודשים.** חלק משמעותי מפרק הזמן הזה נובע משלושה צווארי בקבוק משמעותיים שאותרו במחקר:

האחד, אי התייצבות נאשמים לדיון – במחקר נמצא כי כ-30%-50 מהנאשמים (כתלות בסוג התיק) אינם מתייצבים בבית המשפט לדיון בעניינם, וכי כתוצאה מכך נגרמת דחייה של למעלה מחמישה חודשים בתיקים המוגשים לבתי משפט השלום, במקרה שבו הנאשם אותר בסופו של יום.

השני, עיכובים בגין הסדרת ייצוג של נאשמים – עיכובים הנגרמים מאחר שנאשם התייצב לדיון ללא ייצוג של עו"ד, והדיון נדחה כדי לאפשר לו להסדיר את הייצוג (בין באמצעות הסנגוריה הציבורית ובין באמצעות סניגורים פרטיים).

השלישי, המתנה לקבלת חומרי חקירה – עם הגשת כתב האישום קמה לנאשם ולמי מטעמו זכות לעיין במלוא חומר החקירה הקיים בעניינו בידי התביעה המשטרתית או הפרקליטות. המחקר התייחס לעיכובים החלים בשלב זה של מסירת חומרי החקירה לידי נאשם או סנגורו.

שלב טרום בירור האשמה
11 חודשים בממוצע שלושה "צווארי בקבוק" מרכזיים:



עם סיומו של חלקו הראשון והמחקרי של פרויקט צווארי בקבוק בהליך הפלילי, פנתה ועדת ההיגוי של הפרויקט לעסוק בגיבוש תכנית מקיפה לטיפול בצווארי הבקבוק הללו ולקיצור וייעול ההליך הפלילי בכללותו, באמצעות הקמת צוותי עבודה ממוקדים.

בהינתן קשר הדוק וישיר בין שלושת צווארי הבקבוק שתוארו לעיל, שמתקיימים בשלב הראשוני של התיק הפלילי בבית המשפט, הקימה ועדת ההיגוי צוות שתפקידו לעסוק **בבשלות התיק הפלילי לדיון ראשון בפני שופט.** זאת, כדי להתמודד עם ממצאי המחקר שהצביע על כך **ששופט נדרש לעסוק בתיק כשהוא אינו "בשל", קרי כשתנאים מקדמיים טכניים, הנדרשים לקידום התיק, טרם התקיימו, מה שמוביל לדחיות חוזרות וממושכות של דיונים.**

בהינתן קשר הדוק וישיר בין שלושת צווארי הבקבוק שתוארו לעיל, שמתקיימים בשלב הראשוני של התיק הפלילי בבית המשפט, הקימה ועדת ההיגוי צוות שתפקידו לעסוק בבשלות התיק הפלילי לדיון ראשון בפני שופט.

צוות העבודה הורכב מנציגי כל הגופים הרלוונטיים– הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים – פרקליטות המדינה, הסניגוריה הציבורית, מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי), וחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה; משטרת ישראל – חטיבת החקירות, חטיבת התביעות, יחידות הסיור בחטיבת השיטור ואגף התכנון והארגון; לשכת עורכי הדין, מערך הדיגיטל הלאומי ומשרד האוצר.

עבודה הצוות, אשר לוותה על-ידי חברת דלויט ורוכזה על-ידי חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, כללה איסוף וניתוח של חומרי רקע רלוונטיים, קיום ראיונות עומק עם כ-20 גורמים מכלל הגופים הרלוונטיים, מיפוי ומידול המצב הקיים ביחס לכל אחד מצווארי הבקבוק בכל אחד מהגופים; סדנת רעיונאות (Ideation) לבניית מסע התיק האופטימלי; סיור לימודי בהיכל המשפט בנצרת בליווי נשיא בית משפט השלום בנצרת, כבוד השופט ניר מישורי לב-טוב, והנשיא לשעבר, כבוד השופט דורון פורת, אשר בתקופתו ובהובלתו נהגתה פעילות "המזכירות היוזמת" של בית המשפט, עליה יורחב בהמשך.

במסגרת עבודת הצוות, גובשה הבנה כי יש לחלק את שלושת צווארי הבקבוק שעומדים לפתחו של הצוות לשניים: אתגר ראשון הוא טכני ותכליתו להבטיח כי הנאשם מודע לדיון ויתייצב אליו, שאחרת לא ניתן להתחיל בהליך ובית המשפט יתקשה להשתמש בסמכויותיו לקידום ההליך; האתגר השני הוא מוכנות לדיון מהותי בתיק – והוא חובק את שתי הסוגיות הנוספות שהועמדו לפתחו של הצוות: הסדרת ייצוג הנאשם וקבלת חומר החקירה.

פרק א: התייצבות נאשמים

1 | מבוא – היקף התופעה והשלכותיה

כבר בראשית עבודת הצוות עלה כי נושא התייצבות נאשמים הוא **הנושא המשמעותי והעיקרי שיש לבחון ולטפל בו** – מבחינת היקף התופעה, השלכותיה על ההליך הפלילי, והיותה תנאי מקדים לעצם קידומו של התיק הפלילי (ותוך כך להסדרת הייצוג וקבלת חומרי החקירה). כאמור, נתוני המחקר העיקרי שערכה ועדת ההיגוי העלו כי צוואר הבקבוק השכיח ביותר הוא אי התייצבות נאשם לדיון.

עלה כי מדובר בתופעה רחבת היקף שמתרחשת בכלל מחוזות בית המשפט ובכלל סוגי התיקים: כך, עלה כי נאשמים לא מתייצבים לדיון בכ-50% מהתיקים המתנהלים בבתי משפט השלום וב-33% מהתיקים המוגשים לבית המשפט המחוזי. משך העיכוב הנגרם מאי התייצבות נאשמים רב ועומד בממוצע על 5.5 חודשים בתיקי תביעות. בתקופה זו מתקיימים 3-2 דיונים בהיעדרו של הנאשם.[3]

| נתוני משך העיכוב הנגרם מאי התייצבות נאשמים לדיונים בתיקים פליליים

	תיקי תביעה משטרתית		תיקי פרקליטות בבית משפט השלום		תיקי פרקליטות בבית המשפט המחוזי	
צוואר בקבוק	שכיחות	משך עיכוב (ח')	שכיחות	משך עיכוב (ח')	שכיחות	משך עיכוב (ח')
אי התייצבות נאשם	54%	5.5	50%	4.2	33%	2.7

נתונים אלה תואמים לתמונת המצב שעלתה בבדיקה שנערכה בנושא זה כבר לפני כשני עשורים. כך, בדו"ח הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים משנת 2008, בדיקה שנערכה באמצעות המזכירים הראשיים בבתי המשפט השונים העלתה כי רק כ-40-50% מהנאשמים ועדי התביעה מתייצבים לדיון שנקבע בעניינם.[4]

לצד זאת, נתונים נוספים שהתקבלו ממשטרת ישראל בראשית עבודת הצוות, העלו כי בנוסף להשפעה של אי התייצבות נאשם על **התארכות ההליך הפלילי** (במקרים שבהם הנאשם התייצב בסופו של יום וההליך הפלילי התנהל), הרי שאי איתור נאשמים אף מביא לביטול או התלייה של כתבי אישום בכמות בלתי מבוטלת של מקרים, תופעה המשפיעה על אפקטיביות ההליך הפלילי. לפי נתוני משטרת ישראל, **כ-10% מתיקי התביעות נמחקים או מותלים מדי שנה בשל אי איתור הנאשם (כ-3,000-4,000 כתבי אישום).**[5]

לפי נתוני הפרקליטות, כ-2% מתיקי הפרקליטות (לכל היותר),[6] נמחקים או מותלים מדי שנה בשל אי איתור הנאשם. במקרים אלה, ניתן לחדש את ההליך הפלילי ככל שהנאשם מאותר.

[3] שיעור התיקים המצויין בסוגריים מתייחס לתיקים שאינם תיקי מעצר שכן במקרים אלה, מטבע הדברים, אין בעיית התייצבות של נאשם.

[4] דו"ח הוועדה לבחינת דרכי ייעול ההליכים המשפטיים בראשות כבוד השופטת רות רונן (הנהלת בתי המשפט, יוני 2008)

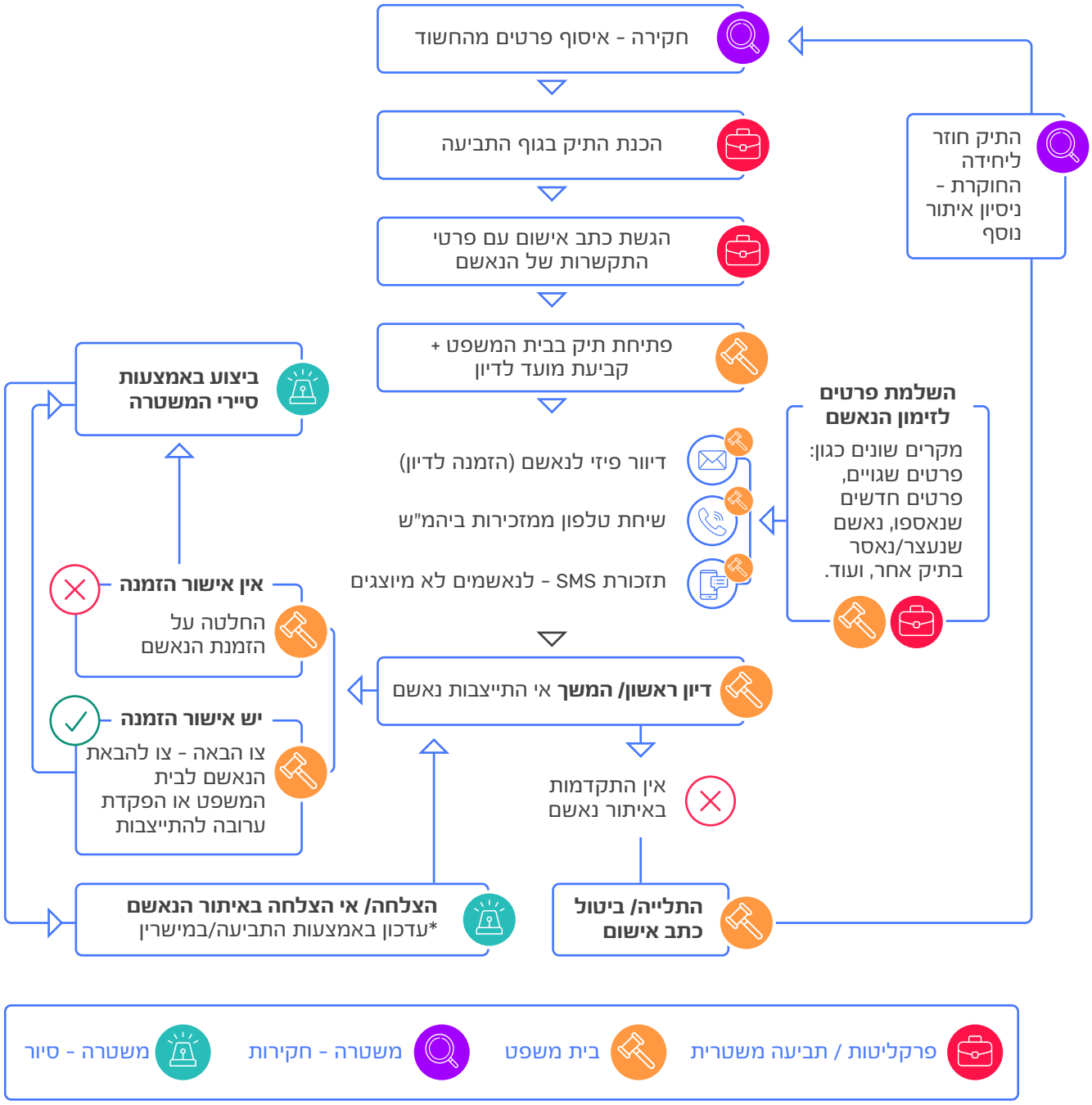
[5] הנתון מתייחס לביטול או התלייה בכל שלבי ההליך.

[6] בפרקליטות לא קיים נתון ייעודי ביחס לביטול או התלית תיקים לצורך איתור נאשם ולכן מדובר בנתון מקסימלי, שעשוי לכלול גם מקרים נוספים בהם נמחק או הותלה התיק מסיבה אחרת.

2 | מידול התהליך הקיים ומיפוי נקודות הקושי

פרק זה נועד לסקור, במבט-על, את הגופים המעורבים, התהליכים והכלים שנעשה בהם שימוש כיום בכל הנוגע לזימון, התייצבות ואיתור נאשמים בראי הדיון הראשון בתיק הפלילי, תוך מיפוי האתגרים והפערים הקיימים ביחס לכך. במסגרת זו, נסקור להלן את דרכי ההמצאה הקבועות בחוק ביחס להליך הפלילי וסדרי הפעולה ביחס להן, השלבים העיקריים הנוגעים לזימון והתייצבות נאשמים לדיונים בהליך הפלילי ואת הכלים ודרכי הפעולה הקיימים כיום לטיפול באי התייצבות נאשמים לדיון, איתורם והבטחתם התייצבותם להליך.

תרשים התהליך הקיים, ריבוי גורמים מעורבים ותהליך רב-כיווני בין הגופים



רקע

חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן: "החוק" או "חוק סדר הדין הפלילי") מטיל את חובת זימון הנאשם לדיון בתיק הפלילי על בית המשפט: "משהוגש כתב אישום יקבע בית המשפט מועד למשפט; בית המשפט יודיע על המועד בכתב לתובע **וימציא לנאשם הזמנה בכתב למשפט בצירוף העתק מכתב האישום".**[7]

עם הגשת כתב האישום, מזכירות בית המשפט פותחת תיק וקובעת מועד לדיון ראשון. נהלי מזכירות בית המשפט מורים כי מועד הדיון הראשון לא יפחת מ-90 יום ממועד פתיחת התיק, כדי לאפשר שהות להזמנת הנאשם לדיון ולהיערכות הצדדים לקראתו.

בפועל, אף על פי שחובת הזימון מוטלת בדין כאמור על בית המשפט, הטיפול בנושא הזמנת נאשמים לדיון והתייצבותם נוגע למספר גופים ומצריך שיתוף פעולה ביניהם: פרקליטות המדינה במשרד המשפטים, ושלוש חטיבות שונות במשטרת ישראל – חטיבת החקירות, חטיבת התביעות, וחטיבת השיטור (יחידות הסיור).

זאת, ראשית, מאחר שהאחריות על ציון פרטי ההתקשרות עם הנאשם – באמצעותם יוכל בית המשפט להמציא את ההזמנה לדיון בצירוף כתב האישום לידי הנאשם – מוטלת על המאשימה.[8] הנהלת בתי המשפט אינה מחזיקה במידע אודות כתובות ופרטי התקשרות עדכניים של נאשמים, בעוד שמידע זה נאסף ונאגר אצל רשויות האכיפה. כמו כן, המשטרה ורשויות התביעה הן בעלות האינטרס המהותי והמרכזי בהתייצבות הנאשם, בהיותן אמונות על אכיפת הדין הפלילי ולאחר שהשקיעו את המשאבים ואת התשומות בחקירת התיק הפלילי ובהכנת כתב האישום, שבהיעדר התייצבותו של הנאשם להליך ירדו לטמיון.

> עבודת הצוות מצאה חוסר אחידות רב באופן הטיפול והניהול של סוגיית התייצבות הנאשמים בין הגופים ובין מחוזות שונים בכל אחד מהגופים פנימה. **חרף העובדה שמדובר בתהליך המערב ריבוי גופים, לא קיימים נהלי עבודה משותפים בין הגופים.**

בפתח הדברים יצוין כי עבודת הצוות מצאה **חוסר אחידות רב** באופן הטיפול והניהול של סוגיית התייצבות הנאשמים בין הגופים ובין מחוזות שונים בכל אחד מהגופים פנימה. חרף העובדה שמדובר בתהליך המערב ריבוי גופים, **לא קיימים נהלי עבודה משותפים בין הגופים;** בחלק מהגופים לא קיימים נהלים פנימיים רלוונטיים, ובאלה שיש נהלים בנושא זה, נמצא שקיים פער רב בין מחוזות ביחס למידת היישום.

אם כן, הסקירה שתובא להלן, מתארת ככל הניתן את "המסלול הרגיל" ביחס לזימון והתייצבות נאשמים.

דרכי ההמצאה

החוק[9] קובע מספר חלופות שבהן ניתן לזמן נאשם לדיון: **במסירה אישית של הזימון לידי הנאשם** (ובהיעדרו, לבן משפחה בגיר המתגורר עמו); **במשלוח מכתב רשום** למענו של הנאשם, **עם אישור מסירה; במסירה לידי סנגורו** של הנאשם.[10] ככל שבית המשפט נוכח שאי אפשר היה לבצע המצאה באחת מדרכים אלה בשל סירוב לקבל את המכתב או לחתום על אישור המסירה, ניתן לראות בכך כאילו בוצעה מסירה כדין. לצד זאת, ניתנה בחוק לבית המשפט סמכות להורות על המצאה **"בכל דרך אחרת שתיראה לו"** בהיעדר אפשרות המצאה בדרכים שלעיל.[11]

[7] סעיף 95(א) לחוק סדר הדין הפלילי.

[8] סעיף 85 לחוק סדר הדין הפלילי.

[9] סעיף 237 לחוק סדר הדין הפלילי.

[10] בפרקטיקה, ובפרט בשלב הדיון הראשון, הזמנת הנאשם לא נעשית באמצעות סנגורו, שכן בשלב זה לרוב, אין ידיעה בדבר ייצוג הנאשם.

[11] סעיף 237(ד)(3) לחוק סדר הדין הפלילי.

המטרה: נאשם מודע וניתן להוכיח כי הוא מודע

דרכי ההמצאה נועדו, מטבע הדברים, להבטיח שהנאשם יהיה מודע לדיון ויוכל להתייצב אליו. לצד זאת, תכליתן לאפשר הוכחה לכך שהנאשם מודע לדיון (דוגמת אישור המסירה), כך שבמקרה שלא יתייצב לדיון חרף כך, יוכל בית המשפט לעשות שימוש בכלים שהוקנו לו בחוק כדי לכפות את התייצבותו לדיון, כשהעיקרי שבהם הוא צו הבאה, שמשמעו מעצר הנאשם או שחרורו בערובה, לשם הבטחת התייצבותו להליך. כלומר, בית המשפט יורה על צו הבאה רק כשקיימת הוכחה לכך שהנאשם מודע למועד הדיון – ולמרות זאת לא התייצב לדיון.

מסירה לכתובתו של הנאשם

זימון הנאשם לדיון נעשה על ידי מזכירות בית משפט באמצעות **דיוור אל כתובתו של הנאשם.** הנהלת בתי המשפט מדוורת את הזימון באמצעות דואר ישראל, אשר נדרש לבצע שלושה ניסיונות למסירת הזימון, בימים שונים ובשעות שונות.
הדיוור מבוצע לכתובת הנאשם **שמופיעה בכתב האישום,** שכן כאמור **בית המשפט ככלל אינו מחזיק ברשותו מידע ביחס לנאשם, פרט למידע שנרשם בכתב האישום** על ידי התביעה המשטרתית או הפרקליטות.
כלומר, במצב הדברים הקיים, **לכתובת המופיעה על גבי כתב האישום חשיבות רבה,** וככל שהיא לא נכונה או עדכנית, הרי שהזימון לא יימסר ליעדו ויוביל לבזבוז זמן יקר ומשאבים לפני הדיון הראשון, שנועד לאפשר זימון והיערכות ראויה לקראתו.
החוק קובע כי על תובע לציין בכתב האישום את **מענו של הנאשם.**[12] הנחיית פרקליט המדינה בדבר ניסוח והכנה של כתב אישום, החלה על התביעה המשטרתית והפרקליטות כאחד, מורה כי הכתובת שתירשם תהא, ככלל, הכתובת שמסר הנאשם בחקירתו או כתובתו הרשומה במשרד הפנים. בפועל, יש שונות בעניין זה בין התביעה המשטרתית לפרקליטות.

בכתבי האישום המוגשים על ידי **התביעה המשטרתית** פרטי הנאשם מונפקים מהמערכת הממוחשבת של חטיבת התביעות, המפנה, כברירת מחדל, **לכתובתו הרשומה של הנאשם במשרד הפנים,** אך בצד זאת קיימת האפשרות להזין כתובת אחרת או נוספת.
בכתבי אישום המוגשים על ידי **הפרקליטות,** כתובתו של הנאשם מוזנת באופן ידני על-ידי הפרקליט והיא מתייחסת, ככלל, לכתובת הרשומה במשרד הפנים או **לכתובת שמסר בשלב החקירה,** אולם הבחירה ביחס לכתובת שתירשם בכתב האישום נעשית לרוב באופן שרירותי, בידי כל פרקליט.
על אף החשיבות שבמתן מידע מלא, עדכני וודאי ככל הניתן ביחס לכתובתו של הנאשם למזכירות בית המשפט, לצורך הבטחת שליחת זימון לכתובת רלוונטית והשלכות הדבר על היתכנות התייצבותו של הנאשם להליך ולמצער על היכולת לקידום ההליך, עלה במהלך עבודת הצוות כי בחלק מהמקרים הכתובת שמצוינת בכתב האישום אינה מלאה ומספקת (למשל – ציון עיר המגורים ללא רחוב ומספר בית) או שאינה עדכנית. כלומר, לעיתים יש בידי גופי התביעה פרטים נוספים או עדכניים יותר ביחס לדרכי איתור הנאשם (כגון, מספר כתובות או מספר טלפונים), מאלה שמועברים לבית המשפט במסגרת המובנית של כתב האישום.

יתר על כן, בעבודת הצוות עלה כי בשלב החקירה אין הקפדה מספקת על בירור פרטי ההתקשרות ועל הזנתם לתוך המערכת שתאפשר שימוש נגיש בהם בהמשך הטיפול בתיק. כמו כן, הגם שטופס גביית הודעה מנחקר כולל שדות המתייחסים לכתובת, מקום עבודה, מספר טלפון ודואר אלקטרוני – ביחס לחלק מהנתונים לא מדובר בשדות חובה כך שלעיתים לא נעשה בהם שימוש. הפערים האמורים ביחס לפרטי התקשרות עדכניים עם נאשמים נובעים, בין היתר, מעומס העבודה הרב המוטל על רשויות החקירה והתביעה, ולעיתים גם בשל היעדר מודעות מספקת לחשיבות שבדבר, בהיעדר נהלים מנחים ביחס לכך.

[12] סעיף 85(3) לחוק סדר הדין הפלילי.

לצד זאת, נציין כי ישנם קשיים מובנים בשימוש בכל אחת מהחלופות ביחס לכתובת המצוינת בכתב האישום – כתובת רשומה במשרד הפנים או כתובת שנמסרה במהלך החקירה.
חוק מרשם האוכלוסין[13] מחייב כל אזרח או תושב ישראל לעדכן בדבר שינוי בכתובתו בתוך שלושים ימים ממועד המעבר, אולם סקר רחב היקף העלה כי **כ-30% מהאוכלוסייה** הכללית אינה עושה כן.

כלומר, קיים שיעור משמעותי של מקרים שבהם הכתובת הרשומה של אדם אינה כתובתו העדכנית.[14]



כ-**30% מהאוכלוסיה הכללית** אינם מעדכנים את כתובתם בהתאם לחוק מרשם האוכלוסין

בכל הנוגע לכתובת שמקורה בחקירת הנאשם, נציין כי בין מועד החקירה להגשת כתב האישום עשוי לחלוף זמן לא מבוטל, שבמהלכו, מטבע הדברים, עשויה כתובתו של הנאשם להשתנות – בפרק הזמן של החקירה עצמה, בשלב העברת התיק לבחינת הגוף התובע, ובפרק הזמן שבו התיק נבחן בידי התביעה עד להגשת כתב האישום. במחקר שנערך בפרויקט צווארי בקבוק בהליך הפלילי עלה כי משך הכנת התיק בגופי התביעה עומד על 5 חודשים בממוצע; בתיקי פרקליטות המוגשים לבית משפט השלום פרק הזמן עומד על 10 חודשים.
קושי מובנה נוסף הינו שבחלק מאזורי הארץ לא קיימות כתובות (ולמצער כתובות מפורטות), כגון בכפרים בצפון ובדרום הארץ ובפזורה הבדואית.

קשיים אלו מקבלים משנה תוקף לנוכח הפער בין דרך ההמצאה העיקרית בהליך הפלילי – שהינה דיוור פיזי, לבין דרכי ההתקשרות המקובלות והרווחות היום בציבור, באמצעים דיגיטליים כגון דואר אלקטרוני ומסרונים (הודעות SMS, WhatsApp), המאפשרים העברת מסרים בערוץ זמין, מהיר, אמין וזול יותר.



[13] חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965.
[14] דו"ח מחקר שנערך על ידי קיימא בספטמבר 2020.

טופס הזימון

הזימון לדיון (המדוור כאמור לכתובתו של הנאשם) הוא טופס בנוסח מובנה שמקורו בתקנות סדר הדין הפלילי,[15] הנכתב בשפה העברית והערבית במשולב, כולל פירוט רב ואוחז 5 עמודים – בתחילה מופיע הזימון עצמו, ולאחריו "מידע לבעל דין בדבר הכניסה לדיון באולם בית המשפט". צוות העבודה התרשם כי הטופס עמוס במידע, מסורבל ואינו מדגיש פרטים חשובים. פרטי מידע מופיעים ללא דירוג או הדגשה מספקת של פרטים מהותיים, וכך פרטים כגון תאריך הדיון וכתובת בית המשפט, מצוינים לצד פרטים שוליים יותר, כגון בקשה להגיע בלבוש הולם. כמו כן, הטופס מנוסח בשפה לא נגישה ובהירה דיה – כך למשל, לא מוסבר מה זה צו הבאה ומה משמעותו.

דוגמא לטופס זימון לדיון

שם בית משפט

סוג תיק מספר תיק שם תיק

תאריך היום לועזי

כתובת

לפני הגורם שיפוטי בתיק

טלפון מרכז מידע: 3852 077-2703333*

www.court.gov.il

אל: שם פרטי צד ב מוזמן שם משפחה צד ב מוזמן

הזמנה לנאשם

دعوة مُتهم

עליך להתייצב בבית המשפט לפני (عليك المثول أمام المحكمة) הגורם שיפוטי בדיון ביום (في يوم) תאריך דיון בשעה (بالساعة) שעת דיון , **בכתובת: כתובת בית משפט** על מנת להישפט במשפט שהוגש נגדך על ידי מדינת ישראל (لكي تُحاكم على القضية التي قُدمت ضدك من قبل دولة إسرائيل على).

בשל:
חוק מספר סעיף תת סעיף תאור סעיף סוג קשר בין סעיפים מספר סעיף קשור תת סעיף קשור תאור סעיף קשור

כמפורט בכתב האישום המצורף. (كما هو مُفصل في لائحة الإتهام المُرفقة).

אם את/ה זקוק/ה לתרגום במהלך הדיון המשפטי לשפה שאיננה עברית, עליך להגיש בקשה בכתב עד 14 יום ממועד הדיון
أن كنت بحاجة للترجمة في جلسة المحكمة للغة غير العبرية – عليك تقديم طلب

خطيًا بشأن ذلك حتى 14 يوم من موعد الجلسة

בהתאם לחוק חל איסור לעשן בבית המשפט, בחצריו ובטווח של 10 מטרים מהכניסה לבית המשפט או מהיציאה ממנו
وفقاً للقانون ممنوع التدخين بالمحكمة , وبساحة المحكمة وعلى مسافة عشرة أمتار من المدخل الى المحكمة أو من الخروج منها .

נא להופיע בלבוש הולם.

אם הנכם אנשים עם מוגבלויות, ניתן לפנות לבית המשפט בכתב, בבקשה לקבלת התאמות נגישות, לפי הצורך. לקבלת פרטים נוספים הנוגעים לקבלת התאמות נגישות, ניתן לפנות למרכז המידע הטלפוני שמספרו 3852 077-2703333*.
اذا كنت كنت محدود الحركة، يمكنك التوجه خطيا الى المحكمة، بطلب الحصول على ملائمة تسهيل طريقك، بحسب الحاجة. للحصول على تفاصيل اضافية تتعلق بالحصول على ملائمة تسهيل طريقك، يمكن التوجه الى مركز المعلومات الهاتفي 3852 077-2703333*

הדיון יתקיים בבית הכלא (الجلسة ستُعقد في سجن) שם בית כלא בכתובת (وعنوانه) כתובת בית כלא

בית המשפט ידון במשפט בנוכחותך. אם לא תופיע למשפט בתאריך הנקוב בהזמנה זו, יהא בית המשפט רשאי להוציא נגדך צו הבאה.
ستنظر المحكمه بالقضيه بحضورك. اذا لم تحضر للمحكمه في التاريخ المدون بالدعوه يحق للمحكمه ان تصدر امرا باحضارك

[15] תקנות סדר הדין הפלילי, התשל"ד-1974.

זימון טלפוני ותזכורות SMS

על רקע פעילות "המזכירות היוזמת", עליה יורחב בהמשך, התבקשו גופי התביעה לכלול בכתב האישום גם את **מספר הטלפון של הנאשם,** הגם שהחוק לא מחייב זאת, וכך נעשה בפועל בשנים האחרונות. במסגרת התפקיד שנטלה על עצמה הנהלת בתי המשפט ושעוגן בנוהל עבודה, מזכירות בית המשפט מתבקשת ליצור קשר טלפוני עם הנאשם כדי לוודא את זימונו לדיון הראשון ולנסות לקדם את הסדרת ייצוגו בידי עורך דין, ולתעד את השיחה במסמך בתיק בית המשפט.

ישנה חשיבות רבה למסירת מספר טלפון עדכני ומהימן של הנאשם למזכירות בית המשפט, ועדכונו בשדה הרלוונטי במערכת נט המשפט. פערים בשני היבטים אלה, וגם קשיים ביישום נוהל המזכירות היוזמת שעליהם יורחב בהמשך, הובילו להיעדר מיצוי הפוטנציאל ליצירת קשר ישיר ומהיר עם נאשמים.

ואולם, כפי שיתואר בהמשך, בשל קשיים הנובעים ממידת שיתוף הפעולה של יתר הגופים ובמחוזות מסוימים בשל עומס העבודה המוטל על כתפי המזכירות, בחלק ממחוזות בתי המשפט לא מתבצע זימון טלפוני של נאשמים. קשיים מתגלים גם במקרים שבהם מספר טלפון שצוין בכתב האישום לא עדכני או לא תקני או פעיל; כך גם בחלק מהמקרים מתעורר קושי בכך שלנאשם אין אפשרות לחזור לגורם שניסה ליצור עמו קשר, וכפועל יוצא מכך לקבל את המידע הרלוונטי לזימון לדיון.[16]

בצד זאת, במערכת בתי המשפט פועלת מראשית שנת 2021 מערכת לשליחת תזכורות טלפוניות למתדיינים **שאינם מיוצגים**, ובכלל זאת נאשמים לא מיוצגים בתיקים פליליים. התזכורת נשלחת רק **יום לפני הדיון** באמצעות ספק חיצוני של הנהלת בתי המשפט בנוסח גנרי לכלל סוגי התיקים (כלומר, בנוסח שאינו מותאם באופן ספציפי להליך הפלילי).[17] התזכורת שנשלחת אינה מתועדת בתיק בית המשפט ואין חיווי ביחס לקבלתה בידי הנאשם.[18]

אם כן, **ישנה חשיבות רבה למסירת מספר טלפון עדכני ומהימן של הנאשם למזכירות בית המשפט, ועדכונו בשדה הרלוונטי במערכת נט המשפט.** פערים בשני היבטים אלה, וגם קשיים ביישום נוהל המזכירות היוזמת שעליהם יורחב בהמשך, הובילו להיעדר מיצוי הפוטנציאל ליצירת קשר ישיר ומהיר עם נאשמים.

דיון ראשון בהיעדר נאשם

ככל שהנאשם לא התייצב לדיון הראשון בתיק, השופט הדן בתיק בוחן **במועד הדיון** האם קיים במערכת נט המשפט אישור על מסירת הזימון וכתב האישום לידי הנאשם.

בהיעדר אישור מסירה, וככל שלא קיימת בידי התביעה הוכחה אחרת למודעות הנאשם למועד הדיון, ככלל, מבקשת התביעה מבית המשפט דחיית הדיון לצורך ניסיון חוזר של מסירת ההזמנה לדיון לנאשם, בין בדרך של המצאה לכתובת אחרת ובין בדרך של מסירה אישית של ההזמנה לדיון לידי הנאשם, באמצעות המאשימה.

כפי שתואר לעיל, מועד הדיון הראשון נקבע מלכתחילה למועד שלא יפחת מ-90 ימים מהגשת התיק; על כן, במקרים אלה – בהם ההזמנה לדיון כלל לא נמסרה לנאשם והדבר מתברר רק במועד הדיון – חלפו בתיק שלושה חודשים מבלי שחלה התקדמות כלשהי.

[16] במקרה של היעדר מענה מצד הנאשם לשיחת טלפון המתבצעת ממזכירות בית המשפט, תופיע לנאשם שיחה שלא נענתה ממספר טלפון ששיחה חוזרת אליו תוביל למוקד המידע של בתי המשפט. כלומר, גם אם הנאשם ינסה להתקשר בחזרה למספר הטלפון שלא נענה, הוא יוכל לדעת שהתקבלה אצלו שיחה שמקורה בבתי המשפט, אולם לא ידע את הסיבה לכך.

[17] שלום [שם הנמען], זוהי תזכורת. בתיק בית משפט [פרטי התיק] יתקיים דיון בתאריך [XX/XX/XXXX] בשעה [XX:XX] בפני כב' השופט/ת [...]. בברכה, בית משפט [פרטי בית המשפט], [כתובת בית המשפט]

[18] מבדיקה שנערכה במהלך עבודת הצוות עלה כי בחלק מהמקרים לא נשלחות תזכורות, וזאת בין מאחר שכתב האישום הוגש ללא מספר טלפון או עם מספר שאינו תקין או פעיל, ובין מאחר שמספר הטלפון שמופיע בכתב האישום לא הוזן למערכת נט המשפט בשל טעות אנוש.

כפי שיתואר בהמשך ביתר פירוט, נוהל המזכירות היוזמת נועד למנוע מצבים אלה, אולם מהטעמים שיפורטו הוא אינו מיושם במלואו בחלק ממחוזות בתי המשפט.
כמו כן, בשל העומס הרב המוטל על גופי התביעה, וההנחה כי הטיפול בזימון הנאשם מוטל בדין על בית המשפט, בחלק מהמקרים הבדיקה ביחס לקיומו של אישור מסירה מבוצעת כאמור רק במועד הדיון, או לכל המוקדם, בסמוך מאוד אליו, כך שלא מתאפשר לפעול בדרכים נוספות לזימון הנאשם לפני מועד הדיון הראשון ולהימנע מקיום דיון סרק.
ככל שקיים בתיק אישור מסירה לנאשם, הרי שקיימת ראיה לכך שאי התייצבותו של הנאשם נעשתה באופן מודע. במקרים אלה, ככלל, תבקש התביעה מבית המשפט להוציא צו להבאת הנאשם, שהוא, כאמור, צו מעצר מכוחו יש להביא את הנאשם בפני בית המשפט "בלא דיחוי", או ככל שמדובר בצו עם הוראת שחרור בערובה – צו המסמיך את המשטרה לשחרר את הנאשם בכפוף להפקדת ערובה שנקבעה בו.[19]

הזמנה במסירה אישית וביצוע צו הבאה בידי המשטרה

מסירה אישית של הזמנה לדיון של נאשם (באמצעות המאשימה) ומימוש צווי הבאה מבוצעות על-ידי יחידות הסיור במשטרה, בדרך של הגעה פיזית של שוטר לנאשם לצורך כך.

ממשקים "שבורים": כיום, אין מערכת משותפת או ממשק המאפשרים תקשורת ישירה ומיידית בין יחידת הסיור ובתי המשפט, על כן החלטה על הזמנה במסירה אישית וצו ההבאה מועברים ממזכירות בית המשפט למשטרה (לעיתים ישירות לסיור, ולעיתים באמצעות גוף התביעה) בפקס או באופן ידני, ולעיתים נדרשת העברה פיזית של המסמך המקורי (ההזמנה או צו ההבאה).[20] כתוצאה מקבלת ההזמנות והצווים באופן ידני והצורך בהזנתם למערכת בידי גורם אנושי, לעיתים לא מתאפשר תיעדוף מהותי לביצועם, בהתאם לדחיפות או למועד הדיון.

כמו כן, ההיזון החוזר ביחס לביצוע צו ההבאה או מסירת ההזמנה, מועבר גם הוא בפקס או באופן פיזי, ישירות לבית המשפט או באמצעות הגוף התובע, לעיתים רק לאחר בקשה ספציפית לקבלת עדכון, ולעיתים לא מועבר כלל. העברות המידע בין הגופים באמצעים אלה מובילות לתקלות, ובמקרים רבים הדיווח לא מתקבל לפני מועד הדיון אלא רק לאחר פנייה נוספת אל גופי הסיור. לעיתים צווי ההבאה מגיעים לסיור לצורך ביצוע כאשר הם כבר "פגי תוקף" (כלומר, כאשר מועד הדיון הרלוונטי כבר חלף) או במועד סמוך מאוד לדיון באופן שאינו מאפשר לסיור שהות לממשו.

היעדר אחידות בשיטת ההפעלה: קיימת שונות במבנה הארגוני ובשיטת ההפעלה בין מחוזות המשטרה. בחלק מהמחוזות, ישנם בעלי תפקידים ייעודיים לצורך ביצוע משימות המסירה האישית וצווי ההבאה המכונים צוותי איתור. ואולם, במרבית המחוזות, המשימה מבוצעת על ידי מערך הסיור המשטרתי.

המשימה נדחקת לשוליים: במקרים שבהם אין צוות איתור ייעודי, נדרשות יחידות הסיור המשטרתי לבצע את ההמצאות וצווי ההבאה לצד תפקידיו השונים של מערך הסיור (אשר ממילא נתון למצוקת כוח אדם) – משימות שיטור שגרתיות ומהותיות, כגון מענה לקריאות באירוע אלימות או אחר, הבאת חשודים לחקירה, ביצוע צווים אחרים שאינם פליליים ועוד. על הסיירים מוטלות גם משימות דומות שמועברות מהליכים שאינם פליליים. כמו כן, מעבודת הצוות עלה כי יחידות הסיור אינן נמדדות על ביצוע משימה זו של מסירת ההזמנות וצווי ההבאה, להבדיל ממשימות אחרות המוטלות עליהן.

[19] סעיפים 99–103 לחוק סדר הדין הפלילי.

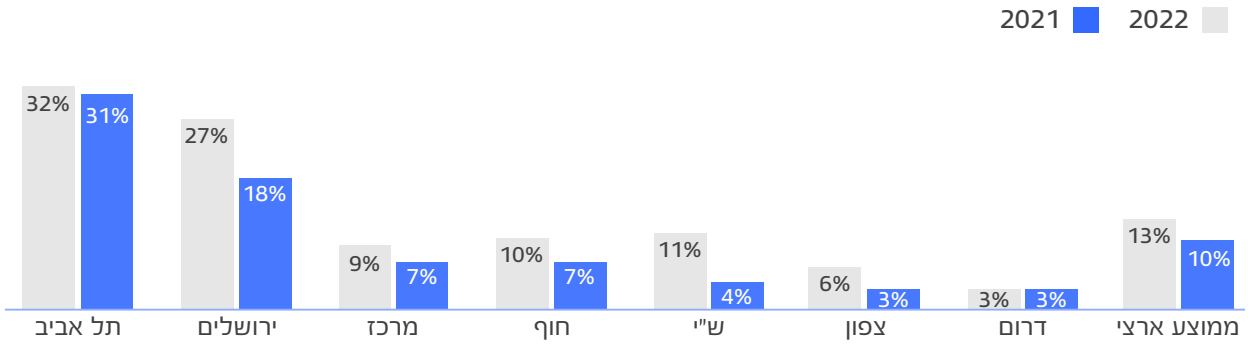
[20] מעבודת הצוות עלה כי אין אחידות או הסדרה של תהליך העבודה בין מחלקת הסיור ובין הנהלת בתי המשפט, וקיימים הבדלים רבים בתהליכי העבודה ובנהלים, גם בין המחוזות ולעתים אף בתוך המחוזות עצמם. כך למשל, בחלק מבתי המשפט מזכירות בתי המשפט מעבירה באופן ישיר את הזימונים ואת הצווים למחלקת הסיור, בלא מעורבות התביעה. במקומות אחרים, גורמי התביעה הם הפונים אל מחלקת הסיור, מעבירים אליה את המסמכים, ומבקשים את ביצוע הוראות בית המשפט בלא מעורבות המזכירות.

דרכי הביצוע: תהליך ביצוע צו הבאה נעשה בהתאם לנוהל פנימי של המשטרה,[21] המפרט שורה של פעולות מקדמיות שאפשר לבצע לצורך מסירת ההזמנה בטרם הגעה פיזית למושא הצו, כגון בדיקות במערכות המשטרה ובמאגרי מידע ממוחשבים כדי לאתר פרטי קשר עדכניים וחלופה של זימון טלפוני.
כמו כן, צו ההבאה נסרק למערכת משטרתית שתפקידה, במקרה של מפגש אקראי של שוטר עם מושא הצו, ליידע את השוטר על קיומו של צו הבאה ביחס אליו.
במהלך עבודת הצוות עלה כי בשל השימוש במערכות שונות וסוגיות שעניינן הרשאות ושמירה על בטחון מידע, שוטרי הסיור לא חשופים למידע שמסר הנאשם בחקירתו, שעשוי להיות רלוונטי לצורך איתורו.
בחלק מהמקרים, פעולות פשוטות שמבוצעות על ידי הסיור המשטרתי (כגון שיחת טלפון לנאשם בכמה מועדים ממספר מזוהה, או בדיקה במערכות משטרתיות ביחס לכתובתו העדכנית של הנאשם) מאפשרות מסירת ההזמנה לדיון בקלות רבה. במקרים אלה, מבוצע ניצול שגוי של משאב יקר – שוטרי סיור – לצורך ביצוע פעולת דיוור רגילה.

"מסננת" לפני הפעלת הסיור: בחלק משלוחות התביעה המשטרתית קיים תפקיד של "מאתר" – שוטר המסופח לשלוחת התביעות ועוסק בניסיונות איתור "מרחוק" של הנאשם, לאחר שלא התייצב לדיון בבית המשפט, ולפני שהתיק מועבר לסיור לביצוע פיזי של מסירת ההזמנה לדיון או צו ההבאה. לצד זאת, ה"מאתר" מסייע לעיתים למזכירות בית המשפט בהשלמת פרטים נדרשים במקרה הצורך כמו גם לרכז האיתורים בסיור, בדיוק והעשרת הפרטים ביחס לנאשם בעזרת מיצוי המידע מהמערכות המשטרתיות. פונקציית המאתר עלתה כמשמעותית, או למצער בעלת פוטנציאל משמעותי, ביחס לאתגר התייצבות הנאשמים לדיון. ואולם, קושי שעלה ביחס לתפקיד זה הוא שאיננו מוסדר פורמלית אלא נולד מיוזמות מקומיות – תפקידיו של המאתר בתביעה אינם מוגדרים באופן רוחבי; יש שונות רבה ביחס לדרך ביצועו, הנובעת בין היתר מכך שלא מדובר בתקן ייעודי, לעיתים מדובר בשוטר המשויך לאג"ם ולעיתים לחקירות, וכתוצאה מכך הניסיון והידע שקיימים בידו לצורך מילוי התפקיד שונים מהותית, ויותר מכך – המערכות שבהן הוא עושה שימוש לצורך כך אינן זהות.

נתוני משטרת ישראל מלמדים כי קיימת שונות רבה בין מחוזות המשטרה, ביחס לאחוזי ההצלחה באיתור הנאשמים – כך, במחוזות תל-אביב וירושלים אחוז התיקים שנמחקו לצורך איתור נאשם גבוהים ביותר ועמדו על כ-20-30% מכלל תיקי המחוז בשנת 2022. לעומת זאת, במחוזות צפון ודרום שיעור מחיקת התיקים בנסיבות אלה נמוכים מאוד – כ-3% מהתיקים בשנת 2022.[22]

נתוני מחיקת התיקים לפי מחוזות המשטרה



[21] נוהל אג"מ "ביצוע צווים והזמנות" – 220.001.06.

[22] הנתונים הוצגו על-ידי נציגי אג"ת במשטרה במהלך עבודת הצוות.



אי התייצבות נאשמים לדיון היא תופעה רחבת היקף שמתרחשת בכמחצית מהתיקים הפליליים

דיונים נוספים בהיעדר נאשם

ככל שהנאשם אותר בסופו של יום, ה"מחיר" של אי התייצבותו בראשית ההליך הוא בהשחתת זמנו של בית המשפט (דיון או מספר דיוני סרק שגזלו זמן שיפוטי) ושל התביעה ובהארכה ניכרת של משך חיי התיק, על כל הכרוך בכך (לרבות השפעה על מידת אפקטיביות ההליך הפלילי); וכן בזבוז משאבי משטרה שלא לצורך במקרים שבהם נשלח שוטר לצורך ביצוע הזמנה אישית או צו הבאה כשניתן היה לייתר זאת באמצעות הקפדה על שימוש בפרטים עדכניים ומלאים ובמיצוי דרכי יצירת קשר "מרחוק".

כפי שתואר מעלה, במסגרת מחקר צווארי בקבוק בהליך הפלילי (המתייחס לתיקים פליליים שהסתיימו בגזר דין – כלומר, מקרים שבהם הנאשם אותר בסופו של יום) עלה כי אי התייצבות נאשמים לדיון היא תופעה רחבת היקף שמתרחשת בכמחצית מהתיקים הפליליים, בכלל מחוזות בית המשפט בתיקים המוגשים לבתי משפט השלום, שם גורר הדבר עיכוב של כחמישה חודשים בקידום התיק.

נאשמים שלא אותרו בחלוף דיון או דיונים

לאחר דיון או מספר דיונים בהיעדר התייצבות של הנאשם, בהתאם לשיקול דעתו של בית המשפט, וככל שבית המשפט יתרשם כי אין התקדמות באשר לאיתור הנאשם, בית המשפט עשוי להורות על **סגירת התיק** – בין בדרך של התליית ההליכים (ביוזמתו או ביוזמת המאשימה) לפי סעיף 94א לחוק, ובין בדרך של ביטול כתב האישום (לבקשתה של המאשימה) לפי סעיפים 93 ו-94(א) רישא לחוק. ככל שהנאשם יאותר, ניתן יהיה לחדש את ההליכים (אם הותלו) או להגיש כתב אישום מחדש (אם כתב האישום בוטל). הפגיעה באינטרס הציבורי בגין תופעה זו מתבטאת כמובן בעובדה שיתכן שאדם שהתביעה סברה שיש די ראיות להרשיעו בעבירה פלילית ואינטרס ציבורי בהעמדתו לדין – לא יועמד לדין, כמו גם באובדן התשומות שהושקעו על-ידי גופי החקירה והתביעה בהכנת התיק והגשת כתב האישום לבית המשפט.

3 | מזכירות יוזמת – המענה הקיים והפערים

הרקע ליוזמה והצלחתה במחוז הצפון

כאמור, האתגרים בהם התבקש צוות העבודה לעסוק הטרידו לאורך השנים את כלל השותפים להליך הפלילי. היוזמה המשמעותית ביותר שהוקמה לצורך התמודדות עם אתגר זה הייתה בהנהלת בתי המשפט ומכונה "מזכירות יוזמת". ראשיתה של "המזכירות היוזמת" ביוזמה מקומית בבית משפט השלום במחוז צפון בהובלתו של הנשיא דאז, השופט דורון פורת.

היוזמה ביקשה להנחיל תפיסה פרואקטיבית של מזכירות בית המשפט, כדי להביא להגדלת שיעור ההתייצבות לדיוני הקראה בתיקים פליליים, צמצום מספר דיוני ההקראה לתיק ומספר דחיות ה"סרק", ושיפור מוכנות התיק לדיון הראשון. השינוי היה במעבר מתפיסת תפקיד פאסיבית של מזכירות בית המשפט ביחס לדיון – כך שתפקידה התמצה בקביעת המועד ושליחת מכתב הזימון ללא מעקב נוסף ביחס לכך – לתפיסה לפיה למזכירות בית המשפט יש יכולת להשפיע על קיום הדיון שנקבע ועל קידום התיק, ולנקוט פעולות אקטיביות לצורך כך.

בבית המשפט במחוז צפון, נפתח מדור נפרד וייעודי של "מזכירות יוזמת", אשר עובדיו הופקדו על הטיפול בתיק עד למועד הדיון הראשון (לאחר מכן הטיפול של המזכירות המשיך במסלול "רגיל" של המזכירות הפלילית).

במסגרת זו, נפתח בבית המשפט במחוז צפון מדור נפרד וייעודי של "מזכירות יוזמת", אשר עובדיו הופקדו על הטיפול בתיק עד למועד הדיון הראשון (לאחר מכן הטיפול של המזכירות המשיך במסלול "רגיל" של המזכירות הפלילית). המזכירות היוזמת נדרשת, בין היתר, לעקוב אחר הזימון שנשלח לנאשם – האם נמסר או לאו; ליצור קשר טלפוני עם הנאשם באמצעות מספר הטלפון שנמסר בכתב האישום; להפנות את תשומת ליבו לזכאותו לייצוג מטעם הסנגוריה הציבורית (במקרים שבהם קיימת זכאות לכך מכוח עתירת המאשימה למאסר במסגרת כתב האישום) כדי לקדם את הסדרת ייצוגו עוד לפני מועד הדיון הראשון. כחלק מההבנה שניתן להקדים פעולות שיביאו להתייצבות הנאשם לדיון – הוחלט כי במקרים שבהם לא בוצעה מסירה באמצעות הדואר, ולא עלה בידה של המזכירות לאתר את הנאשם טלפונית, המזכירות תקדים ותעדכן את המשטרה על כך, כדי שאפשר יהיה לבצע הזמנה אישית עוד בטרם הדיון. יצוין, כי במהלך עבודת הצוות נשמעה התנגדות לפרקטיקה שהתפתחה במחוז צפון לפיה המזכירות מפנה במישרין בקשה לביצוע מסירה אישית בידי המשטרה, והוסכם כי יש לעשות כן על יסוד החלטה שיפוטית.

כחלק מקידום המזכירות היוזמת במחוז הצפון, בוסס שיתוף פעולה הדוק עם ה"שחקנים" הנוספים שמעורבים בזימון ובאיתור הנאשמים – התביעה ובעיקר הסיור המשטרתי במחוז הצפון; מתוך הבנה כי לכל אחד מהגופים יש אינטרס להביא לטיוב דרכי ההתמודדות עם בעיית אי התייצבות נאשמים. כך למשל, מסירת הזמנה אישית על ידי שוטר למספר רב של נאשמים יעילה יותר עבור המשטרה מביצוע צו הבאה אחד (שכרוך באיתור הנאשם, המתנה להמצאת ערבויות שנקבעו כתנאי לשחרורו, ובמקרים האחרים הבאתו לבית המשפט, המתנה עמו לדיון בפני השופט התורן, וככל שהוחלט על שחרור בערבות, המתנה להפקדת הערבות). כמו כן, עבודת המזכירות היוזמת בטרם פניה לעזרת המשטרה (ביצירת קשר טלפוני עם הנאשם), הביאה לירידה בהיקף מסירת ההזמנות האישיות וצווי הבאה, וסייעה ברתימת המשטרה תוך הבנה כי שיתוף הפעולה יפחית מהעומס המוטל עליה.

פעולות המזכירות היוזמת (כגון שיחת טלפון עם הנאשם) מתועדות בתיק בית המשפט, ויכולות לשמש את בית המשפט בעת קבלת החלטות בתיק במקרה של אי התייצבות הנאשם לדיון בעניינו (פעולות אלה אינן מהוות מסירה כדין אלא משמשות אינדיקציות בלבד). לצד זאת, המזכירות היוזמת במחוז צפון הכינה עבור שופט

הדן בתיקים הפליליים ריכוז של המידע הרלוונטי למוכנות לדיון – האם הזימון שנשלח נמסר; האם בוצעה מסירה אישית בידי המשטרה בהיעדר מסירת זימון באמצעות הדואר; האם התקיימה שיחת טלפון עם הנאשם ומתי; האם מונה סניגור, האם התקיימה עמו שיחה וככל שלא – האם יש זכאות לייצוג בשל עתירה למאסר מצד התביעה. נתונים שנאספו במחוז צפון הצביעו על כך שעבודת המזכירות היוזמת הביאה לשיפור משמעותי של אחוזי התייצבות נאשמים לדיון – מ-42% התייצבות של נאשמים בראשית שנת 2014, אז החל הפרויקט – ל-75% התייצבות נכון לסוף שנת 2023.

נוהל ארצי וקשיים בהטמעה ברמה הארצית

בהמשך להקמת והפעלת המזכירות היוזמת במחוז הצפון, בשנת 2018 הופץ נוהל עבודה ארצי בנושא בהנהלת בתי המשפט (הוראה 296-18 "מזכירות יוזמת בהליך הפלילי – בתי משפט השלום") שהגדיר את סדר הפעולות שעל מזכירות בתי המשפט לבצע לצורך קידום "בשלות" הדיון הראשון, שעיקרו דומה למתואר לעיל. הנוהל עוסק בפעולות שעניינן וידוא זימון הנאשם באמצעות בדיקת אישורי המסירה ויצירת קשר טלפוני עם הנאשם, יידוע הנאשם בדבר זכותו לייצוג והאפשרויות העומדות בפניו מקום שקיימת חובת ייצוג, בהתאם לתסריטי שיחה שמצורפים לנוהל.

ואולם, בדיקה פנימית שנערכה בהנהלת בתי המשפט בשנת 2020 ביחס למידת ההשפעה של יישום הוראות הנוהל במחוזות השונים על בשלות הדיון הראשון, הראתה ממצאים לא אחידים אשר הובילו לאי יישומו בחלק ממחוזות בתי המשפט.[23]
(המשך בעמוד הבא)

[23] "המזכירות היוזמת בהליך הפלילי – סקירה וסיכום", הנהלת בתי המשפט – חטיבת תפעול ומזכירות, פברואר 2021.

במסגרת עבודת הצוות התקיים, כאמור, סיור ותצפית על עבודת המזכירות היוזמת במחוז צפון, ולצד זאת התקיימו ראיונות ושיחות משלימות עם גורמי מזכירות ממחוזות אחרים בהנהלת בתי המשפט, בניסיון לזהות את מקור הפער בין מידת ההצלחה של היוזמה במחוז צפון, לבין מחוזות אחרים. אלה עיקרי התובנות ביחס לכך:

כוח אדם ייעודי

1

בעוד שכאמור במחוז הצפון המזכירות היוזמת פועלת כמדור נפרד ועצמאי שכל תפקידו הוא קידום המוכנות לדיון הראשון, בדגש על הבטחת זימונו והתייצבותו של הנאשם, הרי שבכל יתר מחוזות בתי המשפט נוהל העבודה הארצי מיושם על-ידי המזכירות הפלילית "הרגילה". כתוצאה מכך, כמו גם לנוכח העומס הכבד המוטל על מזכירויות בתי המשפט ממילא, והמורכבות הנלווית לעיתים לביצוע משימה זו (הכולל שיח עם נאשמים, שלעיתים מגלים לראשונה על הגשת כתב האישום נגדם), משימות השייכות למזכירות היוזמת נדחקות לשוליים ולעיתים לא מבוצעות כלל.

מידת שיתוף הפעולה עם גורמי המשטרה הרלוונטיים

2

במחוז צפון נוצר שיתוף פעולה הדוק בין המזכירות היוזמת והמחוז בכלל, לבין גורמי המשטרה האמונים על איתור וזימון של נאשמים, וישנה תודעת משימה משותפת לנושא זה. מזכירות בית המשפט נמצאת בקשר ישיר ורציף עם הגורמים הרלוונטיים במשטרה או בתביעה, חלף שימוש בפקסים. לעומת זאת, במחוזות אחרים עלה כי קיים קושי מול גורמי התביעה והסיור המשטרתי, ותחושה כי בית המשפט נדרש "לרדוף" אחר יתר הגורמים המעורבים לצורך ביצוע "חלקם" (כגון, לצורך קבלת פרטי קשר עדכניים, לצורך ביצוע מסירה אישית או צווי הבאה וקבלת עדכון ביחס להם). הדבר נובע, בין היתר, משונות במבנה, בשיטות הפעולה ובכוח האדם המוקצה לטיפול בנושאים הרלוונטיים למזכירות היוזמת בקרב הגופים השותפים. מובן כי עשויה להיות השפעה לכך שמחוז צפון קטן יחסית ו"פמיליארי", אך בצד זאת עלה כי התקיים בו הליך "רתימה" והיערכות של כלל הגורמים ויצירת וביסוס הקשרים האישיים הנדרשים להצלחת המשימה.

הכשרות מתאימות

3

בחלק ממזכירויות בתי המשפט עלה כי יש קושי בביצוע המשימה, אשר כוללת אינטראקציה ישירה עם נאשמים אשר לעיתים נחשפים לראשונה לכך שהוגש נגדם כתב אישום בשיחה עם המזכירות. בהקשר זה עלה צורך בקיום הדרכות והכשרות שיקנו לעובדים את הכלים הנדרשים לכך.

ניהול ומעורבות של נשיא בתי משפט השלום / דרג בכיר

4

המזכירות היוזמת שבמחוז צפון הוקמה כאמור בהובלת נשיא בית המשפט דאז, ולאורך שנות פעילות כללה מעורבות גבוהה מצד נשיא בית המשפט שהיה מעורב מאוד בפעילותה, עקב אחר הנתונים מעת לעת, הטמיע את ההסתייעות בכלי המזכירות היוזמת בקרב שופטי המחוז ועוד.

לבסוף יצוין כי ברי כי לא די בכל אחד מהרכיבים הללו בפני עצמו, ומהתרשמות הצוות, ההצלחה במחוז הצפון נובעת משילובם של כל אלה יחד.

4 | מיפוי הסיבות לאי התייצבות נאשמים

עד כה, נסקרו "שיטת העבודה" ו"סל הכלים" הקיימים ביחס לבעיית זימון, התייצבות ואיתור נאשמים להליך הפלילי, תוך דגש על נקודות האתגר והקושי בשיטה הקיימת.
נקודת מבט נוספת שבה ביקש הצוות לבחון את הסוגייה היא באמצעות ניסיון למפות את הסיבות שבעטיין נאשמים לא מתייצבים להליך הפלילי בעניינם, כדי שאפשר יהיה להתאים את הפתרונות שיגובשו לכך, מעבר לדיוק וטיוב סט הכלים הקיימים. המיפוי שיוצג להלן מבוסס על השערות מתוך ניסיונם של חברי הצוות השותפים להליך הפלילי,[24] וגם על מידע שנאסף ממחקרים שנערכו במדינות אחרות בנושא אי התייצבות נאשמים.[25] בהיעדר נתונים, לא ניתן לומר מה השכיחות היחסית של כל אחת מהחלופות שיתוארו להלן.

אי ידיעה

נאשם עשוי שלא להתייצב לדיון מהסיבה הפשוטה שכלל לא ידע על קיומו של הדיון שנקבע, ולעיתים על עצם הגשת כתב האישום נגדו. כפי שתואר לעיל, לא אחת, עשוי להתברר במועד הדיון הראשון שהנאשם לא קיבל את מכתב הזימון שנשלח אליו. הדבר עשוי לנבוע מסיבות שונות, כגון העתקת מקום מגורים בתוך ישראל ללא עדכון המרשם, וכך הכתובת אליה נשלח הזימון איננה כתובתו העדכנית של הנאשם; העתקת מקום המגורים למדינה אחרת או הימצאות מחוץ לישראל לתקופה ממושכת; הימצאות הנאשם במאסר/במעצר בגלל הליך אחר או במוסד רפואי/טיפולי; נאשם שהוא דר רחוב; נאשם שמתגורר ביישוב שבו אין מיפוי של כתובות מגורים ויש קושי בחלוקת דואר; ועוד.

ידיעה ואי התייצבות בתום לב

גם במקרה בו נאשם קיבל לידיו את הזימון שנשלח מבית המשפט ומודע להליך ולמועד הדיון שנקבע, סיבות שונות עשויות להוביל לכך שלא התייצב לדיון בתום לב וללא כוונה להתחמק מהדין. תחת קבוצת סיבות זו ניתן למנות מקרים של שכחה; בהקשר זה יש לציין כי לעיתים חולף פרק זמן לא מבוטל (שעשוי להגיע גם לכמה חודשים) בין מועד קבלת הזימון לדיון ועד למועד הדיון עצמו.

המשך >>

[24] לעניין זה נציין כי במסגרת דיוני הצוות עלה צורך לבצע "מסע חשוד/נאשם" (customer journey) ביחס להליך הפלילי, מראשיתו בשלב החקירה ועד השלמתו בבית המשפט, לרבות ביחס לסוגיית זימון והתייצבות נאשמים והסדרת הייצוג. קבלת נקודת המבט של הנאשם באופן בלתי אמצעי תאפשר לגופי הממשלה המעורבים בהליך הפלילי לדייק ולשפר את התהליכים בעולם הפלילי, הן עבור המערכת והן עבור הנאשמים, ביחס לאתגרים שלפתחה של מערכת המשפט. בשל סד הזמנים של עבודת הצוות, ומאחר שמדובר בפרויקט רחב מגבולות גזרתו של הצוות, שנכון לערכו ביחס לכלל שלבי ההליך, ממליץ הצוות על בחינת האפשרות לקדם זאת במסגרת ועדת ההיגוי בפרויקט.

[25] ראו גם:
Alex Chohlas-Wood, Madison Coots, Joe Nudell, Julian Nyarko, Emma Brunskill, Todd Rogers, Sharad Goel Automated reminders reduce incarceration for missed court dates: Evidence from a text message experiment
Lowenkamp, C. T., Holsinger, A. M., & Dierks, T. (2018). Assessing the effects of court date notifications within pretrial case processing. American Journal of Criminal Justice, 43(2)
Nice, M. (2006). Court appearance notification system: Process and outcome evaluation. A Report for the Local Public Safety Coordinating Council and the CANS Oversight Committee.
Elizabeth Gilbert "A top reason people go to jail is a technicality. Here's how to fix it – Simple 'nudges' to remind people to show up for court could help keep thousands out of jail" The present (4.9.2023)

ידיעה ואי התייצבות בתום לב (המשך)

מחקרים שונים שנערכו לאורך העשור האחרון הצביעו על כך שתזכורות באמצעות הודעות טקסט או דוא"ל ותזכורות טלפוניות יכולות להפחית באופן ניכר את אחוזי אי ההתייצבות – בשיעור הנע בין 15% ל-38%.[26] במחקר שנערך בניו-יורק[27] נבחנה השפעתן של תזכורות במסרונים (SMS) בנוסחים שונים ועיצוב משופר של טופס הזימון לדיון על שיעור ההתייצבות לדיונים. המחקר עסק בעבירות קלות, לגביהן הנאשם מקבל את הזימון לדיון הפלילי ישירות משוטר, כך שמדובר במקרים שבהם לא היה ספק ביחס לעצם המסירה של הזימון לדיון.

בשנת 2014, עמד שיעור אי ההתייצבות למשפט בעבירות אלה על 41%. במחקר נמצא כי **עיצוב משופר של טופס הזימון** – בהדגשת הפרטים המהותיים והדגשת השלכות אי ההתייצבות ("אם לא תתייצב יוצא צו מעצר נגדך"), לצד **תזכורות באמצעות הודעות טקסט** – שנשלחו בשלושה מועדים (שבוע, שלושה ימים ויום לפני הדיון) והדגישו את חשיבות התכנון מראש לדיון והשלכות אי ההתייצבות, **הביאו לירידה משמעותית בשיעורי אי ההתייצבות – מ-41% ל-26%.**

תת-קבוצה שניה שאפשר למנות תחת קטגוריה זו היא **התרחשות של אירוע פתאומי ובלתי צפוי שמנע מהנאשם להתייצב** – בקבוצה זו נכללים מקרים כגון תאונה, מחלה, אירוע רפואי, משפחתי או פתאומי אחר, אך גם עיכוב בלתי צפוי בדרך לבית המשפט וכו'. ביחס למקרים מסוג זה, עלה כי קיים קושי במסירת עדכון לבית המשפט על כך.

מצבים נוספים של אי התייצבות מודעת, אך שלא מתוך מטרה לחמוק מהדין, עשויים לנבוע **מהיעדר מודעות להשלכות אי ההתייצבות,** ובפרט ביחס לנאשמים מ**אוכלוסיות מוחלשות** המתמודדים עם קשיים חיצוניים להליך המשפיעים על יכולת ההתייצבות לדיון (כגון קושי להיעדר מהעבודה; הסתמכות על תחבורה ציבורית ככל שמקום הדיון מרוחק; הורה יחיד לקטינים ללא מבוגר נוסף עמו יוכלו לשהות במועד הדיון ועוד).

ידיעה ואי התייצבות מכוונת

בקטגוריה זו ישנם המקרים של **נאשמים המבקשים להתחמק מהדין** – כלומר, נאשמים שמודעים לדיון (בין אם קיבל את הזימון לידיו כדין ובין אם נודע לו על מועד הדיון בדרך אחרת), אך באופן מכוון בוחרים שלא להתייצב להליך במטרה להתחמק מהדין הפלילי.

[26] Alex Chohlas-Wood, Madison Coots, Joe Nudell, Julian Nyarko, Emma Brunskill, Todd Rogers, Sharad Goel Automated reminders reduce incarceration for missed court dates: Evidence from a text message experiment Lowenkamp, C. T., Holsinger, A. M., & Dierks, T. (2018). Assessing the effects of court date notifications within pretrial case processing. American Journal of Criminal Justice, 43(2)
Nice, M. (2006). Court appearance notification system: Process and outcome evaluation. A Report for the Local Public Safety Coordinating Council and the CANS Oversight Committee.

[27] Fishbane, Alissa, Aurelie Ouss, and Anuj K. Shah. "Behavioral nudges reduce failure to appear for court." Science 370.6517 (2020): eabb6591.
https://wset.com/news/at-the-capitol/c-u-in-court-text-messages-now-remind-defendants-to-show-up-05-06-2019

פרק ב: מוכנות לדיון מהותי

תת פרק זה יעסוק בהצגת שני צווארי הבקבוק הנוספים שבהם נדרש הצוות לעסוק: הסדרת ייצוג ומסירת חומרי חקירה – כאשר מטרת הטיפול בהם להביא למוכנות מהותית לדיון ראשון בתיק הפלילי

1 | הסדרת ייצוג

כידוע, הזכות לייצוג בהליך פלילי, נחשבת לאחת מזכויות היסוד של הנאשם, ותכליתה להבטיח קיומו של משפט צדק. הייצוג בהליך הפלילי יכול להיות בידי סניגור פרטי או בידי סניגור ציבורי, הממונה בידי הסנגוריה הציבורית המעניקה ייצוג משפטי לנאשמים ולחשודים מחוסרי אמצעים ולזכאים לכך על פי החוק. בצד זאת, נאשם זכאי לייצג את עצמו.

הזימון בכתב, הנשלח מטעם בית המשפט לדיון הראשון, כולל הודעה בדבר זכותו של הנאשם לייצוג על ידי עורך דין. כמו כן, ניתן מידע בדבר האפשרות לבדיקת זכאות לייצוג בידי הסניגוריה הציבורית, לרבות פרטי התקשרות.

על אף האמור, במקרים רבים נאשמים מתייצבים לדיון בטרם הסדירו את ייצוגם בידי עורך דין, וזאת בין אם מדובר במי שמעוניינים לשכור את שירותיו של סנגור פרטי, או כאלו המבקשים מינוי עו"ד מטעם הסנגוריה הציבורית, וללא קשר לשאלת זכאותם. במקרים אלה, בית המשפט, ככלל, קובע מועד דיון נוסף כדי לתת לנאשם שהות נוספת להסדרת הייצוג, בין בדרך של העמדת ייצוג פרטי, ובין באמצעות הסנגוריה הציבורית; במקרים אלה החלטת הדחיה עשויה לכלול גם החלטה בדבר מינוי סניגור מטעם הסניגוריה הציבורית.

ממחקר צווארי בקבוק בהליך הפלילי עלה כי הסיבה השנייה בשכיחותה לעיכובים בקידום התיק הפלילי בשלב טרום בירור האשמה היא בקשות דחיה לצורך הסדרת ייצוגו של נאשם. מנתוני המחקר עלה כי דחיות מטעם זה מתקיימות בהיקף משמעותי בכלל סוגי התיקים – ב-26% מתיקי התביעה המשטרתית; ב-42% מתיקי פרקליטות המוגשים לבית משפט השלום וב-33% מתיקי פרקליטות המוגשים לבית המשפט המחוזי. העיכוב בשל סיבה זו מוביל לדחיית 1-2 דיונים ומשכו הכולל נע בין 2.2 ל-3.6 חודשים בממוצע.

אחוז הדחיות לצורך הסדרת יצוגו של נאשם לפי סוגי תיקים

צוואר בקבוק	תיקי תביעה משטרתית		תיקי פרקליטות בבית משפט השלום		תיקי פרקליטות בבית המשפט המחוזי	
	שכיחות	משך עיכוב (ח')	שכיחות	משך עיכוב (ח')	שכיחות	משך עיכוב (ח')
הסדרת ייצוג	26%	2.6	42%	3.6	33%	2.2

העיכוב בשל סיבה זו מוביל לדחיית 1-2 דיונים ומשכו הכולל נע בין 2.2 ל-3.6 חודשים בממוצע.

א | תהליך הסדרת הייצוג

הסנגוריה הציבורית מייצגת בכ-61% מהתיקים הפליליים בבתי משפט השלום, ובכ-29% מהתיקים הפליליים בבתי המשפט המחוזיים.[28]
תהליך הסדרת הייצוג בידי הסניגוריה הציבורית שונה מהותית מהסדרת הייצוג בידי סניגור פרטי.

ייצוג בידי הסנגוריה הציבורית

הזכאות לייצוג בידי הסניגוריה הציבורית בתיק פלילי עיקרי נובעת ממאפייניו של הנאשם (כגון קטינים, מחוסרי אמצעים, בעלי מוגבלויות) ומחומרת תוצאות ההליך הפלילי (בסוגי עבירות שהוגדרו בחוק, או בתיקים בהם התביעה הודיעה בכתב האישום כי תעתור למאסר בפועל אם הנאשם יורשע). כמו כן, בית המשפט מוסמך למנות את הסניגוריה הציבורית בכל הליך נוסף; בהקשר זה יצוין כי במרבית התיקים הפליליים כיום מקיימים בתי המשפט דיון מקדמי (לפי סעיף 143א לחוק סדר הדין הפלילי), כלומר – דיון ביום מוקד פלילי, אותו ניתן לקיים רק כשהנאשם מיוצג.



הליך המינוי של סניגור בתיק, מטעם הסניגוריה הציבורית, מוסדר בנוהל ארצי של הסנגוריה. המינוי יבוצע בניסיון לייצר התאמה בין מאפייני הסניגור לבין מאפייני התיק והלקוח, תוך מתן עדיפות לייצוג המשכי של לקוח על ידי אותו סניגור, ותוך התחשבות ברצונות עורכי הדין, העדפותיהם, מידת העומס המוטל עליהם וזמינותם, לרבות מועד הדיון שנקבע בתיק.[29]
מינוי סניגור ציבורי בתיק יכול להיעשות **לפני שהתקיים דיון ראשון** בתיק בעקבות **פניה יזומה וישירה של הנאשם לסנגוריה הציבורית;** זאת, לעיתים, בעקבות קבלת ההזמנה לדיון אשר כוללת כאמור התייחסות לנושא הייצוג ולבדיקת הזכאות לייצוג ציבורי, וכן בעקבות **פניה של מזכירות בית המשפט לסניגוריה הציבורית** – בהתאם לנוהל המזכירות היוזמת שתואר לעיל, במסגרתו ככל שהנאשם זכאי לכך והביע רצון בייצוג זה, מזכירות בית המשפט פונה לסניגוריה הציבורית ומעדכנת על כך.[30]
ואולם, **לעיתים קרובות תהליך הסדרת הייצוג בידי הסניגוריה הציבורית מתחיל רק לאחר שהנאשם התייצב למועד הדיון הראשון ללא ייצוג,** ולאחר שבדיון זה ניתנה החלטה שיפוטית בדבר המינוי של הסניגוריה הציבורית. כתוצאה מכך, חלה דחייה בקידום התיק לצורך הסדרת הייצוג – שכן **רק לאחר הדיון תומצא החלטת בית המשפט לסניגוריה הציבורית ויושלם תהליך המינוי.**

ככל שבית המשפט הורה על מינוי סניגור ציבורי, ההחלטה מועברת לסנגוריה הציבורית בממשק מקוון. מחלקת מינויים בסניגוריה בוחנת את נסיבות המקרה בהתאם להנחיית הסניגוריה הציבורית ביחס למינויים, וככל שהסניגור שנבחר מעוניין בקבלת הייצוג, נחתם כתב למינויו בידי סניגור מחוזי. כתב המינוי מועבר באמצעות הממשק המקוון לבית המשפט ונקלט לתוך התיק במערכת נט המשפט; במקביל מועבר כתב המינוי לסניגור ולנאשם.
בהתאם לדיווחי הסנגוריה הציבורית בנושא זה, מרגע קבלת החלטת בית המשפט על הצורך במינוי ועד להשלמת הליך המינוי חולפים, לרוב, **ימים ספורים.**

[28] הנתונים מתייחסים לשנת 2022 – ראו "הסנגוריה הציבורית – דוח פעילות שנתי 2022" 6 משרד המשפטים. זמין באתר: https://www.gov.il/BlobFolder/reports/annual-report-all/he/annual_report_2022.pdf

[29] נוהל הסניגור הארצי בנושא מינוי סניגורים בתיקי הסניגוריה הציבורית – זמין באתר הסניגוריה הציבורית: https://www.gov.il/BlobFolder/guide/public_defender_public_information/he/nohalminuy1.pdf

[30] ראו סעיף 5 לנוהל העבודה הארצי של המזכירות היוזמת וטופס 9 המצורף לנוהל.

ייצוג בידי סניגור פרטי

בעוד שבסניגוריה הציבורית הליך הסדרת הייצוג מובנה, במקרים שבהם בוחר הנאשם לשכור את שירותיו של עורך דין פרטי אין דרך אחת להסדרת הייצוג והתהליך משתנה בין עורך דין אחד למשנהו.

הסדרת ייצוג באופן פרטי עשויה לארוך זמן רב יותר, כאשר בין היתר הנאשם נדרש לאתר עורך דין שיתאים עבורו (מבחינת זמינות, מומחיות, עלויות, קרבה פיזית ושיקולים נוספים); להיפגש עם הסניגור, לעיתים יותר מפעם אחת, להגיע עמו להסכם ביחס לתנאי ועלות הייצוג; לגייס את שכר הטרחה הנדרש בהתאם לתנאי התשלום שסוכמו. הודעה על ייפוי כוחו של הסניגור לייצג את הנאשם יכולה, לפי הדין, להימסר לבית המשפט בכתב או בעל-פה במועד הדיון.[31]



הסדרת הייצוג הפרטי **יכולה להתקיים עוד לפני דיון ראשון** בתיק הפלילי, **ביוזמת הנאשם** – לעיתים בהמשך לייצוג במהלך החקירה; לעיתים בעקבות **קבלת ההזמנה לדיון** אשר כוללת כאמור התייחסות לנושא הייצוג או בעקבות **שיחה של מזכירות בית המשפט** עם הנאשם הכוללת התייחסות לצורך בהסדרת הייצוג בהקדם.[33]

לעניין זה יצוין כי בעבר, בעקבות פניית לשכת עורכי הדין לנוהל פעילות המזכירות היוזמת בוצעו שינויים בנוהל, שבין היתר, צמצמו את מעקב המזכירות אחר השלמת הסדרת הייצוג. במהלך עבודת הצוות נשמעו מפי גורמים שונים טענות לפיהן על רקע שינוי זה חל צמצום במידת ההצלחה של המזכירות היוזמת בסוגיית הייצוג, כאשר חרף פעילותה, תהליך הסדרת הייצוג לא מושלם קודם לדיון, ובמקרים רבים בדיון עצמו מבקש הנאשם שהות נוספת לשכור את שירותיו של עורך דין פרטי מטעמו.

במקרים אחרים, תהליך הסדרת הייצוג יחל רק לאחר הדיון הראשון אליו התייצב הנאשם, במסגרתו בית המשפט הבהיר את זכות הייצוג, והנאשם ביקש שהות נוספת להסדרת הייצוג.

כפי שתואר לעיל, קיים קשר הדוק בין צווארי הבקבוק בהם עוסק צוות זה, כך שככלל, מועד הסדרת הייצוג משליך גם על קבלת חומרי החקירה והמוכנות המהותית לדיון.

במקרים שבהם הסדרת הייצוג הפרטי מתארכת בין דיונים, בא לידי ביטוי המתח שבין הרצון לאפשר לנאשם את זכותו לייצוג על ידי עורך הדין שבחר, אל מול הצורך בקידום ההליך בקצב ראוי. עבודת הצוות העלתה כי יש ערך לפעול בעיקר במישור **הקדמת המודעות לצורך בייצוג, להתנעת הליך הסדרת הייצוג ולמעקב אחר התקדמותו,** בעוד שאין ערך רב בזירוז התהליך עצמו, למעט במקרים שבהם ישנו ניצול לרעה מכוון מצד הנאשם (דחיה שכל תכליתה עיכוב ההליך הפלילי). זאת, הן מתוך הכרה של בתי המשפט בחשיבות הסדרת הייצוג,[33] והן מתוך ניסיון שנצבר במקרים שבהם בתי המשפט הורו על מינוי הסניגוריה הציבורית בשל עיכוב מתמשך בהסדרת הייצוג הפרטי, אשר לא הביא לקידום ההליך בפועל.

[31] סעיף 13 לחוק סדר הדין הפלילי.

[32] ראו סעיף 4.2.2 טופס 2 ו-9א – בהתאם לנוהל, בתיקים בהם לא קיימת עתירה למאסר, המזכירות תשאל את הנאשם האם הוא מיוצג, וככל שאינו מיוצג תציין בפניו שככל שהוא מעוניין בייצוג של עוה"ד מוצע לעשות זאת בהקדם ולהודיע על המינוי תוך 21 ימים; ככל שמצבו הכלכלי לא מאפשר זאת מוצע לנאשם לפנות לסניגוריה הציבורית בבקשה מטעם זה.

[33] כך למשל, עלה בראיונות שהתקיימו עם שופטים כי גם אם תונח בפני בית המשפט תשתית לכך שהנאשם היה מודע באופן מלא לזכותו לייצוג עובר למועד הדיון הראשון (בתסריט שיחה מפורט של המזכירות היוזמת), עדיין ייטה בית המשפט ליתן דחייה נוספת לצורך הסדרת ייצוג, ככל שמתבקשת שהות קצרה נוספת לכך.

ב | האתגרים העיקריים ביחס להסדרת הייצוג



יידוע הנאשם בדבר האפשרות והיתרון שבהסדרת הייצוג לפני מועד הדיון הראשון, לצד מעקב אחר התקדמות העניין, עובר למועד הדיון הראשון.
כאמור, בכל הנוגע לסנגוריה הציבורית, עלה כי הליך הסדרת הייצוג עצמו אינו אורך זמן רב, ועיקר העיכוב נובע מכך שהתהליך מתחיל רק לאחר התייצבות הנאשם לדיון הראשון, במסגרתו השופט מביא לידיעתו את דבר זכאותו לייצוג ציבורי. עיכוב זה גורר מטבעו דחייה נוספת שכן הסניגור שמונה זקוק לשהות נוספת לצורך פגישה עם הנאשם והעתקת ולימוד החומר, באופן שיאפשר מוכנות לדיון עצמו.
ביחס להסדרת ייצוג פרטית, עלה כי הגם שהעניין עשוי להימשך זמן, מרחב ההתערבות וההשפעה על כך מצומצם ולכן מוטב וראוי למקד את המאמץ להגברת המודעות לנושא ולהקדמת תחילת הטיפול בכך בידי הנאשם.



קבלת אינדיקציה בדבר הסדרת ייצוג - מדיווחים שהתקבלו במהלך עבודת הצוות עלה כי ייפוי הכוח של סנגורים פרטיים לרוב מוגשים לתיק בית המשפט רק בשלב מאוחר יחסית, בהתאם לשיקוליו של הסניגור או רק כאשר הסניגור זקוק לכך, כגון לצורך צפייה במסמכי בית המשפט והגשת בקשות בשם הנאשם. כלומר, גם במקרים שבהם כבר הוסדר הייצוג בתיק, אין לבית המשפט או לתביעה ידיעה על כך לפני מועד הדיון אליו התייצב הסניגור, והדבר מקשה על קידום ההליך אל מול המייצג באופן יזום מצדם.
בתיקי הסניגוריה הציבורית כתב המינוי מוגש בממשק לבתי המשפט, לתיק הרלוונטי בנט המשפט, אולם לא נשלחת לתביעה הודעה על כך.

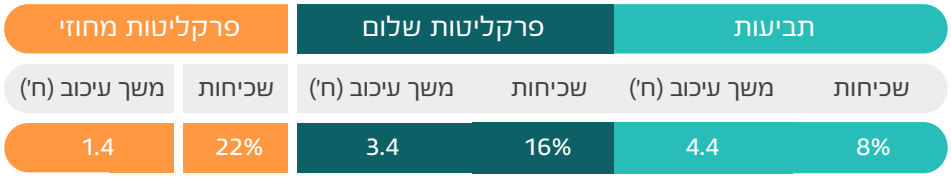
2 | חומרי חקירה

תיק החקירה כולל מגוון של חומרים שנאספו, נתפסו, נרשמו או הופקו במהלך החקירה, ובכלל זאת הודעות שנגבו מחשודים או עדים, מזכרים ודוחות, מסמכים שנתפסו, חומר מודיעין. עם השלמת החקירה, היחידה החוקרת מעבירה את התיק לבחינת רשויות התביעה.

ככל שהוגש כתב אישום בתיק בעבירת פשע או עוון, קמה **במועד זה** לנאשם ולסנגורו זכות עיון והעתקה של חומר החקירה וקבלת רשימת "כל החומר".[34] מימוש זכות זו נעשה למול גוף התביעה שעל-ידו הוגש כתב האישום – התביעה המשטרתית או הפרקליטות.

במסגרת מחקר צווארי בקבוק בהליך הפלילי עלה כי בשלב זה, של מסירת החומר להגנה, מתעכב ההליך הפלילי תקופה של חודש עד מספר חודשים (כתלות בסוג התיק, כמפורט בתרשים שלהלן). במחקר עלה כי **שכיחות** העיכובים בשלב זה גבוהה יותר ביחס לתיקים החמורים (תיקי פרקליטות המוגשים לבית המשפט המחוזי) אולם **משך** העיכוב בהם מצומצם יחסית, בעוד בתיקים חמורים פחות (תיקי תביעות המוגשים לבית משפט השלום), שכיחות התופעה נמוכה יותר, אולם כרוכה בעיכוב ממושך.

נתוני מחקר "צווארי בקבוק" ביחס להמתנה לחומרי חקירה (ללא התייחסות לתיקי מעצר)



הגם שאין בידינו נתון ביחס לפרק הזמן הממוצע החולף מעת הסדרת ייצוגו של הנאשם ועד לפניית הסניגור לקבלת חומר החקירה, ברי כי המתנה לבקשה גוררת עיכוב במסירת חומרי החקירה.

יצוין כי עבודת הצוות לא עסקה בהיבטים מהותיים הנוגעים לחומרי חקירה (ובתוך כך רשימת "כל החומר" וחומרי חקירה שקיימת מחלוקת ביחס למסירתם). בימים אלה מקודם, במסגרת פרויקט צווארי בקבוק בהליך הפלילי, מחקר משלים וממוקד שעתיד לפרוש תמונת נתונים רחבה ביחס לכך.

[34] סעיף 74(א)(1) לחוק סדר הדין הפלילי: 74(א)(1) הוגש כתב אישום בפשע או בעוון, רשאים הנאשם וסניגורו, וכן אדם שהסניגור הסמיכו לכך, או, בהסכמת התובע, אדם שהנאשם הסמיכו לכך, לעיין בכל זמן סביר בחומר החקירה וכן ברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת, והנוגע לאישום שבידי התובע ולהעתיקו; בסעיף זה, "רשימת כל החומר" – לרבות ציון קיומו של חומר שנאסף או שנרשם בתיק שאינו חומר חקירה ושל חומר שנאסף או שנרשם בתיק שהוא חסוי על פי כל דין, וכן פירוט של סוג החומר כאמור, נושאו והמועד שבו נאסף או נרשם, ובלבד שאין בפירוט האמור לגבי חומר חסוי כדי לפגוע בחיסיון לפי כל דין; היו בחומר כמה מסמכים מאותו סוג העוסקים באותו עניין, ניתן לפרטם יחד כקבוצה, תוך ציון מספר המסמכים הנכללים בקבוצה;

א | תהליך מסירת חומרי חקירה כיום

כפי שיתואר להלן, קיימת שונות רבה בין התביעה המשטרתית לבין הפרקליטות, בכל הנוגע לאופן שבו מתאפשר להגנה לממש את זכות העיון והעתקה של חומרי החקירה בתיק הפלילי.
ואולם, הן בתביעה והן בפרקליטות, שיטת העבודה הנוהגת כיום מבוססת על כך שתהליך העמדת החומר לעיון ולהעתקה מתחיל רק לאחר פנייה מצד ההגנה להעתקת החומרים, לאחר הגשת כתב האישום.

תיקי תביעה

הליך מסירת חומרי החקירה להגנה בתיקי התביעה המשטרתית מבוסס כיום על צילום של חומרי החקירה המצויים בתיק נייר, באמצעות מכונות צילום המוצבות במשרדי התביעה. מדיה דיגיטלית נצרבת לדיסקים. העתקת החומר מתבצעת על ידי הנאשם או על ידי נציג מטעמו (סניגור, שליח)

הכנת התיק לקראת צילום:

ההנחיה בחטיבת התביעות היא כי הכנת התיק לצילום (סיווג החומרים והוצאת החומרים שאינם מיועדים לצילום, כגון תרשומות פנימיות) תעשה על ידי התובע כבר בשלב למידת והכנת התיק להגשה. בצד זאת, במועד העמדת החומר לצילום, נעשה לעיתים וידוא נוסף בידי גורם מזכירותי בתביעה המשטרתית. מכל מקום, מעת שהוגש כתב אישום בתיק תביעה – התיק, ככלל, זמין לצילום.

דרך העתקת החומר:

צילום החומר נעשה, ככלל, במכונות צילום בתוך משרדי התביעה בתשלום; בחלק משלוחות התביעה הציבה הסניגוריה הציבורית מכונות צילום מטעמה כדי לצמצם את העלויות הכרוכות בכך ולהבטיח ניצול יעיל של חלון הזמן לצילום.

שעות קבלה:

בכלל יחידות התביעה ישנן שעות קבלה אחידות שבהן ניתן להעתיק חומרי חקירה. קביעת שעות מוגדרות לשם כך נובעת מהצורך בהכנת ואיתור התיק לקראת צילומו, ובצורך בנוכחות גורם מזכירותי בכדי לספק שירות למצלם ולפקח בדרכים שונות על העתקת החומר.

תיאום צילום החומר:

ככל שמדובר בנאשם בלתי מיוצג או בסניגור פרטי, עליו לפנות לתביעה בבקשה לצילום התיק בצירוף ייפוי כוח; בחלק מיחידות התביעה, יש צורך בתיאום מקדים של מועד ההגעה לצילום התיק, אך מועד ההגעה לצילום מתואם ליום עד ימים ספורים לאחר הפניה. התיאום נעשה כדי לאפשר לתביעה לאתר את התיקים שצילומם מתבקש ובמידת הצורך, לדרג את העומס בעמדות הצילום.

ככל שמדובר בתיקים בהם הייצוג מטעם הסנגוריה הציבורית (שהם מרבית התיקים שבטיפול התביעה המשטרתית) העתקת החומר מתבצעת באופן מרוכז עבור הסנגורים, כחלק מהשירות שהסניגוריה הציבורית מעניקה לסניגורים החיצוניים המייצגים מטעמה, על-ידי נציג חברה חיצונית שמשרד המשפטים התקשר עמה לצורך כך.

המשך >>

תיקי תביעה (המשך)

באשר לאופן תיאום צילום התיקים של הסנגוריה הציבורית יש שונות בהתנהלות מחוזות הסנגוריה ויחידות התביעה במקומות השונים בארץ – בחלק מיחידות התביעה, הסניגוריה הציבורית מעבירה את כתבי המינוי ובקשות צילום התיקים עבור הסנגורים המייצגים מטעמה ובחלק בקשות הצילום מועברות במישרין בידי הסנגורים.

כתוצאה ממתכונת העתקת החומרים המרוכזת ביחס לתיקי הסניגוריה הציבורית, ולעיתים בשל אילוצים ביחידות התביעה, נוצר בחלק מהמחוזות פער בין היקף התיקים שצילומם נדרש עבור עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית, לבין כמות התיקים שביכולתם של נציגי הסניגוריה לצלם. בהקשר זה עלה גם כי בעוד שבמחוזות מבוזרים, קיים נציג מטעם הסניגוריה הציבורית בכל אחת מהשלוחות, במחוז תל אביב קיים, לרוב, נציג אחד ביחס למספר שלוחות של התביעה.

במקרים בהם קיים פער בין היקף בקשות צילום התיקים לבין קצב צילום התיקים, נוצר צורך בתיעדוף התיקים שיועמדו לצילום בכל יום. גם בעניין זה יש שונות, כך שבמרבית מחוזות הסנגוריה, התיעדוף מבוצע בעיקרו על-ידי הסנגוריה הציבורית; ובחלקן התיעדוף מבוצע על-ידי מזכירות יחידת התביעות.

כך או כך, התיעדוף נעשה ככלל, תוך מתן קדימות לתיקי מעצר, ולצד זאת, לפי מועדי הדיון בתיקים – קרי, תוך מתן קדימות לתיקים בהם מועד הדיון סמוך. על כן, במקרים שבהם מונה סניגור בתיק אולם מועד הדיון "רחוק" ביחס למועדי דיונים אחרים, העתקת החומר לא תתבצע באופן מיידי, אלא רק סמוך יותר למועד הדיון בשל מתן קדימות לתיקים שמועד הדיון בהם סמוך יותר. דירוג זה של צילום התיקים לא מותיר די זמן לסניגור ללימוד חומר החקירה ופוגע ביכולתו להגיע מוכן לדיון.

בתיקי מעצר, באופן כללי, לנוכח הדחיפות שבקבלת החומרים, יש יחידות בהן באפשרות הסניגור (פרטי או ציבורי) להגיע ללא תיאום מקדים ולצלם את החומר באופן מיידי.

הפצת החומרים לסניגורים שבמינוי מטעם הסניגוריה הציבורית:

החומרים שהועתקו באופן מרוכז בידי נציג הסניגוריה הציבורית מועברים, ככלל, למשרדי מחוז הסנגוריה הרלוונטי ונאספים משם באופן פיזי על ידי כל סניגור.
בחלק ממחוזות הסניגוריה הציבורית, לאחר צילום החומר, מתבצעת גם סריקה של החומר כדי לאפשר לסניגוריה הציבורית נגישות לחומר כחלק מתפקידה כגורם מפקח, וזאת בנוסף לעותק שנמסר לסניגור החיצוני שבמינוי.

תיקי פרקליטות

החל משנת 2021, בצל המגבלות והקשיים שהציבה התפשטות מגפת הקורונה, החלה הפרקליטות להעביר חומרי חקירה להגנה באופן מקוון, באמצעות **סריקה** (חלף צילום שהיה נהוג עד אז). השירות מאפשר לסניגור להגיש, באופן מקוון וגם באמצעות הטלפון הנייד, בקשות לכלל מחוזות ויחידות הפרקליטות הפלילית לקבלת חומר חקירה.

עם קבלת הבקשה בפרקליטות מתבצעת הכנה של חומר החקירה לקראת העברתו לסריקה (בחלק מהמחוזות הכנה זו מתבצעת כבר בשלב הכנת כתב האישום); העברת התיק לסריקה מתבצעת בהתאם לדחיפות התיק ולהיקפו, ולאחר בדיקה של הפרקליט המטפל שהתיק מוכן לסריקה. הסריקה עצמה מבוצעת בידי חברה חיצונית שמשרד המשפטים התקשר עמה; לצורך כך, הוקמה לשכת סריקה בכל מחוז של הפרקליטות, בדרך זו התיק נשאר בתוך הפרקליטות והחומר נסרק במקום; הסריקה עצמה מתבצעת תוך יום או ימים ספורים; החומר הסרוק נטען למערכת תנופה של הפרקליטות; לאחר פרוצדורה טכנית בידי מזכירות הפרקליטות, נשלח לסניגור קישור לדוא"ל, המאפשר לו להוריד את החומרים הסרוקים למחשבו.

בנוסף לקבצים הסרוקים מקבל הסניגור קובץ אקסל ובו רשימת הקבצים שנסרקו, עם תיאור כללי של מהות המסמך (כגון "תמונות", "הודעה", "פרוטוקול").

בתיקים הגדולים (תיקי המחוזות הכלכליים ובתיקים בהיקפים גדולים במיוחד ביתר המחוזות) הסריקה מתבצעת מחוץ למשרדי הפרקליטות; החומרים הסרוקים מקושרים (באמצעות לינק) לרשימת "כל החומר" בתיק, כך שקיים בקובץ האקסל תיאור מפורט של כל מסמך.

החל משנת 2021, בצל המגבלות והקשיים שהציבה התפשטות מגפת הקורונה, החלה הפרקליטות **להעביר חומרי חקירה להגנה באופן מקוון, באמצעות סריקה** (חלף צילום שהיה נהוג עד אז).

שירות הסריקה מסופק בשלב זה במימון משרד המשפטים ללא גביית החזר הוצאות.

מדיה דיגיטלית (תמונות, וידאו, הקלטות וכו') עודנה מועברת באמצעות העתקה פיזית.

ברבעון האחרון של שנת 2024 צפויה הפרקליטות להעתיק את מסלול הגשת הבקשה לחומרים ומסירתם מהטופס המקוון לאתר "פרקליטות מקוונת" אשר יציע שירותים נוספים לסניגור בקשר לחומרי החקירה – כגון קבלת המדיה הדיגיטלית באתר, יחד עם יתר החומרים הסרוקים; קבלת מידע ביחס לסטטוס הטיפול בבקשה לקבלת החומרים; אזור אישי שבו יוכל לנהל את חומרי החקירה בכלל התיקים שבטיפולו; אפשרות להעביר לסניגור חומרים נוספים שהתקבלו בתיק ישירות לאתר.

ב | פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי שדרוג תיק פלילי (שת"פ) [35]

עולם חומרי החקירה צפוי לעבור בשנים הקרובות מהפך של ממש עם השלמת פרויקט שדרוג התיק הפלילי, כך שדרכי מסירת חומרי החקירה הקיימות היום מהתביעה להגנה, בדרך של צילום או סריקה, לא יהיו עוד רלוונטיות.

שת"פ (שדרוג תיק פלילי) הוא פרויקט בין משרדי רחב היקף, שמטרתו להביא לתיק פלילי דיגיטלי מלא, כך שכל המסמכים והחומרים בתיק יהיו בפורמט שיאפשר עבודה דיגיטלית מלאה, החל בשלבי החקירה המשטרתית והכנת התיק להגשת כתב אישום וכלה בניהול הליך מלא בבית המשפט.

אבן הדרך הראשונה שהוגדרה לפרויקט עוסקת בממשק העברת תיקי חקירה, על כל החומרים והמסמכים שבהם ורשימת "כל החומר", בין חטיבת החקירות **שבמשטרת ישראל לפרקליטות.** בימים אלה הושלם השלב הראשון שהתמקד בהעברת חומרי החקירה בדרך זו בתיקים המיועדים לגניזה, ובמחצית שנת 2024 תחל העברת כלל חומרי החקירה (מלבד חומרים שלא ניתנים להעברה דיגיטלית או חומרים החוסים תחת חיסיון) בממשק ובפורמט דיגיטלי גם בתיקי הכנה (קרי, תיקי מב"ד במסלול פלילי ללא מעצר) שבטיפול הפרקליטות. הממשק כולל רשימת חומר "חכמה" אשר מסונכרנת עם "התכולה" של התיק הדיגיטלי, ועתידה לפרט כל חומר שנוצר וקיים בתיק החקירה הדיגיטלי, ומבטיחה בכך לשקף באופן מלא את כלל החומרים, והסיווג שלהם כנדרש בדין.

המעבר לממשק הדיגיטלי למסירת חומרי החקירה מהמשטרה לפרקליטות יבוצע **באופן מדורג החל ברבעון האחרון של שנת 2024 ולאחר מכן יוטמע בכלל מחוזות הפרקליטות** בתיקי הכנה בהם יוחלט על הגשת כתב אישום, יועברו חומרי החקירה ורשימת "כל החומר" להגנה באמצעות אתר "פרקליטות מקוונת" שתואר לעיל, על בסיס בקשה מקוונת לקבלת החומרים.

בכל הנוגע לחטיבת התביעות, מפותחת במסגרת הפרויקט מערכת חדשה שתשמש את חטיבת התביעות ותאפשר, בדומה לתהליך שהחל כבר בפרקליטות, קבלת חומרים באופן דיגיטלי מהיחידה החוקרת לתביעה לצד רשימת "כל החומר" "חכמה". הצפי לתחילת העבודה במערכת החדשה בחטיבת התביעות הוא בראשית החציון השני של שנת 2025. בדומה לפרקליטות, המעבר למערכת חדשה ולשימוש בכלי העבודה הדיגיטליים לצורך טיפול מלא בתיקים ייעשה באופן מדורג, ורק בשלב מתקדם יותר של התהליך תתאפשר העברת החומרים באופן דיגיטלי גם לסנגורים.

ג | האתגרים העיקריים ביחס למסירת חומרי החקירה

אם כן, הליך מסירת החומר בתביעה המשטרתית, במתכונתו הנוכחית, מעורר קשיים מסוגים שונים: הצילום הפיזי של חומרים כרוך מטבע הדברים בסיכון לתקלות, לאובדן חומרי חקירה, לפער בהעתקת החומר להגנה; זמן הצילום בפועל נגזר משעות קבלה, זמינות מכונות הצילום וכוח האדם שמעמידה מזכירות התביעות והסנגוריה הציבורית לצורך צילום החומר עבור כלל המייצגים מטעמה, וגורר בחלק מהמחוזות עיכובים בקבלת חומרי החקירה, על חשבון זמן שבו היה באפשרות ההגנה להיערך לקראת דיון בתיק; הסנגוריה, לצרכיה הפנימיים, מבצעת גם סריקה של החומר לאחר צילומו.

עיקר הקשיים הללו צפויים לקבל מענה במסגרת פרויקט הדגל של דיגיטציה של ההליך הפלילי, שצפוי להניב יתרונות משמעותיים לכלל השותפים להליך הפלילי.

עם זאת, עבודת הצוות חידדה קושי משותף לשלב מסירת חומרי החקירה בתביעה ובפרקליטות – תהליך הכנת חומר החקירה למסירה להגנה מתחיל רק לאחר בקשה יזומה מצד ההגנה. המתנה לבקשה זו היא גורם מעכב משמעותי בהליך העברת החומר, שעה שהאינטרס הציבורי עליו מופקדות רשויות התביעה הוא קידום יעיל ומהיר של ההליך הפלילי, ובשעה שמבחינת הדין, על התביעה להעמיד את החומרים לעיון במועד הגשת כתב האישום.

[35] ראו החלטות ממשלה מספר 227 מיום כ"ג באב תשפ"א (1.8.2021); החלטה מספר 208 של הממשלה מיום ג' באדר תשפ"ג (24.02.2023).

פרק ג: שלב גיבוש הפתרונות

על רקע התשתית הרחבה שנפרסה לעיל ביחס למצב הקיים בנוגע לכל אחד מהאתגרים שהוצבו לפתחו של צוות העבודה, גובשו במהלך עבודתו מספר תובנות ועקרונות מנחים ביחס לדרכי הפתרון שיש לקדם. תובנות ועקרונות אלה עומדים בבסיס הפתרונות שיוצגו בפירוט בתת הפרק הבא.

דרכי הפעולה המוצעות מבקשות למעשה לתת מענה לאתגרים שזוהו בשיטות ובתהליכים הקיימים ובמקביל – לתת מענה לסיבות נוספות לאי התייצבות נאשמים שמופו.

1 | תובנות כלליות ועקרונות מנחים לגיבוש הפתרונות



אי התייצבות נאשמים לדיון ראשון הוא צוואר הבקבוק המשמעותי ביותר

הן מבחינת היקף התופעה, והן מאחר שרק לאחר שנאשם התייצב לדיון מתעורר הצורך ליתן מענה ליתר האתגרים ביחס למוכנות המהותית לדיון, ועל כן יש להקדיש את עיקר המאמצים לטיפול בו.



שיתוף פעולה רציף ומלא בין כלל הגופים הוא קריטי למימוש פתרונות לאתגרים

האתגרים שהונחו לפתחו של הצוות לא יוכלו לקבל מענה יעיל באמצעות פתרונות עצמאיים של כל גוף, אלא באמצעות מענה הוליסטי שכולל שיתוף פעולה ומידע בין כל הגופים המעורבים. הדבר בולט בעיקר ביחס לבעיית אי ההתייצבות, המערבת את כל שרשרת הגורמים המטפלים בתיק הפלילי והתמודדות יעילה איתה מחייבת תיאום ושיתוף פעולה בין הגופים.



אין "Silver bullet"; רק ריבוי מהלכים משולבים יוביל לשיפור מהותי

מאחר שהסוגיות שבטיפול הצוות מורכבות ונפרשות על פני ציר הזמן של התיק הפלילי, אין "פתרון קסם" יחיד אלא יש לנקוט מארג של מהלכים; רק יישומם במשולב, בשיתוף בין הגורמים השותפים להליך, יוכל להביא לקידום המוכנות לדיון הראשון ולקיצור משך ההליך הפלילי בכללותו.



אימוץ גישה פרואקטיבית

נדרשת לקיחת אחריות ויוזמה של כל אחד מהגורמים, חלף היצמדות טכנית לתפקידיהם המסורתיים. כך למשל, העובדה שבית משפט אחראי בהתאם לחוק על זימון נאשם לדיון, אין משמעה כי על גורמי התביעה והחקירה להיות פאסיביים בשלב זה ולגלות רק במועד הדיון, בחלוף כשלושה חודשים מהגשת כתב האישום, אם הנאשם צפוי להתייצב לדיון או לאו. בהינתן שהם יוזמי ההליך ובעלי אינטרס מהותי בהתייצבות הנאשם, ומחזיקים במידע שרלוונטי להבטחת התייצבותו, הם בעלי תפקיד משמעותי בתהליך הזימון והאיתור.



שימוש רחב בכלים "זולים" ודיוק הפעלת הכלים ה"יקרים" וה"דרסטיים"

חתירה לצמצום השימוש בכלים "כבדים" ו"יקרים" (זמן שיפוטי, הפעלת סיור משטרתי), דיוק בהפעלתם למקרים בהם הדבר הכרחי, ומתן אפשרות להליך להתקדם בצורה מהירה ויעילה יותר באמצעות שימוש רחב בכלים זולים ופשוטים.



הרחבת שימוש בכלים דיגיטליים לצד מענה מיידי כשהצפי לכניסתם לפועל ארוך

השאיפה היא להטמיע שימוש בכלים דיגיטליים המספקים את המענה המלא והמהימן ביותר למרבית האתגרים שלפתחו של הצוות, אך מאחר שתהליכי דיגיטציה אורכים זמן, יש לפעול במקרים המתאימים באופן מיידי בפתרונות ביניים, המבוססים על כלים פשוטים וזמינים יותר, שיביאו לשיפור מוקדם בפתרון האתגר ויסייעו בטיוב אפיון המענה הדיגיטלי לבעיה.

2 | שלי הפתרונות המוצעים



"תעודת זהות" דיגיטלית מתעדכנת:

העשרת פרטי הקשר עם הנאשם ורציפות העברתם בין הגופים המטפלים בתיק הפלילי, באופן המעמיד את פרטי ההתקשרות העדכניים ביותר להנהלת בתי המשפט

אתגר מרכזי שזוהה במהלך עבודת הצוות נובע מכך שהגם שבית המשפט הוא הגורם שאחראי פורמלית על זימון הנאשם, הוא אינו מחזיק במידע ביחס לנאשם, פרט לזה שנמסר לו בכתב האישום. זאת, בעוד שגורמי החקירה והתביעה – בדגש על המשטרה, על כלל זרועותיה – מחזיקים בכלים, במערכות ובמידע שיכולים לאפשר התקשרות יעילה ומדויקת יותר עם הנאשם,[36] אולם במקרים רבים פרטי ההתקשרות המובאים בכתב האישום לוקים בחסר ואינם מעודכנים.

נקודת המוצא היא שלב החקירה, אז נמצאת המשטרה באינטראקציה ישירה עם החשוד (שהפך לימים לנאשם) ולכן יש להבטיח כי במועד זה יבוצע **איסוף מידע מלא ומדויק של פרטי הקשר עמו,** לרבות תיקופו ככל האפשר, והזנתו לתוך המערכות הרלוונטיות, באופן שיאפשר שימוש נגיש בו בהמשך הטיפול בתיק.
לצד זאת, בידי המשטרה מערכות שונות בהן מידע שעשוי להיות רלוונטי להתקשרות עם נאשם, אשר התקבל או נאסף ממקורות שונים, עד למועד הגשת התיק לבית המשפט – כגון, חקירות מוקדמות או מאוחרות של הנאשם ככל שהיו כאלה; מידע שנאסף באינטראקציות אחרות של אדם עם שוטר ועוד.
כמו כן, עשויים להצטבר פרטי מידע עדכניים ביחס לנאשם וההתקשרות עמו, או עם מייצגו, בשלב הטיפול בתיק בתביעה, כגון במהלך מימוש זכות היידוע והשימוע,[37] או הליכים נלווים (למשל, הליכי תפוסים).

האתגר המרכזי שזיהה הצוות במצב הקיים, הוא **היעדר איגום של כלל פרטי ההתקשרות עם הנאשם הקיימים במשטרה ובגופי התביעה, והיעדר נהלים המנחים את גופי התביעה לערוך בדיקה או תיקוף כך שפרטי הקשר המצוינים בכתב האישום יהיו העדכניים ביותר** הידועים לרשויות האכיפה. ממילא גם לא מבוצעת העברה סדורה שלהם לידי מזכירות בית המשפט.

על רקע זה, המלצתו הראשונה של צוות העבודה הינה **מיסוד תהליך איסוף והעברת פרטי הקשר עם הנאשם, כך שהפרטים שיעמדו בבסיס תהליך הזימון יהיו מהימנים ועדכניים ככל הניתן.**

הצוות ממליץ כי הפתרון המלא לפערים בנוגע להעברת פרטי קשר של נאשמים בין הגופים ייעשה במסגרת **פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי (פרויקט שת"פ),** אשר יכלול חיבוריות מלאה בין שדות הדאטה של הגופים הרלוונטיים (חקירות, תביעות, פרקליטות, הנהלת בתי המשפט).
בעקבות עבודת הצוות, תהליך האפיון והפיתוח של ממשקי העברת המידע בפרויקט, יכלול גם התייחסות לשדות המידע הרלוונטיים לזימון ואיתור הנאשמים, כך שיתאפשר עדכון פרטי החשוד/הנאשם באופן רציף.
שדות המידע הרלוונטיים לכך הם: שם מלא, ת.ז, טלפון נייח, טלפון נייד, כתובת מלאה, כתובת דואר אלקטרוני, פרטי מייצג מלאים (ככל שקיים)

כמו כן, עמדת הצוות היא שבמצבים בהם ישנם מספר פרטי קשר ידועים ועדכניים של הנאשם בידי גופי התביעה, יש **לפרוס "רשת" רחבה בשלב ההמצאה** – כלומר, ככל שיש יותר מכתובת עדכנית אחת ידועה, ישלח זימון מקביל לכתובות, שכן מוטב לעשות שימוש רחב יותר בכלים "זולים" יחסית, כשבאפשרותם להגביר את סיכויי התייצבות הנאשם לדיון ובכך להביא לחסכון בעלויות הנגררות הנובעות מהיעדר התייצבות.

[36] לעניין זה יוער כי הפרקליטות אינה נגישה למאגרי המשטרה.
[37] סעיף 60א(א) לחוק סדר הדין הפלילי: "רשות התביעה שאליה הועבר חומר חקירה הנוגע לעבירת פשע תשלח לחשוד הודעה על כך לפי הכתובת הידועה לה, אלא אם כן החליט פרקליט מחוז או ראש יחידת התביעות, לפי הענין, כי קיימת מניעה לכך".

לנוכח היקף התופעה הרחב והשלכותיה, הצוות ממליץ גם על קידום פתרונות מיידיים, כמפורט להלן:

שלב החקירה – טיוב איסוף המידע

מוצע כי חטיבת החקירות תגבש ותפיץ הנחייה פנימית שתתייחס לחשיבות מיצוי נקודת המפגש עם החשוד ביחס לפרטי ההתקשרות עמו, והצורך להזין את הפרטים שנאספו בשלב החקירה לתוך מערכת הפל"א, וכך הפרטים יהיו זמינים במערכות המשטרה.

עוד מוצע שחטיבת החקירות תפעל לקידום התאמות טכנולוגיות שיטייבו את מעמד איסוף המידע מהחשוד – כגון הוספת שדות חובה (דוא"ל); התמודדות עם פערים בשדות החובה הקיימים; ובחינת האפשרות לתקף את הפרטים שנמסרו במעמד איסופם.

זימון הנאשם לאחר הגשת כתב האישום

מוצע כי הנהלת בתי המשפט תפעל לחידוד והטמעת נוהל העבודה לקליטת פרטי הנאשם המתקבלים במועד הגשת כתב האישום, והזנתם למערכת נט המשפט, כך שניתן יהיה לעשות בהם שימוש בכל ערוצי התקשורת (לרבות יצירת קשר טלפוני על ידי דואר ישראל ותזכורת SMS). במקרים בהם קיימת יותר מכתובת או טלפון אחד, מומלץ כי מזכירות בית המשפט תשתמש בכל פרטי הקשר הידועים, בהתאם לצורך.

שלב הגשת כתב האישום – וידוא עדכניות פרטי הנאשם

מוצע כי גופי התביעה יוציאו הנחיות פנימיות שיתייחסו לחשיבות מסירת פרטי ההתקשרות המלאים והעדכניים עם הנאשם במועד הגשת כתב האישום, לצורך הגברת סיכויי התייצבותו לדיון. בתוך כך, יתייחסו לסדרי הפעולה הנדרשים לשם כך, לרבות בדיקת פרטי קשר עדכניים מתיקי חקירה, ומיצוי קבלת פרטי קשר עדכניים בשלב הטיפול בתיק בתביעה, ובפרט בשלב השימוע.

ככל שקיימים מספר פרטי קשר עדכניים עם הנאשם, יימסרו הפרטים במלואם בכתב האישום.

בד בבד עם הטמעת ההנחיות בשלבי החקירה והכנת התיק להגשה, תתבצע בחינה משלימה של אפשרות הקמת טופס דיגיטלי שיאפשר לאגם את המידע הקיים במשטרת ישראל ביחס לפרטי הקשר העדכניים עם הנאשם בקלות ולהפיקם בסמוך למועד הגשת התיק בלחיצת כפתור.

2 גוף מרכז ומתאם לנושא התייצבות הנאשם ומוכנות הדיון

אתגר מרכזי שעלה בעבודת הצוות הוא חסרונו של "גורם מתכלל" עליו מוטלת אחריות מוגדרת ביחס לתנאי ה"בשלות" של התיק לדיון הראשון. כפי שתואר לעיל בהרחבה, יש ריבוי של גורמים ממשרדי ממשלה שונים שעוסקים בנושא זימון ואיתור הנאשם לדיון: היחידה החוקרת, גופי התביעה – חטיבת התביעות או הפרקליטות, בית המשפט, יחידות הסיור במשטרה. גורמי החקירה והתביעה באים במגע ראשוני עם החשוד ועם הגשת כתב האישום מחזיקים באינטרס המשמעותי ביותר להבטיח את התייצבותו לדין, לאחר שהוקדשו תשומות רבות בחקירה ובהכנת כתב האישום, על כל הכרוך בכך.

עם זאת, עם הגשת כתב האישום עוברת האחריות לזימון הנאשם לדיון לפתחו של בית המשפט, ובשיטת העבודה שהתקבעה במרוצת השנים, ככלל, עד למועד הדיון הראשון אין הליך מוסדר

של מעורבות או מעקב מצד התביעה, שנחשפת לשאלת זימונו והתייצבותו של הנאשם במועד הדיון. מזכירות בית המשפט פונה בצמתים מסוימים לפרקליטות ולמשטרה – לצורך קבלת פרטי קשר עדכניים, לצורך ביצוע מסירה אישית, לצורך ביצוע צו הבאה, אך הלכה למעשה **כל אחד מהגורמים רואה את אחריותו כמוגבלת למקטע מסוים בתהליך ואין גורם שרואה עצמו כ"בעל הבית" של נושא ההתייצבות לדיונים.**

על רקע זה, ממליץ הצוות על **ריכוז המשימה בידי גוף אחד שיהיה אמון על נושא התייצבות הנאשם וקידום המוכנות לדיון.** הגוף הייעודי יהיה אחראי להוביל, לעקוב ולתכלל את הצעדים הנדרשים להביא להתייצבותו של הנאשם ולקידום המוכנות לדיון, בעצמו ולמול הגופים האחרים, על ידי הפעלת כלים ונהלי עבודה רלוונטיים למשימתו.

הצוות קיים דיונים ראשוניים בשאלת זהות הגוף – ובסופו של יום, מטעמים שונים, יישומיים ומהותיים, ממליץ הצוות על **ריכוזו תחת הנהלת בתי המשפט, תוך הגדרת פונקציות קבועות בפרקליטות ובמשטרה שיהוו מערך משלים לביצוע משימה.**

הנהלת בתי המשפט הביעה נכונות עקרונית לכך, אולם הדגישה כי תידרש עבודת מטה משלימה לקביעת מתכונת הפעילות המפורטת של גוף זה, לרבות בחינת היבטי תקציב ותקנון הנדרש לשם כך. בהתאם לכך, הצוות לא המליץ המלצות שנוגעות למבנה הפעילות (ארצי או מחוזי); האם הדבר ייעשה על ידי המזכירויות הקיימות או במיקור חוץ ועוד.

נציין כי המלצה זו דומה במהותה לתפקיד שהוטל על המזכירות היוזמת בנוהל הארצי של הנהלת בתי המשפט, אך לא הביא לשינוי משמעותי ברמה הארצית; עבודת הצוות מבקשת לקדם גרסה "משודרגת" שתתן מענה רחב יותר לאתגרים שזוהו ("מזכירות יוזמת 2.0"):

ראשית, המלצת הצוות שמה דגש על **שותפות של כלל הגופים המעורבים,** להבדיל מנוהל פנימי של גוף אחד. לצורך כך, בד בבד עם גיבוש המתכונת היישומית בהנהלת בתי המשפט, יוגדרו הפונקציות המשלימות מצד כלל הגופים הרלוונטיים בהליך הפלילי, וכן יוגדרו **ויתוקפו נהלי עבודה פנימיים ובין-משרדיים,** באופן שיאפשר מיצוי הגברת שיתוף הפעולה, צמצום טווחי הזמנים להעברת מידע והפעלת היכולות והתהליכים הרלוונטיים.

שנית, המלצת הצוות הינה לתת מענה לפערים שנמצאו במצב הקיים ביחס למזכירות היוזמת – כמפורט בתת הפרק א.3, ובדגש על צורך בהגדרת **כוח אדם ייעודי** שכל תפקידו לעסוק בנושא המוכנות לדיון, ללא מטלות נוספות הגורעות מהיכולת להתמקד בכך, ומנגנון ניהולי שיאפשר מדידה, בקרה ומעקב אחר עבודת הגוף. הנהלת בתי המשפט הדגישה כי הדבר יחייב תוספת תקציבית לשם כך.

שלישית, המלצת הצוות הינה להרחיב את סל הכלים שישמשו את המזכירות היוזמת בהנהלת בתי המשפט בביצוע משימה זו (כפי שיפורט בהמשך).

א. התאמות בהיערכות ובפריסת כוח האדם במשטרת ישראל ביחס לאתגר ההתייצבות והאיתור

עוד בטרם מונה צוות העבודה הבינמשרדי, החלה עבודה פנימית ביחידת ארגון ושיטות באגף התכנון במשטרה, ביחס להיערכות המתאימה של המשטרה למתן מענה לסוגיית התייצבות הנאשמים וסגירת התיקים בשל אי איתור. נציגי אגף התכנון במשטרה הצטרפו לצוות העבודה המשותף, מתוך הבנה כי מדובר בסוגיות המבוססות על ממשקים בין כלל הגופים ומצריכות דיוק של שיתוף הפעולה בין הגופים. המלצה מרכזית שגובשה ביחידת הארגון והשיטות באגף התכנון במשטרה[38] הינה **תקנון פונקציית 'מאתר' במרחבים שיוצבו בשלוחות התביעה המשטרתית.** כפי שתואר לעיל, במעט מיחידות התביעה המשטרתית קיימת כיום פונקציה של "מאתר"; מהות התפקיד אינה מוגדרת דיה ומשתנה מיחידה ליחידה, אך בין היתר, כוללת מיצוי ניסיונות איתור הנאשם "מרחוק", לפני שהתיק מועבר לסיור לביצוע פיזי של מסירת ההזמנה לדיון או צו ההבאה. במרחב לכיש, שם קיים מאתר ותיק ומנוסה,

[38] ההמלצה מצויה בהליכי אישור בקרב הדרגים הרלוונטיים במשטרת ישראל.

היקף מחיקת התיקים בשל אי התייצבות נמוך באופן ניכר מיתר המרחבים במשטרה. בחינת הנושא העלתה כי הגדרת פונקציה ייעודית לכך מאפשרת התמקצעות ופיתוח שיטות עבודה ומיומנויות איתור. על רקע הצלחת מודל זה, אגף התכנון במשטרה מבקש לקדם תיקנון של פונקציית מאתר בכל שלוחות התביעה המרחביות (גודל מינימלי של 10 תובעים). המאתר יהיה כתובת לגוף הייעודי בהנהלת בתי המשפט ("מזכירות יוזמת 2.0") ויוכל לסייע **עוד לפני הדיון הראשון** בהשלמת פרטים נדרשים ביחס לנאשם בעזרת מיצוי המידע מהמערכות המשטרתיות, ובמקביל יהיה סנן שיאפשר דיוק בהפעלת משאב הסיור המשטרתי.

כפי שתואר לעיל, בצד תיקנון, יש צורך **בהגדרת תפקידי המאתר** ביחידות התביעה בצורה ברורה, ואת סט הכלים שיש להעמיד לרשותו לצורך ביצוע התפקיד (בדגש על הגדרת סוגי המערכות שעליו לעשות בהן שימוש לצורך מילוי התפקיד).

עמדת הצוות היא שיש לשאוף לצמצום הדיווח של הזמנות לדיון באמצעות שוטרים (מסירה אישית באמצעות המאשימה) – וזאת הן מטעמים מהותיים של צמצום מגע לא הכרחי בין שוטר לאזרח והן מטעמי יעילות ועלויות. המלצה זו, בדבר מיסוד והגדלת היקף ההסתייעות במאתרים, לצד הטמעת הפתרון הראשון שתואר לעיל בדבר טיוב ממשקי העברת המידע בין הגופים, יכולות לעמדת הצוות להביא לתרומה משמעותית להגשמת מטרה זו.

הסניגוריה הציבורית הציעה לשקול ביצוע מסירה אישית באמצעות גוף אזרחי, אשר יקבל מהמשטרה את המידע העדכני הנדרש לאיתור הנאשם ויבצע את המסירה האישית, ללא צורך במעורבות המשטרה כגורם מבצע של המסירה.

ב. ממשק העברה ועדכון בדבר מסירות אישיות וצווי הבאה

כפי שתואר לעיל, העברת החלטות בדבר מסירה אישית של הזמנה לדיון או של צו הבאה מהנהלת בתי המשפט למשטרת ישראל, ומסירת היזון חוזר מהמשטרה להנהלת בתי המשפט ביחס לכך, נעשית באופן ארכאי, וגוררת תקלות ועיכובים מיותרים.
הנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל עמלים משך תקופה על פיתוח ממשק שיאפשר העברה מקוונת של צווי ההבאה ועדכונים ביחס לביצועם, אשר נמצא בישורת האחרונה. עמדת הצוות היא כי יש לקדם את השלמתו בהקדם.הממשק אינו צפוי לתת מענה בשלב זה להחלטות בדבר מסירה אישית. על כן, הנהלת בתי המשפט ומשטרת ישראל ישלימו את תהליך הבחינה ביחס לאפשרות שילובו של צורך זה בממשק שלעיל הנמצא בשלבי השקה מתקדמים, ולחלופין ביחס לצורך בממשק נוסף שייתן מענה פרטני לצורך זה. כחלק מכך, תיבחן האפשרות לתת מענה גם לצורך בבקרת נתונים בנושא: ביחס להיקף צווי ההבאה, מועד הוצאתם ביחס לפתיחת התיק ולמספר הדיון בתיק, שיעורי ההצלחה באיתור, פרקי הזמן ביחס לכך ועוד.

מאחר שמדובר בפרויקט המבוסס על ממשקים בין-משרדיים בתחום הפלילי (משטרת ישראל והנהלת בתי המשפט), הצוות סבור כי יש לשלב את השלמת פיתוח הממשקים בפרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי (שת"פ).

3 הרחבת וטיוב כלי ההמצאה ודירוג הפעלתם ("משפך זימונים")

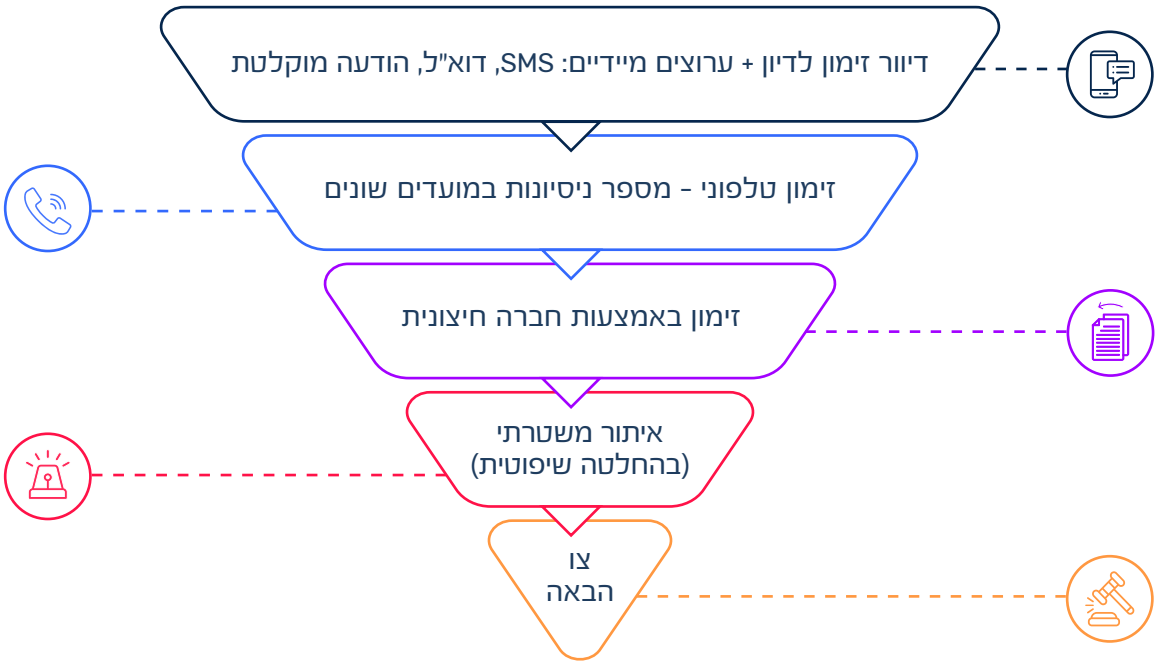
סקירת דרכי ההמצאה והאיתור הנוהגות כיום בתת הפרק א'2 העלתה כי ישנה הישענות משמעותית על דרכי המצאה מיושנות, אשר אינן הולמות את דרכי ההתקשרות המקובלות כיום בעידן המודרני והצלחתן בזימון הנאשם אינה מיטבית. כמו כן, עלה כי בהיעדר כלי המצאה נוספים, או היעדר מיצוי של כלים קיימים, האמצעי הכמעט מיידי להמצאת זימון לנאשם הוא הדרסטי והיקר ביותר – הסיור המשטרתי. כפי שתואר לעיל, הסיור המשטרתי נדרש בנוסף לכך לבצע משימות חשובות ודחופות, כך שלא אחת, ביצוע משימות אלה (מסירות אישיות של הזמנות וצווי הבאה) נדחקות לשוליים. כאמור, לצד היבטי העלויות וניצול נכון של משאבים, עמדת הצוות היא כי נכון לצמצם את השימוש במסירות אישיות בידי שוטרים, מטעמים של צמצום מגע לא הכרחי בין שוטר לאזרח.
בעיית אי התייצבות נאשמים לדיון אינה ייחודית לישראל. מחקרים רבים שנערכו בנושא העלו

כי צעדים פשוטים יחסית שננקטו במערכות משפט בעולם, דוגמת שימוש בתזכורות טלפוניות אוטומטיות לפני מועד הדיון, אזהרה מפני השלכות אי ההתייצבות לדיון וכדומה, הביאו לשיפור ניכר באחוזי ההתייצבות וחסכון בעלויות למערכת.[39] כך גם עלה מהניסיון שנצבר בעבודת המזכירות היוזמת במחוז הצפון, שם שיחות הטלפון לנאשמים הביאו לעלייה משמעותית באחוזי ההתייצבות.

עמדת הצוות היא שיש לפעול ליצירת התאמה בין סוגי הכלים שנעשה בהם שימוש לצורך זימון הנאשם לדיון לבין סוגי המקרים שבגינם נאשמים לא מתייצבים לדיון – כלומר, להביא לכך שהשימוש בכלי הדרסטי והיקר של זימון באמצעות שוטר ייעשה במקרים שבהם מוצו האפשרויות ה"פשוטות" וה"רכות" קודם לכן (בדגש על דיוור אזרחי, שליחת מסרונים ויצירת קשר טלפוני). השימוש העודף שנעשה כיום בדיוור באמצעות שוטרים נובע בחלקו מהיעדר אפשרות יעילה לבצע מסירה כדין בכלים דיגיטליים (לצד פערים נוספים שתוארו לעיל); היעדר אפשרות לצפות מראש באילו מקרים הנאשם לא יתייצב לדיון, ומתוך רצון להבטיח כי במקרה של אי התייצבות לדיון הראשון לכל הפחות יהיו לבית המשפט את הכלים לקדם את התיק, כלומר – שכבר בשלב זה תעמוד בפניו התשתית המספקת לקבוע כי הנאשם היה מודע לדיון וחרף כך נמנע מלהתייצב.

על כן, הצוות ממליץ על שכלול, הרחבת וטיוב דרכי הזימון של נאשם על ידי הוספת או טיוב השימוש בכלי המצאה יעילים וזולים – שיחות טלפון, תזכורות טלפוניות (SMS ומוקלטות) ודוא"ל וטיוב הזימון הכתוב לדיון, תוך הדגשת הפרטים המהותיים של הדיון, כיצד נדרש הנאשם להתכונן לדיון, לצד הדגשת השלכות אי התייצבות.

בצד זאת, ממליץ הצוות כי הפעלת כלי ההמצאה תיעשה באופן מדורג על פי עיקרון של הפעלת כלים יעילים וזולים בפריסה רחבה בשלב ראשוני סמוך לפתיחת תיק בית המשפט, ושימוש בכלים יקרים ו"דרסטיים" – רק לאחר מיצוי ניסיונות קודמים.



[39] חלק מהמחקרים מוזכרים בה"ש 25 שלעיל; כמו כן, ראו: ROSS HATTON & JESSICA SMITH, RESEARCH ON THE EFFECTIVENESS OF PRETRIAL SUPPORT AND SUPERVISION SERVICES: A GUIDE FOR PRETRIAL SERVICES PROGRAMS (UNC SCHOOL OF GOVERNMENT CRIMINAL JUSTICE INNOVATION LAB, JULY 2021)

בהקשר זה נציין כי חלק מכלי ההמצאה שהצוות ממליץ לעשות בהם שימוש קיימים כבר כיום ואינם מצריכים פיתוח אלא שיפור או הרחבה של אופן השימוש בהם. עלותם של כלים אלה נמוכה לאין שיעור, גם בשימוש כפול ביחס לאותו נאשם (כלומר בשליחת זימון או תזכורת למספר כתובות או מספרי טלפון של נאשם אחד כדי להגדיל את סיכוי ההגעה אליו) ביחס לעלות ביצוע מסירה אישית או צו הבאה בידי שוטרי סיור (אשר כרוכים, לעיתים, בכמה שעות עבודה של מספר שוטרים, ולכך מצטרפות עלויות נלוות) וביחס לקיום דיון בהיעדר נאשם.

עבודת התכנון המפורט ביחס לכלי ההמצאה ומדיניות הפעלתם תושלם על ידי הנהלת בתי המשפט, עם קביעת מתכונת העבודה של הגוף הייעודי, לרבות בחינת המשמעויות המשפטיות הנגזרות מכך, במידת הנדרש, ובשיח מול יתר הגופים הרלוונטיים.
בתוך כך, ובצד הרחבת דרכי יצירת הקשר עם הנאשם, מוצע לפעול להוספת ולעידוד שימוש בדרכי קשר מתקדמות ומזמינות עבור הנאשם. כך למשל, עלה כי במקרים שבהם ניסיונות יצירת קשר טלפוני של מזכירות בית המשפט עם נאשם לא צלחו בשל היעדר מענה, שיחה חוזרת מצד הנאשם תוביל למוקד השירות הכללי של בית המשפט, בלי שידוע לנאשם מה הסיבה בגינה ביקשו ליצור עמו קשר (מענה לכך יכול להיות בדרכים שונות, כגון שיחה מוקלטת במקרה של יצירת קשר חוזר מצד נאשם). במקרה בו נאשם השיב לשיחת הטלפון אך מסר כי לא קיבל את הזימון לדיון בדואר, נוהל העבודה כיום מורה כי המזכירות תציע לשלוח את הזימון באמצעות פקס. ברי כי השימוש בפקס עבור אדם פרטי ללא ייצוג אינו נפוץ. ככל שנאשם מבקש לקבל את הזימון באמצעות דוא"ל – בהתאם לנוהל, על המזכירות להפנות אותו למלא טופס הסכמה ידני, ולא ממוחשב. אם כן, כדי להבטיח תקשורת יעילה עם מתדיינים, המלצת הצוות היא לפעול ליצירת מנגנון פשוט ונגיש בו יוכל נאשם לקבל לידיו את הזימון (כל זאת, כמובן, בכפוף לבדיקת ההיתכנות, לרבות התקציבית, לכך).

בהקשר זה, הצוות ממליץ כי בשלב ראשון ומיידי, השימוש בכלי המצאה נוספים יהיה "חגורת ביטחון" המצטרפת למסלול ההמצאה הנדרש כיום בדיון. בדרך זו, קבוצת המקרים שבהם נאשם אינו מתייצב לדיון ללא כוונת התחמקות מהדין תקבל מענה כבר כעת.

בצד זאת, ממליץ הצוות לבחון את הצורך בקידום תיקוני חקיקה כדי לאפשר גם במסגרת ההליך הפלילי (בדומה להליך האזרחי) שימוש בדרכי זימון והמצאה דיגיטליות מתקדמות, שיאפשרו שליחת מסרים בערוץ זמין, אמין, נגיש מאובטח, מהימן וזול, תוך שמירת פרטיותו של הנמען וקבלת אינדיקציה ודאית למודעותו. באחריות: מחלקת ייעוץ וחקיקה – משרד המשפטים.[40]

4 מוכנות מהותית לדיון: הקדמת הסדרת ייצוג ו"חומר מחכה לסניגור"

הסדרת ייצוג

כפי שתואר לעיל, עבודת הצוות הצביעה על כך שנקודת האתגר וההתערבות המרכזית בסוגיית הייצוג (פרטי או ציבורי) היא הקדמת "התנעת" תהליך הסדרת הייצוג, וכך נאשם יתייצב לדיון כשהוא מיוצג, או לכל הפחות יתייצב לאחר שניתנו לו הזדמנויות והסברים ביחס לאפשרות או זכאות לייצוג, כך שהתיעוד ביחס לכך יוכל לשמש את בית המשפט בבחינת הצורך בדחייה נוספת להסדרת ייצוג ומשכה.

הצוות הכיר בכך שבכל הנוגע להסדרת ייצוג של הסניגור הפרטי, התהליך (ובכלל זאת איתור עורך הדין המתאים וגיוס המשאבים) עשוי לארוך זמן וראוי לאפשר לנאשם שהות להשלימו; בהתאם

[40] הבחינה תסתייע, במידת האפשר, במחקר משתמשים, סקירה משווה ביחס לדרכי זימון באמצעים דיגיטליים בהליך הפלילי במדינות העולם, וכן בממצאי המחקר המלווה את הפיילוט, ככל שיהיו זמינים בעת קבלת ההחלטות בנושא.

לכך, מרחב הפעולה בשלב זה מצומצם מבחינת יכולת ההתערבות בזירוז ההליך. על כן, וכדי למקסם את הזמן שבו יתאפשר לנאשם לפעול להשלמת הסדרת הייצוג, יש להביא למודעות הנאשם את הצורך בהסדרת הייצוג בשלב מוקדם ככל הניתן ולשקף זאת לבית המשפט.

הצוות סבור כי הדרך המרכזית לעשות כן היא בפניה של המזכירות היוזמת לנאשם במסגרתה הנאשם יעודכן בעניינים הנוגעים לסוגיית הייצוג ולזכאות לייצוג בידי הסנגוריה הציבורית במקרים הרלוונטיים. המלצת הצוות בעניין זה משתלבת עם ההמלצה בדבר הפעלת המזכירות היוזמת הפועלת לקידום המוכנות לדיון, שתכלול במשימותיה את סוגיית הייצוג.

בצד זאת, ממליץ הצוות על הטמעת שינויים שישפרו את אחוזי ההצלחה של כלים אלה: ראשית, הדגשת ההתייחסות לסוגיית הייצוג בדיון הפלילי בזימון הכתוב לדיון ובדרכי ההמצאה המשלימות שמוצע, כאמור, להקדימן ולטייבן (SMS, תזכורת מוקלטת, דוא"ל).

שנית, כחלק ממשפך ההמצאה המדורג המוצע יבוצעו שיחות ייעודיות עם הנאשם לווידוא ייצוג על מנת למצות את הפוטנציאל להגעת התיק לדיון בשל בפני שופט. הנחת הצוות היא שבמסגרת הסדרת הפעילות של המזכירות היוזמת, גם נושא הייצוג יקבל מענה. כל זאת, כאמור, בעבודה שתיעשה בהנהלת בתי המשפט ובשיח עם יתר הגופים השותפים.

חומר מחכה לסניגור ולא סנגור מחכה לחומר

כפי שתואר לעיל, הקושי המרכזי המשותף לשלב מסירת חומרי החקירה בתביעה ובפרקליטות הוא שתהליך הכנת חומר החקירה למסירה להגנה מתחיל **רק לאחר בקשה יזומה** מצד ההגנה. מעבר לכך, ביחס לתיקים שבטיפול התביעה המשטרתית ישנם קשיים הנובעים מכך שכל התהליך ארכאי, מבוסס נייר ופיזי.

המלצת הצוות המרכזית בהקשר זה הינה **אימוץ עקרון חומר מחכה לסניגור ולא סניגור מחכה לחומר.** כלומר, הנחיית התביעה והפרקליטות להכנת החומר למסירה **עם הגשת כתב האישום, וללא המתנה לבקשת סניגור** כך שבעת הסדרת הייצוג, חומרי החקירה יעברו באופן מהיר וללא עיכוב או צורך בבחינה חוזרת של הגוף התובע.

כדי לייעל את היכולת לקדם את מסירת חומרי החקירה להגנה – הנהלת בתי המשפט תבחן אפשרות שליחת הודעה לתביעה במועד הגשת ייפוי כוח לתיק.

הפרקליטות הודיעה כי תיישם את השינוי ותטמיע את עקרון "חומר מחכה לסניגור" עם המעבר למסירת חומרי החקירה באמצעות אתר "פרקליטות מקוונת", הצפוי ברבעון האחרון של שנת 2024.

בכל הנוגע לתביעות, הפתרון המלא צפוי להינתן במסגרת פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי. עם זאת, בהתחשב בכך שתחילת העבודה עם מערכת התביעות החדשה צפויה בעוד פרק זמן לא מבוטל, הצוות ממליץ על בחינת חלופות שיאפשרו את מימוש העקרון גם בתיקי התביעות בתקופת הביניים שעד למעבר לעבודה הדיגיטלית המלאה. לצורך כך, תערך בחודשים הקרובים בחינה של היתכנות הקדמת מסירת חומרי החקירה להגנה באמצעות פלטפורמות קיימות, או בדרך זמנית אחרת לרבות הטמעת פרויקט הסריקה שמתקיים בפרקליטות. באחריות – **פרויקט הדיגיטציה של ההליך הפלילי (שת"פ).**

נספחים

א | חברי הצוות

הנהלת בתי המשפט
כב' השופט גיא אבנון, בימ"ש השלום בנתניה
הגב' רונית בצלאל, ראש מדור פלילי, חטיבת תפעול ומזכירויות
עו"ד שירי לנג, מנהלת אגף יישום מדיניות וניהול פרויקטים
מר דני זינטי, מנהל מחוז צפון
עו"ד הילה בוסקילה, הלשכה המשפטית

הסנגוריה הציבורית
עו"ד מורן כרמון, ראשת התחום הכלכלי, הסנגוריה הציבורית הארצית
עו"ד מיכל עורקבי, מנהלת מחלקת איכות הייצוג במחוז תל אביב

חטיבת התביעות, משטרת ישראל
עו"ד קרן מאור, סגן ראש יחידת תביעות חוף (פלילי)
עו"ד עדי פנחסי, סגן ראש לשכת תביעות לכיש

פרקליטות המדינה
עו"ד מאיה יוזבגי, עוזרת בכירה לפרקליט המדינה

לשכת עורכי הדין
עו"ד טליה גרידיש, יו"ר משותפת בוועדת חקיקה (פלילי)

מחלקת ייעוץ וחקיקה
עו"ד ענבל ברנסון, אשכול סדר דין פלילי וראיות

משטרת ישראל
רפ"ק מורן ידלוביץ', המחלקה הייעודית
רפ"ק דרור לובן, קצין חוליית חקירה ומשפט
סנ"צ דקל שושני, אגף תכנון, מדור ארגון ושיטות
רפ"ק נדב זוהר, אגף תכנון, מדור ארגון ושיטות
סנ"צ אוהד סרי, ראש מדור סיור
נגד אשר עובדיה, מדור סיור

מערך הדיגיטל הלאומי
הגב' לילך שוימר רוטשילד, מנהלת פרויקט דיגיטציה של ההליך הפלילי

משרד המשפטים, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה
עו"ד ניר גורדון, ראש זרוע אסטרטגיה
עו"ד מאיה טריגר, תחום פלילי
עו"ד הדר ויינשטיין, תחום פלילי

משרד האוצר
מר עידו חי, רפרנט משרד המשפטים