

משרד המשפטים
הסניגוריה הציבורית הארצית
לשכת הסניגוריה הציבורית הארצית

הסניגוריה הציבורית

דו"ח שנתי

לשנת 2005

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

אוגוסט 2006

תוכן עניינים

6.....	מבוא.....
7.....	1 פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה
7.....	1.1 בעיית העדר הייצוג בבתי-משפט השלום
7.....	1.2 ייצוג מחוסרי אמצעים
8.....	1.3 ייצוג נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל
9.....	1.4 ייצוג נאשמים בשלב ההוכחות
9.....	1.5 ייצוג נאשמים בימי הקראות
11.....	1.6 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה
13.....	1.7 ייצוג בהליכי שימוע
14.....	1.8 ייצוג קטינים בבית משפט לנוער
16.....	1.9 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות
18.....	1.10 ייצוג אסירים בפני ועדות שחרורים
20.....	1.11 ייצוג בבית-המשפט העליון
22.....	1.12 ייצוג במשפטים חוזרים
24.....	2 פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכותו
24.....	2.1 שכלול מערך הפיקוח המקצועי
25.....	2.2 יצירת תרבות של ייצוג מוכוון לקוח
25.....	2.3 הוצאת ערכות ייצוג
26.....	2.4 העברת מידע מקצועי שוטף באמצעות הדואר האלקטרוני
26.....	2.5 השתלמויות לצוות הסניגורים החיצוניים
27.....	2.6 השתלמויות לצוות הסניגורים הפנימיים
27.....	2.7 הגדלת מאגר המומחים ומחשובו
29.....	3 פעילות הסניגוריה הציבורית בתקופת ההתנתקות
31.....	4 פיתוח שרותים סוציאליים ואלטרנטיבות להליך הפלילי
31.....	4.1 שילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית
31.....	4.2 פיתוח הקשר עם המחלקה לגישור וליישוב סכסוכים במשרד המשפטים
32.....	4.3 אלטרנטיבות להליך הפלילי

33	השתתפות מקבלי השירות בעלותו	5
33	המצב הקיים - התניית הייצוג בחובת תשלום אגרה	5.1
33	הגדרת החייבים בתשלום	5.1.1
33	עקרון התשלום המדורג	5.1.2
34	תיקון בחוק ההסדרים	5.1.3
34	מהות השינוי	5.1.4
34	תוצאות השינוי	5.1.5
35	דו"ח הועדה לבדיקת האפשרות להשתתפות מקבלי השרות בעלותו	5.2
37	פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית	6
37	מעורבות פעילה בשינויי חקיקה	6.1
	חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-	6.1.1
37	2005	
38	חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו-2006	6.1.2
	הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)(עצור שאינו תושב, החשוד	6.1.3
38	בעבירת ביטחון - הוראת שעה), התשס"ה – 2005	
39	חוקה בהסכמה רחבה - חוק יסוד זכויות במשפט	6.1.4
	תזכיר חוק העונשין (תיקון – הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ה –	6.1.5
39	2005	
40	תזכיר חוק לתיקון פקודת הראיות (הודיית נאשם), התשס"ה-2005	6.1.6
41	הצעת חוק בעניין איסור פרסום פרטי חשודים	6.1.7
41	תיקונים בחוק שחרור על תנאי ממאסר ותקנות סדרי דין בוועדת השחרורים	6.1.8
42	תיקון פקודת בתי הסוהר לעניין פגישת אסיר עם עורך דין	6.1.9
42	תזכיר חוק שעניינו תעסוקת אסירים	6.1.10
42	עיגון חקיקתי ל"הגנה מן הצדק"	6.1.11
42	ידיד בית המשפט	6.2
44	פעולות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי כליאה	6.3
45	מעורבות הסניגוריה הציבורית בפיקוח על הקמת בית סוהר בניהול פרטי	6.4
45	שיתוף פעולה בפילוט שעניינו פיקוח אלקטרוני על עצורים ואסירים	6.5
45	שיתוף סטודנטים למשפטים בעבודת הסניגוריה הציבורית	6.6
47	חיזוק הצוות הפנימי והרחבתו	7
47	מעמד הסניגוריה הציבורית בהשוואה למעמד הפרקליטות	7.1
47	מעבר עורכי-דין המועסקים כריטיינרים פנימיים לעובדים בתקן	7.2
48	תנאי העסקה	7.3
48	צוות מנהלי	7.4

49	מינוי איש ניהול בכיר בסניגוריה הארצית	7.5
49	תנאי דיור	7.6
49	בעיות חמורות בדיור בירושלים	7.6.1
49	מצוקת מקום במחוז דרום	7.6.2
50	היבטים ניהוליים	8
50	ייעוץ אסטרטגי ופרוייקט איכות השרות	8.1
50	רענון הנחיות הסניגור הארצי	8.2
50	העמקת העבודה באמצעות פורומים רוחביים פנימיים	8.3
51	דוברות ותקשורת	8.4
51	קשרים עם גורמים בחו"ל	8.5
53	פיתוח כלים טכנולוגיים	8.6
53	דרישות מחשוב למערכת עתידית והתאמה לתנופי"ה	8.6.1
54	פרוייקט BI	8.6.2
54	שיפורים טכנולוגיים	8.6.3
55	פיתוח במערכת הסניגוריה הציבורית	8.6.4
55	טיוב נתונים	8.6.5
56	פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים	9
56	דרכי העסקה ותשלום	9.1
57	העסקה במסגרת הסכם מיוחד - "ריטיינרים חיצוניים"	9.2
58	הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים ומינוי סניגור לתיק	9.3
58	תשלומי שכר טרחה	9.4
59	חלוקת העבודה בין הסניגורים החיצוניים	9.5
62	התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים	9.6
64	היקף הפעילות	10
64	שיעור הפעילות היחסית	10.1
64	נתונים על-פי הליכים	10.2
68	נתונים על-פי פניות	10.3
71	עלות הפעילות	11
71	שכר-טרחה והוצאות בשנת 2005	11.1

71	שכר-טרחה והוצאות, במבט רב שנתי	11.2
72	עלות להליך, במבט רב שנתי	11.3
73	שכר-טרחה והוצאות מול אמדן התחייבויות ומול תכנית העבודה השנתית	11.4
73	פערים בין הוצאות הסניגוריה הציבורית עפ"י חוק לבין תקצובה בספר התקציב	11.5
74	שמירה על מסגרת תקציבית המתאימה להיקף הפעילות	11.6
75	סיכום	

מבוא

סעיף 8 לחוק הסניגוריה הציבורית, תשנ"ו – 1995 (להלן: חוק הסניגוריה הציבורית או חוק הסניגוריה) קובע כי "הסניגור הציבורי הארצי יגיש לשר המשפטים בסוף כל שנה דין וחשבון שנתי על פעילות הסניגוריה הציבורית". הדו"ח שלהלן מסכם את פעילות הסניגוריה הציבורית בשנת 2005. בפרקי הדו"ח שלובים נתונים מספריים וסטטיסטיים, המשקפים את פעילות הסניגוריה הציבורית בשנה החולפת, כמו גם מגמות ארוכות טווח.

הדו"ח מחולק ל-11 פרקים, שעיקרם כדלקמן:

פרק ראשון – סוקר את פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה, תוך שימת דגש על בעיית היעדר הייצוג, על התחומים בהם נדרשת העמקת הייצוג הקיים ועל ההרחבות שחלו בזכות הייצוג. בין היתר, דן הפרק בנאשמים בבתי משפט השלום, בימי הקראות מרוכזים, כמו גם בשלב ההוכחות ובשלב גזירת הדין; ייצוג עצורים במהלך חקירתם במשטרה; ייצוג חשודים בשלב השימוע; ייצוג קטינים בבתי המשפט לנוער; ייצוג מאושפזים בכפייה בפני וועדות פסיכיאטריות; ייצוג אסירים בפני וועדות שחרורים; ייצוג בבית המשפט העליון, לרבות במשפטים חוזרים. שני דברי חקיקה חדשים העוסקים בהרחבת זכות הייצוג מצורפים כנספחים.

פרק שני – מפרט את פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכותו. בתוך זה נסקרות השיטות הנהוגות לפיקוח מקצועי ולהכשרת סגל עורכי הדין באמצעות השתלמויות והפצת עדכוני פסיקה וחקיקה.

פרק שלישי – מסכם בקצרה את פעילות הסניגוריה הציבורית בתקופת ההתנתקות.

פרק רביעי – מתאר את התוכניות לשילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית ולפיתוח אלטרנטיבות להליך הפלילי. מסמך מפורט בדבר הצורך ביחידה סוציאלית מצורף כנספח.

פרק חמישי – סוקר את סוגיית השתתפותם של הלקוחות בעלות ייצוגם על ידי הסניגוריה הציבורית, תוך הבחנה בין המצב הקיים לתוכניות העתידיות. דו"ח הוועדה לבחינת השתתפות עצמית בעלות שירותי הסניגוריה הציבורית מצורף כנספח.

פרק שישי – בוחן את פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית ומתרכז במעורבותה הפעילה בשינויי חקיקה. הצעת הסניגוריה הציבורית לחלק הפלילי של חוק יסוד זכויות במשפט מצורפת כנספח. כמו כן, מצורפת כנספח תמצית דו"ח תנאי מעצר ומאסר, שהוציאה הסניגוריה הציבורית בשנת 2005 בתפקידה כמבקרת רשמית במתקני כליאה.

פרק שביעי – דן במספר סוגיות הנוגעות למעמדו של הצוות הפנימי ולתנאי העסקתו.

פרק שמיני – מפרט היבטים ניהוליים שונים וביניהם: ייעוץ אסטרטגי, פיתוח איכות השירות, רענון הנחיות, כתיבת נהלי עבודה, דוברות ותקשורת, קשרים עם גורמים בחו"ל וענייני מיחשוב.

פרק תשיעי – מתאר את פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים, תוך שימת דגש על דרכי העסקה ותשלום, על הרכבת הרשימה של הסניגורים הפעילים ועל חלוקת העבודה ושכר הטרחה ביניהם.

פרק עשירי – מסכם את היקפי הפעילות, על חתכי השונים.

פרק אחד-עשר – עוסק בסיכום כל ההיבטים התקציביים והכספיים, ובכללם: עלות הפעילות, שכר טרחה, הוצאות שונות, אומדנים והתחייבויות.

1 פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה

בפרק זה תיסקרנה מספר סוגיות הנוגעות להיקפה הראוי של הזכאות לייצוג, לפערים שבין הזכאות על-פי החוק לבין מימושה הלכה למעשה, ולשינויים שחלו בנושא זה בשנת 2005.

1.1 בעיית העדר הייצוג בבתי-משפט השלום

כפי שהוזכר גם בדו"ח השנתי הקודם, בחודש ינואר 2005 ערכה הסניגוריה בדיקה מדגמית בכל בתי-משפט השלום, על-מנת להתחקות אחר השינויים שחלו בנושא שבנדון. בבדיקה זו נבחנו מספר ימי דיונים, במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2004, בפני שופטים הדנים בתיקים פלילים. הבדיקה נערכה באמצעות אתר האינטרנט של הנהלת בתי-המשפט, בסיוע מתמחים של הסניגוריה הציבורית.

תוצאות הבדיקה המידגמית הצביעו על שונות גדולה מאד בשיעור העדר הייצוג, שמקורה אינו נעוץ רק באיפיוניהם המיוחדים של המחוז או של בית-המשפט, אלא, בעיקר, באופן הפעלת שיקול-הדעת של השופט היושב בדין. נמצא כי באותו בית משפט, יכול שבאולמו של שופט אחד יהיו כמעט כל הנאשמים מיוצגים, בעוד שבאולמו של שופט שני יהיו רב הנאשמים בלתי מיוצגים. ממצאי הבדיקה אף חוזרים ומאששים את העובדה הידועה כי השוק הפרטי איננו נותן מענה הולם לצורך בייצוג בהליכים פליליים, גם מקום בו ייצוג ציבורי כמעט ואינו קיים. כ- 1/4 עד 1/3 מן הנאשמים בבתי-משפט השלום מיוצגים באופן פרטי. יתר הנאשמים מיוצגים על-ידי הסניגוריה הציבורית או שאינם מיוצגים כלל. שיעור הייצוג הציבורי הממוצע עומד על כ- 50%, כאשר שיעור הבלתי מיוצגים נע בין 3% ל- 73%.

העדר הייצוג הציבורי מוסבר בשני גורמים מרכזיים:

הראשון, אי-סבירותם של הקריטריונים הכלכליים המזכים בייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית. כך לדוגמא, בן למשפחה בת שלוש נפשות שהכנסתה הכוללת עולה על 4,947 ₪ ברוטו ו/או שיש לו רכוש בשווי העולה על 21,000 ₪ – איננו זכאי לייצוג.

השני, אי-סבירותם של הקריטריונים המהותיים המזכים בייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית, הדורשים כי הנאשם יואשם בעבירה שעונשה חמש שנות מאסר ומעלה. כך לדוגמא, אדם המואשם בשלוש עבירות שעונשן 4 שנות מאסר, ועלול להישלח לכלא לשנים ארוכות – איננו זכאי לייצוג.

וידוגש, רק בהצטברותם של שני התנאים על פי חוק, דהיינו הקריטריון הכלכלי והקריטריון המהותי, יהיה זכאי נאשם לייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית.

לשופטים נתונה, אמנם, סמכות שבשיקול דעת למנות סניגור גם למי שאיננו עונה על שני התנאים שלעיל. אולם, כאמור לעיל, סמכות זו איננה מופעלת באופן אחיד. סעיף 18(ב) לחוק הסניגוריה מבהיר, כי בית-המשפט מוסמך למנות סניגור לנאשם, אם הוא סבור כי איננו יכול לנהל את המשפט כשהנאשם איננו מיוצג. ואכן, לאור אי-סבירותם של הכללים המזכים במינוי סניגור ציבורי, נוהגים חלק מן השופטים, ובמיוחד אלה המודעים לחיוניותו של הייצוג המשפטי כמכשיר להבטחת הליך הוגן, לעשות שימוש בסמכות זו. כך הפך סעיף 18(ב) לעילה מרכזית למינוי סניגורים ציבוריים בבתי-משפט השלום, במיוחד באותם מיקרים בהם הנאשם היה אמנם מחוסר אמצעים אך העונש בצד העבירות שיוחסו לו לא הגיע לחמש שנות מאסר, או שמצבו הכלכלי עלה אך במעט על הקריטריונים הקבועים בחוק.

1.2 ייצוג מחוסרי אמצעים

מבחינת הזכאות הכלכלית הנהוגים בסניגוריה הציבורית הועתקו עוד בשנת 1996 מן המבחנים שהיו נהוגים באגף לסיוע משפטי. מדובר בכללים ישנים, שלא עודכנו מזה עשרות שנים, ושאיים מתאימים לאופי עבודתה

של הסניגוריה הציבורית. נוסח התקנות קשה להבנה וניתן לפרשנויות שונות. יישומם של המבחנים המצויים בתקנות גורם לאבחנות בלתי מוצדקות, עד כדי כך שהמבחן הכלכלי הפך לבלתי רלוונטי.

במהלך שנת 2003 הוקם צוות פנימי מיוחד לבחינת אופן ההפעלה הרצוי של התקנות הקיימות. בשנת 2004 קיים הצוות ישיבות רבות וארוכות, אולם לא הצליח לקדם את הנושא באופן משמעותי. הצוות המליץ כי על-מנת להתאים את הקריטריונים הכלכליים למציאות העשויה וכדי ליצור חלוקה צודקת יותר של הייצוג המשפטי הניתן מטעם הסניגוריה הציבורית, יש לתקן את תקנות הסניגוריה הציבורית (ייצוג נאשמים מחוסרי אמצעים), תשנ"ו-1996. יש לבחון תיקונים בשלושה היבטים לפחות: אופן חישוב הזכאות, רף הזכאות מבחינת גובה ההכנסה והזכאות המהותית מבחינת חומרת העבירה.

הועדה שמונתה לבחון את האפשרות להשתתפות מקבלי השרות בעלותו הוסמכה ע"י המנכ"ל גם לבחון מחדש את כללי הזכאות הכלכלית. במהלך שנת 2006 תדון הועדה בנושא זה ותגיש המלצותיה למנכ"ל המשרד.

1.3 ייצוג נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל

למרות חקיקתו של חוק הסניגוריה הציבורית ועל-אף קיומו של סעיף 18(ב), נמצא כי עדיין נשלחים למאסר בפועל נאשמים שאינם מיוצגים. בעקבות ממצאים אלה, הנחה היועץ המשפטי לממשלה, כבר בשנת 2000, את התביעה הכללית לבקש מבית-המשפט למנות סניגור לנאשם בלתי מיוצג כל אימת שבדעתה לעתור למאסר בפועל. למרבה הצער, במהלך השנים לא קוימה הנחייה זו באופן מלא בידי כל מדורי התביעות של משטרת ישראל. בעקבות עתירתה של האגודה לזכויות האזרח נגד שר המשפטים והסניגוריה הציבורית (בג"צ 3823/99), הודיעה המדינה לבג"צ, בשנת 2003, כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה תעוגן בחקיקה.

ואכן, חקיקה זו נכנסה לתוקפה בינואר 2005, עת נוספה תקנה 4 לתקנות הסניגוריה הציבורית, שלשונה כדלקמן: "סבר תובע כי יבקש מבית המשפט להטיל על נאשם שאינו מיוצג עונש מאסר בפועל אם יורשע, והיה לתובע יסוד להניח שהנאשם אינו מיוצג בשל היותו חסר אמצעים, יודיע על כך התובע לבית המשפט בתחילת המשפט, כדי שבית המשפט יוכל לבחון האם נתקיימו התנאים למינוי סניגור לפי סעיף 18(ב) לחוק; סבר התובע כאמור לאחר תחילת המשפט, יודיע על כך לבית המשפט בהודעתו הראשונה".

הסניגורים המחוזיים הביאו לידיעת גורמי התביעה ובתי המשפט במחוזם דבר חקיקתה של התקנה וביקשו כי יקפידו על יישומה הנכון. במקרים בהם נתגלה כי גורמי התביעה ו/או בתי-המשפט לא מלאו את חובתם עפ"י התקנה, בין אם לא פעלו עפ"י הכלל ובין אם פעלו על-פיו באיחור, דאגו הסניגורים המחוזיים להתריע על כך ובמידת הצורך אף ליזום הליכים משפטיים מתאימים כדי לתקן את המעוות. בין היתר, כאשר ההודעה באה לאחר הכרעת הדין, הונחו הסניגורים הציבוריים לבקש מבית-המשפט לאפשר לנאשם לחזור בו מהודאתו או לבקש מבית-המשפט כי עדי התביעה יוחזרו לדוכן העדים לצורך חקירה נגדית. כמו-כן, הוגשו מספר ערעורים שעילתם המרכזית היתה אי-קיום חובתו של התובע עפ"י תקנה 4 הנ"ל (לעניין זה, ראה להלן את פרשת נועם נאור, בפרק הדין בייצוג בבית המשפט העליון).

יש לברך על התקנת תקנה זו, אולם גם בה אין די כדי להבטיח כי לא ישלחו נאשמים בלתי מיוצגים למאסר בפועל. גם בית-המשפט העליון, במסגרת בג"צ 3823/99, מתח ביקורת על נוסח התקנה ובמיוחד על התניית חובתו של התובע להודיע לבית-המשפט כי בדעתו לבקש להטיל על הנאשם עונש מאסר בפועל, בכך שהיה לו "יסוד להניח שהנאשם אינו מיוצג בשל היותו חסר אמצעים".

בשל כל אלה, יזמו מספר חברי כנסת (מיכאל איתן, יצחק לוי ואתי לבני) הצעת חוק פרטית לתיקון חוק סדר הדין הפלילי (איסור הטלת עונש מאסר על נאשם בלתי מיוצג). הסניגוריה הציבורית תמכה ביוזמת החקיקה, שעיקרה הוא איסור על בית-המשפט להטיל עונש מאסר על נאשם בלתי מיוצג ומינוי סניגור ציבורי, זולת אם הודיע הנאשם כי אינו מעוניין בכך.

נציגי הסניגוריה הציבורית פעלו לקידום ההצעה בועדת שרים לענייני חקיקה ובדיונים אצל מנהל בתי המשפט ואצל היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, הציגה הסניגוריה הציבורית מחקר אמפירי, שערכה בסיוע הנהלת בתי המשפט, ואשר אמד את היקף התופעה של הטלת עונשי מאסר בפועל על נאשמים בלתי מיוצגים. בשנת 2006 עברה הצעת החוק קריאה שנייה ושלישית. החוק ייכנס לתוקפו ב-1.1.07.

נוסח החוק רצ"ב כנספח ומסומן א.

1.4 ייצוג נאשמים בשלב ההוכחות

מן הנתונים שבידי הסניגוריה הציבורית עולה כי רק ב- 7% מן התיקים המתנהלים בבתי-משפט השלום מובילה הכפירה באשמה להליך של שמיעת הוכחות. ממחקר שנערך בשנת 2003 הוברר, כי מעטים הנאשמים אשר נאלצים לנהל הוכחות במשפטם ללא ייצוג. יחד עם זאת, בשנתיים האחרונות, אנו נתקלים ביותר ויותר מקרים כאלה. העיון בפרוטוקולים מראה כי נאשמים בלתי מיוצגים אינם מעיינים בחומר הראיות, אינם חוקרים נגדית את עדי התביעה ואינם מעלים טענות משפטיות בסיכומיהם.

במהלך שנת 2005, הנחתה הסניגוריה הארצית את הסניגורים המחוזיים להגביר את הסיוע הניתן לנאשמים, בעיקר אלה שבכוונתם לכפור ולנהל הוכחות, בניסוח בקשה מנומקת בכתב לבית-המשפט, על-מנת שיפעיל את סמכותו וימנה להם סניגור עפ"י ס' 18(ב). כמו-כן, הוגשו מספר ערעורים על מקרים שבהם נשמעו הוכחות ללא ייצוג. חלק נכבד מהערעורים התקבל והתיקים הוחזרו לערכאה הדיונית לשמיעתם מחדש (גם על כך ראה להלן את פרשת נועם נאור).

1.5 ייצוג נאשמים בימי הקראות

נאמר כבר בדו"חות קודמים, כי מענה כולל יותר לבעיית העדר הייצוג, עשוי להימצא בהרחבת המתכונת של ימי הקראות מרוכזים בשיתוף הסניגוריה הציבורית, הנוהגת היום רק בבתי משפט מעטים, לבתי משפט שלום רבים יותר.

ימי הקראות מרוכזים הם פרקטיקה אשר פותחה ושוכללה ע"י נשיאים וסגני נשיאים של בתי-משפט השלום. העיקרון המרכזי של השיטה הוא ריכוז מספר גדול של תיקים פליליים, פשוטים יחסית, בידי של שופט אחד – "שופט-מוקד". במהלך יום הקראות פועל השופט, באותם תיקים שמתאימים לכך, לצמצום המחלוקות ולהבאת הצדדים, במידת האפשר, לסיום ההליך בדרך מוסכמת, לרבות בדרך של הסדר-טיעון. במקרה שבו נכשל הניסיון לסיים את התיק בהסכמה והצדדים מבקשים לברר את האשמה באמצעות ניהול הוכחות – מועבר התיק לטיפולו של שופט אחר, אשר כל ההליך שהתקיים במסגרת יום ההקראות חסוי מפניו.

במסגרת זו נוכח באולם סניגור ציבורי תורן, אחד או יותר, אשר תפקידו לייצג את הנאשמים, שאינם מיוצגים באופן פרטי, כבר בשלב הקראת כתב האישום. הסניגור מתוודע אל חומר החקירה ביום הדיון עצמו, או במהלך תקופת הדחייה, ולאחר הידברות עם הנאשם, בכפוף לרצונו ולבקשתו להיות מיוצג ע"י הסניגוריה הציבורית, הוא מייצגו.

הסניגוריה הציבורית, כמו-גם אחרים אשר נתנו דעתם לפרקטיקה זו, סבורה כי קיימת חשיבות עליונה למתן ייצוג בהליך של ימי הקראות, שם מועצם הסיכון הטבוע ממילא במצב בו נאשם איננו מיוצג. כאשר נאשם איננו מיוצג ומופעלים עליו לחצים להגיע להסכמה עם התביעה, קיים חשש ממשי שנאשם חף מפשע יעדיף להודות באשמת שווא.

בשלהי שנת 2004 הוארכה בשנתיים נוספות הוראת השעה אשר הבטיחה, באמצעות סעיף 18(א)(12) לחוק הסניגוריה הציבורית, ייצוג מטעמה לכל נאשם המוזמן ליום הקראות בפני שופט מוקד. כפי שכבר נאמר בעבר, יתרונו הבולט של סעיף זה טמון בניתוק התלות שהיתה קיימת בין מינוי הסניגור לבין שיקול הדעת של

השופט. חקיקת סעיף 18(א)(12) הגדילה באופן משמעותי את שיעור הייצוג של נאשמים בהליך של ימי הקראות והביאה לירידה באחוז הנאשמים אשר מודים באשמה כבר בישיבה הראשונה.

במהלך שנת 2004 אושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה הצעת חוק סדר הדין הפלילי (דיון מיקדמי), התשס"ד-2004, אשר באה להסדיר בחקיקה את הפרקטיקה הנוהגת. בימים אלה היא אושרה בקריאה שניה ושלישית. החוק, אשר ייכנס לתוקפו ב-1.1.07, מתנה את קיומה של הפרוצדורה המיוחדת של הדיון המיקדמי בהיות הנאשם מיוצג על ידי סניגור. סעיף 18(א)(12), שניסוחו עורר ביקורת רבה, הוחלף בניסוח פשוט וכוללני יותר.

נוסח החוק רצ"ב כנספח ומסומן ב.

עד שנת 2004 ייצגה הסניגוריה הציבורית בימי הקראות בפני שופט מוקד בששת בתי-משפט השלום שבמחוז המרכז. בשנת 2004 הורחב הייצוג מטעמה גם לימי הקראות בשלושה בתי-משפט שלום במחוז חיפה: חדרה, קרית ועכו. לאחר תקופת הרצה, בה נתקלה הפעלת השיטה בקשיים מובנים, ניתן לומר כי ימי ההקראות, ומעורבות הסניגוריה הציבורית בהם, זכו להצלחה גם במחוז חיפה.

בשנת 2005 הועסקו על ידי הסניגוריה הציבורית, לשם ייצוג בימי הקראות, במחוז מרכז ובמחוז חיפה, במסגרת חוזים מיוחדים, 31 סניגורים ציבוריים. שכרם של עורכי הדין משולם לפי מספר ימי ההקראות בהם הופיעו ולא לפי מספר התיקים הפליליים בהם ייצגו. התשלום בגין יום ההקראות כולל גם שכר בגין דיוני ההמשך בכל התיקים שנקלטו, למעט דיוני הוכחות.

הנתונים מראים כי, מעבר ליתרונותיה כמשפרת את יעילותם של בתי-המשפט וכמבטיחה ייצוג משפטי לכל נאשם, שיטה זו אף מוזילה את עלויות הייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית. למעשה, עלות הייצוג בתיק שנקלט ביום הקראות היא כ- 1/3 מעלות של תיק המטופל על ידי ריטיינר המועסק בהסכם מיוחד, וכ- 1/4 מעלות של תיק המטופל על ידי סניגור חיצוני המקבל תשלום על פי התעריף.

תרשים א. השוואת נתונים לגבי הייצוג בימי ההקראות, בין שנת 2004 לשנת 2005

במחוז חיפה		במחוז מרכז		שנה
2005	2004	2005	2004	
160	183	643.5	644.5	מספר ימי ההקראות
1,042	1,344	4,372	4,145	מספר התיקים שטופלו על ידי הסניגוריה הציבורית במסגרת זו
6.51	7.34	6.79	6.43	מספר תיקים ממוצע שנקלט על ידי הסניגור הציבורי התורן ביום הקראות
₪ 509.24	₪ 396.6	₪ 474.83	₪ 454.8	עלות ממוצעת לייצוג בתיק (ללא תיקים שנדחו להוכחות)
₪ 471,186.25	₪ 535,275	₪ 1,881,323.75	₪ 1,895,893	העלות הכוללת של הייצוג בימי ההקראות

במחוז מרכז נדחו להוכחות 408 תיקים ובמחוז חיפה 123 תיקים.

הסניגוריה הציבורית סבורה כי השיטה הריכוזית והיעילה של "שופט המוקד", אשר מאפשרת גם ייצוג לכל בעלות נמוכה יחסית, עשויה להוות פתרון משביע רצון לבעיית העדר הייצוג. על-פי התוכנית השנתית לשנת 2005 פעלה הסניגוריה הציבורית, בשיתוף עם הנהלת בתי-המשפט והנהלת משרד המשפטים, כדי להרחיב את הייצוג הניתן על ידיה במסגרת זו, בחלקה לבתי-משפט בהם שיעור הייצוג נמוך, על-מנת להגדיל את שיעורו,

ובחלקה לבתי-משפט בהם שיעור הייצוג הציבורי גבוה, על-מנת להוזיל את העלויות. לפי המתוכנן, בחודש ספטמבר 2006 יחל ייצוג בימי הקראות מרוכזים בשני בתי משפט שלום גדולים נוספים.

1.6 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה

ביום 4/5/06 ניתן על ידי ביהמ"ש העליון בהרכב מורחב פסק הדין בע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' מדינת ישראל** (להלן: פס"ד יששכרוב). במסגרת פסק דין חשוב זה נפסלה הודאתו של חייל אשר נמנעה ממנו זכות ההיוועצות בעורך דין במהלך החקירה. הסניגוריה הציבורית לקחה חלק חשוב בהליך, בהגישה עמדה מפורטת בעניין זה מתוקף המעמד הניתן לה ע"י בית המשפט כ"ידיד בית המשפט", וכן תוצאותיו של מחקר שדה מקיף שערכה.

פסק הדין טומן בחובו השלכות כבדות משקל על דיני הראיות במדינת ישראל. בפסק הדין כתבה השופטת דורית בייניש כי הדעה המקובלת היא שזכות הייצוג וההיוועצות בעורך דין מסייעת לשמירה על זכויותיהם של נחקרים, להבטחת הגינותם של הליכי החקירה ולמניעת ניצול לרעה של פערי הכוחות המובנים בין העצור לאנשי המרות החוקרים אותו. אי ידיעתו של נאשם על זכותו לבקש להיוועץ בעורך דינו עלולה להוביל בנסיבות מסוימות לפגיעה בהגינות החקירה. עוד נקבע, כי יש לערוך איזון ראוי בין האינטרס הציבורי, אינטרס אכיפת החוק והגנה על שלום הציבור, לבין אינטרס הנאשם והשמירה על זכויותיו. בפסק הדין נקבע, כי האיזון אינו מורה על פסילה גורפת של כל ראייה שהושגה באופן בלתי חוקי וכי נוסחת האיזון תיושם על פי שיקול דעתו של בית המשפט, בהתחשב בנסיבותיו של כל מקרה לגופו.

על פי חוק המעצרים, כל עצור זכאי להיפגש עם עו"ד ולהיוועץ בו. על הקצין הממונה המחליט לעצור את החשוד להודיע לו מייד על זכותו לבקש להיות מיוצג על ידי סניגור ציבורי. כן זכאי העצור כי בקשתו תועבר ללא דיחוי למשרדי הסניגוריה הציבורית.

לשם מילוי הוראות החוק, מפעילה הסניגוריה הציבורית מערך שלם של עורכי דין תורנים וכוננים בכל רחבי הארץ, החל משעה 07:30 בבוקר ועד לשעות הלילה המאוחרות. במחלקות המעצרים במחוזות מוצבים סטודנטים למשפטים, שתפקידם להפנות את עורכי-הדין התורנים לתחנות המשטרה ולבתי המעצר הרלוונטיים, כדי להיפגש עם החשודים בהקדם האפשרי.

למרות זאת, ועל אף הוראות החוק, התקנות והנחיות מח"ק, לא מקפידה משטרת ישראל ליידע את כל העצורים על זכותם לסניגור ציבורי. חלקם לומדים לראשונה על זכותם זו רק כאשר הם מובאים למחרת מעצרם לבית המשפט ופוגשים שם את הסניגור הציבורי התורן. זאת ועוד, חלק ניכר מהבקשות המועברות לסניגוריה הציבורית באמצעות המשטרה איננו מועבר מייד עם המעצר אלא זמן רב לאחר מכן, בדרך כלל לאחר שהחשוד כבר נחקר ארוכות. יתרה מזו, גם לאחר שההודעה מועברת למשרדי הסניגוריה, מוערמים קשיים רבים באיתור העצור ובמתן אפשרות לבקרו במקום מעצרו. מצב זה פוגע קשות בזכויותיהם של העצורים וביכולתה של הסניגוריה הציבורית להעניק להם ייצוג הולם.

במהלך שנת 2004 עשתה הסניגוריה מספר פעולות נמרצות לתיקון מחדל זה, ובהן הגשת דו"ח מפורט לשר המשפטים, לשר לבטחון פנים, ליועץ המשפטי לממשלה וליו"ר ועדת חוקה, חוק ומשפט, חשיפתו של הדו"ח לתקשורת ופגישות עם כל הגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל. פעולות אלו הועילו, ובשנת 2004 ניכר בכל המחוזות גידול משמעותי בהיקף הפניות מן המשטרה (במיוחד במחוז תל אביב, שם גדל היקף הדיווח מ-17% ל-84%). בשנת 2005 היינו עדים לשינוי מבורך נוסף במחוז מרכז, כאשר שיעור ההודעות מהמשטרה במחוז זה עלה גם הוא לקראת סוף השנה לשיעור של 84%.

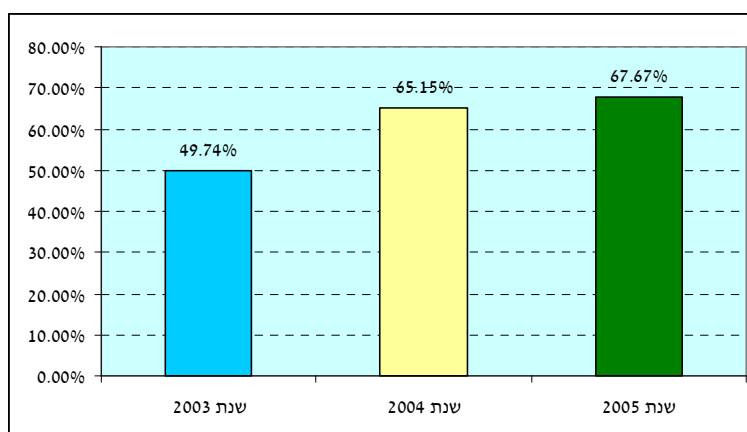
עם זאת, מבדיקת המצב ביתר מחוזות הסניגוריה הציבורית - ובמיוחד במחוזות חיפה ודרום - עולה כי המצב הינו עדיין בכי רע. במחוז חיפה השיעור הממוצע של ההודעות מהמשטרה עומד על 35% בלבד מכלל פניות

המעצרים שטופלו ע"י הסניגוריה הציבורית במחוז זה. במחוז דרום השיעור הממוצע הוא 42%. גם במחוז צפון המצב טעון שיפור, וממוצע ההודעות מן המשטרה בו עומד על 66%.

תרשים א. פניות מן המשטרה לסניגוריה הציבורית בשנת 2005 – בחתך מחוזות

מחוז	סה"כ הבקשות לייצוג על ידי סניגור ציבורי בשלב המעצר	מספר הבקשות לייצוג שהועברו באמצעות המשטרה	אחוז הבקשות לייצוג שהועברו באמצעות המשטרה
מחוז תל-אביב	8,369	6,690	79.94
מחוז מרכז	3,191	2,077	65.09
מחוז ירושלים	6,499	5,915	91.01
מחוז דרום	3,205	1,345	41.97
מחוז חיפה	4,906	1,719	35.04
מחוז צפון	2,356	1,557	66.09
סה"כ	28,526	19,303	67.67

תרשים ב. אחוז הבקשות לייצוג שהועברו באמצעות המשטרה – במבט רב שנתי



נוכח זאת, במהלך שנת 2005 הסניגוריה הציבורית המשיכה לפעול להטמעה של הוראות החוק והנוהל בכל היחידות הרלוונטיות במשטרת ישראל. בחודש נובמבר 2005 שלחה הסניגוריה הציבורית פניה בעניין זה לשרת המשפטים, לשר לבטחון פנים, ליועץ המשפטי לממשלה וליו"ר ועדת חוקה.

אחת הטענות שנטענו בפנייה זו, וזאת עוד לפני מתן פסה"ד בעניין **יששכרוב**, היא כי העובדה שהמשטרה לעולם אינה מעבירה אל משרד הסניגוריה הודעות בנוגע לחשודים שאינם מצורפים מנוגדת לאמור בסעיף 19 לחוק הסניגוריה הציבורית, אשר לפיו על הממונה על התחנה או על החקירה להודיע גם למי שטרם נעצר והוא בגדר חשוד בלבד בביצוע עבירה על אפשרותו לבקש ייצוג ע"י סניגור ציבורי, ולהעביר את ההודעה אל הסניגוריה הציבורית, והכל בהקדם האפשרי. למרות הוראה זו, משטרת ישראל לעולם אינה מודיעה לנחקרים אשר אינם בגדר מצורפים דבר זכותם לייצוג ע"י סניגור ציבורי, וממילא אינה מעבירה הודעות אלה אל משרדי הסניגוריה הציבורית.

כן חזרה הסניגוריה במכתביה על יתר הטענות בדבר מחדלי המשטרה ביידוע מצורפים, להבדיל מחשודים, בדבר זכותם להיות מיוצגים על ידי סניגור ציבורי, ובדבר שיהיו בהעברת הודעות אלה אל משרדי הסניגוריה.

בפגישה שקוימה בעקבות המכתב הנ"ל, בה נכחו בנוסף לנציגי הסניגוריה הציבורית, גם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה, וכן ראש חטיבת חקירות במשטרה, וראש חוליית סמכויות בחטיבת החקירות, נענינו, כי יערך רענון נהלים בנוגע לעיכוב בהעברת הודעות מן המשטרה על עצורים להבדיל מחשודים.

בנוגע לחובה ליידע חשודים שאינם עצורים בדבר זכותם לייצוג ע"י סניגור, נענינו בפגישה זו, כי משטרת ישראל חולקת על פרשנות הסניגוריה הציבורית לעניין המועד הרלוונטי לעניין זה. עמדת הסניגוריה הציבורית היא שהמועד המחייב ליידוע בדבר זכות זו הוא מרגע חקירתו של אדם כחשוד תוך הטלת מגבלות על חופש התנועה שלו, וזאת עוד לפני ההחלטה על מעצרו. נציגי המשטרה בפגישה טענו כי חוק המעצרים כבר הכריע בסוגייה זו וכי רק מרגע שנעצר אדם קמה לו הזכות להיות מיוודע בדבר זכותו לייצוג.

לאחרונה, נגעה בנקודה זו השופטת ביניש בפס"ד **יששכרוב**. השופטת לא הכריעה בשאלה, אך אמרה כי היא נוטה לדעה כי יש לתת פרשנות רחבה למונח עצור שבסעיף 132(1) לחוק המעצרים בכל הקשור למועד בו קמה חובת ההודעה על זכות ההיוועצות, דהיינו היא נוטה לדעה שהציגה הסניגוריה הציבורית בפגישה דנן.

לאחרונה נמסר, כי משטרת ישראל לומדת את פסק-הדין בעניין **יששכרוב** ואת השלכותיו לעניין הכללים הנכונים לעריכת חקירות מעתה ואילך. הסניגוריה הציבורית מצידה תעקוב אחר אופן היישום של הלכה זו בשטח.

1.7 ייצוג בהליכי שימוע

ביום 1.1.05 נכנס לתוקפו סעיף 60א לחוק סדר הדין הפלילי, שענינו עריכת שימוע לחשוד בעבירת פשע, טרם הגשת כתב אישום בעניינו.

קשה להפריז בחשיבותו של הליך השימוע, אשר עשוי, לעיתים, להכריע את הכף בשאלת עצם ההעמדה לדין. ההחלטה אם להגיש כתב אישום אם לאו, היא ההחלטה הקובעת אם אדם יתחיל במסע ייסורים ממושך עד להכרעה הסופית בדבר חפותו או אשמתו, או שמסעו מסתיים כבר בשלב זה.

אולם, זכות הייצוג בהליך זה לא הוסדרה באופן מיוחד והיא קיימת רק ככל שקיימת זכות ייצוג לחשוד שאיננו נתון במעצר, דהיינו, היא מותנית בהיותו מחוסר אמצעים ובהחלטה שיפוטית המורה למנות לו סניגור. זכות ייצוג כה צרה גורמת לכך שלעיתים קרובות מיוצג החשוד רק לאחר שהפך לנאשם, ואז צריך הסניגור לטרוח כפליים על מנת לבטל את כתב האישום. אילו הייתה זכות ייצוג רחבה לחשודים בהליכי שימוע, ניתן היה לחסוך משאבים רבים ועינוי דין במניעה מראש של הגשת כתבי אישום מיותרים.

יתרה מזו, סעיף 60א מבטיח לחשוד אפשרות לשטוח את טענותיו כנגד העמדתו לדין, בכתב בלבד ומבלי שיעיין קודם לכן בחומר החקירה המצוי בידי התביעה. רק חשוד מיוצג יכול לבקש ולקבל עיון מוקדם בחומר החקירה ומפגש בלתי אמצעי עם הפרקליט המטפל. מדובר ביתרונות מהותיים, העומדים לזכותו של חשוד מיוצג בלבד.

בנסיבות אלה רואה הסניגוריה חובה לעצמה להרחיב ככל האפשר את מתן הייצוג בהליכי שימוע. במסגרת זו מייצגת הסניגוריה בהליך השימוע חשודים, אשר ייצגה אותם בהליך המעצר טרם הגשת כתב האישום ואשר פנו אליה וביקשו שתייצגם גם בשלב זה. הסניגורית הארצית פנתה לפרקליט המדינה וביקשה כי הפרקליטות תעדכן אותה ישירות אודות שימוע שעשוי להיערך לאותם חשודים, אשר יוצגו על ידה בהליכי המעצר. לחשודים שלא יוצגו על ידה בשלב המעצר ופונים אליה בבקשה שתייצגם בהליך השימוע, עורכת הסניגוריה בדיקות כלכליות ומסייעת להם להגיש לבית המשפט בקשה למינוי סניגור. בדעת הסניגוריה הציבורית ליוזם חקיקה, אשר תבטיח באופן מפורש ייצוג בהליכי שימוע לחשודים בעבירות פשע.

1.8 ייצוג קטינים בבית משפט לנוער

ייצוג חשודים עצורים ונאשמים קטינים מהווה נדבך משמעותי בעבודת הסנגוריה הציבורית. מתוך 70,627 הליכים בהם ייצגה הסנגוריה הציבורית בשנת 2005, 12,929 מהם עניינם קטינים (כ-17%), 12,329 מבין הליכים אלו נוהלו בבתי משפט שלום לנוער ו-600 בבתי משפט מחוזיים בשבתם כבתי משפט לנוער.

בשנת 2005, כבכל שנה, ערכה הסנגוריה הציבורית בכל המחוזות השתלמויות מקצועיות בתחום הנוער, שמטרתן להעשיר את הידע ואת ההיכרות עם מקורות בתחום המשפטי והטיפול בקרב הסגורים המייצגים.

במהלך השנה התקיימו מספר סיורים למסגרות חוץ ביתיות ייחודיות לקטינים, אליהן מופנים קטינים המיוצגים על ידי הסנגוריה. סגורים שנטלו חלק בסיורים אלו העמיקו באופן בלתי אמצעי את היכרותם עם אופן פעולת מקומות אלו. בזכות המפגשים נוצר ערוץ תקשורת ישיר בין אנשי הטיפול במסגרות אלה לבין הסנגוריה (התקיימו סיורים ב: מעון נעול לבנים גלעם, הוסטל נערים בשפרעם, קהילה טיפולית מגל ליפתא, מעון נעול לבנות מסילה, פנימיית בני ארזים).

התקיים ביקור רשמי בכלא "אופק" בגוש שרון, בו כלואים עצורים ושפוטים קטינים. ממצאי הביקור הועברו לגורמים המתאימים והמוסמכים עם דגשים אודות נושאים הדורשים שינוי ותיקון.

בעקבות פנייה מהרשות לשיקום האסיר, התערבה הסנגוריה בנושא הסדרת יציאתם של קטינים כלואים לראיונות התאמה למסגרות שיקומיות לקראת שחרורם.

בעקבות פניות של הסנגוריה במחוז דרום, בנוגע לתנאי החזקת קטינים ופגיעות בקטינים במעצר נגב, התקיימה פגישה עם משטרת מרחב דרום לשם קידום ענייני של פתרון הליקויים והבעיות.

נכתבה ערכת הדרכה בתחום ייצוג נוער, על ידי צוות מעורכי הדין הפנימיים, אשר אמורה להתפרסם במהלך שנת 2006.

הסנגוריה הציבורית מרכזת פסיקה בתחום הנוער בכל הערכאות, ופועלת לעריכתה ולפרסומה בירחון "הסניגור" במדור נוער ייחודי, המהווה כלי עזר משמעותי לעבודת עורכי הדין.

פיקוח מקצועי ומפגשי הנחייה מקצועיים מתקיימים באופן שוטף על ידי מחלקות הנוער במחוזות.

צוותי מחלקות הנוער מכל המחוזות נפגשים לשיבות משותפות, במסגרתן מלובנים נושאים משותפים ומתואמות הנחיות עבודה ארציות בתחום הנוער. התייעצויות שוטפות והעברת מידע מתקיימות בין כל צוותי הנוער במחוזות באמצעות קשר ממוחשב.

נמשך פרויקט כתיבת קוד אתי בייצוג קטינים, לו שותפות עורכות דין מהצוות הפנימי יחד עם מרכז הזכויות באוניברסיטת תל-אביב, ובייעוץ אקדמי של מומחית בתחום האתיקה המשפטית מאוניברסיטת חיפה.

במהלך שנת 2005 נפגשו נציגי הסנגוריה הציבורית עם נציגויות משירות המבחן לנוער ועם קציני הנוער של משטרת ישראל לשם הגברת שיתוף הפעולה המקצועי.

נציגי הסנגוריה הציבורית הרצו בפני קהלים שונים, המעורבים בהליך המשפטי בבית המשפט לנוער (כנס באר שבע, מתנדבי עלי"ם, עובדי קידום נוער, קציני מבחן לנוער ועוד).

הסנגוריה הציבורית שותפה בפורום המרכז גורמים מקצועיים בתחום הנוער (אב"י, המועצה לשלום הילד, קליניקות משפטיות באוניברסיטת תל אביב, עמותת עלי"ם ועוד), המתקיים באופן קבוע באוניברסיטת תל-אביב.

הסנגוריה הציבורית ביססה קשרי עבודה מגוונים עם משרד החינוך, במסגרתם מועברות הרצאות בבתי ספר ובפני צוותי מורים ומנהלים בנושא ההליך הפלילי והשלכותיו על קטינים, הליך ראוי ותפיסת זכויות. עוד שותפה הסנגוריה עם משרד החינוך בכתיבת מדריך זכויות לקטין בהליך הפלילי.

שני נושאים בעייתיים אינם זוכים מצד הרשויות לפתרון ראוי, על אף קריאות נוקבות המושמעות בנושא מצד כל הנוגעים בדבר ובכללם הסנגוריה הציבורית. האחד, עניינו מעצרי הבית הארוכים והשני, אשר בחלק מן המקרים קשור בקשר הדוק להעצמת הבעיה בנושא הראשון, הינו מצוקת ההשמה החוץ ביתית.

מעצרי בית ארוכים: קטינים רבים משוחררים בתנאים ממעצרים לתנאי מעצר בית מלא - הן כחלופה להשמה החוץ ביתית המתעכבת והן כחלופה למעצר. ברם, משך תקופת מעצר הבית מגיעה לעיתים לכדי מספר חודשים רב (במקביל להימשכותו של ההליך הפלילי). מעצר בית זה, מהווה בחלק מן המקרים מלכודת לקטין, אשר החשש שימעד וימצא מפר את המעצר גדל ככל שמשך המעצר מתארך. הוסף לכך את העדר הטיפול המספיק המושט לקטין משך תקופה זו - כך שאף תועלת טיפולית לא צומחת מכך. מדובר, בקטינים המגיעים גם כן בחלק מהמקרים ממשפחות מרקע סוציו אקונומי קשה ויכולת ההכלה של הקטין על מצוקותיו במסגרת ביתית לוחצת 24 שעות ביממה הינה בבחינת מתכון בטוח לכישלון.

הסנגוריה הציבורית פועלת בשני מישורים לקידום פתרון לבעיה זו: כלל הסגורים מונחים לאחר חלוף תקופה להגיש בקשות לעיון חוזר לשם הקלה/ביטול תנאי מעצר הבית. על תיקים אלו נעשה פיקוח צמוד במחלקות הנוער; הסנגוריה מקדמת הצעת חקיקה במסגרת תיקוני חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), לפיה קטין המצוי במעצר בית עניינו ידון כל תקופה קצובה בבית המשפט לנוער וכן תוגבל התקופה הכוללת עד משך זמן מקסימאלי (בדומה למעצר עד תום ההליכים).

מצוקת ההשמה החוץ ביתית: אוזלת היד של המערכת בנושא זה הינה כואבת ופוגעת פגיעה של ממש בקטינים המתאימים להשמה במסגרת חוץ ביתית. זאת, הן בשלב אבחוני והן בשלב טיפולי מאוחר יותר. שוועת המערכת למוצא עולה אף מפסיקת בית המשפט העליון בנושא, ומביקורת הנמתחת ע"י שירות המבחן לנוער ועל ידי גופים העוסקים בתחום. הסנגוריה הציבורית פוגשת בעיה זו משך שנים ומנסה לקדם פתרון לנושא.

באופן מעשי, התמקדות בפתרון פרטני לקטין על ידי לחץ על כל המערכות הנדרשות לעניין וקריאה ציבורית בנושא דרך התקשורת, נמצאו עד כה כנתיב שהביא באופן פרטני לפתרון הבעיה אצל קטינים. אך בכך לא די, שכן פתרון מערכתי מניח את הדעת רחוק מלהימצא לעת עתה. הסנגוריה תמשיך ותנסה ולתקוף בעיה זו באפיקים משפטיים על מנת להביא לקידום פתרון בנושא. לאחרונה, פנתה הסניגוריה ליו"ר ועדת זכויות הילד בכנסת, בבקשה לקיים בכנסת דיון דחוף בבעיה.

למותר לציין, כי מבלי שינתן מענה הולם להשמה חוץ ביתית לקטינים הנזקקים לה, תושם לאל מטרותו של ההליך הטיפולי והשיקומי בבני נוער שכה זקוקים לו, ונמצאים זוכים לו רק דרך ההליך הפלילי.

נושא נוסף, אותו חקרה השנה הסניגוריה הציבורית, הינו הודאות שווא בקרב בני נוער במפלג המיעוטים בירושלים. מעקב אחר ניהול הליכי חקירה שם, העלה כי קיים דפוס חקירה פסול במפלג, בייחוד בכל הנוגע לחקירת קטינים. המעקב החל לאחר שמספר סניגורים דיווחו על תלונות שקיבלו מלקוחותיהם בדבר הכאתם, השפלתם בצעקות ובקריאה בשמות-גנאי וכן בהפעלת לחץ נפשי אקוטי עליהם, במטרה שידו במיחוס להם. פעמים רבות הניע אופן חקירה פסול זה את הנחקרים להודות במה שכלל לא ביצעו, ואף להפליל את חבריהם במעשים שלא נעשו. כך, למשל, במעקב שביצע סניגור ציבורי ב-48 תיקי מעצר, נמצא כי החקירה התבצעה בד"כ בשעות שלפנות בוקר, למרות שהנערים נעצרו מספר שעות קודם לכן. שעות חקירה לא מקובלות אלו מפחיתות את הסיכוי להליך חקירה הוגן וראוי, המאפשר לנחקר לענות לשאלות המופנות אליו באופן ענייני ותוך הפעלת שיקול הדעת המתבקש.

להלן מספר דוגמאות קונקרטיות מתיקי סניגוריה, בהן נמצא בסופו של יום כי קטינים מסרו הודאות שווא לאחר שנחקרו במפלג המיעוטים:

ב- מ 5624/05 הודה נער בן 17 בחקירה בהשלכת בקבוקי תבערה וביידוי אבנים לעבר יהודים. בפגישה עם סניגורו, מסר לו הנער כי נתן הודאת-שווא וכן הוסיף גירסת אליבי שתאמת זאת. בית המשפט האריך את מעצרו. במהלך תקופת המעצר בדקה המשטרה את טענת האליבי ומצאה אותה מהימנה. הנער שוחרר.

בת"פ 819/05 הואשמו שני נערים בני 13 ו-14, בבית המשפט המחוזי, בעבירות של הצתה וקשירת קשר לביצוע פשע, לאחר שלכאורה הכינו בקבוקי תבערה וזרקו אותם. שני הנערים הודו במיוחס להם לאחר שנחקרו במפלג המיעוטים. כבר בשלב המעצר חזרו בהם הנערים מן ההודיה, ומסרו כי הוכו בחקירתם ואף ציינו את שם החוקר המכה. בית המשפט התעלם מטענתם זו (כפי שקורה לא אחת עת מועלות טענות דומות בעניין התנהלות החקירה), והאריך את מעצרים. לאחר כחודש וחצי הודיעה המאשימה כי החליטה לחזור בה מן האישום, לאחר שנתפסו אחרים, בגירים, שהודו בביצוע המעשים ואף נתגלו סימני טביעות אצבעותיהם על בקבוקי התבערה שזריקתם יוחסה לקטינים. פרט לביטול כתב האישום לא נקטה המדינה בכל צעד מתבקש נוסף, כגון: פתיחת תיק חקירה במח"ש במטרה לבדוק את טענת הנערים הצעירים באשר להשתלשלות חקירתם שהובילה אותם למסור הודאת-שווא.

תופעה נוספת הראויה לציון, והאופיינית למחוז ירושלים, הינה צעירים המגיעים אל תחנת המשטרה ו"מסגירים" עצמם בטענה שביצעו עבירה. כבר בעת חקירתם, מספרים הצעירים כי ביקשו להיעצר מחמת מצבם הסוציו-אקונומי הקשה, וכי בבואם אל תחנת המשטרה ביקשו להשיג לעצמם מיטה וארוחה חמה, ולעיתים – אף מפלט מסביבה משפחתית רוויית אלימות ומצוקה קשה. חרף היות התופעה דפוס החוזר על עצמו, והמצריך חקירה זהירה של ה"חשודים" ה"מסגירים" את עצמם ושקילת הפניית המשך הטיפול בהם לגורמי רווחה דווקא, נפתח בד"כ הליך חקירה רגיל, ולא אחת מוגשים גם כתבי אישום בהם מתנהלים ההליכים הפליליים בעת שהנאשמים עצורים. בחינת הטענה של הנאשמים כי בדו את הודייתם מטעמי מצוקה נדחית להליך ההוכחות הממושך. כך, למשל, בת"פ 975/05 הואשם קטין כבן 17 בעבירות של ייצור נשק, סיכון חיי אדם בנתיב תחבורה ונסיון הצתה, לאחר שלכאורה הכין וזרק בקבוקי תבערה לעבר גיפ של מג"ב. הנער סיפר כבר בחקירתו כי המציא סיפור שלא היה ולא נברא, הכל במטרה להיעצר. הוא הסגיר את עצמו מיוזמתו למאבטח באוניברסיטה העיברית בטענה שזרק בקבוק תבערה, וכן סיפר כי "נמאס לו לחיות בכפרו ונמאס לו מהכל". גם בפני הקצין החוקר חזר על גירסתו, וביקש "תיקח אותי לכלא". את טענותיו בדבר מתן הודאת-שווא מסר כבר בעת מתן תשובה לאישום, אולם הוא נאלץ לנהל הליך הוכחות ארוך ומתיש בכדי להוכיח את חפותו. חוקרו סיפרו לבית המשפט בעת שהעידו כי התרשמו "זה סה"כ בחור שרצה להיעצר... נראה לי רגוע וידע למה הוא בא. כנראה שהוא בא כי הוא רוצה מקלחת חמה ואוכל טוב יותר". רק לאחר חמישה חודשים מאז הסגיר עצמו הצעיר למשטרה, ובתום ניהול ההוכחות, זיכה אותו בית המשפט המחוזי מאשמה.

הסניגוריה הציבורית במחוז ירושלים פנתה אל המחלקה לחקירות שוטרים, העלתה את ממצאיה בעניין מפלג המיעוטים ודרשה לפתוח בחקירת התלונות. לא נתקבלה כל תגובה ממח"ש. בנוסף, פורסמה בתקשורת כתבה נרחבת בה הציגה הסניגוריה הציבורית התופעה המדאיגה שלא זוכה לכל התייחסות מטעם מי מנציגי המדינה. נראה שדבר לא מונע ממפלג המיעוטים מלהמשיך לנהל הליכי חקירה פסולים ופגומים, והמקרים בהם מתלוננים חשודים על הכאתם והשפלתם בעת חקירתם הולכים ומתרבים. הסניגוריה הציבורית הארצית מתעתדת לפנות שוב אל מח"ש בעניין שבנדון ולדרוש התייחסות עניינית וטיפול ממוקד בחוקרים עוברי החוק של מפלג המיעוטים, תופעה שיש למגר מהר ככל שניתן.

1.9 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות

בדו"ח לשנים 2003 ו-2004 נסקרו בהרחבה ההתפתחויות שהובילו לתיקון בחוק טיפול בחולי נפש, המבטיח ייצוג משפטי למאושפזים בכפייה בפני ועדות פסיכיאטריות. כן נסקרה השתלשלות העניינים שהובילה להחלטה להפקיד בידי הסניגוריה הציבורית את ייצוגם של החולים שאושפזו מכוח צו בית-משפט בהליך פלילי ועבודת המטה המורכבת שקדמה לכך. בעקבות עבודתו של צוות משותף שכלל את הסניגוריה הציבורית, האגף לסיוע משפטי, מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרד הבריאות, בראשותה של הנציבה לשוויון אנשים עם מוגבלויות, נוסחו הנחיות לבתי החולים ולעורכי הדין המייצגים, שנועדו להסדיר את העבודה בין הגורמים השונים.

ההנחיות עוגנו בתקנות טיפול בחולי נפש (ייצוג משפטי באישפוז כפוי), התשס"ו – 2006; תקנות אלה התקבלו לאחר דיונים ארוכים בוועדת העבודה הרווחה והבריאות של הכנסת, והן מסדירות את תחומי האחריות והחובות המוטלות על הגורמים השונים, בכל הנוגע ליישומן של החוק.

כחלק מהיערכות הסניגוריה הציבורית לקראת תחילת ייצוגם של המאושפזים בכפייה בבתי החולים והמרפאות לבריאות הנפש, הוקמו מחלקות לייצוג על פי החוק לטיפול בחולי נפש, במחוזות השונים. מחלקות אלה הוקמו בהדרגה ובהתאם לפרישת הייצוג שנקבעה במסגרת צווי ההרחבה שהוצאו מכוח התיקון לחוק טיפול בחולי נפש (סעיף 29א'). המחלקות נועדו לרכז את הטיפול בייצוג חולי נפש בידי גורם אחד, ליצור התמחות בתחום זה ולהבטיח רציפות של הייצוג הניתן בהליך הפלילי בבתי המשפט ובהליך שבפני הוועדות הפסיכיאטריות.

בכל מחוז בו הורחב הייצוג נערכו הכנות והתקיימו פגישות עם הנהלות בתי החולים והצוותים הרפואיים, על מנת שניתן יהיה לקבוע נהלי עבודה מסודרים שיהיו מקובלים על כל הגורמים העוסקים במלאכה. כמו כן נערכו ימי עיון משותפים לפסיכיאטרים ולעורכי הדין המייצגים בוועדות, שנועדו ליצור "אקלים נוח" לעבודה משותפת, באמצעות הקניית ידע לעורכי הדין בתחום הפסיכיאטרי, ולפסיכיאטרים בתחום המשפטי. במהלך השנה נערכו השתלמויות עומק והדרכות לעורכי הדין המייצגים, וכן נערכו מפגשים משותפים של עורכי דין ופסיכיאטרים לצורך ליבון ולימוד נושאים הקשורים לפסיכיאטריה ומשפט.

תחולת הייצוג על המחוזות השונים נקבעה בצווים שהוצאו, מעת לעת, במהלך השנה, על פי תכנית שהותוותה מראש ושנועדה להשלים את פרישת הייצוג בכל בתי החולים בארץ, עד לחודש מרץ 2007. שלושה צווים הוצאו, עד כה, והרחיבו את הייצוג, כדלקמן:

החל מיום 15/6/04 ניתן ייצוג בידי סניגור ציבורי לחולה המאושפז במרכזי בריאות הנפש **שלוותה, גהה ולב השרון** (צו טיפול בחולי נפש (החלת מתן ייצוג בידי סניגור ציבורי), התשס"ד – 2004).

החל מיום 1/9/05 ניתן ייצוג בידי סניגור ציבורי גם לחולה המאושפז במרכז לבריאות הנפש **בבאר יעקב** (צו טיפול בחולי נפש (החלת מתן ייצוג בידי סניגור ציבורי), התשס"ו – 2005).

צו טיפול בחולי נפש (החלת מתן ייצוג בידי סניגור ציבורי), התשס"ו – 2006, שהוצא לאחרונה, קובע כי החל מיום 2/2/06 יינתן ייצוג לכל החולים המטופלים מכוח צו בבתי החולים ובמרפאות **שבמחוז ירושלים**; החל מיום 1/3/06 יינתן ייצוג כנ"ל בבתי החולים ובמרפאות לבריאות הנפש **שבמחוז תל אביב והמרכז**; החל מיום 1/6/06 יינתן ייצוג כנ"ל בבתי החולים ובמרפאות לבריאות הנפש **שבמחוז הדרום**.

לצורך השלמת הפרישה הארצית, יש להחיל את הייצוג גם על בתי החולים והמרפאות שבמחוז צפון.

החל מיום 15.6.04 ועד לסוף שנת 2004, ייצגה הסניגוריה במחוז תל אביב-מרכז 61 חולים שאושפזו בצו, בבתי החולים: גהה, שלוותה ולב השרון.

בשנת 2005 ייצגה הסניגוריה הציבורית במחוז תל אביב - מרכז, חולים המאושפזים בצו פלילי, כדלקמן (הנתונים אינם כוללים את החולים שייצוגם החל בשנת 2004 ונמשך גם בשנת 2005): בבית חולים גהה יוצגו 20 חולים; בבית חולים שלוותה יוצגו 16 חולים; בבית חולים לב השרון יוצגו 35 חולים; בבתי החולים באר יעקב ונס ציונה יוצגו 41 חולים; כן יוצגו 19 חולים נוספים, שהוגדרו כמקרים חריגים, בבית חולים אברבנאל; כמו כן יוצגו 9 חולים המצויים תחת צו מרפאתי, בהליכי שימוע שהתקיימו בפני הפסיכיאטר המחוזי, טרם שיוורה על אישפוזם הכפוי בבית חולים.

בסך הכל יוצגו 140 חולים בהליכים אלה בשנת 2005, וזאת בנוסף לחולים שייצוגם החל בשנת 2004 והמשיך בשנת 2005.

הייצוג בפני הוועדות ניתן על ידי קבוצה מצומצמת, יחסית, של עורכי דין המתמחים בתחום. שכר הטרחה עומד על 1900 ₪ + מע"מ, לייצוג של מאושפז במהלך שנה ומחצה.

שיתוף הפעולה עם בית החולים והסגל המקצועי הינו רכיב חיוני במילוי תפקידיה של הסניגוריה הציבורית. בתחילת הדרך נתגלו חשדנות והססנות, אשר חלפו במהלך הזמן. תקלות נקודתיות נפתרות באמצעות מגעים רצופים בין הנהלת הסניגוריה במחוז לבין הסגל בבית החולים. יחד עם זאת עדיין קיים קושי ממשי לדעת עד כמה מיושמים בבתי החולים, הלכה למעשה, הוראות החוק והתקנות. כך למשל, לא ברור עד כמה מקפיד סגל בית החולים ליידע את החולה על זכותו לייצוג, ועד כמה הוא משפיע על הסכמתו או התנגדותו של החולה לקבל ייצוג; עד כמה ממלא סגל בית החולים את התקנה המחייבת אותו לידע את החולה שסירב לייצוג, לפני כל דיון בוועדה, על זכותו לקבל ייצוג, וכן עד כמה ממלא בית החולים אחר התקנה המחייבת אותו לדווח לסניגוריה הציבורית על כל חולה שהתקבל בבית החולים. לצורך התמודדות עם בעיות אלה ואחרות גיבשה הסניגוריה הציבורית שיטת מעקב, הכרוכה במאמץ והשקעה, על מנת לוודא כי היא מצליחה להגיע לכל המאושפזים בכפייה. במקביל, מתקיימים מפגשים משותפים של נציגי הסניגוריה הציבורית וסגל בתי החולים, מתוך מטרה ללבן ולתקן את הטעון ליבון ותיקון.

הרחבת הייצוג דורשת ייחוד עובדי מינהלה לנושא זה; הכשרת עורכי דין נוספים לטיפול בתחום רגיש זה; בחינת מודלים חילופיים יעילים יותר; עריכת השתלמויות להעמקת הידע המקצועי; הקמת מנגנון לפיקוח, לבקרה ולהערכה של הפרויקט כולו; מיסוד הקשר עם מסגרות אבחון, טיפול ושיקום חילופיות והגברת שיתוף הפעולה עם גורמים שונים במשרד הבריאות.

ראוי לציין שהרחבת הייצוג בתחום זה נעשתה ללא תוספת כלשהי של אנשי מנהלה או עורכי-דין והטילה עומס רב על הצוות במחוז, שכן יישומו של החוק כרוך בעבודת מנהלה מורכבת מול גורמים משפטיים ורפואיים, וכן בעבודת מעקב ופיקוח רבה. יש צורך בהקצאת תקנים לעובדי מנהלה ועורכי דין על מנת שניתן יהיה להשלים את הפרישה הסופית עד לתאריך שנקבע בחוק.

1.10 ייצוג אסירים בפני ועדות שחרורים

לקראת סיום ריצוי שני-שלישים מעונשו, מתייצב כל אסיר בפני ועדת השחרורים, שהיא המוסמכת להחליט אם יש מקום לשחרורו המוקדם. בדיון זה נבחנות התנהגותו של האסיר במהלך מאסרו ואפשרויות השיקום הפתוחות בפניו לאחר שחרורו.

בתחילת שנת 2002, עם כניסתו לתוקף של חוק שחרור-על-תנאי ממאסר, תשס"א – 2001 (להלן: "חוק שחרור-על-תנאי"), חוקק גם סעיף 18(א)(11) לחוק הסניגוריה הציבורית, אשר קבע כי לוועדות השחרורים סמכות שבשיקול דעת למנות סניגור לאסירים הבאים בפניהן.

למרות שחלפו למעלה מארבע שנים מאז נכנס לתוקפו תיקון זה, היקף הייצוג הנוכחי ע"י סניגורים ציבוריים בוועדות שחרורים הוא מצומצם ביותר. **בשנת 2005 ייצגה הסניגוריה הציבורית רק ב-117 הליכים של ועדות שחרורים, וזאת מתוך אלפים רבים של ועדות בעניינם של אסירים אחרים.** אמנם מדובר בשיעור דומה לזה של השנה החולפת, אך עדיין מצב זה רחוק מלהשביע רצון, ודורש תיקון דחוף.

במהלך שנת 2005 המשיכה הסניגוריה הציבורית לפעול בדרכים שונות לקידום נושא זה, כשלמעשה היא המשיכה מהליכים אשר בהם החלה כבר בשנת 2004.

בשנת 2005 וכן במהלך המחצית הראשונה של שנת 2006, דנו נציגי הסניגוריה בנושאים שונים הקשורים לייצוג בוועדות שחרורים ולהבטחת הליך הוגן בהן, עם נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה, הפרקליטות, שירות בתי הסוהר, והנהלת בתי המשפט. זאת, בסדרה של התכתבויות ופגישות, ששתיים מהן קוימו בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, אשר לאור חשיבות הנושא החליט להקים צוות בראשותו שיעסוק בו.

בשנת 2004 נפגשו נציגי הסניגוריה עם מנהל בתי-המשפט וסיכמו עימו על יצירת נוהל לפיו בקשתו של אסיר למינוי סניגור ציבורי תובא למתן החלטה בפני השופט יו"ר הוועדה, וזאת זמן מספיק טרם הדיון בוועדת השחרורים. נוהל זה אמור למנוע את המצב המופרך, שהיה קיים עד כה, לפיו ועדת השחרורים בהרכבה המלא

נדרשת להקדיש את זמנה היקר לשאלה "טכנית" של מינוי סניגור, וכן למנוע את המצב בו שאלת מינוי הסניגור מגיעה להכרעה רק בעת הדיון לגופו של עניין בוועדה ומצריכה דחייה משמעותית של הדיון ושל מועד השחרור הצפוי.

נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה והפרקליטות הביעו דעתם, כי על מנת לאפשר ליו"ר הוועדה לדון בבקשת מינוי סניגור ציבורי לבדו, ללא שאר חברי הוועדה, יש צורך בתיקון מפורש לסעיף 16(ד) לחוק שחרור על-תנאי שיקנה ליושב הראש סמכות כזו. יחד עם זאת, מקובל היה על כל הגורמים - פרקליטות, ייעוץ וחקיקה, הנהלת בתי המשפט, שב"ס וסניגוריה ציבורית - כי יש לקדם באופן מזורז תיקון חקיקה זה. ואכן, לאחרונה אושר התיקון וכבר נכנס לתוקפו. לשון סעיף 16(ד) לאחר תיקונו היא כדלקמן: **"הוועדה או יושב ראש הוועדה רשאים למנות לאסיר סניגור לצורך הדיון בפני הוועדה, ויחולו לענין זה הוראות חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995, בשינויים המחייבים"**.

הסניגוריה ממשיכה לפעול לחלוקת טופס המיידע אסירים, כארבעה חודשים לפני השחרור המוקדם הצפוי, בדבר זכותם לבקש מיו"ר ועדת השחרורים כי ימנה להם סניגור ציבורי שייצגם בהליך בפני ועדת השחרורים. בעניין זה נבקש להזכיר, כי כבר במהלך שנת 2004 נוצר קשר עם גורמים בכירים בשירות בתי-הסוהר, לרבות נציב שירות בתי הסוהר והיועץ המשפטי, ובתיאום עימם נוסחה ההודעה כאמור, המלווה בטופס המסייע לאסיר להגיש בקשה לוועדה, תוך פירוט הנסיבות התומכות בה. גם בדיונים, שנערכו במחלקת ייעוץ וחקיקה בדבר כתיבת נוהל לסדרי דין בוועדות שחרורים, הסכימו כל הגורמים הנוגעים בדבר, כי יש מקום להודעה כאמור. בפגישה שקוימה בנושא זה בלשכת מנכ"ל משרד המשפטים ביום 10/4/06, ביקשו נציגי הפרקליטות להעיר מספר הערות לנוסח הטופס שהוצע ע"י הסניגוריה בשיתוף עם שב"ס.

במקביל, סוכם באותה פגישה כי הפרקליטות, שירות בתי הסוהר והנהלת בתי המשפט יביעו עמדתם לעניין קצב הפרישה הגיאוגרפית של חלוקת הטופס הנ"ל. המחשבה היא להתחיל בשלב הראשון בפילוט בגוש שרון, נוכח העובדה שבגוש זה שוכן בית סוהר אופק לקטינים, ויתכן שאף בגוש נוסף. לאחר תקופת זמן של למידת לקחים, יוחל בחלוקת הטופס לאסירים בכל רחבי הארץ. למרבה הצער, למרות תזכורות חוזרות ונשנות, טרם התקבלה תשובה מהפרקליטות באף לא אחת מהסוגיות הנ"ל.

בנוסף לכך, הסניגוריה הציבורית הארצית פנתה עוד בשנת 2004 לפרקליט המדינה בבקשה לגבש בצוותא אמות מידה והנחיות למינוי סניגור ציבורי בוועדות השחרורים במקרים המתאימים. פנייה זו, נעשתה בעקבות מספר החלטות שיפוטיות של בתי משפט מחוזיים, אשר דנו בערעורים על החלטות של וועדות שחרורים שלא למנות סניגור לאסירים שביקשו זאת, על רקע התנגדותם של הפרקליטים, באי כוח היועמ"ש בוועדה, למינוי סניגורים לאסירים. לאחר סדרה של התכתבויות בנושא במהלך שנת 2005, הביע נציג הפרקליטות את עמדתו, כי במקרים בהם האסיר אינו מבקש מינוי סניגור ציבורי באופן עצמאי, ראוי שב"כ היועץ המשפטי לממשלה יביע עמדתו, בהתאם לאמות מידה ראויות שיגובשו, וכי במקרים בהם האסיר מבקש בעצמו מינוי סניגור – ראוי שב"כ היועמ"ש לא יתנגד לכך, אלא יסתפק במסירת מידע רלוונטי לחברי הוועדה.

נושא אחרון שנדון בהקשר זה הוא קביעת נוהל ראוי לצילום חומר שנאסף לקראת הדיון בוועדת השחרורים. לאחר סדרה של התכתבויות בין הסניגוריה הארצית לפרקליט המדינה, ופגישות בפורומים שונים בנושא זה, הוחלט ע"י מנכ"ל משרד המשפטים ביום 10/4/06 כי יש למנות איש ארגון ושיטות, אשר ייעץ לגורמים השונים המעורבים בגיבוש נוהל זה, כיצד ניתן להעביר - הן בינם לבין עצמם והן מהם לסניגור המייצג - את החומר הנוגע לדיון בוועדת השחרורים בצורה המהירה והיעילה ביותר האפשרית. איש האו"ש, יועץ חיצוני, החל בעבודתו רק לאחרונה.

במהלך שנת 2005 ובמחצית הראשונה של שנת 2006, המשיכו נציגי הסניגוריה הציבורית בסדרת פגישות שמטרתן קידום הקשר בין הסניגוריה הציבורית כגוף, לבין גורמים שונים הקשורים להליך המתקיים בוועדות השחרורים ובעתירות אסירים. כל זאת, על-מנת להעמיק את הידע המקצועי הנדרש בתחום זה ולשפר את קשרי העבודה בין המערכות השונות העוסקות בתחומים אלה. כך, למשל, נפגשו נציגי הסניגוריה הציבורית,

עם הממונים על וועדות אלימות במשפחה במשרד העבודה והרווחה. כן נפגשו נציגי הסניגוריה במהלך תקופה זו עם מומחים שונים מתחום העבודה הסוציאלית, הפסיכיאטריה והפסיכולוגיה, על מנת לבדוק אפשרויות לקבלת ייעוץ מקצועי בתיקים בהם הסניגוריה הציבורית מונתה לייצג.

במחצית הראשונה של שנת 2006 החלה הסניגוריה בארגון סדרה של ימי השתלמות המיועדים לסניגורים שייצגו אסירים בועדות שחרורים. זאת, במטרה להעמיק את הידע המקצועי המיוחד הנדרש למתן ייצוג נאות בתחום זה. נקבעו ארבעה ימי השתלמות ארציים, לחודשים נובמבר-דצמבר 2006.

הסניגוריה הארצית קיבלה בשנת 2005 ובמחצית הראשונה של שנת 2006 פניות רבות, הן טלפוניות והן בכתב, מצד אסירים וקרוביהם המבקשים לסייע להם בנושאים שונים הקשורים למאסר (כגון חופשות, טיפול רפואי, חנינה ועוד). גם במקרים בהם אין הסניגוריה הציבורית יכולה למנות בעצמה סניגור מטעמה בעניינים אלה, היא מעניקה לפונים הדרכה מפורטת בדבר האפשרות לפנות לערכאות השיפוטיות השונות ולבקש מהן לשקול בחיוב מינוי סניגור ציבורי. בנוסף, ניתן לפונים הסבר כללי בדבר זכויותיהם. בשנת 2005 טיפלה הסניגוריה הציבורית ב- 41 פניות כאלה.

1.11 ייצוג בבית-המשפט העליון

בסניגוריה הארצית פועלת מחלקה המטפלת בסוגים השונים של ההליכים הנדונים בפני בית המשפט העליון ואשר הסניגוריה הציבורית מייצגת בהם: ערעורים פליליים, בקשות רשות ערעור, בקשות למשפט חוזר, עתירות לדיון נוסף ועתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבית-משפט גבוה לצדק.

בשנת 2005 נקלטו במחלקה 1,107 פניות. 429 מהן נמצאו מתאימות לפתיחת הליכים חדשים בבית המשפט העליון.

תרשים ג. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך

מספר ההליכים	סוג ההליך
360	ערעור פלילי
46	בקשת רשות ערעור
11	בג"צ
4	דיון נוסף
2	משפט חוזר
6	אחר

ההליכים המטופלים ע"י המחלקה נחלקים ל- 3 קבוצות: האחת – הליכים שיזמה והגישה הסניגוריה הציבורית בשם נאשמים שיוצגו על-ידיה בערכאה הדיונית; השניה – הליכים שהוגשו ע"י נאשמים לבית-המשפט העליון, שלא באמצעות הסניגוריה הציבורית, ובית-המשפט העליון מינה את הסניגוריה הציבורית לייצג; השלישית – הליכים שיזמה המדינה נגד נאשמים, שיוצגו או שלא יוצגו על ידי הסניגוריה הציבורית בערכאה הדיונית.

כאן המקום להזכיר, כי הנתונים המספריים המוצגים לעיל אינם משקפים את כמות ההליכים המנוהלים, למעשה, על ידי הסניגוריה הציבורית בבית המשפט העליון. סוגים שונים של הליכים, כגון: הליכי ערר והליכי עיון חוזר על מעצר ימים ומעצר עד תום הליכים, הארכות מעצר מעבר לתשעה חודשים, ערעורים על החלטות בית משפט מחוזי בנושא של עיכוב ביצוע עונש וערעורים על החלטות בבקשות לפסלות שופט, מטופלים

ומפוקחים על-ידי הסניגוריה במחוזותיה השונים, שכן הם מתרחשים תוך כדי ניהול ההליך העיקרי בערכאה הדיונית.

למחלקת תיקי בית-המשפט העליון בסניגוריה הארצית רשימת סניגורים ציבוריים נפרדת מהרשימות במחוזות השונים. הרשימה נערכה בהסתמך על הערכות המועברות ע"י הסניגורים המחוזיים, על ניסיונה המצטבר של המחלקה ועל קיומם של ראיונות למועמדים פוטנציאליים. המטרה היא לרכז קבוצה מצומצמת ואיכותית של סניגורים שייצגו מטעם הסניגוריה הציבורית בבית המשפט העליון. ייצוג זה על ידי קבוצה מצומצמת של עורכי דין ייצור ניסיון ומומחיות בקרב אותה קבוצה, יגביר את יכולת הפיקוח ויעלה את איכות הייצוג בבית המשפט העליון בהתאם. עריכת רשימה זו הושלמה בשנת 2005 והיא מתעדכנת לפי הצורך.

בשנת 2005 נערכה השתלמות ראשונה לסניגורים המייצגים בבית-המשפט העליון, שיוחדה למאפיינים המיוחדים לייצוג בהליכים בערכאה זו.

במהלך השנה פעלה המחלקה להגברת הייצוג שניתן בבית המשפט העליון על ידי סניגורים מהצוות הפנימי. הצוות הפנימי של הסניגוריה ייצג בשנת 2005 בכשליש מהתיקים שטופלו על-ידי המחלקה. לייצוג הפעיל חשיבות רבה בכל הנוגע ליכולתם של עורכי הדין הפנימיים לפקח על עורכי הדין החיצוניים. כמו-כן, לצוות הפנימי יכולת לייצג בתיקים עקרוניים בעלי השלכות כלליות על מערכת המשפט הפלילי, המצריכים עבודת עומק, שלעיתים לא ניתן לבצעה באמצעות הצוות החיצוני. ואכן, הצוות הפנימי ייצג בהליכים בעלי חשיבות כללית, כגון דיונים נוספים בסוגיות עקרוניות ומקרים בהם צורפה הסניגוריה הציבורית כידיד בית-המשפט – בין אם ביוזמתה ובין אם ביוזמת בית-המשפט העליון.

במהלך שנת 2005 זכתה הסניגוריה הציבורית להצלחות לא מעטות בבית-המשפט העליון, לרבות בתיקים עקרוניים אשר להלכה שנקבעה בהם השלכות רחבות.

דנ"פ 1042/04 ביטון נ' מדינת ישראל: בסוף שנת 2004 קיבל בית המשפט העליון את בקשתה של הסניגוריה הציבורית לדיון נוסף והורה על קיומו בשאלה: האם בקביעת התקיימותו של רכיב העדר הקינטור – כאחד מרכיבי יסוד הכוונה תחילה בעבירת הרצח – יש הצדקה גם למבחן אובייקטיבי. מדובר בסוגיה מרכזית בעבירות ההמתה ובשאלה הדנה בהלכה מושרשת של בית המשפט העליון. הסניגוריה הגישה את סיכומיה התומכים בביטול המבחן האובייקטיבי והמבוססים, בין השאר, על ההיסטוריה של המשפט הישראלי, שיקולי צדק ומשפט משווה. הפרקליטות הגישה את סיכומיה לבית המשפט העליון, ובימים אלה הסניגוריה הציבורית מכינה את תשובתה לסיכומי המשיבה.

רע"פ 3674/04 מחמד אבו סאלם נ' מדינת ישראל: רשות הערעור ניתנה בחמש פרשות שדנו בשאלה: מהו העונש הראוי להשית על אדם אשר הלך, העסיק או הסיע תושב שטחים. הבהרת בית המשפט העליון את הסוגיה נדרשה נוכח הפרשנות שנתנו בתי המשפט להלכת ח'טיב, כמבקשת להתעלם מנסיבותיו האישיות של העבריין ומנסיבות ביצוע העבירה ולהטיל עונש של מאסר בפועל בכל מקרה. בית המשפט העליון קבע כי למרות המצב הביטחוני הקשה, ענישה תעשה תוך שימת דגש על חלופות לעונשי המאסר שבמסגרת החוק, נסיבותיו האישיות של העבריין והנסיבות בהן נעברה העבירה. במיוחד יש להתחשב במידת הסיכון שנוצר לשלום הציבור. בית המשפט הדגיש כי ככלל תישמר מדיניות הענישה המחמירה, אך מדיניות זו אינה מחייבת עונש מאסר וכל מקרה יוכרע בהתאם לנסיבות. בית המשפט ביטל את עונשי המאסר מאחורי סורג ובריה בכל חמש הבקשות.

ע"פ 6890/04 מדינת ישראל נ' בלאוסוב: ביהמ"ש המחוזי הרשיע את המערער ברוב דעות בעבירות של אינוס ואימום וגזר עליו 6 שנות מאסר בפועל. המערער השיג על הרשעתו, ואילו המדינה ערערה על קולת העונש. ביהמ"ש העליון מחליט ברוב דעות כי המקרה הוא חריג המצדיק התערבות בממצאים העובדתיים של בית משפט קמא. בית המשפט קבע, כי נטל השכנוע הרובץ על התביעה במשפט הפלילי, הוא מעבר לכל ספק סביר, ואין די בכך שעמדת התביעה נראית ככזו הקרובה יותר לאמת. לא "סבירות" או "אי

סבירות" התנהגותה של המתלוננת היא שעומדת לנגד עיני בית המשפט אלא השאלה האם ניתן לקבוע שאשמתו של המערער בעבירות שביצוען יוחס לו הוכחה מעבר לכל ספק סביר. בית המשפט משיב בשלילה לשאלה זו ומחליט לזכות את המערער מחמת הספק.

רע"פ 7383/05 נאור נ' מדינת ישראל: המבקש הואשם בבית-משפט השלום בכפר-סבא בעבירה של צעדי פזיזות ורשלנות – אי נקיטת צעדי זהירות בחיה, עבירה לפי סעיף 388(6) לחוק העונשין, תשל"ז-1977. המבקש כפר בעובדותיו של כתב-האישום, ופנה לבית-המשפט בבקשה למנות לו סגור ציבורי לצורך ניהול משפטו. בקשתו נדחתה מבלי שנערך בה דיון. בסופו של ההליך הורשע המבקש והתביעה עתרה להשית עליו עונש מאסר בפועל. רק בשלב זה מונה לו סניגור ציבורי. בית-משפט השלום גזר למבקש 8 חודשי מאסר (כולל הפעלת מאסר על-תנאי בן 6 חודשים, בחופף), פיצוי למתלונן בסך 10,000 ש"ח ומאסר על-תנאי למשך עשרה חודשים. ערעור שהגיש המבקש לבית-המשפט המחוזי, נדחה. לטענת המבקש, דחייתה בלא-דיון של בקשתו למנות לו סגור, אינה עולה בקנה אחד עם החובה לקיים דיון בבקשה כאמור בטרם החלטה בה. בנוסף מלין המבקש כנגד עתירת המדינה בערכאה הדיונית להשתתף מאסר בפועל בלי שהודיעה על כך לבית-המשפט מראש כדי שיוכל לבחון אם יש מקום להורות על מינוי סגור, כהוראתה של תקנה 4 לתקנות הסניגוריה הציבורית, תשנ"ו-1996. בתשובה לבקשה הודיעה המדינה, כי אף שלעמדתה לא כל מקרה בו נאשם אינו מיוצג ונגזר לו מאסר הוא מצב המצדיק ביטול משפטו, הרי שבנסיבות מקרה זה מסכימה היא למתן רשות לערער וכן לקבלת הערעור, במובן זה שעניינו של המבקש יובא בשנית בפני בית-משפט השלום. בית המשפט העליון מקבל את הבקשה ועמה את הערעור גופו, וקובע כי פסקי-הדין של הערכאות דלמטה יבוטלו, ועניינו של המבקש יוחזר לשמיעה בפני בית-משפט השלום.

דנ"פ 1187/03 מדינת ישראל נ' פרץ ואח': השאלה שהוצבה בדיון הנוסף הייתה: באיזו מידה קשורה התביעה להסדר טיעון שעשתה עם נאשם בערכאה הדיונית כאשר היא ניצבת בפני ערכאת הערעור. דעת הרוב קבעה כי על התביעה להסביר לנאשם מראש כי במקרה שידחה הסדר הטיעון, ויוגש ערעור מטעמו, אין התביעה מתחייבת להגן על ההסדר בפני ערכאת הערעור. על-פי פסק הדין, ככלל, על התביעה להגן על עמדתה כפי שנקבעה בהסדר הטיעון וכי טווח שיקול דעתה שלא להגן על הסדר הטיעון בערכאת הערעור הוא מצומצם. על התביעה לאזן את ביקורתו של ביהמ"ש אשר דחה את הסדר הטיעון ואת אינטרס הציבור בכיבוד גזר הדין שהושת, למול הנסיבות הקונקרטיות הכרוכות בהסדר, מידת התמורה שנתן הנאשם בויתורו על ניהול המשפט, צפיית הנאשם שההסדר יכובד וכן האינטרס הכללי בעידוד הסדרי טיעון. דעת המיעוט סברה, כי במקרים הנדירים בהם אין התביעה תומכת בפני ערכאת הערעור בהסדר הטיעון, יש לתת לנאשם את האפשרות לחזור בו מהודאתו. בנסיבות המקרה, בית המשפט קבע כי נסיגת התביעה מהעמדה שהציגה במסגרת הסדר הטיעון אינה מוצדקת ועל כן החליט להותיר את העונשים בהתאם למוסכם בהסדרי הטיעון.

1.12 ייצוג במשפטים חוזרים

בשנת 2005 קיבל בית המשפט העליון שתי בקשות למשפט חוזר שהגישה הסניגוריה הציבורית במהלך שנת 2004. בקשה אחת למשפט חוזר התקבלה על בסיס בדיקות DNA חדשות שנערכו בתיק. הבקשה השנייה למשפט חוזר התקבלה על בסיס חוות דעת פתולוגיות חדשות שנערכו בתיק. בשני התיקים מצויות ראיות מדעיות בלב הבקשות למשפט חוזר:

מ"ח 9974/04 אדריאן שוורץ נ' מדינת ישראל: המבקש הורשע באונס של קטינה בשנת 1991. מאז הרשעתו ניסה המבקש להביא לעריכת משפט חוזר. במסגרת הניסיון לאתר ראיות חדשות, הגיש המבקש, באמצעות הסניגוריה הציבורית, לבית המשפט העליון בקשה לעריכת בדיקות DNA במוצגים שנשתמרו מזירת העבירה. לפי החלטת בית המשפט העליון, ערכה מומחית מהמכון לרפואה משפטית אנאליזות DNA במוצגים. לפי חוות דעת שהגישה לבית המשפט העליון, המבקש לא יכול להיות המקור לזרע ולדם שנמצאו במוצגים. על בסיס חוות דעת זו הגיש המבקש בקשה למשפט חוזר. לאחר הגשת הבקשה, חזרה בה המומחית מהמכון

לרפואה משפטית מחלק ממסקנותיה. בעקבות זאת, הגיש המבקש חוות דעת שנערכה על ידי מומחים מטעמו, שלפיה גבר אחר ולא המבקש הוא המקור לזרע ולדם שנמצאו במוצגים. השי' לוי בהחלטתו דן בעילות לקיומו של משפט חוזר, וקובע כי קיומו של משפט חוזר מתחייב נוכח ראיות ה-DNA שהוגשו. עם זאת דוחה לוי את הבקשה לשחררו בערובה.

מ"ח 5048/04 דניס אייזן נ' מדינת ישראל: המבקש הורשע בהריגת בנו התינוק ונדון לארבע עשרה שנות מאסר. ההרשעה התבססה, רובה ככולה, על חוות דעת של פרופ' היס מהמכון לרפואה משפטית לפיה התינוק נפטר כתוצאה מחבלה מכוונת בגולגולתו שאירעה 4-6 שעות לפני מותו. מכיוון שהאב הוא היחיד שהיה עם בנו באותו הזמן, החליט בית המשפט להרשיעו בהריגת בנו. הבקשה למשפט חוזר הוגשה לאחר עבודה מאומצת של הסניגוריה הציבורית לאיתור מומחים, אשר מצאו עובדות וראיות חדשות המצביעות על כך שהתינוק מת כתוצאה ממחלת לב וכי החבלה הקיימת בראשו אירעה מספר ימים לפני המוות ולא היא שהביאה למותו. הנשיא ברק דן בהחלטתו בעילות לקיומו של משפט חוזר וקבע כי בחלק מן התשתית העובדתית הקיימת בתיק ישנם סימני שאלה ותהיות המחייבים בירור מחודש. לכך מתלווים ממצאים חדשים המעוררים את האפשרות כי התינוק סבל ממחלת לב, ממצאים שלא זכו להתייחסות כלשהי בחוות דעת המכון הלאומי לרפואה משפטית ולא עמדו כלל בפני בית המשפט המחוזי. המבקש משוחרר בערובה.

ההצלחה בשתי בקשות למשפט חוזר שהוגשו על ידי הסניגוריה הציבורית הינה הישג נדיר ומשמעותי ביותר. המשפטים החוזרים עצמם מתנהלים כעת בבית המשפט המחוזי בתל-אביב ובבית המשפט המחוזי בבאר-שבע, והייצוג בהם נעשה גם הוא על ידי הממונה על משפטים חוזרים בסניגוריה הארצית, יחד עם סניגורים פנימיים נוספים.

במהלך שנת 2005 הגישה הסניגוריה הציבורית בקשה נוספת למשפט חוזר לבית המשפט העליון שהסתמכה על ראיות חדשות שהיה בהן, לדעת הסניגוריה, כדי לפגום במהימנות העדות המרכזית בפרשה, ועל טענה של חשש לעיוות דין בשל התנהגות שופטי ההרכב. לאחרונה, דחה בית המשפט העליון את הבקשה, למרות שסבר שהאופן בה נהגו השופטים היה בלתי תקין.

במהלך שנת 2005 הגיעו לסניגוריה הארצית 23 פניות לייצוג בבקשה למשפט חוזר, 6 פניות יותר משנת 2004. גידול זה נובע, בין היתר, מן הפרסום שניתן להצלחה בשתי הבקשות למשפט חוזר שהתקבלו. הצפי הוא לגידול נוסף בפניות במהלך שנת 2006.

בשנת 2005 נסגרו כ-11 פניות, אשר חלקן התקבלו בשנים קודמות והצטברו בהמתנה לטיפול. נכון לסוף שנת 2005 המתנינו לטיפול 47 פניות לקבלת ייצוג בבקשה למשפט חוזר. במהלך שנת 2005 הועמקה בדיקת הפניות, לרבות באמצעות העברת תיקים מורכבים לטיפול של סניגורים פנימיים, שימוש במומחים ועריכת בדיקות מדעיות וביצוע חקירות פרטיות. כמו כן, הורחב השימוש בבדיקות פוליגרף, כאינדיקציה נוספת לבחינת השאלה אם יש מקום להשקעת משאבים כה רבה, הנדרשת לצורך קבלת ההחלטה.

2 פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכות

הוראות חוק הסניגוריה הציבורית מטילות על הסניגור הארצי ועל הסניגורים המחוזיים לא רק את החובה לספק ייצוג משפטי, אלא אף את האחריות להבטחת ייצוג הולם באמצעות פיקוח על רמתם המקצועית של עורכי הדין ועל טיב עבודתם.

עומס העבודה המוטל על עורכי הדין החיצוניים, יחד עם שיטות העבודה החדשות והקיצוץ בתעריפי שכר-הטרה- מחייבים את הסניגוריה לפעול בצורה נמרצת לשמירה על רמת הייצוג.

2.1 שכלול מערך הפיקוח המקצועי

הגידול העצום בהיקף עבודתה של הסניגוריה הציבורית חייב לשכלל ולייעל את דרכי הפיקוח הנוהגות. ואכן, ברוב המחוזות נוקטים כיום בשיטת פיקוח סלקטיבית, המותאמת הן לסוג ההליכים והן לסיווג המקצועי של עורכי הדין המייצגים בהם. פיקוח צמוד, בו נערך מעקב שוטף אחר המתרחש בתיק תוך כדי התנהלותו, נדרש כיום רק בהליכים המתנהלים בבית המשפט המחוזי ובבית המשפט העליון, או בהליכי מעצר, או בהליכים המערבים סוגיות מתחום הפסיכיאטריה או בהליכים מורכבים אחרים הדורשים התייחסות מסוג זה בשל איפיוניהם המיוחדים. הפיקוח הצמוד נקט גם לגבי הליכים פשוטים יחסית בערכאות נמוכות, במקרים בהם מונה לייצג עורך דין מתחיל או כאשר הדבר נדרש לאור ניסיון העבר עם עורך הדין.

בכל יתר ההליכים מסתפקים כיום בפיקוח שנערך לאחר סיומו של ההליך. גם במהלכם של אלה מחויבים עורכי הדין המייצגים להתייעץ ולקבל את אישור הממונים בסניגוריה, בנוגע לפעולות שונות שברצונם לנקוט כחלק מן הייצוג (כגון: הגשת בקשות שונות לבית המשפט, התייעצות עם מומחים, הסדרי טיעון וכו'). בסיום ההליך, נבחנות תוצאותיו ונרשמות בתוכנת הסניגוריה ונשקלת האפשרות להגשת ערר או ערעור. דגש נוסף מושם על הפיקוח בהליכים המטופלים במסגרת חוזי העסקה מיוחדים.

ההתפתחות הטכנולוגית מאפשרת כיום לעיין בפרוטוקולי הדיונים (אם כי לא בכל סוגי ההליכים) באמצעות אתר האינטרנט של הנהלת בתי המשפט. ככלל, אין עוד צורך להטריד את עורכי הדין החיצוניים בבקשות למשלוח פרוטוקולים של דיונים, וכך אף נחסכת עבודה רבה של הצוות המנהלי באיתור תיקים, משלוח פקסים, צילום ותיוק החומר.

העובדים המנהליים ועורכי הדין הפנימיים עושים כיום שימוש הולך וגובר בכלים שמעמידה לרשותם תוכנת הסניגוריה לצורך עבודת הפיקוח. הוראות ותרשומות רבות נרשמות בתוכנה עצמה, כך שהתלות בתיק הפיזי והשימוש בניירת הולכים ומתמעטים.

הולך ומתרחב השימוש בדואר האלקטרוני ובפקס מודם כאמצעי התקשורת המרכזיים עם עורכי הדין החיצוניים. התפתחות זו מביאה לחסכון במשאבי כוח האדם ובעלויות כספיות אחרות.

בחלק מן המחוזות הונהגה שיטת פיקוח בה לכל סניגור חיצוני "רפרנט" קבוע מן הצוות הפנימי. יתרונותיה של שיטה זו הם בחיזוק הקשר האישי בין עורך הדין המייצג לעורך-הדין המפקח, במתן כתובת קבועה לעורך הדין החיצוני לכל עניין המתעורר במסגרת הייצוג ובריכוז המידע הנוגע לעבודתו הכוללת של עורך הדין החיצוני וההתרשמות הכללית מאופן הייצוג, בידי מפקח אחד. במחוזות האחרים מתחלק הפיקוח באופן רנדומלי בין עורכי הדין של הצוות הפנימי.

בכל המחוזות, הפיקוח על ייצוג קטינים נעשה על ידי עורכי הדין של מחלקת הנוער והפיקוח על הליכי מעצר מתרכז במחלקת מעצרים. הפיקוח על תיקים המעוררים סוגיות פסיכיאטריות וכן הליכים בפני וועדות פסיכיאטריות מחוזיות, מפוקחים על ידי מחלקות המתמחות בתחום זה. גם הליכים בפני וועדות השחרורים

ועתירות אסירים זוכים לפיקוח מיוחד על ידי הממונים על נושא זה בכל מחוז. ברב המחוזות מרכז הפיקוח על הליכי ערעור בבתי המשפט המחוזיים בידי עורכי הדין המומחים לכך.

בחלק מן המחוזות התקיימה בשנת 2005 סדרת מפגשים עם עורכי הדין החיצוניים לצורך רענון נוהלי הפיקוח והפנמתם. על מנת להבטיח את אפקטיביות המפגשים, הם נערכו בקבוצות קטנות, ובמסגרתם אף הושם דגש ניכר על פיתוח הידע בסוגיות מהותיות מתחום המשפט הפלילי, אשר הבקאות בהן נדרשת להענקת ייצוג איכותי והולם.

2.2 יצירת תרבות של ייצוג מוכוון לקוח

מהנסיון המצטבר עולה, כי שביעות רצונו של הלקוח מהשירות שניתן לו ע"י הסניגוריה הציבורית איננו תולדה רק של מקצועיות הייצוג המשפטי, איכות הטיעון בבית-המשפט ותוצאות ההליך, אלא גם, שלא לומר בעיקר, תולדה של היחס האישי שניתן לו, הן ע"י סניגורו והן ע"י מערכת הסניגוריה הציבורית כולה.

מתוך הנחת מוצא זו פועלת הסניגוריה להעלאת מודעותם של עורכי-הדין הפועלים מטעמה לתפיסה זו ולהשרשתה בשגרת עבודתם. במסגרת זו נדרשים הסניגורים הציבוריים, בין היתר, לשתף את הלקוח, באופן מתמשך ומעמיק, בשיקולים השונים המנחים את פעולתו של עורך-הדין ובקבלת ההחלטות במהלך ניהול המשפט; להתייחס בצורה הולמת ומכבדת לבני משפחתו של הלקוח; להיענות, במידת האפשר, לבקשות שונות המסייעות ללקוח לשרוד בתקופה הקשה של המשפט וכדומה.

מזה זמן, מתכננת הסניגוריה הציבורית לערוך לכל הסניגורים החיצוניים השתלמות וסדנאות בנושא זה, אולם ישנו קושי רב להשיג חומר עיוני או מרצים בתחום זה, שאיננו מפותח כלל בארץ, גם לא בתחומים אחרים, כגון מקצוע הרפואה ומקצועות טיפוליים אחרים. בינתיים, אנו משתדלים לנצל כל הזדמנות בה מתקיים מפגש עם סניגורים ציבוריים כדי להטמיע תרבות של ייצוג מוכוון לקוח.

במסגרת בדיקות שונות שנערכו לקראת המלצות הועדה לגביית השתתפות עצמית מלקוחות הסניגוריה הציבורית בעלויות הייצוג, נעשה בשנת 2005 סקר שביעות רצון מדגמי. השלמת הסקר נתקלה בקשיים רבים, בעיקר בשל חוסר היכולת ליצור קשר עם רבים מהלקוחות שעניינם הסתיים. בדעת הסניגוריה לפתח שאלון משוב, שיועבר ע"י הסניגור המייצג לכל אחד מהלקוחות, מיד עם סיום ההליך המשפטי. אנו מקווים כי בדרך זו נוכל להגיע למספר לקוחות רב יותר ולקבל מהם את התרשמותם הבלתי-אמצעית, על מנת שנוכל לשפר את הייצוג הניתן על ידי עורכי-הדין הפועלים מטעמנו.

מבחינה מערכתית, לובנו השנה מחדש קווי מדיניות הנוגעים לנושא ייצוג מוכוון לקוח ובהם: מידת ההיענות לבקשת לקוח למינוי סניגור מסויים בשמו הוא נוקב; מידת ההיענות לבקשת לקוח להחלפת הסניגור המייצג אותו; מתן משקל מכריע ליחסי האמון בין הלקוח לבין הסניגור והשלכות נושא זה על איתור הסניגור המתאים; מתן משקל משמעותי לרצון הלקוח בתהליך קבלת ההחלטה אם להגיש ערעור על פסק-הדין; עמידה על שחרור מייצוג כאשר הלקוח מסרב לשתף פעולה ועומד על זכותו לייצג את עצמו; ועוד.

2.3 הוצאת ערכות ייצוג

במחצית השנייה של שנת 2003 הוחלט על פרויקט של איסוף חומר הדרכה וחלוקתו על פי נושאים, באופן היוצר "ערכות עבודה" נוחות ושימושיות, שיהוו כלי עזר ראשון במעלה לעבודת הייצוג השוטפת.

הערכות יכסו תחומים משפטיים שונים, האופייניים לעבודת הסניגור הציבורי. במהלך שנת 2004 הוקמו צוותי עבודה, אשר ניסחו ערכות עבודה נוחות ושימושיות, ככלי עזר לעורכי-הדין במלאכת הייצוג. בשלב זה הוכנו ערכות בנושאים הבאים:

ייצוג נוער; ייצוג עצורים; ייצוג נאשם חולה נפש; ייצוג מכורים לסמים/לאלכוהול; גילוי חומר חקירה; הסדרי טיעון; ייצוג בערעור; הגשת בקשות חנינה; הגשת בקשות לעיכוב הליכים; מאסר על תנאי ומסדרי זיהוי.

אנו נמצאים בשלבים האחרונים של עריכת החומר וניסוחו הסופי ואנו מקווים כי ניתן יהיה לחלק את הערכות לכל עורכי הדין ולהתחיל את השימוש בהן לקראת השנה הבאה.

במהלך שנת 2004 הוחלט כי הוצאתן לאור של הערכות והפצתן בקרב ציבור הסניגורים תהיה באמצעות גורם מסחרי. במהלך שנת 2005 הוחלט כי דרך טובה יותר להביא להוצאתן לאור של הערכות תהיה באמצעות התקשרות עם עורך חיצוני, אשר יאחד את הנוסחים השונים של הערכות וידאג לסדרן באופן קל לשימוש, לרבות יצירת הקישורים הממוחשבים לקבצים המכילים את פסקי-הדין המתאימים. לשם כך, באישור ועדת הסקרים של משרד המשפטים, התקשרה הסניגוריה הציבורית עם עורכת-דין מתאימה. התכנון הוא כי לקראת סוף שנת 2006 תסתיים עבודת העריכה והערכות יפורסמו ויופצו בקרב עורכי-הדין על-גבי תקליטורים.

2.4 העברת מידע מקצועי שוטף באמצעות הדואר האלקטרוני

לעורך הדין במשרדו הפרטי קשה לעקוב בכוחות עצמו אחר התפתחות הפסיקה והחקיקה בתחום הפלילי, אולם אין ספק כי הדבר חיוני לצורך ביצוע עבודתו המקצועית. לצד ירחון "הסניגור", היוצא לאור על ידי סקירה משפטית בשיתוף משרד המשפטים והסניגוריה הציבורית, מפיצה הסניגוריה הציבורית לעורכי הדין חידושי פסיקה וחקיקה רלוונטיים באמצעות תקשורת אלקטרונית. באופן זה יכולים עורכי הדין להיות מעודכנים בשינויים ובחידושים ולאתר חומר משפטי לו הם זקוקים לצורך מתן הייצוג המשפטי.

במהלך שנת 2004 נאספו כתובות הדואר האלקטרוני של כל עורכי-הדין החיצוניים העובדים עם הסניגוריה הציבורית. בשנת 2005 עברה הסניגוריה הציבורית לביצוע חלקים נרחבים מעבודתה מול הסניגורים החיצוניים באמצעות תקשורת מחשבים, בעיקר הפצת חידושי חקיקה ופסיקה.

כל מחוז מפיץ עדכוני פסיקה עצמאיים משלו והסניגוריה הארצית מפיצה עדכוני פסיקה מבית-המשפט העליון ומוועדות השחרורים. החל מאמצע שנת 2005 מרוכזים כל העדכונים המחוזיים בסניגוריה הארצית ומופצים בתפוצה ארצית, להעשרתם של כל עורכי-הדין. כמו כן, החלה פעולה של תאום בין המחוזות השונים, במטרה לאחד את טבלאות הפסיקה באופן שהנושאים ומילות המפתח יהיו זהים.

2.5 השתלמויות לצוות הסניגורים החיצוניים

לצד ההכשרה האישית הניתנת לעורכי דין צעירים לצורך השתלבותם בעבודת הסניגוריה הציבורית, ובנוסף להדרכה ולייעוץ הניתנים באופן שיגרותי על ידי הסניגורים הפנימיים במסגרת הליך הפיקוח, עורכת הסניגוריה הציבורית עבור עורכי הדין המופיעים מטעמה גם השתלמויות מרוכזות. השתלמויות מאורגנות בעלות מזערית, בדרך כלל במשכן לשכת עורכי הדין שבמחוז. ההשתתפות בהן איננה כרוכה בתשלום והיא מהווה תנאי להמשך העסקה בסניגוריה הציבורית.

להלן מספר דוגמאות מההשתלמויות שקיימה הסניגוריה הציבורית במהלך שנת 2005, ואשר יועדו לצוות הפנימי והחיצוני כאחד:

הסניגוריה הארצית ערכה שתי השתלמויות לקראת הליך ההתנתקות, בשיתוף נציגים מהצבא, מהמשטרה ומהפרקליטות, ובהשתתפות עורכי-דין פרטיים ואנשי אקדמיה.

מחוז דרום קיים ארבעה ימי השתלמות בנושאים הבאים: עבירות מין; מעצרים; התמכרות לסמים ולאכזריות; ראיות מדעיות ועבודת מז"פ.

מחוז ירושלים קיים השתלמות בנושא הפיקוח האלקטרוני. כמו כן, קיים השתלמות נוספת בנושא ההתנתקות.

מחוז ת"א – מרכז קיים השתלמות בנושא שימוש במומחים בניהול הגנה במשפט הפלילי.

מחוז חיפה ומחוז הצפון ערכו ההשתלמויות במשותף, האחת בנושא התמכרויות – סמים ואלכוהול, והשניה לעורכי הדין המייצגים נוער, בנושא: רישום פלילי וגיוס לצה"ל.

בנוסף לכך ערך **מחוז חיפה** יום עיון משותף לסניגורים המייצגים בבית-המשפט לנוער ולקציני המבחן לנוער בנושא "דילמות בעבודתם של קצין המבחן והסניגור".

מחלקת תיקי בית המשפט העליון בסניגוריה הארצית – קיימה השתלמות בנושא ייצוג בערעורים בפני בית המשפט העליון, לכל עורכי הדין המייצגים מטעמה בערכאה זו.

2.6 השתלמויות לצוות הסניגורים הפנימיים

בשנת 2005 ערכה הסניגוריה הציבורית 4 השתלמויות במסגרת **המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים** של משרד המשפטים, המיועדות לצוות הפנימי בלבד:

"ראיות מדעיות", בהשתתפות: ד"ר אמנון פיידברג, החוג לזואולוגיה, אוניברסיטת תל-אביב; אלכס פלג, מכון י.ט.מ.; כבי השופט רון שפירא, בית-המשפט המחוזי בחיפה.

"עדכונים וחיידושים במשפט הפלילי". חלקה הראשון של ההשתלמות עסק בנושא הפיקוח האלקטרוני. השתתפו בו: ד"ר עידית חכימי, מנהלת תחום מדעי החברה וההתנהגות, לשכת המדען הראשי; גבי רחל גוטליב, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; גבי ג'ודי באומץ, מרכזת נושא המעצרים בשרות המבחן; מר אריה פטר, ממונה על עניינים פליליים (בפועל), פרקליטות המדינה. החלק השני עסק בגישות שונות לנושא המלחמה בפשיעה, והשתתפו בו: גבי רובין ג. שטיינברג, מנהלת הסניגוריה במחוז ברונקס בניו-יורק; פרופי רמי בנבנישתי, ביה"ס לעבודה סוציאלית, האוניברסיטה העברית; ד"ר אילי גולדברג, מפקדת כלא אופק, שרות בתי הסוהר; ד"ר אורן גול, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה; ד"ר תומר עינת, קרימינולוג; ניצב (בדימוס) עו"ד יוסי סדבון; עו"ד אביגדור פלדמן; ד"ר חגית לרנאו, סגנית הסניגורית הארצית.

"לקראת ההתנתקות", בהשתתפות: אל"מ ארו כץ, ר' צוות הכנת הכוח להתנתקות בפיקוד דרום; גבי טליה ששון; מר מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה; סני"צ איתן מדמוני, קצין אג"מ, מנהלת תאום ההתנתקות; עו"ד נפתלי ורצברגר.

בחודש דצמבר 2005 ביקר הצוות הפנימי, לרבות עובדי המנהלה, במוזיאון "יד ושם" החדש. לאחר הסיוור שמע הצוות שתי הרצאות בנושאים הקשורים ללקחי השואה.

2.7 הגדלת מאגר המומחים ומחשבו

המונח "הוצאות הגנה" כולל את כל ההוצאות שהוצאו לשם ניהולו של ההליך הפלילי, מעבר לשכר טרחתו של עורך-הדין ולסכומים שהוציא עבור צילומים או נסיעות. כך, נכללים במסגרת זו תשלומים שהועברו למומחים, אשר נתנו ייעוץ מקצועי לסניגוריה הציבורית, ו/או כתבו חוות-דעת מומחה ו/או העידו בבית-המשפט מטעם ההגנה, וכן תשלומים שהועברו לחוקרים פרטיים, אשר הועסקו בהתאם לאישורה של הסניגורית הארצית.

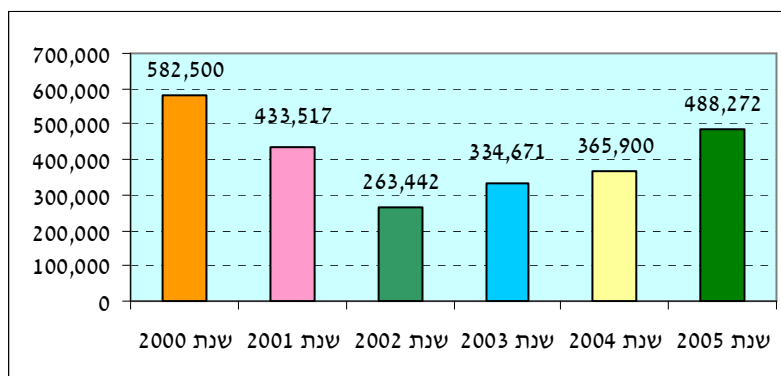
בדו"ח השנתי לשנת 2002, הועלו בהרחבה הבעיות המעיקות על הסניגוריה הציבורית בנושא זה, ובהן: התעריף הנמוך הקבוע בתקנות הסניגוריה הציבורית, אשר לא עודכן מאז תוקנו ב-1996; העיכובים החלים תדיר בהעברת הכספים למומחים; בשל שני אלה - הנכונות המעטה של מומחים לעבוד מטעמה של הסניגוריה הציבורית; הנאשמים ומשפחותיהם הנאלצים לגייס סכומי כסף לא מבוטלים כדי לממן הוצאות אלה וכתוצאה מכך האפליה של מי שידו איננה משגת לממן תשלום למומחים לעומת מי שמסוגל לעשות כן.

בנוסף לקשיים אלה, שבה ועלתה בשנת 2003 הבעייתיות הכרוכה בהוראת התקשי"ר, האוסרת על רופאים עובדי-המדינה ליתן, שלא במסגרת עבודתם השוטפת, חוות-דעת פרטית העשויה לשמש ראיה נגד המדינה בהליך שהיא צד לו. לדעת הסניגוריה הציבורית, לא ראוי שתהיה תחולה להוראה זו על הליכים פליליים. הסניגוריה הציבורית שטחה דעתה זו בפני הגורמים המתאימים בפרקליטות המדינה. לכאורה, מקבלת

הסניגוריה הציבורית מענה הולם לצרכיה מועדת החריגים, אשר מאשרת כדבר שבשגרה פניות של רופאים עובדי-מדינה, המבקשים ליתן חוות-דעת פרטיות עבור הסניגוריה הציבורית. אולם, למרות זאת, סבורה הסניגוריה הציבורית, כי יש למצוא פתרון עקרוני מוסכם לסוגיה זו והיא ממתינה לתוצאותיה של עתירה התלויה ועומדת בבג"צ בנושא זה.

למרות הקשיים שנמנו לעיל, אנו עדים לתפנית משמעותית במגמת הירידה בהיקף הוצאות ההגנה. כפי שניתן לראות מהתרשים שלהלן, חלה בשנת 2003, עלייה בהיקף הוצאות ההגנה. מגמת עליה זו נמשכה אף בשנת 2004 ובשנת 2005. הנתונים שנאספו במחצית הראשונה של שנת 2006 מראים כי מגמה זו תמשך אף בשנה הבאה. כידוע, ישנו קשר ברור בין היקף השימוש בעדים מומחים לבין איכות הייצוג. היות וההוצאה למומחים אינה מגיעה אף לאחוז אחד מהוצאות הסניגוריה הציבורית, נדמה כי אין מקום לדאגה באשר להשפעתו של רכיב זה על תקציבה. יצוין, כי במהלך השנתיים האחרונות חל גידול משמעותי אף בסכומים המשולמים למומחים על ידי משפחות הנאשמים. מטעמים מובנים, אין בידינו להציג נתונים באשר לכך.

תרשים ד. הוצאות הגנה, במבט רב שנתי - בחתך ארצי



בשנת 2004 פותחה מערכת ממוחשבת לאישור ולתשלום הוצאות הגנה, באמצעות ממשק, בדומה לאופן בו משולם שכר הטרחה לעורכי הדין החיצוניים. הפעלת המודול הממוחשב נתקלה בהתנגדות עזה מצד החשב של משרד המשפטים, המעדיף לשלוט בנושא זה באמצעות מערכת המרכב"ה, המחייבת שלושה סבבי אישורים באגף הכספים. לדעת הסניגוריה הציבורית, ובהתחשב בהוראות החוק הברורות בנושא זה, אין הצדקה לעמדתו של החשב והיא תבקש בעניין זה את התערבותה של הנהלת המשרד.

3 פעילות הסניגוריה הציבורית בתקופת ההתנתקות

החל מראשית שנת 2005 נערכה הסניגוריה לעבודה בייצוג עצורים ונאשמים בתקופת ההתנתקות.

בשלבם הראשונים לקחה הסניגוריה חלק בצוות בין משרדי בנושא יישום תוכנית ההתנתקות-טיפול בקטינים, אשר עסק בגיבוש חקיקה וכללים מנחים לטיפול בקטינים המפונים תושבי גוש קטיף ובקטינים העצורים.

כמו כן, שותפה הסניגוריה ביוזמה להקמת שלוחות של בתי המשפט בראשון-לציון ובבאר-שבע, בסמוך למתקני כליאה. הסניגוריה הציבורית תמכה עקרונית ברעיון זה שהיה בו למנוע את טלטולם בדרכים של העצורים. עם זאת, עמדה הסניגורית הציבורית על שמירת ההפרדה בין הרשות המבצעת לרשות השופטת, דאגה לשמירת זכויות העצורים ולהקפדה על תנאים שיאפשרו מפגשים עם עורכי דין ולנגישות משפחות העצורים. עם תחילת הפעלתם של בתי המשפט, ולאחר שהבחינה בקשיים הנגרמים מהפעלת המתקנים החדשים, התריעה הסניגוריה בפני הגורמים המתאימים על הבעיות שנוצרו מהקמת בית המשפט בסמיכות רבה מידי למתקני המעצר ובמקומות מבודדים שאינם נגישים לקהל הרחב ולקהל עורכי הדין.

הסניגוריה השתתפה באופן קבוע בישיבות שערכה ועדת החוקה, חוק ומשפט, בנסיון לעקוב אחר היערכותם של גורמי אכיפת החוק השונים ואופן טיפולם בסוגיות המשפטיות המתעוררות. הסניגוריה פעלה להעמקת הקשר עם כל הגורמים, אשר מולם היא היתה עתידה לעבוד בתקופת ההתנתקות:

בחדש מאי 2005 נערך מפגש תיאום בין נציגי הסניגוריה הציבורית לבין נציגי אגף החקירות והמודיעין במשטרה. במפגש נדונו הצורך בבירור רצונם של עצורים לקבל ייצוג מהסניגוריה הציבורית, קיום תנאים הולמים למפגש העצור עם סניגור והצורך בעדכון הסניגוריה בדבר מקום הכליאה ובית המשפט בו עתיד להתקיים הדיון. בעקבות המפגש הונחו תחנות המשטרה לייצע את העצורים על זכותם לייצוג, ולהקפיד על שיתוף פעולה מלא עם הסניגוריה הציבורית.

בחדש יוני 2005 נערכה פגישה של הצוות הבכיר עם נציגי ארגונים המזוהים עם מתנגדי התוכנית, ובהם נציגי עמותת "חננו". בפגישה הציגה הסניגוריה את דרך עבודתה והבהירה את מחויבותה לייצוג הלקוח, וסוכם על המשך שיתוף פעולה בין המחוזות לנציגי העמותות.

על מנת להיערך מקצועית לייצוג בתקופת ההתנתקות נערכו השתלמויות לצוות הפנימי ולצוות החיצוני. הצוות הפנימי השתתף בהשתלמות שהתקיימה במעלה החמישה, ולאחר מכן נערכו בתל-אביב שני ימי עיון בנושא לסניגורים החיצוניים.

הסניגוריה הציבורית פעלה מבעוד מועד לגיבוש דרכי פעולה ונהלי עבודה בתקופת ההתנתקות:

בכל הקשור למינוי סניגורים הופצו בין המחוזות הנחיות הסניגורית הציבורית הארצית, כפי שגובשו בישיבה שהתקיימה בסניגוריה הארצית בהשתתפות הסניגורים המחוזיים ואחראי מחלקות מעצרים ונוער. בהנחיות ניתנה התייחסות להתאמת הסניגור ללקוח; לבעיה שעלולה להתעורר בייצוג אידיאולוגי ולכך שהסניגוריה תסרב להוות שופר אידיאולוגי של לקוחותיה; לסוגיית הייצוג המשותף ולהקפדה על כך שיהיה ייצוג פרטני במצב של ניגוד עניינים או בעבירות חמורות; להתמודדות עם נאשמים וחשודים המסרבים לשתף פעולה עם סניגוריהם ועוד. כן ניתנו הנחיות באשר לייצוג על ידי עמותות, בדיקות כלכליות, ייצוג על ידי סניגורים פרטיים ותלונות למח"ש.

מישור נוסף בו נדרשה הסניגוריה להערכות מקדימה, היה סדרי העבודה של הצוות הפנימי ותורני המעצרים. כבר בחודשים שקדמו לפינוי, נערכה הסניגוריה הציבורית לקליטת עצורים מהפגנות ומחסימות הכבישים. המחוזות השונים הונחו להאריך את שעות קבלת הקהל, להוסיף תורני מעצרים נוספים בבית המשפט ולהעמיד בכוננות תורנים נוספים, אשר יקראו לתורנות במידת הצורך. יצוין כי בהתאם להנחיית מנכ"ל משרד המשפטים, היה סבב החופשות בתקופת ההתנתקות מצומצם.

מבחינה מקצועית, נעשה מאמץ לפיקוח הדוק וקפדני של הצוות הפנימי על עורכי דין חיצוניים שייצגו בתיקי ההתנתקות. על מנת לסייע לסניגורים המייצגים, נאספה ורוכזה כל הפסיקה הרלוונטית. עדכוני הפסיקה הופצו למחוזות השונים ובאמצעותם לעורכי הדין בכל מחוז.

לאחר שהסתבר לסניגוריה שעורכי דין שמייצגים מטעמה בימי שיגרה, החלו לייצג בימי ההתנתקות מספר רב של עצורים מטעם העמותות הפרטיות, הונחו המחוזות שלא לשלב עורכי דין אלו כתורני מעצרים בתקופת זו. ההנחיה התייחסה לתורניות מעצרים בלבד ולא חלה על ייצוג בתיקים פליליים. בבסיס ההנחיה עמד הרצון להבטיח את איכות הייצוג ולהימנע ממצב בו עורך דין עובד בעומס יתר ומייצג במקביל עשרות לקוחות. בנוסף, נועדה הנחיה זאת למנוע מראית עין של ניגוד עניינים ולמנוע פגיעה תדמיתית בסניגוריה הציבורית.

ההנחיה נתקלה בתחילה בהתנגדות של עורכי הדין ושל ארגונים פוליטיים. הסניגוריה הציבורית נתנה מענה לכל תלונה ושאלתה שהוגשה בנושא והבהירה את טעמיה של ההנחיה כפי שפורטו לעיל.

בחדש אוקטובר 2005 פורסם באמצעי התקשורת מסמך פנימי שנכתב בסניגוריה, שעניינו התנהלות המשטרה, התביעה ובתי המשפט בטיפול בתיקי ההתנתקות. בעקבות פרסום המסמך והסערה התקשורתית שעורר, התקיימו במשרד המשפטים ובוועדת החוקה מספר דיונים עקרוניים בהשתתפות נציגי הסניגוריה הציבורית.

כידוע, מספר העצורים בקרב מתנגדי ההתנתקות ומספר כתבי האישום שהוגשו נגדם היה קטן מהצפוי. בהתאם לכך, ובעקבות העובדה שעצורים רבים יוצגו על ידי עמותות פרטיות, היה שיעור הייצוג של הסניגוריה בתקופת ההתנתקות קטן יחסית. בהמשך, בשל העובדה שהעמותות הפרטיות בחרו שלא לייצג בתיקים הפליליים, נקלטה כמות רבה של עבודה לאחר תום תקופת ההתנתקות.

תרשים ה. הליכים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית במהלך יישום תכנית ההתנתקות

סה"כ	צפון		חיפה		דרום		ירושלים		ת"א			
	קטינים	בגירים	קטינים	בגירים	קטינים	בגירים	קטינים	בגירים	קטינים	בגירים		
117	49	0	5	10	24	47	16	15	0	45	4	מעצר ימים
39	13	3	0	0	3	3	5	2	1	31	4	מעצר עד תום ההליכים
207	72	4	0	9	0	15	11	43	4	136	57	ת"פ
363	134	7	5	19	27	65	32	60	5	212	65	סה"כ

רוב העצורים בתקופת ההתנתקות היו בני נוער שלקחו חלק בפעילות המחאה. עם תום תקופת ההתנתקות, סבורה היתה הסניגוריה כי יש לבחון מחדש את ההכרח בניהול משפטיהם של נאשמים קטינים מתנגדי התנתקות. לפיכך, הונחו עורכי הדין, אשר מונו לייצג בתיקים אלו, להגיש ליועמ"ש בקשות לעיכוב הליכים, על פי קריטריונים שהומלצו על ידי הסניגוריה הארצית. 75 בקשות לעיכוב הליכים הוגשו במרוכז, בשתי קבוצות נפרדות, ע"י הסניגוריה הציבורית הארצית ליועץ המשפטי לממשלה. יצוין, כי מלבד בקשות אלו, הוגשו בנפרד בקשות נוספות לעיכוב הליכים לגבי קטינים ובגירים המיוצגים על ידי הסניגוריה.

הקריטריונים לעיכוב הליכים, כפי שהומלצו על ידי הסניגוריה הציבורית, אומצו בסופו של דבר, רובם ככולם, על ידי היועץ המשפטי לממשלה. חלק גדול מהבקשות לעיכוב הליכים נענו בחיוב. לגבי חלק משמעותי נוסף הורתה המחלקה לעיכוב הליכים לגורם התובע להודיע על חזרה מאישום, שכן מלכתחילה הוגש כתב האישום ללא תשתית ראייתית מספקת. חלק מן הבקשות נדחו ולגבי חלק טרם התקבלה תשובה סופית.

בשלב זה, ברי כי יוזמתה של הסניגוריה הציבורית ופעולתה המרוכזת בנושא עיכובי ההליכים, היתה נכונה ואפקטיבית, וגרמה לשינוי מובהק במדיניות גורמי האכיפה.

4 פיתוח שרותים סוציאליים ואלטרנטיבות להליך הפלילי

4.1 שילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית

הניסיון שנרכש בעשור הראשון לקיומה של הסניגוריה הציבורית מלמד כי האינטרס הציבורי, כמו גם ייצוג איכותי ואפקטיבי, מחייבים התייחסות לצדדים לבר-משפטיים ולמתן טיפול רב-תחומי ללקוח. הסניגוריה הציבורית רואה חובה לעצמה לסייע ללקוח בכל ההיבטים הקשורים לניהול התיק הפלילי, ואשר יש בקידום כדי לשפר את תוצאות הייצוג המשפטי. מימוש משימות אלו מצריך מעורבות של אנשי טיפול בכלל ושל עובדים סוציאליים בפרט.

בשנה האחרונה, עלתה לראש סדר היום הציבורי בעיית הפשיעה ההולכת ומתרחבת, הן מבחינת היקפה והן מבחינת חומרתה. על אף שאין הסכמה כללית באשר להערכות ולנתונים המוצגים לציבור, הרי שאין חולק על הצורך לנקוט דרכים למיגור הפשיעה. כיום מושם הדגש על מלחמה בפשיעה בדרך של החמרת הענישה, ואילו הדרך של הפחתת הפשיעה באמצעות שיקום ומניעה נזנחה.

השקעת משאבים בטיפול ישיר וממוקד בגורמים לעבריינות, תוביל לירידה ברמת הפשיעה, לצמצום תופעת הרצידיביזם ולמניעת ההעברה הבין-דורית. הסניגוריה הציבורית רואה עצמה מחויבת לסייע במשימה לאומית זו, לטובת לקוחותיה ולטובת החברה הישראלית.

שילוב עובדים סוציאליים במערכת הסניגוריה הציבורית הוא מודל רווח מחוץ לישראל. גם בישראל ניכרת מגמה ליצירת מחלקות סוציאליות בגופים אחרים, לרבות בגופים שמשימתם העיקרית היא בתחום המשפט.

התוכנית המוצעת היא חסכונית ויעילה כיוון שהיא מאפשרת אינטגרציה מלאה של עקרונות משפטיים ועקרונות של טיפול, מפחיתה את הנטל המוטל כיום על כתפיהם של הסניגורים הציבוריים, תוך העברתו לידיים מקצועיות מתאימות, וגורמת בהתאמה להורדת עלויות שכר הטרחה.

עד כמה שידוע לנו, ישנם מספר חברי כנסת המעוניינים ליזום הצעת חוק שתביא להקמת יחידת סיוע לצד הסניגוריה הציבורית וכן נראה שלמשרד האוצר יהיה עניין בהצעה זו, בשל חסכון בעלות פעילותם של הסניגורים בנושא.

אשר על כן, מבקשת הסניגוריה הציבורית לשלב במסגרתה, במהלך שנת 2007, עובדים סוציאליים שיהוו חלק אינטגרלי מן היחידה. הסניגוריה התוותה תוכנית ופנתה בנושא זה למנכ"ל משרד המשפטים.

המסמך המלא, שנשלח למנכ"ל משרד המשפטים, מצ"ב ומסומן נספח ג.

4.2 פיתוח הקשר עם המחלקה לגישור וליישוב סכסוכים במשרד המשפטים

באוקטובר 2005 הוקם צוות פנימי בסניגוריה הציבורית שיפעל לקידום הטייתם של תיקי סניגוריה להליכים של צדק מאחז. הצוות כולל עורכי דין מכל מחוזות הסניגוריה ועובד בשיתוף פעולה עם המרכז הארצי לגישור ויישוב סכסוכים.

במהלך שנת 2005 העבירו נציגות המרכז ליישוב סכסוכים שתי סדנאות לצוות המיוחד של הסניגורים, אשר מטרתן להטמיע את הערכים העומדים בבסיס הליכי הצדק המאחז ולהיכרות עם הגופים הפועלים בישראל לקיום הליכים אלה.

במהלך שנת 2006 יפעלו נציגי הסניגוריה ליצירת קשר עם עמותות אזוריות המקיימות הליכי צדק מאחז ברחבי הארץ, לגיבוש קריטריונים להעברת תיקים להליכי צדק מאחז ולאיתור תיקים מתאימים. במקביל תפעל הסניגוריה הארצית לאיסוף וריכוז מידע על תיקים שהופנו להליכי צדק מאחז ולניסיון לפתור בעיות ברמה המערכתית.

4.3 אלטרנטיבות להליך הפלילי

בשנת 2005 העמיקה הסניגוריה הציבורית הארצית את מעורבותה ושיתוף הפעולה שלה עם גורמים שונים הפועלים ליצירת חלופות להליך הפלילי בישראל. הסניגוריה שמה לעצמה כיעד לפעול ולסייע בעיצוב והבנייה של הליכים חלופיים, וזאת מתוך מודעות למחירים האישיים שההליך הפלילי גובה מהנאשם ומבני משפחתו, כמו גם המחירים החברתיים הכרוכים בעומס יתר על מערכת המשפט, הפניית מקרים רבים מיותרים אליה והתעלמות מצרכי נפגעי העבירה. החסר בהליכים אלטרנטיביים ניכר בעיקר ביחס לבגירים.

במסגרת זו פועלת הסניגוריה בשני מישורים: השתתפות בצוות בינמשרדי לבחינת תוכניות הטייה מההליך הפלילי – הפורום מונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ובראשו עומדת עורכת דין אנטלר-סגל מפרקליטות מחוז תל אביב. בפורום שותפים נציגים ממשטרת ישראל, ייעוץ וחקיקה, שירות המבחן למבוגרים, אגף התקציבים באוצר ולשכת עורכי הדין. הפורום פועל לגיבוש המלצות להליך אשר יאפשר הטייה, על פי אמות מידה מוסכמות, של תיקים פליליים, אשר היו מיועדים למסלול של הגשת כתבי אישום, למסלול חלופי שינוהל על ידי שירות המבחן. במסגרת ההליך החלופי תותאם לחשוד תוכנית התערבות אישית אשר תכלול רכיב אחד או יותר ממגוון אפשרויות, כגון: פעולות שיקום, קבוצות טיפול, התנדבות בקהילה, פיצוי לנפגע העבירה, תרומה לגופים ציבוריים, צדק מאחה ועוד. סיום מוצלח של ההליך יוביל לגניזת התיק הפלילי. הצוות מתעתד להגיש המלצותיו במהלך שנת 2006.

מסגרת נוספת, הקרויה בשם "קד"מ", מתקיימת בתחום הנוגע לנוער עובר חוק והיא כבר מתבצעת בשטח. הליכי קד"מ (קבוצת דיון משפחתית) מופעלים מזה מספר שנים ע"י שירות המבחן לנוער. ההליך, אשר במרכזו מפגש בין הנער לבין נפגע העבירה, נועד לגשר בין הצדדים. המפגש נערך בנוכחות הנאשם, המתלונן ובני משפחותיהם ובתיווך אנשי מקצוע. מטרתו של מפגש הקד"מ - שהינו מודל המבוסס על עקרונות הצדק המאחה - הינן דיון בעבירה ובתוצאותיה ובניית תכנית תיקון הן לגבי נפגע העבירה והן לגבי הנער עובר החוק. יצוין, כי במקרים מסויימים, מתבצע הקד"מ בלא נוכחות המתלונן מתוך מטרה לגייס את משפחתו של הנער לטיפול בו.

הסניגוריה הציבורית משתתפת מאז שנת 2002 ב"ועדת היגוי קד"מ לנוער עובר חוק" בראשות קצינת המבחן הארצית, גבי רחל שרביט. בועדה לוקחים חלק נציגי ארגונים שונים העוסקים בנושא: פרקליטות המדינה, אגף ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מדור תביעות ומשטרת ישראל, שירות מבחן לנוער וארגון "אשלים". במהלך שנת 2005 עסקה הועדה בגיבוש מכרז להפעלת תוכניות קד"מ והמשיכה בדיון בנושא הרחבת תוכנית קד"מ לשלב שלאחר הקראת כתב האישום. הסניגוריה הציבורית הביעה עמדתה כי ראוי שהליך קד"מ יורחב למגוון רב יותר של עבירות, וכי ראוי שישמש בדרך כלל כחלופה להליך הפלילי, כלומר שנער שישתתף בתוכנית וישלים את ביצועה כפי שהוסכם, יהא זכאי לסגירת התיק הפלילי שנפתח כנגדו.

5 השתתפות מקבלי השירות בעלותו

5.1 המצב הקיים - התניית הייצוג בחובת תשלום אגרה

ביום 15.2.99, כחלק מחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), תשנ"ט - 1999, תוקן סעיף 23 לחוק הסניגוריה הציבורית, כך שמכוחו יוכל שר המשפטים לחייב בתשלום אנשים הזכאים לייצוג. תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג), תש"ס - 2000 (להלן: "התקנות"), נכנסו לתקפן ב- 26.10.00.

5.1.1 הגדרת החייבים בתשלום

התקנות חלות רק על נאשמים (להבדיל מחשודים, מעצורים, מנידונים ומאסירים), הזכאים לייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית בשתי עילות:

האחת – סעיף 18(א)(4) לחוק הסניגוריה הציבורית, הקובע את זכאותו של נאשם לייצוג, בתנאי שהוא מואשם בעבירה שהעונש הקבוע בצידה עולה על 5 שנות מאסר ובתנאי שהוא מחוסר אמצעים עפ"י צו הסניגוריה הציבורית.

השניה – סעיף 18(ב) לחוק הסניגוריה הציבורית, המעניק לבית-המשפט שבפניו נדון הנאשם, סמכות שבשיקול דעת למנות לנאשם סניגור ציבורי לשם הבטחת הליך הוגן ומניעת עיוות דין.

על-פי תקנה 1(ג) לתקנות, חובת התשלום איננה חלה על נאשמים קטינים או על נאשמים המוחזקים במעצר או במאסר, גם אם הם נכללים באחת משתי קבוצות הזכאים האמורות.

5.1.2 עקרון התשלום המדורג

סכום האגרה המוטלת איננו אחיד כלפי כל הזכאים. גובה הסכום תלוי במצבו הכלכלי של הנאשם.

תרשים ו. סכומי האגרה (נכון לשנת 2005) שנקבעו לתשלום לנאשם שהוא בן למשפחה המונה עד 3 נפשות

גובה האגרה	גובה הכנסה משפחתית מכסימלי
פטור	1,166.5 ₪
110 ₪	2,333 ₪
274 ₪	4,666 ₪
384 ₪	מעבר לכך

כיוון שהתקנות התנו את מינוי הסניגור הציבורי ומתן הייצוג בתשלום האגרה מראש, שופטים רבים חששו שמא עצם חובת התשלום תגרום לקשיים בירוקרטיים ולדחיית מועדי דיונים. היות והתקנות הסמיכו את בית-המשפט ליתן הנחיות לעניין התשלום, לרבות מתן פטור ממנו, התברר עד מהרה כי שופטים עושים שימוש גורף בסמכותם לפטור מהתשלום, על-מנת שלא לעמוד בפני הצורך לבטל את מינוי הסניגור או לגרום לדחיות חוזרות ונשנות של הדיון המשפטי.

5.1.3 תיקון בחוק ההסדרים

במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2005, תוקן חוק הסניגוריה הציבורית והוסף סעיף 22א, הקובע כדלקמן:
"קבע שר המשפטים, לפי הוראות סעיף 23 חובת תשלום של זכאים לייצוג, לא יינתן פטור מחובת התשלום כאמור, וכן לא תינתן דחיה או פריסה של התשלום כאמור, אלא אם כן קבע הסניגור הציבורי הארצי אחרת בהנחיות מכוח אותן תקנות."
בעקבות תיקון זה תוקנו גם התקנות.

תקנה 1 (ב) תוקנה והיא קובעת כי: "הסניגור הציבורי המחוזי ימנה לנאשם סניגור לייצוג, לאחר שהומצאה לו קבלה על התשלום האמור זולת אם נפרס התשלום, נדחה או שניתן לגביו פטור לפי הנחיית הסניגור הציבורי הארצי מכוח תקנה 2."

תקנה 2 הוחלפה ועתה היא קובעת כי: "הסניגור הציבורי הארצי רשאי לקבוע הנחיות לעניין אופן ביצוע התשלום, לרבות דחיית מועדו, פריסתו או אפשרות מתן פטור ממנו; פטור מתשלום יינתן במקרים חריגים שבהם, בהתחשב בהכנסותיו, ברכושו ובחובותיו המוכחים של המבקש, אין ביכולתו לשלמו."

שינוי זה נכנס לתוקפו ביום 14.6.05.

5.1.4 מהות השינוי

במצב המשפטי ששרר עובר לתיקון היתה אבחנה ברורה בין מינוי לפי סעיף 18(א) לחוק לבין מינוי לפי סעיף 18(ב) לחוק. כאשר המינוי היה מכח סעיף 18(א), סמכות הפטור מתשלום היתה מכח הנחיות הסניגור הציבורי הארצי ולא היתה אפשרות לדחות את התשלום או לפרוס אותו. כאשר המינוי היה מכח סעיף 18(ב), סמכות הפטור היתה מסורה לבית המשפט, אשר היה רשאי ליתן גם הנחיות אחרות לעניין התשלום.

השינוי והחידוש עניינו בשניים: הראשון, לסניגור הארצי ניתנה גם סמכות לדחיה או לפריסת תשלומים באשר למינויים מכח סעיף 18(א); השני, הסמכויות ליתן דחיה, פריסת תשלומים או פטור באשר למינויים מכח סעיף 18(ב), הועברה מבתי המשפט אל הסניגור הציבורי הארצי.

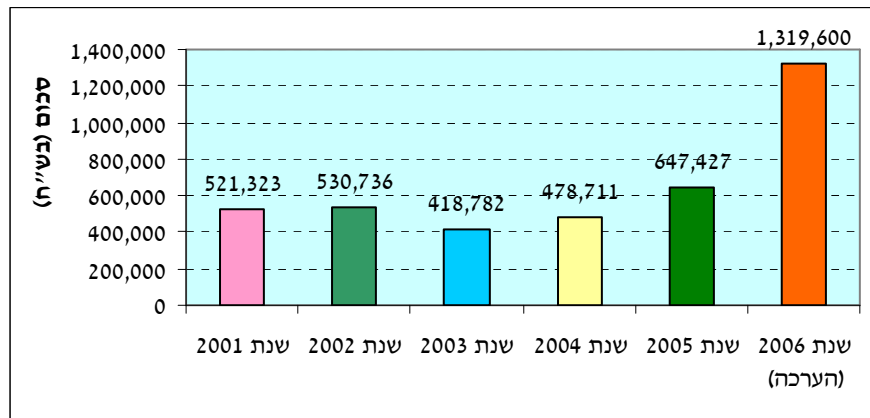
ודוק: סמכות הפטור נשארה מצומצמת כשהייתה והיא מתייחסת לשיקולים כלכליים בלבד, כלשון תקנה 2: "...פטור מתשלום יינתן במקרים חריגים שבהם, בהתחשב בהכנסותיו, ברכושו ובחובותיו המוכחים של המבקש, אין ביכולתו לשלמו".

בעקבות עריכת השינוי, הפיצה הסניגוריה הציבורית הארצית הנחיות חדשות באשר לקביעת גובה האגרה בה חייבים המיוצגים ע"י הסניגוריה הציבורית ונהלי גבייתה. ההנחיות גובשו בהתאם למטרת השינוי, דהיינו הגדלת הכנסות הסניגוריה הציבורית מתשלום אגרות על ידי זכאים לייצוג, ומתוך התפיסה כי מטרתו של השינוי בחוק איננה לפגוע בזכותו של הנאשם לקבלת ייצוג הולם במשפטו או לפגוע בעבודתם התקינה של בתי המשפט, העלולה להיזק בשל דחיות חוזרות ונשנות של מועדי הדיונים בגין אי תשלום אגרה.

5.1.5 תוצאות השינוי

כאמור לעיל, השינוי נכנס לתוקפו ב- 14.6.05. ניתוח הנתונים שנאספו מן המחצית השניה של שנת 2005 ומן המחצית הראשונה של שנת 2006, והשוואתם לנתוני הגבייה עד למועד השינוי, מצביעים על עלייה משמעותית ביותר בשיעור הגבייה. הצפי הוא כי הגידול השנתי בהכנסות מאגרות יעמוד על סכום הגבוה פי שלושה מן הגבייה שהיתה עד לתיקון, כמפורט בתרשים הבא.

תרשים ב. הכנסות מאגרות, במבט רב שנתי*



* הנתונים מחושבים מ- 1.11 עד 31.10 בכל שנה.

5.2 דו"ח הוועדה לבדיקת האפשרות להשתתפות מקבלי השרות בעלותו

במהלך השנים הביעה הסניגוריה הציבורית את דעתה, כי יש לבטל את ההתניה הקיימת בין תשלום האגרה לבין מתן הייצוג, להחיל את חובת התשלום גם על קבוצות נוספות בקרב לקוחותיה ולייסד מנגנון גבייה חיצוני. אם רק מחצית מן החייבים ישלמו את האגרה – יצא תקציב הסניגוריה הציבורית נשכר, ובכך תופחת התלות של הסניגוריה הציבורית בתקציב המדינה, תשמר איכות הייצוג והייצוג אף יורחב לשכבות אוכלוסיה המסוגלות לממן את מלוא עלותו.

בתאריך 15.11.04 מינה מנכ"ל משרד המשפטים וועדה, בראשות הסניגוריה הציבורית הארצית, ובה חברים נציגי משרד המשפטים ונציגי משרד האוצר, לבחינת סוגיית ההשתתפות העצמית של מקבלי השירות מהסניגוריה הציבורית בעלותו.

הוועדה התכנסה ל-15 ישיבות. חברי הוועדה קיבלו סקירה על המצב הנוהג בארץ ובעולם. סקירה זו העלתה כי בחלק גדול מהמדינות בהן קיימת זכות רחבה לקבלת ייצוג משפטי ציבורי (בכלל זה צרפת, גרמניה, פינלנד והולנד) נדרש הלקוח להשתתף בהוצאות הייצוג בהתאם ליכולתו הכלכלית.

לאחר ליבון הצורך בקביעת השתתפות בהוצאות הייצוג כמקור תקציבי נדרש, נוכח הגידול בהיקף הייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית מחד גיסא, והרצון לשמור על איכות הייצוג ומניעת פגיעה בנאשמים שאינם בעלי אמצעים מאידך גיסא, גיבשה הוועדה מספר עקרונות מנחים, כדלקמן:

חובת השתתפות עצמית של מקבלי השירות מיועדת להבטיח את האפשרות להמשיך ולתת ייצוג הולם ולתרום לפיתוח הנגישות לייצוג בהליכים פליליים; אין לראות בהטלתה של חובת התשלום ובמנגנוני הגבייה המוצעים משום המעטה בערכו של העיקרון הבסיסי בדבר אחריות הציבור להבטיח נגישות רחבה לייצוג בהליך פלילי כחלק ממחויבות לעקרון השוויון ולחובה לקיים הליך הוגן;

חובת השתתפות של הלקוחות בהוצאות הייצוג לא תפגע בזכותם לייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית. חובת השתתפות לא תשפיע על מערכת היחסים שבין הלקוח לבין הסניגור הציבורי המייצג אותו, על זהות הסניגור המייצג או על היקף הייצוג ואיכותו. כמו כן, עצם מתן הייצוג או מועד תחילתו לא יותנו בתשלום ולא יושפעו ממאמצי הגבייה;

הבדיקה הכלכלית, דרישת התשלום וגבייתו, תעשנה בלי לפגוע בעבודה השוטפת של בתי המשפט ובלי לגרום לדחיות בהליך המשפטי המתנהל;

חובת ההשתתפות תחול על כל ההליכים בהם מייצגת הסניגוריה הציבורית, למעט על לקוחות המצויים במעצר לצורך חקירה; לקוחות שיש חשש שהם חולי נפש או לקויים בכושרם השכלי; לקוחות מחוסרי אמצעים; לקוחות קטינים; לקוחות המיוצגים במסגרת ימי הקראות;

שיעור ההשתתפות ייגזר מיכולתו של הלקוח לעמוד בתשלום, בהתחשב במצבו הכלכלי, כמפורט בטבלאות מדורגות, אשר קובעות שיעורי השתתפות בהתאם להכנסותיו הפנויות או לרכושו הניתן למימוש של הלקוח; גובה ההשתתפות ייגזר גם מעלותו הצפויה של התיק, וזאת בהתחשב בסוג ההליך, בחומרת העבירה ובערכאה בה נערך ההליך;

התשלומים ייגבו ישירות על ידי הסניגוריה הציבורית וכן באמצעות המרכז לגביית אגרות וקנסות של הנהלת בתי המשפט;

הסכום שייגבה יועבר לטובת תקציב הסניגוריה הציבורית;

יישום המלצות הוועדה יעשה, ככל האפשר, בחקיקת משנה, על בסיס סעיפי ההסמכה הקיימים בחקיקה ראשית, בצורה הדרגתית וזהירה, תוך ליווי היישום במחקר;

בתום הפילוט והמחקר המלווה יבחן המשך הפעלת התוכנית. זאת, בין היתר, בהתאם לקריטריון מהותי, אשר יבדוק את השפעת התוכנית על הנגישות לייצוג משפטי ועל שיעורי הייצוג, ובהתאם לקריטריון כלכלי, שיבדוק שיקולי עלות-תועלת של הפעלתה.

הדו"ח הוגש לשר המשפטים ולמנכ"ל משרד המשפטים ביום 13.7.06.

המלצות הוועדה לבדיקת אפשרות השתתפות מקבלי השרות בעלותו מצ"ב ומסומנות נספח ד.

6 פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית

6.1 מעורבות פעילה בשינויי חקיקה

במהלך שנת 2005 גילתה הסניגוריה הציבורית מעורבות רבה בהליכי חקיקה שעניינם משפט פלילי מהותי, סדר דין פלילי, דיני ראיות, ענישה, בתי סוהר, עבודת רשויות אכיפת החוק וכל סוגיה שיש בה כדי להשפיע על זכויות נאשמים וחשודים.

הסניגוריה הציבורית מביעה את עמדתה בנושאי חקיקה במספר פורומים: ועדת חוקה, חוק ומשפט; ועדות אחרות של הכנסת העוסקות בחקיקה בתחומן; ועדת שרים לעניני חקיקה; דיונים פנימיים שמקיימת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; הפורום הפלילי של לשכת עורכי הדין; הועדה לסדר דין פלילי וראיות בראשות השופטת מרים נאור.

בנוסף, הסניגוריה הציבורית מעירה את הערותיה לתזכירי חוק ולהצעות חוק פרטיות וממשלתיות המועברות אליה לתגובה.

בעת כתיבת שורות אלו החלה את כהונתה הכנסת השבע-עשרה. אחת ממטרות הסניגוריה הציבורית לשנת 2006 היא להבטיח כי מעמדה בהליכי חקיקה יישמר כפי שהיה בתקופת כהונתה של הכנסת היוצאת, וכי היא תמשיך לזכות לאוזן קשבת ואוהדת בדיוני ועדת החוקה.

להלן מספר דוגמאות לשינויי חקיקה, בהם הייתה הסניגוריה הציבורית מעורבת בשנת 2005:

6.1.1 חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005

בשנת 2005 עבר בכנסת החוק שבנדון. הסניגוריה היתה מעורבת בכל הדיונים שנערכו בהצעת החוק, הן בועדת מצא והן בועדת חוקה, חוק ומשפט. באופן עקרוני הסניגוריה תמכה בהצעה זו וסברה שמדובר בהצעה ראויה. לגופו של עניין העירה הסניגוריה הערות שונות, שבאו לאזן בין זכויותיהם של הנחקרים והמעידים לבין זכותו של הנאשם להתגונן.

הסניגוריה סברה שהצעת החוק, אשר קבעה שהן הנאשם והן סניגורו לא יהיו רשאים להעתיק את קלטת החקירה של עד בעל מוגבלות, אינה ראויה. הסניגוריה הציבורית סברה שמן הראוי לאפשר לסניגור – גם אם לא לנאשם עצמו – להעתיק את הקלטות כדי שיוכל להכין את הגנתו כראוי. עמדה זו התקבלה, וכך נקבע בחוק (סעיף 11).

הסניגוריה הציבורית התנגדה לקביעה גורפת בחוק, לפיה נאשם לא יהיה רשאי בשום מקרה לחקור בעצמו עד עם מוגבלות. התנגדות זו התקבלה, ונקבע בחוק כי לבית-המשפט יהיה שיקול דעת אם לאפשר לנאשם לחקור בעצמו עד עם מוגבלות, אם לאו. עוד נקבע בחוק, כי כאשר הנאשם אינו מיוצג, לא יחליט בית-המשפט בנושא בטרם מינה לו סניגור (סעיף 19).

הסניגוריה הציבורית התנגדה לקביעה בהצעת החוק, לפיה רק בעל דין, המביא מטעמו עד שהוא אדם עם מוגבלות יהיה רשאי להגיש חוות דעת מומחה לעניין מוגבלותו. הסניגוריה סברה שהדרך להגיש חוות דעת כזו צריכה להיות פתוחה בפני שני הצדדים לדיון. כך נקבע בחוק (סעיף 21).

הסניגוריה הציבורית התנגדה לאפשרות שבית-המשפט יקבע שהעדתי של עד, וחקירתו הנגדית, יהיו באמצעות מתווך שימנה בית-המשפט, אשר יהיה רשאי לנסח את השאלות ואת התשובות מחדש לצורך חקירה נגדית. הסניגוריה הציבורית סברה שאיסור על חקירה נגדית ישירה שבה הסניגור שואל את השאלות ומקבל מהעד תשובות, תוך העברת השאלות והתשובות על-ידי מתווך, פוגע קשות באפקטיביות של החקירה הנגדית. עמדת הסניגוריה הציבורית התקבלה, ובחוק בוטל מוסד "המתווך" (סעיף 22).

הסניגוריה הציבורית תמכה בסעיף בהצעה שקבע כי כאשר אדם עם מוגבלות הודה בעבירה, על התביעה יהיה להוכיח מעבר לספק סביר שההודאה הינה חופשית ומרצון, אף אם לא העלה הנאשם טענה בעניין זה (סעיף 15).

6.1.2 חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו-2006

בשנת 2005 נדון בכנסת חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין. זהו חלקו הראשון של החוק והוא עוסק בפיקוח על עברייני מין. חלק נוסף, העוסק בטיפול מניעתי לעברייני המין, עדיין מונח על שולחן הדיונים ועיכובו נובע, בעיקר משיקולים תקציביים.

החוק מאפשר הטלת הגבלות משמעותיות ופיקוח על מי שהורשעו בעבירות מין, לאחר שסיימו לרצות את עונשם, וזאת כדי למנוע מהם לעבור עבירות נוספות ומבלי שביצעו עבירה נוספת. הסניגוריה הציבורית התנגדה להחלה נרחבת של החוק על קבוצה גדולה של אנשים.

הצעת החוק במתכונתה הראשונית הייתה רחבה ביותר ואפשרה להפעיל סמכויות פיקוח וסנקציות קשות על קטינים ובגירים כאחד. הסניגוריה הציבורית התנגדה להחלה זו של החוק על קטינים ותרמה לשינוי ההצעה, כך שנקבע כי תחולתו תהיה רק על מי שמלאו לו שמונה עשרה ביום הגשת כתב האישום.

כמו כן, בהצעת החוק הוגדר עברייני מין כמי שהורשע בביצוע עבירת מין וכן כמי שבית משפט קבע שביצע עבירת מין, גם אם לא הורשע. הסניגוריה הציבורית התנגדה להגדרה זו וציינה כי החלת החוק גם על נאשם שלא הורשע, מרוקנת מתוכן את מוסד "אי ההרשעה". החוק שעבר קיבל את גישת הסניגוריה הציבורית וכיום החוק חל רק על אנשים שהורשעו בביצוע עבירת מין.

הסניגוריה הציבורית סברה כי יש להתייחס בזהירות ובספקנות לכלי האבחון להערכת מסוכנות הקיימים היום. הערכת המסוכנות נעשית על פי מדרג הנע בין מסוכנות גבוהה למסוכנות נמוכה. כלומר, כל אדם חייב להימצא כבעל רמת מסוכנות כלשהי. בשל נתונים אלו, הסניגוריה הציבורית הציעה לצמצם את תחולת החוק כך שלא יחול על אנשים שרמת המסוכנות שלהם היא נמוכה. ואכן, בחוק שעבר, נקבע כי בית המשפט רשאי להוציא צו פיקוח ומעקב רק לגבי עברייני מין שרמת הסיכון שלו אינה נמוכה.

הסניגוריה עמדה על כך שצווי הפיקוח יהיו נתונים תחת ביקורת שיפוטית של ממש ולא יינתנו על ידי הרשות המנהלית, ואכן החוק שעבר קובע כי בתי המשפט הם אשר יקבעו את תנאי הפיקוח בצו.

6.1.3 הצעת חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים)(עצור שאינו תושב, החשוד בעבירת ביטחון - הוראת שעה), התשס"ה – 2005

הסניגוריה לא שותפה בדיונים המוקדמים שנערכו במשרד המשפטים בנוגע להצעת חוק זו, אלא רק בדיונים שנערכו לגביה בועדת חוקה.

הצעת החוק הינה תוצאה ישירה של הנסיגה מחבל עזה, אשר שללה סמכויות רבות שהיו בעבר בידי אנשי כוחות הביטחון מתוקף החקיקה הצבאית באזור, ושאינן קיימות בספר החוקים הישראלי. הצעת החוק המקורית אפשרה פגיעה בכמה מזכויות הנחקר הבסיסיות וביניהן זכות ההיוועצות בעורך דין, הזכות לייצוג משפטי אפקטיבי וזכות הגישה לערכאות לפרקי זמן ארוכים.

הסניגוריה הציבורית הסתייגה מנקודות רבות בהצעת החוק, וסברה כי נדרש איזון נכון יותר בין צורכי הבטחון לבין הפגיעה בזכויות חשודים ונאשמים. באופן כללי, הסניגוריה הדגישה כי שלילת הזכויות הנזכרות לעיל מהנחקר באופן מצטבר, עלולה להוביל הן להודאות שווא מצד הנחקר והן ליצירת ראיות בדויות כנגד אנשים אחרים. כמו כן, סברה הסניגוריה כי יש להפריד בין המישור הסיכולי למישור הראייתי, ולקבוע כי המידע אשר יושג אגב פגיעה בזכויות חשודים ועצורים ישמש רק לשם סיכול פעולות טרור ולא יהווה ראיה במשפט פלילי כנגד הנחקר.

באופן נקודתי, הסניגוריה התנגדה להגדרה הרחבה של המושג "עבירת ביטחון" שכללה, בגרסה הראשונית של הצעת החוק, עבירות רבות שעניינן חופש הביטוי, כגון הפצת ידיעות שיש בהן כדי לערער את רוח חיילי ישראל וכן הטפה להתאגדות אסורה. עבירות נוספות אשר נכללו בהגדרה המקורית של "עבירת ביטחון" היו בין היתר, שוטטות בקרבת מקום מוגבל וחברות בהתאגדות אסורה. הסניגוריה הציבורית עמדה על כך שעבירות שאינן נמצאות בגרעין הקשה של פגיעה בביטחון המדינה, לא יהוו חלק מההגדרה של "עבירות ביטחון". עקב התנגדותה של הסניגוריה הציבורית, המושג "עבירת ביטחון" הוגדר באופן מצומצם ומפורט.

כמו כן, הצעת החוק הראשונית קבעה כי שלילת זכותו של הנאשם להיפגש עם סניגור יכולה להיעשות לתקופה של עד 50 ימים. הסניגוריה התנגדה לפגיעה הארוכה יתר על המידה בזכויות הנחקרים. בהצעת החוק המתוקנת כיום, מניעת המפגש לא תעלה על 30 ימים.

בנוסף, הצעת החוק המקורית אפשרה פגיעה בזכויות מהותיות של הנאשם כאשר "צרכי החקירה מחייבים זאת". הסניגוריה התנגדה לכך והדגישה כי פגיעה כה חמורה יכולה להיעשות רק במקרים בהם לא ניתן לפעול בדרך אחרת. הצעת החוק שונתה וכיום הפגיעה מתאפשרת רק אם שוכנע בית המשפט כי הפסקת החקירה עלולה לפגוע פגיעה ממשית בחקירה שיש בה כדי לסכל פגיעה בחיי אדם.

הסניגוריה הציבורית סברה גם כי ברירת המחדל שנקבעה בנוסח הראשוני של הצעת החוק לפיה בית המשפט רשאי להאריך את מעצרו של הנחקר בלא נוכחותו, היא בעייתית. הסניגוריה סברה כי לעיתים אין ברירה אלא להאריך את מעצרו של העצור שלא בפניו, אך יש לקבוע כברירת מחדל את נוכחותו בדיון ולאפשר את הארכת המעצר שלא בפניו רק במקרים חריגים. הצעת החוק הנוכחית קובעת כי בית המשפט רשאי לצוות על הארכת מעצרו של חשוד בעבירות ביטחון שלא בפניו רק אם שוכנע כי הפסקת החקירה עלולה לפגוע פגיעה ממשית בחקירה שיש בה כדי לסכל מניעת פגיעה בחיי אדם.

6.1.4 חוקה בהסכמה רחבה - חוק יסוד זכויות במשפט

במהלך שנת 2005 התנהלו דיונים רבים בוועדת חוקה, חוק ומשפט בנושא חוקה לישראל. בפברואר 2006 הניחה ועדת חוקה על שולחן מליאת הכנסת דו"ח בעניין הצעת חוקה למדינת ישראל. במסגרת הדו"ח נכלל הפרק הפלילי הנוגע לזכויות במשפט. הסניגוריה לקחה חלק פעיל בכל הדיונים בנושא זה, ולאחר שועדת חוקה אף בקשה ממנה להציע נוסח מטעמה לפרק זה.

ככלל, הסניגוריה תמכה בהצעת החוק, אשר מעלה לרמה חוקתית חלק נכבד מזכויות החשודים והנאשמים, ומעניק להן הגנה ומשנה תוקף. במסגרת זו, הסניגוריה הציבורית הביעה בדיונים בוועדת חוקה את תמיכתה בעיגון הזכות למשפט הוגן (סעיף 22 להצעה), בזכות לייצוג משפטי בכלל ולייצוג משפטי במימון אוצר המדינה בפרט (סעיף 23), בעיגון חזקת החפות (סעיף 24) ובעיגון הזכויות של מי שנשללה חירותו (סעיף 25). זכויות אלה נכללו בסופו של דבר כולן בנוסח הסופי של ההצעה לחוקה שהניחה ועדת חוקה על שולחן המליאה.

בנוסף לכך, הסניגוריה הציבורית תמכה בעיגון מספר זכויות נוספות, אשר נותרו בצריך עיון בהצעה הסופית. כך למשל, עיגון החסיון מפני הפללה עצמית וזכות השתיקה, עיגון של כלל פסילת ראיות שהושגו שלא כדין, הזכות למשפט חוזר וסיכון כפול.

הצעת הנוסח של הסניגוריה הציבורית מצ"ב ומסומנת נספח ה.

6.1.5 תזכיר חוק העונשין (תיקון – הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ה – 2005

תזכיר החוק מבוסס על דו"ח הוועדה לבחינת דרכי הבניית שיקול הדעת השיפוטי בגזירת הדין, בראשות כבוד השופט (בדימוס) אליעזר גולדברג. לפי תזכיר החוק, יש לקבוע בחקיקה את עונשי המוצא לעבירות, את מטרות הענישה ואת האיזונים ביניהן, ובכך להותיר בידי בית המשפט שיקול דעת מוגבל ומודרך. לפי העיקרון המוצע, המכונה עיקרון ההלימות, החוק יקבע עונש ההולם את המעשה לפי חומרתו ואשמת הנאשם.

הסניגוריה הציבורית הביעה את התנגדותה הנחרצת להעדפת עקרון הגמול כעקרון העל בענישה, ולשיטה המאפשרת קביעת עונשי מוצא.

ראשית, הסניגוריה סבורה כי כאשר שופט גוזר את עונשו של אדם, מן הראוי כי יראה לנגד עיניו את אותו אדם העומד בפניו ואת נסיבותיו הייחודיות. לדעת הסניגוריה תזכיר החוק דוחק את הנאשם ממרכז ההתייחסות ומעדיף שוויון פורמלי וטכני על פני התייחסות אישית לנאשם.

שנית, כפי שעולה גם ממדינות אחרות בהן אומצו עקרונות דומים, קביעת "תעריפון ענישה" (עונשי מוצא) מובילה להחמרה ניכרת בענישה ולשימוש מוגבר בעונשי מאסר. הסניגוריה הציבורית הצביעה על כך שבשנים האחרונות קיימת החמרה משמעותית בענישה בישראל וכי כבר היום שיעור המאסרים הוא מהגבוהים בעולם המערבי, באופן יחסי לגודל האוכלוסייה ולרמת הפשיעה.

שלישית, נתונים ממדינות אחרות (ובעיקר ממדינות ארצות הברית) מראים כי שימוש בעיקרון ההלימות הוביל להנצחת אי השוויון החברתי ולהעמקתו. כמו כן, החמרת עונשי המאסר דורשת הזרמת משאבים רבים לבתי הכלא, וזאת על חשבון הפניית משאבים לחינוך, לבריאות ולאינטרסים חברתיים אחרים.

לבסוף, הסניגוריה הדגישה כי בכל מקרה, יש לקבוע מעמד שונה לקטינים ולהעדיף לגביהם מדיניות של טיפול ושיקום על פני תגמול וענישה.

6.1.6 תזכיר חוק לתיקון פקודת הראיות (הודיית נאשם), התשס"ה-2005

במהלך שנת 2005 הופץ תזכיר חוק לתיקון פקודת הראיות (הודיית נאשם), שעיקרו החלפת מבחן הקבילות הכללי של "חופשית ומרצון" במבחנים פרטניים. הסניגוריה הציגה את הערותיה לתזכיר, הן במסמך והן בדיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה.

עיקר התנגדותה של הסניגוריה הציבורית הוא לצמצום העילות לאי-קבילות הודאה בשל שימוש באמצעים פסולים חמורים רק ל"אלימות של ממש" ול"השפלה קשה", ולא לכל אלימות והשפלה. הסניגוריה סבורה שצמצום כאמור מעביר מסר שאלימות שאינה של ממש והשפלה שאינה קשה, הינן מותרות. עוד סבורה הסניגוריה שיש לאסור גם על איום באלה, ואין לצמצם את האיסור רק למעשים כלפי נותן ההודאה, שכן גם איום באלימות או בהשפלה כלפי אדם קרוב לנחקר, עלול לגרום להודאת שווא, ויש לקבוע ששימוש בכך מוביל לפסילת ההודאה.

בנוסף, התנגדה הסניגוריה הציבורית להצעה המאפשרת קבלת אמרה שהושגה באמצעים פסולים "מדרגה שניה", כאשר בית-המשפט סבור שהאמרה היא אמת. עמדת הסניגוריה הינה שקביעה זו מקפלת בחובה את הסיכונים החמורים ביותר להרשעה על סמך הודאת שווא במשפט הפלילי, וכי סעיף זה יתמרץ את המשטרה לנקוט באמצעים פסולים, כדי לגבות הודאה, אשר המשטרה סבורה שהיא הודאת אמת. סעיף זה מעניק לגיטימציה חוקית למעשים פסולים ובלתי חוקיים שמופעלים כלפי נחקר. בנוסף, העירה הסניגוריה, כי קיים קושי אנליטי בתזכיר אשר מערב עניני קבילות עם עניני משקל, והזכירה כי ממילא בית המשפט לא יקבל אמרה שהוא סבור שאינה אמת.

הסניגוריה הציבורית תמכה בהוספת תנאי פסילה, אשר מכיל שיקול של "הוגנות ההליך".

לעניין דרישת התוספת הראייתית, תמכה הסניגוריה בגרסה שהוצעה (מתוך שתי גרסאות), לפיה ככלל התוספת הראייתית הדרושה הינה מסוג "סיוע", ורק במקרים חריגים ניתן לסטות מדרישה זו, תוך קבלת ראייה חיצונית שאינה עומדת בכל תנאי הסיוע.

בשנת 2006 צפויים דיונים נוספים בנושא אצל היועץ המשפטי לממשלה, בטרם התזכיר יהפוך להצעת חוק ממשלתית.

6.1.7 הצעת חוק בעניין איסור פרסום פרטי חשודים

במהלך שנת 2005 התקיימו בוועדת חוקה, חוק ומשפט מספר דיונים בהצעת חוק שהגיש חה"כ לשעבר רשף חן, ושעניינה תיקון סעיף 70(ה1) לחוק בתי המשפט (נוסח משולב), התשמ"ד – 1984, והפיכת מצב הדברים הקיים, כך שככלל פרטי חשוד שטרם הוגש נגדו כתב אישום יהיו אסורים בפרסום, אלא אם כן יש בפרסום כדי לסייע לחקירה, או אם בנסיבות המקרה יש להעדיף את העניין הציבורי שבפרסום על פני זכותו של החשוד למניעת פגיעה בשמו הטוב. הסניגוריה הציבורית השתתפה בדיוני ועדת חוקה, אשר לעת עתה נדחו לשם בדיקה האם ניתן להסדיר את הנושא באמצעות שינוי כללי מועצת העיתונות, ולא באמצעות חקיקה. כן השתתפה הסניגוריה הציבורית בדיונים הפנים-משרדיים שקוימו עם נציגי העיתונות, על מנת לבדוק כיצד ניתן להסדיר את הנושא. בנוסף, ונוכח נתונים סטטיסטיים המראים כי רבים מהחשודים ישוחררו בסופו של יום לביתם ללא הגשת כתב אישום, נשלחו הנחיות לכל הסניגורים הציבוריים, המעודדות אותם להרחיב את השימוש בסעיף 70(ה1) הנ"ל גם בנוסחו הנוכחי, ולשקול לבקש צווי אסור פרסום מקום בו אין עניין ציבורי בפרסום, או אינטרס חקירתי המצדיק את פרסום פרטיו של החשוד.

6.1.8 תיקונים בחוק שחרור על תנאי ממאסר ותקנות סדרי דין בוועדת השחרורים

בשנת 2005 המשיכו הדיונים, המתנהלים מזה מספר שנים, בנושאים שבנדון. הסניגוריה הציבורית השתתפה בדיונים אלה, והצליחה להביא למספר שינויים חשובים.

אחד התיקונים העיקריים שנדון במסגרת זו, הוא תיקון מבוקש לסעיף 12 לחוק שחרור על תנאי, שעניינו קריטריונים לשחרור על תנאי של אסירים הנושאים עונשם בגין עבירות מין, ומשקלה של חו"ד מבי"ן בעניינם אל מול שיקול הדעת של ועדת השחרורים. לנוסחים השונים שהציעה מחלקת ייעוץ וחקיקה בעקבות פניית הפרקליטות, התנגדה הסניגוריה בשל העובדה כי הם מסרו את שיקול הדעת המעין-שיפוטי של ועדת השחרורים לידי הגוף המקצועי, הוא מבי"ן, תוך כבילת שיקול דעתה של הוועדה באופן בלתי ראוי. לאחר דיונים מרובים בנושא הוחלט שלא לתקן את נוסחו הנוכחי של סעיף 12 כלל, ולהותיר את המחלוקות בין הפרקליטות והסניגוריה בעניין זה להחלטות ועדות השחרורים ובתי המשפט הדנים בעתירות על החלטותיהן.

שינוי אחר אותו ביקשה הפרקליטות להכניס, נגע לחסיון עמדת נפגע העבירה המובאת בפני ועדת השחרורים. הפרקליטות סבורה היתה כי על עמדת נפגע העבירה צריך להיות מוטל חסיון אוטומטי, כשחשיפתה בפני האסיר או בא כוחו צריך להיות חריג. גם לתיקון זה התנגדה הסניגוריה, אשר טענה כי הדבר יפגע באופן בלתי מידתי בזכותם של אסירים להתמודד עם החומר המובא בעניינם באשר לשאלת השחרור המוקדם ממאסר, כשלמעשה תיקון כזה פוגע פגיעה אנושה בכללי הצדק הטבעי האמורים להנחות את המחוקק ואת הוועדות בנושא זה. לבסוף הוחלט לא לקבל את הצעת התיקון של הפרקליטות. התקבלה על דעתה של מחלקת ייעוץ וחקיקה הטענה כי העובדה שנפגע העבירה מידוע בחוק זכויות נפגעי עבירה בדבר האפשרות לחשיפת עמדתו וניתנת לו הברירה למשוך עמדתו במקרה זה - היא מספקת.

תיקון אשר הוכנס לבקשת הסניגוריה הציבורית נוגע לעתירות בדבר הגשת מידע חסוי. הוחלט כי במקרים בהם ב"כ היועמ"ש מחליט שלא לעתור כנגד החלטת הוועדה לגלות לאסיר את החומר החסוי בעניינו, עליו להודיע למזכיר הוועדה דבר החלטתו שלא לערוך בהקדם האפשרי, ולא לחכות למיצוי התקופה להגשת העתירה הנקובה כיום בחוק.

תיקון נוסף שהוכנס ביוזמת הסניגוריה הציבורית נגע לזכות הטיעון בעל-פה בפני ועדות קציבה. בעקבות פניית הסניגוריה, מוצע התיקון אשר יאפשר לוועדת השחרורים המיוחדת, הממליצה לנשיא המדינה בעניין קציבה, להורות לאפשר לאסיר לבוא ולטעון בעל-פה בפניה.

עוד יזמה הסניגוריה קיצור המועדים להגשת בקשה לדיון חוזר בהחלטה שלא לשחרר את האסיר, כך שניתן יהיה להגיש בקשה כזו אף בטרם חלפה מחצית השנה הנקובה בחוק כיום, אם הובאו בפני הוועדה עובדות אשר לא היו ולא יכולות היו להיות בידיעתו של האסיר בעת הדיון הקודם בוועדה.

תיקון אחרון שהוכנס ביוזמת הסניגוריה להצעת החוק הממשלתית נוגע למתן שיקול דעת רחב לועדה באשר לשאלת הפקעת רשיונו של האסיר ששחרר שחרור מוקדם, אם עבר עבירה נוספת בתקופת התנאי, אך לא הוטל עליו בגינה מאסר ממש, כי אם מאסר בעבודות שירות. בכך הורחבה האפשרות הקיימת כבר כיום בחוק לתת שיקול דעת רחב לועדת השחרורים באשר לשאלת ההפקעה אם בגין העבירה הנוספת לא נדון האסיר כלל למאסר. הרעיון שמאחורי התיקון היה, כי הרציונל העומד בבסיס עונש של עבודות שירות, לפיו ביהמ"ש סבור כי אין מקום להכניס את הנאשם מאחורי סורג וברית, עומד גם במקרה בו ועדת השחרורים דנה באשר לאפשרות החזרתו למאסר בשל הפרת תנאי הרשיון.

6.1.9 תיקון פקודת בתי הסוהר לעניין פגישת אסיר עם עורך דין

ביום 25/7/05 אישרה הכנסת תיקון לפקודת בתי הסוהר, שעניינו הסדרת פגישת אסיר עם עורך דין, והסדרת האפשרות למנוע פגישה כזו בהתקיים חשש כי הפגישה תאפשר ביצוע עבירות המסכנות את בטחונו של אדם, בטחון הציבור, בטחון המדינה, או בטחון בית הסוהר, או תאפשר עבירת בית סוהר הפוגעת פגיעה ממשית במשמעת בבית הסוהר, והעלולה להביא לשיבוש חמור בסדרי בית הסוהר. הסניגוריה הציבורית העירה הערות רבות להצעת החוק שקדמה לחקיקה זו. הסניגוריה הצליחה להביא בהערותיה לחקיקה מידתית יותר, הן על ידי צמצום העילות המשמשות בסיס למניעת המפגש והן ע"י עמידה על כך שההליך המנהלי והשיפוטי הננקט יהיה צודק יותר, וזאת, בין היתר, מן ההיבטים של נוכחות האסיר בהליך, גילוי מירבי של מידע עליו נסמכת החלטת המניעה וכיוצא ב.

6.1.10 תזכיר חוק שעניינו תעסוקת אסירים

ביום 13/3/06 הגישה הסניגוריה הציבורית את תגובתה לתזכיר חוק שפרסם המשרד לבטחון פנים, שמטרתו לתקן את פקודת בתי הסוהר ולהסדיר בה באופן ממצה את כלל ההיבטים הנוגעים לתעסוקת אסירים. הסניגוריה הציבורית בתגובתה חזרה והדגישה את הכרתה בחשיבותו של חוק המסדיר את העסקת האסירים ובירכה על קביעת התזכיר הרואה בעבודה אמצעי לקידום שיקומם של אסירים. עם זאת, ציינה הסניגוריה, כי לא ניתן למצוא בהוראות התזכיר ביטוי מספק להגשמת מטרה ראויה זו. הסניגוריה פירטה מספר קשיים העולים מתזכיר החוק ובהם, מתן תעסוקה ברמת התפתחות מקצועית נמוכה (שירותים, תחזוקה ומטבח); העדר מנגנון פיקוח על שב"ס אגב ניהול נושא תעסוקת האסירים; ובעיקר הצורך להבטיח שתעסוקת האסירים אכן תכוון למטרת שיקומם ולשילובם בחברה עם שחרורם.

6.1.11 עיגון חקיקתי ל"הגנה מן הצדק"

הגנה מן הצדק הינה דוקטרינה המעוגנת כיום בפסיקה הישראלית, אשר מאפשרת לבית המשפט לבטל כתב אישום שהגשתו עומדת בסתירה לעקרונות הצדק. הועדה לסדר דין פלילי וראיות בראשות השופטת מרים נאור דנה בהצעתו של ח"כ גדעון סער לעגן את הדוקטרינה בחקיקה.

עמדת הסניגוריה הציבורית הייתה כי לאור העובדה שכל ההגנות האחרות במשפט הפלילי מעוגנות בחקיקה, ראוי יהיה לעגן גם הגנה זו. כמו כן, הסניגוריה סברה כי אין חשש ממשי מכך שעיון הדוקטרינה בחוק תגרום לשימוש יתר בה, שכן נראה כי בתי המשפט משתמשים בה במתינות ובזהירות.

העמדה לפיה מן הראוי לעגן את ההגנה מן הצדק בספר החוקים התקבלה. הועדה גיבשה שני נוסחים לחקיקה אפשרית אשר הועברו לועדת השרים לענייני חקיקה.

6.2 ידיד בית המשפט

כאמור, בדרך כלל מייצגת הסניגוריה הציבורית לקוח מסויים. אולם, לעיתים, מייצגת הסניגוריה הציבורית בבית המשפט את האינטרס המוכר של כלל הנאשמים, העצורים, החשודים או האסירים. התבוננות במקרים

בהם הייתה הסניגוריה הציבורית מעורבת כ"ידיד בית-המשפט" משקפת היטב את התפתחותה של הסניגוריה הציבורית ואת חיזוק מעמדה במשפט הישראלי, לצד מעמדו של מוסד ידיד בית-המשפט.

בשנת 1997, במ"ח 7929/96 **אחמד קוזלי ו-4 אח'** נ' **מדינת ישראל** (טרם פורסם), ביקשה הסניגוריה הציבורית להצטרף לדיון בתיק כידיד בית-המשפט (Amicus Curiae). היועץ המשפטי לממשלה הביע את התנגדותו להצטרפותה של הסניגוריה הציבורית להליך, מתוך עמדה שהיועץ המשפטי לממשלה הוא מייצגו המובהק של אינטרס הציבור. מבלי לקבוע מסמרות בשאלת ההצטרפות להליך כידיד בית משפט, התיר הנשיא ברק לסניגוריה להציג את עמדתה. עניינה של הסוגיה שהתעוררה בפרשה זו היה טיבו של ייצוג ראוי והשפעתו של ייצוג לקוי. הואיל ותפקידה העיקרי של הסניגוריה הציבורית הוא ייצוג הולם ונאות של נאשמים בהליכים פליליים, קבע הנשיא ברק כי לעמדת הסניגוריה הציבורית בסוגיה הנדונה יש חשיבות מיוחדת. כך נוסד לראשונה מוסד ידיד בית-המשפט במשפט הישראלי.

בתיק זה גם התקבלה עמדת הסניגוריה הציבורית לגופו של עניין, והנשיא ברק ציין במסגרת השיקולים להורות על קיום משפט חוזר, את העובדה שהסניגוריה הציבורית תמכה בבקשה.

בתיק השני, ע"פ 111/99 **ארנולד שוורץ נ' מדינת ישראל**, פ"ד נד(3), 769, שענינו היה בקביעת אמות מידה לעיכוב ביצוע גזר-דין, התיר בית-המשפט, בדעת רוב, לסניגוריה הציבורית להציג את עמדתה. את ההחלטה נימקה השופטת ביניש בכך שלאור מומחיותה וניסיונה של הסניגוריה הציבורית בייצוג נאשמים, צירופה עשוי לתרום להעמקת הדיון ולהבהרתו. ההחלטה נתקבלה חרף התנגדות פרקליטות המדינה, ובניגוד לדעתו החולקת של השופט קדמי.

לגופו של עניין, עמדת הסניגוריה הציבורית התקבלה ונקבעה הלכה לגבי עיכוב ביצוע גזר-דין.

שני תיקים אלו מסמנים את השלב הראשון בתהליך. הסניגוריה הציבורית הייתה "שחקן חדש" במגרש הפלילי, שחקן המבקש לבסס את מעמדו, ונתקל בהתנגדויות ובהסתייגויות.

בתיק השלישי, ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובעת הצבאית הראשית** (טרם פורסם), ביקשה הסניגוריה הציבורית להצטרף כידיד בית המשפט. במקרה זה הסכים היועץ המשפטי לממשלה לבקשה, ובית-המשפט העליון אישר את הגשת עמדת הסניגוריה הציבורית. תיק זה מסמן את שלב הביניים בתהליך, כאשר "השחקן" החדש רוכש ותק ומקבל מעמד ויחס הולם במגרש.

פרשת יששכרוב עוררה שאלות הנוגעות לפסילת הודאה של חשוד בשל מניעת זכות ההיוועצות בעורך דין. גם בתיק זה התקבלה עמדת הסניגוריה הציבורית, ובית המשפט קבע הלכה בדבר פסילת ראיות שהתקבלו שלא כדין.

בתיק הרביעי, דני"פ 1558/03 **מדינת ישראל נ' אסד**, פ"ד נח(5), 547, מינה בית-המשפט העליון (השופט מצא), את הסניגוריה הציבורית כידיד בית-המשפט מבלי שכלל נתבקש לעשות כן על-ידי מי מהצדדים. כאן כבר אין המדובר בבקשה של הסניגוריה הציבורית להצטרף, אלא ביוזמה של בית-המשפט, אשר מבקש לשמוע את חוות דעתה של הסניגוריה הציבורית בסוגיה חשובה הנדונה בדיון נוסף. בשלב זה, מזמין בית-המשפט את הסניגוריה הציבורית, שהפכה כבר ל"שחקן מרכזי" על המגרש, להצטרף למשחק.

גם בפרשה זו, קיבל בית המשפט את עמדתה של הסניגוריה הציבורית לגופו של עניין.

גם בעתירה לביטול הלכת קינזי - בג"צ 11339/05 **מדינת ישראל נ' בית המשפט המחוזי בבאר-שבע** (טרם ניתן פסק - דין) הורה בג"צ שוב מיזמתו, על צירופה של הסניגוריה הציבורית כמשיבה נוספת, על מנת שתייצג את האינטרס הכללי של ציבור הנאשמים האמורים להעיד נגד שותפיהם לעברה. טרם ניתן פסק דין בעתירה.

בעניין רחמיאן – ע"פ 7853/05 **רחמיאן נ' מדינת ישראל** (טרם ניתן פסק - דין) הצטרפה הסניגוריה הציבורית לדיון כידיד בית משפט, בהסכמת הפרקליטות. הפניה לסניגוריה הגיעה מסניגורו של המערער, בהמלצת נשיא

בית המשפט העליון, שניתנה בהתחשב באופי העקרוני של הסוגיה. בפרשה זו נדונה סוגיית תחולתו הרטרואקטיבית של סעיף 300א לחוק העונשין על פסקי דין חלוטים.

המערער, רחמיאן, הורשע ברצח ונדון למאסר עולם למרות שסבל מהפרעות נפשיות קשות. ערעורו לבית המשפט העליון נדחה בשנת 1994. לאחר זמן מה, תוקן חוק העונשין והוסף סעיף 300א, המאפשר לגזור עונש מופחת בעבירת רצח בנסיבות של הפרעה נפשית קשה. במסגרת ההליך הנוכחי ביקש רחמיאן להחיל עליו רטרואקטיבית את התיקון. הסניגוריה הציבורית הגישה טיעון מטעמה, הדן בתחולתו הרטרואקטיבית של דין פלילי מקל, במקרה הפרטי של סעיף 300א, ובדרכים הפרוצדורליות השונות לשינוי תוצאתו של פסק דין חלוט. טרם ניתן פסק דין.

6.3 פעולות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי כליאה

במהלך שנת 2005 המשיכו נציגי הסניגוריה הציבורית בכל המחוזות, מתוקף תפקידם כמבקרים רשמיים, לבקר במתקני כליאה לבדיקת תנאי החזקתם של עצורים ואסירים. בשנה זו ביקרו נציגי הסניגוריה ב-11 בתי סוהר וב-32 בתי מעצר. בשנת 2005 התחילה הסניגוריה לראשונה לערוך גם ביקורים רשמיים במתקני מעצר בבתי המשפט השונים ברחבי הארץ, ועשתה כן ב-11 מתקנים כאלה. יצוין, כי מספר מתקני הכליאה המבוקרים בשנת 2005, ביחס למספרם בשנת 2004, גדל באופן משמעותי.

כבכל שנה, ערכה הסניגוריה דו"ח שנתי מסכם של הממצאים בנושא זה. דו"חות הביקורים הרשמיים, כמו גם הדו"ח השנתי המסכם, נשלחים לדרגים הגבוהים ביותר האחראים לנושא, ביניהם נשיא בית-המשפט העליון, מנהל בתי-המשפט, שר המשפטים, השר לביטחון פנים, היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה ונציב שב"ס.

בשנת 2004, במסגרת הביקורים הרשמיים, ביקרו נציגי הסניגוריה פעמיים בבית הסוהר "דמון". במהלך הביקורים התקבלה תמונה קשה של טענות בדבר יחס אלים חוזר ונשנה מצד סוהרים כלפי אסירים. ההתרשמות היתה כי מדובר במקרה חריג וחמור המחייב התייחסות מהירה ומיוחדת. מכתב מפורט בנושא זה הועבר אל היועץ המשפטי לממשלה ואל היועצת המשפטית של המשרד לביטחון פנים. בעקבות המכתב נפתחה חקירה מטעם יחידת חקירות הסוהרים, ובסיומה ענה המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים, כי היחידה לחקירות סוהרים הגיעה למסקנה "חד משמעית" כי התלונה בדבר אלימות סוהרים בכלא דמון "מופרכת מיסודה". הסניגוריה סברה כי מדובר בתשובה תמוהה ומטרידה עד למאוד. מאפייני המידע שהתקבל אצל המבקרים הרשמיים הובילו כולם לחשש כבד כי אכן התקיימה תופעה של אלימות בבית הסוהר דמון בתקופה בה נערכו הביקורים הרשמיים שם. נוכח הצטברות מאפיינים אלה, פנתה הסניגוריה הציבורית אל פרקליטות המדינה בבקשה תקדימית לקבל לידיה את חומר החקירה אשר נאסף ביחידה הארצית לחקירות סוהרים, וזאת נוכח מעמדה המיוחדת כמבקרת רשמית. לאחרונה, נענתה הסניגוריה בחיוב לבקשה זו, וקיבלה לידיה את חומר החקירה. לאחר סדרת התייעצויות, הגישה הסניגוריה הארצית עררים על סגירת שלושה מבין שבעת תיקי החקירה. כבר כעת ניתן לציין, כי לפחות במקרה אחד נאספו באופן מובהק ראיות מספיקות להגשת כתב אישום כנגד הסוהר הנילוון, ותמוהה עד מאוד ההחלטה שלא לעשות כן, ובשני התיקים האחרים נדרשות השלמות חקירה בסיסיות. ראוי לציין, כי לאחרונה הגיע לידינו דו"ח ביקורת פתע שנערך בבית סוהר דמון על ידי היחידה לביקורת פנים של המשרד לביטחון פנים. מן הדו"ח עולה, כי גם מבקרי הפנים נתקלו בתלונה בדבר אלימות סוהר, והעבירו אותה לחקירת היחידה הארצית לחקירות סוהרים.

בשנת 2005 העבירה הסניגוריה הציבורית ממצאים מדאיגים נוספים בדבר אלימות קשה מצד סוהרים ושוטרים, וזאת בשני מתקני כליאה, בית סוהר שאטה ובית מעצר אילת. לצערנו, בינתיים, לא דווח לנו על התקדמות משמעותית בחקירה.

תמצית דו"ח תנאי מעצר ומאסר של הסניגוריה הציבורית, לשנת 2005, מצ"ב ומסומנת נספח ו.

6.4 מעורבות הסניגוריה הציבורית בפיקוח על הקמת בית סוהר בניהול פרטי

בנובמבר 2005 פנתה הסניגוריה הארצית לשר לבטחון פנים בבקשה דחופה למינוי הועדה המייעצת לנציב לעניין פעולתו של בית הסוהר בניהול פרטי לפי סעיף 128מ לפקודת בתי הסוהר. זאת, נוכח העובדה שזה לא מכבר נבחר הזוכה במכרז להקמתו ולהפעלתו של בית סוהר זה, והגורמים השונים מתחילים בתכנונו של בית הסוהר.

בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ולמרות התנגדות היעוץ המשפטי של המשרד לבטחון פנים, שסבר שהועדה המייעצת צריכה להתכנס רק לאחר תחילת פעילות בית הסוהר, הוחלט לקבל את עמדת הסניגוריה הציבורית ולכנס את הועדה המייעצת כבר כעת. בימים אלה עוסק המשרד לבטחון פנים בהקמת הועדה, בה חבר גם נציג הסניגוריה הציבורית.

חשיבות הקמת הועדה המייעצת כבר בשלב זה היא רבה. לועדה זו עשויה להיות תרומה משמעותית ביעוץ לנציב בעת ניסוח ההיתר שיקבע את התנאים להבטחת שלום האסירים בבית הסוהר הפרטי, זכויותיהם, רווחתם, בריאותם ושיקומם, וכן את הפיקוח על כל אלה, ובהמשך כאשר יידרש הנציב לאשר את נהלי הזכיין הפרטי.

במהלך שנת 2005, פנה הזכיין שנבחר להפרטת בית הזוהר וביקש להיפגש עם אנשי הסניגוריה הציבורית, כדי לשמוע מהם השגות והצעות בנושא. ואכן, נציגי הזכיין, בליווי יועץ משפטי ויועצים מקצועיים, הגיעו למשרדי הסניגוריה הארצית. במהלך הפגישה הציגו אנשי הסניגוריה את הסתייגויותיהם החריפות מהפרטת תחום רגיש זה. נציגי הזכיין פירטו את הדרכים להבטחת זכויות האסירים בבית הסוהר בניהול פרטי.

6.5 שיתוף פעולה בפילוט שעניינו פיקוח אלקטרוני על עצורים ואסירים

המשרד לבטחון פנים מפעיל, החל מחודש אפריל 2005, תכנית לשחרור עצורים בתנאי פיקוח אלקטרוני, והחל מחודש ינואר 2006 גם תכנית לגבי אסירים בתקופת שחרורם המוקדם. הסניגוריה הציבורית העירה הערות רבות לתוכנית שהציג המשרד לבטחון פנים הן לגבי עצורים והן לגבי אסירים, הערות שחלקן הגדול התקבל. בנוסף, נשלחו הנחיות לסניגורים חיצוניים ופנימיים בנושא זה, קויימה השתלמות לסניגורים הפנימיים, וכן קויימו השתלמויות לסניגורים החיצוניים במרבית המחוזות. נציגי הסניגוריה הציבורית שותפו בכל הדיונים שנערכו במטרה לקדם את הפרויקט ולהפיק לקחים מהפילוט.

6.6 שיתוף סטודנטים למשפטים בעבודת הסניגוריה הציבורית

מזה מספר שנים שהסניגוריה הציבורית משתפת פעולה עם הפקולטות למשפטים באוניברסיטאות ועם בתי הספר למשפטים במכללות השונות.

מדובר בסדנאות המשלבות שיעורים עיוניים עם עבודה מעשית. החלק העיוני מתמקד בבירור מהות תפקידו החברתי של הסניגור ובזכות לייצוג בהליך הפלילי. כן נדונות בשיעורים סוגיות משפטיות ומעשיות מיוחדות, כמו גם דילמות אתיות, המתעוררות תדיר במהלך ניהול הגנתם של נאשמים ועצורים, ושעימן מתמודד הסניגור.

במסגרת החלק המעשי "מוצמדים" הסטודנטים לסניגורים ציבוריים, פנימיים או חיצוניים, ומסייעים להם בעבודתם במגוון רחב של הליכים פליליים. הסטודנט מתלווה אל עורך הדין לדיונים בבתי משפט, לפגישות עם לקוחות במשרד או בבית המעצר ולישיבות עם גורמי התביעה השונים. כן עוסקים הסטודנטים בסידור הניירת בתיקים, באיתור חומר משפטי ופסיקה, בהכנת חקירה נגדית ובכתיבת מסמכים משפטיים.

הסדנא תורמת לכל המעורבים בה:

לעורכי הדין החיצוניים מעמידה הסדנא כוח עזר נמרץ ומוכשר המסייע להם בטיפול בתיקים ובמתן שירות ללקוחות הסניגוריה הציבורית ;

לסטודנטים מוענקת הזדמנות להכיר מקרוב ומבפנים את הפרקטיקה הפלילית, תוך מתן אפשרות לחוות וללמוד באופן בלתי אמצעי את עבודת הסניגור ;

למוסד הסניגוריה הציבורית מתווספים שגרירים רבים, בקרב הקהילה המשפטית והציבור כולו, המאמינים ביעדיה ובעקרונות בהם היא דוגלת, ובראשם הזכות להליך הוגן, הזכות לייצוג והשוויון בפני החוק.

הסדנאות מנוהלות על ידי עורכי דין בכירים מהצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית.

באוניברסיטת תל אביב מתקיימת קליניקה בהנחיתו של פרופ' קנת מן, הסניגור הציבורי הראשון. קליניקה זו מנוהלת באופן שבו הסטודנטים עובדים על מספר תיקי סניגוריה, בהדרכתו של עו"ד מנוסה, העובד במשרד הנמצא בין כותלי האוניברסיטה.

תרשים ז. הסדנאות המנוהלות על ידי הסניגוריה הציבורית

המוסד האקדמי	מספר הסטודנטים המשתתפים בסדנא	המרצה	מחוז הסניגוריה מולו עובדת הסדנא
אוניברסיטת בר אילן	30	ד"ר יואב ספיר ועו"ד רחל דניאלי- הסניגוריה הארצית	מחוז תל אביב- מרכז, מחוז דרום ומחוז ירושלים
אוניברסיטת חיפה	18	עו"ד שרון רינגר ועו"ד אורנה אליגון-דר - מחוז חיפה	מחוז חיפה ומחוז הצפון
האוניברסיטה העברית	16	עו"ד משה הכהן ועו"ד אלון בכר - מחוז ירושלים	מחוז ירושלים
מכללת שערי משפט	20	עו"ד ענבל רובינשטיין- הסניגוריה הארצית ועו"ד יערי יפרח - מחוז תל-אביב - מרכז	מחוז תל אביב- מרכז ומחוז צפון
המכללה האקדמית ברמת גן	18	עו"ד אלון בכר ועו"ד דוד ברהום - מחוז ירושלים	מחוז ירושלים
המכללה למינהל	24	עו"ד עמי קובו- הסניגוריה הארצית	מחוז תל אביב- מרכז, מחוז ירושלים, מחוז דרום
מכללת נתניה	14	עו"ד מיכל עורקבי-דנצינגר- מחוז תל אביב- מרכז	מחוז תל אביב- מרכז

7 חיזוק הצוות הפנימי, טיפוחו והרחבתו

הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית מהווה את השלד של המערכת כולה, הן מבחינה מנהלית, הן מבחינה ניהולית והן מבחינה מקצועית. אשר על כן, חוסנו של הצוות הפנימי הוא אחת הערובות החשובות להצלחתה של הסניגוריה הציבורית. אולם, במהלך השנים האחרונות, גדל עומס המטלות על הסניגוריה הציבורית, מבלי שהתלווה אליו חיזוק מתאים של הצוות הפנימי, לא מבחינת היקפו ולא מבחינת תנאי העסקתו.

להלן תובאנה מספר סוגיות בעייתיות בתחום זה. לצידן תפורטנה ההתפתחויות שחלו בשנת 2005 והצעדים הנוספים בהם יש לנקוט במהלך שנת 2006.

7.1 מעמד הסניגוריה הציבורית בהשוואה למעמד הפרקליטות

סעיף 13 לחוק הסניגוריה הציבורית קובע כדלקמן:

"מעמדם של הסניגור הציבורי הארצי ושל עובדי הסניגוריה הציבורית יהיה כשל מעמדם של פרקליט המדינה ועובדי פרקליטות המדינה, בהתאמה; תנאי העסקתם ייקבעו בידי נציב שירות המדינה והממונה על השכר במשרד האוצר."

בדו"ח לשנת 2003 עמדנו בהרחבה על הפער שנוצר, ואשר הלך והתעצם במהלך השנים, בין בעלי המשרות הבכירות בסניגוריה הציבורית לבין מקביליהם בפרקליטות המדינה. במיוחד הדגשנו את חוסר השוויון שבין הסניגורים המחוזיים לפרקליטי המחוזות, והזכרנו, בהקשר זה, את התביעה שהגישו הסניגורים המחוזיים לבית הדין לעבודה. בשנה האחרונה נעשתה האפליה בוטה עוד יותר על רקע הפרדת הפרקליטות האזרחיות מהפרקליטות הפליליות, מצד אחד, והגידול הבולט בהיקף העבודה ובתחומי האחריות של הסניגורים המחוזיים, מצד שני.

במחצית השנייה של שנת 2004 נערכו מספר פגישות, במסגרת הליך של גישור, בין נציגי הסניגוריה לבין נציגי נציבות שירות המדינה והממונה על השכר. בסוף שנת 2004 הופסק, לבקשת הסניגוריה, הליך הגישור, על-מנת שיתאפשר למשרד המשפטים לשקול את עמדתו בנושא מחדש. בתחילת שנת 2005, בישיבה שהתקיימה בלשכתה של שרת המשפטים, בהשתתפות היועץ המשפטי לממשלה, מנכ"ל המשרד, הסמנכ"ל והסניגורית הארצית, הביעה השרה את תמיכתה העקרונית בתביעתם של הסניגורים המחוזיים והביעה דעתה כי לצורך קידומה של התביעה במישור המעשי יש לשאוף לפשרה מסויימת. היועץ המשפטי לממשלה חזר על דעתו, אשר הובעה בכתב כבר בשנת 1996, כי מן הראוי להשוות את מעמדם של הסניגורים המחוזיים למעמדם של פרקליטי המחוז וכי מכל מקום אין זה ראוי להתפשר על הקבלתם למספר 2 בפרקליטות המחוז.

במהלך שנת 2005 התקיימו מספר ישיבות נוספות בין הצדדים, אם במסגרת הליך הגישור ואם מחוצה לו, אולם הנושא לא קודם באופן משמעותי. העיכוב בהסדרת נושא זה מונע גם את שיפור תנאי העסקתם של סגני הסניגורים המחוזיים וממלאי מקומם וכן את העלאת מתח הדרגות של מנהלי המחלקות במחוזות ובסניגוריה הארצית ושל עורכי הדין הבכירים בצוות הפנימי, הכל בדומה למתח הדרגות ולמפתח הקצאת המשרות הבכירות הקיימים בפרקליטות המדינה.

בשנת 2006 תוסיף הסניגוריה הציבורית לקדם נושא זה ובמקביל אליו גם את נושא קידומו של הצוות המנהלי, הן מבחינת מצבת התקנים הנדרשת והן מבחינת מעמדו ותנאי העסקתו.

7.2 מעבר עורכי-דין המועסקים כריטיינרים פנימיים לעובדים בתוך

32 מתוך 85 עורכי-הדין בצוות הפנימי הועסקו במשך שנים בדרך של הסכם קבילני, כ"ריטיינרים פנימיים".

בשנת 2003 החליט אגף התקציבים במשרד האוצר, לבקשת הנהלת המשרד והסניגוריה הציבורית, להקצות 26 תקנים חדשים לצורך העברת הריטיינרים לסטטוס של עובדי מדינה תקינים. ואכן, חוק התקציב לשנת 2004 הקצה 26 תקנים למטרה זו. למרות זאת, וועדת החריגים העליונה אישרה רק בחודש דצמבר 2004 את יצירת המשורות ואת הוצאתן למכרז פומבי. בשל מחדלי נציבות שרות המדינה הושלמו הליכי המכרז לקליטת העובדים לתקן רק בסוף שנת 2005. בתחילת שנת 2006 נותרו במצבת העובדים רק 6 עורכי-דין בחוזה קבלני. לסניגוריה הציבורית הובהר כי גם עובדים אלה ייקלטו בהמשך כעובדי מדינה בתקן.

בהמשך לביקורת קשה שנמתחה על שיטת ההעסקה של קבלנים עצמאיים בשרות המדינה, החליטה הנהלת משרד המשפטים שלא לאשר עוד הוספת ריטיינרים פנימיים לצורך ייצוג, אפילו לא כמחלופים לריטיינרים פנימיים ותיקים, שהפסיקו את עבודתם בסניגוריה הציבורית. החלטתה של הנהלת המשרד בעניין זה מובנת, אולם היא מקשה מאוד על הסניגוריה הציבורית להמשיך ולייצג נאשמים באמצעות צוות פנימי, באופן יעיל ואיכותי כפי שעשתה עד כה.

7.3 תנאי העסקה

במהלך שנת 2005 הושלם תהליך העלאת מתח הדרגות של שתיים ממנהלות המשרד לדרגה של "מזכיר ראשי". תהליך קידומן של מנהלות המשרד האחרות עוכב בינתיים והוא צפוי להתחדש בשנת 2006.

בשנת 2005 זכו עורכי-דין רבים נוספים, וכן עובדות מנהלה ספורות, לקבל מכשירי טלפון ניידים וכן מחשבים ניידים. קיומם של אלה מייעל את העבודה ומקל על ביצועה התקין.

למרות שהוקצו במהלך שנת 2005 תקני רכב ומקומות חנייה נוספים, עדיין רבים מעובדי הסניגוריה הציבורית לא זכו להטבת שכר זו, למרות שהם נזקקים לרכבם לצרכי עבודה (במיוחד לצורך נסיעות לבתי משפט מרוחקים בתחומי המחוז ומחוצה לו ולביקור לקוחותיהם במתקני כליאה בכל רחבי הארץ).

הקצאת השעות הנוספות לעובדי הסניגוריה הציבורית איננה עונה על הצרכים וגורמת לכך שחלק מן העובדים אינם מסוגלים לעמוד בכל המטלות מספר השעות המוגבל העומד לרשותם.

בשנת 2006 תמשיך הסניגוריה הציבורית לנסות ולשפר את תנאי העסקתם של עובדיה, בכל המישורים.

7.4 צוות מנהלי

בארבע השנים האחרונות גדל היקף העבודה בסניגוריה הציבורית בלמעלה מ-40%. זאת, ללא תוספת של כוח אדם מינהלי, למעט בנות שרות לאומי ושני עובדי מנהלה במחוז חיפה (שמשרתו של אחד מהם טרם אוישה בשל מחדליה של נציבות שרות המדינה). בעוד שבתחום העבודה המשפטית ניתן להעביר חלק מן העומס לעורכי דין חיצוניים, הרי שהעבודה המינהלית איננה ניתנת להעברה. הצוות המינהלי, בחלק מן המחוזות, עבר זה מכבר את קצה גבול יכולתו ונדמה כי אם לא יתווספו עובדים המערכת עלולה לקרוס. הבעיה חריפה במיוחד במחוז חיפה.

באופן בלתי מוסבר, מצליח הצוות המנהלי של הסניגוריה הציבורית להגדיל את יעילותו משנה לשנה בעשרות אחוזים, כאשר הוא ממלא את כל המשימות ללא יצירת פיגורים כלשהם. נדמה כי מאמצי העובדים, כמו גם ההצלחה שתוארה לעיל, הינם בעוכרי המערכת, שכן, משום מה, משאבי כוח האדם מוקצים שוב ושוב דווקא ליחידות שעבודתן איננה נעשית ביעילות דומה לזו של הסניגוריה הציבורית, דבר המהווה תמריץ שלילי להמשך ההתייעלות.

בעניין זה תצויין במיוחד הרחבת הייצוג בתחום הפסיכיאטריה, אשר לא לוותה בהקצאת כוח אדם מתאים, וזאת בניגוד לתכניות עבודה שאושרו בשנים קודמות ואשר הבטיחו תוספת כוח אדם מנהלית ומשפטית.

7.5 מינוי איש ניהול בכיר בסניגוריה הארצית

נושא זה נסקר בהרחבה בחלק מן הדו"חות השנתיים הקודמים. ועדת הסניגוריה הציבורית, בישיבתה בשנת 2003, המליצה לפעול לצורך מינוי אדם מתאים, אשר יהיה אחראי מינהלי לתפעול הסניגוריה הציבורית על כלל ההיבטים האדמיניסטרטיביים הכרוכים בכך. תחום זה נופל כיום לפתחה של הסניגוריה הציבורית הארצית, המתמודדת עימו בסיוען של המזכירה הראשית והעוזרת המשפטית, ומובן שאין הדבר אמור להיות כך.

במהלך שנת 2004, כמו גם במהלך שנת 2005, לא חלה כל התקדמות בנושא זה. זאת, למרות המודעות הגבוהה הקיימת כיום במשרד המשפטים לחשיבותו של הגורם הניהולי לצד הגורם המקצועי.

נושא זה, כמו גם הנושאים האחרים שהועלו בפרק זה, אמורים להיות מקודמים באמצעות הכנסת הסניגוריה הציבורית לתהליך של היערכות ארגונית חדשה.

7.6 תנאי דיוור

7.6.1 בעיות חמורות בדיוור בירושלים

לאחר שבמשך מספר שנים התריעה הסניגוריה הציבורית על מצוקת הדיוור הקשה ממנה סובל מחוז ירושלים, נמצא במהלך שנת 2005 דיוור חלופי ליחידות עימן חלק מחוז ירושלים את הקומה בבנין מגדל העיר. חלק מן החדרים כבר פונו ונמסרו לסניגוריה הציבורית, חלק אחר עתיד להתפנות בקרוב. מכיון שהקומה כולה במצב מוזנח וירוד – יש צורך לערוך שיפוצים נרחבים. המכרז על ביצועם אמור לצאת בימים בהם נכתבות שורות אלו. עם סיום השיפוצים והתאמת הקומה לצרכיה של יחידה אורגנית אחת, אמורה הסניגוריה הציבורית במחוז ירושלים לאכלס את הקומה כולה.

7.6.2 מצוקת מקום במחוז דרום

כפי שדיווחנו גם בדו"ח השנתי הקודם, היתה קיימת בעיית ארכיב ואכסון חריפה ביותר במחוז הדרום של הסניגוריה הציבורית. בינתיים, בעיית הצפיפות במשרדי הסניגוריה במחוז זה החריפה, עד כדי כך שאפילו לא נמצאים מספיק מקומות ישיבה לעורכי-הדין.

הסניגוריה הציבורית והסיוע המשפטי חולקים יחד קומה בבית נועם בבאר-שבע. לקראת סוף שנת 2005 התקבל מכתב מהדיוור הממשלתי, לפיו הכוונה היא לפנות את הסיוע המשפטי לקומה אחרת בבניין ולהרחיב את השטחים המוקצים לסניגוריה הציבורית.

8 היבטים ניהוליים

8.1 ייעוץ אסטרטגי ופרוייקט איכות השרות

בשנת 2005 פנתה הסניגוריה הציבורית למנכ"ל משרד המשפטים ובקשה לכלול אותה בתהליך להיערכות ארגונית חדשה, המתבצע במשרד המשפטים מזה כשלוש שנים. כשלב ראשון, נערך אבחון ארגוני, ובספטמבר 2005 הוגשה תכנית עבודה. המשך התהליך הופסק בשל סיום ההתקשרות של משרד המשפטים עם חברת "דיאלוג". על דעת מנכ"ל משרד המשפטים, ולאחרונה אף על דעתו של שר המשפטים, יימשך התהליך האסטרטגי בסניגוריה הציבורית בתחילת שנת 2007.

מעבר לשיפור התפקוד הארגוני, מקווה הסניגוריה הציבורית לקדם באמצעות ההערכות הארגונית החדשה תקנון נאות בנציבות שרות המדינה. תקנונה של הסניגוריה הציבורית נעשה לקראת הקמתה בשנת 1996, ומאז לא נעשתה עבודה משמעותית בתחום זה. הדבר פוגע, כפי שנאמר לא אחת, בחוזקו וביציבותו של הצוות הפנימי, משפטי כמנהלי.

כחלק מתהליך הייעוץ האסטרטגי הכולל שעבר משרד המשפטים, נערך במחוז תל-אביב-מרכז של הסניגוריה הציבורית פיילוט בתחום "איכות השרות". בסיוע חברת "דיאלוג" נעשתה עבודה משמעותית במיפוי תהליכי העבודה ובייעולם, ובתחום ההתייחסות ללקוחות הסניגוריה הציבורית למיניהם. ההערכה המסכמת הייתה כי הפיילוט מוצלח ביותר. אשר על כן, ביקשה הסניגוריה הציבורית לקיים פרוייקט דומה בכל המחוזות.

יצוין, כי במקביל לפרוייקט במחוז תל-אביב - מרכז, מונו ממונים על איכות השרות בכל אחת מהיחידות האחרות של הסניגוריה הציבורית ובאמצעותם מוטמעת בהדרגה בקרב העובדים המודעות לשירות איכותי ויעיל.

8.2 רענון הנחיות הסניגור הארצי

במהלך השנים, לעתים באופן יזום ולעתים כמענה לשאלות אתיות ואחרות שעלו מתוך הפרקטיקה, ולאור הניסיון שנצבר בייצוג בהליכים השונים, הוצאו ע"י הסניגור הציבורי הארצי הנחיות שונות. חלק מן ההנחיות, במיוחד אלה המתייחסות לעבודה היום-יומית, מתעדכנות מעת לעת (כגון: הנחיות לסניגור הציבורי המייצג בימי הקראות, הנחיות לסניגור הציבורי המייצג בתורנות מעצרים, הנחיות לבדוק זכאות כלכלית, הנחיות הנוגעות לאיסור ייצוג בניגוד עניינים ועוד). בשנת 2005 החל מהלך, שמטרתו לבחון מחדש את כלל ההנחיות, לעדכן את אלה מהן הדורשות עדכון, לערוך בפורמט אחיד וליצור הנחיות לאותם נושאים אשר טרם קיבלו התייחסות מתאימה במסגרת זו.

עד למועד כתיבת דו"ח זה רוענו הנחיות הנוגעות לניהול רשימת הסניגורים הציבוריים (בהתאם לסעיף 12 לחוק הסניגוריה הציבורית), ההנחיות הנוגעות למינוי סניגורים בתיקים, ההנחיות הנוגעות לגביית אגרות, ההנחיות הנוגעות לאישור הוצאות הגנה ותשלום שכר מומחים ועוד. בשלבי רענון מתקדמים נמצאות ההנחיות הנוגעות לתשלומי שכר-טרחה.

8.3 העמקת העבודה באמצעות פורומים רוחביים פנימיים

הסניגוריה הארצית מרכזת פורומים בין-מחוזיים בנושאי רוחב שונים, המתכנסים מעת לעת לצורך קביעת מדיניות, עדכון נהלים, התייעצויות והעברת מידע. הפורומים הקיימים כיום הם: צוות בכיר, נוער, מעצרים, פסיכיאטריה, פיקוח, מנהלות משרד ואינטרנט. בתחילת 2005 נוסדו שני פורומים חדשים: אחראי ועדות שחרורים וממוני איכות השרות. בדעתנו ליצור פורום בין-מחוזי גם לאחראי הדרכה והשתלמויות.

8.4 דוברות ותקשורת

לאחר שמונתה רפרנטית חדשה לדברור הסניגוריה הציבורית בלשכת דובר משרד המשפטים, נערכה ישיבה ארצית רבת משתתפים, ובה הועלו הנושאים הבאים: חשיבותה של התקשורת לתדמיתה של הסניגוריה הציבורית; השימוש בתקשורת להעברת מסרים מהותיים המבטאים את השקפת עולמה ואת עמדותיה של הסניגוריה הציבורית בנושאים הרלוונטיים לפעילותה; נהלי העבודה מול לשכת הדובר ועוד.

בעקבות הישיבה מונו בכל המחוזות רפרנטים לתקשורת ולדברור. כדי לחזק את הקשר בין מחוזות הסניגוריה הציבורית לעיתונאי המשפט המקומיים, תוכננו מסיבות עיתונאים מחוזיות. למרבה הצער, ברוב המחוזות לא נערכו ארועים אלה כמתוכנן והחסר בנושא זה עדיין ניכר.

שנת 2005 היתה "סוערת" מבחינה תקשורתית: בתחילת השנה, בשל הנסיבות הטרגיות שאפפו את מותו של ד"ר דיויד וינר; במהלך השנה, בשל שתי החלטות של בית-המשפט העליון לערוך ללקוחות הסניגוריה הציבורית משפטים חוזרים; בסיום השנה, בשל מסמך פנימי, שהגיע לידי התקשורת, ואשר הכיל ביקורת על גורמי אכיפת החוק ועל החלטות שיפוטיות שונות בתקופת ההתנתקות.

נושאים אלה חידדו שאלה המטרידה את הסניגוריה מיום הקמתה, שעניינה הדברור המשותף לה ולפרקליטות ע"י דובר משרד המשפטים, לרבות בנושאים בהם מתקיים ניגוד עניינים בולט בין שני הגופים. עמדת מנכ"ל משרד המשפטים היתה כי די בייחוד רפרנט בתוך לשכת הדובר אשר יטפל, בין יתר תפקידיו, בדברור הסניגוריה הציבורית, כדי לפתור את המתח המתמיד הקיים בנושא זה. עמדת הסניגוריה הציבורית היא כי פתרון זה איננו עונה על הבעיה, שכן הרפרנט כפוף לדובר משרד המשפטים. כמו כן, במהלך השנה האחרונה אף התגלו מקרים בהם הרפרנטית של הסניגוריה הציבורית עסקה באופן ישיר בדברור הפרקליטות, אפילו בתיקים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית את הנאשם והרפרנטית, כאיש אמוננו, היתה בקשר ישיר עם הסניגור המייצג באשר לדברור ענינו של הלקוח.

עוד הוברר במהלך השנה כי הסניגוריה הציבורית איננה רואה עין בעין עם הנהלת המשרד את האבחנה בין דברור ענייני של לקוח ספציפי – דבר אותו רואה הסניגוריה הציבורית כחלק מן הייצוג, שם, לדעתה, היא עצמאית לחלוטין ופעולת הדברור איננה דורשת אישור מוקדם, לבין דברור נושאים ארגוניים ומערכתיים – שם נדרשת הסניגוריה תמיד לאישור הדובר, ולעתים גם לאישור המנכ"ל.

עם מינויים של מנכ"ל חדש למשרד המשפטים ושל דובר חדש, מתעתדת הסניגוריה הציבורית להעלות שאלות אלה לדיון מחודש, מתוך שאיפה שיוקצה עבודה דובר נפרד, שלא יאלץ לתפקד בניגוד עניינים ואשר יהיה פנוי מספיק כדי לקדם את תדמיתה של הסניגוריה הציבורית, לקוחותיה ומסריה בתקשורת.

8.5 קשרים עם גורמים בחו"ל

מאז הקמתה רואה הסניגוריה הציבורית חשיבות מרובה בקיום קשרים עם גורמים מחוץ לישראל. קשרים אלה הוכחו כבעלי-ערך לימודי גבוה ביותר. הניסיון הנצבר במדינות העולם, ובמיוחד בארצות-הברית, בה מוסד הסניגוריה הציבורית הוא בן למעלה מ-100 שנים, יכול לתרום רבות לחשיבה על הסניגוריה הציבורית בישראל ולפיתוחה. בנוסף, הניסיון מלמד שבמדינות העולם מתמודדים העוסקים במתן ייצוג לנאשמים וחשודים עם שאלות דומות עד מאוד לאלה המעסיקות את הסניגוריה הציבורית בישראל, לרבות שאלות הקשורות למבנה הסניגוריה הציבורית, לאתיקה מקצועית, ליחס שבין הסניגוריה הציבורית לבין גופים אחרים במערכת המשפט הפלילי ושאלות רבות אחרות הנוגעות לייצוג בפלילים.

במהלך שנת 2005 המשיכה הסניגוריה הציבורית בקיום הקשר עם אוניברסיטת פורדהאם בניו-יורק. במסגרת קשר זה נסעו שני נציגים מהסניגוריה הציבורית, ביחד עם שני נציגים מהפרקליטות, לסיור לימודי בניו יורק. הסיור כלל מפגשים עם נציגי התביעה הכללית בניו יורק, ביקור בסניגוריה הציבורית של רובע ברונקס ומפגש עם עורכי דין ועובדים סוציאליים הנמנים על צוות הסניגוריה שם, וכן מיפגשים עם שופטים וביקורים בבתי

משפט מדינתיים ופדראליים. כמו כן, השתתפו נציגי הסניגוריה ונציגי הפרקליטות בכנס מקצועי שארגן פרופ' בארי שיק, בנושא "ראיות חסויות ומלחמה בטרור".

קדם לביקור המשלחת הישראלית, ביקור בארץ של משלחת שאורגנה על ידי אוניברסיטת פורדהאם, שכללה תובעים, סניגורים ואנשי אקדמיה. המשלחת השתתפה בשני כנסים שאורגנו על ידי הסניגוריה הציבורית בשיתוף המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים של משרד המשפטים, האחד - בנושא "צדק מאחה" והאחר - בנושא תוכנית ההתנתקות. בנוסף, נפגשו חברי המשלחת האמריקאית עם שופטים בתל אביב ובנצרת, נכחו בדיונים בבתי משפט שם, נפגשו עם עורכי דין מהמגזר הערבי בנצרת, ערכו ביקור בתאי המעצר בבית המשפט בתל אביב והשתתפו במפגש מקצועי עם מנחים וחברי עמותות של "צדק מאחה", במחלקה לגישור וישוב סכסוכים של משרד המשפטים בתל אביב.

לאחרונה, הגיעה לארץ משלחת שאורגנה על-ידי אוניברסיטת פורדהאם לביקור גומלין. המשלחת כללה אורחים מכובדים ומומחים בתחומם. בין האורחים היו שופט בית-המשפט הפדראלי לערעורים, Jose Cabranes, והפרופסורית Kate Stith מאוניברסיטת ייל - אשר כתבו יחדיו את אחד הספרים החשובים והידועים ביותר בתחום של הבניית שיקול הדעת בענישה. שיאו של הביקור היה יום עיון בנושא מגמות בענישה. יום העיון אורגן על-ידי הסניגוריה הציבורית בשיתוף עם המכון להשתלמות פרקליטים ויועצים משפטיים, והשתתפו בו נציגי הסניגוריה הציבורית והפרקליטות. בנוסף, פרופ' Stith השתתפה ביום עיון שערכה וועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת בנושא הבניית שיקול הדעת בענישה.

הסניגוריה המחוזית של מחוז ת"א - מרכז ועורכת הדין העומדת בראש המחלקה לייצוג על פי החוק לחולי נפש בסניגוריה הציבורית במחוז תל-אביב-מרכז, הוזמנו להשתתף ולשאת דברים בכנס בינלאומי בנושא פסיכיאטריה ומשפט שהתקיים בפריז בחודש יולי 2005. נושא הרצאתן היה ייצוג חולי נפש המאושפזים בכפייה מכח צו פלילי בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות. בכנס השתתפו גם נציגי משרד הבריאות הישראלי, שהציגו את הנושא מנקודת מבטם של הרופאים. פרופ' מייקל פרלין, אשר השתתף אף הוא בכנס, שמע את הרצאותיהם של הנציגים הישראליים, וחודשים ספורים לאחר מכן הגיע לארץ כאורח של האוניברסיטה העברית בירושלים, ונפגש כאן עם הסניגוריה הארצית וסגניה ועם עורכי דין האחראים על ייצוג חולי נפש בסניגוריה הציבורית ואנשי אקדמיה, לדיון בקשר לייצוג חולי נפש בהליכים משפטיים בכלל ופליליים בפרט. פרופ' פרלין עומד בראש ה-International mental disability law reform project והוא מומחה בעל שם עולמי ומוביל בתחומו, בנושא ה-mental disability law ומחבר הספר החשוב ביותר בנושא זה במשפט האמריקאי.

אורחת נוספת שהגיעה בשנת 2005 לביקור בארץ היא גב' רובין סטיינברג, העומדת בראש הסניגוריה הציבורית ברובע ברונקס בניו-יורק. ביקורה של גב' סטיינברג היה מועיל וחשוב. היא הרצתה ביום עיון שערכה הסניגוריה הציבורית ונפגשה עם ראשיה לשיחות עומק. אחד הנושאים הבולטים שנלמדו במהלך ביקורה של גב' סטיינברג הוא חשיבות קיומן של יחידות סיוע של עובדים סוציאליים בתוך הסניגוריה הציבורית. ביקורה של גב' סטיינברג אורגן בשיתוף השגרירות האמריקנית בישראל.

השגרירות האמריקנית סייעה אף בארגונו ובמימונו של סיור לימודי בארצות-הברית, בו נטלו חלק שישה נציגים בכירים מכל המחוזות של הסניגוריה הציבורית. הסיור בן השבועיים כלל ביקורים בסניגוריות ציבוריות, משרדי תביעה, בתי-משפט ומוסדות אחרים בבירה ושינגטון, בפילדפיה ובסקרמנטו. הסיורים והפגישות הרבות שהתקיימו במהלכם הותאמו לצרכים המיוחדים ולתחומי העניין שהעבירו נציגי הסניגוריה הציבורית למארגנים מבעוד מועד.

ביוני 2005 נסעה משלחת של משרד המשפטים לביקור בברלין בהזמנת משרד המשפטים הגרמני. חברי המשלחת כללו את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, נציגים מפרקליטות המדינה והמחוזות, נציג ממחלקת ייעוץ וחקיקה, ונציגה מן הסניגוריה הציבורית. במהלך הביקור, אשר ארך כשבוע ימים, התמקדו חברי

המשלחת בהשתתפות בהרצאות ובמפגשים מקצועיים עם נציגים מתחומים שונים במערכת המשפט הגרמנית, תוך לימוד מבנה מערכת זאת ועקרונותיה, מתוך כוונה ללימוד הדדי. כך, למשל, נערכו מפגשים עם עורכי דין בכירים בתביעה הגרמנית הפדרלית העוסקים במלחמה בטרור הבינלאומי ומפגשים עם שלושת שופטי בית המשפט העליון בברלין.

בעקבות קשר שנוצר בין הסניגור המחוזי של מחוז ירושלים, מר משה הכהן, לבין ארגון OSI open society institute) העוסק, בין היתר, בייזום ובעידוד רפורמות משפטיות בארצות העוברות תהליכי דמוקרטיזציה, בשיתוף עם ממשלות אותן מדינות, הגיעה פניה לסניגוריה הציבורית בישראל לסייע בהקמת מערכות סניגוריה ציבורית בכמה מאותן מדינות. היעד הראשון היה ועודנו מדינות הגוש הסובייטי לשעבר באירופה ובאסיה.

אחת היוזמות הראשונות בתחום זה הייתה רפורמה במערכת הסיוע המשפטי בליטא. הסנגור הארצי הראשון, פרופ' קנת מן, נרתם לתמוך ביוזמה וב-1999 הגיעה לארץ משלחת מליטא, בראשות סגנית שר המשפטים, כאורחת הסניגוריה הציבורית, כדי ללמוד את המערכת הישראלית. מאז מתקיים קשר שוטף בין הגופים. לאחר שהופעלו בהצלחה שתי תכניות "פיילוט" של סניגוריה ציבורית בשתי ערים בליטא, הוחל בשנת 2003 במהלך חקיקתי, שמטרתו רפורמה בחוק הסיוע המשפטי ועיגון בחוק של מוסד הסניגוריה הציבורית. משה הכהן מונה כנציג הסניגוריה של ישראל בצוות מומחים בינלאומי שייפץ לוועדה הממשלתית הליטאית שניסחה את החוק, בין השאר תוך הסתמכות על הניסיון שנצבר בישראל. הצוות קיים מספר מפגשים בוילנה, שבעקבותיהם גובש נוסח סופי של החוק שאושר ע"י הפרלמנט בחודש יוני 2004.

בחודש פברואר 2005 ייצג משה הכהן את הסניגוריה הציבורית ב"פורום האירופי השני בנושא הנגישות לצדק" שהתקיים בבודפשט, בירת הונגריה. בכינוס זה השתתפו נציגים מ-40 מדינות מארבע יבשות והוא עסק ביוזמות לקידום מערכות לסיוע משפטי וסניגוריה ציבורית במזרח אירופה, בדרום אמריקה, באפריקה, במרכז אסיה ועוד.

בחודש יוני 2005 ביקרה הסניגוריה הציבורית הארצית בטיביליסי, בירת גרוזיה. במסגרת זו, היא נפגשה עם נציגי OSI, עם ראשי משרד המשפטים ועם צוות ההקמה של הסניגוריה הציבורית שם. בפברואר 2006 השתתף מר משה הכהן כנציג הסניגוריה במפגש מומחים בינלאומי בטיביליסי, בהשתתפות ראשי משרד המשפטים ולשכת עורכי הדין. במפגש זה הוצגה טיוטת חוק סיוע משפטי וסניגוריה ציבורית חדש לגרוזיה, הנסמכת, בין היתר, על הניסיון שנצבר בישראל.

בחודש ינואר 2006 הגיעו לישראל שתי נציגות של צוות הקמה של הסניגוריה הציבורית בקזחסטן. הנציגות ביקרו בסניגוריה הציבורית הארצית, שם קיבלו סקירה על מבנה הסניגוריה ופעילותה.

בחודש אפריל 2006 השתתף מר משה הכהן בסדנת הדרכה לעובדי משרד הסניגוריה הציבורית של קשינב בירת מולדובה, וזאת כהכנה לחקיקת חוק סיוע משפטי וסניגוריה ציבורית חדש.

ארגון OSI גם הודיע על רצונו לערוך בישראל כינוס של נציגי הסניגוריות הציבוריות שהוקמו בעזרתו, אירוע שישתלב באירועי העשור לסניגוריה הציבורית. אנו מקווים כי עם התייצבות המצב המדיני והביטחוני יתאפשר קיומו של האירוע בחודשים הקרובים.

8.6 פיתוח כלים טכנולוגיים

8.6.1 דרישות מחשוב למערכת עתידית והתאמה לתנופ"ה

לקראת סוף שנת 2005, החלו משרד המשפטים ואגף מערכות מידע בבדיקת הצרכים למערכת מיחשוב חדשה לסניגוריה הציבורית. מערכת המחשוב לניהול תיקים של הסניגוריה הציבורית אופיינה לפני למעלה מ-10 שנים והמסכים המרכזיים שלה פותחו בין השנים 1997-1998. המערכת שפותחה בתחילת דרכה של הסניגוריה הציבורית הכילה מודולים רבים וחיוניים לעבודה האדמיניסטרטיבית, אבל כיום המערכת איננה מותאמת

לצרכים המשתנים של הסניגוריה או לעבודה בטכנולוגיות חדישות. כך למשל, המערכת איננה תומכת בשינויים שנעשו בצורות העסקתם של עורכי הדין, איננה מאפשרת לעורכי הדין עבודה שוטפת ויעילה על תיקים בהם הם מייצגים, איננה תומכת במעבר לתיקים ממוחשבים ואיננה תומכת בתהליכי הפיקוח ובתקשורת ממוחשבת עם עורכי הדין החיצוניים. כמו כן אין במערכת דו"חות ארציים, המסכמים בצורה קלה ופשוטה את הפעילות בכל המחוזות (על כך בהרחבה להלן).

משרד המשפטים בדק את התאמתה של המערכת שפותחה להנהלת בתי המשפט (מערכת במ"ה), לצרכים של פרקליטות המדינה והחליט על פיתוח מערכת תקשוב חדשה על בסיס מערכת במ"ה. המערכת שנבנית בימים אלו עבור הפרקליטות (מערכת תנופ"ה) מיועדת להחליף את המערכות לניהול תיקים וכן לתמוך בכל תהליכי העבודה, בתהליכים של נהול ובקרה, בתכנון עבודה ובקבלת החלטות.

בשנת 2005 מונה צוות בדיקה של מומחים מחברת הורן יועצים בע"מ וסיסנת תוכנה בע"מ, להגדיר דרישות מחשוב למערכת חדשה עבור הסניגוריה הציבורית ולבחון התאמתה של מערכת תנופ"ה (או מערכת במ"ה) לצרכיה של הסניגוריה הציבורית. בסוף השנה נערכה פגישת פתיחת של צוות האפיון, וצוות הבדיקה נפגש עם בעלי תפקידים בסניגוריה ללמוד על תהליכי העבודה ועל דרישות המשתמשים ממערכת עתידית. בשנת 2006 יושלם מסמך הדרישות ותתקבל במשרד המשפטים החלטה על אופיה של המערכת העתידית של הסניגוריה הציבורית.

8.6.2 פרויקט BI

כאמור, אין בידי הסניגוריה הציבורית תוכנה ממוחשבת ארצית. פעילותם של המחוזות ושל הסניגוריה הארצית נעשית באמצעות שש מערכות ממוחשבות נפרדות, דבר המקשה מאוד הן על העבודה היום-יומית והן על שליפת דו"חות כלליים.

במהלך שנת 2005 נערכו פגישות אפיון לפיתוח מערכת תובנה עסקית (Business Intelligence). זוהי תשתית מידע וידע איכותית לקבלת החלטות מושכלות לכל דרגי הניהול והביצוע בארגון, באמצעות כלים מתקדמים לדיווח, ניתוח הצפת חריגים ומדידת ביצועים. המערכת עתידה לספק מידע לעובדי הסניגוריה מכל המחוזות, ללא צורך בתווך של אנשי מקצוע להפקת המידע, באופן שהמידע יהיה נגיש וזמין.

בשנת 2006 יושלם האפיון הפיזי ויתחילו בפיתוח הדו"חות הראשוניים בכלי זה. רשימת הדו"חות כוללת דו"חות בתחום פניות, הליכים, תיקים, אגרות, שכר טירחה וסטטיסטיקה על הסניגורים הציבוריים הרשומים במערכת.

8.6.3 שיפורים טכנולוגיים

במהלך שנת 2005 הוקצו פקסים אישיים לעובדים רבים וכן פקסים ממוחשבים אגפיים לחלק מן המחלקות הפועלות בסניגוריה, דבר שייעל את העבודה, גרם לחסכון בניירת ולהפחתת הזמן שמושקע בחיפוש אחר מסמכים והוביל לעבודה בתהליכים הדומים לאופן העבודה בתיק ממוחשב.

כמו כן, אופיינו ממשקים למערכות מרשם האוכלוסין ולביהמ"ש העליון, אופיינו טפסים להגשת בקשות שכר הטרחה של עורכי הדין החיצוניים באמצעות שרת הטפסים ואופיינו תהליך תשלום אגרה באמצעות שרת התשלומים.

בנוסף, נערכו שינויים בפורטל הסניגוריה, הוכנסו בו נהלים ונפתחה פינה לסיכומי הרצאות מהשתלמויות שנערכות לעורכי הדין בסניגוריה הציבורית. כמו כן, אופיינו מסך בפורטל המיועד לאיחזור פסקי דין מתוך מאגר פסקי הדין בסניגוריה הציבורית. פרויקט זה יושלם בשנת 2006.

8.6.4 פיתוח במערכת הסניגוריה הציבורית

לאור התיקון בתקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג), התש"ס-2000, שנכנס לתוקפו ביוני 2005, פותח מודול חדש לטיפול באגרות. מטרת המודול החדש לתמוך בתהליכי העבודה המורכבים הכרוכים בגביית תשלום עפ"י תקנות אלו. המערכת מייצרת התראות בהתאם להתקדמות הטיפול בתיק ומפיקה מכתבים לנאשם, לסניגור ולביהמ"ש בהתאם לצורך, והכל על מנת שלא לפגוע בזכותו של הנאשם לייצוג ובעבודתו של בית המשפט.

כחלק מפרוייקט איכות השרות וכדי לייעל את העבודה האדמיניסטרטיבית הרבה המוטלת על מזכירות הסניגוריה הציבורית, פותחה בתוכנה אפשרות לשליחת מכתבים, דו"חות ופליטים שונים מתוך המערכת באמצעות פקס או דואר אלקטרוני. הפיתוח חסך זמן עבודה ועלויות משלוח דואר.

בשנת 2005 נערכה הסניגוריה הציבורית להרחבת הייצוג בוועדות שיחרורים והותאמה המערכת כך שתתמוך בתהליך העבודה של מינוי סניגורים בוועדות. שלב ראשון של הפיתוח הושלם והשלב השני יושלם בשנת 2006.

בשנת 2005 נערכו שינויים במסכי ישיבות כך שיקלו על הקלדת ישיבות ונוספו דו"חות המקלים על טיוב נתונים (דו"ח הליכים לפי עילות מינוי ודו"ח פניות לפי אפיון תיק בית משפט).

8.6.5 טיוב נתונים

מערכת המחשוב של הסניגוריה הציבורית מחייבת, כאמור, בניית בסיס נתונים נפרד לכל מחוז. עובדה זו מקשה על פיתוח כלים עתידיים וכן על תחזוקה שוטפת של המערכת. במהלך שנת 2005 הושקע מאמץ רב באיחוד טבלאות המערכת הממוחשבת לכדי טבלה אחת מרכזית, המשמשת את כל המחוזות. תהליך זה חשוב במיוחד לקראת פיתוח מערכת דו"חות מרכזית וכן לקראת כל פיתוח עתידי נוסף. בין היתר, הושלמו טבלאות אחידות לבתי משפט ולשופטים וכן כל טבלאות הערכים בסניגוריה. טבלת מרחקים וטבלאות הקשורות בסניגורים יושלמו בשנת 2006.

9 פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים

חוק הסניגוריה הציבורית מאפשר כי הייצוג יתבצע הן בידי סניגורים עובדי מדינה ("סניגורים פנימיים") והן בידי עורכי דין הפועלים ממשרדיהם הפרטיים כקבלנים עצמאיים ("סניגורים חיצוניים"). הלכה למעשה, הסניגוריה הציבורית פועלת במודל מופרט, בשיטה של מיקור חוץ, כאשר רב הייצוג מתבצע על ידי סניגורים חיצוניים, ומיעוטו על ידי סניגורים פנימיים, אשר בידיהם מופקדות גם משימות הפיקוח והניהול.

לעבודה בשיטה זו יתרונות רבים ומוכחים, ובראשם: גמישות באופני העסקה המאפשרת התייעלות מירבית; אי מחויבות לקשר מתמשך; אפשרות לפיזור העבודה ולמניעת עומס ושחיקה; העסקת מגוון רב של סניגורים המתמחים בענפים שונים של המשפט הפלילי, דוברים שפות זרות ובעלי נגישות למוקדים רלוונטיים (בתי משפט, תחנות משטרה ומתקני כליאה) בכל רחבי הארץ; פתרון בעיות של ניגוד עניינים; פוטנציאל לגיוס עורכי דין מן השורה הראשונה; מעורבות רבה של הקהילה המשפטית הרחבה בעבודת הסניגוריה; הדגשת האופי העצמאי והבלתי תלוי בממסד ועוד.

מטבע הדברים, לשיטת עבודה זו, גם נקודות תורפה, כגון: קושי מובנה בפיקוח, בקרה ושליטה על מי שעבודתו נעשית מחוץ למשרדי הסניגוריה; קלות יחסית בפגיעה בתנאי שכר והעסקה, שיש להם השלכה מיידית על איכות העבודה; תלות גבוהה בהיצע המקומי של עורכי הדין; חובה מתמדת לעמוד במבחני התקינות המנהלית בחלוקת העבודה; קושי ביצירת קבוצה יציבה של עורכי דין המתמחים בייצוג בתיקים פליליים מורכבים וחמורים ועוד.

מדיניות הסניגוריה הציבורית בנושא זה ודרכי ההעסקה המגוונות שפיתחה במשך השנים, נועדו למתן את השפעת החסרונות המובנים, תוך ניסיון למקסם את יתרונות השיטה.

9.1 דרכי העסקה ותשלום

בשנים האחרונות מועסקים הסניגורים החיצוניים בחמש דרכים עיקריות:

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

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

במסגרת חוזה העסקה שנתי מיוחד, הקובע מראש ייצוג במספר תיקים מוגדר לתקופה, כשהתשלום הוא קבוע לכל תיק ותיק ומשולם כמקדמה ב-12 תשלומים חדשיים שווים. צורת העסקה זו משמשת לייצוג בתיקים פליליים המוגשים ע"י מדור תביעות של משטרת ישראל לבתי-משפט השלום וכן לייצוג מאושפזים בכפייה בפני ועדות פסיכיאטריות (נתונים נוספים על שיטת העסקה זו ר' להלן);

במסגרת חוזה העסקה מיוחד, הקובע תשלום עבור יום עבודה בבית-המשפט, שם אמור הסניגור לקלוט לטיפולו את כל הנאשמים שהוזמנו להקראת כתב האישום באותו יום. התשלום הוא חודשי, עבור מספר ימי ההקראות" שביצע הסניגור בחודש שחלף. גם בדרך העסקה זו מטופלים תיקים שהוגשו ע"י מדור התביעות לבתי-המשפט השלום (נתונים נוספים על שיטת העסקה זו לעיל);

במסגרת חוזה העסקה מיוחד, עפ"י שעות עבודה, כאשר התעריף לשעה ומספר שעות העבודה לתקופה נקבעו מראש. צורת העסקה זו משמשת לייצוג בתיקים גדולים ומורכבים, בהם נדרשות מאות שעות הכנה ואשר התעריפים המפורטים בתקנות אינם יכולים להוות תמורה הולמת למאמץ המושקע. כן נעשה שימוש בצורת העסקה זו גם לכמויות גדולות של תיקים קטנים, מסוגים מסויימים, בהם ניתן לייצג ביעילות ובצורה חסכונית בדרך זו.

באפריל 2003 עתרה לשכת עורכי-הדין לבג"צ, בבקשה להורות על הפסקת העסקתם של הסניגורים הציבוריים החיצוניים במסגרת הסכמי ריטיינר. בעקבות העתירה, תוקן במהלך שנת 2004 הסעיף המסמך בחוק הסניגוריה הציבורית, כך שיאפשר, לצד העסקה על-פי התעריף, גם העסקה בחוזה מיוחד. סעיף 14 (ב) לחוק הסניגוריה הציבורית קובע כי: **"שכר הטרחה של סניגור ציבורי שאינו עובד לשכת הסניגוריה הציבורית יהיה על פי תעריף שיקבע בתקנות או על פי הסכם עמו שייערך בכפוף להוראות שייקבעו בתקנות; תקנות לפי סעיף קטן זה יותקנו בהתייעצות עם לשכת עורכי הדין"**.

מיד לאחר מכן פנתה הסניגוריה הציבורית ללשכת עורכי-הדין וביקשה להיוועץ עימה. נערכו מספר דיונים בין הסניגורית הציבורית הארצית לבין יו"ר הועדה לענייני סניגוריה ציבורית שליד הוועד המרכזי. גובשו קריטריונים, אשר הועברו להתייעצות נרחבת יותר בתוך לשכת עורכי-הדין, אך עמדתה הסופית טרם התקבלה.

בדיונים לקראת חוק ההסדרים לשנת 2006, דרש משרד האוצר כי הסניגורים הציבוריים ייבחרו באמצעות מכרזים, כאשר לא רק איכות הייצוג שהם יכולים לתת מהווה קריטריון לבחירתם, אלא גם ובעיקר המחיר המוצע על ידם. הסניגוריה הציבורית התנגדה בתוקף להצעה זו וטענה כי היא תוריד לתחתית את רמת הייצוג המשפטי הניתנת ללקוחותיה, כי היא אינה חוקתית ולא תעמוד בביקורת שיפוטית. התנגדותה התקיפה של הסניגוריה הובילה לכך, ששרת המשפטים דאז סירבה להביא נושא זה לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה. יחד עם זאת, בהסכמה בין נציגי משרד המשפטים לנציגי אגף התקציבים באוצר, הוחלט להעביר את נושא אמות המידה להעסקתם של סניגורים חיצוניים בפני ועדה משותפת בראשות הסניגורית הציבורית הארצית. בסיכום צויין במפורש כי שינוי תנאי העסקה, ככל שיוסכם עליו, יתוכנן כך שאיכות הייצוג לא תפגע. בימים אלה אמורה הועדה להתחיל בדיוניה בנושא זה.

9.2 העסקה במסגרת הסכם מיוחד - "ריטיינרים חיצוניים"

כאמור בדו"חות קודמים, החל מיוני 2002 החלה הסניגוריה הציבורית לפעול באמצעות סניגורים ציבוריים המועסקים בהסכמים מיוחדים - "ריטיינרים חיצוניים". בניגוד לשיטת העבודה הרגילה, ההתקשרות איננה נעשית עבור כל תיק בנפרד והתשלום עבור הייצוג אינו נקבע בהתאם לתעריף הקבוע בתקנות שכר הטרחה, אלא בהתאם לחוזה.

במסגרת החוזה מתחייבת הסניגוריה הציבורית להעביר לטיפולו של עורך-הדין כמות מסויימת של תיקים והוא מצידו מתחייב לייצג בהם. השכר בגין הייצוג בחבילת התיקים ידוע ומוסכם מראש, והוא משולם לעורך-הדין ב- 12 תשלומים חודשיים שווים.

בבסיסו של הסדר העסקה זה עומדת ההנחה כי עורכי-הדין יועסקו במסגרתו באופן חלקי בלבד, ובשאר זמנם יועסקו במסגרות העסקה אחרות בסניגוריה הציבורית או בשוק הפרטי.

בשנת 2005 הועסקו בדרך זו 187 סניגורים ציבוריים חיצוניים, אשר טיפלו ב- 6,730 הליכים (מתוך 70,627 ההליכים החדשים בהם ייצגה הסניגוריה בשנה זו). ההליכים המוגדרים כמתאימים לטיפול במסגרת זו הם תיקים פלייליים בלבד (להבדיל ממעצרים או ערעורים), אשר מתנהלים ע"י התביעה המשטרית בבתי-משפט השלום. המדובר בתיקים הפחות מורכבים והיותר אחידים באופיים. בממוצע, ייצג כל ריטיינר ב-36 תיקים.

תרשים ח. חלוקת תיקי ריטיינר – בחתך מחוזות

סה"כ	צפון	חיפה	דרום	ירושלים	תל-אביב - מרכז	
6,730	600	750	1,200	750	3,430	מס' תיקים
100	9	11	18	11	51	תיקים באחוזים
187	22	35	32	19	79	מס' עו"ד
36	27.3	21.4	37.5	39.5	43.4	ממוצע תיקים לעו"ד

9.3 הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים ומינוי סניגור לתיק

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

בדו"ח לשנת 2003 סקרנו בהרחבה את הליך הבחירה של הסניגורים הציבוריים ואת אופן מינויים לייצוג בתיקי סניגוריה, ולא נחזור על כך בדו"ח זה. הדברים מפורטים אף בהנחיות הסניגור הארצי לנושאים אלה.

על החלטת הסניגור המחוזי שלא לכלול עורך דין ברשימה או להוציאו ממנה, רשאי עורך הדין להגיש ערר לוועדת ערר. בשנת 2005 לא הוגש ולו ערר אחד, למרות קבלתן של החלטות רבות כאמור בכל המחוזות.

לעומת זאת, הוגשה כנגד הסניגוריה הציבורית, לראשונה בתולדותיה, עתירה מנהלית. העתירה הוגשה ע"י שני סניגורים ציבוריים במחוז תל-אביב – מרכז, בני זוג, אשר טענו כי העבודה עימם צומצמה, וכי לא הוחתמו על חוזה העסקה מיוחדים, וזאת שלא כדין ומשיקולים זרים. העתירה נדחתה על הסף, אף מבלי שהיה צורך להתייחס לטיעונים העובדתיים הבלתי-מדוייקים שהועלו ע"י העותרים, תוך שנקבע כי לבית-המשפט לעניינים מנהליים אין סמכות לדון בעתירה זו, שכן מינוי סניגורים מכוח חוק הסניגוריה הציבורית הוא סמכות סטטוטורית מיוחדת ואיננו בגדר "ענייני מכרזים".

9.4 תשלומי שכר טרחה

לאורך השנים העיבו בעיות בנושא תשלומי שכר הטרחה על קשרי העבודה בין הסניגוריה הציבורית לבין עורכי הדין החיצוניים. כבר במהלך שנת 2004 באו בעיות אלה על פתרון.

התקציב שהוקצה לסניגוריה הציבורית התקרב לסכום ההוצאה בפועל ולא נוצרו עיכובים משמעותיים בהעברת הכספים הנוספים שנדרשו ממשד האוצר למשרד המשפטים. העבודה באגף הכספים התייעלה ובעיית המימון השוטף הוקלה. דרכי העברת המידע בין מחלקות שכר הטרחה במחוזות השונים לבין החשבות במשרד הראשי, ובין מחלקות שכר הטרחה לבין עורכי הדין החיצוניים - שוכללו. הפיגור שהצטבר במהלך השנים באישור שכר הטרחה במשרדי הסניגוריה הציבורית - חוסל.

בשל כל אלה נעלמה התופעה המצערת של עיכובים ממושכים ומיותרים בתשלומי שכר הטרחה לסניגורים הציבוריים החיצוניים. המדובר היה במהפך של ממש. כאמור, נושאים אלו העיקו במשך שנים על כל הגורמים המעורבים וגרמו לפגיעה מתמשכת במרקם יחסי העבודה התקינים שבין משרד המשפטים, הסניגוריה הציבורית ועורכי הדין החיצוניים.

זאת ועוד, לראשונה מאז הוקמה הסניגוריה הציבורית, נחתמו כבר בסוף שנת 2004 חלק מן החוזים עם עורכי-הדין החיצוניים ועם הריטיינרים הפנימיים, בגין העבודה שיהיה עליהם לבצע בשנת 2005, וזאת על חשבון תקציב שנת 2004. כך נעשה גם בסוף שנת 2005, כאשר נחתמו מרבית חוזהי ההעסקה לשנת 2006, על חשבון תקציב שנת 2005.

9.5 חלוקת העבודה בין הסניגורים החיצוניים

החל משנת 2001, לאחר הקיצוץ הדראסטי הראשון בתעריפי שכר-הטרחה, ניכרה מגמה של ירידה במספר עורכי הדין עימם עובדת הסניגוריה הציבורית. ירידה זו הושגה באמצעות ריכוז עבודה רבה יותר בידי מספר מצומצם יותר של עורכי-דין, אשר חלקם מועסקים במסגרות חוזיות שונות. כאמור, ריכוז זה נעשה בליט ברירה, ומתוך שאיפה לשמור על רמת הכנסה סבירה של הסניגורים החיצוניים, על-מנת שלא להרחיק את עורכי-הדין הטובים ביותר משורות הסניגוריה הציבורית.

משנת 2004 אנו עדים לשינוי במגמה זו, כאשר ברוב המחוזות חלה עליה במספר עורכי הדין.

תרשים ט. מספר עורכי-הדין הפעילים* – בחתך מחוזות, במבט רב שנתי

שנת 2005	שנת 2004	שנת 2003	שנת 2002	שנת 2001	שנת 2000	
329	309	297	309	320	321	תל-אביב - מרכז
119	115	126	128	138	134	ירושלים
149	132	132	137	158	145	דרום
125	126	109	117	149	136	חיפה
87	96	85	105	130	143	צפון
809	778	749	796	895	879	סה"כ

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

מגמת העליה המתונה במספר הסניגורים הינה טבעית ומובנת לאור העליה המשמעותית במספר המינויים, המשתקפת בטבלה הבאה.

תרשים י. מספר המינויים לעורכי-דין – בחתך מחוזות, במבט רב שנתי

שנת 2005	שנת 2004	שנת 2003	שנת 2002	שנת 2001	שנת 2000	
34,490	30,823	28,993	26,319	23,346	22,446	תל-אביב - מרכז
10,336	8,808	8,788	8,704	7,825	6,731	ירושלים
14,486	12,705	12,082	11,595	12,814	10,899	דרום
11,924	11,517	8,375	5,799	6,009	3,980	חיפה
6,527	6,487	5,922	5,543	7,037	4,456	צפון
77,763	70,340	64,160	57,960	57,031	48,512	סה"כ

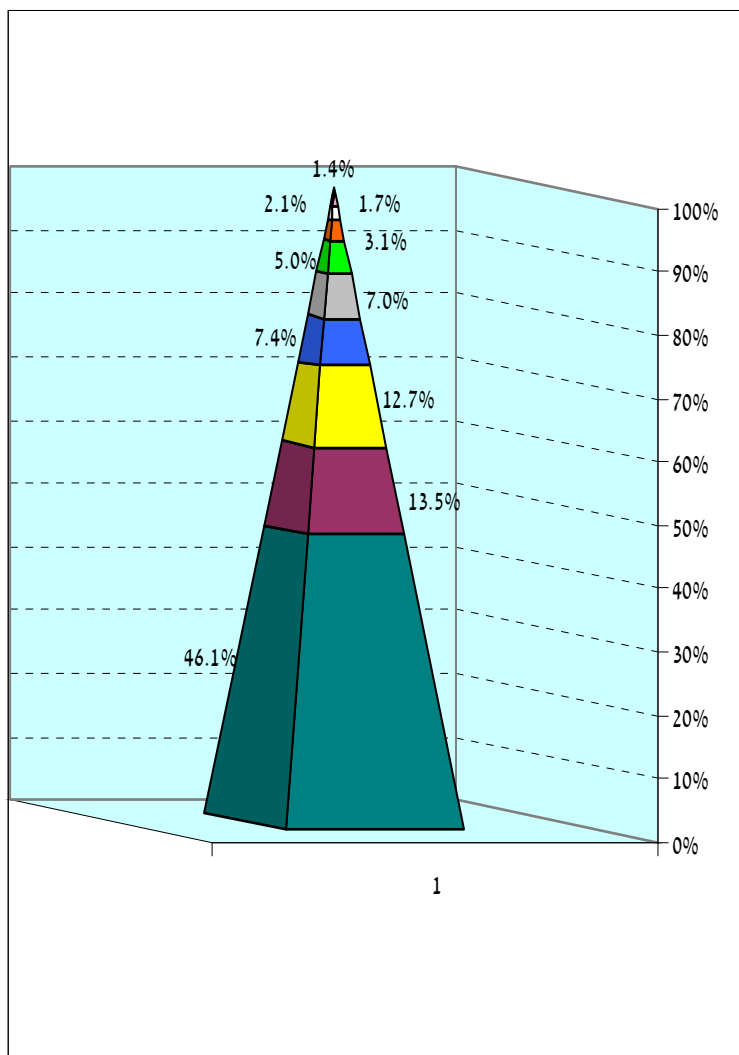
בהתחשב בשתי המגמות שתוארו – האחת, עליה מתונה במספר הסניגורים והשניה, עליה משמעותית בכמות המינויים - מסתמנת עליה גם בממוצע המינויים לסניגור. ממצא זה איננו מקרי. כאמור, מדובר במגמה נמשכת שהיא תוצאה של מדיניות מכוונת, הנובעת מהקיצוץ העמוק בתעריפי שכר-הטרחה.

תרשים יא. ממוצע מינויים לעורך-דין - בחתך מחוזות, במבט רב שנתי

ממוצע 2005	ממוצע 2004	ממוצע 2003	ממוצע 2002	ממוצע 2001	ממוצע 2000	
105	100	92	82	69	68	תל-אביב - מרכז
87	77	67	65	54	46	ירושלים
97	96	89	81	79	44	דרום
95	91	73	47	39	27	חיפה
75	68	69	54	52	34	צפון

כפי שכבר הוסבר בעבר, תהליך המינוי איננו טכני והוא מושפע מגורמים רבים ושונים. על-כן, אין גם שוויון טכני בחלוקת המינויים. בשני התרשימים הבאים תוצג החלוקה הפנימית של כמות המינויים – לרבות מינויים לעורכי-דין פנימיים, לריטיינרים חיצוניים ולתורני מעצרים – בין עורכי-הדין, וכן החלוקה הפנימית של שכר-הטרחה, המשולם בהתאם לתעריף המופיע בתקנות – ללא שכר המשולם לריטיינרים פנימיים, אך בצירוף השכר המשולם לעו"ד החתומים על הסכמי העסקה מיוחדים (הסכמי ריטיינר והסכמי ייצוג בימי הקראות).

תרשים יב. חלוקת המינויים בין עורכי-הדין הפעילים, בחתך ארצי



טווח המינויים	סה"כ עוה"ד בטווח	באחוזים
0-50	324	46.1%
51-100	95	13.5%
101-150	89	12.7%
151-200	52	7.4%
201-250	49	7.0%
251-300	35	5.0%
301-350	22	3.1%
351-400	15	2.1%
401-500	12	1.7%
מעל 500	10	1.4%

השוואה בין 2004 ל-2005 :

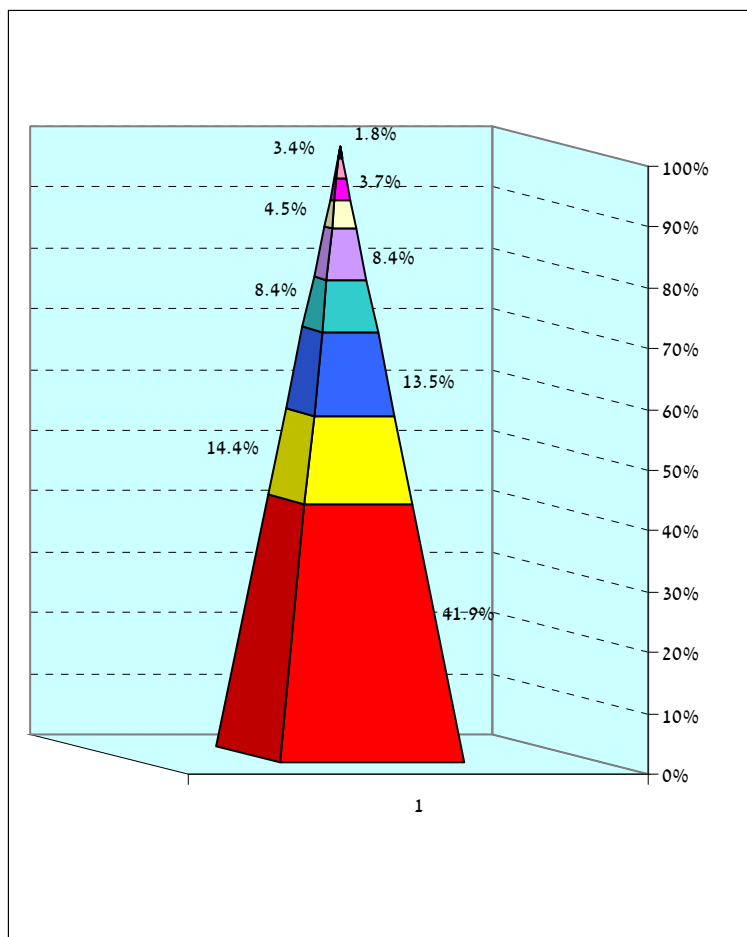
נבדקו 50 עורכי-הדין שמונו לייצג מטעם הסניגוריה הציבורית מספר הפעמים הרב ביותר בשנים 2004 ו-2005. השוואה בין קבוצת עורכי-הדין של שנת 2004 לקבוצת עורכי-הדין של שנת 2005 מעלה, כי 14 מעורכי-הדין שהופיעו ברשימה בשנת 2005 לא הופיעו בה בשנת 2004. כלומר – המדובר בתחלופה של 28%.

(לצורך השוואה, במבט רב שנתי, ראוי להזכיר כאן את הממצאים שהובאו בשנה שעברה, לפיהם השוואה בין קבוצת 50 עורכי-הדין שקיבלו את מספר המינויים הרב ביותר בשנת 2001 לאותה קבוצה שקיבלה את מספר המינויים הרב ביותר בשנת 2004, העלתה כי 33 מעורכי-הדין שהופיעו באחת הרשימות לא הופיעו בשנה. כלומר – המדובר בתחלופה של 66%).

בנוסף לכך, נבדקו לגבי השנים 2004-2005, 10 עורכי-הדין שמונו לייצג מטעם הסניגוריה הציבורית מספר הפעמים הרב ביותר. השוואה בין השנים העלתה כי 3 מבין עורכי-הדין שהיו ברשימה בשנת 2004 לא הופיעו בה שוב בשנת 2005. כלומר – המדובר בתחלופה של 30%.

(שוב, לצורך השוואה, במבט רב שנתי, ראוי להזכיר את ההשוואה שנעשתה לגבי קבוצות אלו, בין השנים 2001 ל-2004. ממצאי ההשוואה הצביעו על כך שרק 2 מבין עורכי-הדין נמצאים בשתי הרשימות. כלומר – המדובר בתחלופה של 80%).

תרשים יג. חלוקת שכר-טרחה בין עורכי הדין הפעילים, בחתך ארצי



באחוזים	טווח התשלום בש"ח
41.9%	0-50,000
14.4%	50,001-100,000
13.5%	100,001-150,000
8.4%	150,001-200,000
8.4%	200,001-250,000
4.5%	250,001-300,000
3.7%	300,001-350,000
3.4%	350,001-400,000
1.8%	400,000 ומעלה

מהנתונים דלעיל עולה כי כ- 25% מעורכי-הדין מרוויחים כ- 50% משכר-הטרחה. הדבר מצביע על פיזור גבוה מהשכיח, העומד בדרך כלל על יחס של 20% - 80%.

השוואה בין 2004 ל-2005:

בשנת 2004 שולם סכום של מעל 300,000 ₪ ל- 51 עורכי-דין. בשנת 2005 שולם סכום של מעל 300,000 ₪ ל- 55 עורכי-דין. השוואה בין קבוצת עורכי-הדין של שנת 2004 לקבוצת עורכי-הדין של שנת 2005 מעלה כי 36 מעורכי-הדין שהופיעו ברשימה בשנת 2005 לא הופיעו בה בשנת 2004. כלומר – המדובר בתחלופה של 70.5%.

בנוסף לכך, נבדקו 10 עורכי-הדין להם שולמו בשנים 2004 ו-2005 הסכומים הגבוהים ביותר מבין הסניגורים הציבוריים. השוואה בין השנים העלתה, כי רק 2 מבין עורכי-הדין נמצאים בשתי הרשימות. כלומר – המדובר בתחלופה של 80%.

9.6 התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים

עבודת הסניגוריה הציבורית מתחלקת בכל שנה בין מאות עורכי-דין. הנתונים שלהלן ממחישים את השינויים שחלו בתוך רשימת עורכי-הדין, בכל מחוז ומחוז, במהלך השנים.

באופן כללי, ניתן לומר כי במשך השנים חלים שינויים משמעותיים ברשימת הסניגורים הציבוריים הפעילים. כך, מצד אחד, קיימת תחלופה באחוזים ניכרים ומצד שני, נשמרת יציבות המאפשרת צבירת נסיון והתמקצעות.

תרשים יד. התחלופה ברשימה משנה לשנה (במספרים) - בחתך מחוזות

מחוז	2000	עבדו ב- 2001 ולא ב- 2000	2001	עבדו ב- 2002 ולא 2001-ב	2002	עבדו ב- 2003 ולא ב- 2002	2003	2004	עבדו ב- 2004 ולא 2003-ב	2005	עבדו ב- 2005 ולא 2004-ב
ת"א	321	67	329	52	315	50	301	304	68	321	59
ירושלים	134	29	138	24	128	30	126	113	24	116	22
דרום	145	43	158	28	137	31	132	133	28	148	36
חיפה	136	35	149	12	117	15	109	124	36	119	19
צפון	143	27	130	19	105	14	85	88	24	87	20
ארצית	188	90	203	75	190	75	185	190	76	203	79

תרשים טו. התחלופה ברשימה משנה לשנה (באחוזים) - בחתך מחוזות

מחוז	עבדו ב- 2000 ולא ב- 2001	עבדו ב- 2001 ולא ב- 2002	עבדו ב- 2002 ולא ב- 2003	עבדו ב- 2003 ולא ב- 2004	עבדו ב- 2004 ולא ב- 2005
ת"א	20.4%	16.5%	16.6%	22.4%	18.4%
ירושלים	21.0%	18.8%	23.8%	21.2%	19.0%
דרום	27.2%	20.4%	23.5%	21.1%	24.3%
חיפה	23.5%	10.3%	13.8%	29.0%	16.0%
צפון	20.8%	18.1%	16.5%	27.3%	23.0%
ארצית	44.3%	39.5%	40.5%	40.0%	38.9%

10 היקף הפעילות

10.1 שיעור הפעילות היחסית

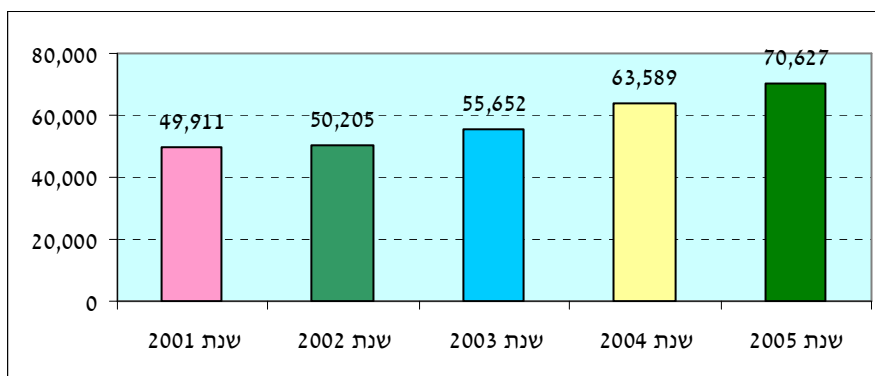
להערכתנו, ועל בסיס הנתונים הידועים לנו משנים קודמות, ייצגה הסניגוריה הציבורית, בשנת 2005, בכ – 2/3 מהתיקים הפליליים שנדונו בבית המשפט המחוזי. בנוסף לכך, ייצגה הסניגוריה הציבורית בממוצע ארצי, בכ- 45% מהתיקים הפליליים שנדונו בבתי משפט השלום ובכ- 75% מהתיקים שנדונו בבתי המשפט לנוער. הסניגוריה הציבורית אף מייצגת כ- 70% מכלל העצורים, המובאים להארכת מעצר לצורכי חקירה, ומהנאשמים שמתבקש מעצרו עד תום ההליכים.

10.2 נתונים על-פי הליכים

המונח "הליכים" משמש מדד מרכזי להיקף פעילותה של הסניגוריה הציבורית. בתכנת המחשב של הסניגוריה הציבורית ירשם הליך כהליך נפרד כאשר הוא עונה על מספר מאפיינים מצטברים, כדלקמן: הוא מתייחס לשלב שונה של ההליך הפלילי, מתנהל בפני מותב או ערכאה שונים, מקבל מספור נפרד בהנהלת בתי-המשפט ומצריך החלטה שיפוטית הסוגרת את ההליך.

להלן יימסרו נתונים על-פי הליכים לפי מספר מיונים רלוונטיים, לעתים בחתך מחוזות ולעתים בחתך ארצי.

תרשים טז. הליכים חדשים שנפתחו, במבט רב שנתי – בחתך ארצי



מתרשים זה ניתן ללמוד, כי הסניגוריה הציבורית נמצאת עדיין במגמה של גידול בהיקף עבודתה. בשנת 2005 חל גידול של כ- 11% במספר ההליכים, לעומת שנת 2004. במהלך השנתיים האחרונות עלה היקף העבודה בכ- 27%. למעשה, במהלך ארבע השנים האחרונות עלה היקף עבודתה של הסניגוריה בלמעלה מ- 40%. הגידול ניכר בכל סוגי ההליכים ובכל הסוגים של בתי המשפט.

תרשים יז. התפלגות ההליכים לפי סוג בית-משפט – בחתך מחוזות

סה"כ	סניגוריה ארצית	מחוז צפון	מחוז חיפה	מחוז דרום	מחוז ירושלים	מחוז תל- אביב- מרכז	בתי משפט
50,932	0	4,728	8,658	8,639	7,323	21,584	שלום
12,329	0	991	1,904	2,481	1,826	5,127	שלום נוער
4,418	5	417	685	1,142	721	1,448	מחוזי
600	0	37	97	155	158	153	מחוזי נוער
694	433	11	39	104	19	88	עליון
1654	38	11	250	141	220	994	אחר*
70,627	476	6,195	11,633	12,662	10,267	29,394	סה"כ

* במסגרת בתי המשפט המסומנים כ"אחר" מצויים: ועדות פסיכיאטריות, ועדות שחרורים, בתי משפט לעניינים מקומיים, בתי משפט לתעבורה.

תרשים יח. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך – בחתך מחוזות

סה"כ	סניגוריה ארצית	מחוז הצפון	מחוז חיפה	מחוז הדרום	מחוז ירושלים	מחוז תל- אביב – מרכז	סוג ההליך
21,765	0	1,795	4,372	3,081	4,352	8,165	מעצר ימים
424	0	64	103	100	51	106	עיון חוזר וערר על מעצר ימים
12,037	0	1,121	1,693	2,562	1,465	5,196	מעצר עד תום ההליכים
3,142	0	254	410	1,261	172	1,045	עיון חוזר וערר על מעצר עד תום ההליכים
31,349	2	2,854	4,864	5,422	4,019	14,188	תיק פלילי
1247	412	84	120	118	149	364	ערעור פלילי/ בר"ע/דני"פ/מ"ח
210	1	2	62	3	6	136	ועדות פסיכיאטריות
117	39	0	2	2	0	74	הליכים לפי חוק שחרור על-תנאי
336	22	21	7	113	53	120	הליכים אחרים
70,627	476	6,195	11,633	12,662	10,267	29,394	סה"כ

תרשים יט. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך ולפי סוג בית-משפט – בחתך ארצי

ס"ה"כ	אחר	עליון	מחוזי נוער	מחוזי	שלום נוער	שלום	בית-משפט סוג הליך
21,765	484	0	0	0	3,068	18,213	מעצר ימים
424	1	15	41	337	11	19	עיון חוזר וערר על מעצר ימים
12,037	146	25	163	978	1,344	9,381	מעצר עד תום ההליכים
3,142	14	205	95	900	381	1,547	עיון חוזר וערר על מעצר עד תום ההליכים
31,349	707	0	208	1,324	7,411	21,699	תיק פלילי
1247	0	412	87	748	0	0	ערעור פלילי/ בר"ע/ דנ"פ/מ"ח
210	165	1	0	44	0	0	ועדות פסיכיאטריות
117	116	0	0	1	0	0	הליכים לפי חוק שחרור על-תנאי
336	21	36	6	86	114	73	הליכים אחרים
70,627	1654	694	600	4,418	12,329	50,932	סה"כ

תרשים כ. התפלגות הליכים לפי מחוזות

סה"כ	הסניגוריה הארצית	מחוז צפון	מחוז חיפה	מחוז דרום	מחוז ירושלים	מחוז תל-אביב – מרכז	
70,627	476	6,195	11,633	12,662	10,267	29,394	מספר
100%	1%	9%	16%	18%	15%	41%	אחוזים

עומס העבודה המוטל על כל אחד מחמשת מחוזות הסניגוריה הציבורית נמדד על-פי מספר הפניות המתקבלות בלשכתו ועל-פי מספר ההליכים בו הוא מייצג.

עומס העבודה משתנה גם בהתאם למאפייני הייחודיים של כל מחוז, לרבות הפרישה הגאוגרפית שלו, מספר בתי-המשפט המצויים בתחומו, מספר התיקים החמורים בהם הוא מטפל, מדיניות הגשת כתבי-אישום ובקשות מעצר של גורמי התביעה מולם הוא עובד, הרמה הסוציו-אקונומית של האוכלוסיה באזור, המודעות של שופטיו בדבר חשיבות הייצוג המשפטי ומידת מעורבותם של עורכי-דין מהשוק הפרטי בהגנה על נאשמים ועל עצורים.

מהתרשימים שלעיל עולה, כי על מחוז תל-אביב – מרכז מוטל עומס עבודה הגדול פי שניים עד ארבעה מהעומס המוטל על כל אחד מהמחוזות האחרים. מצב זה מכביד על העבודה במחוז ומחייב לשוב ולשקול את ההצעה לפצל לשני מחוזות נפרדים, הצעה הניתנת ליישום רק בתוספת משמעותית של כח אדם פנימי.

במחוז חיפה חל בשנים האחרונות גידול עצום בעומס העבודה. גידול זה נובע מהרחבת הזכאות לייצוג לקטינים ולעצורים, אשר הוחלה על מחוז חיפה רק בשלהי שנת 2002, ומהרחבת הייצוג בימי הקראות ל-3 בתי משפט במחוז. הגידול לא לווה בהרחבה מתאימה בצוות המנהלי, אשר נושא בעול בסיוע מתנדבות שרות לאומי וסטודנטים. מצב זה איננו תקין, בלשון המעטה, ואיננו מאפשר הרחבות נוספות בזכות הייצוג, כגון:

ייצוג בימי הקראות בבית משפט השלום בחיפה, ייצוג מאושפזים בכפייה בפני ועדות פסיכיאטריות וייצוג אסירים בפני ועדות שחרורים.

תרשים כא. התפלגות הליכים לפי עילות מינוי* – בחתך מחוזות (ללא הסניגוריה הארצית)

סה"כ	צפון	חיפה	דרום	ירושלים	ת"א-מרכז	
1346	102	169	269	367	439	נאשם בבית-המשפט המחוזי בעבירה שעונשה 10 שנות מאסר ומעלה (א)15 לחסד"פ
396	23	104	82	56	131	נאשם מחוסר אמצעים המואשם בעבירה שעונשה 5 שנות מאסר ומעלה (א)18(א)4
191	107	11	48	3	22	נאשם מחוסר אמצעים שבית-המשפט מינה לו סניגור (ג)15 לחסד"פ
91	9	19	14	14	35	נאשם עוור, חרש או אילם (א)15 לחסד"פ
1,764	177	189	166	75	1,157	נאשם, חשוד או עצור שיש חשש שהוא חולה נפש או לקוי בשכלו (א)15 לחסד"פ+חוק טיפול בחולי נפש
10,384	987	1,494	2,061	1,656	4,186	נאשם או עצור שהוא קטין הנשפט בבית-משפט לנוער (ג)18
5	0	0	3	1	1	נאשם שהוא קטין מתחת לגיל 16, הנשפט בבית-משפט שאינו בית-משפט לנוער (א)15 לחסד"פ
394	1	389	0	1	3	נאשם קטין שבית-המשפט מינה לו סניגור (א)18 לחוק הנוער
14,459	1,548	1,608	2,620	2,598	6,085	נאשם שבית-המשפט מינה לו סניגור משום שאינו יכול לנהל את המשפט (ב)18
5,200	3	1,043	18	7	4,129	נאשם המוזמן ליום הקראות (א)18(א)12
1321	198	432	625	5	61	נאשם מכוח ס' 21(ג) לחסד"פ (א)18(א)3
12,147	1,116	1,692	2,591	1,492	5,256	נאשם שהוגשה בעניינו בקשה למעצר עד תום ההליכים (21 לחוק המעצרים)
13,533	895	3,561	2,332	3,321	3,424	עצור מחוסר אמצעים (א)18(א)7
3,796	629	105	250	258	2,554	עצור או חשוד שבית-משפט מינה לו סניגור (ד)15 לחסד"פ
14	0	0	0	0	14	עצור שמתקיים דיון בעניינו ללא נוכחותו (ה)16 לחוק המעצרים
86	0	2	6	0	78	אסיר שועדת שחרורים מינתה לו סניגור (א)18(א)11
207	0	62	5	3	137	חולה נפש מאושפז בכפייה (א)18(א)2
2	0	0	0	2	0	מי שהוגשה לגביו עתירה לקבוע שהוא בר הסגרה (א)18(א)10
1	0	0	0	0	1	מגבלות על חזרתו של עבריין מין לסביבת נפגע העבירה (א)18(א)13
12,583	3,074	5,644	1,576	475	1,814	אין נתונים
77,920	8,869	16,524	12,666	10,334	29,527	סה"כ

*לגבי חלק מההליכים נרשמה יותר מעילת מינוי אחת.

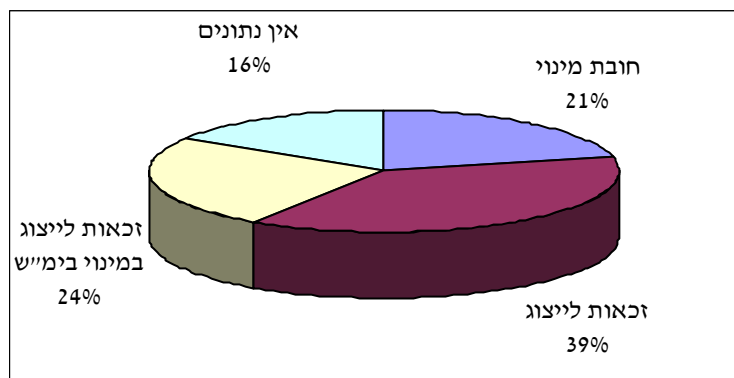
את העילות למינוי סניגור ציבורי מקובל לסווג לשלוש קבוצות:

הראשונה- עילות היוצרות חובת מינוי. במקרים אלה בית המשפט איננו רשאי כלל לקיים את המשפט כשהנאשם איננו מיוצג. אפילו הנאשם איננו חופשי לוותר על הייצוג.

השנייה- עילות היוצרות זכאות לייצוג, על-פי קריטריונים הנקובים בחוק. לצורך מתן הייצוג לא נדרשת החלטה שיפוטית ודי בפנייה לסניגוריה הציבורית. בית המשפט רשאי לקיים את המשפט גם כשהנאשם איננו מיוצג.

השלישית- עילות היוצרות זכאות לייצוג, על פי קריטריונים הנקובים בחוק, ובתנאי שבית המשפט הורה על מינוי סניגור, על פי שיקול דעתו. במקרים בהם בית המשפט לא הורה על מינוי סניגור הוא רשאי לקיים את המשפט גם כשהנאשם איננו מיוצג.

תרשים כג. התפלגות הליכים לפי סוג עילת מינוי- בחתך ארצי (ללא הארצית)



מן הנתונים המוצגים בתרשים זה עולה כי הרוב המכריע של המינויים נעשה מכוח כללים נוקשים הקבועים בחוק. רק כרבע מכלל המינויים נעשה על סמך עילות המצריכות, לצד קריטריונים הנקובים בחוק, גם החלטה שיפוטית.

10.3 נתונים על-פי פניות

"פניות" הן בקשות לייצוג, המגיעות ללשכות הסניגוריה הציבורית. על הסניגור הציבורי המחוזי להחליט אם הפונה זכאי לייצוג, בהתאם לאחת מעילות המינוי הקבועות בחוק.

במהלך שנת 2005 התקבלו במשרדי הסניגוריה הציבורית 77,166 פניות.

כ- 89% מהפניות נמצאו זכאיות לייצוג וכ- 11% נדחו.

תרשים כג. התפלגות פניות לפי זכאות – בחתך מחוזות

תל-אביב – מרכז	ירושלים	דרום	חיפה	צפון	ארצית	סה"כ	
28,478	9,919	11,156	10,909	5,825	447	66,734	פניות זכאיות
26	14	117	14	13	0	184	פניות זכאיות ולא שולמה אגרה
4,259	2,288	153	252	703	622	8,277	פניות לא זכאיות
248	154	774	738	19	38	1,971	אחר*
33,011	12,375	12,200	11,913	6,560	1,107	77,166	סה"כ

*אחר- מדובר בפניות שחלקן נמצאות עדיין בבדיקה וחלקן האחר נסגר סגירה טכנית. סגירה טכנית מאפיינת מקרים בהם העצור שוחרר עוד טרם נבדקה פנייתו או ששכר את שירותיו של עו"ד פרטי.

רב הפניות שנדחות – מקורן ברף הזכאות הכלכלית הנמוך (הכנסה חדשית ברוטו למשפחה של 4,947 ₪), ובהגבלת הזכאות לייצוג רק למי שמואשם בעבירה שעונשה 5 שנות מאסר ומעלה. הסניגוריה הציבורית נאלצת לדחות את מרבית הפניות לייצוג של נאשמים הפונים באופן עצמאי למשרדה, אם משום חומרת העבירה המיוחסת להם ואם משום שהכנסתם גבוהה אך במעט מהרף הקבוע.

בשנת 2005 פנו באופן עצמאי לסניגוריה הציבורית 1,401 נאשמים, אשר ביקשו לקבל ייצוג על-סמך היותם מחוסרי אמצעים. 358 מתוכם נמצאו זכאים (כלכלית ומהותית) ו-1,043 מתוכם נדחו.

כאשר נדחת פנייה לייצוג, באפשרותו של הפונה להגיש ערר על החלטת הסניגור הציבורי המחוזי. ערר זה מוגש לסניגור הציבורי הארצי, על-פי סעיף 22 לחוק הסניגוריה הציבורית. בשנת 2005 הוגשו 26 עררים. 6 מתוכם התקבלו.

חלק אחר מהפניות שנדחות – מקורן בהודעות מהמשטרה על עצורי ימים, המבקשים להיוועץ בסניגור בשלב החקירה. חלק מהפונים משוחררים ממעצרם טרם הדיון בבית-המשפט וחלק אחר נמצאים כמי שמצבם הכלכלי איננו מקנה זכאות לייצוג.

חלק קטן נוסף מהפניות שנדחות – מקורו בנימוקים טכניים: פונה שלא השלים את הבדיקות הנדרשות; פונה שמינה לעצמו סניגור פרטי; וכיוב'.

לצורך התארגנות נכונה, ועל-מנת להבטיח כי המידע אודות הזכות לייצוג ע"י סניגור ציבורי יגיע לכל הנזקקים לו, מתחקה הסניגוריה הציבורית אחר הדרך בה הגיעה הפניה לייצוג למשרדה, ומנהלת מעקב ורישום של אפיקי הפניה למיניהם.

תרשים כד. התפלגות פניות לפי אפיקי פניה - בחתך ארצי

אחוז	כמות	אפיק הפניה
5.67	4,378	עצמאי – פונים המגיעים בעצמם ללשכות ומבקשים ייצוג
36.4	28,092	בית משפט – נאשמים ועצורים שביהמ"ש בפניו מתנהל ההליך הפנה את עניינם לסניגוריה
2.9	2,239	שירות מבחן – נאשמים קטינים הממלאים בקשה לייצוג בשירות המבחן
26.88	20,741	תחנת משטרה – עצורים המבקשים ייצוג כבר בשלב החקירה המשטרתית
18	13,888	תורן מעצרים – עצורים המבקשים ייצוג מהסניגור הציבורי התורן באולם המעצרים
0.18	138	ועדה פסיכיאטרית – מאושפזים בכפייה בבתי-חולים לחולי נפש המבקשים ייצוג
0.16	123	ועדת שחרורים – אסירים שועדת השחרורים הורתה על מינוי סניגור
9.81	7,567	גורם אחר
100	77,166	סה"כ

מתרשים זה עולה, כי עיקר הפניות לסניגוריה הציבורית במטרה לקבל ייצוג משפטי מטעמה הגיעו מבתי-המשפט (36.4% מהפניות).

אחוז הפניות שנקלטו ע"י תורן המעצרים גבוה מדי ומעיד על הבעייתיות הקיימת בהפניית העצורים ע"י המשטרה. בהתאמה, אחוז הפניות המגיעות מהמשטרה – נמוך מדי. יחד עם זאת, בהשוואה לנתונים משנים קודמות, ניכר שיפור משמעותי בנושא זה.

אחוז הפניות המגיעות לסניגוריה הציבורית משרות המבחן אף הוא נמוך בהרבה מהראוי. הסיבה לכך הינה ששרות המבחן, בחלק מהמחוזות, אינו מהווה צינור מספק ליידוע הקטינים באשר לזכותם להיות מיוצגים ע"י הסניגוריה הציבורית.

הפניות העצמאיות מהוות אף הן אחוז נמוך ביותר מסך הפניות לסניגוריה הציבורית, למרות שבשנת 2005 חלה עליה קלה בהיקפן. הדבר מעיד על העדר מודעות מצד הנאשמים לזכותם לפנות לסניגוריה הציבורית לשם בדיקת זכותם להיות מיוצגים על-ידיה, למרות שהן בכתב האישום והן בהודעה לנאשם, המצורפת להזמנה לדיון, הדברים מוסברים. טרם אותרו על-ידינו הדרכים האפקטיביות להגברת המודעות בציבור לקיומה של הסניגוריה הציבורית ולאפשרות לפנות אליה טרם ההתייצבות הראשונה בבית המשפט.

עלות הפעילות 11

הנתונים שיימסרו וינתחו להלן מתייחסים לשכר-הטרחה המשולם לסניגורים הציבוריים החיצוניים (לרבות לריטיינרים פנימיים וחיצוניים ולהוצאות הגנה) – מרכיבים המתקצבים בנפרד ומנוהלים ע"י הסניגוריה הציבורית, בהתאם לתקנות שכר-הטרחה ולחוזי העסקה מיוחדים.

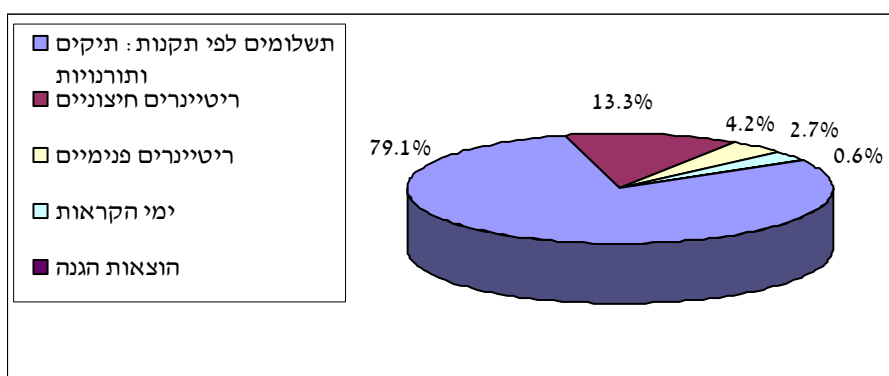
הנתונים הנמסרים בפרק זה אינם מתייחסים לעלות שכרם של עובדי הצוות הפנימי המועסקים בתקן (עורכי-דין, אנשי מנהלה ומתמחים) ולא לעלות משרדי הסניגוריה הציבורית במחוזות השונים. שני אלה נקבעים ומנוהלים על-ידי משרד המשפטים.

11.1 שכר-טרחה והוצאות בשנת 2005

תרשים כה.

הסכום (₪)	סוג התשלום
68,183,986.82	תשלומים לפי תקנות שכר הטרחה בגין טיפול בתיקים ובגין תורנויות
11,464,455.33	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד (ריטיינרים חיצוניים)
3,658,081.12	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד במשרדי הסניגוריה הציבורית (ריטיינרים פנימיים)
2,352,510	תשלומים לעורכי-דין המועסקים בהסכם מיוחד לייצוג בימי הקראות
488,272.21	הוצאות הגנה (שכר עדים מומחים וחוקרים פרטיים)
86,147,305.48	סך הכל

תרשים כו.



11.2 שכר-טרחה והוצאות, במבט רב שנתי

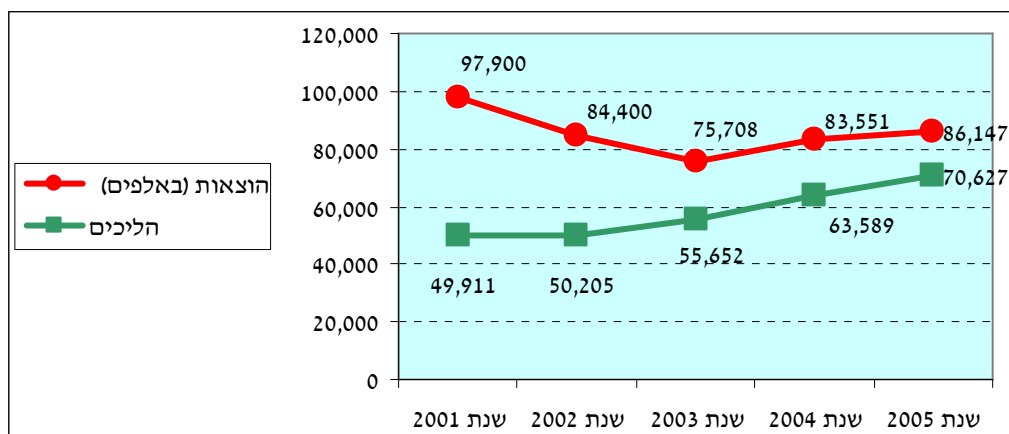
תרשים כז.

שנת 2005	שנת 2004	שנת 2003	שנת 2002	שנת 2001
86,147,305.48	83,551,404.06	75,708,348	84,400,060	97,900,000

כעולה מן התרשים, בשנת 2004 חל היפוך במגמה שהתקיימה משנת 2001, של ירידה מתמדת בהוצאות הסניגוריה הציבורית, והיינו עדים לעליה של כ- 8 מיליון ₪ (אשר היוו כ- 10% מן ההוצאות בשנת 2003). חלק מעליה זו משקף את הגידול שחל, בשיעור של 11%, בהיקף העבודה בשנת 2003. חלקה האחר, כ- 3.5 מיליון ₪, מקורו בהקדמת תשלומים יזומה, שנעשתה בחודשיים האחרונים של שנת 2004, לאור עודפים כספיים במערכת.

בשנת 2005 עלתה ההוצאה הכוללת בכ- 2,500,000 מיליון ₪ (לפני קיזוז הכנסות מאגרות), והיא גבוהה אך במקצת מההוצאה הכוללת של שנת 2002. עלייה מתונה זו רחוקה מלשקף את הגידול בהיקף הפעילות שחל בשנת 2004 ובשנת 2005. ככל הנראה, יש לזקוף אותה לזכות מעבר הדרגתי מתמשך לשיטות העסקה יעילות וחסכוניות.

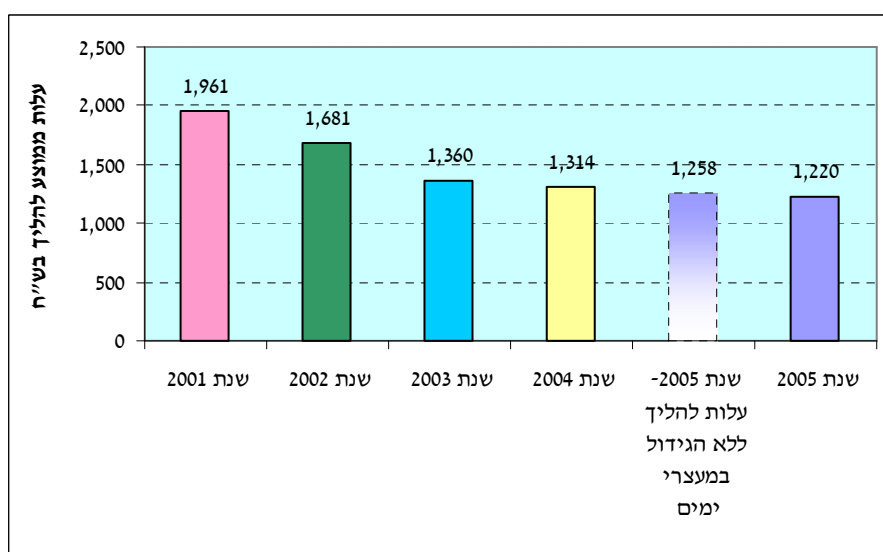
תרשים כח. שכר-טרחה והוצאות בהשוואה להליכים חדשים שנפתחו, במבט רב שנתי



מתרשים זה עולה כי למרות הגידול בעלויות, הפרופורציה בין עלות הפעילות להיקפה מצביעה על מגמה מובהקת של התייעלות.

11.3 עלות להליך, במבט רב שנתי

תרשים כט. עלות להליך, במבט רב שנתי



11.4 שכר-טרחה והוצאות מול אמדן התחייבויות ומול תכנית העבודה השנתית

תכנית העבודה השנתית של הסניגוריה הציבורית נעשית תמיד בתנאים של חוסר ודאות ושל מציאות משתנה. הלכה למעשה, אין לסניגוריה הציבורית שליטה כלשהי על כמות ההליכים בהם תדרש לייצג ועל לוח הזמנים של הטיפול המשפטי, וכתוצאה מכך גם אין בידיה שליטה על גובה ההתחייבויות הכספיות המוטלות עליה.

יחד עם זאת, בשנים האחרונות פיתחה הסניגוריה הציבורית כלים מהימנים ביותר לחזות את הוצאותיה הצפויות. החל מחודש יוני 2001 מתנהל רישום רצוף של אמדן ההתחייבויות החדשות לתשלום על פי תקנות שכר הטרחה. הערכת ההתחייבויות החדשות, הנוצרות בגין כל מינוי סניגור לייצג בהליך, מחושבת על-פי הנסיון המקצועי והמידע הסטטיסטי שהצטברו בסניגוריה הציבורית במהלך השנים, באשר לעלות הטיפול הממוצעת בהליכים השונים.

גם השוואת האמדנים משנת 2004 לשכר הטרחה שאושר בפועל בשנת 2005 מצביעה על רמת דיוק גבוהה ביותר העומדת על 100%, כפי שיומחש בתרשים הבא.

תרשים ל. אמדן התחייבויות מול ביצוע בפועל

אמדנים משנת 2004	ביצוע בפועל בשנת 2005
₪ 68,001,903.34	68,183,986.82

תכנית העבודה לשנת 2005, התבססה, ככל שהדברים אמורים בהערכת גובה שכר-הטרחה שיאושר על-פי התקנות, על האמדנים. בנוסף לכך, כללה תכנית העבודה את ההתחייבויות הצפויות בגין שכרם של הריטיינרים למיניהם, שהינן הוצאות קבועות המאושרות מראש למשך כל השנה, ואת הערכת הסכומים שיוצאו לצורך הוצאות הגנה. כן כללה התוכנית כיסוי להוצאות שונות הקשורות להרחבת הייצוג (כגון: ייצוג בוועדות פסיכיאטריות) ולפרויקטים חד-פעמיים (כגון: ייצוג בתיקי ההתנתקות). כפי שניתן לראות בתרשים הבא, ההוצאה בפועל היתה נמוכה מתוכנית העבודה המאושרת.

תרשים לא. תכנית עבודה מול ביצוע בפועל

תכנית העבודה לשנת 2005	ביצוע בפועל בשנת 2005
בין ₪ 89,000,000 ל- ₪ 93,000,000	₪ 86,147,305.48

11.5 פערים בין הוצאות הסניגוריה הציבורית עפ"י חוק לבין תקצובה בספר התקציב

למרות האמדנים המדויקים ותוכניות העבודה המאושרות, ועל אף שגובה ההוצאות של הסניגוריה הציבורית תמיד צפוי, היא תוקצבה, כידוע, שוב ושוב, מדי שנה, בחסר ידוע מראש. מצב זה גרם לעיכובים חוזרים ונשנים בתשלומים לעורכי הדין ולקשיים מימוניים במשרד המשפטים. בסופו של דבר, בכל שנה, מזרים משרד האוצר את הכספים הנדרשים לכיסוי הוצאותיה של הסניגוריה הציבורית.

על אף האמור לעיל, בשנת 2004 ובשנת 2005 לא העיקו קשיים אלה כבעבר על מערכת הסניגוריה הציבורית ועל משרד המשפטים. התוספת התקציבית הנדרשת הועברה ללא שיהוי מיותר והתופעות המוכרות והמצערות של מכתבי מחאה ותביעות כספיות נמנעו.

יחד עם זאת, יש לשאוף לכך שהסניגוריה הציבורית תתקצב, מראש, בסדרי הגודל המתחייבים מהיקף פעילותה על פי חוק. בתוך כך, רצוי להימנע ככל האפשר מליווי התקציב המאושר ב"הבטחות גינטלמניות" של אגף התקציבים באוצר להשלים את הפערים שייוצרו בין התקציב החסר לבין ההוצאה הצפויה.

זאת ועוד, בשנים האחרונות כורכים אגף התקציבים ומשרד המשפטים את הסניגוריה הציבורית ואת האגף לסיוע משפטי יחדיו. היקף הפעילות באגף הסיוע המשפטי גדל גם הוא משנה לשנה, אולם האגף לא עבר תהליכי התייעלות כפי שעברה הסניגוריה הציבורית ועל כן צפוי הגידול בהוצאותיו לנגוס בתקציבי הסניגוריה הציבורית. מובן כי מצב זה הוא בלתי רצוי ועלול להכשיל את ההתפתחות החיובית שניכרה בתחום זה בשנים האחרונות.

11.6 שמירה על מסגרת תקציבית המתאימה להיקף הפעילות

במשך שנים מתריעה הסניגוריה הציבורית על כך שתקציבה איננו משקף את הגידול במטלות עימן היא צפויה להתמודד. באופן עקבי, התקציב והתיקון המוגדלים המועברים לרשויות התביעה (ובעיקר לפרקליטות), אינם משתקפים במערכת הנגדית לה, האמורה להוות תמונת ראי.

במצב דברים זה, הולך וגדל הפער בין עומסי העבודה בפרקליטות לאלה שבסניגוריה הציבורית. בשנתיים האחרונות רבו ביותר התיקים הגדולים והקשים בהם נדרשת הסניגוריה הציבורית לייצג ותקציבה מחוייב לממן. מהנתונים שנאספו מהמחוזות עד למחצית שנת 2006, עולה כי הנטל התקציבי בעקבות זאת ישתקף בעיקר בשנת 2006. אם מגמה זו תימשך, יביא הדבר, שוב, לחוסר הפרופורציה שהיה קיים בעבר בין תקציבה של הסניגוריה לבין היקף פעילותה והוצאותיה בפועל.

במסגרת זו, יצוינו סוגי התיקים הבאים:

תיקי מיסוי וכלכלה, לרבות אישומים בהלבנת הון. בחלק מתיקים אלה יש, אמנם, לנאשמים אמצעים לשכור לעצמם סניגורים פרטיים, אולם המדינה שיעבדה את רכושם להבטחת חילוטו לטובתה בסיום ההליכים;

תיקי פשע מאורגן. לעיתים קרובות מדובר בתיקים מרובי נאשמים, או במספר תיקים המהווים חלק מפרשיה מורכבת אחת, שם נדרש למנות, בשל ניגוד עניינים, סניגור נפרד לכל נאשם. בתיקים אלה, כמו גם בתיקי מיסוי וכלכלה, מערימה התביעה קשיים רבים בהגעה להסדרי טיעון והדבר מתאפשר רק לאחר ניהול ארוך ומייגע של התיקים ולאחר אין ספור הארכות מעצר;

תיקי עבירות בטחון, הנדונים בבתי המשפט שבמחוז הדרום, לאחר סגירתו של בית המשפט הצבאי בחבל עזה;

תיקי אכיפה כלכלית, שם מדובר בנאשמים שהונו, לפי הטענה, את הביטוח הלאומי ורובם ככולם נזקקים לייצוג ציבורי;

תיקי רשלנות, בעלי היקף עצום של חומר ראיות ומאות דיונים בבתי המשפט.

סיכום

עשר שנים מלאו להקמתה של הסניגוריה הציבורית. במהלך שנים אלה הפכה הסניגוריה הציבורית לשחקן מרכזי בעולם המשפט הפלילי, עד כי קשה להבין איך פעלה מערכת המשפט הפלילי קודם לכן, ללא קיומה של הסניגוריה הציבורית.

תפקידה המרכזי של הסניגוריה הציבורית הוא להבטיח מתן שירות מקצועי, איכותי ואמין לציבור לקוחותיה - עצורים, חשודים, נאשמים, מערערים ואסירים. במהלך השנים הולכת ומתרחבת בחקיקה הזכות לייצוג. במקביל לכך, הולכת ומתחזקת בקרב הציבור בכלל ובקרב הקהילייה המשפטית בפרט, ההבנה כי ייצוג בידי סניגור הוא האמצעי המרכזי ליצירת הליך הוגן וכי אין משפט צדק ללא הליך הוגן. בשנת 2005 חלה התקדמות של ממש בנושא זה, לא רק בחקיקה, אלא גם בפרקטיקה.

בשל כל אלה, חל גידול מתמיד בעומס עבודתה של הסניגוריה הציבורית ובהיקפה. למעשה, בארבע השנים האחרונות חל גידול של למעלה מ-40% במספר ההליכים והלקוחות. הסניגוריה הציבורית מייצגת את הרוב המכריע של הנאשמים והעצורים, בגירים כקטינים, במדינת ישראל, וזאת באמצעות קבוצה גדולה ומגוונת של עורכי דין מסורים ונמרצים.

גידול ניכר זה איננו מלווה בעלויות תקציביות מקבילות, שכן הסניגוריה הציבורית מאתרת באופן מתמיד דרכי ארגון והעסקה חדשות, אשר מייעלים ומוזילים את פעילותה. במובן זה, המודל המופרט המאפיין את הסניגוריה הציבורית, לפיו רוב העבודה המקצועית מתבצע באמצעות עורכי דין חיצוניים, כאשר הפיקוח והניהול נותרים בידי עורכי דין עובדי מדינה – הוכח כמוצלח.

יחד עם זאת, הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית לא תוגבר באופן משמעותי מזה זמן רב. אמנם, גם המערכת הפנימית עובדת ביעילות רבה וללא יצירת פיגורים. אולם, על מנת למנוע פגיעה בחוסנו של הארגון וביכולתו להבטיח לאורך זמן עמידה ביעדיו, יש להיערך בדחיפות לתיקונונה הנאות של הסניגוריה, הן מבחינת היקף כוח האדם והן מבחינת תנאי העסקתו.

לסניגוריה הציבורית גם תפקיד מוסדי רב ערך, בהיותה הגוף היחיד שיש ביכולתו לבטא את האינטרס הראוי להגנה של ציבור לקוחותיו, מבלי שהוא מושפע משיקולים ואינטרסים אחרים שעליו לשקול. במסגרת זו, פועלת הסניגוריה בקידום שינויי חקיקה רלוונטיים, בביקורת על נושאים הנושקים לתחומי התמחותה, בייצוג כלל הנאשמים כידיד בית משפט ובמעורבות בהתפתחויות שונות הנוגעות לזכויות אדם במשפט הפלילי.

בשל כל תפקידיה אלה זכתה הסניגוריה הציבורית לעצמאות, המעוגנת בחוק. כוחה של הסניגוריה לעמוד ביעדיה מותנה במידה רבה בכיבוד עצמאות זו, כמו גם בהכרה בלגיטימיות שלה, על ידי כל הרשויות האחרות הקשורות לפעילותה. בשנת 2005 התחדדו שאלות אלה בהקשרים שונים, שעל חלקם עמדנו בדו"ח זה.

על וועדת הסניגוריה הציבורית, יחד עם בתי המשפט, היועץ המשפטי לממשלה והנהלת משרד המשפטים, להמשיך ולדאוג לכך שהסניגוריה הציבורית תוכל למלא אחר מטרותיה החברתיות ויעדיה על פי חוק.



חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 49), התשס"ו-2006*

1. תיקון סעיף 15
בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982¹ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 15(א), אחרי פסקה (3) יבוא:

"(4) הוא הואשם בעבירה שנקבע לגביה כי בית משפט יטיל עונש מאסר בפועל, או כי יטיל עונש מאסר שלא יהיה, בהעדר טעמים מיוחדים, כולו על תנאי;

(5) התובע מסר הודעה כאמור בסעיף 15(א) או (ב) לגבי הנאשם, בדבר האפשרות שהתובע יבקש מבית המשפט להטיל עליו עונש מאסר בפועל אם יורשע;

(6) התובע לא מסר הודעה כאמור בסעיף 15(א) או (ב) לגבי הנאשם, ובית המשפט סבר, לאחר שהורשע, כי קיימת אפשרות שיוטל עליו עונש מאסר בפועל."

2. הוספת סעיפים 15 ו-15א
אחרי סעיף 15 לחוק העיקרי יבוא:

"הודעה 15א. (א) (1) סבר תובע כי קיימת אפשרות שיבקש בדבר נאשם הצפוי למאסר בפועל מבית המשפט להטיל על נאשם עונש מאסר בפועל אם יורשע, יודיע על כך התובע לבית המשפט במועד הגשת כתב האישום או במועד אחר לפני תחילת המשפט.

* התקבל בכנסת ביום כ"ג בתמוז התשס"ו (19 ביולי 2006); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הכנסת – 98, מיום כ"ט בתשרי התשס"ו (1 בנובמבר 2005), עמ' 10.

¹ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; התשס"ו, עמ' 51.

(2) מסר התובע לבית משפט הודעה כאמור בפסקה (1), יודיע על כך בית המשפט לנאשם ולסניגוריה הציבורית.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א)(1), לא מסר התובע הודעה כאמור באותו סעיף קטן לפני תחילת המשפט, וסבר התובע, לאחר תחילת המשפט, כי נתגלו נסיבות חדשות או נמצאו טעמים אחרים המצדיקים, לדעתו, לבקש מבית המשפט להטיל על נאשם עונש מאסר בפועל, יודיע על כך התובע לבית המשפט ולנאשם בהזדמנות הראשונה.

(ג) מסר התובע הודעה לפי הוראות סעיף זה, ימונה לנאשם שאינו מיוצג, סניגור.

(ד) לענין סעיף זה וסעיפים 15(א)(4) עד (6) ו-15ב, "מאסר בפועל" – למעט כל אחד מאלה:

(1) מאסר שאת כולו נושא הנאשם בחופף לפי הוראות סעיף 45 לחוק העונשין, התשל"ז-1977² (בסעיף זה – חוק העונשין);

(2) מאסר במקום קנס כאמור בסעיף 71 לחוק העונשין;

(3) מאסר על אי מתן התחייבות לפי סעיף 74 לחוק העונשין.

איסור הטלת עונש מאסר בפועל על נאשם שאינו מיוצג; הוראה זו לא תחול על נאשם שייצוגו הופסק ברשות בית המשפט לפי הוראות סעיף 17.17.

15.ב. לא יטיל בית משפט עונש מאסר בפועל על נאשם שאינו מיוצג; הוראה זו לא תחול על נאשם שייצוגו הופסק ברשות בית המשפט לפי הוראות סעיף 17.17.

² ס"ח התשל"ז, עמ' 226.

3. תיקון חוק הסניגוריה הציבורית [מס' 14]
בחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995,³ בסעיף 18(א)(1), במקום
"סעיף 15(א)(1) עד (3)" יבוא "סעיף 15(א)(1) עד (6)".

4. תחילה ותחולה
(א) תחילתו של חוק זה ביום י' בטבת התשס"ז (31 בדצמבר 2006)
(בסעיף זה – יום התחילה).

(ב) הוראות חוק זה יחולו על הליך פלילי שכתב האישום בו הוגש
לאחר יום התחילה.

אהוד אולמרט	חיים רמון
ראש הממשלה	שר המשפטים
משה קצב	דליה איציק
נשיא המדינה	יושבת ראש הכנסת

³ ס"ח התשנ"ו, עמ' 8; התשס"ו, עמ' 244.



חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 48), התשס"ו-2006*

1. תיקון סעיף 95 בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982⁴ (להלן – החוק העיקרי), בסעיף 95, האמור בו יסומן "א" ואחריו יבוא:

"(ב) סבר בית המשפט, לאור אופי העבירה שבכתב האישום ונסיבותיה, כי הדיון בכתב האישום מתאים לניהול במסגרת דיון מקדמי לפי הוראות סעיף 143א, תצורף להזמנה למשפט כאמור בסעיף קטן (א) הודעה, בנוסח שיקבע שר המשפטים, באישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, בדבר האפשרות לניהול דיון מקדמי ובדבר מטרות הדיון המקדמי כאמור בסעיף 143א(ב), ותנאיו כאמור בסעיף 143א(ג)."

2. הוספת אחרי סעיף 143 לחוק העיקרי יבוא:

סעיף 143א "דיון מקדמי 143א. (א) בסעיף זה –

"חוק זכויות נפגעי עבירה" – חוק זכויות נפגעי עבירה, התשס"א-2001⁵;

"סיום הדיון" – לרבות מתן פסק דין;

"עבירת מין או אלימות חמורה" – כהגדרתה בסעיף 2 לחוק זכויות נפגעי עבירה.

(ב) על אף הוראות סעיף 143, רשאי בית המשפט,

בתחילת המשפט ובכפוף להוראות סעיף קטן

(ג), לנהל דיון מקדמי בכתב אישום, שמטרתו

אחד מאלה:

* התקבל בכנסת ביום כ"ב בתמוז התשס"ו (18 ביולי 2006); הצעת החוק ודברי הסבר פורסמו בהצעות חוק הממשלה – 158, מיום ז' בשבט התשס"ה (17 בינואר 2005), עמ' 548.

⁴ ס"ח התשמ"ב, עמ' 43; התשס"ו, עמ' 51.

⁵ ס"ח התשס"א, עמ' 183.

- (1) בירור עמדת הנאשם לענין הודיה או כפירה בעובדות הנטענות בכתב האישום, כולן או מקצתן;
- (2) בחינת האפשרות לצמצום המחלוקת העובדתית או המשפטית, כולה או מקצתה;
- (3) ייתור הצורך בשמיעת ראיות;
- (4) סיום הדיון במסגרת הדיון המקדמי.
- (ג) בית המשפט ינהל דיון מקדמי לפי סעיף זה, רק אם התקיימו כל אלה:
- (1) הנאשם קיבל הודעה לפי סעיף 95(ב) בדבר האפשרות לניהול דיון מקדמי ובית המשפט נוכח כי הנאשם הבין את מהות הדיון המקדמי והביע את הסכמתו לניהולו;
- (2) הנאשם מיוצג בידי סניגור;
- (3) התובע הסכים לניהול הדיון המקדמי.
- (ד) בדיון מקדמי לפי סעיף זה רשאי בית המשפט, בהסכמת בעלי הדין, לעיין בחומר החקירה וברשימת כל החומר שנאסף או שנרשם בידי הרשות החוקרת והנוגע לאישום, וכן בחומר וברשימה כאמור שנאספו או שנרשמו בידי ההגנה; אין בהוראה זו כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.
- (ה) לא הסתיים הדיון בכתב האישום במסגרת דיון מקדמי לפי סעיף זה, יעביר בית המשפט את הדיון בכתב האישום לשופט אחר שימשיך לדון בו לפי הוראות סימנים ה' עד ז' לפרק זה.
- (ו) פרוטוקול הדיון המקדמי –

(1) לא יועבר לעיון השופט שימשיך לדון בכתב האישום לפי הוראות סעיף קטן (ה);

(2) לא ישמש ראיה בכל הליך משפטי אחר, למעט בערעור על פסק הדין שניתן בדיון המקדמי, אלא בהסכמת בעלי הדין.

(ז) בית המשפט יברר, בדיון מקדמי לפי סעיף זה בכתב אישום בעבירת מין או אלימות חמורה, האם קוימו הוראות חוק זכויות נפגעי עבירה לענין זכותו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה להביע עמדה בענין הסדר טיעון עם הנאשם.

(ח) הוראות סעיף זה לא יחולו על דיון בכל אחת מאלה:

(1) עבירה שהיא בסמכותו של בית המשפט המחוזי בדונו בהרכב;

(2) עבירה מהעבירות המפורטות בסעיף 240(א) רישה."

3. תיקון חוק 3. בחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995,⁶ בסעיף 18(א), אחרי פסקה הסניגוריה (15) יבוא:

הציבורית "נאשם שהוזמן לדיון מקדמי לפי סעיף 143א לחוק סדר הדין (מס' 13) הפלילי."

4. תחילה 4. תחילתו של חוק זה ביום "א בטבת התשס"ז (1 בינואר 2007).

חיים רמון
שר המשפטים

אהוד אולמרט
ראש הממשלה

דליה איציק
יושבת ראש הכנסת

משה קצב
נשיא המדינה

⁶ ס"ח התשנ"ו, עמ' 8; התשס"ו, עמ' 366.

שילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית

מבוא

הניסיון שנרכש בעשור הראשון לקיומה של הסניגוריה הציבורית מלמד כי האינטרס הציבורי כמו גם ייצוג איכותי ואפקטיבי מחייבים התייחסות גם לצדדים לבר-משפטיים ודורש מתן טיפול רב-תחומי ללקוח. הסניגוריה הציבורית רואה חובה לעצמה לסייע ללקוח בכל ההיבטים הקשורים לניהול התיק הפלילי, ואשר יש בקידום כדי לשפר את תוצאות הייצוג המשפטי. מימוש משימות אלו מצריך מעורבות של אנשי טיפול בכלל ושל עובדים סוציאליים בפרט.

בשנה האחרונה, עלתה לראש סדר היום הציבורי בעיית הפשיעה ההולכת ומתרחבת, הן מבחינת היקפה והן מבחינת חומרתה. על אף שאין הסכמה כללית באשר להערכות ולנתונים המוצגים לציבור, הרי שאין חולק על הצורך לנקוט דרכים למיגור הפשיעה. כיום מושם הדגש על מלחמה בפשיעה בדרך של החמרת הענישה, ואילו הדרך של הפחתת הפשיעה באמצעות שיקום ומניעה נזנחה.

מן הנתונים שבידינו עולה כי פלח נרחב של העבריינות בישראל נובע ממצוקה כלכלית, מעזובה פיזית ורגשית ומהזדמנויות חסומות, ועל כן יכול היה להימנע באמצעות התערבות נכונה ומוקדמת של שירותי הרווחה. בעיות רבות נוצרות ומתעצמות בשל העדר מודעות או גישה של האזרח לגורמי הטיפול הקיימים במדינה.

השקעת משאבים בטיפול ישיר וממוקד בגורמים לעבריינות, תוביל לירידה ברמת הפשיעה, לצמצום תופעת הרצידיביזם ולמניעת ההעברה הבין-דורית. הסניגוריה הציבורית רואה עצמה מחויבת לסייע במשימה לאומית זו, לטובת החברה הישראלית.

שילוב עובדים סוציאליים במערכת הסניגוריה הציבורית הוא מודל רווח מחוץ לישראל. גם בישראל ניכרת מגמה ליצירת מחלקות סוציאליות בגופים אחרים, לרבות בגופים שמשימתם העיקרית היא בתחום המשפט.

התוכנית המוצעת היא חסכונית ויעילה כיוון שהיא מאפשרת אינטגרציה מלאה של עקרונות משפטיים ועקרונות של טיפול.

אשר על כן, מבקשת הסניגוריה הציבורית לשלב במסגרתה, במהלך שנת 2006, עובדים סוציאליים שיהוו חלק אינטגרלי מן היחידה.

נקודות המפגש של הסניגוריה הציבורית עם גורמים טיפוליים

1. לייצוג בעניינים של נאשמים וחשודים בהליך הפלילי, נלווים מגוון תחומים לבר משפטיים. הייצוג בתיק הפלילי כולל בהכרח גם סיוע באיתור חלופת מעצר, סיוע בהכנת תוכנית שיקום, לקראת הטיעון לעונש טרם גזר הדין או לקראת הדיון בועדת השחרורים, למידה והבנה של חוות דעת מומחים המוגשות מטעם התביעה והכנה של חוות דעת מטעם הנאשם.

2. בנוסף לכך, נאשם בפלילים הינו ברוב המקרים אדם שמתמודד עם שלל בעיות, כגון: אבטלה, התמכרות, עוני, הפרעות נפשיות, בעיות משפחתיות, ענייני משמורת ילדים וכיוצא"ב. בשל כך, נדרש הסניגור הציבורי במהלך הייצוג בתיק הפלילי, לעמוד בקשר מקצועי עם קשת רחבה של שירותי טיפול הקיימים בישראל, לרבות: שירות המבחן למבוגרים, שירות המבחן לנוער, שירותי רווחה של הרשויות המקומיות, הרשות לשיקום האסיר, מוסדות גמילה מסמים ומאלכוהול, בתי חולים לחולי נפש, מסגרות למניעת אלימות במשפחה, פקידי סעד, פסיכיאטרים, פסיכולוגים וקרימינולוגים.

3. במהלך הייצוג בתיק נדרשת התערבות ישירה בפתרון בעיות ספציפיות, המהוות רקע לביצוע העבירות, ואשר רק הטיפול בהן עשוי לפתור את הבעיה בעקבותיה עומד הנאשם לדין. כך, לדוגמה:

- **אלימות במשפחה** - נדרשת הפנייה למסגרות טיפול בקהילה, וכן מעקב אחר ההשתלבות וההצלחה בהן מול העובדים הסוציאליים ברשות המקומית.
- **עבריינות מין** - הערכת מסוכנות ומציאת מסגרות לטיפול רפואי ונפשי.
- **סמים והתמכרויות נוספות** - איתור מרכזי גמילה, הפנית הלקוח לטיפול בתוכנית המתאימה, מעקב אחר ההתקדמות בתוכנית מול העובדים הסוציאליים במוסדות השונים.
- **מחוסרי דיור** - עבריינות שהינה תולדה של מצוקה כלכלית והזנחה עצמית. נדרשת עבודה מול לשכות הרווחה העירונית ומול עמותות המפעילות בתי מחסה ובתי תמחוי.
- **נפגעי עבירה** - נאשמים המסתבכים בביצוע עבירות כתוצאה מהיותם קורבנות שלא זכו לטיפול. נדרש איתור של מסגרות לטיפול ולתמיכה נפשית, ומעקב אחר ההשתלבות בהם.
- 4. הסניגוריה הציבורית מייצגת מכח החוק אוכלוסיות מוגדרות, אשר הטיפול בהן מחייב מעצם טבעו מעורבות של עובדים סוציאליים:
- **קטינים** - מציאת מסגרות לימוד ושיקום; עבודה מול שירות המבחן, חסות הנוער, קידום נוער וגורמי טיפול במוסדות החינוך.
- **חולי נפש** - נדרשת עזרה במציאת חלופה בקהילה לאשפוז כפוי, טיפול בבעיות משפחתיות הכרוכות במחלה, הבנת המחלה הנפשית והשלכותיה על ביצוע העבירה, קשרים עם עובדים סוציאליים ועם פסיכולוגים בבתי החולים ובמרפאות.
- **אנשים עם מוגבלויות** - לרבות: לקויים בשכלם (מפגרים), בעלי הפרעות אישיות, נכים (עיוורים, חרשים, אילמים וכו'). ייצוגם של אנשים אלו מחייב יצירת קשר עם פקידי סעד, וועדות אבחון, פסיכולוגים ומוסדות שונים.
- **אסירים** - על הסניגור להיות בקשר עם עובדים סוציאליים בשב"ס, ברשות לשיקום האסיר, בגורמי טיפול פרטיים, בוועדות אלימות במשפחה וגילוי עריות, ובמחלקות בריאות הנפש של שב"ס.
- 5. בנוסף לאלו, קיימות אוכלוסיות נוספות בין לקוחותינו, בהן תופעת העבריינות חריגה ביחס לשיעורן באוכלוסייה:
- **עולים חדשים** - סביר להניח כי תופעה זו נגרמת על רקע קשיי ההגירה, בעייתיות בהשתלבות בחברה הישראלית והבדלי המנטליות בין ארצות המוצא לבין החברה הישראלית. הסניגורים נדרשים למפגש וליצירת קשר בין גופים מקצועיים וארגונים המסייעים לעולים החדשים בתהליכי קליטתם בארץ.
- **אתיופים** – פעמים רבות מעורבים אנשים נורמטיביים מהעדה במעשים פליליים בשל חוסר מודעות לנורמות הקיימות ותחושת קיפוח מצד הממסד. הסניגור נדרש לעבודת הסברה ובניית אמון בין הנאשמים לבין הגופים המוכשרים להעניק עזרה וסיוע לאנשים אלו.
- **ערבים** – בקבוצה זו אזרחי ישראל ושוהים בלתי חוקיים תושבי הרשות הפלסטינית. נדרש קשר עם הרשויות המקומיות בישראל ועם גורמי הממשל וגורמים טיפוליים ברשות הפלסטינית.
- 6. לאחרונה חלו מספר חידושים בחקיקה, אשר הפכו את הצורך לעבוד מול גורמים מקצועיים להכרח של ממש. בין החידושים האלה ניתן למנות את החוקים הבאים:
- חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו – 2005.

- חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו - 2006 – תיזרש עבודה מול קציני פיקוח ומעקב וקציני שיקום שיוסמכו לפי חוק זה וכן מול מעריכי מסוכנות.
- חוק מגבלות על חזרתו של עברייין מין לסביבת נפגע העבירה, התשס"ה – 2004 – תיזרש למידת חוות הדעת מטעם המומחה שימונה לפי סעיף 4 לחוק והתוויית תוכנית מגורים שתותאם למגבלות שיוטלו.
- חוק טיפול בחולי נפש (תיקון מס' 5), התשס"ד – 2004 ; צו טיפול בחולי נפש (החלת מתן ייצוג בידי סניגור ציבורי), התשס"ו - 2006 – הורחבה זכות הייצוג לחולי נפש שאושפזו בכפייה במסגרת ההליך הפלילי.
- הסניגוריה הציבורית תיזרש לגורמי טיפול מטעמה, אשר יתנו מענה לחוות דעת שיוגשו בעניינם של לקוחותיה ויאפשרו הצעת תוכניות טיפול מתאימות.
- 7. מטעם משרד המשפטים וגורמים נוספים במערכת אכיפת החוק נעשים בשנים האחרונות נסיונות לפיתוח חלופות להליך הפלילי. במסגרת זו, ניתן דגש לקידום ולעידוד הליכי גישור וצדק מאחה, והפניית חשודים בפלילים למסלולים אלטרנטיביים למסלול של הגשת כתב אישום. חלופות מסוג זה מדגישה את הצורך בשילובם של גורמי טיפול בצוות הסניגוריה הציבורית, אשר יקשרו בין גורמי הטיפול לבין הלקוחות.
- 8. לעיתים קרובות, אנו עדים לשימוש בהליכים פליליים כזרז לשילוב נזקקים במסגרות טיפוליות, וזאת, בשל העדר נגישות של הפרט לשירותים הסוציאליים והעדר יכולת של השירותיים הסוציאליים לאתר את הפרט. הסניגוריה הציבורית, אשר נחשפת במהלך הטיפול בתיקים למצוקות רבות של הפרטים בחברה, תוכל באמצעות עובדים סוציאליים שישולבו בה לתרום לקישור בין אנשים אלו לגורמי הטיפול.

נחיצותו של העובד הסוציאלי בסניגוריה הציבורית והגדרת תפקידיו

- 9. כאמור, מעורבות הסניגוריה הציבורית בחיפוש פתרונות לבעיותיו של הלקוח, תשפר את איכות הייצוג ואת מצבו המשפטי של הלקוח⁷. ייצוג שינתן על ידי צוות רב מקצועי, יאפשר לסניגור וללקוח לקבל החלטות בצורה מודעת, על סמך בסיס נרחב של נתונים ותמונה מלאה ואמיתית יותר של מצבו של הלקוח.
- 10. בשנים האחרונות, גברה בעולם המודעות לצורך לתת ללקוח ייצוג הוליסטי, העונה על בעיות נוספות מלבד האישום הקונקרטי בגינו הוא עומד לדין⁸. גישה זו אף מגדירה מחדש את תפקיד הסניגוריה בהתחשב בגורמים חברתיים, פסיכולוגים וסוציו-אקונומיים, המשפיעים על המעורבות בפשיעה ועומדים מאחורי ביצוע העבירות. הגישה התומכת בייצוג הוליסטי רואה כחלק מתפקידי הסניגור את הפחתת העבריינות, הורדת הרצידיביזם והגברת תחושת הביטחון של הפרט.
- 11. עובד סוציאלי בסניגוריה הציבורית, אשר יכול מחד גיסא לאתר את צרכיו של הלקוח ומאידך גיסא, הינו בעל ידע מתאים באשר לגורמי הטיפול אשר יכולים לתת מענה לבעיותיו, ישמש חוליה מקשרת

⁷ Moore M.H. et al (2002), "The best Defence in no offense": preventing crime through effective Public Defense, Working paper prepared for the Executive Session on Public Defense.

⁸ Steinberg R.G.(2005), How holistic representation makes for good policy, better lawyers and more satisfied clients, Working paper prepared for the 2nd European Forum on Access to justice.

בין האזרח לשירותים אלו. מעורבות זו נועדה להביא לטיפול יסודי בשורשי הבעיה להבדיל מטיפול שטחי בסימפטומים שלה.

12. על אף המאמצים הרבים המושקעים על ידי הסניגור, ברי כי המצב בו אדם שאינו מוכשר לטיפול בתחום הרווחה הוא שנאלץ לטפל בבעיות אלו, אינו מצב אידיאלי. הסניגור, מטבע הדברים, מרוכז בצד המשפטי ומחפש אחר טיעון משפטי שיקדם את הגנתו של הלקוח. לפיכך, בעיות רבות המטרידות את הלקוח אינן זוכות למענה ראוי.

13. בעייתיות נוספת הכרוכה בכך היא שעורכי דין, אשר אינם בקיאים בשפה הטיפולית ואינם מבינים בסוגיות רבות הקשורות לבריאות נפש ולבעיות רווחה אחרות, עלולים לנקוט, כתוצאה מכך, בדרך הגנה שגויה. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בבחירת מומחים לא מתאימים כמומחים מטעם ההגנה או בהצעת תוכנית שיקום שאינה עונה על צרכיו של הלקוח, ועלולה אף להכשילו בהמשך דרכו.

14. פעמים רבות נתקלים סניגורים בקשיים בעבודה מול אנשי טיפול, וזאת בשל העדר שפה משותפת ושוני בתפיסת העולם. לא אחת, נוצר משבר אמון בין העו"ס המטפל לבין הסניגור המייצג בשל חוסר הבנה ותקשורת לקויה, אשר נובעים מהיותם שייכים לדיספלינות שונות. במצבים קיצוניים אף הגיעו הדברים לידי כך שגופים שונים אסרו על אנשיהם להיות בקשר ישיר עם הסניגור המטפל. מצבים מעין אלו עלולים ליצור מחסום בין הנאשם לבין הגוף שאמון על הגשת העזרה לו ובכך להכשיל את שיקומו.

15. שילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית יאפשר תקשורת נאותה, מקצועית וזורמת בין גורמי ההגנה לגורמי הטיפול. בכך תפתח הדרך להעניק לנאשמים טיפול מקיף, שמתמקד, אמנם, בייצוג המשפטי, אך מתייחס גם לצרכים נוספים של הלקוחות ולגורמים שהובילו למעורבות במעשים פליליים. תחומים אלו נמצאים בתחום המומחיות של העובד הסוציאלי וראוי שהטיפול בהם יעשה על ידי אנשים שהוכשרו לכך⁹.

16. המיומנות המיוחדת המוקנית לעובדים סוציאליים חיונית גם ביחס לבניית הקשר עם הלקוח עצמו. יחסי אמון ושיתוף פעולה אינם מובנים מאליהם כאשר מדובר בסניגור ציבורי שלא נבחר ע"י הלקוח עצמו. לעובד הסוציאלי תפקיד מרכזי ביצירת הקשר עם הלקוח, בבניית האמון בינו לבין צוות ההגנה ובעידודו לשיתוף פעולה עם הליכי המשפט והטיפול.

17. מוצע אם כן, כי העובד הסוציאלי בסניגוריה הציבורית יפעל במספר מישורים:

1. ישמש כגורם מפנה ומתווך בין הלקוח לגורמי רווחה אחרים. העובד הסוציאלי יערוך מיפוי של שירותי הרווחה הקיימים, יידע את הלקוח ואת הסניגור המייצג אותו על זכויותיו של הלקוח ויעזור ביצירת קשר עם גורמי הרווחה אשר עשויים לסייע לו. העו"ס יערוך מעקב שוטף אחר השתלבות הלקוח והתקדמותו במסגרת הטיפולית אליה הופנה. יהווה כתובת לגורמי הטיפול לצורך התייעצות ודיווח, ואיש קשר בינם לבין הסניגור המייצג.

2. יתן חוות דעת ראשונית לסניגור במקרה בו רשויות הרווחה אינן מכירות את הנאשם ונדרשות לזמן לצורך עריכת היכרות איתו. כך יתאפשר לסניגור להציג לבית המשפט תמונה רחבה יותר של הנאשם וצרכיו כבר בשלב הראשוני. העו"ס לא ישמש כגורם טיפולי אלא יפנה את הלקוח להמשך טיפול אצל גורמי הטיפול הקיימים, זאת על מנת למנוע כפילות ובזבוז משאבים.

Senna J.J., (1975) Social Workers in Public Defender Programs, Social Work⁹

3. יתן חוות דעת בעניינם של נאשמים שלא הופנו לגורם מקצועי אחר. חוות הדעת תשמש כלי נוסף בידי הסניגור לצורך שיפור הייצוג.
4. יהיה זמין ונגיש להתערבות בשעת חירום, בעיקר בכל הנוגע לייצוג עצורים, ובכלל זה איתור מידי של חלופות מעצר ופתרונות ביניים.
5. יתרום לבניית יחסי אמון ושיתוף פעולה בין הלקוח לבין סניגורו.
6. יעזור לסניגור בהבנת חוות דעת שהוגשו בעניינו של הלקוח ויגבש עימו את ההיבטים הטיפוליים הקשורים בייצוג הלקוח. יבחן את המצב בראיה כוללת ויספק לסניגור זווית ראייה שונה אשר תעשיר את טיעונו.
7. יתן מענה ללקוח גם לאחר תום ההליך הפלילי בעזרה והפנייה לגורמי טיפול וסיוע בקהילה.
8. יוודא שחלופות המעצר ותוכניות הטיפול המוצעות על ידי הסניגוריה הינן מוסמכות על ידי הרשויות ליתן את הטיפול המוצע.
9. יאסוף מידע ויתעדכן אודות תוכניות טיפול הרלוונטיות ללקוחות הסניגוריה וכן יעביר השתלמויות לסניגורים בתחומים אלו.

שילוב עובדים סוציאליים בסניגוריה – צעד יעיל וחסכוני

18. שילוב עובדים סוציאליים בצוות הסניגוריה יפחית מהעומס הקיים על עורכי הדין ויוביל לניצול זמן יעיל יותר. כיום נאלצים הסניגורים להשקיע זמן ומשאבים רבים בטיפול בעניינים לא משפטיים, הכרוכים במצבו המשפטי של הלקוח ומשפיעים עליו. עו"ס אשר יהיה מעורב במתרחש בתיק, יוכל לטפל בעניינים אלו בצורה יעילה יותר. אנו משוכנעים כי הדבר יוביל לחסכון בהוצאות הסניגוריה הציבורית ולניצול טוב יותר של המשאבים העומדים לרשותה.
19. לאור החידושים בחקיקה, כמו גם קבוצות אוכלוסיה חדשות המצטרפות לטיפול הסניגוריה הציבורית, אנו נדרשים להזמין בתקופה האחרונה יותר ויותר חוות דעת מומחה פרטיות. מעבר לעלויות הגבוהות הכרוכות בקבלת חוות דעת פרטית, אנו נתקלים בקושי רב באיתור מומחים מתאימים לאבחון וכתובת חוות הדעת. עובדים סוציאליים אשר יהיו חלק מיחידת הסניגוריה הציבורית יוזילו את העלויות.

משפט משווה

שילוב עובדים סוציאליים במערך הסניגוריה הציבורית מתבצע ברבות ממדינות ארה"ב. הדיווחים הבאים ממדינות אלו מצביעים על שיפור באיכות הייצוג, שיפור בשביעות הרצון של הלקוחות וניצול אפקטיבי יותר של זמן ומשאבים של כל הגורמים מעורבים בטיפול בתיק וקידום האינטרס הציבורי של שיקום עבריינים. הסניגוריה הציבורית מבקשת ללמוד מניסיוןן של מקבילותיה בעולם ומדרך פעולת העובדים הסוציאליים שם, על מנת להיטיב עם לקוחותיה.

העיר וושינגטון - בסניגוריה הציבורית בעיר וושינגטון קיימת מחלקה העוסקת אך ורק בשיקום. המחלקה מורכבת בעיקר מעובדים סוציאליים ומטרתה לתת שירות לבר-משפטי ללקוחות הסניגוריה במקביל לשירות המשפטי הניתן להם. העובדים הסוציאליים המועסקים בחטיבה זו הם בעלי ניסיון עשיר בתחום של שיקום עבריינים בגירים וקטינים, ולרובם תארים אוניברסיטאיים מתקדמים.

היעד החברתי של המחלקה הוא לסייע בהפחתה של "תופעת הדלת המסתובבת", כלומר, למנוע חזרתם של מורשעים לדרך העבריינית. הדבר נעשה באמצעות התאמת הטיפול לצרכים הספציפיים של הלקוח, כאשר הטיפול מתחיל עוד לפני סיום ההליך המשפטי, ועשוי להשפיע בכך על גזר הדין.

פעולות המחלקה לשיקום מתחלקות בין הפנייה לגורמי טיפול חיצוניים לבין אבחון וטיפול עצמאיים בלקוח ואף למשפחתו. העובד הסוציאלי נמצא בקשר מתמיד עם גורמים מטפלים בקהילה, בבתי ספר, במוסדות גמילה, בבתי סוהר ובמוסדות פסיכיאטרים. בנוסף, אחראים העובדים הסוציאליים על הכנת דוחות רשמיים לבית המשפט המבוססים על היכרות קרובה ומעמיקה עם הלקוח¹⁰.

ג'ורג'יה - הסנגוריה הציבורית בג'ורג'יה עובדת בשיתוף פעולה עם עובדים סוציאליים במיוחד בכל הקשור לייצוג קטינים וחולי נפש. לאחר מינוי הסניגור, עורך העובד הסוציאלי סקירה של הרקע הפסיכולוגי, שנשמרת בתיק הנאשם. הסקירה מתייחסת לסוגית הכשירות וכוללת גם המלצות טיפוליות ומקומות השמה חלופיים למאסר, במקרה הצורך. העובד הסוציאלי גם נמצא בקשר, במהלך כל הייצוג, עם גורמים מטפלים רלוונטיים, כמו יועצת בית הספר, מרכזי גמילה ושירותי הרווחה המטפלים במשפחת הלקוח. העובד הסוציאלי מלווה את הלקוח לאורך כל התהליך ומהווה חלק בלי נפרד מצוות הייצוג¹¹.

רוד איילנד - הסנגוריה הציבורית ברוד איילנד מובילה תפיסה הוליסטית של הלקוח כמכלול, כאשר היא מספקת שירות סוציאלי חיוני לשיפור איכות חייו, תוך התמקדות בהיבט העבריני ובמה שהוביל אליו. צוות של עובדים סוציאליים מסייע לסניגור באיסוף מידע מהלקוח ועליו. העובדים הסוציאליים עוזרים באיתור מוסדות חלופיים למאסר, תוכניות טיפול בקהילה לגמילה מסמים ובעבודה מול שירותי בריאות הנפש.

הסניגוריה מספקת שירות הוליסטי ללקוחות מתחילת הייצוג ועד היציאה אל החברה אחרי תקופת הכליאה¹².

שילוב עובדים סוציאליים במערכת המשפט בארץ

העבודה הסוציאלית כמקצוע עסקה בתחילה במגוון רחב של תחומים, אשר נועדו כולם ליתן שירות בתחומי הרווחה. במהלך השנים, התרחבה מעורבותם של העובדים הסוציאליים בארגונים שונים וניתן למצוא עו"ס בתחנות משטרה, בבתי סוהר, במפעלים תעשייתיים ובמוסדות בריאות.

הצעתנו לשלב עובדים סוציאליים בתוך הסניגוריה הציבורית, תואמת את יוזמת משרד המשפטים ומשרד הרווחה לשלב עובדים סוציאליים בקרב יחידות משפטיות הפועלות במדינה. כדוגמה נתייחס ליחידת הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה ולהצעה להקמת יחידות סיוע בפרקליטות במסגרת חוק נפגעי עבירה:

יחידות סיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה

על הצורך במומחיות העובדים הסוציאליים בטיפול בתיקים בבית המשפט, ניתן ללמוד מהמצב הקיים כיום בבתי המשפט לענייני משפחה. בשנת 1996 הכירה המערכת בצורך המיוחד ויזמה את הקמת יחידות הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה, על מנת לסייע לבית המשפט למלא את תפקידו המשפטי והחברתי באופן שיאפשר לו להביא בחשבון בהכרעותיו את ההיבטים הפסיכולוגיים והחברתיים הקשורים למכלול הסכסוך המשפטי¹³.

יחידות הסיוע הוקמו מתוך הכרה בכך שעבודת צוות בין מקצועי תבהיר את צורכי הפונים ותרחיב את טווח האפשרויות לטיפול בהם.

¹⁰ www.pdsd.org/criminallawdatabase

¹¹ www.ripd.org/criminallawdatabase

¹² www.gpdsc.org/criminallawdatabase

¹³ אלדר ד' ואח', יחידות הסיוע שליד בתי המשפט לענייני משפחה, חברה ורווחה כ, 4, 499-518

יחידות סיוע בפרקליטות מכח סעיף 23 לחוק נפגעי עבירה

חוק נפגעי עבירה שהתקבל בשנת תשס"א, מחייב הקמת יחידות סיוע בפרקליטות שיעזרו בהעברת מידע מהפרקליטות לנפגעי העבירה, יאספו מידע בדבר שירותי הסיוע לנפגעי עבירות ופיצו אותו בין עובדי הפרקליטות. עפ"י דברי ההסבר להצעת החוק, מערך הסיוע יקבע "רק בראיה כללית של שירותי הסיוע הליווי הטיפול השיקום של נפגעי עבירות".

מבנה וכח אדם נדרש

הצעתנו היא, כי בכל מחוז של הסניגוריה הציבורית ישולבו כחלק מהצוות הפנימי של המחוז עובדים סוציאליים, אשר יהיו נגישים ונכונים לעזור לסניגורים הציבוריים, פנימיים וחיצוניים, המייצגים במחוז. במחוז ת"א-מרכז נדרשים ארבעה עובדים סוציאליים ובשאר המחוזות שני עובדים סוציאליים לכל מחוז. העובדים הסוציאליים יהיו כפופים לסניגורים המחוזיים, אך פעילותם תרוכז ותפוקח על ידי הסניגוריה הציבורית הארצית.

נדרשת התמחות בעבודה עם נוער ובגירים עוברי חוק. תנתן עדיפות לעובדים סוציאליים בעלי ניסיון בעבודה עם מכורים לסמים ובעבודה עם חולי נפש. מאחר שכאמור לעיל, חלק ניכר מלקוחותינו הינם עולים חדשים ובני מיעוטים, נדרשים עובדים סוציאליים דוברי ערבית, רוסית ואמהרית.

דוגמאות הממחישות את חשיבות שילובם של עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית

להלן מספר דוגמאות המהוות מדגם מייצג לאוכלוסיה המטופלת על ידי הסניגוריה הציבורית, אשר בהן היתה נחוצה מעורבות של עובד סוציאלי, שיסייע לסניגור באבחון ובאיתור צרכיו של הלקוח ובתיווך והפניה לגורמי הטיפול המתאימים.

1. ת"פ (שלום עכו) 3623/05 מדינת ישראל נ' ע. נ. – ע.נ. הואשמה באיומים והחזקת סכין. במהלך הטיפול בתיק הסתבר כי מדובר בעבירה שבוצעה על רקע היותה של הנאשמת מחוסרת דיור ומתוך ניסיון להסדיר שכירות דירה. הנאשמת, אישה ערביה שהינה מכורה לסמים וסובלת ממחלת אפילפסיה, פנתה לבית המשפט בתחינה לגזור עליה מאסר עולם מאחר ואין לה קורת גג. בית המשפט החליט שלא לשחררה ממעצרה, לא משום שסבר כי חומרת העבירה מצדיקה עונש של מאסר בפועל אלא רק על מנת לאפשר לה להתארגן לקראת השחרור תוך שהוא מציע לרשויות הרווחה להירתם לעזרתה.
2. ת"פ 613/05 מדינת ישראל נ' י.א. (קטין) - י', קטין אתיופי כבן 14, ביצע עבירה של חבלה בנסיבות מחמירות. גורמי הטיפול המליצו על טיפול ושיקום במסגרת טיפולית סגורה, אך בשל מצוקת המקומות במעונות חסות הנוער ולאחר שברח מספר פעמים מהוסטל פתוח בו שהה, נשלח י' למעצר בכלא אופק. המעצר החריף את מצבו הנפשי של הקטין והוא אף איים מספר פעמים כי יפגע בעצמו. הסניגורית אשר מונתה מטעם הסניגוריה לייצג את הקטין, פועלת יחד עם המועצה לשלום הילד, למציאת מסגרת טיפולית מתאימה לקטין.
3. כ' הינו אסיר בטחוני תושב השטחים הסובל ממחלת נפש ונמצא במצב נפשי קשה ביותר. טרם הדיון בוועדת הקציבה, יצרה הסניגורית המטפלת קשר עם מתאמת הרווחה במנהל האזרחי בעזה, וזו יצרה קשר עם התוכנית לבריאות הנפש המופעלת בעזה. לאחר התכתבות עם המפקח הקליני של התוכנית, ולאחר שנשלחה עובדת סוציאלית מטעם לפגישה עם משפחת האסיר בעזה, התברר כי המשפחה מוכנה לקלוט את האסיר במקרה וישוחרר.

התוכנית הטיפולית שנהגתה ביוזמת הסניגורית, הוצגה לוועדת הקציבה ולמחלקת החנינות במשרד המשפטים. בעקבות זאת, עונשו של האסיר נקצב ל-30 שנה בלבד, אך שחרורו המוקדם מתעכב משום שהתוכנית השיקומית שהוצעה עדיין בבדיקה מול גורמי שב"ס ומב"ן בישראל.

4. ב"ש (שלום לנוער רמלה) 109/06 - הקטינה הואשמה בעבירות של אלימות ורכוש, ונעצרה עד תום ההליכים המשפטיים. השהות במעצר הובילה למצוקה נפשית, אך לא ניתן היה לשחרר אותה למעצר בית, וזאת מאחר ואביה נמצא בכלא ויחסיה עם אמה קשים ומלווים בתוקפנות ואלימות. מדובר למעשה בנערה נורמטיבית שהסתבכה בעבירה הפלילית אך ורק כתוצאה מבעיות משפחתיות. הסנגור יזם את שחרורה ל"בית השנטי", מקלט טיפולי לבני נוער, על מנת להוציאה ממקום המאסר ובמקביל לנטרל את האיום כלפי האם. הסניגור אף הסיע ברכבו את הקטינה לביתה על מנת לארוז את חפציה ומשם לבית השנטי. יצוין כי מאז הדיון בעניינה, הסכימה האם לקבל את הקטינה חזרה לביתה, אך עדיין נדרשת התערבות טיפולית אינטנסיבית.

מקרים אלו ממחישים את האילוץ של הסניגורים לפעול כמתווכים בין הלקוחות לבין השרותים החברתיים שאמורים להעניק סיוע לאזרחים אלו. במקום לפעול בתחום המשפטי, מוצאים עצמם הסניגורים מחוייבים לפעילות משמעותית בתחום הסוציאלי, בו אין להם הכשרה כלשהי.

לסיכום

שילובם של עובדים סוציאליים בסניגוריה הציבורית, הינו צעד נחוץ והכרחי, אשר ייטיב עם הלקוח, משפחתו והחברה כולה; יקל על עבודת הסניגורים הציבוריים ויעשיר אותה; יתרום ליעילות המערכת ולחלוקה נכונה של המשאבים הציבוריים. זהו שלב נוסף בשיפור השירות הניתן על ידי הסניגוריה הציבורית, ומהווה חלק ממאמציה להקפיד על איכות הייצוג ועל מתן שירות מקצועי ברמה גבוהה.

דו"ח הוועדה לבחינת השתתפות עצמית

בעלות שירותי הסניגוריה הציבורית

בתאריך 15.11.04 מינה מנכ"ל משרד המשפטים וועדה, בראשות הסניגורית הציבורית הארצית ובה חברים נציגי משרד המשפטים ונציגי משרד האוצר, לבחינת סוגיית ההשתתפות העצמית של מקבלי השירות מהסניגוריה הציבורית בעלותו. בתאריך 13.11.05 הוצא כתב מינוי מעודכן, שהעתקו מצורף בזה ומסומן **כנספח א.**

פרק א. רקע כללי

1. סניגוריה הציבורית החלה לפעול בשנת 1996, מכוח חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו – 1995 (להלן: החוק). הקמת הסניגוריה נועדה לתת מענה למצב משפטי, בו חלק גדול מהנאשמים והחשודים בפלילים נחקרו ללא נגישות ליעוץ משפטי ונשפטו ללא ייצוג של עורך דין. הקמת הסניגוריה הציבורית התבססה, בין היתר, על התובנה כי העדר ייצוג בהליך הפלילי עלול לפגוע בערכים חברתיים בסיסיים ובהם ערך השוויון, ובפרט השוויון בפני החוק; בדרישה למידתיות מקום שבו רשויות המדינה פוגעות בחירותו של אדם, בכבודו ובשמו הטוב; במטרות היסוד של ההליך הפלילי האדוורסרי, לרבות בשאיפה לעשות משפט צדק ובשמירה על הוגנות ההליך.
2. בעשור שחלף מאז הקמת הסניגוריה הציבורית הורחבו שיעורי הייצוג, אם כתוצאה מקביעת עילות ייצוג חדשות ואם כתוצאה משינוי שחל במודעות מערכת המשפט לכלל הקשור בחשיבות הייצוג.
3. החקיקה והתקנות, כמו גם העלייה באמון בתי המשפט באיכות הייצוג הניתן על ידי הסניגורים הציבוריים, הביאו במהלך השנים לעלייה חדה במספר ההליכים בהם מטפלת הסניגוריה הציבורית. בחמש השנים הראשונות גדל נפח הייצוג שניתן על ידי הסניגוריה ביותר מ- 100% מידי שנה¹⁴. בשנים האחרונות ממשך קצב הגידול במספר ההליכים לעלות בהתמדה, אף כי בשיעורים נמוכים יותר, והוא עומד על כ- 10% בשנה¹⁵. להערכת הסניגוריה הציבורית, העלייה המתמדת במספר ההליכים מבטאת הכרה של המערכות הנוגעות למשפט הפלילי בישראל בחשיבות הראשונה במעלה של הייצוג והבנה כי העדר ייצוג בהליך הפלילי אינו הולם את האופי הדמוקרטי והחוקתי של מדינת ישראל.
4. במחקר שדה אשר נערך בחודש אוגוסט 2003, נמצא כי שיעור העדר הייצוג בקרב נאשמים בבתי משפט השלום עומד על כ- 23% בבית המשפט בתל אביב, ועל 15% בבתי המשפט במחוז מרכז. לעומת זאת, שיעור העדר הייצוג בבתי משפט השלום במחוז צפון ובמחוז דרום עמד על 54% מכלל הנאשמים. לאור נתונים אלה, קיים צפי להמשך הגידול במספר ההליכים בהם תטפל הסניגוריה בשנים הקרובות.

¹⁴. בשנת 1996 טיפלה הסניגוריה הציבורית בכ- 2000 הליכים; בשנת 1997 עלה מספר ההליכים ל- 5000; בשנת 1998 טופלו 11,000 הליכים; שנה לאחר מכן 23,000 הליכים; וכ- 50,000 הליכים בשנת 2000.

¹⁵. בכל אחת מהשנים 2001 ו- 2002 טיפלה הסניגוריה בכ- 50,000 הליכים; בשנת 2003 טיפלה הסניגוריה בכ- 55,000 הליכים; בשנת 2004 טיפלה הסניגוריה בכ- 64,000 הליכים ובשנת 2005 טופלו למעלה מ- 70,000 הליכים על ידי הסניגוריה הציבורית.

5. לצד החשיבות שהסניגוריה רואה בהרחבת הזכאות לייצוג, מחויבת הסניגוריה גם לשמירה על רמת ייצוג נאותה. מחויבות זו מבוססת על הוראות חוק הסניגוריה הציבורית כמו גם על תפיסת יסוד, אשר הנחתה את הסניגוריה מיום היווסדה, לפיה איכות הייצוג ורמתו הם תנאי לעשייה אפקטיבית של הסניגוריה במישורים רבים של פעילותה.

פרק ב' - הרקע להקמת הוועדה

6. במקביל לגידול במספר ההליכים גדלו בשנים הראשונות גם הוצאות הסניגוריה הציבורית לתשלום שכר טרחה והוצאות הייצוג. בשנים הראשונות להקמת הסניגוריה גדלו ההוצאות בפועל בשיעור כולל של כ- 400%, החל מ- 19.4 מיליוני שקלים בשנת 1998 ל- 97.9 מיליוני שקלים בשנת 2001.

7. משנת 2002 החלו לנקוט בפעולות ניהוליות אשר נועדו לצמצם את הוצאות הסניגוריה הציבורית. בין השנים 2001 ו- 2004 צומצמו הוצאות הסניגוריה הציבורית בפועל בכ- 1715%, אף שבמקביל גדל מספר ההליכים בהם טיפלה הסניגוריה בכ- 27% (ר' תרשים המצ"ב ומסומן **בנספח ב**).

8. באוקטובר 2001 הופחת התעריף הקבוע בתקנות שכר הטרחה לסניגורים ציבוריים בשיעור של 20%, הפחתה אשר פגעה בעיקר בתשלום עבור פעולות המתבצעות בבית משפט השלום. בספטמבר 2003 הופחת התעריף הקבוע בתקנות שכר הטרחה פעם נוספת, וזאת לגבי כל הפעולות בכל הערכאות, בשיעור של 10%. קיצוצים אלו הביאו להפחתה מצטברת של כ- 30% בשכר הטרחה של הסניגורים החיצוניים. ברי כי הפגיעה בשכר הטרחה מאיימת לפגוע באיכות הייצוג אשר ניתן על-ידי הסניגוריה הציבורית.

9. על פי דיווחי הסניגוריה, נעשו מצידה מאמצים רבים על מנת למנוע פגיעה באיכות הייצוג, בין היתר, באמצעות תשלום שכר טרחה דיפרנציאלי בגין הליכים שונים, בהתאם להערכת המאמץ הנדרש מעורך הדין. כמו כן, בחודש יוני 2002 החלה הסניגוריה הציבורית לפעול באמצעות סניגורים ציבוריים המועסקים בהסכמים מיוחדים. בניגוד לשיטת העבודה הרגילה, ההתקשרות איננה נעשית עבור כל תיק בנפרד אלא בהתאם לחוזה במסגרתו מתחייבת הסניגוריה להעביר לטיפולו של עורך-הדין כמות מוסכמת של תיקים והוא מצידו מתחייב לייצג בהם. בנוסף, הוחלט לרכז את עבודת הייצוג בידי מספר קטן יותר של עורכי דין, תוך הגבלת מספר בתי המשפט בהם רשאי כל עורך דין להופיע, והכל במטרה לסייע לעורכי הדין לייעל את עבודתם ובכך להגדיל את מספר התיקים בהם הם יכולים לטפל.

10. צעדים אלה שמרו אמנם על רמת הכנסה סבירה של עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה, אולם הגבירו באופן משמעותי את עומס העבודה בו נושא כל אחד מהם. להערכת הסניגוריה הציבורית, לא ניתן להוסיף ולהגדיל את עומס העבודה מבלי לפגוע בצורה משמעותית באיכות הייצוג, שכן האיזון בין התמורה הניתנת עבור הייצוג לבין איכותו מושפע, בין היתר, מעומס העבודה המוטל על עורך הדין, מהזמן העומד לרשותו לטיפול בכל לקוח ומהימנעותם של עורכי דין מבוססים לקבל על עצמם ייצוג מטעם הסניגוריה הציבורית.

¹⁶ . בשנת 1998 הוצאו בפועל 19.4 מיליוני ₪, בשנת 1999 הוצאו בפועל 49.5 מיליוני ₪, בשנת 2000 הוצאו בפועל 70.3 מיליוני ₪ ובשנת 2001 הוצאו 97.9 מיליוני ₪ (פרטים נוספים ניתן למצוא בדו"ח הסניגוריה הציבורית לשנת 2004 עמ' 41-44).

¹⁷ . בשנת 2002 הוצאו בפועל 84.4 מיליוני ₪, בשנת 2003 הוצאו בפועל 75.7 מיליוני ₪ ובשנת 2004 הוצאו בפועל 83.5 מיליוני ₪ (פרטים נוספים ניתן למצוא בדו"ח הסניגוריה הציבורית לשנת 2004 עמ' 41-44).

11. בעקבות הקיצוצים האמורים בשכר הטרחה של עורכי הדין החיצוניים, ועל רקע ההערכה כי מגמת העלייה במספר ההליכים בהם מטפלת הסניגוריה צפויה להמשיך, נראה כי לא ניתן עוד לאזן את תקציב הסניגוריה באמצעות הפחתה נוספת בעלויות הייצוג, מבלי שהדבר יביא לפגיעה משמעותית באיכותו.
12. על רקע השאיפה למנוע קיצוצים נוספים ולפעול להיפוך המגמה, ומתוך מטרה למצוא מקורות תקציביים נוספים למימון הייצוג, הקים מנכ"ל משרד המשפטים ועדה זו, לשם בחינת נושא ההשתתפות העצמית של מקבלי השירות בעלויות הייצוג שניתן על ידי הסניגוריה הציבורית (להלן – השתתפות בהוצאות הייצוג).

פרק ג – דיוני הוועדה

13. הוועדה התכנסה ל- 15 ישיבות. חברי הוועדה קיבלו קבלת סקירה על המצב הנוהג בארץ ובעולם. סקירה זו העלתה כי בחלק גדול מהמדינות בהן קיימת זכות רחבה לקבלת ייצוג משפטי ציבורי (בכלל זה צרפת, גרמניה, פינלנד והולנד) נדרש הלקוח להשתתף בהוצאות הייצוג בהתאם ליכולתו הכלכלית.
14. לאחר ליבון הצורך בקביעת ההשתתפות בהוצאות הייצוג כמקור תקציבי נדרש, נוכח הגידול בהיקף הייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית מחד גיסא והרצון לשמור על איכות הייצוג ומניעת פגיעה בנאשמים שאינם בעלי אמצעים מאידך גיסא, גיבשה הוועדה מספר עקרונות מנחים.
15. העקרונות המנחים המוצעים על ידי הוועדה מפורטים בפרק ד להלן. עקרונות אלו אמורים לשמר ואף לאפשר פיתוח של נגישות הפרט לייצוג משפטי ראוי בהליכים פליליים, ובה בעת לבסס מבחנים כלכליים לקביעת שיעור השתתפות לקוחות הסניגוריה בעלויות הייצוג, בשים לב ליכולתם הכלכלית. בהמשך, בפרקים ה' ו-ו' מוצעים פרטי ההסדר המומלץ על ידי הוועדה.
16. על מנת לאפשר קידום ההצעה ויישומה מצאה הוועדה לנכון להציע נוסח לתקנות מפורטות, המבוססות על העקרונות שהומלצו. נוסח התקנות המוצעות מצורף בזה ומסומן **כנספח ג**.

פרק ד. העקרונות המנחים אשר גובשו על ידי הוועדה

17. קביעה של חובת השתתפות עצמית של מקבלי השירות מיועדת, בראש ובראשונה, להבטיח את האפשרות להמשיך ולתת ייצוג הולם ולתרום לפיתוח הנגישות לייצוג בהליכים פליליים. אין לראות בהטלתה של חובת התשלום ובמנגנוני הגבייה המוצעים משום המעטה בערכו של העיקרון הבסיסי בדבר אחריות הציבור להבטיח נגישות רחבה לייצוג בהליך פלילי כחלק ממחויבות לעקרון השוויון ולחובה לקיים הליך הוגן.
18. מאחר ועדיין לא ברורה ההשלכה של הטלת חובת השתתפות בהוצאות על ההיזקקות לשירותי הסניגוריה הציבורית ועל השגת תכליותיה, כמפורט לעיל, ממליצה הוועדה בשלב זה לא לשנות מעילות המינוי הקבועות כיום לפי כל דין. הבדיקות הכלכליות תערכנה רק במטרה לקבוע את שיעור ההשתתפות ותחולנה, למעט חריגים שיפורטו להלן, על כל עילות המינוי.
19. חובת ההשתתפות של הלקוחות בהוצאות הייצוג לא תפגע בזכותם לייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית. חובת ההשתתפות לא תשפיע על מערכת היחסים שבין הלקוח לבין הסניגור הציבורי המייצג אותו, על זהות הסניגור המייצג או על היקף הייצוג ואיכותו. כמו כן, עצם מתן הייצוג או מועד תחילתו לא יותנו בתשלום ולא יושפעו ממאמצי הגבייה.

20. במהלך הדיונים התגלו חילוקי דעות בין חברי הוועדה בשאלת מתן הייצוג ללקוח אשר טרם הסדיר את חובו לסניגוריה עקב ייצוג בתיק קודם. הוסכם להעביר את הסוגיה ליועץ המשפטי לממשלה, אשר יתבקש לחוות דעתו בשאלת החוקתיות של התניית הייצוג בחובות קודמים. הפנייה ליועץ המשפטי תעשה תוך שישה חודשים מיום הגשת ההמלצות, ומכל מקום בתקופת הפיילוט לא תחול התניה כאמור.

21. הבדיקה הכלכלית, דרישת התשלום וגבייתו תעשינה בלי לפגוע בעבודה השוטפת של בתי המשפט, ובלי לגרום לדחיות בהליך המשפטי המתנהל.

22. חובת ההשתתפות לא תחול על אלה:

א. לקוחות המצויים במעצר לצורך חקירה¹⁸;

ב. לקוחות שיש חשש שהם חולי נפש או לקויים בכשרם השכלי¹⁹;

ג. לקוחות אשר קמה להם זכאות לייצוג לפי אמות מידה כלכליות²⁰.

ד. לקוחות שהם קטינים בעת תחילת מתן הייצוג – לעניין זה מוסכם על דעת כל חברי הוועדה כי ביחס לקטינים קיימת בעייתיות מיוחדת, נוכח ניגוד עניינים אשר עלול להיווצר בין הלקוח הקטין לבין הוריו, אשר עליהם מוטלת החבות בתשלום. כדי למנוע מצבים אלו הוצע כי חובת התשלום תוטל על ההורים רק עם סיום המשפט. עם זאת, הסניגור המחוזי, או מי שהסניגור המחוזי הסמיך לכך (למשל, ראש מחלקת נוער), יהיו רשאים להעניק פטור מלא או חלקי מהתשלום, אם תהא המלצה של הסניגור המטפל. כל זאת, בהתאם להנחיות שיוציא הסניגור הציבורי הארצי, אשר יתייחסו לסוג האישום (כגון אישומים הנוגעים לעבירות בתוך המשפחה) ולטיב הקשר בין הקטין לבין הוריו. בין היתר, יינתן פטור מלא לקטינים שאינם בחזקת הוריהם, וכן במקרים בהם עולה חשש שדרישת התשלום תביא לפגיעה בקטין על ידי מי מהוריו או לנזק אחר שיגרם לקטין. עם זאת, נוכח מורכבות הנושא, מציעה הוועדה כי חובת התשלום על ייצוג קטינים לא תוטל בשלב הראשון. אפשרות זו תבחן לאחר שיהיו בידי הוועדה מסקנות והמלצות משלב הפיילוט. סוכם, אם כן, כי בשלב זה קטינים לא יחויבו בדמי השתתפות עצמית וכי הנושא ילובן בסיום הפיילוט.

ה. לקוחות המיוצגים במסגרת ימי הקראות²¹ – סוכם כי בשלב זה לא יחויבו לקוחות כאמור, וזאת מן הטעם שהטלת החיוב עליהם במתכונת המוצעת עלולה לפגוע ביעילותם של ימי ההקראות ובעבודת בתי המשפט במסגרת זו. הוועדה תחזור ותדון בנושא זה לאחר ביצוע שלב הפיילוט ולאחר שיגובו מסקנות ראשוניות מהפעלת התוכנית.

23. שיעור השתתפות הלקוח יקבע על פי העקרונות הבאים:

א. שיעור ההשתתפות ייגזר מיכולתו של הלקוח לעמוד בתשלום, בהתחשב במצבו הכלכלי, כמפורט בטבלאות מדורגות, אשר קובעות שיעורי השתתפות בהתאם להכנסותיו או לרכושו של הלקוח.

¹⁸. המיוצגים מכח סעיף 18(א)(7) לחוק הסניגוריה הציבורית ו/או סעיף 15(ד) לחסד"פ.

¹⁹. המיוצגים מכח סעיף 18(א)(2) לחוק הסניגוריה הציבורית ו/או סעיף 15(א)(3) לחסד"פ ו/או סעיפים 15 עד 17 לחוק טיפול בחולי נפש.

²⁰. המיוצגים מכח סעיף 18(א)(4) לחוק הסניגוריה הציבורית ו/או סעיף 15(ג) לחסד"פ.

²¹. מכח סעיף 18(א)(12) לחוק הסניגוריה הציבורית.

ב. גובה ההשתתפות ייגזר גם מעלותו הצפויה של התיק, וזאת בהתחשב בסוג ההליך, בחומרת העבירה ובערכאה בה נערך ההליך.

ג. סכומי ההשתתפות יקבעו בהתחשב בתנאי השוק, כך שלא יעלו על עלות שכירתו של סניגור פרטי. טבלאות שיעורי השתתפות הלקוחות בבית משפט השלום ובבתי משפט המחוזי והעליון מצ"ב ומסומנות **כנספח ד**.

24. כאמור, על פי המוצע שיעור ההשתתפות של הלקוח יקבע בהתאם לרכושו ו/או להכנסתו (לפי המבחן הגבוה מבין השניים). הקריטריונים המומלצים על ידי הוועדה לבדיקת הרכוש והיכולת הכלכלית (להלן – "הבדיקה הכלכלית"), מפורטים להלן בפרק ה'. הם מבוססים, ככל האפשר, על הערכת יכולת התשלום בפועל (קרי, הכנסה פנויה של הלקוח), ולוקחים בחשבון, בין היתר, השלכות אפשריות של ההליך הפלילי על היכולת הכלכלית במקרים של מעצר לתקופה ארוכה או של מאסר.

25. הסניגורית הציבורית הארצית תקבע הנחיות בכל הקשור להגשת עררים על גובה דרישת התשלום, להגשת בקשות לביצוע בדיקה כלכלית מחודשת ולהגשת בקשות לפרישת החיוב לתשלומים.

26. התשלומים שייגבו, אם ישירות על ידי הסניגוריה הציבורית ואם באמצעות מרכז הגבייה של הנהלת בתי המשפט, יועברו לטובת תקציב הסניגוריה הציבורית. חלק מכספים אלה ייכלל בתקציב הסניגוריה הציבורית ויוגדר כ"הוצאה מותנית בהכנסה". חלק זה ישמש להרחבה, לשיפור ולפיתוח שירותי הסניגוריה הציבורית, ולא למימון השוטף של שכר הטרחה לסניגורים חיצוניים, הוצאות הגנה, משכורות עובדים ותפעול שוטף של משרדי הסניגוריה הציבורית. המטרות לשמן ייועדו הכספים של חלק זה תיקבענה על ידי הסניגורית הציבורית הארצית בשיתוף עם הנהלת משרד המשפטים וועדת הסניגוריה הציבורית.

לעניין אחרון זה יערך מפגש סיכום בכתב בין משרד המשפטים לבין משרד האוצר, אשר יפרט את האופן בו יתחלקו הכספים שייגבו ושיעורו של כל חלק.

פרק ה - קביעת שיעור ההשתתפות וגובה התשלום

27. שיעור ההשתתפות יקבע בשים לב להכנסה הפנויה או לרכוש המוחזק על ידי הלקוח. החבות לפי הרכוש והחבות לפי ההכנסה תהיינה חלופיות ולא מצטברות. התשלום יהיה לפי השיעור הגבוה מבין השניים.

28. מבחן ההכנסה המקנה כיום זכאות לפי סעיף 18(א)4 לחוק הסניגוריה הציבורית יוגדר כסכום הכנסה מינימלי. בעל הכנסה מינימלית לא יהיה חייב בתשלום.

29. שיעור ההשתתפות יקבע לפי "הכנסה פנויה", שהיא ההכנסה נטו מעבודה, שכר דירה וקצבאות ביטוח לאומי (להוציא קצבת נכות), ובניכוי "חובות מוכחים", כהגדרתם להלן.

"**הכנסה פנויה**" - הכנסה כהגדרתה בצו הסניגוריה הציבורית (ייצוג נאשמים מחוסרי אמצעים), התשנ"ו-1996 (להלן: "הצו"), בחישוב חודשי, בניכוי מס הכנסה, ביטוח לאומי, מס בריאות ו"חובות מוכחים" שחבים הלקוח, או בני משפחתו, שרואים את הכנסתם כהכנסתו של הלקוח לפי סעיף 2 (ב) לצו.

"חובות מוכחים"

א. חובות פסוקים אשר נדרש לשלם לשיעורין, כגובה סכום התשלום החודשי.

ב. שכר דירה חודשי בדירת מגורים יחידה, עד לתקרה של 2500 ₪.

ג. משכנתא חודשית בדירת מגורים יחידה, עד לתקרה של 2500 ₪.

- ד. תשלומי מזונות פסוקים, עד לתקרה של 2500 ₪.
- ה. וכן 6% מהשכר הממוצע במשק, בגין כל בן משפחה מעל לשלושה בני משפחה, הסמוכים כולם על אותו השולחן (כלומר, סולם ההכנסה והרכוש הנקוב בטבלאות הינו לגבי יחיד או משפחה בת שלוש נפשות לכל היותר. לגבי כל נפש נוספת, יש להפחית סכום השווה ל- 6% מהשכר הממוצע במשק).
30. בחינת ההכנסה מעבודה תעשה לפי ממוצע השכר בשלושת החודשים האחרונים.
31. שיעור ההשתתפות בהתאם למבחן הרכוש יקבע לפי "רכוש" – כהגדרתו בצו, הכולל: זכויות בנכסי דלא נידי (למעט דירת מגורים יחידה), כסף מזומן, פיקדונות נזילים בבנק, החלק הנזיל של קופות גמל, קרנות השתלמות, ניירות ערך ומכונית ששווייה עולה על 50,000 ₪, והכל בניכוי חוב פסוק שיש לשלמו במלואו תוך 30 יום.
32. אדם המסרב להיבדק בנוגע למצבו הכלכלי, יוחזק כמי שנמצא ברמת ההכנסה או הרכוש הגבוהים ביותר.
33. בתיק שבו הוגשה בקשה למעצר עד תום ההליכים, תיערך בדיקת המצב הכלכלי לצורך תשלום ההשתתפות רק לאחר שבית-המשפט החליט סופית בנוגע למעצר. במסגרת הבדיקה, לא יתחשבו במשכורת ששולמה בעבר ושנפסקה עקב המעצר או המאסר, אלא רק בהכנסות שנמשכות גם בתקופת המעצר/מאסר, וכן ברכוש.
34. כאמור, גובה התשלומים המוצע על ידי הוועדה, והמצורף **כנספת ד** נקבע לפי פרמטרים של הכנסה פנויה (או רכוש) מצד אחד, ושל העלות הצפויה של הייצוג מצד שני. לצורך חישוב העלות הצפויה ייעשה שימוש בסכומים הקבועים בתעריף שכר הטרחה המשולם לסניגורים ציבוריים שאינם עובדי הסניגוריה הציבורית, ובנתונים הקיימים בדבר העלות הממוצעת של כל הליך, על פי סוגו ועל פי הערכאה בה הוא מתנהל, ובהתאם לשינויים החלים בהם מעת לעת.
35. יותלה תוקפן של תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג), התש"ס – 2000.

פרק ו' - אמצעי יידוע, התראה וגבייה

36. הודעה על קיומה של חובת תשלום תימסר לאדם, ככל האפשר, ביחד עם מסירת ההודעה על מינוי הסניגור הציבורי (להלן: "הודעה ללקוח"). בהודעה ללקוח יפורטו דבר קיומה של חובת תשלום המותאמת למצבו הכלכלי; מידע בדבר זכותו לפנות לסניגוריה לשם ביצוע בדיקה כלכלית; רשימת המסמכים אותם יתבקש להציג; מסגרת הזמן העומדת לרשותו לביצוע הבדיקה (90 יום); מועדים ומקומות בהם תתבצענה הבדיקות. כן יוסבר בהודעה ללקוח כי אם לא יערוך בדיקה כלכלית הוא יחוייב בסכום השתתפות מקסימלי.
37. הסניגוריה הציבורית תפעל לפרישה רחבה של עמדות ולמגוון של דרכים לביצוע בדיקות כלכליות.
38. בתום הבדיקה הכלכלית, או לאחר שהלקוח הודיע כי אין הוא מעוניין בבדיקה הכלכלית, או לאחר 90 יום ממסירת ההודעה ללקוח, הכל לפי המוקדם מביניהם, תשלח ללקוח הודעת חיוב ובה פירוט החיוב בגין הייצוג (להלן: "הודעת החיוב"). בהודעת החיוב יפורטו זכויותיו של הלקוח לבקש עריכת בדיקה כלכלית, אם לא ניצל זכותו לבדיקה כלכלית ראשונה; לבקש בדיקה כלכלית חוזרת אם חל שינוי של ממש במצבו הכלכלי ו/או לבקש פרישת תשלומים, אם קיימת עילה לכך. כמו כן, תכלול ההודעה מידע על משמעות אי תשלום במועד, על הליכי גבייה הצפויים במקרה של אי תשלום במועד, ועל ההנחה שיהיה זכאי לה במקרה של תשלום מוקדם למועד.

39. מועד החיוב יקום 60 יום לאחר קבלת הודעת החיוב. אם שילם החייב את התשלום תוך 30 יום יופחתו 25% מסכום החיוב. מועד החיוב של עצור או אסיר יקום 90 יום לאחר שחרורו מהמשמורת החוקית בה הוא נתון, והוא יהיה זכאי להפחתה של 25% מסכום החיוב אם ישלם במהלך תקופת המעצר או המאסר או תוך 30 יום ממועד שחרורו.
40. לאחר מועד החיוב בתשלום, ובטרם תועבר גביית החוב למרכז לגביית קנסות, תשלח הסניגוריה הציבורית תזכורת ללקוח, שתכלול התראה בטרם העברת הגבייה למרכז לגביית קנסות, והבהרה לגבי משמעות ההעברה.
41. בתום ההליך המשפטי, או בתום 180 ימים מיום שליחת הודעת החיוב, הכל לפי המוקדם מביניהם, יועבר הטיפול בגביית החוב למרכז לגביית אגרות וקנסות של הנהלת בתי המשפט. הסניגוריה הציבורית הארצית תהא רשאית להוציא הנחיות שתאפשרנה קבלת החלטה על ידי הסניגור המחוזי בדבר עיכוב העברת החוב לטיפול המרכז לגביית קנסות, במקרים בהם יהיה חשש כי הליכי הגבייה שינקטו יפגעו במאמצי הייצוג וביחסי האמון שבין הלקוח לסניגורו.
42. כל עוד לא הסתיים הייצוג המשפטי, יעשו הליכי הגבייה תוך התחשבות בקשר שבין הסניגוריה הציבורית והלקוח – וזאת בהתאם לנוהלי עבודה ומגבלות אשר יקבעו בהסכמה בין נציגי הסניגוריה הציבורית לבין נציגי המרכז לגביית קנסות, כגון אי נקיטת הליכי מאסר בגין אי תשלום החוב.
43. הליכי הגבייה על ידי המרכז לגביית קנסות מעצורים ומאסירים יחלו רק לאחר תום ריצוי תקופת המעצר או המאסר.

פרק ז' - פיילוט, חקיקה והוראת שעה

44. יישום המלצות הוועדה יעשה, ככל האפשר, בחקיקת משנה, על בסיס סעיפי ההסמכה הקיימים בחקיקה ראשית.
45. הוועדה ממליצה שיישום התוכנית להשתתפות הלקוחות בעלות הייצוג ייעשה בצורה הדרגתית וזהירה, תוך ליווי היישום במחקר. אשר על כן, מוצע שהתקנות יקבעו בשלב זה כהוראת שעה, למשך שנה, עם אפשרות להארכה לשנה נוספת. בתום כל תקופה תבחנה ההשפעות של הטלת חובת התשלום ושל מנגנון הגבייה על עבודת הסניגוריה ועל מפת הייצוג בהליכים פליליים בישראל.
46. יישום ההצעה ייבחן בפיילוט ארצי אשר ילווה, כאמור, במחקר. הפיילוט יהיה נושאי (לפי הליך או ערכאה) ולא גיאוגרפי (לפי מחוזות), על מנת למנוע מראש טענות בדבר הפלייה וקיפוח. בתום השנה הראשונה לפיילוט וכן בתום השנה השניה, תגיש הסניגוריה הציבורית הארצית לוועדה דין וחשבון ובו התייחסות לדרך יישום ההצעה וכן המלצות לתיקונים נדרשים בקשר לתעריפי התשלום, לדרכי התשלום ולהטלת חובת התשלום על עילות המינורי השונות. כל זאת, במטרה להבטיח שלא תהיה פגיעה בזכויות נאשמים בכלל ובזכות לייצוג בפרט.
47. מוסכם כי בתום הפיילוט והמחקר יבחן המשך הפעלת התוכנית. זאת, בין היתר, בהתאם לקריטריון מהותי, אשר יבחן את השפעת התוכנית על הנגישות לייצוג משפטי ועל שיעורי הייצוג, ובהתאם לקריטריון כלכלי, שיבחן שיקולי עלות-תועלת של הפעלתה.
48. המחקר המלווה יבוצע על-ידי הסניגוריה הציבורית הארצית, בסיוע סטודנטים, ובמימון משרד המשפטים. חלקו הראשון של הפיילוט יבוצע עוד לפני כניסת התקנות לתוקף ויכלול איסוף נתונים בדבר המצב הקיים לצורך השוואה עם נתוני המצב שיווצר בעקבות הפעלת התוכנית.

49. בתום תקופת הפיילוט, ועל בסיס ממצאי המחקר המלווה, תגיש הוועדה למנכ"ל משרד המשפטים המלצות לגבי המשך יישום התוכנית, התאמות ותיקוני חקיקה נדרשים.

פרק ח' - משאבי כוח אדם נוספים

50. לסניגוריה הציבורית ידרשו מספר תקנים לצורך יישום ההמלצות:

- א. תקנים לעובדי מנהלה - לצורך ביצוע בדיקה ראשונית של היכולת הכלכלית למול הצהרות הלקוח ומסמכים שיגיש. הבדיקות תערכנה בלשכות הסניגוריה המחוזיות, וכן בבתי המשפט ברחבי הארץ, מתוך שאיפה ליצור גישה נוחה עבור הלקוחות.
- ב. תקנים לעובדי מנהלה – לשם משלוח דברי הדואר בדבר הודעות החיוב, יידוע הלקוחות על חובת התשלום, אופן התשלום ומשמעות אי תשלום וכן לצורך שליחת תזכורות והעברת החומר למרכז לגביית קנסות.
- ג. תקנים לסטודנטים - לצורך ביצוע המחקר.
- ד. תקנים לעורכי דין – לצורך פיקוח על תהליך הבדיקה הכלכלית, טיפול בקשר עם הלקוחות בעניין זה וקבלת החלטות בעררים ובפניות מיוחדות של לקוחות.
- ה. משאבים לגורם חיצוני – לצורך בדיקת אמיתות ההצהרות בבדיקה הכלכלית, ככל שיקבע שיש צורך בבדיקות כאלה.

הצעת הסניגוריה הציבורית לחוק יסוד: זכויות במשפט

הצעת הסניגוריה הציבורית לחוק יסוד: זכויות במשפט	
הזכות לייצוג ולניהול הגנה	
הזכות לייצוג	1. כל אדם זכאי לייצוג הולם על-ידי עורך-דין בהליך פלילי המתנהל נגדו.
ייצוג מטעם המדינה	2. כל אדם שאין לו סניגור בהליך פלילי המתנהל נגדו, זכאי לייצוג הולם על-ידי עורך-דין ששכרו ישולם על-ידי המדינה.
הזדמנות סבירה להתגונן	3. כל אדם זכאי להזדמנות סבירה להתגונן, לרבות זכות: <ul style="list-style-type: none"> (א) להיות מיודע אודות המעשה והעבירה בהם הוא מואשם. (ב) לקבלת הזמן והאמצעים הדרושים לו לצורך ניהול הגנתו. (ג) לטעון ולהישמע בבית-משפט. (ד) להתעמת באולם בית-המשפט עם עדי התביעה. (ה) לחקור את עדי התביעה בחקירה נגדית. (ו) להשיג עדי הגנה וראיות מטעמו, ולהביאם בפני בית-המשפט. (ז) להבין את ההליך המתנהל נגדו ואת השפה שבה הוא מתנהל.
חקירה ומעצר	
חיפוש ותפישה	4. אין עורכים חיפוש או תפישה ברשות היחיד של אדם, בחצריו, על גופו, בגופו או בכליו.
זכויות בחקירה	5. לכל אדם הנחקר בחשד לביצוע עבירה הזכות לאלה: <ul style="list-style-type: none"> (א) שחקירתו תתנהל תוך שמירה על כבודו. (ב) שלא להודות בעבירה בגינה הוא נחשד. (ג) שיודיעוהו על העילה לחקירתו ועל החשדות נגדו. (ד) להיפגש ללא דיחוי עם עורך-דין לפי בחירתו ולהתייעץ עמו, ושיודיעוהו מיד על זכות זו. (ה) שימונה לו עורך-דין לייצגו, אם ידו אינה משגת לשכור עורך-דין מטעמו, ושיודיעוהו מיד על זכות זו. (ו) שיודיעוהו על זכויותיו בחקירה.
זכויות במעצר	6. לכל אדם שנעצר הזכות לאלה: <ul style="list-style-type: none"> (א) שמעצרו יהיה בדרך ובתנאים שיבטיחו שמירה מרבית על כבודו ועל זכויותיו. (ב) שיודיעוהו מיד על עילת מעצרו ועל זכויותיו במעצר ובחקירה; (ג) שתימסר, ללא דיחוי, הודעה על המעצר לאדם קרוב אליו; (ה) להיות מובא ללא דיחוי לפני רשות שיפוטית לבחינת מעצרו.

	(ו) להשתחרר ממעצר, אם ניתן להשיג את מטרות המעצר בדרך אחרת.
זכות השתיקה והחסיין מפני הפללה עצמית	
זכות שתיקה לחשוד ולנאשם	7. (א) כל אדם זכאי שלא לומר דבר בחקירה המתנהלת נגדו. (ב) כל אדם זכאי שלא להעיד בהליך משפטי המתנהל נגדו. (ג) כל אדם זכאי שתיקתו, בחקירה או במשפט, לא תשמש נגדו.
החסיין מפני הפללה עצמית לעד	8. כל אדם זכאי שלא לומר דבר העשוי להפילו.
העמדה לדין וניהול המשפט	
עצמאות התביעה	9. לא יהיה משפט ללא כתב אישום שיוגש על-ידי רשות עצמאית ובלתי תלויה ברשות החוקרת.
הגשת כתב אישום	10. לא יוגש כתב אישום, אלא על סמך ראיות מוצקות המספיקות להרשעה וכאשר קיים עניין לציבור בהעמדה לדין.
נוכחות במשפט	11. לא ידון אדם בפלילים, אלא בפניו.
סיכון כפול	12. לא ידון אדם בשל ביצוע מעשה ממנו זוכה או בגינו הורשע ולא יעמוד אדם בפני סיכון כפול להרשעה בשל מעשה אחד.
חזקת החפות	13. כל אדם הינו בחזקת זכאי כל עוד לא הורשע בדין.
נטל השכנוע	14. לא יורשע אדם, אלא אם כן הוכחה אשמתו מעבר לספק סביר.
עינוי דין	15. חקירתו של אדם, ההחלטה בדבר העמדתו לדין ומשפטו יסתיימו תוך זמן סביר, וללא עינוי דין.
הליך הוגן וראוי	16. כל אדם זכאי להליך הוגן וראוי.
פומביות הדיון	17. המשפט יהיה פומבי.
חובת הנמקה	18. כל אדם זכאי שכל החלטה שיפוטית בעניינו תהיה מנומקת.
העדר משוא פנים	19. לא יערך משפט, אלא על-ידי שופט בלתי תלוי וללא משוא פנים.
עקרון החוקיות	
בהירות החוק	20. לא יורשע אדם, אלא על פי הוראת חוק ברורה ומובנת.
תחולה בזמן	21. אין אדם חייב בפלילים בשל מעשה או מחדל שלא היו עבירה על פי חוק בשעת המעשה או המחדל.
איסור רטרואקטיבית העונש	22. אין עונשין אדם בעונש חמור מזה שהיה צפוי לו לפי החוק בעת ביצוע העבירה.
העונש	
מידתיות העונש	23. לא יוטל על אדם עונש שאינו הולם את חומרת המעשה שבגיניו הורשע, או עונש אכזרי או משפיל.

24. לא יוחזק אדם בתנאים שאינם שומרים על כבודו כאדם.	כבוד במאסר
25. לא ינקטו נגד אדם אמצעי טיפול ולא יוטלו עליו מגבלות הפוגעים בכבודו.	אמצעי טיפול
26. לכל אסיר זכות לשיקום.	הזכות לשיקום
	פנייה לערכאות
27. כל אדם זכאי לפנות לערכאות שיפוטיות.	פניה לערכאות
28. כל אדם זכאי לערער על פסק-דין או החלטה של בית-משפט.	זכות הערעור

תמצית דו"ח תנאי כליאה

דו"ח תנאי המעצר והמאסר במתקני הכליאה של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר

ובתי המשפט בשנת 2005 – תמצית

דו"ח הסניגוריה הציבורית לשנת 2005 בעניין תנאי כליאה מהווה ריכוז של הממצאים שנמצאו בביקורים רשמיים ב- 32 מתקני מעצר של משטרת ישראל, 11 בתי סוהר ו- 12 מתקני מעצר בבתי המשפט. ביקורים אלה נערכו על ידי נציגי הסניגוריה הציבורית במסגרת תפקידם כמבקרים רשמיים, כפי שהסמיכם לכך השר לבטחון פנים.

מדו"ח זה, שהגישה הסניגוריה הציבורית לנשיא בית-המשפט העליון, ליועץ המשפטי לממשלה, לשר המשפטים ולשר לבטחון פנים עולים שוב ממצאים קשים המהווים הפרת זכויות בסיסיות של עצורים ואסירים בישראל.

ליקויים עיקריים שנמצאו בבתי המעצר שבאחריות משטרת ישראל

ביום 1/6/04 נכנס לתוקפו צו מוחלט שניתן ע"י בג"ץ, לפיו לא יאוחר מתאריך זה, יינתנו לעצורים בכל מתקני המעצר והכליאה שבאחריות משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, מלוא זכויותיהם על פי סעיף 9 לחוק המעצרים והתקנות שהותקנו לפיו. למרות זאת, ועל אף שחדלה התופעה של הלנת עצורים על הרצפה, מצביעים הממצאים שנאספו על ידי המבקרים הרשמיים על הפרות חמורות של הוראות החוק ושל פסק דינו של בג"ץ, לרבות במתקני מעצר ששופצו אך לאחרונה.

אנשי הסניגוריה הציבורית נתקלו במקרה יוצא דופן של ענישה קיצונית ויחס מזלזל של כלאים כלפי עצורים

בבית מעצר אילת. בביקור מיום 20.6.05 התלוננו העצורים, כי בבית מעצר אילת נהוגה שיטת כבילה של עצורים למיטה, לזמנים ארוכים, כצעד ענישתי. אחד העצורים התלונן, כי כבלוהו למיטתו, כאשר ידיו אזוקות מאחורי גבו, רגליו אזוקות, אזיק נוסף קושר בין ידיו לרגליו ואזיק נוסף כובל אותו לסולם מיטתו (מדובר במיטות קומותיים). העצור טען, כי שהה בתנוחה זו למשך כל הלילה, כאשר כל אותו הזמן לא התאפשר לו לשתות או לאכול ולעשות את צרכיו. שיטה אחרת עליה שמעה המבקר מפי העצורים, היא כבילת העצור כשהוא יושב על המיטה התחתונה, רגליו אזוקות לסולם מיטתו (המוליך למיטה העליונה) וידיו אזוקות כאשר הן חובקות את הסולם למעלה. במצב דברים זה לא מתאפשר לעצור לעשות את צרכיו. ישנן עדויות לכך, כי העצור נעזר בחבריו לתא, על מנת לעשות את צרכיו בבקבוק. עדויות נוספות דברו על עצור שעשה את צרכיו מחוסר ברירה על עצמו. ישנן עדויות על כבילה באופן זה למשך מספר שעות ואף ימים שלמים. לפי המידע שנמסר למבקרים הרשמיים, מדובר בעונש שגרתי על דברים של מה בכך.

מקרה קיצוני עליו דווח לסניגוריה הציבורית ענינו בעצור, אשר בזמן שהותו במעצר היה כבול למיטתו בידיו וברגליו, מרבית שעות היממה, כאשר פעם ביום אפשרו לו "טיול" כשהוא אזוק בתוך התא. העצור נאלץ לעשות את צרכיו על עצמו ולכן ניטל ממיטתו המזרון. צוות המעצר שטף את גופו מן הזוהמה באמצעות צינור מים. עורך דינו של העצור, המייצג אותו מטעם הסניגוריה הציבורית, ביקר בתא, בצו בית משפט, וראה אותו כשהוא אזוק בידיו וברגליו לסולם מיטתו, עירום, ללא מזרון, כאשר תאו מזוהם, מוצף מים וחשוך.

במהלך הביקור התלונונו עצורים בפני המבקר הרשמית על מקרים של אלימות מצד שוטרים בבית המעצר כלפי עצורים. נושא זה הופנה לפני כתשעה חודשים לחקירת מח"ש. למרות זאת, עד כה, לא פנתה מח"ש אל המבקר הרשמית לקבלת המידע שבידה.

לאנשי הסניגוריה הציבורית נודע על תנאים קשים ואלימות מזעזעת בין עצורים קטינים בבית מעצר נגב.
הקטינים מוחזקים בתאים הקטנים ביותר בבית המעצר, אשר גודלם הינו 1 מ"ר. בשל שטחו הזעיר של התא, לא ניתן לצעוד יותר משתי פסיעות לאורכו ולרוחבו. בתאים אין חלונות כלל, אין שולחנות ואין ספסלים. לא נשמרת הפרדה בין קבוצות הקטינים השונות (גיל, סוגי עבירות וכד'). בשורה ארוכה של מקרים נתגלו, פעם אחר פעם, מחדלים של משטרת ישראל, אשר בעטיים נתאפשרה פגיעה חמורה בקטינים בתאי המעצר.

כך למשל, קטין כבן 15, אשר עבר מסכת התעללות קשה ומזעזעת, לרבות התעללות מינית, פיזית ונפשית, משך ימים, בהיותו עצור בבית המעצר נגב. כך למשל, חתכו הנערים את ידיו של הקטין, הכו אותו, איימו לאנסו וכפו עליו לשתות שתן, להחדיר לעצמו חפצים ועוד. בקשותיו החוזרות ונשנות לצוות המתקן להפרידו מהנערים המתעללים לא נענו. יתרה מזו, הקטין דיווח, כי במקום שיתמודדו עם אותם נערים נהגו הכלאים לשלוח אותו לבידוד ואף איימו עליו. חוסר האונים של צוות המתקן הוביל לכך שהנערים הקצינו את התנהגותם כלפי אותו קטין. מצבו הנפשי של הקטין החמיר מיום ליום והוא אף איים לפגוע בעצמו.

מקרה מזעזע נוסף של קטין, אשר סבל מהתעללות קשה מצד עצורים קטינים ששהו עימו בתא, עלה במסגרת דיון בבית המשפט המחוזי בבאר שבע, שם דיווחה באת כוחו, כי העצורים התנפלו על הקטין ושרפו את שערות ראשו ואת גבותיו. הסניגורית העלתה חשש לשלמו ובטחונו של הקטין וביקשה סיוע מבית המשפט.

פרשייה חמורה נוספת של התעללות מחרידה בקטין עלתה במסגרת כתב אישום, אשר הוגש כנגד העצורים המתעללים. לפי המתואר, הותקף קטין במכות אגרוף בפניו ובראשו ובבעיטות בכל חלקי גופו. בהמשך הוטח ראשו בסורגי התא, הוא הוכרח לשתות מי עפר, לבלוע בדלי סיגריות ולשתות שתן. המתעללים אף כיבו סיגריות על כל חלקי גופו, לרבות איבר מינו, וכן טפטפו על ראשו פלסטיק רותח.

התופעה החמורה של הלנת עצורים על הרצפה, כמעט ונעלמה. למעשה, מדובר במקרים נדירים וחריגים ביותר בהם צירוף נסיבות מסויים מביא להלנה ללא מיטה. נמצא, כי על מנת להימנע מכך נוהגים, לעיתים, בבית מעצר אילת להחזיק חשודים שנעצרו במשך הלילה, כשהמתקן מלא, כשהם כבולים באזיקים במקומות שונים. כך למשל, הוחזקו שני עצורים בניידת משטרה כשהם כבולים זה לזה. עצור אחר הוחזק, לטענתו, במסדרון התחנה כשהוא כבול ביד אחת לעציץ ובשנייה לספסל.

צפיפות רבה ושטח מחייה מצומצם ביותר נתגלו ב-18 מתקני מעצר מתוך 32 המתקנים שנבדקו. שטח המחייה המצומצם מביא לכך, כי בתאי מעצר רבים אין ולו ריהוט בסיסי, לשימוש העצורים. נמצאו תאים בהם השטח הממוצע לעצור נע בין 1 מ"ר ל-2 מ"ר בלבד. בתחנת משטרת עירון, אשר שופצה לפני מספר שנים, השטח הממוצע לעצור בתא הוא 1.85 מ"ר בלבד ובתחנת משטרת נהריה הוא כ-1.6 מ"ר. בתחנת משטרת רמלה ובתחנת משטרת כפר סבא השטח הממוצע לעצור הוא כ-2 מ"ר. בהתחשב בעובדה, כי בתאים רבים 6 או 8 מיטות, ובעובדה כי חלקם הגדול איננו מאוורר או ממוזג – הופכת השהות בתאים לקשה מנשוא.

זכותם של עצורים להליכה יומית באוויר הפתוח איננה מתקיימת ב-25 מתקנים מתוך 32 המתקנים שנבדקו.
ב-20 מתקנים הזכות להליכה יומית מופרת גם לגבי עצורים המוחזקים שם מעל ל-7 ימים, ולעיתים אף לתקופות של שבועות וחודשים.

כך למשל, במתקני מעצר גדולים ועמוסים המצויים בתחנות משטרת ראשון לציון, משטרת נתניה ומשטרת כפר-סבא אין בכלל חצר טיולים. בתחנת משטרת זבולון מוצאים העצורים לחצר הציבורית של תחנת המשטרה, המשמשת את שוטרי התחנה ואת העוברים ושבים. העצורים מובלים בחצר זו כבולים באזיקים לעיני כל. מדובר בפגיעה בוטה בכבודם של העצורים. השיטה של טיול בחצרות או במדשאות, כאשר העצור

כבול בידיו וברגליו ומלווה בשוטר, נוהגת גם **במשטרת חדרה, במשטרת נהריה, במשטרת מעונה ובמשטרת עירון.**

ב-16 מתקני מעצר מתוך 32 המתקנים שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים בתנאי האוורור והתאורה.

בבית מעצר מגרש הרוסים התאים דחוסים וחנוקים. בחלק מפתחי האוורור הצטבר לכלוך רב. למרות החורף הירושלמי הקר אין כל אמצעי חימום. **בתחנת משטרת צפת** אין בתאים חלונות כלל. במסדרון נמצאת, אמנם, וונטה, אולם האוויר כלל אינו חודר אל התאים ובאלה שורר ריח של טחב. גם **במשטרת ראשון לציון** אין חלונות בתאים. בהעדר חצר טיולים עצורים רבים אינם נחשפים כלל לאור השמש תקופות ממושכות. קיים אמנם מזגן, אולם ויסות הטמפרטורה והשליטה עליו נמצאת בידי הכלאים, דבר שגורם להצטננות ומחלות בקרב העצורים. כך גם **בתחנת משטרת עיירות.**

במתקנים רבים לא חודר כלל אור יום לתאים, מותקנת בהם מנורת פלורסנט בודדת, ועל כן הם נותרים חשוכים באופן שאיננו מאפשר קריאה.

ב-19 מתקני מעצר מתוך 32 המתקנים שנבדקו, לא קיימת הפרדה בין השירותים לבין המקלחת, בכל

התאים או בחלקם. חור הניקוז של המקלחת הוא, למעשה, שרותי הכריעה הנמצאים מתחת למקלחת. כלומר, על העצורים להתקלח מעל חור השירותים. הדבר גורם לכלוך, לריחות צחנה ועלול אף לפגוע בבריאותם של העצורים, כל זאת מעבר לפגיעה הקשה בכבודם. לעיתים, כמו **בתחנת משטרת נתב"ג**, אין חציצה של ממש בין אזור השירותים והמקלחת לתא כולו, דבר הפוגע באופן חמור בפרטיותו של העצור ובכבודו. זאת ועוד, במקרים מסוימים, למשל **בתחנת משטרת בת-ים**, מי המקלחת זורמים על הקירות ועל העצור המתקלח להתחכך בקיר המטונף, כדי לזכות למגעם של המים.

ב-11 מתקנים נתגלה כי התנאים התברואתיים וההיגייניים לקויים ביותר ואין מספקים לעצורים אמצעים

לשמור עליהם. בבית מעצר מגרש הרוסים הבחינו המבקרים בעובש על הקירות ובקילופי צבע וטיח. המים הזורמים המשמשים לרחצה ולשתיה מזוהמים ומדיפים ריח חזק של ביוב. בית המעצר אינו מספק סדינים והעצורים נאלצים ללון על מזרונים מפוררים, קרועים ומלוכלכים. השמיכות נראו משומשות ומלוכלכות ונדף מהן ריח לא נעים. אחד העצורים התלונן על גירוי בגבו כתוצאה מפשפים המצויים בשמיכות. אחד העצורים נמצא לובש אותה מערכת בגדים מזה שלושה שבועות, לאחר שלא קיבל מבית המעצר בגדים להחלפה. באגף הקטינים השתמשו מספר עצורים במגבת אחת ובסבון משותף במשך שלושה ימים. **בתחנת משטרת כרמיאל** התלוננו העצורים על חרקים בתאים והמבקרים הבחינו בשרידי יתושים מחוצים וכתמי דם על הקירות. **בבית המעצר באילת** הראה עצור למבקרים את גופו המלא בעקיצות פשפים.

ב-8 מתקני מעצר נמצאו ליקויים במימוש זכותם של עצורים לביקורי משפחות.

למרות שמדובר בזכות מוקנית על פי חוק, שאין יקרה ממנה לעצור, הרי **שבתחנת משטרת חיפה** לא ממומשת הזכות לקבלת מבקרים, אלא במקרים חריגים ולאחר הליכים מיוחדים של אישור ותיאום. כך הדבר גם **בתחנת משטרת אשדוד** ובתחנת משטרת אילת. **בראשון לציון** ובנתניה מתקיימים אמנם ביקורים, אך בתנאים בעייתיים ביותר.

ב-22 מתקני מעצר נמצא כי מופרת זכותם של עצורים להיפגש עם עורכי דינם בתנאים ראויים וללא

עיכובים. ברבים מהמתקנים לא קיים כלל חדר המיועד למפגש בין העצור לעורך דינו. כך למשל, בבית המעצר **בתחנת דוד**, בבית המעצר באילת, בתחנת משטרת חדרה וכו'. המפגש נערך במקומות מאולתרים שאינם מאפשרים את קיום הפגישה בפרטיות ובסודיות. כך למשל, בבית מעצר תחנת דוד הפגישות נערכות באחד מתאי המעצר הפנויים, כאשר אחד השוטרים נוכח ומשגיח על הנעשה. **בתחנת משטרת זבולון** הפגישה נערכת במסדרון הממוקם בין תחנת המשטרה לתאי המעצר. במסדרון זה מוצבת מצלמה המצוידת במיקרופון ומתעדת את המפגש. **בתחנת משטרת נהריה** הפגישה נערכת בחדר הסיור של התחנה ולפיכך, מופעל על עורכי הדין לחץ לקצר בזמן המפגש.

במתקנים רבים נמצא כי מופרת זכותם של עצורים לקבלת טיפול רפואי בכלל וטיפול פסיכיאטרי בפרט. כך למשל, בתחנת משטרת כרמיאל ובבית מעצר תחנת דוד אין רופא או חובש באופן קבוע, ואף לא מתקיימים ביקורים סדירים של רופא אחת לתקופה. בתחנת משטרת נתניה, לדברי החובש, רופא המתקן בדרך כלל אינו זמין. עצור שהתלונן על כאב שיניים עז בפני החובש זכה לתגובה: "...שיחכה לאחר החגים, לא לוחצים על כפתור ומגיע רופא שיניים". בבית מעצר מגרש הרוסים מחליט רופא, שאין לו כל הסמכה פסיכיאטרית, מי מהעצורים צריך להיות תחת השגחה נפשית. בבית מעצר אילת התעלם צוות המתקן מבקשותיה של עצורה למפגש עם פסיכיאטר לצורך חידוש מרשם. רק לאחר שחתכה העצורה את ורידיה זכתה למפגש המיוחל.

ב-11 מתקני מעצר נמצא כי כמות המזון המחולקת לעצורים קטנה מדי ולעיתים גם איכותו ירודה. כך למשל, בתחנת משטרת זכרון יעקב ובבית מעצר נגב. בבית מעצר מגרש הרוסים הבחינו המבקרים כי חדר האוכל שורץ חרקים. ב-7 מתקני מעצר נמצא, כי לא קיים חדר אוכל ולפיכך, נאלצים העצורים לאכול בתאי המעצר. כך למשל, בתחנת משטרת ראשון לציון, בתחנת משטרת נתניה ובתחנת משטרת נתב"ג. ברבים מהמתקנים אין שולחנות בתאים. העצורים נאלצים לאכול את ארוחותיהם על המיטות או על רצפת התא, בצורה שאינה ראויה ואינה מכובדת. הדבר בהכרח גורם לליקויים תברואתיים רבים.

ב-16 מתקני מעצר שוהים עצורים שהוגש נגדם כתב אישום ו/או אסירים שפוטים, על אף היותם "חייבי שב"ס". כך למשל, בבית מעצר מגרש הרוסים שהו ביום הביקור 141 "חייבי שב"ס". בבית מעצר לכיש רובם המכריע של העצורים ששהו במתקן ביום הביקור היו כאלה שהוגש נגדם כתב אישום זה מכבר. החזקת "חייבי שב"ס" במתקנים המשטרתיים מעלה את רמת הצפיפות במתקנים אלו ומקשה על המשטרה לקיים את הוראות ההפרדה הקבועות בחוק. יתרה מזו, במצב זה נשללות מאותם אסירים ועצורים זכויות המגיעות להם לפי דין, כגון ביקורים פתוחים ללא מחיצה, חופשות ועוד. יוצא, אפוא, כי מיקומו של העצור או האסיר הוא המגדיר את זכויותיו, ולא מעמדו המשפטי.

ליקויים עיקריים שנמצאו בבתי הסוהר

כאמור, נציגי הסניגוריה הציבורית ביקרו בשנת 2005 ב – 11 בתי סוהר שונים. בחלקם אותרו הפרות קשות של זכויות אסירים.

אנשי הסניגוריה הציבורית נתקלו במספר מקרים חמורים של אלימות ויחס מזלזל של סוהרים כלפי אסירים. כך למשל, בבית סוהר שאטה בביקור ביום 15.12.05 התלוננו אסירים רבים מכל אגפי בית הסוהר, כי הסוהרים נוקטים נגדם באלימות קשה כדבר שבשגרה. מן התלונות עולה תמונה מזעזעת של אלימות חמורה, לרבות שימוש באלות, בעיטות ואגרופים, גרירה על הרצפה, השלכה מן המיטה ועוד. בבית סוהר מגידו התלוננו האסירים על יחס משפיל מצד הסוהרים הזוטרים בבית הסוהר.

ב-4 בתי סוהר נמצא כי ננקטת ענישה קיצונית ולעיתים אף משפילה כלפי אסירים. כך למשל, בבית סוהר אוהלי קינדר הבחינו המבקרים ב"כלוב" המצוי בחצר המתקן, המשמש כתא הענשה. בבית סוהר שאטה העצורים התלוננו, כי חיפוש בעירום למול אסירים אחרים מהווה נורמה. המדובר בנוהג משפיל שפוגע בכבודם של האסירים. בנוסף, התלוננו האסירים על ענישה בעקבות הגשת עתירות. בבית סוהר מגידו ישנה סמכות לכל סוהר, ולו הזוטר ביותר, להעביר אסיר לצינוק טרם שנשפט על עבירה זו או אחרת. בבית סוהר השרון נטען על ידי אסירות, כי גם הפרה של מה בכך גוררת עונשים כבדים.

צפיפות רבה ושטח מחייה מצומצם ביותר נתגלו ב-8 בתי סוהר מתוך 11 בתי הסוהר שנבדקו. עוד נמצא, כי התופעה של הלנת אסירים על הרצפה עדיין קיימת. נמצאו תאים בהם שטח המחייה הממוצע לעצור הינו בלתי אנושי ונע בין 1 מ"ר ל-2 מ"ר בלבד. כך למשל, בבית סוהר שאטה, בבית סוהר השרון ובבית סוהר מעשיהו. כאשר לצפיפות הקשה מתווספת הלנתם של אסירים על הרצפה על גבי מזרונים, לא נותר חלל בתא המאפשר תנועה. כך למשל, בבית סוהר שאטה, בבית סוהר אשמורת, בבית סוהר השרון ועוד. במצב זה השהות בתא הופכת לקשה מנשוא.

ב-7 בתי סוהר נתגלה כי התנאים התברואתיים וההיגייניים לקויים ולעיתים מגיעים לכדי הזנחה של ממש.

כך למשל, בבית סוהר שאטה הקירות מתקלפים ומתפוררים מלחות ומעובש וחושפים צינורות מתכת חלודים. המקלחות והשירותים מזוהמים ומדיפים ריח רע. קרבתם הרבה למטבחונים מטרידה עוד יותר. ישנה בעיה קשה במיוחד של מזיקים רבים ושונים, לרבות מקקים ועכברושים, בכל אגפי בית הסוהר. בבית סוהר אשמורת נמצאו תאים מלוכלכים, קירות מתקלפים ומתפוררים ודלתות חלודות. האסירים התלוננו על הימצאותם של מזיקים, לרבות עכברושים, היוצאים מפתחי הניקוז של השירותים והמקלחות. המבקרים אף התרשמו כי אחד האגפים במצבו הנוכחי, אינו ראוי למגורי אדם.

ב-5 בתי סוהר שנבדקו נמצאו ליקויים חמורים בתנאי האוורור. בחלקם אף לא קיימת תאורה מספקת.

למשל, בבית סוהר אוהלי קידר נמצא כי מערכת האוורור אינה פועלת באופן תדיר. חלק מהתאים חנוקים עד מאד והריח בהם קשה מנשוא. בנוסף, שוררת אפלה, שכן לא מותקנת תאורה מספקת. בבית סוהר השרון במרבית האגפים התאים אינם מאווררים דיים, הם חשוכים ושורר בהם חום בלתי נסבל ותחושת מחנק.

ב-6 בתי סוהר מתוך 11 שנבדקו, לא קיימת הפרדה בין השירותים לבין המקלחת, בכל התאים או בחלקם.

כך למשל, בבית סוהר שאטה ובבית סוהר מג"ן. נמצא, כי במספר מתקנים חור הניקוז של המקלחת הוא, למעשה, שרותי הכריעה הנמצאים מתחת למקלחת. על העצורים להתקלח מעל חור השירותים. הדבר גורם לכלוך, לריחות צחנה ועלול אף לפגוע בבריאותם של העצורים, זאת מעבר לפגיעה קשה בכבודם, כך למשל בבית סוהר אוהלי קידר ובאשמורת. לעיתים, כמו בבית סוהר אוהלי קידר, אין חציצה של ממש בין אזור השירותים והמקלחת לתא כולו, דבר הפוגע באופן חמור בפרטיותו של העצור ובכבודו.

במספר בתי סוהר מופרת זכותם של אסירים להיפגש עם עורכי דינם בתנאים ראויים וללא עיכובים.

למשל, בבית סוהר קישון לאגפים 1 ו-2 ישנו חדר מפגש אחד בלבד שאמור לשרת אוכלוסייה של 150 עצורים, בעת ובעונה אחת. בבית סוהר אופק שוהים עצורי ימים, בשל מחסור בתאי מעצר לקטינים. שעות המפגש עם עורך הדין מוגבלות. הדבר מנוגד לחוק המעצרים הקובע, כי עצור זכאי להיפגש עם סניגורו ללא דיחוי, דהיינו יש לאפשר מפגש ראשון בכל שעות היממה.

במספר בתי סוהר התעוררו בעיות שונות המקשות ולעיתים אף מונעות את קיום הזכות להליכה באוויר

הפתוח. כך למשל, באגף מר"ש בבית סוהר מג"ן חצר הטיולים ממוקמת על גג הבנין. אי לכך, קיימת בעיה של נגישות עבור אוכלוסיית האסירים הנכים. בבית סוהר אוהלי קידר באחד האגפים חצר הטיולים מקורה ברובה, כך שבפועל מדובר בתא גדול. בבית סוהר אשמורת התלוננו אסירים כי, לעיתים, זכותם לטיול באוויר החופשי אינה מיושמת.

עוד עלו תלונות שונות בנושא העסקת אסירים.

כך למשל, בבית סוהר אשמורת טענו האסירים כי הנתונים לגבי הספק העבודה אינם תואמים את אשר בצעו בפועל. משכך, אין הם מתוגמלים עבור חלק מעבודתם. בנוסף נטען, כי שכר העבודה הינו נמוך ביותר (25 ₪ ליום עבודה). בבית סוהר מגידו התלוננו האסירים על תנאי העסקה קשים ביותר, הכוללים עבודה פיזית קשה ומפרכת למשך שעות ארוכות (12 – 14 שעות), כאשר השכר הינו זעום (5 ₪ ליום עבודה).

ב-6 בתי סוהר התלוננו האסירים כי כמות המזון המחולקת להם קטנה מדי ולעיתים אף איכותו ירודה.

למשל, בבתי סוהר השרון, נפחא ושאטה. יתר על כן, דווח על מזיקים שנמצאו במזון. בבית סוהר מגידו, באגפים בהם מבשלים האסירים את ארוחותיהם נטען כי אספקת חומרי הגלם אינה סדירה, כמותו דלה ואיכותו ירודה. לענין הכמות נטען כי מקבלים כוס יוגורט עבור 4 אסירים, קישוא עבור 5 אסירים, עגבניה עבור 2 אסירים וכו'.

נמצא כי ישנם בתי סוהר בהם אין אגף נקי מסמים.

כך למשל, בבית סוהר אוהלי קידר ובבית סוהר שאטה. במצב בו ישנם אסירים נקיים מסמים, השוהים תחת קורת גג אחת עם אסירים המשתמשים בסמים, קיימת

סכנת התדרדרות של האוכלוסייה שאינה משתמשת חזרה לשימוש בסם. במצב דברים זה, ניסיון גמילה בין כותלי בית הסוהר הוא כמעט בלתי אפשרי.

בעיה חמורה שעלתה בביקור הרשמי בבית סוהר אופק, היא העדר המשכיות וטיפול באסירים קטינים לאחר שחרורם. קטינים רבים מתדרדרים ושבים לבצע עבירות לאחר שחרורם מבית הסוהר, בשל היעדר מסגרת תומכת. במצב הקיים, הליך השיקום נקטע עם השחרור, רוב הנערים אינם זוכים להמשך טיפול בקהילה, וההישגים המעטים שהושגו יורדים לטמיון. נדמה, כי בימים בהם פשיעת הנוער נמצאת בכותרות טוב היה אילו הגורמים האחראים היו מתרכזים בשיקום הנוער העבריין במקום לרכז את מאמציהם אך ורק בהחמרת הענישה, אשר תוצאתה היחידה היא העמקת מעורבותם של הנערים במעגל הפשע.

נמצא כי התנאים בהם שוהים אסירים בעת העברתם ממתקן כליאתם לבתי המשפט או למתקני שב"ס אחרים הם קשים ביותר. כך למשל, בבית סוהר שאטה, היות ומדובר ב"קו מאסף" העובר במתקני כליאה רבים, נמשכות הנסיעות שעות ארוכות (לפעמים עד 10 שעות ולמעלה מזה). במהלך הנסיעה לא מאפשרים לאסירים נגישות לשירותים ולא מחלקים להם מזון.

נמצא כי ישנם אסירים שסיימו זה מכבר לרצות את עונשם, אך עדיין מוחזקים בבית הסוהר. כך למשל, בבית סוהר השרון, נדהמו המבקרים הרשמיים לגלות בעת הביקור כי שני אזרחי ירדן שסיימו לרצות את עונשם, האחד לפני כ-9 חודשים והשני לפני כ-21 חודשים (נכון ליום ביצוע הביקור), עדיין מוחזקים בבית הסוהר.

ליקויים עיקריים שנמצאו במתקני המעצר בבתי המשפט

בשנת 2005 ערכו אנשי הסניגוריה הציבורית, לראשונה, ביקורים רשמיים ב-12 מתקני מעצר בבתי משפט. מן הביקורים עולה תמונה קשה באשר לתנאים בהם מוחזקים עצורים ואסירים, המגיעים לבתי המשפט לצורך דיון בעניינם.

ב-8 מתקני מעצר מתוך 12 שנבדקו נמצא כי אנשים מוחזקים במשך שעות ארוכות בתנאי צפיפות קשה ובלתי נסבלת. בבית משפט השלום בפתח תקווה מוחזקים בכל יום בין 15 ל-25 עצורים. השטח הממוצע לעצור נע בין 0.6 מ"ר ל- 1.07 מ"ר בהתאמה. ביום הביקור, שהו באחד התאים 11 עצורים, 5 מהם ישבו על דרג מבטון המצוי בתא ו-6 אחרים נאלצו לעמוד או לשבת על הרצפה. בבתי משפט השלום והמחוזי בתל-אביב-יפו מוחזקים מדי יום בין 120 ל-210 עצורים. השטח הממוצע לעצור נע בין 0.53 מ"ר (!) ל- 0.93 מ"ר בהתאמה.

ב-7 מתקנים לא קיימת כל הפרדה בין השירותים לבין איזור שהייה הכללי בתאים. פירושו של דבר הוא, שהעצור המשתמש בשירותים חשוף לעיני כל השוהים בתא וכן לעיני העוברים ושבים.

מדובר בפגיעה בוטה בפרטיותו של העצור. כך למשל, בהיכל המשפט בחיפה, על אף שמדובר בבית משפט חדש ומפואר אשר נבנה לפני כשנתיים, וכך גם בבית משפט השלום ברמלה ובבית משפט השלום ברחובות. נמצאו אף מתקנים בהם אין כלל שירותים או שירותים תקינים בתא. בבית משפט השלום ברמלה פועלים השירותים רק בתא אחד והם אמורים לשמש בין 25 ל-45 עצורים ואסירים בכל יום (וכן עצורות ואסירות). בבתי משפט השלום והמחוזי בתל-אביב-יפו בחלק מהתאים אין שירותים וברז מים כלל, דבר המחייב את העצורים השוהים בהם להיות תלויים בחסדיהם של שוטרי הליווי.

ב-3 מתקני מעצר מתוך 12 מתקנים נמצא כי התנאים ההיגייניים והתברואתיים ירודים ומגיעים לכדי הזנחה של ממש. בבית משפט השלום ברחובות מרתף המעצרים ממוקם במבנה ישן ומוזנח, התאים אינם נקיים, הריח קשה מנשוא והדבר גורם, לעיתים, לסחרחרות ולתחושת מתק. בבית משפט השלום ברמלה שוררת צחנה בשל סתימה בשירותים המצויים בתא. אחד התאים מלוכלך בשאריות מזון ובדלי סיגריות ושורץ נמלים.

ב-9 מתקני מעצר תנאי האוורור והתאורה בלתי סבירים. במרתף בית המשפט בתל-אביב-יפו אין פתחי אוורור או מיזוג אוויר ומרבית הוונטות המותקנות שם אינן פועלות. בבית משפט השלום ברמלה קיים מיזוג אוויר, אולם הוא מתרכז רק ברחבה הכללית של המתקן ואיננו מגיע לתאים. רוב התאים אפלים ממש. בבית משפט השלום בפתח-תקווה התלונן עצור כי הוא סובל מקשיי נשימה.

כמות המזון המחולק לעצורים במשך השעות הארוכות, בהן הם שוהים במתקן המעצר, קטנה מדי ולעיתים גם איכותו ירודה. בבית המשפט בתל-אביב, בהעדר שולחנות וכסאות, נאלצים העצורים לאכול את ארוחת הצהריים על רצפת תא המעצר. העצורים טענו כי הם נמנעים מלשתות מים מן הברזים שבתא המעצר, שכן לא מסופקות להם כוסות והם חוששים להידבק במחלות. יצוין, כי העצורים החולים אינם מופרדים מהבריאים. בבית משפט השלום בירושלים, באחד התאים במתקן אין בכלל ברז מים, וייתכן מצב בו עצור ישהה שעות רבות במתקן ללא אפשרות לשתות.

ב-6 מתקני מעצר, מתוך 12 המתקנים שנבדקו, עלו קשיים שונים באשר להובלת העצורים לבית המשפט ופיזורם למתקני הכליאה לאחר תום הדיון. בשל מחסור בכוח אדם שוהים העצורים שעות ארוכות ביותר בבית המשפט, למרות שהדיון בעניינם אינו עולה, לעיתים, על מספר דקות. בבית משפט השלום בנתניה עיינו המבקרים ביומן ומצאו, כי אחד העצורים שהה בבית המשפט עשר שעות.

ב-7 מתקני מעצר נמצא כי צוות הליווי איננו ממלא אחר הוראות החוק בדבר כבילת עצורים במקום ציבורי. למרות שהחוק קובע כי עצורים יהיו כבולים בתוך בית המשפט רק במקרים חריגים, נמצא כי מרביתם מובלים במסדרונות בית המשפט אל האולמות כשהם כבולים בידיהם ו/או ברגליהם. כך למשל, בבית משפט השלום בנתניה, בחדרה ובחיפה. בבית משפט השלום בפתח-תקווה העצורים מובלים כברת דרך ארוכה ברחוב, לעיני כל, כשהם כבולים באזיקים. כך גם כשהם מובלים ממרתף בית המשפט לאולמות הדיונים בשטחים הציבוריים המשמשים את כלל באי בית המשפט. בבית משפט השלום בכפר-סבא חוזר ונשנה מדי יום המחזה המביש של עצורים כבולים באזיקים, המובלים במסדרונות כשהם פוסעים עקב בצד אגודל, תוך שהם מתחככים, עקב הדוחק הרב, בקהל באי בית המשפט. בבית משפט השלום בירושלים מתבצע תהליך הוצאתם, כבילתם וניודם של העצורים מתאי המעצר אל אולמות בתי המשפט למול עוברי אורח ובני משפחה. מדובר במחזה משפיל ומבזה, הפוגע בכבודם של הכבולים שלא לצורך.

בכל המתקנים מופרת זכותם של עצורים להיפגש עם עורכי דינם בתנאים ראויים וללא עיכובים. ברוב בתי המשפט אין כלל חדר או חלל כלשהו המיועד למפגש ושיחה בין עורכי הדין לעצורים המיוצגים על ידם. כך למשל, בבית משפט השלום בכפר-סבא, הדרך לתקשורת היא חילופי דברים דרך אשנב זעיר בדלת תא המעצר. במקרים מיוחדים מתקיים המפגש בפינת הישיבה של השוטרים או במעבר בין האולמות. לעיתים נערכת השיחה כאשר העצור אזוק לספסל במסדרון בית המשפט. מובן מאליו, כי שיחה בין עצור לעורך דינו, הנערכת באוזני שוטרים או לעיני עוברים ושבים המתקהלים סביבם, איננה משרתת את מטרותיה. שיחה בין עצור לסניגורו, ולו שיחה חטופה הכרחית (כאשר לעיתים קרובות מדובר במפגש ראשון מאז שהחשוד נעצר), היא חלק אינטגרלי מזכותו של העצור לקבלת ייצוג הולם ולהבטחת הליך הוגן. העובדה שברוב בתי המשפט לא יוחד חלל מתאים למטרה זו, איננה עומדת בפני הביקורת. בעוד שניתן, בדוחק, לקבל בהבנה מצב זה כאשר מדובר במבנים ישנים, הרי שבשום אופן לא ניתן להסכין עימו כאשר מדובר בהיכלות משפט חדשים, מפוארים ורחבי ידיים, שבעת תכנונם המוקדם כבר היה ידוע לכל הצורך בכך. מציאות זו אף גורמת לבזבז זמן שיפוטי יקר, שכן לא אחת נאלצים שופטים לפנות את האולם כדי ליתן מקום ושהות לעצור לשוחח עם סניגורו.

סיכום

למרות הפסקתה של תופעת הלנתם של עצורים על הרצפה, המצב במתקני המעצר, בתי הסוהר ובתי המשפט, בהם ביקרו אנשי הסניגוריה הציבורית בשנת 2005 רחוק מלהשביע רצון. מדו"חות אנשי הסניגוריה הציבורית

עולה, כי אין המדובר בבעיות או בכשלים נקודתיים ומקומיים. לפנינו בעיה כלל-ארצית, המביאה לפגיעה יומיומית בזכויותיהם הבסיסיות של עצורים ואסירים, ולפגיעה בכבודם כבני אדם.

מאחר ו"חומות בין הסוהר אינן מפרידות בין העצור לבין כבוד האדם"²² – בעיה ארצית ורחבה זו מחייבת פתרון מערכתי כולל ומהיר.

אף שנוכחו אנשי הסניגוריה במרבית הביקורים, כי קיים רצון טוב של האחראים על המתקנים ושל הצוות לפעול למען הכלואים ולשמור על זכויותיהם, באלו אין די. מענה לרבות מן הבעיות בתנאי החזקתם של עצורים ואסירים טמון בהשקעת משאבים מתאימים, וזאת באופן מיידי.

²² בג"ץ 355/79 קטלן נ' שירות בתי הסוהר, פ"ד לד(3) 294, 298.