משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

ייעוץ וחקיקה
OFFICE OF LEGAL COUNSEL AND LEGISLATIVE AFFAIRS
المشورة والتشريع

מסמך מסכם לעבודת צוות בין־משרדי בנושא: נפגעי עבירה בחברה הערבית

בהמשך להחלטת ממשלה 549 מיום 24.10.2021

בעניין תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022 - 2026

טבת תשפ״ו, ינואר 2026

מסמך מסכם

לעבודת הצוות הבין-משרדי בנושא נפגעי עבירה בחברה הערבית

יו"ר הצוות:

עו"ד קרן דהרי - בן-נון - ממונה טיפול בפשיעה ואלימות בחברה הערבית, מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

חברי הצוות:

פקד דנית אביטל - קצינת זכויות נפגעי עבירה, מדור נפגעי עבירה, משטרת ישראל

עו"ד חנית אברהם-בכר - ממונה צוות ייעוץ וחקיקה, הלשכה המשפטית, הנהלת בתי המשפט

עו"ס רחל אפשטיין - מפקחת מרכזת במחוז (נפגעי עבירה), שירות המבחן למבוגרים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

עו"ד בת עמי ברוט - ראשת יחידת הסיוע הארצית לנפגעי עבירה, פרקליטות המדינה

מר חגי ברוש - ראש תחום בכיר טיפול ושיקום, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי

עו"ד הדס גבריאל זני - ממונה ארצית (נפגעי עבירות המתה), הסיוע המשפטי, משרד המשפטים

גב' ורד גיל - ממונה (אקלים חינוכי מיטבי ומניעת אלימות), המינהל הפדגוגי - אגף בכיר (שפ"י), משרד החינוך

עו"ס ענת הראל - מנהלת תחום פיקוח ארצי נפגעי עבירה קטינים (טיפול והגנה במצבי טראומה ומשבר), אגף בכיר משפחות, ילדים ונוער בקהילה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

עו"ד חנאן חסן יחיא - רפרנטית פשיעה ואלימות בחברה הערבית, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

עו"ד עדי טל נוסבוים - החטיבה החברתית, משרד המשפטים (נציגת יועמ"ש אח"מ בזמן גיבוש הדו"ח)

עו"ד מועאוויה כבהה - מנהל תחום (תכניות התערבות) באגף לרפואה כללית, משרד הבריאות

מר ירון ליאור - ראש המחלקה למדיניות ולתכנון אסטרטגי, המשרד לביטחון לאומי

עו"ד אפרת ליפשיץ-פרקש - הלשכה המשפטית, המשרד לביטחון לאומי

עו"ד עילית מידן - מרכזת פורום נפגעות עבירה בחברה הערבית, המחלקה הפלילית, פרקליטות המדינה

עו"ד ערין נאטור מנסור - ממונה מחוז מרכז - ייצוג קטינים ונפגעי עבירות מין והמתה, הסיוע המשפטי, משרד המשפטים

תנ"צ יגאל עזרא - סגן ראש אגף סי"ף, משטרת ישראל

עו"ד נילי פינקלשטיין - רפרנטית נפגעי עבירה, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

סנ"צ חיה רוזין - רמ"ד איסוף והערכה, אגף סי"ף, משטרת ישראל

פקד יעל רוזנקרנץ - קצינת מדור אח"מ וטכנולוגיות יועמ"ש, משטרת ישראל

עו"ד יפעת רווה - ראשת אשכול סדר דין פלילי וראיות, ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

עו"ס סאאד תלי - מנהל תחום אלימות במשפחה ועדות ותוכניות, אגף בכיר משפחות ילדים ונוער בקהילה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

תוכן עניינים

תוכן עניינים 3
דברי פתיחה 4
תקציר מנהלים 6
מבוא 7
1.1 רקע כללי - תמונת מצב הפשיעה החמורה 7
1.2 החלטות ממשלה לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות 8
1.3 דיוני הצוות 9
2. התשתית המשפטית 10
2.1 מדיניות בינ״ל 10
2.2 זכויות נפגעי עבירה בדין הקיים בישראל 10
3. תמצית סקירת ספרות בעניין אמון הציבור ברשויות האכיפה 13
4. תובנות מרכזיות מדו״חות בנושא נפגעי עבירה מהשנים האחרונות 15
4.1 הוועדה הבין־משרדית והבין־ארגונית לקידום זכויות נפגעי עבירה 15
4.2 הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי 16
4.4 התוכנית הלאומית הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה - צוות משנה בנושא טיפול בתופעת האלימות במשפחה בחברה הערבית 19
4.5 צוות בין משרדי בנושא הגנה על מאוימים בחברה הערבית 20
4.6 הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה 21
4.7 צוותים שפועלים מכוח החלטת הממשלה 1889 בדבר קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי 21
5. ממצאי שיתוף הציבור 22
5.1 הראיונות 23
5.2 התובנות מהראיונות ומקבוצות המיקוד 25
5.3 המלצות מרכזיות שעלו בשיתוף הציבור 32
6. המלצות הצוות 36
7. סיכום 44

דברי פתיחה

הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מצויות במגמת החמרה מתמשכת והגיעו לממדים חסרי תקדים. מידי יום מתפרסמים דיווחים על אירועי ירי, סכסוכים אלימים בין משפחות, אלימות במשפחה ופשיעה מאורגנת, אשר הפכו לחלק משגרת החיים של תושבים רבים, תוך פגיעה חמורה בתחושת הביטחון האישי, במרקם החיים הקהילתי ובאמון הציבור במוסדות המדינה. לעיתים קרובות, אירועים אלה גובים חיי אדם. לא ניתן להשלים עם מציאות עגומה הזו, ויש צורך לפתח מערך מענים כולל על מנת להילחם בתופעות אלו בעוצמה וביעילות.

על רקע החרפת המצב והשלכותיו הרחבות, הגדירו ממשלות ישראל ה-35 וה-36 את הפחתת האלימות והחזרת הביטחון האישי לתושבים כיעד לאומי. בהחלטת ממשלה מס׳ 549 מיום 24.10.2021 בנושא ״התוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026״ (להלן: ״**החלטה 549**״), נקבעו פעולות רבות שנועדו להתמודד עם המצב הקשה, כולל הקמת צוות בין משרדי לעבודה על **המענים הנדרשים לנפגעי עבירה בחברה הערבית**.

דו״ח זה יסקור את זכויות נפגעי העבירה בדין הקיים, יפרט את המענים הקיימים הניתנים כיום לנפגעי עבירה בחברה הערבית וידון באתגרים הקיימים במימוש הזכויות באופן מלא ומיטבי. בפרק המבוא, נציג את **מצב הפשיעה החמורה בישראל** ואת האתגרים הלאומיים שהיא מציבה, ונסקור את **החלטות הממשלה** בנושא. כמו כן נפרט את **תהליך העבודה** שקיים הצוות הבין משרדי, והשימוש בכלים של **שיתוף ציבור** שהתבצע כדי לקבל מידע חדש לזיהוי הבעיה, איתור החסמים והמלצות למתן מענים. בפרק השני, נסקור בתמצית את **המדיניות הבין-לאומית** בנוגע לזכויות נפגעי עבירה ומימושן, ונעמוד על **זכויות נפגעי עבירה בדין הקיים בישראל** והתפתחות החקיקה בנושא. בפרק השלישי, נסקור **ספרות אקדמית** בנושא **אמון הציבור ברשויות האכיפה** כבסיס התיאורטי לעבודת הצוות, מתוך הנחה שביסוס אמון כאמור יוביל להגברת שיתוף הפעולה עם רשויות האכיפה, להעלאת שיעורי הדיווח, וכפועל יוצא למיצוי הדין עם הפוגעים. בפרק הרביעי, נסקור **המלצות קודמות** שנדונו בדו״חות של ועדות וצוותים קודמים, שעסקו בהיבטים שונים הנוגעים לנפגעי עבירה ויפים גם לענייננו. בפרק החמישי, נסקור את תהליכי שיתוף הציבור שקיימנו וממצאיו, המלמדים ממקורות ישירים על **האתגרים והחסמים של נפגעי עבירה בחברה הערבית** (נפגעי עבירות המתה, אלימות במשפחה, תקיפות והטרדות מיניות ואלימות כללית), ונביא את המלצותיהם. בפרק השישי והאחרון, על סמך כל אלה, ובשים לב לתמונת המצב העגומה והמורכבת שהצטיירה בפנינו, נביא **המלצות** שגיבש הצוות, הכוללות, בין השאר, פיתוח מערכות ממשלתיות מתכללות לטיפול הוליסטי, בחירום ובשגרה, ופיתוח מענים כלכליים לנפגעי העבירה ובני משפחתם.

ברצוני להודות לכלל המשתתפים שבלעדיהם הדו״ח לא היה שלם, ובפרט לנפגעי העבירה ששיתפו אותנו בחוויותיהם, באופן שסייע לצוות לגבש הבנות מרכזיות בנוגע לאופי ההתמודדות והפערים במענים הקיימים. כמו כן אבקש להודות לכלל נציגי הממשלה אשר השתתפו בדיוני הוועדה ותרמו להשלמת הדו״ח, על שיח ענייני ועל חשיבה משותפת לטובת נפגעי העבירה.

תודה מיוחדת לעו״ד נילי פינקלשטיין אשר סייעה בריכוז עבודת הצוות בחודשים הראשונים, ולגב׳ דורית בירן דקלבאום, עו״סית ויועצת ארגונית מחברת ״מטריקס P^2״, אשר ריכזה את הראיונות לאחר תהליך ממושך, מעמיק ומשמעותי, והשקיעה מזמנה מעל ומעבר, תוך תרומה של ממש לקידום המטרה.

לפני סיום אציין כי דו״ח הצוות נועד להתפרסם במהלך חגי תשרי התשפ״ג, אולם בשל פרוץ מלחמת ״חרבות ברזל״ נדחה מועד הפרסום, והנוסח המובא בפניכם עודכן בהתאם.

נעדכן עוד כי בסוף שנת 2024 עלה לאוויר באתר משרד המשפטים אתר בערבית לזכויות נפגעות ונפגעי עבירה, (الموقع لحقوق المتضررين\ات وضحايا الجريمة), כסנונית ראשונה להמלצות הצוות לשיפור ההנגשה השפתית והתרבותית לנפגעי העבירה (צוות משנה של הצוות הבין-משרדי לזכויות נפגעי עבירה בהליך הפלילי לפי החלטת ממשלה מס׳ 1889).

האתר בערבית נבנה בשיתוף פעולה ובסיוע של גורמים רבים, בהמשך לעבודה רבה שהושקעה בבניית אתר בעברית בחטיבה החברתית של משרד המשפטים, שעלה לאוויר בספטמבר 2023, ותוך ביצוע ההתאמות הנדרשות, לצורך מימוש הזכות לקבלת מידע בדבר שירותי סיוע הניתנים מכוח החוק, באופן בהיר ופשוט להבנה.

מאז גיבוש המלצות הצוות, חלה החמרה במצב האלימות והפשיעה אשר העצימה את הצורך להאיץ את יישום ההמלצות, לחזק את המענים המדינתיים והקהילתיים ולהעמיק את ההנגשה לשירותי סיוע, מידע וליווי, בשגרה ובמצבי חירום כאחד. לפנינו עבודת יישום רבה מאוד אך שיפור ההנגשה וההיענות של המערכות לטובת הנפגעים מקרות האירוע הפלילי, עוד לפני הפתיחה בחקירה פלילית או הגשת תלונה ובוודאי במהלך ההליך הפלילי ולתקופה הולמת אחריו, עשוי לסייע לשבירת מעגל אי האמון במערכת אכיפת החוק ולמיצוי הדין עם הפוגעים, באמצעות העלאת שיעורי הדיווח וההרשעה.

אנו מייחלים לכך שהמלצות הצוות יסייעו בצמצום הפשיעה והאלימות ויועילו לקידום ולמיצוי זכויות נפגעי עבירה בחברה הערבית בזירות ההתמודדות השונות הניצבות בפניהם. נמשיך לפעול לקידום נושא חשוב זה.

קרן דהרי־בן־נון, עו"ד
ממונה טיפול בפשיעה בחברה הערבית
מחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט פלילי)

תקציר מנהלים

בהחלטה 549 הוטל על מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לרכז צוות בין-משרדי שיבחן את המענים המותאמים הנדרשים לנפגעי עבירה מהחברה הערבית.

במסגרת עבודת הצוות נערך שיתוף ציבור מתוך תפיסה שיש חשיבות רבה להביא לשולחן עמדות של נפגעי עבירה וכן של גורמי מקצוע אשר פועלים מולם באופן ישיר, להבנת הצרכים והאתגרים הקיימים. משיתוף הציבור עלה, בין השאר, כי נפגעי עבירה חווים בדידות ומקבלים, אם בכלל, שברירי סיוע ומידע מועט ביחס לאפשרויות שעומדות בפניהם למיצוי זכויות.

לאור זאת, לעמדת הצוות נפגעי עבירה ומשפחותיהם זקוקים להתערבות הוליסטית המתייחסת למכלול תחומי החיים. מסקנות הצוות כוללות המלצות רוחביות-הוליסטיות במספר מישורים, הנוגעות הן לשינוי מדיניות, יישום הוגנות בשיטור ובחינת תיקוני חקיקה, והן המלצות ממוקדות במישורים אחרים שיובילו לשינוי של דפוסי התנהגות ולשיפור הטיפול בעניינם של נפגעי העבירה.

נביא להלן, בתמצית, את המלצות הצוות:

המלצות לטווח קצר ובינוני:

1. **צעדים לקידום הוגנות ההליכים** - יש להבטיח טיפול הוגן ומכבד כלפי נפגעי העבירה להגברת אמון הציבור במערכת, ובכלל זה מומלץ לקדם את כל אלה:
   - מניעת ניגודי עניינים בהעסקת חוקרים;
   - גיוס דובר ערבית למוקד האנושי במערכת מנ"ע (מערכת מידע לנפגעי עבירה);
   - מינוי איש קשר מתכלל במשטרה, שיעדכן באופן אישי את נפגעי העבירה על התקדמות החקירה באופן עתי;
   - התאמת המענה ההגנתי לנשים.
2. **הכשרות והנגשה:**
   - הכשרות חובה לבעלי תפקידים הנמצאים בקשר עם נפגעי עבירה;
   - שיפור זמינות מתרגמים;
   - הנגשה שפתית ותרבותית של מידע.
3. **שיפור מערכות תמיכה בקהילה, רווחה ובריאות:**
   - הקצאת עובדי רווחה ייעודיים לטיפול בנפגעי עבירה;
   - שיפור מעני בריאות;
   - שיתוף פעולה עם אנשי דת;
   - מיסוד שולחנות עגולים עיתיים עם נציגי שלטון מקומי וחברה אזרחית.
4. **חינוך והסברה:**
   - שילוב תוכניות חינוך והסברה על מניעת אלימות, איתור נפגעי עבירה ותמיכה נפשית במערכת החינוך.

המלצות לטווח ארוך:

1. שיפור המענים לנפגעות עבירות מין;
2. הקמת מרכזי טיפול הוליסטיים בנפגעי עבירה ובני משפחותיהם;
3. פיתוח מענים כלכליים – שירותי סיוע ופיצויים לנפגעי העבירה ובני משפחותיהם.

מבוא

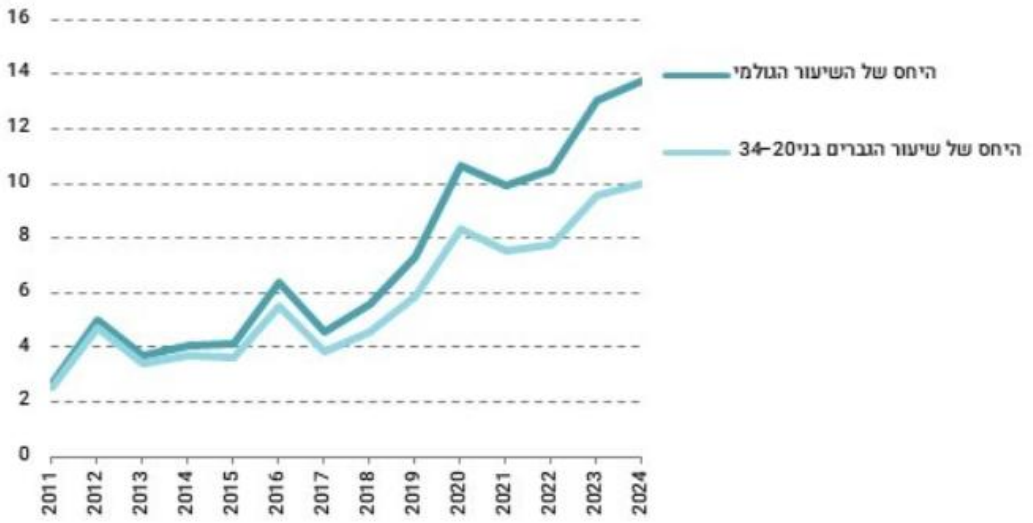
1.1 רקע כללי - תמונת מצב הפשיעה החמורה

הציבור הערבי בישראל מונה כחמישית מכלל תושבי ישראל[1] אבל מהווה כ-75% מקורבנות הרצח, כלומר 3 מכל 4 נרצחים בישראל הם ערבים.

מחקר של מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל שפורסם בחודש פברואר 2024 בעניין "שיעור מקרי הרצח בישראל", אשר התבסס על נתוני משטרה, ניתח את מספר מקרי המוות מאלימות בישראל, שאינם תוצאה של אירועי טרור, לפי קבוצות אוכלוסייה ובהשוואה בין לאומית. זאת, תוך שימוש בשלושה מדדים להשוואה: (1) מספרים מוחלטים של נרצחים; (2) מדד לנפש - מספר הנרצחים ל-100 אלף איש; (3) מספר הנרצחים כאחוז מבני 20-34 (מבוגרים צעירים).

הנתונים בשקלול המדדים מראים כי הערבים בישראל, ובפרט מבוגרים צעירים, חשופים לסיכון לרצח בקנה מידה חריג, בפער ניכר משיעור מקרי הרצח של יהודים בישראל, שגם הם במגמת עלייה מסוימת משנת 2023. אשר להשוואת שיעור הרציחות במדינות העולם, מן המחקר עולה כי רק קולומביה ומקסיקו מקדימות את החברה הערבית בעניין זה מבין מדינות ה-OECD, ואי-השוויון בין רצח ערבים ליהודים גדול אפילו יותר מזה שבין לבנים ושחורים בארה"ב.[2]

היחס בין שיעור מקרי הרצח בקרב ערבים לשיעור בקרב יהודים



מקור: וינרב ואחרים, מרכז טאוב | נתונים: הלמ"ס

על פי נתוני המשטרה, במהלך שנת 2021 נרצחו **126** ערביות וערבים בישראל בנסיבות הקשורות לאלימות ולפשיעה, מסיבות מגוונות: נקמות דם, סכסוכים בין ארגוני פשיעה, אלימות במשפחה ועוד. בשנת 2022 קיפחו את חייהם **109** קורבנות, ולראשונה מאז שנת 2016 נבלמה העלייה במספר האירועים והקורבנות. עם זאת, אירועי ירי לאור יום במרכזי ערים ובשכונות לא פסקו, שיעור

[1] 2.080 מיליון ערבים שהם 21.1% מכלל האוכלוסייה על פי אומדני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ראו הודעה לתקשורת בעניין אוכלוסיית ישראל בפתחה של שנת 2024, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

[2] א' וינרב, א' וייס, ל' שאמי ונ' קידר, "שיעור מקרי הרצח בישראל: מגמות עכשוויות והשוואה בין-לאומית", **נייר מדיניות מס' 01.2024** (פבר' 2024, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל). לתקציר המחקר כפי שפורסם בהודעה לעיתונות ראו "שיעור מקרי הרצח בישראל".

הנפגעים מעבירות ירי בקרב האוכלוסייה הערבית, ושיעור ניסיונות הרצח המשיך להיות גבוה משיעור העבירות והנפגעים בחברה היהודית, באופן חריג לחלקם היחסי באוכלוסייה. רוב הקורבנות הם גברים צעירים בגילאי 18 - 30, ובקרב הקורבנות גם ילדים, נשים וטף.

שנת 2025 גבתה את מספר הקורבנות הגבוה ביותר בחברה הערבית בישראל עד כה - **239** נרצחים, יותר מכפול בהשוואה לתקופה המקבילה בשנת 2022, ובדומה למספר הנרצחים בשנת 2023 ו-2024.

אשר לשיעורי התיקים שפוענחו והוגשו בהם כתבי אישום, מנתונים שהתקבלו ממשטרת ישראל עולה כי ביחס הפוך לגידול במניין הקורבנות, שיעורי הפענוח בחברה הערבית הלכו וירדו:

שנה	2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	במגזר הערבי	במגזר היהודי	במגזר הערבי	במגזר היהודי	במגזר הערבי	במגזר היהודי	במגזר הערבי	במגזר היהודי	במגזר הערבי	במגזר היהודי	במגזר הערבי	במגזר היהודי
אירועי רצח	100	30	115	36	103	36	210	47	206	38	212	45
קורבנות רצח	109	30	126	37	109	36	234	47	224	38	239	46
כתבי אישום שהוגשו	35	20	34	28	24	26	34	31	43	20	30	23
שיעורי הפיענוח	**35%**	66%	**29%**	77%	**23%**	72%	**16%**	66%	**21%**	52%	**14%**	51%

1.2 החלטות ממשלה לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות

במהלך השנים 2021 - 2022 התקבלו מספר החלטות ממשלה הנוגעות לחברה הערבית ולפשיעה והאלימות בחברה הערבית, כפי שיפורט להלן;

החלטה 549, **והחלטת ממשלה מספר 852** מיום 1.3.21, בנושא מדיניות ממשלתית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל (להלן: "**החלטה 852**"), נועדו להפחית את מצב האלימות ולהחזיר את הביטחון האישי לרחובות. לצד ההתייחסות הנרחבת לפעולות המיועדות באופן ממוקד לטיפול בפשיעה והאלימות, כמפורט בהחלטות הנזכרות, גובשה גם תוכנית רב שנתית מקבילה, לקידום החברה הערבית בכללותה בהיבטים חברתיים-כלכליים, המעוגנת **בהחלטת ממשלה מס' 550** מיום 24.10.2021, לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.[3]

החלטה 549 יסודה בהמלצות צוות המנכ"לים לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית[4] אשר אומצו לראשונה בהחלטה 852. במסגרת עבודת צוות המנכ"לים נותחו גורמי הפשיעה והאלימות; בין הגורמים המרכזיים שעליהם עמד הצוות נמצאו פערי משילות ואתגרים ביחסי חברה משטרה,

[3] להשלמת התמונה יצוין כי קודמו תוכניות ממוקדות נוספות לפיתוח כלכלי חברתי: תוכניות להעצמה ולפיתוח כלכלי-חברתי ביישובים הדרוזיים והצ'רקסיים בגליל, בכרמל ובמרת הגולן לשנים 2021 עד 2023 (החלטות הממשלה מס' 716 ומס' 717 מיום 28.11.2021); התכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022-2026 (החלטה 1279 מיום 14.3.2022); תכנית לחיזוק ופיתוח כלכלי-חברתי ליישוב ג'סר א-זרקא, לנוכח מצבה הכלכלי-חברתי הקשה (החלטה 1804 מיום 28.7.2022); ולאחרונה אישרה הממשלה שתי תוכניות פיתוח חדשות ליישובים הדרוזים והצ'רקסים בגליל, בכרמל ובמרת הגולן לשנת 2024: (החלטות 1974 ו- 1975 מיום 7.7.2024).

[4] לעיון בהמלצות הצוות: **קישור להמלצות בעברית**; **קישור להמלצות בערבית**.

וביניהם דומיננטיות של ארגוני פשיעה בחברה הערבית אשר יוצרת פחד וחוסר נכונות לשתף פעולה עם המשטרה ומערכת אכיפת החוק. כמו כן עמד הצוות על מעגל **חוסר האמון** במערכת אכיפת החוק, וביכולת המשטרה לתת מענה. התוצאות הנלוות: אי הגשת כתבי אישום, בהיעדר ראיות מספיקות, חזרה מכתבי אישום והגעה להסדרי טיעון הכוללים ענישה מקלה. כל אלה מחלישים את אמון הציבור הערבי ברשויות אכיפת החוק. כך נוצר "מעגל שוטה" בכל הנוגע למידת שיתוף הפעולה, הן מצד נפגעי עבירה והן מצד עדים פוטנציאליים, ואי מיצויו המיטבי של ההליך הפלילי.

במסגרת החלטה 549 נקבעו אפוא פעולות ליישום המלצות צוות המנכ"לים שנועדו להפחית את הפשיעה והאלימות בחברה הערבית ולהגביר את הביטחון האישי ואמון הציבור הערבי במערכת אכיפת החוק. בין שאר הפעולות המנויות בהחלטה, נקבע שמחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים תקיים עבודת מטה בעניין המענים הנדרשים לנפגעי עבירה בחברה הערבית, בשיתוף פרקליטות המדינה, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, הסיוע המשפטי, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "**משרד הרווחה**") וגורמים רלוונטיים נוספים.

1.3 דיוני הצוות

הצוות התכנס במליאתו לארבעה דיונים, בתאריכים 10.1.2022, 23.2.2022, 13.9.2022, 31.1.2023. לדיון השלישי הוזמנו גם חברות וחברי פורום נפגעי עבירה בחברה הערבית של הפרקליטות, להקשיב לסיפורה האישי של נפגעת עבירת מין מהחברה הערבית, אשר שיתפה באומץ במורכבות המיוחדת הכרוכה בפגיעה מינית בחברה הערבית.[5]

נוסף על כך, נערך סבב ראיונות עם נציגי הגורמים הבאים: פרקליטות המדינה (בתאריך 10.11.2021); הסיוע המשפטי (תוכנית סנ"ה, בתאריך 21.3.2022); משרד הרווחה (תחום נפגעי עבירה ואלמ"ב, בתאריכים 24.2.2022, 27.2.2022, 9.3.2022); משטרת ישראל (מדור נפגעי עבירה, חטיבת החקירות, בתאריכים 27.2.2022, 28.2.2022) ומשרד החינוך (שפ"י, בתאריך 15.3.2022).

הקשיים שמתמודדים עמם נפגעי עבירה נבחנו לאורך השנים בתצורות שונות, כמפורט בפרק הרביעי. הייחוד של דו"ח זה הוא ההתמקדות במאפיינים של נפגעי העבירה מהחברה הערבית באופן ספציפי. לשם כך, במסגרת עבודת הצוות נעשה שימוש בכלים של שיתוף ציבור, בשני נדבכים:

1. שיתוף באמצעות <u>שלוש קבוצות מיקוד</u> של גורמי מקצוע המלווים נפגעי עבירה מהחברה הערבית: א) עובדים סוציאליים, רכזים חברתיים וארגוני סיוע קהילתי בקרב החברה הערבית; ב) אנשי בריאות ורפואה; ג) עמותות סינגור, זכויות ומשפטנים.
2. <u>ראיונות אישיים</u> עם 24 נפגעות ונפגעי עבירה מהחברה הערבית - בעבירות המתה, אלימות במשפחה, תקיפות והטרדות מיניות ואלימות כללית.

נקודת המוצא הייתה שלא ניתן לקבל החלטות ולקדם תהליכים ללא שמיעת הנפגעים ממקור ראשון והבנה של המענים שהם זקוקים להם, והשיח הישיר עימם ועם גורמי המקצוע היווה חלק משמעותי בגיבוש ההמלצות, הכוללות התייחסות ייעודית להיבטים תרבותיים וחברתיים הרלוונטיים לנפגעי עבירה מהחברה הערבית.

גיוס המרואיינים התגלה כאתגר לא פשוט, אולם בסופו של דבר ולאחר עיכוב מסוים הצלחנו לאתר 24 נפגעי עבירה שהסכימו להתראיין. שני קווי פעולה אלה סיפקו **נתונים איכותניים** שהצוות הסתמך עליהם בדו"ח זה, בנוגע לעבירות המתה, אלימות במשפחה, תקיפות והטרדות מיניות ואלימות כללית, כפי שיפורט להלן.

---

[5] לסיפורה המטלטל של נפגעת העבירה ולמחיר האישי הקשה שהיא שילמה ומשלמת עד היום ראו ע"פ 781/19 **פלוני נ' מ"י** (13.1.2021). בפסה"ד נדון ערעור שהגיש אביה של נפגעת העבירה, שהורשע לאחר שמיעת ראיות בביצוע שורת עבירות מין בבתו בהיותה קטינה, במשך למעלה משנתיים, החל מגיל 15. בית המשפט העליון דחה את הערעור שנסב על ההרשעה, ועל רכיבי גזר הדין, וקבע (מפי כב' השופט עמית) כי אין מקום להקל בעונשו של המערער שנגזר עליו מאסר בפועל של 17 וחצי שנים, ולהפחית את הפיצוי שהושת עליו לנפגעת העבירה, בסך של 200,000 ₪.

2. התשתית המשפטית

2.1 מדיניות בינ"ל

הצהרת האו"ם בדבר עקרונות בסיסיים של צדק לנפגעי עבירה[6]

ב-29 בנובמבר 1985 קיבלה עצרת האו"ם את "ההצהרה בדבר עקרונות בסיסיים של צדק לנפגעי עבירה", עמדה על הצורך להכיר בסבל ובנזקים שנגרמו לנפגעים, בצורך לפיצוי לנפגע העבירה מהפוגע ומהמדינה, וקראה לקדם צעדים במישורים המדינתיים והבין-לאומיים לצורך הכרה בזכויות הנפגעים ומימושן: הזכות להגנה (Protection), להשתתפות (Participation), להשבה ופיצוי (Restitution & compensation) ולשירותי סיוע (Assistance).

בשנים שלאחר מכן התפרסמו הנחיות מפורטות יותר מעבר לזכויות העקרוניות הנזכרות. בהנחיות אלה פורטו, בין השאר, מהלכים הדרושים להקמת ארגוני סיוע לנפגעים ושירותי סיוע משפטיים, הנחיות בהתייחס לקבוצות ספציפיות ופגיעות של נפגעי עבירה, כגון קטינים, לצורך בגילוי אקטיביות מצד המדינה כלפי נפגעי העבירה בעשרות תחומים שונים, כולל הנחיות פרקטיות ליישום, ובכלל זה לעניין הכשרת אנשי מקצוע, כגורם חיוני להבטחת זכויותיהם של הנפגעים ותיאום בין מערכות שונות.

לעניין קטינים נפגעי עבירה, נפנה גם להוראות אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, אשר שמה דגש מיוחד על כבוד הילד, ולעקרונות המנחים שנקבעו בה: הזכות לשוויון (סעיף 2 לאמנה); עיקרון טובת הילד (סעיף 3 לאמנה); הזכות להישרדות ולהתפתחות (סעיף 6 לאמנה); ועיקרון השתתפות ילדים בהחלטות הנוגעות לחייהם (סעיף 12 לאמנה).

על רקע הצהרת האו"ם, וברוח הוראות אמנת זכויות הילד ככל שמדובר בקטינים, מעמדם של נפגעי העבירה וזכויותיהם בקשר להליך הפלילי המתנהל נגד הפוגע הוכר בדין הפנימי בחוק מיוחד, הוא חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001, כמו מדינות נוספות בעולם אשר עיגנו בחקיקה את זכויותיהם של נפגעי עבירה.

2.2 זכויות נפגעי עבירה בדין הקיים בישראל

חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001

בשנת 1999 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של ח"כ יעל דיין וקואליציית ארגונים לקידום זכויות קורבנות עבירה.[7] ועדת השרים לחקיקה החליטה לתמוך בהצעה לקריאה טרומית בלבד, ולמנות ועדה בין-משרדית שתביא בפניה את המלצותיה בנושא.

ביולי 2000 הגישה הוועדה הבין-משרדית **לקידום זכויות נפגעי עבירות (ועדת קרפ)** דו"ח ביניים לשר המשפטים, שכלל נוסח מוצע של תזכיר חוק. הוועדה עמדה על הצורך בשילוב שירותי סיוע ופיצויים לנפגעי העבירה, אולם נושאים אלה לא עוגנו במסגרת החוק, למרות שזוהו כנושאים שמחייבים התייחסות, מתוך ראייה הוליסטית למימוש מלא של הזכויות.

הצעת חוק זכויות נפגעי עבירה, תשס"א-2001 (להלן: **"החוק"**) אושרה בקריאה שנייה ושלישית במליאת הכנסת ב-6.3.2001. על השינוי שהביא עמו החוק בתפיסת מעמדו של נפגע העבירה, עמדה כבוד השופטת ארבל:[8]

> "השינוי המרכזי שהוליד חוק זכויות נפגעי עבירה הינו המעבר מתפישה הרואה את הנפגע כאובייקט שעניינו נלקח בחשבון במסגרת האינטרס

---

[6] Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power, A/RES/40/34 (29.11.1985).

[7] ראו הצעת חוק זכויות קורבנות עבירה, התש"ס-1999 (פ/727/15).

[8] ע' ארבל, "מעמדו של קרבן העבירה בהליך הפלילי", **ספר גבריאל בך** (2011) 189, בעמ' 192.

> הציבורי הרחב, כחלק מבחינת הנזק שנגרם במעשה העבירה לחברה בכללותה, לתפישה הרואה בו גם אינדיבידואל אוטונומי ובעל זכויות המוקנות לו ככזה. בעוד שבעבר קורבן העבירה שהוזכר בטיעוני התביעה נותר לעיתים אילם וחסר פנים, כיום הקורבן נוכח, והחוק מקנה לו זכויות שונות, הן בנוגע לקבלת מידע אודות ההליך, הן בנוגע לאפשרות הממשית להשפיע על ההליך עצמו".

מטרת החוק היא "לקבוע את זכויותיו של נפגע עבירה ולהגן על כבודו כאדם, מבלי לפגוע בזכויותיהם על פי דין של חשודים, נאשמים ונידונים" (סעיף 1 לחוק). החוק מבטא הכרה של המדינה באחריות כלפי נפגעות ונפגעי עבירה מעבר לאחריות מיצוי הדין עם הפוגע, מכיר בנפגע העבירה כישות משפטית בעלת זכויות דיוניות בהליכים פליליים, וזאת מבלי לשנות את ההליך האדברסרי, שבו ניצבים מצד אחד המדינה, ומן הצד השני החשוד, הנאשם או האסיר.

ההכרה במעמד ובזכויות האמורות, כנגזרת מערך כבוד האדם ומחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מצאה ביטוי גם בפסיקת בית המשפט העליון טרם חקיקת החוק.[9] בשנת 2022 אף הוצע להעניק לזכויות אלה מעמד חוקתי, אולם הצעה זו לא קודמה.[10]

"נפגע עבירה" מוגדר בסעיף 2 לחוק כ"מי שנפגע במישרין מעבירה, וכן בן משפחה של מי שהעבירה גרמה למותו, למעט החשוד, הנאשם או הנידון", ובפועל די לעניין זה בכך שנפתח תיק במשטרה בגין העבירה. זאת, בין אם ההליך הסתיים בזיכוי או בהרשעה, ואף אם לא הוגש כתב אישום.[11]

בסעיף 3 לחוק נקבע העקרון שלפיו "מתן הזכויות לנפגע עבירה ייעשה תוך התחשבות בו ובצרכיו, שמירה על כבודו והגנה על פרטיותו ובתוך זמן סביר". כעקרון כללי נוסף נקבע בסעיף 5 כי בתי המשפט והרשויות כהגדרתן בסעיף 2 - רשויות החקירה, התביעה וכל רשות ציבורית אחרת שהטיפול בנפגעי עבירה בהליך הפלילי הוא בין תפקידיה - ינקטו צעדים הדרושים להבטחת זכויות נפגע עבירה לפי החוק.

בנוגע למסירת מידע נפנה לתקנות זכויות נפגעי עבירה, תשס"ב-2002, אשר מפרטות את אופן מסירת המידע, ובכלל זה בדפי מידע בשפות שונות וכן באמצעות **מערכת מידע לנפגעי עבירה (מנ"ע)**.[12]

לקטגוריית "נפגעי עבירות מין ואלימות חמורה" מעניק החוק מטריית זכויות רחבה מזו של נפגעי עבירות אחרות, דוגמת זכות למלווה בחקירה ולהבעת עמדה לעניין עיכוב הליכים, הסדר טיעון, ועדת שחרורים וחנינה. בהקשר זה נפנה גם לסעיף 187 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב],

---

[9] כדבריו של כב' הנשיא שמגר: "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו נושא עימו בשורה חוקתית לכל פרט בחברה, אולם בשורה זו נועדה לכל החברה ולא רק לעבריינים שבה... הקניית זכויות מכוח חוק היסוד דינה שתחול על הכל, האזרח והגר, התושב והמבקר, הנאשם **והקורבן**". דנ"פ 2316/95 **עימאד גנימאת נ' מ"י**, פ"ד מט(4) עמ' 589 (1995) (ההדגשה הוספה).

[10] ראו סעיף 16 להצעת חוק-יסוד: זכויות בהליך הפלילי (הצעות חוק הממשלה - 1523, מיום 2.3.2022), אשר לפיו: "נפגע עבירה כהגדרתו בחוק, זכאי לכך שההליך הפלילי בעניין העבירה שממנה נפגע יתנהל באופן שיבטיח שמירה על זכויותיו על פי כל דין והגנה על כבודו כאדם". יצוין כי ב-8.3.2022 אישרה הכנסת את הצעת חוק היסוד בקריאה ראשונה, ואף התקיימו 6 דיוני הכנה לקריאה שנייה ושלישית בוועדת החוקה, חוק ומשפט, אולם הצעת חוק היסוד לא קודמה לאחר פיזור הכנסת ה-24.

[11] ראו הנחיית פרקליט המדינה 14.7.

[12] מערכת מנ"ע מספקת לנפגעי עבירה מידע ועדכונים על התיק הפלילי לאחר הגשת תלונה ופתיחת תיק. המידע נגיש באמצעות הזדהות ממשלתית או קוד אישי, וכולל סטטוס תיק, גורם מטפל, מועדי דיונים ונתונים על חשודים או נאשמים, אם ישנם. ניתן לקבל מידע כאמור באמצעות שלושה ערוצי תקשורת: 1) מערכת דיגיטלית (אתר מנ"ע באינטרנט אשר זמין גם באפליקציה משטרתית); 2) מערכת טלפונית הכוללת אפשרות לביצוע שיחות יזומות על שינוי סטטוס בתיק, ולשמיעת מידע והודעות מוקלטות, בחמש שפות (עברית, ערבית, רוסית, אמהרית ואנגלית); 3) מוקד אנושי המספק מענה פרטני לפניות של נפגעי עבירה, ופועל בין הימים א-ה, 08:00 - 16:30.

תשמ"ב-1982, המסמיך את בית המשפט לבקש תסקיר על מצבו של נפגע עבירת מין או אלימות חמורה טרם מתן גזר הדין; לחוק לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים), תשי"ח-1957, שקובע סדרי העדת קטינים ומתלוננים בעבירות מין ואלימות; ולסעיף 352 לחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "**חוק העונשין**") לעניין איסור פרסום שמו של אדם שנפגע בעבירת מין.

אשר לפיצוי כספי לנפגעי עבירה נציין כי בהתאם לסעיף 77 לחוק העונשין, בית המשפט רשאי לחייב נאשם שהורשע לפצות את מי שניזוק מן העבירה, עד לתקרה הקבועה בסעיף.[13] הפיצוי מוטל על הנאשם על מנת לסייע בשיקומו והחזרתו למוטב של הנפגע הניזוק מן העבירה[14] ונגבה על ידי המדינה באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות.[15]

בהקשר זה נציין אף את חוק סיוע לקטינים נפגעי עבירות מין או אלימות, תשס"ח-2008 (להלן: "**חוק הסיוע**"), שמכוחו הוקמו מרכזי סיוע ראשוני לקטינים במימון המדינה".

חוק נוסף שרלוונטי לענייננו הוא חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, אשר קובע את ההליכים שבהם זכאי אדם לייצוג משפטי מטעם המדינה. בהתאם לסעיף 2 לחוק, לשכת סיוע משפטי תיתן שירות משפטי למי שידו אינה משגת או בעניינים המנויים בתוספת לחוק. בתוספת מנויים מספר עניינים, הכוללים, בין השאר, זכאות של **נפגעי עבירות המתה, נפגעי עבירות מין ונפגעי עבירות סחר בבני אדם** לקבלת ליווי, ייעוץ וסיוע במימוש זכויותיהם לפי כל דין בהליך הפלילי **משלב החקירה**, ללא מבחן זכאות כלכלית.

---

[13] ראו י' ואקי, "תקרת הפיצוי לנפגע עבירה בהליך הפלילי" **מאזני משפט** יא 221 (2016). המחבר סוקר את ההתפתחות ההיסטורית של הסדר הפיצוי במשפט הפלילי, מציין שאין תקרת פיצוי בשיטות המשפט השונות, ומציע לבטל אותה ולתת לביהמ"ש שיקול דעת לפסוק פיצוי בהתאם לנסיבות המקרה. נוסף על כך, וכל עוד סעיף 77 בתוקף, מציע המחבר לפרשו באופן תכליתי כך שבית משפט יהיה רשאי לפסוק את הפיצוי המירבי בסך 258,000 ₪ לכל אחד מהניזוקים בנפרד, באופן שייטיב עם נפגעי העבירה.

[14] לדיון מעמיק בנושא הפיצויים לנפגעי עבירה ומעמד הנפגעים בהליך הפלילי ראו רע"פ 2976/01 **אסף נ' מדינת ישראל** פ"ד נו(3) 418 (2002). פסק הדין מעגן את התפיסה שתפקידו של הדין הפלילי לא נועד להגן רק על החברה בכללותה אלא גם על יחידיה, נפגעי העבירה (שם, פסקה 30 לפסק הדין של כבוד השופטת (כתוארה דאז) נאור). וכן ראו דנ"פ 5625/16 **אסרף נ' בוקובזה** (30.9.17); דנ"פ 5683/16 **מדינת ישראל נ' בוקובזה** (13.9.17) שערך דיון מקיף בסוגיית תקרת הפיצוי במקרה של ריבוי ניזוקים מעבירת המתה, ובמטרות הפיצוי בהליך הפלילי אל מול הגשת תביעה נזיקית.

[15] יצוין כי לפי סעיף 3א לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995, המרכז לגביית קנסות מעביר לנפגעי עבירה קטינים או בגירים שניזוקו מעבירות מין, עבירות המתה או נְסָיוֹן לרצח (ראו תיקון התוספת השלישית לחוק) את כספי הפיצוי אשר נפסק עבורם בפסק דין פלילי עד לרף של 10,000 ש"ח, ללא תלות בשאלה האם סכום זה נגבה מן הנאשם.

3. תמצית סקירת ספרות בעניין אמון הציבור ברשויות האכיפה

הבסיס התיאורטי הניצב בבסיס עבודת המטה שאנו עוסקים בה מתמקד בגורמים המשפיעים על אמון הציבור ברשויות האכיפה, מתוך הנחה שביסוס אמון יוביל להגברת שיתוף הפעולה עם רשויות האכיפה, להעלאת שיעורי הדיווח, וכפועל יוצא למיצוי הדין עם הפוגעים.

לפי מחקרים, קבוצות מיעוט מגלות באופן מסורתי רמות נמוכות של אמון במשטרה וברשויות האכיפה.[16] אמון הציבור במשטרת ישראל הפך לדיון העכשווי בחברה הערבית ומהווה אתגר בפני עצמו, לנוכח הפשיעה הגואה וחומרתה, ושיעורי פיענוח נמוכים במרבית מקרי הרצח, כפי שפורט במבוא.

לפי מחקרים אמפיריים שנערכו במקומות ובהקשרים שונים, המשתנה בעל הקשר ההדוק ביותר ללגיטימיות המשטרה (police legitimacy) הוא הליכים הוגנים (procedural justice), בעוד שהערכות בדבר ביצועי המשטרה בפועל שניים בעוצמתם מבחינת אמון הציבור.[17]

בבסיס מודל זה - מודל לגיטימיות המשטרה של פרופסור תום טיילר, פרופ׳ לפסיכולוגיה ומשפטים מאוניברסיטת ייל - עומדת הטענה כי לאכיפת חוק בחברה דמוקרטית נדרש ערך נוסף מלבד הרתעה, המופנם אצל האזרחים על מנת לעודד אותם לציית לחוק. ערך זה הוא תחושה אישית וסובייקטיבית הנמדדת לרוב בסקרים בדבר ״לגיטימיות המשטרה״ (או במונח המקובל בישראל: ״אמון הציבור במשטרה״) שלפיו המשטרה זכאית לקרוא לציבור לציית לחוק ולהתמודד עם הפשיעה, ועל הציבור חלה החובה לנהוג כך.

עוד נמצא כי ערך זה קשור קשר הדוק לאופן שבו המשטרה מיישמת את סמכותה בראייתו הסובייקטיבית של האזרח, כאשר המוצר הסופי שהמשטרה מספקת לאזרח (ה״מה״) חשוב פחות מהתהליך עצמו (ה״איך״). ״הליכים הוגנים״ בהקשר של שיטור מתייחס למידת ההוגנות הגלומה באופן ששוטרים מיישמים את סמכותם. הליך הוגן מעורר אצל הפרט הרגשת שליטה גם אם התוצאה אינה לטובתו. יחס הוגן מעביר את המסר כי הקבוצה מעריכה את הפרט והוא בתורו מרגיש שייך לקבוצה.

בספרות זוהו ארבעה מרכיבים שנדרשים להוגנות המפגש בין אזרח לגורם בעל סמכות: 1) השתתפות - מתן הזדמנות לאזרח להביע את עמדתו והתייחסות רצינית לעמדה זו בעת קבלת החלטה בעניינו. 2) ניטרליות - קבלת ההחלטה באופן לא מוטה, משיקולים אובייקטיביים ועניינים. לרוב באה לידי ביטוי בשקיפות ההליך. 3) נימוס וכבוד - טיפול מנומס ומכבד (למשל התייחסות לאזרח בצורה הוגנת, מכבדת ורגישה בעת בדיקה שגרתית). 4) הפגנת ״מניעים מעוררי אמון״ המתבטאים, בין השאר, בהתעניינות בשלומו ובמצבו של האזרח ובמתן סיוע, אף מעבר לנדרש במסגרת התפקיד.[18]

ההשפעה הקריטית של הליכים הוגנים זוהתה גם בקרב ערביי ישראל, לא פחות מאשר עבור יהודים, אף על פי שערביי ישראל תפסו את המשטרה כפחות לגיטימית בהשוואה ליהודים.[19] כמו כן, במחקר שנערך בישראל שהשווה בין השפעת הוגנות הליכי המשטרה והערכות בדבר ביצועיה בפועל, והאם הם משפיעים אחרת על **קורבנות עבירה** אל מול אזרחים שלא נפלו קורבן לעבירה, נמצא מטבע הדברים כי ביצועי המשטרה חשובים לקורבנות עבירה יותר מאשר למי שלא נפגע. עם זאת, בשתי הקבוצות המנבא הראשי, בעל הקשר החזק ביותר ללגיטימיות המשטרה, וללא הבדל מובהק בין

---

[16] ראו באדי חסייסי ויעל ליטמנוביץ, משילות ויעילות בשיטור מיעוטים בחברות שסועות: נקודת המבט של מפקדי תחנות משטרה על החברה הערבית בישראל, משפט, חברה ותרבות ד: משפט ומשטרה (2021), 265, 266.

[17] ראו טל יונתן-זמיר וגלי פרי ״מודל ההליכים ההוגנים (procedural justice) בשיטור בישראל: מה אנו יודעים ומה אנו צריכים לדעת״ **משפט, חברה ותרבות** ד: משפט ומשטרה (2021), 167, 168.

[18] שם, בעמ׳ 172.

[19] שם, בעמ׳ 179.

הקבוצות בעוצמת הקשר, היה הליכים הוגנים, ונמצא כי הם קשורים לא רק לשביעות רצון גבוהה יותר וליכולת לשתף פעולה בהליך, אלא גם לשיפור ברווחתם של נפגעי העבירה.[20]

בהקשר זה יצוין, כי רגישות להוגנות ההליכים חיונית כמובן בכלל המסגרות שמהוות כתובת לנפגעי עבירה, בין אם מדובר בסיוע רפואי, טיפול נפשי, ייעוץ משפטי או שירותי תמיכה.

בצד מסקנות אלה, זוהה במחקרים כי שוטרי משטרת ישראל סבורים כי האמון בהם תלוי בראש ובראשונה באפקטיביות ובביצועיהם בפועל. אולם למעשה הציבור מייחס חשיבות רבה גם לסוגיית הטיפול ההוגן. ככל הנראה, הפער בתפיסת סדרי העדיפויות של הציבור אינו ייחודי לישראל, אך יישום המודל כאן מאתגר במיוחד בשל תפיסת המשטרה כ"כוח" (force) שעוסק בביטחון הלאומי, בשונה משירות אזרחי (service).

המסקנה המרכזית העולה מהמחקר שלעיל היא הקשר הפוטנציאלי בין תשומת לב מועטה למודל ההליכים ההוגנים בשיטור הישראלי, לרמות נמוכות יחסית של אמון הציבור במשטרת ישראל בעשורים האחרונים. עם זאת, מסתמן כי משטרת ישראל דווקא תומכת בהתנהגויות המשתקפות במודל, מה שיאפשר ליישמו בארץ, בכפוף להכשרה של השוטרים בשטח, הכוונה, פיקוח ומדידה ברמת הארגון, לא רק על ה"מה" אלא גם על ה"איך".

[20] Gali Aviv & David Weisburd, Reducing the Gap in Perceptions of Legitimacy of Victims and Non-Victims: The Importance of Police Performance, 22 **International Rev. of Victimology** (2016) 83.

4. תובנות מרכזיות מדו"חות בנושא נפגעי עבירה מהשנים האחרונות

4.1 הוועדה הבין־משרדית והבין־ארגונית לקידום זכויות נפגעי עבירה

הוועדה, בראשות המשנה למנכ"ל משרד הרווחה, מר מנחם וגשל (להלן: "**ועדת וגשל**") מונתה בשנת 2009, ובחנה באופן רוחבי את נושא הסיוע הכספי לנפגעי עבירה. הוועדה דנה במענים הטיפוליים לנפגעי עבירות המתה, נפגעות ונפגעי תקיפה מינית, נפגעות עבירות אלימות במשפחה, ונפגעי אלימות כללית, והבחינה כי קיימת לקונה משמעותית בכל רמות המענים בנוגע לתופעת האלימות הכללית. הוועדה כללה בדו"ח שלה שורת המלצות הנוגעות לקבוצות הנפגעים הנזכרות ומנגנון למתן מענים טיפוליים לכלל נפגעי העבירה, והמליצה על הפעלת מערך סיוע ארצי עם שלוחות אזוריות, שייתנו מענה ראשוני לנפגעי עבירה והפנייה לשירותים נוספים.

עוד המליצה הוועדה על סיוע כספי לנפגעים ישירים של עבירות מין ואלימות חמורה בלבד, ובתנאי שהוגשה תלונה במשטרה בגין העבירה (למעט במקרים של תקיפה מינית). הוצע להעניק סיוע באמצעות תשלום חד פעמי, בסכום מוגבל וקבוע מראש, על פי אמות מידה אחידות ואובייקטיביות, במימון אוצר המדינה.

נוסף על כך, הוצע להפעיל תוכנית ניסיונית לליווי וסיוע משפטי למשפחות נפגעי עבירות המתה, לצורך מיצוי זכויות, בדגש על מתן שירות משפטי החל משלב החקירה הפלילית במשטרה, וכן תוכנית לייעוץ וייצוג משפטי לנפגעות ולנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי.

<u>יישום המלצות ועדת וגשל</u>

בעקבות המלצות הוועדה, הוחלט בשלב הראשון לטפל באוכלוסיית עבירות המתה, באמצעות הקמת מערך לתמיכה טיפולית וסיוע למשפחות נפגעי עבירות המתה. מערך זה הוקם מכוח <u>החלטת ממשלה 936</u> מיום 22.11.2009, שקבעה כי על מנכ"ל משרד הרווחה להקים מערך תמיכה וסיוע למשפחות נפגעי עבירות המתה וכי התמיכה והסיוע יינתנו לתקופה שלא תעלה על שנתיים (במקרים חריגים ניתן להאריך את הסיוע למספר חודשים נוספים).

לפי נוסח החלטת הממשלה המערך יכלול הקמת צוותי "**הודעה מרה**", למתן מידע לבני משפחת הקורבן על אירוע המוות ועל נסיבותיו, בצורה הנכונה והמיטיבה עבורם, והקמת מרכזי סיוע למשפחות הנפגעים למיצוי זכויותיהם, מתן סל שירותים טיפוליים, שיקומיים ומשפטיים, הפעלת קבוצות תמיכה ומתן סל שירותים מיידי לזקוקים לכך.

בהתאם להחלטת הממשלה, צוותי "הודעה מרה" כוללים שוטר, נציג הרשות המקומית (עובד סוציאלי), ונציגי גורמים אחרים, ככל הנדרש בנסיבות העניין. בשנת 2014 הנחה מפכ"ל המשטרה כי מדור נפגעים באגף התנועה (את"ן) שפועל במסירת הודעות מרות לנפגעי תאונות דרכים, יהא אמון על מסירת הודעות מרות למשפחות נפגעי עבירות המתה ונקבע נוהל לתיאום תיאום בין אגף חקירות ומודיעין לאגף התנועה בעניין זה.

להודעות אלה יש חשיבות גבוהה מאוד, בהיותו של הצוות חלק מהנדבך השיקומי הראשוני של המשפחה, ובפרט נודעת חשיבות רבה למסירת המידע לנשים בחברות מסורתיות ולילדי המשפחה באופן מותאם.

אשר למערך תמיכה וסיוע למשפחות נפגעי עבירות המתה, בעניין זה פועלת תוכנית ייחודית - תוכנית סנ"ה (סיוע לנפגעי עבירות המתה). ועדת זכאות שבה חברים נציגי משרד המשפטים, משרד הרווחה ומשטרת ישראל, אמונה על פי נוהל שגובש על אישור מעטפת סיוע הכוללת סיוע משפטי,

ליווי וייצוג, באמצעות הסיוע המשפטי במשרד המשפטים,[21] סיוע כספי, לצורך החזר הוצאות הקשורות במות המנוח, וכן סיוע נפשי, באמצעות מרכזי טיפול וסיוע מרחביים של משרד הרווחה.

במסגרת תוכנית סנ"ה פועלים שמונה מרכזי אובדן ושכול בפריסה ארצית - בכפר כנא, חיפה, חדרה, טירה, ירושלים, תל אביב, אשקלון ובאר שבע, מטעם משרד הרווחה ובתמיכת העמותות "בשביל החיים" ו"מרכז אלה" - להתמודדות נפשית עם אבדן. במרכזים יש צוות של עובדים סוציאליים המתכלל סל שירותי סיוע טיפוליים ומשפטיים למשפחות הנפגעים, הכולל סיוע נפשי, תמיכתי (קבוצות תמיכה, אחת לשבועיים למשך שנתיים), וסיוע כספי להוצאות אבל ראשוניות, בסכום של עד 5,000 ₪. המרכזים בטירה ובכפר כנא מסייעים בעיקר לאוכלוסייה הערבית.

יצוין כי בשנת 2023 אישרה ועדת הזכאות מתן סיוע ב-276 מקרי עבירות המתה. זאת לעומת שנת 2022, שבמהלכה אישרה ועדת הזכאות מתן סיוע ב-144 מקרי המתה. מדובר בעלייה דרמטית של 92%, המשקפת את הגידול במקרי רצח בישראל, ובעיקר בחברה הערבית. כפי שצוין לעיל, היום הסיוע לנפגעי עבירות המתה מעוגן בחוק הסיוע המשפטי, תשל"ב-1972, החל משלב החקירה.

4.2 הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי

הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, בראשות הנשיאה בדימוס דבורה ברלינר מונתה בשנת 2018 על ידי נשיאת בית המשפט העליון דאז, כבוד השופטת אסתר חיות, לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בכל שרשרת האכיפה. הוועדה הוקמה כדי לאתר, לאפיין ולמפות קשיים שנפגעות ונפגעי עבירות מין חווים במערכות האכיפה השונות ובהליך השיפוטי, ולגבש פתרונות ישימים שיספקו מענה ראוי לצורכי הנפגעים, לרבות הצעות לתיקוני חקיקה, עריכת ההתאמות הנדרשות בסדרי דין וכדומה, ובשים לב לרגישות המתחייבת כלפי הנפגעים.

מסקנת הוועדה הייתה כי האינטרס הציבורי מחייב עבודה מערכתית ונרחבת אשר תעודד נפגעי עבירות מין להגיש תלונות ותסייע להם להתמודד עם קשיי ההליך הפלילי. בדו"ח הוועדה, שפורסם בדצמבר 2019 (להלן "דו"ח ברלינר"), הוצגו מסקנות הוועדה והמלצותיה, שנועדו לספק מענה ראוי לצרכיהם של הנפגעים, באמצעות שיפור הקשר בין רשויות האכיפה ונפגעי עבירות מין, הרחבת זכות הנפגעים לקבלת מידע והבעת עמדה בצמתים השונים של ההליך הפלילי, והגברת תחושת האמון של נפגעי עבירות מין במערכת אכיפת החוק.

מבין הפתרונות המוסדיים שעליהם המליצה הוועדה: הקמת נציבות נפגעי עבירה אשר תוודא את יישומו של חוק זכויות נפגעי עבירה,[22] רפרנט ייעודי לתחום נפגעי עבירה ברשויות האכיפה ובבתי המשפט, מינוי מלווה קבוע לאורך כל ההליך הפלילי - עובד סוציאלי בעל הכשרה טיפולית וידע משפטי רלוונטי, וכן הקמת מרכזי הגנה לנפגעי עבירות מין בגירים, בדומה למרכזי הגנה הפועלים היום עבור נפגעי עבירה קטינים, אשר ירכזו את כלל השירותים שלהם נזקק המתלונן בעבירות מין החל ממועד הגשת התלונה ובמשך חקירת המשטרה, ובהם ישמשו בעלי תפקידים שונים כגון עו"סים, רופאים, מסייעים משפטיים. עוד הוצע לבחון תוכנית להקמתם של מחלקות או צוותים

[21] התוכנית מסייעת לנפגעים במיצוי הזכויות בהליך הפלילי ובהליכים אזרחיים (בכל מה שקשור ונובע מאירוע ההמתה לרבות קצבאות מול המוסד לביטוח לאומי, חובות, מעמד אישי, ירושה, תביעות כספיות וביטוחיות וכיו"ב), ובמימוש זכויותיהם לפי חוק זכויות נפגעי עבירה. כל זאת, ללא תלות במבחן זכאות כלכלית. ראו הפירוט שלעיל בעניין חוק הסיוע המשפטי.

[22] כאמור בדו"ח ועדת ברלינר - "בישראל אין גוף המתכלל ומקדם את תחום נפגעי העבירה והאחראי ליישומו של חוק זכויות נפגעי עבירה. הקמת נציבות, עשויה לקדם במידה ניכרת את התחום, להעלות את המודעות לזכויות הנפגעים, לסייע לגופי האכיפה בזיהוי צרכים של נפגעי עבירה ולשפר את השירותים הניתנים לנפגעים. נוסף על זה, יש בהקמת הנציבות כדי לסייע בקביעת המדיניות הראויה בתחום, בהנגשת זכויות לנפגעי העבירה ובשיפור העברת המידע הנמסר לנפגעי עבירה והגברת המודעות לזכויותיהם ולשירותים שלהם הם זכאים". כפי שצוין לעיל בפתח הדברים, במרץ 2024 החליטה הממשלה על הקמת נציבות זכויות נפגעי עבירה (**החלטת ממשלה** מס' 1523 מיום 17.3.2024).

ייעודיים לטיפול בעבירות מין ברשויות האכיפה ובבתי המשפט וכן הטמעת הליכי צדק מאחה ועידוד השימוש בהם.

הוועדה הדגישה את הצורך בעדכון שוטף של נפגע עבירת מין בכל שלבי ההליך ובקשר רציף, אישי ומקצועי עמו, יצירת מרחב בטוח ורגיש לצרכיו, וכן הרחבת אפשרויות שמיעת קולו של נפגע העבירה בצמתים שונים. זאת, כדי להקל עם נפגעי עבירות המין ולהפחית את החשש מפני קורבנות משנית (Secondary), **להגביר את האמון ברשויות החוק ואת הנכונות לשתף עמן פעולה.** דברים אלה יפים גם לענייננו.

כמו כן המליצה הוועדה לבחון מחדש את ההסדרים שבבסיס תפיסת הפיצוי של נפגעי העבירה, וההסדרים לקביעתו ולגבייתו.

הוועדה ציינה כי לעמדתה אין מקום לשנות את אופי ההליך הפלילי האדברסרי ולהעניק לנפגע העבירה מעמד של צד להליך, אך קבעה כי במסגרת הקיים וללא שינוי באופיו של ההליך ניתן לתת מענה לקשיים ולצרכי הנפגעים בהקשר של השמעת קולם של נפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, כגון במסגרת תסקירי נפגע עבירה, הצהרת נפגע וגישור פלילי.

המלצות הוועדה מהוות בסיס ותשתית לשינויים רבים שרשויות האכיפה ומערכת המשפט עורכות בשנים האחרונות, הכוללים הן תיקוני חקיקה (לחוק זכויות נפגעי עבירה ולתקנות לפיו ; לחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, תשס"ו-2006 ; ולחוק לתיקון דיני הראיות (הגנת ילדים), התשט"ו-1955), והן שינוי הנחיות פנימיות ונהלים שמכוונים את עבודת הרשויות, למשל נוהל נשיאת בית המשפט העליון בעניין העדת נפגעי עבירות מין בבתי המשפט (להלן : "נוהל הנשיאה"), העלאת המודעות בנוגע לשירותי תרגום לנפגעי עבירה, בחירת מין המתורגמנים לפי בחירה ועוד.

<u>חקיקה שהושלמה בעקבות המלצות ועדת ברלינר</u> :

1. **הסדר תשלום פיצויים מהיר על ידי המרכז לגביית קנסות** - חוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות (תיקון מס' 25), התשפ"ב - 2022 - קובע הסדר שלפיו נפגעי עבירות מין, עבירות רצח ועבירות ניסיון רצח שנפסקו לטובתם פיצויים במסגרת ההליך הפלילי יקבלו מקדמת פיצוי של עד 10,000 ₪, (בדומה להסדר קודם שחל רק בנוגע לקטינים) שישולם על ידי המרכז לגביית קנסות, וייגבה בהמשך מהנאשם.

2. **צמצום החשיפה לחומרים טיפוליים** - חוק חסיון ראיות (טיפול נפשי בהליכים פליליים שעניינם עבירות מין או עבירות אלימות חמורה במשפחה) (תיקוני חקיקה), התשפ"ב - 2022 - תיקון החקיקה, כולל שורה של שינויים שמטרתם לשמור על פרטיות נפגעי העבירה בכל הנוגע לצמצום חשיפת חומרים טיפוליים רגישים וחיזוק מעמד החיסיון של עדות בעלי המקצוע (רופא פסיכיאטר, פסיכולוג או עובד סוציאלי) על טיפול שניתן לנפגע עבירה בעבירות מין או אלימות חמורה במשפחה. זאת, לנוכח ההשלכות החמורות שנגרמות מחשיפת חומרים טיפוליים של נפגעי עבירות מין במהלך החקירה הפלילית או במשפט, וביניהן יכולתם של הנפגעים להשתקם, פגיעה ביחסי האמון בין המטפל למטופל, בטיפול עצמו ובמוטיבציה להגיש תלונות.

3. **שמירת דגימה פורנזית של נפגעי עבירת מין לצורך הפקת DNA** - חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 15), התשפ"ב - 2022 - תיקון החקיקה מסדיר את אופן נטילת ושמירת דגימות ביולוגיות הנלקחות מנפגעי ונפגעות עבירות מין לצרכי זיהוי התוקף בחקירה משטרתית וגיבוש ראיות למשפט, בכפוף להסכמתו של הנפגע. לפי התיקון כלל הדגימות יועברו למשטרת ישראל באופן דיסקרטי שישמור על פרטיות נפגע העבירה לצורך הפקת DNA וישמרו שם לתקופה של 50 שנים לצורך הליכי חקירה ומשפט עתידיים.

2. **ביטול הדרישה ל"ראיות בכתב" לגביית עדות ממתלונן בעבירת מין שלא בפני הנאשם** - תקנות לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים) (גביית עדות מתלונן בשל עבירת מין שלא בפני הנאשם) (תיקון), התשפ"ב-2021 - התקנות שהותקנו על ידי שר המשפטים ביטלו את הדרישה מהתביעה לכלול "ראיות בכתב" במסגרת בקשה לאפשר לגבות עדות שלא בפני הנאשם. עוד מאפשרות

התקנות לביהמ"ש להכריע בבקשה בכתב, בלא צורך לזמן לדיון את שני הצדדים. בכך נחסכת מהמתלוננים חוסר הוודאות באשר לשאלה האם ייאלצו להעיד בהמשך הדיון בנוכחות הנאשם.

כמו כן, ביום 13.2.2022 תוקן נוהל הנשיאה ונקבע כי בתי המשפט ייתנו החלטה בבקשה ככל הניתן לפחות 72 שעות לפני מועד הדיון, כדי לצמצם את חוסר הוודאות של הנפגעים בעניין זה.

המלצות נוספות שיפות לענייננו הן המלצות בדבר הנגשת מידע, ומפאת חשיבותן נפרט להלן את הסטטוס שלהן:

1. **חלופות מתקדמות דיגיטלית או טכנולוגית למכשיר הפקסימיליה** - הוצע לתקן את תקנות זכויות נפגעי עבירה ולאפשר בכל מקום שקיימת חלופה של פקסימיליה, מסירת עדכון ויצירת קשר עם נפגע העבירה באמצעי קשר דיגיטלי או באפשרות טכנולוגית מתקדמת אחרת.

התיקון עצמו טרם קודם, אך בפועל נעשתה התקדמות משמעותית בתחום. בפרקליטות המדינה מתבצעת לרוב תקשורת שוטפת במיילים עם נפגעי העבירה. כמו כן, יישומון מקוון חדש של הפרקליטות הנמצא בשלבי הרצה מאפשר לקבל מידע בזמן אמת על התיקים המנוהלים בפרקליטות. השירות מיועד לכל המעורבים בתיק ובראשם נפגעי העבירה. ניתן למצוא בו מידע כמו: האם התיק הועבר מהמשטרה והתקבל בפרקליטות, האם הוגש כתב אישום, אילו דיונים קרובים קבועים בתיק ועוד. נוסף על כך פותח "טופס מקוון" המאפשר לנפגעי עבירה פנייה ישירה ליחידת הסיוע הארצית לזכויות נפגעי עבירה בפרקליטות.

כמו כן, החל מחודש ספטמבר 2023 נפגע עבירה יכול לשלוח למוקד מנ"ע באינטרנט פנייה מקוונת. המענה ניתן בשפה העברית בלבד אולם המשטרה פועלת למציאת פתרונות למתן מענה מקוון בשפות נוספות, ובכלל זה בשפה הערבית.[23]

תהליך נוסף שקידמה יחידת הסיוע הארצית לנפגעי עבירה בפרקליטות לפי המלצות צוות שירות שפעל בפרקליטות המדינה, הוא הקמת היחידה למתן מענה מקצועי לנפגעי עבירה. מטרת היחידה המקצועית היא לשמש כקו ראשון לפניות לנפגעי העבירה ולשיח יזום עמם. צוות השירות מורכב מאנשי מקצוע מתחום המשפט, ומאנשי טיפול בעלי הכשרה מתאימה ואיושו החל בחודשים האחרונים וכולל שלושה עובדים סוציאליים, אחד מהם דובר ערבית. היחידה מקדמת, בין השאר, שיחות יזומות לנפגעי עבירה בתיקי עבירות מין ואלימות חמורה.

2. **דפי מידע** - הוצע לתקן את תקנות זכויות נפגעי עבירה שיותאמו לעידן הטכנולוגי ויחייבו את הרשויות השונות לפרסם את המידע בדבר זכויות נפגעי עבירה גם באופן מקוון.

דפי מידע וחוברות מידע לנפגעי עבירה תוקנו ותוקפו, הועלו לאתרי האינטרנט של המשרד ושל הרשויות השונות ותורגמו לחמש שפות: עברית, ערבית, אמהרית, רוסית ואנגלית. העבודה על תיקוף דפי המידע מתקיימת מעת לעת בהתאם לתיקוני חקיקה בנושא, ובמסגרת זו נבחנת לאחרונה האפשרות להוספת מידע בדבר מיצוי זכויות אזרחיות.

יצוין כי החל מחודש יולי 2025 נוספה האפשרות לשליחת דפי המידע לכתובת הדואר האלקטרוני של נפגעי העבירה, בהתאם לדרישתם. במשטרה נעשית גם עבודה לפיתוח האפשרות לשליחת דפי המידע לנפגעי עבירה בלינק באמצעות מסרון (SMS) או לכתובת דואר אלקטרוני, לבחירת נפגע העבירה. כמו כן מקודם תיקון לחוק זכויות נפגעי עבירה בעקבות המלצות הדו"ח של צוות הבין-משרדי להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ולנפגעי עבירה (ראו בהמשך); במסגרת התיקון (בתזכיר ממשלתי) מוצע לקבוע כי המידע שנמסר לנפגעי עבירה על ידי הרשויות יכלול הסבר גם על האפשרות של נפגעי העבירה למצות זכויותיהם במישור אזרחי.

[23] לפירוט כל ערוצי התקשורת במערכת מנ"ע ראו ה"ש 12 לעיל.

4.4 התוכנית הלאומית הבין משרדית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה - צוות משנה בנושא טיפול בתופעת האלימות במשפחה בחברה הערבית

בשנת 2025 נרצחו בישראל 46 נשים, מתוכן 25 נשים ערביות. מנתוני הוועדה הבין-משרדית לבדיקת מקרי רצח של נשים על ידי בני זוגן עולה כי בקרב החברה הערבית שיעור גבוה יותר של נשים נרצחות בידי בני משפחה, שאינם בני זוג, בהשוואה לאוכלוסייה הכללית. האלימות במשפחה בחברה הערבית מתאפיינת לעיתים באלימות כלפי נשים בתוך המשפחה המורחבת, ולא רק במערכת הזוגית. נוסף על כך, בשנים האחרונות ניכר טשטוש גובר של הגבולות בין פשע מאורגן לבין אלימות במשפחה, ונשים ערביות נרצחות גם על ידי גורמי פשיעה. צוות משנה בנושא טיפול בתופעת האלימות במשפחה בחברה הערבית, בראשות גב' מריה פודגייצקי, מנהלת תחום התוכנית הלאומית למניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה במשרד הרווחה (להלן: "**צוות פודגייצקי**"), פעל לזיהוי הצרכים והמענים הייחודיים הנדרשים בחברה הערבית.

באופן כללי יצוין כי בישראל פועלים כ-170 מרכזים ויחידות למניעה וטיפול באלימות במשפחה ברשויות המקומיות, מתוכם 59 ברשויות ערביות. חלק מהיחידות פועלות במתכונת מצומצמת ומאוישות על ידי עובדת סוציאלית אחת במשרה מלאה או חלקית. כ-23% מהמטופלים במכרזים בשנת 2024 הם מהחברה הערבית. מסגרות ההגנה כוללות 17 מקלטים המיועדים לנפגעות אלימות במשפחה (12 נשים וילדיהן במקלט), מתוכם שניים ייעודיים לחברה הערבית, אולם נשים ערביות משולבות ברוב המקלטים (למעט מספר מקלטים שמיועדים לנשים יהודיות דתיות). נוסף על כך יש 20 דירות מעבר לנשים לאחר שהות במקלט. בין השנים 2013-2024, כ-40% מהנשים ששהו במקלטים היו מהחברה הערבית, לעומת כ-20% בלבד בדירות מעבר. בממוצע שהו במסגרות אלו כ-250 ילדים מהחברה הערבית. יודגש כי רוב הנשים הערביות נקלטות במסגרות ההגנה על רקע מקרי אלימות חמורים.

בנוסף, פועלות 17 עובדות סוציאליות בתחנות משטרה ביישובים ערביים. כמו כן הורחבה פריסת מרכזי החירום "אלומה" לטיפול הוליסטי באלימות במשפחה. בשנת 2021 נפתח מרכז "אלומה" בעכו, בשנת 2023 נפתח המרכז בבית שמש, ובשנת 2025 בראשון לציון. המרכזים מספקים שירותי ייעוץ, הכוונה וליווי מרחוק לנפגעות אלימות במשפחה, וכוללים הגשת תלונה למשטרה. מרכזים אלו, ואחד נוסף שעתיד להיפתח בבאר שבע, נותנים מענה לנשים אשר חוששות להגיע לתחנת המשטרה או ללשכת הרווחה המקומית. המרכזים פועלים במתכונת של שירות אזורי רב-מקצועי שבו ניתנים תחת גג אחד הערכה וטיפול ראשוני ובניית תוכנית טיפול המשכית, כולל יחידת מגורים זמנית למתן הגנה במצבי חירום.

עוד נציין כי במסגרת פעילות התוכנית הלאומית למאבק באלימות במשפחה פותחו לאחרונה שירותים ומענים נוספים, ובכלל זה כלי להערכת מסוכנות הכולל התייחסות להקשרי סביבה ותרבות. במשטרת ישראל קיים סל מענים לקורבנות אלימות במשפחה המותאם לרמת המסוכנות, והטיפול בנשים שהוגדרו בסיכון מתבצע בהתאם לנוהל טיוב התיאום בין המשטרה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ועל בסיס הערכת המסוכנות.

מסמך ההמלצות של צוות פודגייצקי, מחודש מאי 2022, משקף מודל תפיסתי ומשמש כקו מנחה להובלת תוכניות, תקצובן ויישומן, לאחר שבדיונים בצוות עלה באופן **מובהק מחסור בכוח אדם ייעודי לטיפול בנושא האלימות במשפחה בחברה הערבית**. הצוות המליץ לצמצם את הפערים בין הקיים לבין הנדרש, והעריך את התקציב ואת התקנים הנדרשים לשם כך. עוד המליץ הצוות על טיפול במסגרות הגנה חוץ ביתיות ועמד על הצורך בפיתוח מענים נוספים לטיפול במקרי חירום מלבד מקלטים ודירות מעבר, בדגש על נשים הנמצאות בחזקת מסוכנות לאורך זמן, וכן המלצות לטיפול במסגרת כליאה.

המלצות רוחביות נוספות של הצוות כללו, בין השאר, הקמת צוותי היגוי רב מקצועיים ויישוביים ברשויות המקומיות, סנכרון פעולות לצמצום היקף תופעת האלמ"ב בחברה הערבית, מיפוי הפערים

ברמה היישובית כולל מענים לנערות במצוקה. עוד הומלץ לקבוע מודל כוח אדם יישובי שיכלול את בעלי התפקידים הבאים: עו"ס משטרה,[24] עו"ס קהילתי, עו"ס אלמ"ב וחוקר אלמ"ב.

4.5 צוות בין משרדי בנושא הגנה על מאוימים בחברה הערבית

הצוות הבין-משרדי בנושא הגנה על מאוימים בחברה הערבית בראשות מנכ"ל המשרד לביטחון פנים דאז, מר תומר לוטן (להלן: "**צוות לוטן**"), הוקם בהחלטה 549 לשם גיבוש המלצות ליצירת כלים ומנגנונים חדשים להגנה על מאוימים ועדים בחברה הערבית. זאת, לנוכח החסך שנמצא במענים להגנת מתלוננים ועדים מאוימים, שאינם במסגרת התוכנית להגנת עדים, המיועדת למקרי קצה.

הצוות סקר את סוגי המאוימים ואופן הטיפול בכל קבוצה, בהתאם לרמת האיום ולמנעד סלי האבטחה הקיימים, ומנה שלוש קבוצות של מאוימים: 1) עובדי ציבור ונושאי משרה מאוימים[25] 2) עדים מאוימים 3) מתלוננים מאוימים - קבוצה שככלל אינה מקבלת היום הגנה.

בהקשר זה יובהר בכל הנוגע למתלוננים מאוימים, המלצות הצוות עשויות להשלים נדבך נוסף להמלצות צוות נפגעי עבירה, ומטרת שני הצוותים על פי החלטה 549 היא **לשבור את מעגל אי-האמון, להתמודד עם הקושי המשטרתי בגביית ראיות ולהביא להגדלת שיעור הגשת התלונות בחברה הערבית.**

<u>בהמלצות הביניים</u> של צוות לוטן, מחודש יוני 2022, הומלץ, בין השאר, לתת מעטפת הגנתית באמצעות הרחבת תקנים במשטרה והרחבת השימוש בשירותי אבטחה פרטיים.

עוד הומלץ על קבלת תלונות וגביית עדויות באמצעים ובמתקנים שאינם תחנות משטרה, תוך שימוש באמצעים מקוונים להגשת תלונות ולתשאול באמצעות היוועדות חזותית.

בהקשר זה יצוין כי האפשרות להגשת תלונות מקוונות קיימת החל משנת 2019 (במקרים של תאונות דרכים) ומשנת 2020 בכלל העבירות. אשר לתשאול בהיוועדות חזותית, בימים אלה מתקיימת עבודת מטה בנושא בחטיבת החקירות במשטרת ישראל. בשלב ראשון נבחנת האפשרות לגבות הודעות פתוחות בלבד, בהתאם לשיקול הדעת של האחראי על החקירה ובשים לב לסיווג העבירה. מימוש ההסדר יצריך את אישור כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות הקצאת המשאבים הנדרשת. המלצה נוספת הייתה לבחון תיקון חקיקה להסדרת אפשרות למתן עדות מוקדמת של עדים מוגנים ושל עדים מאוימים ברמות איום גבוהות, אולם לאחר בחינה נוספת הוחלט כי טרם קידום תיקון חקיקה בנושא, ייערך ניסיון לעשות שימוש בהסדר הקיים כיום בסעיף 117 לחוק סדר הדין הפלילי, שעניינו גביית עדות מוקדמת, ככל שיימצא מקרה מתאים לכך, ובשים לב למורכבות התיקים שבהם מעידים עדים מוגנים.

---

[24] בהקשר זה יצוין כי במסגרת החלטת הממשלה 549 נקבע, בין השאר, שהמשרד לביטחון פנים יפעל להרחבת המענה לאכיפת אלימות נגד נשים ואלימות במשפחה, ובכלל זה יפעל לחיזוק מערך האכיפה הייעודי בתחנות המשטרה בחברה הערבית, ול"הרחבת תוכנית <u>עו"ס משטרה</u> ברשויות המקומיות המופעלת על ידי הרשות הלאומית לביטחון קהילתי". תוכנית "עו"ס משטרה" משותפת למשרד הרווחה, משטרת ישראל והרשות לביטחון קהילתי והיא נוסדה על רקע ההבנה כי הגשת תלונה במשטרה היא אירוע משברי הן לנפגעים המגישים את התלונה והן לפוגעים המגיעים לחקירה כחשודים. התוכנית פועלת משנת 2000 ביישובים שבהם ישנם מרכזים למניעה וטיפול באלימות במשפחה, והם נותנים מענה ל-55 ישובים ערבים. תפקיד עו"ס משטרה לקשר בין האכיפה המשטרתית למערכת הרווחה ולמרכזים לטיפול באלימות במשפחה, ולגייס את המעורבים בעבירות אלמ"ב לתהליכי טיפול בקהילה, פוגעים ונפגעים, בגירים וקטינים, לאחר אבחון והערכת מסוכנות. יצוין כי הליך איוש התקנים שהוקצו בהחלטה 549 טרם הושלם במלואו, אך עד סוף 2024 עתידים לגייס עו"סים בכל תחנות המשטרה המעניקות שירות לחברה הערבית.

[25] בהקשר זה נזכיר את הרצח של אדיר ג'אנם בן ה-25 מהישוב מע'אר, מאבטחו של ראש עיריית טייבה, ב-21.4.2023. הרצח פוענח לאחר יותר משנה, לאחר חקירה מורכבת וסמויה, בסיוע חוקרי שב"כ. כדוגמאות נוספות לכך שנציגי ציבור במגזר הערבי הם יעדים לפגיעה ומאוימים על ידי עבריינים נזכיר את רצח מנכ"ל עיריית טירה ב-22.8.2023, והשלכת רימון לעבר ביתו של ראש עיריית רהט ב-23.8.2023. יודגש כי אין בדוגמאות אלה כדי למצות את התופעה.

4.6 הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה

הצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה, בראשות עו"ד רני נויבואר, ראשת אשכול (משפט אזרחי) במשרד המשפטים, הוקם בחודש פברואר 2021 לבחינת הסיבות למיעוט התביעות האזרחיות המוגשות בידי נפגעות ונפגעי עבירה, שההליך הפלילי בעניינם הסתיים בהרשעה, בעקבות המלצות ועדת ברלינר, הנזכרת לעיל. הדו"ח שהוגש לשר המשפטים ביום 4.9.2022 מאיר את משמעותו של ההליך האזרחי עבור נפגעי העבירה, מתוך הבנה שההליך האזרחי יכול למלא תפקיד חשוב בגיוס משאבי שיקום עבורם.

מפאת היקפו של הנושא, התמקד הצוות בעבירות חמורות ובעניינם של נפגעי עבירה שההליך הפלילי בעניינם הסתיים. הנתונים שנאספו בידי הצוות מעידים על מיעוט תביעות אזרחיות העוקבות להליך הפלילי, והימנעות משימוש בכלי התביעה האזרחית לגיוס משאבי שיקום, כאמור.

לאחר איתור החסמים והקשיים שעומדים בפני נפגעי העבירה תוך שמיעת הציבור ובכלל זה נפגעי עבירה ומייצגי נתבעים, ועמידה על קשיים ייחודיים של קבוצות נפגעי עבירה מסוימות שראויות לבחינה נפרדת ומעמיקה ובכללן **נפגעים מהחברה הערבית**, המליץ הצוות, בין השאר:

על המשך פיתוחו של הנושא כנושא משפטי עצמאי הראוי לתשומת לב מיוחדת; צמצום פערי המידע של נפגעי העבירה בהליך אזרחי; ליווי הוליסטי של נפגעי עבירה על ידי גורם טיפולי וגורם משפטי לאורך ההליכים הפליליים והאזרחיים; עיגון והרחבת זכויותיהם לעניין עיון במסמכי ההליך הפלילי; חיזוק מעמדם בהליך האזרחי בהיבטי ראיות והתיישנות ההליכים האזרחיים; הגנה על נפגעים במסגרת הדיון באולם בית המשפט בהליך האזרחי, באמצעות ההגנות הקבועות בדין בהליך הפלילי (ובכלל זה מסירת עדות שלא בפני הנאשם)[26] וכן מחוץ לכתלי בית המשפט (באמצעות צווי הרחקה ומניעת הטרדה); הבטחת הפיצוי מנכסי הנתבע באמצעות סעדים זמניים ופטור מאגרות הוצאה לפועל; הגברת השימוש בהליכים חלופיים (גישור וצדק מאחה מותאם לנפגעי עבירה). עוד הוצע לשקול הקמת קרן פיצויים לנפגעי עבירה שתכליתה לתת מענה וסעד לנפגעים - נושא שנתייחס אליו גם בפרק המלצות הצוות.

4.7 צוותים שפועלים מכוח החלטת הממשלה 1889 בדבר קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי

החלטת הממשלה 1889 בדבר קידום זכויות נפגעי עבירה בהליכים משפטיים ושיפור המענה הממשלתי מיום 2.10.2022 (להלן - "**החלטת הממשלה 1889**") נועדה לשפר את המענה הממשלתי לטובת נפגעי העבירה, להביא לקידום של חקיקה מתאימה ולהגביר את פעילות המשרדים לשם השגת מטרה זו. בהחלטה נקבעו מספר סעיפים הנוגעים לשיפור השירות, להנגשה שפתית ותרבותית לנפגעי עבירה, ולטיוב הליכי הגבייה והעברת הפיצויים שנפסקו בהליך הפלילי לנפגעי העבירה. בנוגע לשפה הערבית נקבע בהחלטה כי "תיבחן הדרך להגעה להנגשה מלאה".

בהתאם להחלטה, בחודש ינואר 2023 החל לפעול צוות בין-משרדי, לבחינת המשך יישום המלצות ועדת ברלינר, וכן המלצות נוספות לשיפור הטיפול בנפגעי העבירה בהליך הפלילי והמנהלי. כמו כן הוקמו צוותי משנה, ובכלל זה צוות לשיפור ההנגשה השפתית והתרבותית לנפגעי העבירה, צוות לבחינת הקמת מרכזי הגנה לבגירים נפגעי ונפגעות תקיפה מינית, וכן צוות משנה לבחינת תחום נפגעי עבירה בוועדות השחרורים וביחידה למאסרים קצרים.

נוסף על כך, גובשו קריטריונים להגדרת כספים ככספים שאינם בני העברה למפוצים. בהתאם להחלטה, הכספים יועברו לניהול האפוטרופוס הכללי וחלקם יועברו לידי ועדה לפי סעיף 27א לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, אשר תקצה את הכספים למטרות המקדמות זכויות ושירותים לנפגעי עבירה.

[26] המלצה זו יושמה לפני מספר חודשים, ראו: חוק לתיקון סדרי הדין (חקירת עדים) (תיקון מס' 10), התשפ"ד-2024.

5. ממצאי שיתוף הציבור

בפרק זה נפרט בתמצית על אודות תהליכי שיתוף הציבור שתיארנו בפתח הדבר ובפרק המבוא וממצאיהם. בתחילת עבודת הצוות הוחלט לקדם תהליכי שיתוף ציבור כדי לקבל מידע על צרכים סוציאליים, רפואיים, משפטיים והגנתיים הנדרשים לשלומם ולרווחתם של נפגעי עבירה, וללמוד על אודות החסמים השונים - הכלכליים, החברתיים, התרבותיים והמשפטיים, שעמם מתמודדים נפגעי העבירה, כדי שנוכל להמליץ על קידום מענים מותאמים.

תהליכי שיתוף הציבור בוצעו עבור הצוות על ידי חברת "מטריקס P^2". במסגרת התהליך נעשה שימוש בשני פורמטים מרכזיים לשיתוף, שפנה לציבורים שונים:

1. שיתוף באמצעות <u>שלוש קבוצות מיקוד</u> של גורמי מקצוע המלווים נפגעי עבירה, שהם: (א) 11 עובדים סוציאליים, רכזים חברתיים וארגוני סיוע קהילתי בקרב החברה הערבית (27.4.22); (ב) 7 אנשי בריאות ורפואה (8.5.22); (ג) 16 נציגי עמותות סינגור, זכויות ומשפטנים (12.5.22).

   בקבוצות המיקוד השתתפו 34 נציגים שמחוברים לעשייה בשטח, וכן אנשי ניהול ומדיניות, שהגיעו, בין השאר, מעמותות הכוללות עמותות סינגור וארגוני סיוע שונים, ממרכז השלטון המקומי, מהוועד הארצי לראשי הרשויות המקומיות הערביות, ממחלקות רווחה ברשויות מקומיות ערביות (שיבלי אום אלג'נם, כסייפה, טורעאן, אלקסום), ומשירות המדינה (שירות המבחן למבוגרים, הסיוע המשפטי - משרד המשפטים, משרד הבריאות).

   דיוני קבוצות המיקוד נערכו שעה וחצי לכל קבוצה (במועדים שצוינו לעיל), ועוררו עניין רב. המשתתפים רצו לתרום להם מתוך מעורבות ואכפתיות לתהליך שעשוי להשפיע על עבודתם. השמעת הקול הפרופסיונלי של גורמים מקצועיים ורלוונטיים נועדה לתת פרספקטיבה נוספת ומשלימה לקולם של נפגעי העבירה. התובנה המרכזית שעלתה היא שהניסיון להבין את המתרחש בכל שלבי ההליך המשפטי החל ממועד האירוע אינו מתאים, שכן הרוב המוחלט של המקרים כלל אינו מגיע לשלב הגשת תלונה או הגשת כתב אישום, וכאן טמונה הבעיה, שכן *"רוב הפצועים והמתים נשארים ללא מעגל סגור, היורה לא נתפס גם אחרי שנים"*; *"...התיקים לא מפוענחים"*.[27]

   לתוצרי קבוצות המיקוד ראו **<u>נספח א'</u>**.

2. <u>ראיונות אישיים</u> עם 24 נפגעות ונפגעי עבירה מהחברה הערבית - בעבירות המתה, אלימות במשפחה, תקיפות והטרדות מיניות ואלימות כללית. התהליך הביא את נקודת המבט של נפגעי העבירה, כפי שיפורט להלן.[28]

   לדוח סיכומי הראיונות, ראו **<u>נספח ב'</u>**.

---

[27] חברת $matrixP^2$ **בחינת מענים משפטיים, הגנתיים, סוציאליים ורפואיים לנפגעי עבירה בחברה הערבית, תוצר קבוצות מיקוד** (2022) (להלן: "**נספח א'**").

[28] חברת $matrixP^2$ **בחינת מענים משפטיים, הגנתיים, סוציאליים ורפואיים לנפגעי עבירה בחברה הערבית, סיכום ראיונות עם נפגעי עבירה** (2022) (להלן: "**נספח ב'**").

5.1 הראיונות

מטרת הראיונות הייתה לקבל מנפגעי העבירה באופן בלתי אמצעי את התייחסותם לתהליכים שעוברים נפגעי עבירה בחברה הערבית, לצרכים הסוציאליים, הרפואיים, המשפטיים וההגנתיים, לחסמים הייחודיים ולקשיים בהנגשת מענים קיימים, ובמיצוי ומימוש זכויותיהם כנפגעי עבירה שחוו טראומות מורכבות המשתייכים לחברה הערבית על גווניה. נוסף על כך ביקשנו להיוועץ בנוגע למענים, תוכניות ופעולות בתחום הסוציאלי, הרפואי, ההגנתי והמשפטי, שעשויים לסייע לשלומם ורווחתם של נפגעי עבירה ולעודד הגשת תלונות.

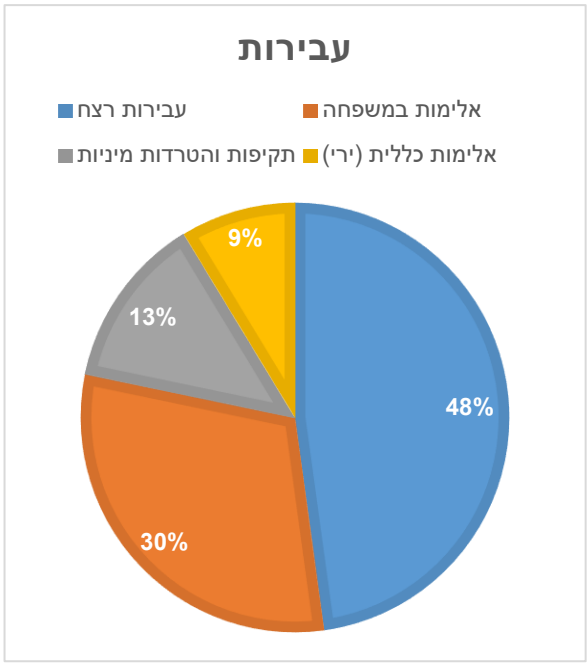
התקיימו 24 ראיונות "נרטיביים"[29] אשר בוצעו בזום או בטלפון, ושניים מתוכם התקיימו במפגש פיזי, על ידי ארבע עובדות סוציאליות בעלות ידע ומומחיות בתחום האלימות והטראומה, שלוש מהן מהחברה הערבית.

גיל נפגעי העבירה בקרב המרואיינים נע בין 22-63, מתוכם 2 גברים, ו-22 נשים. כמו כן, המרואיינים מאזורים שונים בארץ: 6 בדואים מהדרום, 7 מערים במרכז ו-11 מכפרים וערים בצפון.

בתום הריאיון התבקשו המרואיינים לסכם ולהציג את המלצותיהם. נוסף על כך, בסוף מסמך סיכום הראיונות, שנערך ללא פרטים מזהים, קובצו המלצותיהן של העובדות הסוציאליות המראיינות, בהתאם לממצאים שעלו.

אשר לסוגי העבירות שמהן נפגעו המרואיינים, הנתונים הם כלהלן:

התפלגות העבירות:	
11	נפגעות ונפגעי עבירות רצח: • 5 נשים שבעליהן נרצחו • 4 הורים שבניהם נרצחו • אמא שבנה ובעלה נרצחו • בת שאמה נרצחה.
7	נפגעות אלימות במשפחה
3	נפגעות תקיפות מיניות והטרדות מיניות
2	נפגעות ונפגעי אלימות כללית (ירי)



[29] ראיונות "נרטיביים" מאפשרים למרואיינים לספר את סיפוריהם לפי דרכם, באופן פתוח. המראיינות השלימו את המידע החסר במהלך רצף הסיפור.

תהליך גיוס 24 המרואיינים היה ממושך ומאתגר. לצורך גיוס מרואיינים נערכו פניות לחברי הצוות, לנציגי משרדי ממשלה רלוונטיים ולגורמים בשטח, אך מטעמים שונים היה קשה להשיג שיתוף פעולה. בשל כך מגוון העבירות אינו רחב כמו שציפינו, ובעיקר נעדרים כמעט גברים צעירים נפגעי ירי באופן ישיר, אשר ציפינו לשמוע את קולם בנוגע להשלכות הייחודיות של הנכות הפיזית והנפשית על כל הכרוך בכך, ובכלל זה בתחום התעסוקה.

לראיונות יותר מאוזנים, גם מבחינת מגדרית (כולל גברים נפגעי עבירות ירי), גם מבחינת הפריסה הגיאוגרפית, וגם ילדים ונוער והוריהם, אך לא הצלחנו להשיג נפגעי עבירה שנפגעו בילדותם (קטינים שבגרו) בקרב המרואיינים.

בשל היעדרם של קטינים בקרב המרואיינים, הפתרונות וההמלצות שיובאו בהמשך אינם מתמקדים בקטינים נפגעי עבירה מהחברה הערבית, למרות האתגרים הייחודיים להם,[30] **והנושא יצריך המשך חשיבה ופיתוח**. עם זאת, הקולות שעלו בראיונות משמעותיים לקבוצות של נפגעי עבירות רבות ומשקפים תמונה מורכבת ורחבה, יותר ממה שניתן היה להערכתנו להשיג באמצעות סקר רב משתתפים, שנמצא ככלי פחות ריאלי מפאת רגישות ומורכבות הנושא.

במבט על, בחלוקה לפי הקבוצות של נפגעי המתה וירי ונפגעות אלמ״ב ותקיפות מיניות, עלה שיש בד״כ תהליך של סכסוך מתמשך בין קהילות, שכנים, משפחות, בתוך המשפחה.

בניגוד להנחת המוצא של תת דיווח, נמסרו למשטרה, לדברי המרואיינים, שמות ועדויות, וכן צילומים וסרטונים. המרואיינים סיפרו על הגשת תלונות חוזרות ונשנות למשטרה (לפני ואחרי הפגיעה), שנשארו פתוחות (במקרים של עבירות המתה), או נסגרו ללא שום התערבות משטרתית או משפטית. כמעט כל אירועי הרצח התרחשו במקומות ציבוריים וחלק גדול מהם לאור יום, ובנוכחות קהל, אך גם כשנעצרו חשודים הם שוחררו אחרי תקופה קצרה.

החוויה המרכזית של המרואיינים היא שכאשר מוגשות תלונות הן אינן מטופלות כראוי. גם במקרים שבהם מתבצעים מעצרים, החשודים משוחררים ללא קידום הליך משפטי. בחוויה של בני משפחת הנרצחים הם עצמם נחקרים בצורה לא רגישה, ולא נמסר להם מידע רלוונטי על התנהלות החקירה. כמו כן, אחרי הרצח ממשיכות הטרדות של הקורבנות ובני משפחותיהם.

החוויה המצטיירת היא של בדידות וחוסר סיוע, גם בתחום הטיפול הנפשי, הרווחתי והמשפטי, ובעניין זה עלה שישנו מיעוט של גורמי תמיכה להגשת תלונות וקיים מחסור בפסיכיאטרים, פסיכולוגים ואנשי מקצוע נוספים מתחום הטיפול בחברה הערבית.

בראיונות שנעשו עם נפגעות אלימות, עלה דמיון לעבירות ההמתה בנושאים מסוימים. לפעמים האלימות היא מתמשכת. משפחת המוצא של האישה מעורבת ופעמים רבות גם המשפחה של הבעל, אך לא מתקיימים הליכים כנגד בני משפחה נוספים למרות שגם הם לא פעם ממשיכים לאיים על

[30] בהקשר זה יצוין כי במחקר שבוצע במשרד המשפטים (מצ״ב קישור) נבדק אופן מימוש זכויות קטינים נפגעי עבירות מין חמורות בהליך הפלילי בתיקי הסיוע המשפטי. במסגרת המחקר צוין כי קיים קושי במימוש זכויותיהם של קטינים נפגעי עבירה המעוגנות בדין הישראלי, בעקבות ההליך המשפטי המורכב, בעקבות פערי מידע ביחס לאותן זכויות ובעקבות היחסים המורכבים בין נפגעי העבירה והפוגעים, והקושי של המדינה להגן על הנפגע. בחלק מהמקרים הפוגע עצמו ממשיך את שגרת חייו, כאשר לא מוגש כתב אישום או עד להכרעה בהליך המשפטי, בעוד שהקטין מורחק מביתו, על כל הכרוך בכך. במחקר נמצא בין השאר כי ב-45% מהמקרים דווח על הידרדרות נפשית משמעותית שנבעה במישרין מההליך הפלילי. ההליך הפלילי כשלעצמו אינו מצליח לספק מעטפת הגנה מספקת לנפגע העבירה הקטין, אשר במקרים רבים ממשיך להיפגע תוך כדי ניהול ההליך. עוד נמצא כי הסיכוי להידרדרות במצב הנפשי גדלה, בין השאר, כאשר הפוגע הוא קטין וכאשר **הנפגע הוא מהחברה הערבית**. כמו כן נמצא כי ב-27% מהמקרים חווית ההליך המשפטי הייתה לא מוגנה וקשה, ובין הגורמים אשר פגעו בחוויה נכללו **היותו של הנפגע מהחברה הערבית** וכאשר הנפגע היה בהשמה חוץ ביתית בזמן ההליך. כחלק ממסקנות המחקר, הוצע להעמיק ולהרחיב את המחקר לגבי קטינים נפגעים מהחברה הערבית, קטינים שנפגעים על ידי קטינים וקטינים המצויים בהשמה חוץ ביתית.

הקורבן ואף לפגוע בה.[31] מאפיין נוסף הוא חשש והסתרה, ותחושת בושה להתלונן. כמו כן עלה חשש מההכרח להשאיר את הילדים אצל אביהם.

בדרך כלל תלונה מוגשת רק אחרי קבלת אישור ממשפחת המוצא, שכן האישה תלויה כלכלית במשפחה המורחבת. ברוב המקרים באלימות במשפחה היה מעצר ונערך עימות, וההתייחסות של המשטרה משמעותית. בשניים או שלושה מקרים שבהם לא התבצע מעצר החלו תלונות הדדיות ובעקבותיהן נעצרו גם האישה וגם הגבר. לעיתים השוטרים מנסים לקדם בעצמם הליכי גישור, מבלי שיש להם כלים מקצועיים לכך, וללא מעורבות עו"ס המשטרה, לפי הנטען, ברוב המקרים הללו. [32]

בהליכים משפטיים היו דיונים ללא האישה, וגזרי הדין בתיקים שהסתיימו היו ברובם קלים.[33] יצוין כי באותם מקרים שהובאו בפנינו היה סיוע של עו"ס אלימות במשפחה אך חשוב לזכור שהעובדות הסוציאליות הן אלה שהפנו למרואיינים שלנו, כלומר דרך עו"ס אלימות במשפחה הגענו למרואיינים. לכן, אין בכך בהכרח כדי להצביע על שיעור המעורבות של העובדות והעובדים הסוציאליים בתיקים אלו.

5.2 התובנות מהראיונות ומקבוצות המיקוד

<u>המצב הקיים - אתגרים רוחביים וחסמים מרכזיים</u>:

מתוך הראיונות ומתוצרי הדיונים בקבוצות המיקוד זוהו הנושאים המרכזיים שיפורטו להלן, מהשלבים הראשונים של האירוע, שלב החקירה, ההליך המשפטי החל מהגשת כתב אישום, וסקירת המענים הקיימים והחסרים גם בתחומי הסיוע המשפטי, מערכות הרווחה והבריאות. האתגרים המרכזיים שזוהו:

- חוסר אמון;
- היעדר הגנה;
- השפעות תהליכים קהילתיים;
- הצורך בהתאמה תרבותית-חברתית;
- מענים נקודתיים וחסרים (צורך בסיוע במכלול תחומי החיים);
- נגישות נמוכה למידע.

ראשית, בשיתוף הציבור, בכל סוגי העבירות שנסקרו, חזרו ועלו החוויות של **חוסר אמון** במערכות המדינה, בפרט במערכת אכיפת החוק ובמערכת הרווחה,[34] מאחר שלא מגיעים למיצוי דין **ושאין הגנה** לנפגעי העבירה. המסר המרכזי בעניין זה הוא שכאשר אנשים פונים למשטרה, לא זו בלבד שלא נעשות פעולות אפקטיביות לחקירת המקרה ולסיוע לנפגעי העבירה, הם אף חווים חוסר אונים, חוסר מוגנות ותסכול,[35] המשליכים גם על צריכת המענים הטיפוליים והרווחתים הקיימים, ועל פנייה למנגנונים חלופיים ולא לשלטון החוק.

חוסר האמון בא לידי ביטוי בכל השלבים: מקרות האירוע חווים נפגעי העבירה קשיים באינטראקציה עם המשטרה. גם בשלבי הפיענוח, איסוף הראיות והגשת התלונה האינטראקציה מועטה, בין השאר לנוכח המחסור בהגנה על עדים ומאוימים, היעדר מענה לקטינים ומחסור במענים מותאמים לנשים, וכן בשלבי סגירת התיק ובעת שההליך המשפטי מתנהל - **בהיעדר עדכון**

---

[31] נספח א' בעמ' 5, 8.

32 בהתייחסות המשטרה לעניין זה הודגש כי קיום הליכי גישור כאמור על ידי קציני או חוקרי משטרה או אינם מוכרים ואינם מקובלים.

[33] נספח א' בעמ' 15, 18, 21, 24-26.

[34] נספח א' בעמ' 5, 7, 9; נספח ב' בעמ' 3, 13, 20, 29.

[35] נספח א' בעמ' 5, 7, 9; נספח ב' בעמ' 3, 13, 20, 29.

והעברת מידע לגבי ההליך, כאשר הנפגעים ובני משפחותיהם לא יודעים מה קורה, ניזונים משמועות ומתקשים להשיג מידע.

נקודה משמעותית נוספת היא **מרכזיות הקהילה והמשפחה** בחיי נפגעי העבירה. באירועי האלימות בחברה הערבית מעורבים לא רק הפרטים הפוגעים והנפגעים, אלא גם המשפחה והקהילה. אירועי הרצח והירי מתרחשים על רקע של סכסוכים בין ובתוך משפחות, סכסוכים עסקיים וסכסוכים בין שכנים. במרבית אירועי האלימות במשפחה וכן באירועי ההטרדות המיניות המתלוננות פנו קודם לבני משפחתם לסיוע, ולפעמים לקהילה, כולל ניסיונות התערבות של נכבדי הקהילה במקרים מסוימים, ורק כשהפניות הללו לא הובילו לשיפור המצב ובתמיכת בני המשפחה פנו למשטרה[36] (כך בדרך כלל, למעט מקרים שבהם העבירה בוצעה על ידי בן משפחה אחר).

זאת ועוד, יש נפגעים שחשים דחויים מבחינה חברתית בעקבות האירוע. ואולם, במקומות שבהם היו תהליכים קהילתיים וסיוע מהקהילה, החוויה תוארה כפחות טראומטית. התהליכים הקהילתיים עשויים לעזור מאוד בתמיכה, בסיוע ובהשמעת קול.

הדברים אמורים ביתר שאת בנוגע לנשים אשר חוששות להתלונן, וכאמור מבקשות הגנה מהמשפחה ומתלוננות רק אחרי שהמשפחה מאשרת. זאת, בין השאר, מאחר שהן תלויות כלכלית בבני המשפחה כדי להמשיך להתקיים, ובשים לב **למעמד האישה** בחלקים מהחברה הערבית, אשר מציב נשים בעמדה רגישה כאשר מתרחשים כלפיהן אירועי אלימות, פגיעות מיניות והטרדות. נשים עשויות לחשוש מהגשת תלונה על **פגיעות מיניות והטרדות** בשל החשש לפגיעה בשמן, שעלולה להביא לפגיעה בחייהן, בשמן הטוב, והן עלולות להיאלץ להתמודד עם מצב נפשי קשה, קשיים כלכליים ואף ניתוק מהילדים.[37] בעניין זה יש לתת את הדעת אף להשלכות ניתוק כאמור על מצבם של הילדים.

נשים נפגעות מעבירות המתה שבני משפחתם נרצחו עשויות להיות תלויות בקבלת המידע על החקירה בגבר בן משפחה שהוא הגורם שהתנהל מול המשטרה (לדוגמה האב או אחד מהבנים/האחים של הנרצח).[38]

אשר **לקטינים** נוצרת סיטואציה שבה חשיפת העבירה (בין אם מדובר בעבירת אלימות, הזנחה, רצח, ניסיון רצח או עבירת מין) כלפי הקטין לא רק שלא תמיד עוצרת את המשך הפגיעה בו אלא אף חושפת את הקטין לפגיעה באפיקים אחרים של החיים - איומים ולחצים שמופעלים עליו ועל בני המשפחה, ניתוק ונידוי מהמשפחה, האשמת הקורבן ועוד. מדובר בילדים שנפגעים פיזית, נפשית ולעיתים כלכלית לאחר רצח של ההורים או של המפרנס העיקרי במשפחה, על כל הכרוך בכך מבחינת השלכות רוחב ארוכות טווח, הן על הקטינים עצמם והן על החברה והסביבה שלהם.

לא זו אף זו, גם גורמי מקצוע שאמורים להבטיח טיפול והגנה על קטינים וחסרי ישע, הן ממערך ייצוג הקטינים של הסיוע והן גורמי חינוך, טיפול ורווחה, חשים מאוימים ולא מוגנים, באופן שאינו מאפשר מתן שירות מקצועי ולעיתים מתן שירות בכלל. זאת, מחשש מפני עימות עם הורה או בני משפחה שידועים כבעלי רקע עברייני, ובייחוד כאשר אנשי המקצוע הם מאותה סביבה גיאוגרפית וחברתית.

בהקשר זה הודגש כי ישנם קטינים נפגעי עבירות המתה, אשר גם בתוכנית סנ"ה (ראו עמ' 18 לעיל) לא מצליחים להגיע אליהם ולהגן על הזכויות והאינטרסים שלהם, במיוחד כשאב המשפחה או בן משפחה קרוב חשוד ברצח, אולם בשל אי התקדמות בחקירה אותו חשוד מסתובב חופשי, ממשיך להיות אפוטרופוס על הקטין ואף עשוי לקבל משמורת עליו.

---

[36] נספח א' בעמ' 5, 16.

[37] נספח א' בעמ' 6, 20, 22-23.

[38] נספח א' בעמ' 6, 8. זאת, על אף האמור בסעיף 22 לחוק זכויות נפגעי עבירה, אשר קובע סדרי קדימויות להענקת זכויות לבני משפחתו של נפגע עבירת המתה, לפי הסדר הבא: "(1) למי שהיה בן זוגו בעת מותו; (2) לילדיו; (3) להוריו; (4) לאחיו"; ובהיעדרם של כל אלה "למי שהיה אפוטרופסו בעת מותו".

אשר **להתאמה תרבותית** וליחס מכבד ורגיש תרבות, העניין של השפה הודגש פחות, שכן יש לא מעט שוטרים דוברי ערבית, אולם צוין שיש מחסור בתקנים מאוישים של חוקרים בערבית. נוסף על כך דובר על היעדר רגישות והבנה כלפי מורכבויות משפחתיות וקהילתיות בחברה הערבית, בפרט בהקשר להיבטים הנוגעים למעמד האישה ומקומה בחברה.

המשטרה ביקשה לחדד בעניין זה כי חוקרי מערך המשפחה במשטרה עוברים הכשרה ייחודית למשך 3 שבועות, נוסף על הכשרת היסוד, הכוללת הכשרה בתחומי אלמ"ב, עבירות מין, חסרי ישע קטינים וקשישים, וחקירת אנשים עם מוגבלות. במהלך ההכשרה נחשפים החוקרים לשלל תכנים בנושאים הנ"ל, בדגש על רגישות חברתית, זכויות קורבנות עבירה, חידוד נהלים, ביקורים במרכזים למניעת אלימות ועוד.

עוד יצוין כי מתקיימים גם תהליכים של בירור בין משפחות **ומפגשי סולחה**, לעיתים אף במעורבות ובעידוד המשטרה, ובעניין זה נשמעה ביקורת:

"לפעמים השוטר שמתווך בין המשפחות מגיש תצהיר לבית המשפט שהמשפחות פתרו את הקונפליקט ואין צורך בהתערבות המשטרה".

במסגרת הראיונות עלה כי היו שני מקרי רצח שלפניהם היה מפגש סולחה אך הרצח התרחש לאחר מכן. על כך נטען כי: *"זה לא מוריד את מקרי הרצח ורק המשטרה נהנית מסגירת התיק".*

יוער כי אף אם תהליכים קהילתיים לעשיית צדק והשכנת שלום הם חשובים, עליהם להתנהל במקביל לפניה למשטרה ולמערכת המשפט, וכפי שנקבע לא אחת, "הסכם 'סולחה' הוא בגדר כלי לבר-משפטי שמטרתו פיוס בין הניצים, אך משקלו לעניין קביעת העונש מוגבל ומועט".[39]

חסם מרכזי נוסף שעלה הוא **מחסור בשירותים**. גם כשיש סיוע לנפגעי העבירה וטיפול בהם הוא מאוד נקודתי ולא רואה את מכלול החיים שמתערערים בכל תחום - דוגמת תעסוקה, בריאות, מצב נפשי ומצב כלכלי כמובן.

לעבירות שבוצעו השלכות על מכלול תחומי החיים. המרואיינים תיארו פגיעה עמוקה בחייהם, הכוללת דיכאון וחרדה. שלוש נשים נאלצו לעבור דירה בעקבות הרצח והירי. אחת מהן התגרשה בעקבות האירועים. במקרה אחר, האחים של הנרצח השתלטו על העסק והרכוש שלו, וגם בשאר המקרים דווח על אובדן הכנסה משמעותי מאחר שהנרצח היה המפרנס העיקרי.

לגבי הטיפול הנפשי שהתקבל, עלה כי לעיתים הוא לא היה מספק, תואם לצרכים (בזמן, במקום) ונגיש.[40] גם מחלקות הרווחה, אשר נתנו במידת האפשר מענה נקודתי לבקשות של נפגעי העבירה, לא ביצעו הערכה של מכלול הצרכים שלהם, ולא שמרו על קשר מתמשך עם נפגעי העבירה. מקרב המרואיינים היו מי שביטאו קושי וחוסר נוחות לפנות לרווחה. לעומת זאת, נפגעות אלימות במשפחה ציינו שעובדות הרווחה היוו כתובת עבורן בנושא אלימות במשפחה.[41]

מרבית המרואיינים חוו פגיעה במצבם הכלכלי והתקשו לממן צרכים בסיסיים. המרואיינים הביעו צורך לקבל **פיצוי מהמדינה** על הפגיעה בהם באופן שיאפשר להם קיום לאחר הפגיעה.[42] בהקשר זה יצוין כי גם כשנפסקו פיצויים בהליך פלילי אחת המרואיינות ציינה כי הנפגעים לא ידעו איך לגבות אותם, וברי כי רק בקבלת הפיצוי בפועל (ולו באופן חלקי) יש פוטנציאל לסייע לנפגעים בהליכי השיקום.[43] עם זאת, אחת המרואיינות שמעה שניתן לגבות חלק מהפיצויים מהמדינה, וביקשה

---

[39] ראו לדוגמה סקירה נרחבת של הפסיקה והספרות בעניין הסכמי סולחה בע"פ 6496/21 **ריאן נ' מדינת ישראל** (20.12.2021), כבוד השופט ג' קרא, פסקאות 13-15.

[40] נספח א' בעמ' 7, 13 ; נספח ב' בעמ' 18, 25, 27.

[41] נספח א' בעמ' 7, 11, 17-19, 25-26 ; נספח ב' בעמ' 6, 17.

[42] נספח א' בעמ' 7, 14, 24, 26-27.

[43] נספח א' בעמ' 6, 10, 24, 26.

שהמראיינת תברר עבורה את הנהלים בעניין זה, שמפורסמים, בין השאר, באתר האינטרנט של המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות.

נקודה אחרונה זו מדגימה היטב שגם בנוגע לשירותים הקיימים, **פער דיגיטלי ואוריינות נמוכה** משליכים אף הם על כל התחומים מבחינת מיצוי זכויות, טיפול ושיקום.[44]

להלן נפרט את האתגרים והחסמים **בחלוקה למערכות השונות**, כפי שהוצגו בפנינו במסגרת שיתוף הציבור.

בהקשר זה נשוב ונדגיש כי שיתוף הציבור שנערך מבוסס על מתודולוגיה איכותנית, ולפיכך אינו מייצג מבחינה סטטיסטית ואינו מאפשר קביעות עובדתיות גורפות בנוגע להתנהלות מי מהגופים. הממצאים משקפים תחושות וחוויות סובייקטיביות של משתתפים ומקרים נקודתיים בלבד. בהיעדר זיהוי של אירועים קונקרטיים ומתוך מחויבות לשמירת אנונימיות המרואיינים, לא ניתן היה ממילא לבחון את הטענות לגופן. בנוסף, קיים קושי מובנה לייחס משקל לטענות ביחס לגופים מסוימים, שכן חלק מהאמירות, כגון טענות בדבר היעדר פיענוח, אינן מביאות בחשבון את המורכבות שבניהול חקירות פליליות ואת העובדה שההליך הפלילי נשען על שורה של גורמים נוספים, בהם החלטות בתי המשפט על הארכות מעצר והחלטות הפרקליטות בדבר הגשת כתבי אישום .עם זאת, אף שהתובנות והציטוטים המובאים בחלק זה של הדו"ח מפי המרואיינים אינם מהווים בסיס לקביעות לגבי התנהלותם הכוללת של המשטרה, מערך התביעה, שירותי הרווחה ושאר הגופים הנוגעים בדבר, הם מספקים תובנות חשובות לגבי חוויית נפגעי עבירה ומאפשרים זיהוי תחומי קושי והזדמנויות לשיפור.

- **<u>משטרת ישראל</u>**

שלב החקירה - מתוך הראיונות עלה כי פעמים רבות מוגשות תלונות חוזרות ונשנות, לפני ואחרי הפגיעה, שלא מפוענחות. זאת, למרות שנטען כי נמסרו שמות וראיות כמו סרטונים מפלילים של שכנים שירו על הבית או שכן מחביא תרמילים. במקרה אחד ציינה נפגעת העבירה שהוגשו 15 תלונות לפני הרצח, שלא הועילו ולא הביאו למעצרים ולהגשת כתב אישום. עוד צוין כי גם כשנעצרו חשודים (ב-8 מהראיונות) הם שוחררו אחרי זמן קצר,[45] בדרך כלל מבלי שנפגעי העבירה עודכנו על כך, וכי לאחר מעצר של הפוגע המשיכו איומים מבני משפחתו.

שתי מרואיינות סיפרו על החגיגות עם השחרור:

"לאחר השחרור אותם בחורים שמו סרטונים על הפייסבוק "יצאו גיבורים" עם עוד דברים שמרגיזים אותנו, ועוד סרטון אחד שבו אחד מהם מחזיק בנשק ויורה. הגשתי תלונה במשטרה. הימ"ר אמרו לי: הפנים שלו לא ברורים מספיק ולכן אנחנו לא יכולים לעשות כלום. אבל השם שלו מופיע בפייסבוק ורואים שזה אותו בחור..."

בהקשר זה עלו גם טענות **לדליפת מידע מהחקירה**, באופן שמעמיד את נפגעי העבירה שכבר העזו להתלונן בסכנה.

עוד נטען כי המשטרה הייתה מעורבת לא פעם באופן אקטיבי באירועי סולחה, וקיימת תפיסה שהמשטרה לא מפעילה סמכות בחברה הערבית, לא מטפלת במי שמוגדר כסייענים (משת"פים) של גורמי הביטחון, ולא מוצאת את הפוגעים בשל יחס מפלה, בניגוד לתוצאות פענוח הפשיעה בחברה היהודית, שם המשטרה לרוב מצליחה לפענח (ראו נתונים בעניין זה בפרק המבוא לעיל):

"אצל ערבים לא מוצאים את מי שהרג, אצל היהודים מוצאים תוך יום"; "המשטרה לא רוצה להתעסק ולהעניש אותם אנשים עבריינים. אותם עבריינים כנראה משתפים פעולה עם המשטרה, ובגלל זה התיקים נגדם נסגרים ולא עושים איתם כלום."

[44] נספח א' בעמ' 24; נספח ב' בעמ' 24.

[45] נספח א' בעמ' 5, 8, 12, 15-16, 19-21, 24-26; נספח ב' בעמ' 29.

כך נטען גם כי המשטרה מעודדת אי הגשת תלונות:

"המלצות אלה באות אפילו מקצינים בכירים".

עדכון ומידע על החקירה - עניין מרכזי נוסף שעלה בראיונות הוא חוסר במידע. נמסר כי לא פעם כלל לא ניתן קוד למערכת מנ"ע, מערכת המידע המקוונת לנפגעי עבירות פליליות, שמאפשרת לנפגע או לגורם רלוונטי לצפות במידע בתיק ולקבל עדכונים. גם כשניתן הם לא תמיד יודעים איך להשתמש, וגם כשהצליחו - לא היה מידע חדש ורלוונטי.[46]

המרואיינים תיארו את הקושי שהם חווים בקבלת מידע, לדוגמה:

*"הייתי מתקשרת חמישים פעמים עד שהם עונים בימ"ר. לשאלתי, הם עונים כמה מילים, או שהתיק בטיפול, או שהתיק שלך כעת בצד כי מטפלים בעוד אירועים"; "השוטר אמר לי גבירתי עבדנו מספיק על התיק, אין לך מה לחפש כאן"; "כל פעם ששאלתי מה קורה עם החקירה, היה חיפוש אצלנו בבית ואצל אמא בבית".*ביחס לטענות אלה הבהירו נציגי המשטרה כי מתבצעות בקרות חודשיות ויזומות שנועדו להבטיח מסירת קוד וסיסמה למערכת לנפגעי העבירה, וכי גם בהיעדר קוד וסיסמה, עומדות לרשות נפגעי עבירה חלופות לקבלת מידע, ובכלל זה באמצעות מערכת ההזדהות הלאומית והמוקד האנושי.

החוויה של החקירה והיחס לנפגעים - בניתוח הראיונות עלתה גם חווית היחס כלפי מגישי התלונות, שנע בין יחס ביקורתי ומורכב מול הקשבה,[47] מבלי שניתן להצביע באופן מובהק על מאפיינים ספציפיים שהובילו לחוויה חיובית או שלילית שניתן לחשוב עליהם כמנבאים לעניין זה, כמו מין החוקר או שפת החקירה. כך, חלק מהמרואיינים דיווחו על חוויה של ביקורת אישית, חוויה של חקירה, חיפוש בבית, החרמת רכוש ואף מעצרים - בשני מקרים שבהם נפתחו תיקים על העלבת שוטר. במקרים מורכבים השוטרים נקלעים למאבק ותלונות הדדיות בין שני הצדדים. עם זאת דווח גם על שלושה מקרים שבהם כן היה יחס של הקשבה, בייחוד במקרים של אלימות במשפחה, וליחס טוב ורגיש. בהקשר זה יצוין כי מערך חוקרי אלימות במשפחה עוברים הכשרה ייעודית המשלבת ידע תיאורטי ומעשי והדרכות לרגישות תרבותית, וכי טענות לחוסר רגישות נבחנות ומטופלות נקודתית.החוויה של **חוסר הגנה** מהווה חסם בולט נוסף המשלים את התמונה, ומשליך גם על צריכת המענים הטיפוליים והרווחתים הקיימים.

סוגיית חוסר ההגנה נובעת ראשית מן הרתיעה הבסיסית להגיע למשטרה ולמסור עדות בשל חשש מחשיפת הגשת התלונה, ונחווית ביתר שאת אצל קטינים, כפי שעלה בקבוצות המיקוד. יצוין כי במספר מקרים של איומים והתנכלויות לאחר הרצח, ממשפחת הרוצח, נאמר לנשים שביקשו הגנה שזה בלתי אפשרי ולאחת מהן הוצע מקלט.

- **<u>מערכת המשפט</u>**
  - **<u>הרשות השופטת</u>**

מקבוצות המיקוד והראיונות עלה שהחסמים המרכזיים הם התמשכות ההליכים (*"...לעיתים 10 שנים"*) וטענות לחוסר רגישות מצד המערכת ולמחסור במתורגמנים.

---

[46] נספח א' בעמ' 6-10, 12-13, 16, 18, 21, 24-26 ; נספח ב' בעמ' 5, 8-9, 11-12, 14, 24. לעניין הקשיים מול מערכת מנ"ע, הדברים עלו גם במסגרת המחקר שנערך במשרד המשפטים בעניין מימוש זכויות קטינים (ראו ה"ש 30 לעיל). ממצאי המחקר העלו כי לא ניתן להסתמך על מערכת מנ"ע או כל פתרון טכנולוגי אחר כמענה אפקטיבי בזמן אמת, והודגש כי הנפגעים וגם עורכי דינם מהסיוע המשפטי נתקלים בקושי בשימוש במערכת מנ"ע, שכן המידע בה אינו מעודכן בזמן אמת ולכן הם אינם סומכים עליו ואינם משתמשים בו. לפיכך הומלץ על קשר בלתי אמצעי וישיר בין הפרקליט המייצג לבין בא כוח הקטין, בצמתים חשובים בתיק, ובכלל זה דיונים בהארכת מעצר, ומתן האפשרות לנפגע להביע את עמדתו בצמתים אלו, כפי שעלה גם בדו"ח ברלינר.

[47] נספח א' בעמ' 6-7, 9, 12, 15-16, 20-21 ; נספח ב' בעמ' 5, 11.

העומס פוגע ברמת האכיפה, לרבות בדרך של סגירות תיקים ללא הגשת כתב אישום, התארכות הליכי האכיפה וההליכים המשפטיים, וענישה מאוחרת המחטיאה את מטרתה. הימשכות ההליך הפלילי נמצאה כגורם ממשי המקשה גם על התהליך השיקומי של נפגעי עבירה (ראו לעניין זה: דו"ח ברלינר, בעמ' 77). כל אלו מובילים בסופו של דבר לפגיעה באפקטיביות ההליך וביכולת ההרתעה של מערכת אכיפת החוק[48] ופוגעים באמון הציבור.

מהראיונות עלה שרק במקרים בודדים התקיימו הליכים משפטיים, וגם בהם נפגעי העבירה לא היו שותפים וחשו שקולם לא נשמע, ונטען לחוסר רגישות מצד הרשות השופטת. כך, למשל, נאמר באחד הריאיונות:

*"...תמיד הופעתי בדיונים וכשהשופט היה מזהה אותי כאשתו של המנוח, אמרתי אשתו של הנרצח, **אבל הוא לא נתן לי לדבר**".*

בעניין זה יובהר כי אין שלב מובנה בהליך המשפטי שבו יש חובה לשמוע בדיון את נפגע העבירה או קרוביו. עם זאת, חשוב לציין כי לעיתים כן ניתנת האפשרות לעשות כן, בהתאם לשיקול דעת המותב בנסיבות העניין.

עוד יצוין כי הטענות מדגימות קושי נוסף שעלה בחלק ניכר מהראיונות, שנפגעי העבירה התקשו להבחין בין המערכות המדינתיות השונות (בין התביעה המשטרתית לפרקליטות למשל). כך, לדוגמה, בנוגע למתורגמנים נטען ש:

"לעיתים לוקח שבועיים עד חודש עד שיש מתורגמן זמין לצורך מתן עדות."

אולם מהנהלת בתי המשפט נמסר כי ישנם מתורגמנים רבים לשפה הערבית משלוש חברות שזכו במכרז, ולא ידוע על מקרים שבהם דיונים נדחו מהטעם שלא היו מתורגמנים. יתכן כי הדבר נובע מבלבול בין מתורגמנים של הסיוע המשפטי או של הסניגוריה לבין מתורגמני בתי המשפט אך ברי כי בחוויה של הנפגע זה לא משנה מי באמת האחראי מכל הגופים לעיכוב.

- **<u>מערך התביעה</u>**

במסגרת שיתוף הציבור עלו מספר נקודות בהתייחס למצב הקיים ולאתגריו הנוגעים לפרקליטות ולתביעה המשטרתית. גם כאן, האתגר המרכזי הוא **חוסר אמון** של החברה הערבית במערך התביעה.

חסם נוסף עניינו **העברת והנגשת מידע.** בקבוצות המיקוד צוין כי לנפגעים ובני משפחותיהם חסר מידע על ההליך המשפטי, גם כשהם מלווים על ידי עורכי דין פרטיים. כמו כן צוין כי יש ציפייה לא מבוססת לאקטיביות של הנפגעים בקבלת מידע.

- **<u>גורמי סיוע, זכויות וטיפול</u>**
  - **<u>הסיוע המשפטי ותוכנית סנ"ה</u>**

הסיוע המשפטי הוא גורם משמעותי שנותן מענה לנפגעי עבירות המתה בשלושה מישורים: (1) מתן מידע על זכויות; (2) בירור ומעקב אחר התקדמות החקירה המשטרתית; (3) ליווי בהליכים המשפטיים.
9 מתוך 11 מהמרואיינות נעזרו בתוכנית סנ"ה, והעריכו בסך הכול את הטיפול הנפשי והסיוע המשפטי שקיבלו, ואת שיתוף הפעולה הפורה בין משרד המשפטים למשרד הרווחה, אך אחת הלינה

[48] בהקשר זה יצוין למעלה מן הנדרש כי מחקרים אמפיריים מהעת האחרונה הנוגעים להשגת הרתעה מלמדים כי שכיחות גבוהה של אכיפה, קרי **ודאות הענישה ומיידיותה**, משפיעה על ההרתעה באופן משמעותי וכי אין כמעט ביסוס אמפירי לתפיסה שלפיה מושג אפקט הרתעתי דרך הגברת **חומרת** הענישה. בעניין זה ראו: ברק אריאל, יעל לוי אריאל "התבוננות מחודשת במוסד ההרתעה (ובדרכים ליצירת הרתעה יעילה)" **משפט, חברה ותרבות** (2017); Kinneret Teodorescu, Ori Plonsky, Shahar Ayal, and Rachel Barkan "The Frequency of enforcement is more important than the severity of punishment in reducing violation behavior" PNAS (6.5.2021).

על המכסה המוגבלת של הטיפולים. נוסף על כך, חלק מהמרואיינות לא היו בשלות לקבלת סיוע במועד הראשוני שבו זה הוצע להן, ולא תמיד ניתן סיוע בשלושת המישורים כמפורט לעיל, ונראה שזה היה תלוי ביוזמה של עורכי הדין או של נפגעי העבירה.[49]

במקרי האלימות במשפחה והתקיפות המיניות כשנעזרו הנפגעות בעו"ד היה זה בדרך כלל **עורך דין פרטי** שהמשפחה מימנה, מלבד בשני מקרים שבהם נעזרו בסיוע המשפטי,[50] ומקבוצות המיקוד עלה שלעיתים גם במקרים של עבירות המתה מעדיפים עורכי דין פרטיים בשל חשש להיראות כמיוצגים על ידי המדינה.

- **<u>שירותי רווחה</u>**

הרווחה נתפסת כספק מענים ושירותים אך המרואיינות תיארו יחס אמביוולנטי - מבוכה, חוסר נוחות ותחושה - *"כמו מקבצת נדבות"*.

8 מהמרואיינות פתחו תיק ברווחה וקיבלו סיוע בעיקר בסידורים במסגרות או בצרכים קונקרטיים אחרים, ללא ראייה הוליסטית ותמיכה רגשית. במסגרת קבוצות המיקוד עלו טענות למחסור בשירותים פרטניים וקהילתיים, בפרט לילדים עם צרכים מיוחדים. צוינו גם קשיים ייחודיים לגבי קטינים נפגעי עבירות מין המורחקים מהבית לתקופה ארוכה, תוך השמה במסגרות לא מתאימות, ללא כלים לטיפול בפגיעה המינית. חלק מהמשפחות נשארות מתחת לרדאר ולא מטופלות וכאשר הנפגע לא פונה לרווחה נטען שיש לעיתים תרבות הסתרה ומצבים שנוח לרווחה להתעלם, משיקולים לא ענייניים, או מחשש מגורמים עבריינים המאיימים על גורמי המקצוע ברווחה.

- **<u>שירותי בריאות</u>**

החסמים המרכזיים הם אתגרי זמינות, נגישות ומודעות לשירותי בריאות ופערים במערכת הבריאות בין החברה הערבית ליהודית.[51] בהקשר זה יודגש במיוחד המחסור באנשי טיפול מהחברה הערבית או לפחות אנשי טיפול דוברי ערבית בבריאות הנפש, פסיכולוגים ופסיכיאטרים. עוד יצוין כי בעניין שירותי הבריאות נדרש להפריד בין אוכלוסיות ילדים ומתבגרים לאוכלוסיות של בוגרים, וכן בין התערבויות מידיות בשעת משבר, לבין טיפולים המשכיים. גם בציר הקטינים, יש לתת את הדעת לתמיכה הורית ולטיפול משפחתי. התחומים האלה בקושי קיימים בחברה הערבית, ובתחומים מסוימים, למשל באבחנה של ילדים עם צרכים מיוחדים, אף ניכר חסרונם ביתר שאת.

עם זאת, חשוב להדגיש שיש הבדלים בין קבוצות שונות בחברה הערבית ובין אזורים גיאוגרפיים שונים שבהם קיימים מנהגים אחרים, אוריינות בריאות וצרכנות בריאות שונה. כך, חלק נרתעים מטיפול נפשי בשל סטיגמה,[52] ומחמת היעדר מודעות מספקת לפגיעות נפשיות ולגורמי טיפול, ובין השאר במקרים של נפגעים "שקופים" שסובלים מהפרעות דחק.

אחרים, אף אם זקוקים לטיפול ורוצים בו, עשויים להימנע מכך ומטיפול רפואי כללי מטעמים שונים. למשל, בשל בעיית נגישות משמעותית, כאשר אחוז לא מבוטל נעדר רישיון נהיגה ואין תחבורה ציבורית נאותה למרכזים רפואיים. לעיתים אנשים לא מממשים זכויות ולא מגיעים לטיפול או מעקב רפואי מחשש מפני גורמים עבריינים, המאיימים על רופאים לבל יחתמו על חוות דעת רפואיות לטובת הנפגע. סיבה נוספת עשויה להיות שהמרפאה ממוקמת בחלקה של משפחה שעימה מסוכסכים. סיבה נוספת שעלתה היא הכבדה ביורוקרטית של קופות החולים על טיפולים פרטיים.

---

[49] שם, בעמ' 7, 10-11.

[50] שם, בעמ' 7, 9-10.

[51] נספח א' בעמ' 19, 27 ; נספח ב' בעמ' 6-7, 18, 20, 28.

[52] נספח ב' בעמ' 7, 20, 27.

5.3 המלצות מרכזיות שעלו בשיתוף הציבור

להלן נביא את המלצות המרואיינים, צוות המראיינות, ומשתתפי שלוש קבוצות המיקוד להתמודדות עם המצב הקיים הכולל, כאמור לעיל, חוסר האמון במערכת, תרבות שאינה מעודדת אמון בממסד ומעדיפה פתרונות קהילתיים פנימיים, והיעדר התאמה תרבותית וקהילתית הולמת, הן בפרוצדורה והן במהות:

<u>המרואיינים התקשו לתת המלצות קונקרטיות ומפורטות</u>. עם זאת, המרואיינים מכל סוגי הפגיעות התמקדו בראש ובראשונה <u>בחקירה</u> וקראו להבאת הפוגעים לדין.[53] אחד המרואיינים אף הציע להקים <u>משטרה ציבורית</u> שתטפל רק בנושאים של אלימות בחברה.[54] כמו כן, המרואיינים ביקשו <u>הגנה</u>, <u>מידע</u> <u>ויחס מכבד</u> <u>ורגיש תרבות</u>.

המלצות מרכזיות נוספות שעלו **<u>בקבוצות המיקוד ועל ידי צוות המראיינות</u>:**

- לקיים קבוצת מיקוד עם חוקרים בתחנות משטרה בחברה הערבית כדי ללמוד על החסמים והקשיים בחקירות; למנות כתובת קבועה במשטרה לליווי נפגעי העבירה באופן רציף והעברת מידע לכלל המשפחה, ובפרט לנשים (לא להסתפק בנציג משפחה אחד).
- פיתוח וחיזוק רשתות תמיכה של נשים שנפגעו מאלימות לתמיכה הדדית, להובלת התנגדות לאלימות, ולקידום שינוי חברתי.
- יש צורך בהגדרה מרחיבה של "נפגע עבירה", שכן קיים קושי בהפרדה בין נפגע פיזי לנפגע נפשי, כמו גם קטינים בהליכים מכח <u>חוק הנוער (טיפול והשגחה), תש"ך-1960</u> שעונים על ההגדרה של נפגע עבירה, אך המערכת לא מתייחסת אליהם ככאלה אם לא הוגשה תלונה למשטרה.

"יש מלא נפגעים שקופים, שהיו עדים לאלימות, נחשפו למראות, שאף אחד לא יודע ולא ידע עליהם".[55]

- הקמת מערכות ממשלתיות מתכללות לטיפול הוליסטי, חירומי בנפגעי העבירה ובני משפחתם, בפריסה ארצית "לפחות 3 מרכזי חירום בצפון, מרכז ודרום";

"אני מדמיינת משהו כמו מד"א בכל יישוב לצורך פניות חירום להתערבות רגשית/נפשית".[56]

- הקמת מרכז זכויות, המנגיש מידע ומענים לנפגעי עבירה בכל התחומים: משפטי, טיפולי, כלכלי, ביטוח לאומי וכו'; וחלוקת הארץ לאזורים לצורך ייעול והבטחת מתן השירותים באמצעות מרכזים הללו.
- הקמת תשתית ומנגנון קבוע לשיתוף פעולה ואינטגרציה בין כל המערכות: משטרה, פרקליטות, רווחה ובריאות.[57]
- יצירת סל שיקום כוללני שנפגע עבירה יכול לקבל.

"כולל תוכניות שיקום משפחתיות, ייעוץ זוגי, סיוע משפטי, סיוע כלכלי וכו'".[58]

- מתן מענים כלכליים - לקבוע קצבת שארים מוגדלת לנפגעי עבירות המתה, להגדיל את השתתפות המדינה בגובה הפיצויים שנפסקים בהליך הפלילי, ולהקים גוף ממשלתי לטיפול בהעברת הפיצוי הכספי שנפסק כאמור לנפגעים.

---

[53] שם, בעמ' 7, 9, 12-13.

[54] שם, בעמ' 7.

[55] נספח א', בעמ' 25.

[56] שם, בעמ' 25, 27.

[57] שם, בעמ' 22, 25.

[58] שם, בעמ' 25.

"הקורבן תלוי במתן הכסף על ידי הפוגע שבינתיים נכנס לכלא"; "ללמוד מטיפול בנפגעי תאונות דרכים"; "זה משנה להם את החיים והם נהפכים לאנשים עניים".[59]

- חינוך והסברה - הקמת מערך חינוך והסברה לצורך לשתף פעולה עם מערכת האכיפה לגבי דיווח על עבירות; מתן לגיטימציה ממשלתית לצורך בקבלת טיפול נפשי; הגדלת מודעות האנשים לזיהוי סימנים של טראומה; הנגשת מידע על מענים וארגוני סיוע; סדנאות חוסן אישי לצעירים בגיל בית ספר.[60]
- הכשרות לבעלי תפקידים הנמצאים בקשר עם נפגעי עבירה שיכללו מפגש עם נפגעי עבירה על מנת שישמעו אותם ישירות - הכשרות ייעודיות לכל בעלי התפקיד במערכת האכיפה הנמצאים בקשר עם נפגעי עבירה: שופטים, פרקליטים, חוקרים, מתורגמנים, עובדי רווחה, עובדי בריאות, מורים, יועצים ומנהלים במערכת החינוך; הכשרות ייעודיות לעובדי רווחה, הגדלת האמפתיה לנפגעי עבירה ולמידת מענים; עידוד הצטרפות של אנשי טיפול ערבים למערכות הרווחה והבריאות.[61]
- הנגשה שפתית ותרבותית - הנגשת כל המידע והמענים לשפה הערבית.[62]

<u>אתגרי המשטרה</u>:[63]

כאמור, החסם המרכזי ביחס לאתגרי המשטרה בטיפול בנפגעי עבירה, הוא חוסר אמון של החברה הערבית במשטרה, ובעניין זה התגבשה ההמלצה הכללית בשיתוף הציבור לפעול בדרכים הבאות:

- שמירה על סודיות חקירות וצנעת הפרט;

  "כולם צריכים לשמור, גם החוקר, גם המשטרה, גם הרווחה, זה חשוב ביותר".

- העברת מידע לנפגעים ומשפחותיהם לפני הגשת כתב אישום.
- *"לא להדיר את המשפחות של הקורבנות, למרות הרגישות מבחינת החשוד".*איסור על תחנות משטרה להעסיק עובדים מתוך היישוב;

  "אפשר לשוטרים לפעול ללא שיקולים פוליטיים של היישוב".

- חיוב המשטרה בחוק לנמק סגירת תיקים;

  "זה יקטין את האינטרס של המשטרה לסגור תיקים כדי לייצר "שקט תעשייתי".

- מינוי עו"ס כקצין נפגעי עבירה, דמות אזרחית שתפעל לתכלול כל המענים הדרושים לנפגע העבירה.
- הכשרת שוטרים במיומנויות שיח ומודעות להקשר תרבותי.
- הרחבת המענה ההגנתי לנשים ובכלל זה באמצעות חקירת נערות במעון המוגן שבו הן שוהות, במקום לסכן אותן בשל הגעתן לתחנת המשטרה.
- הקמת מענה הגנתי מידי לנפגעים, מתלוננים, בני משפחה ועדים

  "פרט למענה חלקי לנערות, אין מענה הגנתי לאף אחד".

---

[59] שם, בעמ' 27.

[60] שם, בעמ' 28.

[61] שם.

[62] שם, בעמ' 20, 28.

[63] שם, בעמ' 24. כל הציטוטים בחלק זה מעמ' 24 בנספח א'.

<u>הרשות השופטת</u>:[64]

החסם המרכזי ביחס לאתגרי מערכת המשפט בהגנה על נפגעי עבירה, הוא התמשכות ההליכים. ההמלצה שהעלו משתתפי קבוצות המיקוד הן: קיצור משך ההליך המשפטי.

יוער כי לא עלתה המלצה כלשהי בהקשר זה שנדרשת החמרה בענישה, והדבר עולה בקנה אחד עם היעדר ביסוס אמפירי לתפיסה שיש בכך כדי להגביר את ההרתעה, בשונה מהצורך להגביר את סיכויי העבריין להיתפס.

<u>אתגרי הפרקליטות</u>:[65]

החסם המרכזי ביחס לאתגרי הפרקליטות הוא חוסר אמון של החברה הערבית במערך התביעה. ההמלצות שהעלו משתתפי קבוצות המיקוד (על אף שהאתגרים הנוגעים לפרקליטות לא קיבלו ביטוי מספיק בקבוצות המיקוד ובראיונות, מאחר שרוב התיקים לא הגיעו לכדי כתב אישום, אולם כבר היום לפי הנחיות פרקליט המדינה נפגעי עבירה יכולים לבקש ולקבל את הנימוקים לסגירת התיק, המלצה שעלתה מקבוצות המיקוד ביחס לאתגרי המשטרה, כאמור לעיל)[66] הן:

- הנגשת מידע - נדרש שיתוף פעולה של כל המערכות בכל השלבים, כולל הפרקליטות; לנוכח החסמים השפתיים והאינטרנטיים באחריות הפרקליט ליצור קשר עם נפגעי העבירה והמשפחה ולהנגיש להם מידע באופן ישיר.
- חובת מתן מענים וטיפול על ידי הרווחה, בהמלצת הפרקליטות, בנפגעים והקרובים להם, גם אם לא הוגש כתב אישום

"כך יוכלו לחזור בריאים לתפקוד בחברה".[67]

<u>אתגרי הסיוע המשפטי</u>:

שיתוף הפעולה בין משרד המשפטים למשרד הרווחה בתוכנית סנ"ה **בלט לטובה** אך החסם המרכזי שצוין הוא מחסור בהגנה ובליווי משפטי. ההמלצות שהעלו משתתפי קבוצות המיקוד הן:

- הרחבת תוכנית סנ"ה (שעובדת היטב ביחס לנפגעי עבירות המתה) - הן לעבירות נוספות, והן במתן ליווי משפטי **למשפחות** נפגעי עבירה.

<u>אתגרי הרווחה</u>:[68]

החסם המרכזי ביחס לאתגרי מערכות הרווחה, הוא חוסר אמון של החברה הערבית במחלקות הרווחה, והיעדר משאבים ומסגרות. ההמלצות שהעלו המשתתפים הן:

- הגדלה, גיוון ושיפור מעני רווחה, ובכלל זה: חובת מתן מענים וטיפול בנפגעים והקרובים להם, גם אם לא הוגש כתב אישום; ליווי משפחות הפוגעים והתייחסות לחששם מפני פעולת נקמה; הגדלת שיתוף הפעולה עם אנשי הדת, אשר משמשים לעיתים לטיפול נפשי

---

[64] שם, בעמ' 14.

[65] שם, בעמ' 15.

[66] בהקשר זה נזכיר את ההמלצה שעלתה מקבוצות המיקוד בעניין <u>חובת הנמקה לסגירת תיק בעבירות אלימות חמורה</u>. לפי סעיף 63 לחוק סדר הדין הפלילי, נפגע העבירה מקבל הודעה קצרה בלבד, עם ציון עילת הסגירה, ללא פירוט ממשי. המכתב נשלח מטעם התחנה באמצעות מערכת מנ"ע, ואינו כולל הסבר מהותי בשפה פשוטה ונגישה (בעברית ובערבית), בסמוך לקבלת ההחלטה. עם זאת, לפי הנחיית פרקליט המדינה 14.7 – "נפגעי עבירה", תיקים שעניינם <u>עבירות מין</u> לא ייסגרו מבלי לשוחח תחילה עם נפגע העבירה, אם ניתן ליצור עמו קשר באמצעים סבירים. כמו כן, לפי הנחיות 1.1 ו-1.3 (שתוקנו לאחרונה ב-27.10.2024) אם נפגע עבירה, מתלונן או חשוד/נילון מבקש לקבל את נימוקי הסגירה לשם הגשת ערר או לשינוי עילת סגירה, בהתאמה, יש למסור לו פירוט תמציתי של עיקרי הנימוקים.

[67] שם, בעמ' 24.

[68] שם, בעמ' 26-27.

לנפגעים; סקירת המענים הקיימים בשטח שעובדים טוב והעצמתם; הקצאת עובדי רווחה ייעודיים לטיפול בנפגעי עבירה; איסור על מחלקות הרווחה להעסיק עובדים מתוך היישוב, ובפרט ביישובים קטנים; דגש על הנגשת טיפול בימים הראשונים שלאחר מקרה עבירה, ותיקוף חוויות הנפגעים; פנייה אקטיבית לנפגעי נפש פוטנציאלים בעקבות מקרי עבירה; הקמת תוכנית לטיפול בנאשמים קטינים כנפגעי עבירה *"כדי שלא יחזור למעגל האלימות"*.

- טיפול בנפגעות עבירות מין, ובכלל זה: הנגשת תוכניות טיפול במשפחה של נפגעות עבירות מין על ידי תוכניות בקהילה, הדרכה הורית, נתיבים להורות ועוד; הקמת מסגרות ייעודיות לקטינות נפגעות עבירות מין בחברה הערבית, כולל פיתוח תוכניות המשך אחרי גיל 18.
- מתן מענים קהילתיים להכרה והכלה של משפחות הנפגעים; חינוך ולגיטימציה לעבודה עם הממסד ולאלטרנטיבות לנקמה.

<u>מערכת הבריאות</u>:[69]

החסמים המרכזיים ביחס למערכת הבריאות הם: מחסור בשירותי בריאות ופערי נגישות, רתיעה מטיפול נפשי בשל סטיגמה, חשש מגורמים עבריינים ואוריינות בריאות נמוכה. ההמלצות שהעלו המשתתפים הן:

- הגברת המודעות לצורך בקבלת טיפול רפואי במקרי הצורך, ובכלל זה: נקיטת פעולות לצמצום הפער הדיגיטלי של החברה הערבית (המלצה כללית שרלוונטית ביתר שאת בתחום מערכת הבריאות); הקמת מרכזי מידע בערבית במשרדים ממשלתיים, והפעלת מערך הסברה בנוגע לשירותים הקיימים, כולל בתקשורת; הדרכת הורים "אונליין" אחרי אירוע פלילי; עבודה קהילתית להגברת המודעות לבריאות הנפש; הכנסת תכנים חינוכיים מתאימים (כמו קידום בריאות הציבור בנושא סכרת).

  הגדלה, גיוון ושיפור תשתיות בריאות - בנוסף להמלצות שפורטו לעיל בהקשר לשיפור מעני הרווחה, המליצו המשתתפים על הגדלת שיתופי הפעולה עם רופאי המשפחה ומרכזים לרפואה דחופה והכשרתם לצורך איתור נפגעי עבירה, זיהוי בעיות והנגשת מענים; הקמת אשפוז בית פסיכיאטרי לצורך התגברות על הסטיגמה של קבלת טיפול; הגדלת האפשרויות לקבל טיפול נפשי ראשוני מקוון; הקמת מרכזים מקומיים להתערבות בחירום שירכזו את המערכות השונות; הקטנת הבירוקרטיה בקופות החולים על ידי איגודן למתן שירות חירום ללא טופס התחייבות (טופס 17), לחמישה או ששה טיפולים ראשוניים, ויצירת אפשרות להתערבות בקבוצות (כל ביה"ס, כל השכבה או כל הכיתה), שאינן מתאימות לנוהלי טופס 17.

<u>מערכת החינוך</u>:[70]

האתגר המרכזי ביחס למערכת החינוך, הוא היעדר מענה לקטינים שנחשפו לאירועי אלימות.

"אנשים נפגעים, יש מחלה שמתפרצת והם אינם מודעים לאפשרות לקבל טיפול ולחזור לשגרת החיים".

ההמלצות שעלו הן:

- הקמת מערך חינוך והסברה לצורך לשתף פעולה עם מערכת האכיפה לגבי דיווח על עבירות.
- איתור וזיהוי סימני טראומה בקרב התלמידים.
- הנגשת מידע על מענים וארגוני סיוע.
- סדנאות חוסן אישי לצעירים בגיל בית ספר.

---

[69] שם.

[70] שם, בעמ' 28.

6. המלצות הצוות

בפרק זה נביא את המלצות הצוות, שנובעות הן מההיכרות של חברי הצוות עם הפרקטיקות הקיימות, כל אחד בגזרתו, והן בהסתמך על ההמלצות שקיבלנו. התמקדנו בעיקר בהמלצות שהן בנות ביצוע בהתחשב במצב הקיים בשטח לנוכח הפערים והחסמים שהתהוו והתקבעו לאורך שנים, פערים שלנוכח המורכבות החברתית והתרבותית לא בהכרח ניתן לגשר עליהם בטווח המיידי. בין השיקולים שעמדו בגיבוש המלצות אלה, וחלוקתן בהמשך להמלצות ליישום לטווח קצר, בינוני, וארוך, היו הצורך האקוטי להשפיע בהקדם על השטח, ומוכנות הגורמים הרלבנטיים ליישום, ובשים לב לצורך, אם קיים, בתקנים ובמקורות תקציביים ריאליים.

<u>המלצות ליישום בטווח הקצר</u> (יחסית):

א. <u>הוגנות ההליכים</u>

בפתח הדברים נדגיש במיוחד את ההמלצות שעלו ישירות מנפגעי העבירה שהתראיינו, ומצויות בלב המנדט המשטרתי של הגנה על חיי אדם ועל בטחון אזרחי ישראל, **לחקור ולהביא את הפוגעים לדין**. חלק בלתי נפרד מתהליך זה הוא **הגנה, הנגשת מידע ויחס מכבד ורגיש כלפי נפגעי העבירה**, המוטלים על גורמי המקצוע בכלל המערכות, אשר מטבע הדברים אמורים לפעול למתן מענה רגיש, תוך שמירה על פרטיות הקורבנות ועל זכויותיהם כנפגעי עבירה.

הציבור מייחס חשיבות רבה לטיפול הוגן כפי שעלה מסקירת הספרות שהובאה לעיל. העלאת רמת המודעות לכך בקרב גורמי האכיפה, ונקיטת הליכים הוגנים, עשויה להוביל להגברת אמון הציבור במשטרה, הפחתת הפחד מפשיעה, ומכאן גם לעליית האפקטיביות והביצועים בפועל וצמצום הפשיעה עצמה.

1. על מנת למנוע מראית עין של ניגוד עניינים, נמליץ בפני הגורמים האמונים על כך <u>להימנע במידת האפשר מהעסקת חוקרים מתוך היישוב, בתחנות ובנקודות המשטרה שמצויות במקום</u>.

   המשטרה הבהירה בהתייחסות להמלצה זו כי משנת 2020 ניתן להגיש תלונות מקוונות, בעברית ובערבית, לאחר כניסה למערכת ההזדהות הלאומית, דבר אשר חוסך מהקורבן את אי הנעימות הנטענת שכרוכה בהגעה לתחנת משטרה. כמו כן ניתן להגיש תלונה בכל תחנת משטרה ואין חובה להגיש את התלונה במקום המגורים של הקורבן או במקום שבו בוצעה העבירה.

   לנוכח הפער הדיגיטלי והאוריינות הנמוכה בחברה הערבית, ומאחר שככלל מוגשות תלונות בתחנת המשטרה הקרובה למקום המגורים, אין באמור כדי לגרוע מההמלצה שעניינה מניעת ניגודי עניינים בהעסקת חוקרים שאין להם קרובי משפחה ביישוב.

2. <u>גיוס דובר ערבית למוקד האנושי במערכת מנ"ע</u>

   במסגרת שיתוף הציבור עלה כי מערכת מנ"ע לא תמיד נותנת מענה מספק לנפגעים. מומלץ להמשיך לפעול לגיוס דובר ערבית למוקד האנושי במערכת מנ"ע ולקדם פתרון טכנולוגי אחר שייתן מענה בערבית למי שלא מסתדר במערכת המקוונת וזקוק למענה אנושי.

3. <u>מינוי איש קשר מתכלל</u>

   מומלץ למנות איש קשר במשטרה, שתוטל עליו האחריות להעביר מידע לנפגעי אלימות חמורה ומשפחותיהם, באופן עתי, ישיר ואישי, ממועד הגשת התלונה או פתיחת החקירה, לעדכן בכל התפתחות משמעותית בהליך ובמקביל לדאוג גם למעטפת הגנתית אל מול גורמי הרווחה. זאת, בדומה לעו"ס משטרה בתחום האלמ"ב - קצין או קצינת משטרה שמוצבים במחלקי המשפחה בתחנות, שתפקידם לשמור על קשר ישיר עם קורבנות העבירה ולתווך

בין הקורבנות לבין גורם מטפל בקהילה,[71] ובדומה לתפקיד עו״ס נפגעי עבירות מין ברשויות הרווחה המקומיות. בשלב ראשון ניתן להטיל את המשימה על עו״ס משטרה אזורי או עו״ס מחלקי משפחה ולעבות את התקנים הקיימים בעניין זה.

מדובר בתפקיד שהומלץ לקדם בדו״ח ברלינר, המלצה שעוגנה בהחלטת הממשלה 1889, ביחס לעבירות מין אשר תהליך השלמת איושו ל-95 תקנים ברחבי הארץ איטי מהמצופה.

כדי להרחיב את אפשרויות הגיוס לתפקיד החדש, ובכפוף לבחינת גורמי הפיקוד וגורמי אג״ת במשטרת ישראל ביחס למשאבים הנדרשים למהלך שכזה, מומלץ למנות איש קשר קבוע בתחנות המשטרה בחברה הערבית, שאינו בהכרח עובד סוציאלי, שישמש כמנהל הטיפול (case manager) ויתכלל את כל המענים הדרושים למעגל נפגעי העבירה, החל משלב חקירת האירוע במשטרה. לעניין זה נדגיש אף את ההמלצה שעלתה בשיתוף הציבור, שנדרש להעביר את המידע לכלל המשפחה, ובפרט לנשים, ולא להסתפק בנציג משפחה אחד.[72]

לחלופין מומלץ להמשיך בהליך האיוש של עובדים סוציאליים ברווחה בהתאם להמלצת ועדת ברלינר, אשר עבודתם נמצאת בימים אלה בהגדרה ובבנייה, ולעבות את תפקידם מעבר לליווי של נפגעי עבירות מין, גם לנפגעי עבירות אלימות חמורה, ובטווח המיידי לתת מענה אנושי במערכת מנ״ע **בשפה הערבית**, כדי לסייע בבירור פרטים בהליך בכלל, ובשלב החקירה בפרט, תוך חיבור הנפגע לגורמים הרלוונטיים בתחנה במידת הצורך.

4. <u>התאמת המענה ההגנתי לנשים</u>

כדי להימנע מסיכון חייהן של נשים קורבנות אלימות חמורה, ובכלל זה נשים השוהות במקלט או במעון מוגן, מוצע לאפשר גביית עדות בתחנת משטרה מחוץ לתחומי היישוב שלהן במקרי הצורך ובתיאום, או לשלוח חוקרי משטרה למקלט. . זאת, בדומה למרכזי ההגנה לקטינים נפגעי עבירה, הממוקמים בנפרד מתחנות משטרה, ומאגדים תחת קורת גג אחת את כל גורמי המקצוע הרלוונטיים לקטינים ובכלל זה גורמי חקירה, אבחון וטיפול, ולמרכזי ״אלומה״ - מרכזי סיוע וייעוץ למניעה וטיפול באלימות במשפחה, המעניקים מענה הוליסטי בתחום האלימות במשפחה, כולל הגשת תלונה, כאמור בעמ׳ 21 לעיל.לעניין **נערות מאוימות** יודגש כי מדובר בקבוצה חשובה שיש לה מאפיינים ייחודיים, והיא ראויה לבחינה מעמיקה וייעודית ומצריכה התייחסות נפרדת. נערות מאוימות נמצאות בסכנת חיים גבוהה, שבגינה הן לעיתים נאלצות לשהות חודשים ובמקרים חריגים אף שנים בתוך מעון נעול שאינו מותאם לצרכיהן, בהיעדר הוסטלים מתאימים, ולהיות חשופות לנערות מורכבות, שחלקן מעורבות בעבירות פליליות או בעיות התנהגות קשות.

---

[71] נכון להיום יש במשטרה כ-20 עו״ס משטרה, בתחנות הבאות: נצרת, עכו, חיפה, זבולון, רמלה, כפר קאסם, ראשון לציון, חולון, בת ים, בני ברק, רחובות, פתח תקווה, קריית גת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, עציון, טייבה, רהט, נתניה. נותרו עוד 9 תקנים להשלמת איוש המשרות האמורות. כמו כן נזכיר את תפקידן של עו״סיות המשפחה. מדובר בעובדות ועובדים סוציאליים המועסקים על ידי הרווחה, אך יושבים בתחנות. פונקציה זו משמשת כמענה משלים בתחנות שבהן אין עו״ס משטרה.

[72] המלצה דומה, לגורם שילווה את נפגע העבירה לאורך כל התהליך, על כל שלביו, לרבות לצורך מיצוי זכויות, עלתה גם בדו״ח ברלינר. בדברי ההסבר לסעיף 11 להצעת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס׳ 16) (הרחבת זכויות נפגעי עבירה), התשפ״ב-2021 (ה״ח הכנסת 218) של ח״כ גלעד קריב ואח׳, שנדונה בכנסת ה-24 ועברה קריאה ראשונה ביום 29.6.2022, נכתב כך: ״יצוין, כי המלצה מרכזית שנזכרת בדוח ברלינר היא זכות נפגעי עבירות מין לליווי עובד סוציאלי שהוכשר לכך ממועד הגשת התלונה ועד להליכים שאחרי גזר הדין. בדו״ח נכתב כי יישום המלצה זו ״יכול להיות נקודת מפנה בהתייחסותו של נפגע עבירת מין להליך הפלילי **ובנכונותו להתלונן ולהעיד במשפט**״ (עמ׳ 98). בעת הכנת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית תדון ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת בעיגונה של זכות זו, תוך החלתה באופן מדורג״. הצעת חוק זו לא קודמה בכנסת הנוכחית.

יחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער, בשיתוף המשרדים הרלוונטיים, בוחנת את הצורך בקידום פורום התייעצות וחשיבה, בין משרדי ובין מגזרי, שידון בסוגיית הנערות המאוימות, ויציע דרכי פעולה והמלצות לפתרונות מעשיים.

הצוות ממליץ לקדם את הפורום המוצע להרחיב את הנושאים שידון בהם מעבר לסוגיית הנערות המאוימות. מוצע שפורום החשיבה יפעל לבחינת ההגנה הנדרשת לקטינים נפגעי עבירה מהחברה הערבית ולטיוב ההגנה על שלומם וביטחונם, בדגש על עבירות המתה ואלימות חמורה ועבירות מין, לרבות סוגיית מינוי אפוטרופוס לגוף ולרכוש.

נציע ליחידת התיאום הממשלתית ונציגי הממשלה הרלוונטיים לייחד לכך המשך חשיבה עם גורמי מקצוע, לרבות משרד הרווחה, האפוטרופוס הכללי, הנהלת בתי הדין השרעיים, יחידת התיאום הממשלתית לזכויות ילדים ונוער והסיוע, ליצירת מענים הולמים עבור נפגעי עבירה קטינים.

5. <u>עריכת קבוצת מיקוד עם חוקרים בתחנות משטרה</u>

בהמשך להמלצות שעלו בשיתוף הציבור, נמליץ לקיים קבוצת מיקוד עם חוקרים בתחנות משטרה בחברה הערבית, כדי לבחון מהפרספקטיבה שלהם את החסמים והקשיים בחקירות ובממשקים מול נפגעי העבירה, לצורך קבלת המלצות נוספות.

ב. <u>תיקוני חקיקה</u>

סעיף 4(ג) לחוק זכויות נפגעי עבירה קובע דרכי התאמה במימוש זכויות נפגע עבירה, ובסעיף קטן (ג) נקבע כי "מידע והודעות לפי הוראות חוק זה יימסרו, **ככל הניתן**, בשפה המובנת לנפגע העבירה". אם המאמצים למציאת פתרון טכנולוגי למתן מענה בערבית, כמפורט בעמ' 43 לעיל, לא יצלחו במהלך שנת 2026, מומלץ לשקול את תיקון הסעיף ולקבוע הוראה מנדטורית בנוגע למסירת מידע והודעות לפי החוק בשפה הערבית, בכפוף לתקצוב הנדרש לצורך יישום. הצעה דומה עלתה בהצעת חוק זכויות נפגעי עבירה (תיקון מס' 16) (הרחבת זכויות נפגעי עבירה), התשפ"ב-2021 (ה"ח הכנסת 218) של ח"כ גלעד קריב ואח', שגובשה לגביה הסכמה ממשלתית בכנסת הקודמת ואף עברה קריאה ראשונה בכנסת ה-24 אך לא קודמה בכנסת ה-25.

בסעיף 22 לחוק זכויות נפגעי עבירה נקבעו סדרי קדימויות להענקת זכויות לבני משפחתו של נפגע עבירת המתה בין בני המשפחה של קורבן עבירות המתה (ראו ה"ש 35 לעיל). לנוכח הקושי שעלה בקרב נשים נפגעות עבירות המתה לקבל מידע באופן ישיר, והתלות שלהם בגבר בן משפחה לקבל את המידע מהמשטרה (ראו ה"ש 36 לעיל), מומלץ <u>להרחיב בנהלים פנימיים את מסירת המידע</u> לכל בן משפחה אשר מעוניין בכך, נושא שמקודם בימים אלה במשטרה, <u>ולחלופין תוך תיקון סעיף 22 לחוק</u>, ככל שיהיה בכך צורך.

ג. <u>מערך הכשרות</u>

נמליץ לקיים הכשרות חובה תקופתיות <u>לכלל בעלי התפקידים</u> הנמצאים בקשר עם נפגעי עבירה מהחברה הערבית, ובכלל זה: שופטים, פרקליטים, שוטרים, חוקרים, מתורגמנים, עובדי רווחה, רופאים ומטפלים, מורים, יועצים ומנהלים במערכת החינוך, תוך התייחסות לצרכים, לחסמים ולמאפייניהם המיוחדים. במסגרת ההכשרות נדרש להטמיע גם סוגיות הייחודיות לנפגעי עבירה קטינים, בדגש על התרומה האפשרית לרווחתם הנפשית כתוצאה מהשתתפות מיטיבה ומוגנת בכל הצמתים הרלוונטיים בהליך הפלילי.

יצוין כי בהתאם להמלצות ועדת ברלינר, מתקיימות כיום **הכשרות חובה לשופטים** בנושא נפגעי עבירות מין, וכן מתקיימות הכשרות העוסקות בנפגעי עבירה בכלל ובנפגעי אלימות על כל סוגיה.

גם **חוקרי מחלקי המשפחה במשטרה** עוברים הכשרה ייחודית הכוללת הכשרה בתחומי האלימות במשפחה, עבירות מין, חסרי ישע, קטינים וקשישים וחקירת אנשים עם מוגבלות.

זאת לצד הכשרות נוספות במשטרה, כגון קורס קצינים ייעודי, הכשרת קציני ורכזי חקירות, הכוללות הרצאות של קציני מדור נפגעי עבירה בחטיבת החקירות.

כמו כן, בפרקליטות המדינה מתקיימות באופן שוטף הכשרות בתחום עבירות מין ונפגעי עבירה, הכוללות התייחסות ממוקדת גם לחברה הערבית.

הצוות ממליץ כי הכשרות כלל בעלי התפקידים יורחבו כך שיכללו התייחסות מעמיקה **לנפגעי עבירות אלימות חמורה**, וכן יכללו מיומנויות שיח והקשר תרבותי.

ד. <u>מתורגמנים</u>

נמליץ להגביר את זמינות המתורגמנים לשפה הערבית בכל אחד משלבי ההליך ובמיוחד בשלב ההכנה לעדות כאשר התובעים אינם דוברי ערבית. זאת, כדי לשפר את הקשר בין נפגעי העבירה לתובעים, על מנת לטייב ולייעל את ההליך, ולאחר שאף המתורגמנים יעברו הכשרות וחניכה בשים לב לרגישות התפקיד וחשיבותו.

ה. <u>הנגשה שפתית ותרבותית</u>

בסעיף 11 לחוק זכויות נפגעי עבירה נקבע כי נפגע עבירה זכאי לקבל מידע על שירותי סיוע הניתנים לנפגעי עבירה, ובתקנה 3 לתקנות זכויות נפגעי עבירה, התשס"ב-2002, נקבע כך:

"לצורך מימוש זכותו לקבלת מידע של נפגע העבירה, לפי סעיף 11 לחוק, יופקדו במקומות המפורטים בתקנה 5 דפי מידע שיכללו, בין השאר, מספרי טלפון של הגופים או סניפיהם המקומיים של הגופים, שאליהם יוכל הנפגע לפנות, כמפורט להלן:

(1) מחלקות לשירותים חברתיים;

(2) מרכזים למניעת אלימות במשפחה;

(3) גופים אחרים שנותנים סיוע לנפגעי עבירה, שראש מדור נפגעי עבירות במשטרת ישראל החליט לכלול בדפים, בתיאום עם פרקליטות המדינה ועם משרד הרווחה והביטחון החברתי".

דפי המידע מופצים בשפות עברית, ערבית, רוסית, אמהרית ואנגלית וכן בצורה המותאמת לעיוורים, אולם משיתוף הציבור עלה שנדרש לשפר את ההנגשה השפתית והתרבותית של המידע בכל התחומים: משפטי, כלכלי, רווחתי, זכויות בביטוח לאומי וכו', ובפרט את ההודעות הנמסרות על ידי הרשויות לנפגעי עבירה מהחברה הערבית, ולנסח אותן באופן פשוט ובהיר ולא בשפה משפטית.

בנוגע לאופן מסירת דפי המידע על ידי המשטרה יצוין בהקשר זה כי לאחרונה פותחה האפשרות לשליחת דפי המידע לכתובת הדואר האלקטרוני של נפגע העבירה (חלף מסירת דפים פיזיים), וכמו כן מקודמת האפשרות לשליחת דפי מידע גם באמצעות מסרון (SMS).

זאת ועוד, בתחילת שנת 2023 הושק אתר משרד המשפטים לזכויות נפגעי עבירה, בעברית ובערבית, המרכז במקום אחד את כל המידע ומנגיש אותו בצורה קלה באמצעות אינפוגרפיקות (Infographics; Information graphics - ייצוג חזותי של מידע או נתונים) ואמצעים ויזואליים שונים. עם זאת, ולנוכח רמת האוריינות הדיגיטלית הנמוכה בקרב האוכלוסייה הערבית בעת הזו, והמודעות הנמוכה לקיום האתר, כפי שעולה מנתוני הכניסות אליו,[73] לעמדת הצוות לא ניתן להסתפק בהפצת מידע באפיק מעין זה בלבד.

[73] יצוין כי נכון למועד פרסום הדו"ח, שיעור הכניסות נמוך מהמצופה אוכלוסיה הערבית, אך גם סך המשתמשים באתר בעברית לא מאוד גבוה. שיעור המשתמשים באתר בערבית עומד על כ-2200 איש, ומספר המשתמשים הכולל באתר מתחילת 2023 הוא כ-21,000 איש.

מומלץ לשפר את ההנגשה לא רק באמצעים דיגיטליים וטכנולוגיים או בדפי מידע משופרים, אלא לפעול בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות וארגוני חברה אזרחית רלוונטיים להפצת מידע פשוט וברור לנפגעי עבירה.

ו. **<u>שיפור מעני מערכת הרווחה</u>**

נמליץ להקצות עובדי רווחה לטיפול בנפגעי עבירה מתוך מחלקות הרווחה שברשויות המקומיות. בהקשר זה חשוב ביותר ליתן את הדעת לנפגעים "שקופים" שחווים אירועי ירי באזור מגוריהם מבלי שהם בהכרח מתלוננים על כך. רבים עשויים לחוות קושי נפשי בעקבות מקרי ירי רצופים או תכופים, בדומה לנפגעי חרדה בשעת חירום בעקבות ירי רקטי וירי פצמ"רים לעבר אוכלוסייה אזרחית בארץ.

בישובים קטנים מומלץ לבחון את האפשרות שלא להעסיק במחלקות הרווחה עובדים מתוך היישוב, לטובת הנפגעים והמטפלים כאחד, מהסיבות שפורטו בהרחבה לעיל.

יש לצייד את העובדים הנדונים בהכשרה מתאימה לאיתור, הכלה והנגשת המידע לנפגעי העבירה, בדגש על הימים הראשונים לאחר מקרה העבירה ותיקוף חווייתם. נמליץ כי עובדים אלה יפנו באופן אקטיבי לנפגעים ובפרט לנפגעי נפש פוטנציאליים אחרי מקרי העבירה, לצורך איתורם והצעת טיפול וליווי לצורך שיקום וחזרה לחיים בצל הפגיעה.

כמו כן נמליץ על מתן כלים בתחום הראיה המערכתית, המניעה ואלטרנטיבות לנקמה, תוך התייחסות טיפולית כוללת לבני המשפחה. בהתאם לכך, יש להקנות לנפגע העבירה כלים להתמודדות עם יצר הנקמה כדי לקטוע שרשרת של מעשי רצח הנובעים מתרבות של כבוד ונקמה על נקמה, בדגש על כך שהרצח הבא אינו "משתלם" עבורו בשום צורה ודרך, ושיש אלטרנטיבות אחרות לתגובה אלימה ואגרסיבית שרק תרחיב את מעגל הדמים ותפגע בו בהכרח.

ז. **<u>שיפור מעני מערכת הבריאות</u>**

הגברת המודעות לצורך בקבלת טיפול רפואי במקרי הצורך, על ידי פעולות הסברה מותאמות בהיעדר אמצעים דיגיטליים מתאימים, לרבות הדרכת הורים "אונליין" אחרי אירוע פלילי באמצעות העובדים הסוציאליים של קופת החולים. במסגרת זו מומלץ להגביר את המודעות לאפשרויות לקבל טיפול נפשי, ברגישות המתבקשת מפני חששות אפשריים לתיוג המטופל, וזאת גם בנוגע לאותם נפגעים "שקופים" שהוזכרו לעיל.

לעניין תחום בריאות הנפש בכלל, והנגשת שירותים, הסברה, יישוג (reaching out) והעלאת מודעות, נפנה לתוכנית החומש לצמצום פערים חברתיים כלכליים בחברה הערבית (החלטה 550), שבה הטילה הממשלה על משרד הבריאות לאמץ את עיקרי התוכנית המערכתית לשיפור במצב הבריאות בחברה הערבית, ולצמצום אי שוויון בבריאות ובשירותי הבריאות. לענייננו, <u>הצוות ממליץ כי ביישום תוכנית 550 ובתוכנית החומש הבאה יינתן דגש וקדימות לצרכי נפגעי עבירה בחברה הערבית</u>.

נוסף על כך מומלץ להמשיך ולבחון את ההסדרים הקיימים בקופות בתחום בריאות הנפש לטיפול בנפגעי עבירה בערבית, ואת האפשרויות להרחבתם.

ח. <u>שיתוף פעולה עם אנשי דת</u>

במסגרת התוכנית לטיפול בפשיעה בחברה הערבית (החלטה 549) הוטל על משרד הפנים לפעול לחיזוק מעמדם של אימאמים המועסקים על ידי המשרד במסגדים ברשויות המקומיות ברחבי הארץ ולהפעיל תוכנית התערבות בהובלתם, למניעת הרחבת מעגלי הפשיעה. עוד נקבע כי במסגרת התוכנית כ-200 אימאמים יעברו הכשרה מקצועית בנושאים כגון פתרון סכסוכים, גישור וכלים להפחתת אלימות ופשיעה.

הצוות מציע כי תוכנית ההכשרה של האימאמים תכלול גם התייחסות למאפיינים המיוחדים של נפגעי עבירה מהחברה הערבית לצורך תמיכה בהם גם מכיוון זה.

ט. **<u>שולחנות עגולים</u>**

מומלץ למסד שולחנות עגולים עתיים של נציגי שלטון מרכזי, שלטון מקומי וחברה אזרחית, ברמה רשותית ולאומית לקבלת תמונת מצב מהשטח ולמידת עמיתים, בנוגע לאפשרויות מעשיות למימוש יעיל של זכויות נפגעי עבירה במישורים שונים, תוך שיתוף נפגעי עבירה.

י. <u>חינוך והסברה</u>

מומלץ שבאזורים שבהם מתרחשים אירועי ירי, בוודאי בתדירות גבוהה, מערכת החינוך תהיה חלק משינוי המציאות וחינוך דור העתיד למתן לגיטימציה ממשלתית הן למערכת אכיפת החוק ולצורך לשתף איתה פעולה לגבי דיווח על עבירות, והן לזיהוי סימני טראומה ומודעות לצורך בקבלת טיפול נפשי. לצורך כך מוצע להקים מערכי חינוך והסברה לאיתור, למניעה ולטיפול באלימות, לתלמידים, להורים ולצוותים חינוכיים, בערבית ובעברית.
עוד מומלץ לקדם תוכנית עבודה כלל ארצית לבתי ספר לפיתוח חוסן, להתמודדות ולאיתור תלמידים שעשויים להיות נפגעי עבירה, וליווי במענה טיפולי, כולל הכשרת נאמני מוגנות מהקהילה. זאת, תוך שילוב זרועות למיצוי המשאבים של כלל הגורמים המטפלים בתלמיד, לרבות משרד הרווחה, שירותי בריאות, הרשות לביטחון קהילתי והרשות המקומית.

<u>המלצות ליישום בטווח הרחוק:</u>

א. <u>שיפור המענים והטיפול בנפגעות עבירות מין</u>

מוצע לשפר את המענים והטיפול בנפגעות עבירות מין, לרבות הקמת מסגרות ייעודיות לקטינות נפגעות עבירות מין בחברה הערבית, **כולל פיתוח תוכניות המשך אחרי גיל 18**.

ב. <u>מרכזי טיפול הוליסטיים בנפגעי עבירה ובבני משפחתם</u>

הקמת מערכות ממשלתיות מתכללות לטיפול הוליסטי, **בחירום ובשגרה** בנפגעי העבירה ובני משפחתם, בפריסה ארצית.
בהקשר זה נציין שני מודלים שעשויים להוות דוגמה בעניין זה:
<u>ראשית</u>, מרכזי ההגנה לקטינים שמציעים תמיכה ראשונית לילדים ולנוער נפגעי עבירה ברחבי הארץ, הממוקמים בנפרד מתחנות המשטרה ומאגדים תחת קורת גג אחת את כל גורמי המקצוע הרלוונטיים - גורמי חקירה, אבחון וטיפול. <u>שנית</u>, מרכזי החוסן בחירום הקיימים ופועלים בפריסה ארצית.
מדובר במרכזים שנותנים מענה לנפגעים באירועי חירום על רקע בטחוני, שפותחו כחלק מהמענה לאיום הביטחוני המתמשך בדרום. רוב מרכזי החוסן מופעלים על ידי משרד הבריאות דרך הקואליציה הישראלית לטראומה, וממומנים על ידי איגום משאבים מכמה משרדי ממשלה. כמו כן המוסד לביטוח לאומי מספק החזרים לחלק מהטיפולים הנפשיים (טיפול נפשי, פרטני או קבוצתי או פסיכיאטרי) באמצעות מנגנון שנועד לספק מענה מהיר לנפגעי חרדה על רקע איום ביטחוני כדי לצמצם התפתחות תסמיני הפרעה פוסט טראומטית.
מרכז החוסן לחברה הבדואית משרת את החברה הבדואית בנגב והוא כולל את רשויות הקבע והכפרים הבלתי מוכרים. המרכז ייחודי בכך שהוא נועד לספק מענה גם לאיומים שאינם על רקע בטחוני, כולל סכסוכים אלימים. כמו כן, גם באום אל פחם ייפתח בראשית 2025 מרכז חוסן קהילתי חדש, שייוחד לטיפול בטראומה מאלימות על רקע פלילי.
הצוות ממליץ לקיים עבודת מטה לבחינת האפשרות להרחבת המנדט של שאר מרכזי החוסן גם לטיפול בנפגעי עבירות חמורות, וזאת בפרט על רקע המחסור החריף באנשי מקצוע מהאוכלוסייה הערבית בתחום הטיפול הקליני בישראל, כפי שעלה בקבוצת המיקוד של גורמי הרפואה.

לנוכח הקושי במציאת מטפלים מהחברה הערבית בפריסה ארצית, כאמור לעיל, מוצע לבחון את האפשרות להשתמש בשירותיהם של סטודנטים לעבודה סוציאלית ולפסיכולוגיה במרכזי החוסן כחלק מההכשרה המעשית שלהם במהלך התואר.

ג. <u>מתן מענים כלכליים</u>

ברוב שיטות המשפט בעולם קבועים מנגנוני פיצוי מדינתיים לנפגעי עבירה המשלימים או מחליפים את הפיצוי שמקורו בהליך הפלילי,[74] שראשיתם בימי קדם (עוד בחוקי חמורבי) [75], מתוך תפיסה כי על המדינה להכיר בחובתה להבטיח את ביטחונם האישי של כל תושביה ומאחר שכשלה בהגנה עליהם עליה לסייע להם, לפצות אותם ואת בני משפחותיהם, ולטפל בהם באופן ראוי ומקיף.[76] כך למשל באנגליה הפיצוי ניתן כתשלום חד פעמי הנגזר מסוג הפגיעה ומחומרתה[77], ובארצות הברית - ככיסוי הוצאות והשלמת אובדן הכנסה.[78]

בישראל לעומת זאת המענה הכלכלי הישיר לנפגעי עבירה מתמצה בהסדר בסעיף 3א לחוק המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות, תשנ"ה-1995, שלפיו המרכז מעביר לנפגעי עבירה קטינים ולנפגעי עבירות מין, עבירות רצח ועבירות ניסיון רצח את כספי הפיצוי אשר נפסק עבורם בפסק דין פלילי עד לרף של 10,000 ₪, ללא תלות בשאלה האם סכום זה נגבה מן הנאשם. בהקשר זה נזכיר גם את הסכום הסמלי בסך של עד 5,000 ₪ לכיסוי הוצאות אבל ראשוניות לקורבנות עבירות המתה, במסגרת תוכנית סנ"ה.

אין בהסדרים הללו כדי לתת מענה הולם לנזק הכלכלי הניכר והמתמשך שנגרם לנפגעים ולבני משפחתם, לספק להם את המשאבים הנדרשים להליכי שיקום, ובדרך כלל אף לא החזר ההוצאות שהיו לקורבן העבירה או לשאיריו בשל הפגיעה העבריינית. הדברים אמורים ביתר שאת בנוגע לקטינים ואף קטינים נזקקים שחלקם נמצאים גם בהשמה חוץ ביתית, בין השאר עקב הפגיעה במי מהוריהם. זאת, בשונה מהמודל של פיצוי מדינתי לגבי מי שנפגעו בפעולות איבה הקבוע בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, למרות שמדובר באוכלוסייה דומה מבחינת הצרכים שלהם.[79]

קושי זה חמור שבעתיים בנוגע לנפגעי עבירה מהחברה הערבית, כפי שהובהר לעיל, כאשר אחוז ניכר מהמקרים כלל לא מגיע לבית משפט, וגם במקרים שכן מתקיים הליך פלילי (שמסתיים בהרשעה ובחיוב הנאשמים לפצות את מי שניזוק מן העבירה, עד לתקרה הקבועה בסעיף 77 לחוק העונשין), משיתוף הציבור עלה שלא ברור איך ניתן למצות את הזכויות בעניין זה, בין השאר בגלל מורכבויות בתחום הקניין.

---

[74] דינה צדוק, "הסדרים לפיצוי נפגעי עבירות פליליות מטעם המדינה - סקירה משווה" (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2011).

[75] אריה ל. מילר, "הצעה להבטחת פיצויים לנפגעים מפשע", **משפטים י"א** (1982) בעמ' 468-500.

[76] אורי ינאי ואילן שריף, "הטיפול והסיוע שמספקת המדינה לשארי קורבנות עבירות המתה", **חברה ורווחה**, ל"ח, 4 (דצמבר 2018) 773.

[77] ראו: Criminal Injuries Compensation Act 1995.

[78] למסגרת הפדרלית ראו: Victims of Crime Act of 1984 (42 U.S.C. § 10601).

[79] כבר בשנת 1982 העלה המשפטן ד"ר אריה ל. מילר במאמרו את הצורך במתן פיצוי כספי לנפגעי עבירה. הוא הציג תוכניות מימון מקובלות במערב ובחן דרכי מימון לתוכניות אלה, ובהן תשלום פיצוי לנפגע מקנסות שגובה המדינה.

עד כה, מטעמי תקציב ועלויות, רעיון זה לא אומץ ולא עוגן בחקיקה, למרות שמלומדים שונים וצוותים שונים חזרו והציעו לקדם את הנושא, מתוך הכרה בקושי הברור בגביית סכומי פיצויים בהליך הפלילי, ומתוך תפיסה הוליסטית למימוש מלא של הזכויות.

נזכיר כי כבר בדו״ח ועדת קרפ עמדו על הצורך בשילוב שירותי סיוע ופיצויים לנפגעי העבירה במסגרת תזכיר חוק זכויות נפגעי עבירה. כמו כן המליצו בצוות ועדת ברלינר, ולאחרונה גם בצוות להנגשת ההליך האזרחי לנפגעות ונפגעי עבירה, על קידום **קרן פיצויים לנפגעי עבירה**, כמנגנון שיורי לאחר מיצוי האפשרויות להיפרע מהנאשם, מחברות ביטוח וכדו׳, מתוך הכרה במורכבות נושא פסיקת הפיצוי בהליך הפלילי.

בהתאם לכל האמור לעיל, **אנו מצטרפים להמלצות הקודמות בנושא נפגעי עבירה** כסעד אחרון לאחר מיצוי האפשרויות לקבל פיצוי מהתוקף או מגורמים אחרים, **ומומלץ לבחון קידום מנגנוני פיצוי מדינתיים לנפגעי עבירות אלימות חמורה**, בתיאום משרד האוצר. במקביל אנו קוראים לבחון, במקרים המתאימים, את האפשרות להגשת תביעות אזרחיות יזומות של המדינה בגין הפגיעה בקורבנות ופיצויים על ידי המדינה.

7. סיכום

סוגיית נפגעי העבירה בחברה הערבית מהווה אתגר מורכב הדורש התייחסות מערכתית כוללת. במשך כשנה וחצי, ניתח הצוות הבין-משרדי לעומק את המענים הקיימים והחסמים המונעים את מימושם המיטבי. במהלך העבודה נחשפנו לפערים משמעותיים וחסמים מורכבים הניצבים בפני נפגעי העבירה בחברה הערבית, הן בשל היותם נפגעי עבירה והן בשל השתייכותם לקבוצת מיעוט. מדאיג במיוחד הוא המספר ההולך וגדל של נפגעים ישירים ועקיפים, בעיקר על רקע העלייה באירועי הירי והרצח בחברה הערבית.

בהקשר זה, נקודה חשובה לציון היא היעדרם של קולות נפגעי עבירה צעירים וקטינים בשיתוף הציבור (ראו לעיל, עמ' 26), על אף הניסיון להציג תמונה מאוזנת מבחינת גיל. אף שהמחקר מציג תמונה מקיפה של מצב נפגעי העבירה, נדרשת עבודת המשך בנוגע לצעירים וקטינים.

הדו"ח מאיר שלושה היבטים מרכזיים שדורשים טיפול מיידי:

ראשית, נדרש שינוי תפיסתי בהתייחסות ל"נפגע העבירה". השפעותיה של עבירת אלימות חמורה חורגות הרבה מעבר לקורבן הישיר. הפגיעה בחברה הערבית מתפשטת למעגלים רחבים יותר - משפחה מורחבת, שכנים, קהילה. זאת ועוד, אירועי אלימות חוזרים ונשנים באותו מרחב גיאוגרפי יוצרים "נפגעים שקופים" - אנשים החווים טראומה מתמשכת מעצם החשיפה לאלימות בסביבתם הקרובה.

שנית, המענים הניתנים כיום סובלים מפיצול וחוסר תיאום. בעוד שקיימות תוכניות ושירותים שונים (כדוגמת תכנית סנ"ה), רוב הגורמים פועלים במנותק זה מזה ואינם מספקים מענה הוליסטי לצרכי הנפגעים. נדרשת חשיבה מחודשת על אופן מתן השירותים, תוך יצירת רצף טיפולי ומעטפת תומכת הכוללת היבטים משפטיים, רגשיים, כלכליים וקהילתיים.

שלישית, קיים פער משמעותי בין המדיניות המוצהרת לבין היישום בשטח. זאת, בין השאר, בשל חוסר התאמה תרבותית של השירותים, מחסור בכוח אדם דובר ערבית, וחסמים בירוקרטיים המקשים על מיצוי זכויות.

המלצות הדו"ח מציעות מתווה פעולה בר-יישום, החל מצעדים מיידיים להנגשת השירותים הקיימים, דרך פיתוח מודלים חדשים של התערבות, ועד לשינויים מבניים ארוכי טווח. ההמלצות מדגישות את הצורך בגישה מערכתית המשלבת את כלל הגורמים הרלוונטיים - משטרה, רווחה, בריאות, חינוך ומערכת המשפט - תוך שיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות והחברה האזרחית, וביסוס מחודש של אמון ברשויות.

בסופו של דבר, הצלחת היישום תלויה בנכונות המערכת להקצות את המשאבים הנדרשים, לצד יצירת מנגנוני מדידה והערכה שיאפשרו מעקב אחר האפקטיביות של ההתערבויות השונות. נדרשת מחויבות ארוכת טווח לשינוי המצב הקיים, מתוך הבנה שמדובר באחריותה הבסיסית של המדינה כלפי אזרחיה.

לסיכום, זכות גדולה נפלה בחלקנו להשתתף בצוות חשוב זה ולהוביל אותו. אנו מקווים כי יישום ההמלצות, ולו באופן חלקי, יתרום משמעותית לצמצום הפערים ולהתמודדות עם החסמים המרכזיים, ויוביל לשיפור הטיפול בנפגעי עבירה בישראל. זוהי חובתה הבסיסית של המדינה להגן על ביטחון אזרחיה, ובמיוחד לסייע לאלה שנפגעו חרף מחויבות זו.