**תמצית דוח פעילות הסניגוריה הציבורית לשנים 2011-2010**

דו"ח הסניגוריה הציבורית לשנים 2011-2010 הוגש בשבוע שעבר לשר המשפטים ולוועדת הסניגוריה הציבורית. הדוח סוקר בהרחבה את פעילותה של הסניגוריה הציבורית בייצוג עשרות אלפי לקוחותיה ומתאר בהרחבה את פעילותה המוסדית הענפה. בדוח שלובים נתונים רבים על שיטות עבודתה של הסניגוריה הציבורית, על היקפי הפעילות שלה, על חתכיה השונים, ועל עלויות הפעילות.

**פתח דבר מאת ד"ר יואב ספיר, הסניגור הציבורי הארצי**

ביום 20/11/1995 אושר בכנסת, ללא מתנגדים, חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995. שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, הציג את החוק בפני מליאת הכנסת ואמר, בין השאר, את הדברים הבאים:

**"כבוד יושב-ראש הכנסת, יושב-ראש ועדת החוקה, חברי הכנסת, כשנתיים אנחנו עובדים בממשלה בתיאום עם החברים בכנסת על הקמת סניגוריה ציבורית בישראל. אנו מבקשים ליתן משקל יתר וממשות יתר לכלל שהכול שווים בפני החוק. השוויון נמדד גם ביכולתו של כל נאשם המעוניין בכך, בייחוד אם הוא צפוי לעונש מאסר, להעמיד לעצמו סניגור, עורך-דין שייתן לו ייעוץ משפטי ויהיה לו לפה בבית-המשפט. אנו נותנים היום ממשות, ואנו מקיימים היום את זכותו של כל חשוד ונאשם להיות מיוצג בבית-המשפט על-ידי סניגור.**

**אנו מקימים היום יחידה מיוחדת במשרד המשפטים, יחידה שיש לה מירב העצמאות, שתהיה אחראית להפעלת סניגוריה ציבורית בישראל"**.

בשנת 1996 נפתח המחוז הראשון של הסניגוריה הציבורית, ובתוך מספר שנים הושלמה פרישתה הארצית. בחודש יוני 2011 מלאו 15 שנים להקמתה של הסניגוריה הציבורית.

**זו הזדמנות להגיש הפעם דוח מעט שונה מבשנים עברו. הדוח השנה סוקר לא רק את הפעילות של הסניגוריה הציבורית בשנים 2011-2010 אלא הוא סוקר, במבט רטרוספקטיבי, את כברת הדרך שעשתה הסניגוריה הציבורית מאז הקמתה**.

1. פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה

ערב כניסתו לתוקף של חוק הסניגוריה הציבורית, נשפטו רוב רובם של העצורים והנאשמים בישראל ללא ייצוג וללא ייעוץ משפטי. סמכויות שלטוניות הכרוכות בפגיעה חמורה בחירותם וכבודם של אנשים, דוגמת סמכות המעצר והסמכות להטיל עונשי מאסר, הופעלו כלפי חשודים ונאשמים לא מיוצגים. מחזה נפוץ ושכיח היה לראות חשודים ונאשמים העומדים בפני בית המשפט כשהם לא בקיאים בחוקים השונים, מתקשים להבין את השפה המשפטית, ולא מצליחים לבטא את עצמם באופן ראוי לפני השופט. **נתונים ממקורות שונים העידו עד כמה שכיחה הייתה הבעיה של העדר ייצוג בהליכים פליליים ערב הקמת הסניגוריה הציבורית**: כ-60% מהנאשמים בבתי משפט השלום לא היו מיוצגים במשפטם; כך גם כ-85% מהקטינים שעניינם נדון בבית המשפט לנוער; וכ-80% מהעצורים לצורך חקירה בדיונים בבקשות להארכת מעצריהם. בהקשר זה, הטרידה מיוחד התופעה של חוסר שוויון בולט בין המרכז לפריפריה, כאשר שיעורי הייצוג בבתי המשפט במחוזות הצפון והדרום היו נמוכים בהרבה מאלה שבבתי המשפט במחוזות המרכז.

**תמונת המצב העגומה של העדר ייצוג בפלילים השתנתה במידה ניכרת בעקבות הקמתה של הסניגוריה הציבורית, ואף התהפכה עם אימוץ והרחבת ההסדרים שנקבעו בחוק ובתקנות באשר להיקפה של זכות הייצוג. מנתונים חדשים שנאספו לאחרונה על ידי הנהלת בתי המשפט, עולה כי שיעור הלא-מיוצגים של נאשמים בבית משפט השלום עומד כיום על כ-15% בלבד.[[1]](#footnote-1) כמו כן, בניגוד לעבר, רוב רובם של הקטינים שעניינם נדון בבית המשפט לנוער ושל העצורים לצורך חקירה מיוצגים כיום בידי עורך דין**.

**לאורך השנים, הפכה הסניגוריה הציבורית ל"שחקן" מרכזי ביותר בהליך הפלילי ולגוף המייצג את מרבית החשודים והנאשמים בפלילים במדינת ישראל. ואכן, על פי ההערכה, ועל בסיס נתונים שהועברו מהנהלת בתי המשפט,** **הסניגוריה הציבורית מייצגת קרוב ל-60% מהנאשמים בבתי משפט השלום, כ-80% מהנאשמים בבתי משפט השלום לנוער ולמעלה מ-50% מהנאשמים בבתי המשפט המחוזיים. הסניגוריה הציבורית אף מייצגת כ-70% מכלל העצורים בישראל, המובאים להארכת מעצר לצורכי חקירה, וכ-80% מהנאשמים שמתבקש מעצרם עד תום ההליכים**.

הנתונים מלמדים כי פעילות הסניגוריה צמצמה באופן ניכר את שיעורי הבלתי-מיוצגים. שיעורי הייצוג הפרטי נותרו דומים, ועדיין נותר חלק לא מבוטל של בלתי-מיוצגים. כלומר, הסניגוריה הציבורית מייצגת בעיקר חשודים ונאשמים שלא היו מיוצגים טרם הקמתה ושלא היו נעזרים בעורכי דין מהשוק הפרטי קודם לכן.

* 1. ייצוג נאשמים על ידי הסניגוריה הציבורית

בשנותיה הראשונות של הסניגוריה הציבורית, חרף העלייה המשמעותית שחלה בשנים הללו בשיעורי הייצוג בפלילים, עדיין נשפטו נאשמים רבים מבלי שהם מיוצגים בידי סניגור, ובייחוד בערי הפריפריה. מצב זה נבע, בין היתר, ממגבלותיהן של עילות הייצוג שהיו קיימות באותה העת, ובעיקר ממבחני הזכאות הכלכלית שהונהגו בסניגוריה הציבורית. והועתקו עוד בשנת 1996 מן המבחנים הנהוגים באגף לסיוע משפטי. מדובר בכללים ישנים, שלא עודכנו מזה עשרות שנים, ושאינם מתאימים לאופי עבודתה של הסניגוריה הציבורית. נוסחם של המבחנים המצויים בתקנות קשה להבנה ונתון לפרשנויות שונות, ויישומם גורם לאבחנות בלתי מוצדקות. **הרף המקנה זכאות כלכלית לייצוג ציבורי, עומד כיום על הכנסה חודשית ברוטו של 5,692 ₪ למשפחה בת 3 נפשות**. ברי כי סכום זה, אשר נקבע באופן שרירותי – 2/3 מהשכר הממוצע במשק – אינו יכול להוות מדד רלוונטי לשאלת הייצוג, שכן פעמים רבות גם משפחה שהכנסתה גבוהה מסכום זה אינה יכולה להרשות לעצמה שכירת שירותיו של סניגור פרטי. יתרה מזו, מצב כלכלי קשה אינו מקנה, כשלעצמו, זכאות למינוי סניגור ציבורי, שכן **החוק דורש לשם כך תנאי נוסף – שעונשה של העבירה בה מואשם הפונה יעלה על 5 שנות מאסר**.על רקע זה, נדחו פניותיהם של רוב הנאשמים הפונים לסניגוריה הציבורית באופן עצמאי, שביקשו שימונה להם סניגור בשל חוסר יכולת כלכלית לשכור לעצמם עורך דין שייצגם. עם זאת, כשהדבר התאפשר מונה להם סניגור מכוח עילות אחרות המנויות בחוק, או מכוח מינוי של בית המשפט.

התפתחות חשובה אירעה בשנת 2007, אז נכנסו לתוקפם שני תיקוני חקיקה משמעותיים אשר קבעו **חובות ייצוג** של נאשמים בדיונים מקדמיים (תיקון מס' 48 לחסד"פ) ושל נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל (תיקון מס' 49 לחסד"פ). **תיקונים אלה הביאו הן לעלייה בשיעורי הייצוג הכלליים והן בצמצום הפער בין המרכז לפריפריה**. כיום, מרבית הנאשמים מיוצגים על בסיס זכאותם לפי תיקוני חקיקה אלה.

* + 1. ייצוג נאשמים בדיונים מקדמיים (ימי הקראות)

העיקרון המרכזי של שיטת ימי ההקראות המתקיימים בבתי משפט השלום הוא ריכוז מספר גדול של תיקים פליליים, פשוטים יחסית, בידיו של שופט אחד – "שופט-מוקד". במהלך יום הקראות פועל השופט, בתיקים המתאימים לכך, לצמצום המחלוקות ולהבאת הצדדים, במידת האפשר, לסיום ההליך בדרך מוסכמת, לרבות בדרך של הסדר טיעון. במקרה שבו נכשל הניסיון לסיים את התיק בהסכמה והצדדים מבקשים לברר את האשמה באמצעות ניהול הוכחות – מועבר התיק לטיפולו של שופט אחר.

ייצוג הסניגוריה הציבורית בימי הקראות התרחב בהדרגה למחוזות השונים בארץ. **הנתונים מהשנים האחרונות, המפורטים בדוח, מלמדים כי מאז שנת 2008 חלה במרבית המחוזות עלייה במספר ימי ההקראות ובמספר התיקים שטופלו על ידי הסניגוריה הציבורית במסגרת זו**.

אכן, בצד היעילות שמביאים איתם ימי ההקראות, התרשמות הסניגוריה היא שפעמים רבות מושגות בהליכים אלה תוצאות נוחות לנאשמים. כך למשל, **מבדיקת הנתונים של ימי ההקראות בדרום, עולה כי בשנים 2011-2010 בכ-15% מהתיקים חזרה בה התביעה מכתב האישום, ובכ-10% נוספים הסתיים ההליך ללא הרשעה בדין, וזאת בישיבת ההקראה הראשונה.**

יחד עם זאת, ברור כי בהליך זה קיימים גם סיכונים מיוחדים. קיים חשש שבשל הרצון לסיים את הדיון בתיקים רבים ביעילות, לא תישמרנה זכויותיהם של הנאשמים.

הסניגוריה הציבורית רואה חשיבות בכך שיתקיימו מירב התנאים הנאותים לייצוג הולם של הנאשמים בימי הקראות. במסגרת המעקב שקיימה הסניגוריה הציבורית אחר המתרחש בימי ההקראות, פנתה הסניגוריה בתחילת שנת 2009 לנשיאת בית המשפט העליון ולמנהל בתי המשפט, וביקשה כי ינחו את בתי משפט השלום שלא לזמן יותר מ-50 נאשמים ליום דיונים. הסניגוריה הציבורית אף שבה ומבקשת מעת לעת, כפי שהיא עושה מאז הקמתה, כי בכל בתי המשפט יוקצה מקום לקיום מפגש בתנאים הולמים, בין הסניגור ובין לקוחו.

הסניגוריה הציבורית אף הביעה את עמדותיה הנ"ל בפני הוועדה לבחינת תהליכי ניהול ההליך השיפוטי הפלילי במחוז מרכז (שיטת המוקד הפלילי), בראשותה של סגנית נשיאת בית משפט השלום ברמלה, כב' השופטת נירה דסקין. בשנת 2011 הוגש דוח הוועדה בו נכללו המלצות שונות, ובהן: קביעת מכסת תיקים מירבית, מדרוג התיקים ופיזור שעות ההזמנה על פני יום הדיונים, בינוי ויצירת מקומות מפגש בין הצדדים המתדיינים ובין הסניגורים לנאשמים ועוד.

* + 1. ייצוג נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל

ביום 31/12/06 נכנס לתוקפו חוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 49), תשס"ו-2006, האוסר על בית המשפט לגזור עונש מאסר על נאשם שאינו מיוצג. תיקון מס' 49 לחסד"פ היווה מהפכה של ממש בהכרת המחוקק בחשיבותה של הזכות לייצוג, כמו גם בהגשמתה הלכה למעשה, והביא עימו שינוי ערכי ממשי. **תיקון החקיקה הפסיק עוול מתמשך של שליחת נאשמים לא מיוצגים לרצות עונשי מאסר, אף שמשפטם התנהל מבלי שהייתה להם בקיאות כלשהי במשפט הפלילי וללא יכולת להציג כראוי את טענותיהם**.

**בשנת 2010 יוצגו 19,795 ובשנת 2011 יוצגו 20,483 נאשמים מכוח תיקון מס' 49 לחוק סדר הדין הפלילי. זאת לעומת שנת 2007, בה יוצגו 4,674 נאשמים בלבד מכוח תיקון חקיקה זה.**

יודגש, כי חלקם הגדול של המיוצגים מכוח תיקון מס' 49 היו מיוצגים עוד קודם לתיקון החקיקה מכוח עילות אחרות, בעיקר מכוח הוראת מינוי של בית המשפט על פי סעיף 18(ב) לחוק הסניגוריה הציבורית. עם זאת, תיקון החוק הרחיב במידה נוספת את מעגל הזכאים לייצוג ותרם רבות להעלאת מידת השוויון במתן הזכאות לייצוג, בכך שהזכות לייצוג אינה תלויה עוד בשיקול דעתו של השופט הספציפי שיושב בדין. ואכן, במקביל לעלייה במספר המיוצגים מכוח עילה זו, ניכר פיחות משמעותי במספר המיוצגים מכוח מינוי בית המשפט.

**בשנת 2006 יוצגו 15,526 נאשמים מכוח מינוי בית משפט על פי סעיף 18(ב)** **לחוק הסניגוריה הציבורית.** **בשנת 2010 יוצגו 3,153 נאשמים** **ובשנת 2011 יוצגו 3,038 נאשמים בלבד על פי סעיף זה.**

* 1. ייצוג חשודים
		1. ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה

**עד להקמת הסניגוריה מרבית העצורים אשר נעצרו על ידי משטרת ישראל לצרכי חקירה לא היו מיוצגים על ידי סניגור, לא בשלב החקירה במשטרה ולא בעת הארכת המעצר בבית המשפט**. הדבר השליך ישירות על מידת השמירה על זכויות העצורים בהליכים אלה, תוך הנצחת פער הכוחות העצום בין עצור בלתי מיוצג לבין משטרה מיומנת, ותוך שדיוני המעצר שהתקיימו בבתי המשפט היו פעמים רבות מהירים ובלתי ממצים.

החל משנת 1998, נכנסו לתוקף תקנות שר המשפטים לפיהן כל קטין עצור לצרכי חקירה וכל בגיר עצור ומחוסר אמצעים זכאי היה לייצוג בידי סניגור ציבורי. בהמשך לכך, ולשם מילוי הוראות החוק והתקנות, מפעילה הסניגוריה הציבורית מערך שלם של עורכי דין תורנים וכוננים בכל רחבי הארץ, החל משעה 07:00 בבוקר ועד לשעות הלילה המאוחרות, לרבות בסופי השבוע. במחלקות המעצרים במחוזות הסניגוריה השונים מוצבים אנשי צוות משפטי ומנהלי, שתפקידם להפנות את עורכי הדין התורנים לתחנות המשטרה ולבתי המעצר הרלוונטיים, כדי להיפגש עם החשודים בהקדם האפשרי וכדי לייצגם בבית המשפט לדיון בהארכת מעצרם. התוצאה היא שבכל הקשור למציאות בדיוני הארכת המעצר לצרכי חקירה בבתי המשפט תמונת המצב השתנתה באופן דרמטי, וכיום מרבית העצורים לצרכי חקירה מיוצגים בדיונים אלה בפני בתי המשפט.

יחד עם זאת, **עדיין נותרה הבעיה הקשה והמתמשכת לפיה מרבית העצורים בישראל אינם זוכים לממש את זכות ההיוועצות שלהם בסניגור לפני חקירתם במשטרה, כשברובם המכריע של המקרים משטרת ישראל מודיעה לסניגוריה הציבורית על דבר מעצרם לאחר שכבר נחקרו, וכשמידת האפקטיביות של מימוש זכות ההיוועצות בשלב זה נפגעת באופן ממשי**.

**כמו כן, למרות פסקי הדין המנחים של בית המשפט העליון בפרשות יששכרוב, שי ולין (המתוארות בהרחבה בדוח), ועל אף הוראות החוק והתקנות, לא מקפידה משטרת ישראל ליידע את כל העצורים על זכותם לסניגור ציבורי טרם חקירתם**. חלקם מקבלים הודעה על זכותם להיוועץ עם סניגור רק עם סיום פעולות החקירה והעברתם לבית המעצר. חלקם לומדים לראשונה על זכותם זו רק כאשר הם מובאים למחרת מעצרם לבית המשפט ופוגשים שם את הסניגור הציבורי התורן. למעשה, משטרת ישראל טרם גיבשה הנחיות מתאימות לחוקריה באופן שיאפשר את מימוש זכות ההיוועצות.

על העובדה שהוראות החוק והפסיקה אינן מיושמות ניתן ללמוד משני סוגים של נתונים: השוואת מספר העצורים אותם מייצגת הסניגוריה הציבורית בבתי המשפט למספר ההודעות שנשלחו לסניגוריה על המעצר, והשיעור הנמוך מאד של הודעות שמתקבלות מהמשטרה טרם חקירתו של החשוד.

באשר לשיעור ההודעות הכולל (בין לאחר חקירה ובין לפניה), הרי שב- 2010 עמדה הכמות היחסית של ההודעות מהמשטרה על עצורים המבקשים ייצוג מהסניגוריה הציבורית על 74.03%, ואילו בשנת 2011 עמדה הכמות היחסית של ההודעות הנ"ל על 73.20%. **מדובר בשיעור חסר של הודעות מהמשטרה על הייצוג, שיש מקום לשפרו**. העובדה שבמחוז ירושלים שיעור ההודעות מהמשטרה מגיע עד לכדי 97%, מעלה כי הדבר הינו בהחלט בגדר האפשרי. **ברמה המחוזית, מדאיגים במיוחד שיעורי ההודעות הנמוכים במחוזות דרום וחיפה, העומדים על כ-56% בלבד בשנת 2011**.

תרשים ב. פניות מן המשטרה לסניגוריה הציבורית בשנים 2010 ו-2011 – בחתך מחוזות

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| מחוז | שנה | סה"כ הבקשות לייצוג על ידי סניגור ציבורי בשלב המעצר | מספר הבקשות לייצוג שהועברו באמצעות המשטרה | אחוז הבקשות לייצוג שהועברו באמצעות המשטרה |
| תל אביב-מרכז | 2010 | 17010 | 13109 | 77.06% |
| 2011 | 14124 | 10873 | 76.98% |
| ירושלים | 2010 | 7177 | 6944 | 96.7% |
| 2011 | 7003 | 6804 | 97.15% |
| דרום | 2010 | 6427 | 3322 | 51.68% |
| 2011 | 7183 | 4063 | 56.56% |
| חיפה | 2010 | 7183 | 4325 | 60.21% |
| 2011 | 7189 | 4026 | 56% |
| צפון | 2010 | 3138 | 2606 | 83.04% |
| 2011 | 2797 | 2270 | 81.15% |
| סה"כ | 2010 | 40935 | 30306 | 74.03% |
| 2011 | 38296 | 28036 | 73.20% |

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



**זאת ועוד, גם בשנים 2010 ו-2011 חלק ניכר מהבקשות שהועברו לסניגוריה הציבורית באמצעות המשטרה לא הועבר מייד עם המעצר אלא זמן רב לאחר מכן, בדרך כלל לאחר שהחשוד כבר נחקר ארוכות**. מצב זה נובע מאי-קיום הוראות החוק והפסיקה על ידי המשטרה והעדר הנחיות מתאימות.

**התוצאה היא כי רוב החשודים המובאים לתחנת המשטרה נחקרים ומוסרים הודעותיהם מבלי שנמסר להם כי הם זכאים להתייעץ עם סניגור טרם חקירתם או מבלי שמתאפשר להם לקיים זכות זו, הלכה למעשה. זכות ההיוועצות לפני חקירה שמורה, איפוא, רק לנחקרים מיוחסים אשר דבר חקירתם נודע להם מראש והם לא מעוכבים ולא נעצרים, או לנחקרים מנוסים המודעים לזכויותיהם**.

יצוין, כי בשנה האחרונה חל שיפור בהתנהלות המשטרה בהקשר זה, בעיקר בנוגע לחשודים קטינים, אך גם במידת מה בנוגע לחשודים בגירים. המשטרה התחילה, במספר הולך וגובר של מקרים, להודיע לחשוד על דבר זכותו להיוועץ בסניגור לפני חקירתו, ובמקביל להודיע לסניגוריה הציבורית על בקשתם של חשודים להיוועץ בסניגור ציבורי לפני חקירתם. בצד התפתחות זו, עדיין **שיעורן הכולל של הודעות מהמשטרה בטרם חקירה מתוך כלל הפניות אל הסניגוריה הציבורית לייצוג חשודים הינו נמוך באופן מדאיג ועומד על 10.45% בלבד. להלן תוצאות בדיקה המתייחסת לשנת 2011 באשר לכמות הפניות לייצוג על ידי סניגור ציבורי בתחנת משטרה לצורך היוועצות טרם חקירה.**

תרשים ד. פניות מן המשטרה לסניגוריה הציבורית לפני ואחרי חקירה שנת 2011

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **מחוז** | **סך הפניות לייצוג על ידי סניגור ציבורי בהליך החקירה (לפני ולאחר החקירה)** | **סך הפניות לייצוג בהליך מעצר ימים בבית המשפט שלא הודע לסניגוריה עליהן מבעוד מועד על ידי המשטרה** | **סך הפניות לייצוג שהועברו מהמשטרה** **לפני החקירה**  | **סך הפניות לייצוג שהועברו** **לאחר החקירה**  | **שיעור הפניות לייצוג שהועברו מהמשטרה** **לפני החקירה** **מתוך כלל הפניות בהליך חקירה ובהליך מעצר ימים**  |
| **ירושלים** | 6889 | 114 | 1631 | 5372 | **23.29%** |
| **סה"כ: 7003** |
| **צפון** | 2364 | 433 | 298 | 2499 | **10.65%** |
| **סה"כ: 2797** |
| **חיפה** | 4199 | 2990 | 666 | 6523 | **9.26%** |
| **סה"כ: 7189** |
| **דרום** | 4205 | 2978 | 686 | 6497 | **9.55%** |
| **סה"כ: 7183** |
| **ת"א-מרכז**  | 11055 | 3069 | 722 | 13402 | **5.11%** |
| **סה"כ: 14124** |
| **סה"כ** | 28712 | 9584 | 4003 | 34293 | **10.45%** |
| **סה"כ: 38296** |

**עוד נציין כי לאחרונה, לאחר שהתקיימה בסניגוריה עבודת מטה שמטרתה לבחון את האפשרות של הרחבת שעות מתן המענה לייעוץ לעצורים לפני חקירתם,** **הוחלט על הקמת מוקד טלפוני ארצי לקבלת פניות מן המשטרה גם בשעות הלילה. במהלך שנת 2012 תחל תוכנית "פיילוט" לייעוץ לחשודים לפני חקירה בשעות הלילה במחוז ירושלים, ובהמשך תיבחן הרחבת התוכנית למחוזות האחרים**.

* + 1. אי שחרור חשודים בערובה על ידי קצין ממונה

בדוחות שנתיים קודמים תיארנו תופעה ארצית שהוגדרה על ידינו כשערורייתית ובלתי נסבלת, לפיה משטרת ישראל מותירה חשודים במעצר שעות ארוכות ואף ימים שלמים רק כדי להביאם בפני שופט ולבקש את שחרורם בערובה. זאת, במקום לשחררם בעצמה בערובה מייד, בתחנת המשטרה, כפי שמחייב אותה הדין לעשות. מדובר במקרים רבים בהם המשטרה הגיעה למסקנה כי מצב החקירה אינו מחייב את המשך מעצרו של החשוד, וניתן לשחררו בתנאים מגבילים שונים. למרות שברוב המקרים יש בסמכותה לקבוע את תנאי השחרור, העדיפה המשטרה להביא את החשוד בפני שופט על מנת שהוא – ולא היא – יקבע את תנאי השחרור על פי בקשתה. ברוב המקרים דיון מסוג זה בבית המשפט הוא פורמלי בלבד, שכן החשוד מסכים מראש לתנאי השחרור המוצעים על ידי המשטרה.

**הסיבה המרכזית לנוהג פסול זה הייתה בירוקרטית גרידא**: העדרה של מערכת הפקדות מסודרת להפקדת כספי ערובה בתחנות המשטרה. המשטרה העדיפה לנצל את מערכת הפקדת הכספים המסודרת של הנהלת בתי המשפט, ובכך לחסוך משאבים מינהליים שלה עצמה, על גב החשודים. הסניגוריה הציבורית סברה כי נוהג זה הוא בלתי חוקי ובלתי חוקתי. גם בתי המשפט חזרו ומתחו ביקורת חריפה על המשטרה בגינו.

השנה אנו יכולים לבשר על שינוי משמעותי שחל בתחום זה, כתוצאה ישירה מהלחצים שהפעילה הסניגוריה הציבורית, ובכלל זה שליחת מכתב התראה לגורמים הרלוונטיים לפני הגשת עתירה לבג"ץ. הפתרון שניתן לבעיה אינו חף מבעיות, אך המצב הנוכחי בוודאי טוב בהרבה מזה שנהג בשנים הקודמות.

* + 1. ייצוג חשודים בהליכי שימוע

בשנת 2005 נכנס לתוקפו סעיף 60א לחוק סדר הדין הפלילי, שעניינו עריכת שימוע לחשוד בעבירת פשע, טרם הגשת כתב אישום נגדו. במסגרת הליך השימוע מציג החשוד את טענותיו השונות במטרה לשכנע כי חומר הראיות או אינטרס הציבור אינם מצדיקים הגשתו של כתב אישום.

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

על מנת לאפשר ניצול אפקטיבי של זכות זו נזקק החשוד לסניגור, אשר בקיא בהלכות המשפט ויכול לפרוש בפני התביעה את הטיעונים העומדים לזכותו. ללא סניגור, מימושה של זכות זו כמעט ריק מתוכן, שכן בידי החשוד אין את הכלים המתאימים להתמודד בהליך זה. **ואולם, זכות הייצוג בהליך השימוע לא הוסדרה באופן מיוחד, והיא קיימת רק ככל שקיימת זכות ייצוג לחשוד שאיננו נתון במעצר, דהיינו, היא מותנית, לגבי חשוד בגיר, בהחלטה שיפוטית המורה למנות לו סניגור**.

בהעדר חקיקה המסדירה את הזכות לייצוג בהליכי שימוע, מייצגת הסניגוריה הציבורית רק במעט הליכי שימוע, וזאת כאשר מתקיימת עילה אחרת למינוי סניגור (ייצוג במעצר לצורך חקירה או הודעת התביעה על כוונתה לעתור למאסר בפועל) או מכוח החלטה שיפוטית. על אף גידול הדרגתי במספר השימועים בהם ניתן ייצוג ציבורי, עדיין מדובר במספר קטן של הליכים.

תרשים ה. מספר הליכים מסוג "שימוע" בהם ייצגה הסניגוריה – במבט רב שנתי, בחתך מחוזות

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| שנה/מחוז | תל-אביב | ירושלים | באר שבע | חיפה | צפון | **סה"כ** |
| 2007 | 10 | 9 | 4 | 46 | 27 | **96** |
| 2008 | 22 | 46 | 14 | 81 | 40 | **203** |
| 2009 | 91 | 39 | 19 | 124 | 77 | **350** |
| 2010 | 155 | 49 | 37 | 198 | 113 | **552** |
| 2011 | 204 | 54 | 74 | 228 | 127 | **687** |

**מניסיוננו, הייצוג בהליך השימוע מקצר בצורה דרמטית את ההליכים, חוסך עינוי דין מיותר במניעה מראש של הגשת כתבי אישום מיותרים או "מנופחים" ומוביל לחיסכון עצום במשאבים.** **לכן,** **הסניגוריה הציבורית סבורה שיש לפעול בדחיפות לתיקון חקיקה אשר יקנה זכות לייצוג של סניגור בשימוע. בכך נביא לסופו של המצב הבלתי שוויוני הקיים כיום בו רוב אלה שזוכים לייצוג בהליך השימוע הם נאשמים בעלי אמצעים**.

* 1. ייצוג קטינים בבית משפט לנוער

הקמת הסניגוריה הציבורית הביאה עימה מהפכה של ממש בתחום ייצוג קטינים בהליכים פליליים. **טרם הקמתה של הסניגוריה כ-85% מהקטינים שעניינם נדון בבית המשפט לנוער לא היו מיוצגים**. העדר הייצוג פגע ביכולתם של הקטינים להבין את מהות ההליך הפלילי המתנהל נגדם ולזכות בסעדים המיוחדים הניתנים להם, על פי החוק, במשפטים פליליים. מציאות זו נבעה מהתפיסה שרווחה באותה העת, בקרב גורמים משפטיים, לפיה כלל אין צורך בייצוג הקטינים. זאת, חרף העובדה כי זכותם של קטינים לייצוג בהליכים פליליים המתנהלים נגדם הוכרה במדינות רבות ואף עוגנה באמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד. עם השנים, ההכרה בחשיבותו של הייצוג בבתי המשפט לנוער הביאה לכך שגם במדינת ישראל הוחלט להעניק לקטינים ייצוג משפטי.

כניסתם של סניגורים ציבוריים לבתי המשפט לנוער היתה מלווה תחילה בחששות של גורמי הטיפול השונים כי הייצוג יפגע בהליכי הטיפול הננקטים בבתי המשפט לנוער כלפי הקטינים. ואולם, עד מהרה התברר כי לא רק שהסניגורים אינם מפריעים להליכי הטיפול, אלא שפעמים רבות הם הפכו לגורם משמעותי ומשפיע שבכוחו לרתום את הקטין לדרך הטיפולית המוצעת לו. כיום, **עומד שיעור הייצוג בבתי המשפט לנוער על ידי הסניגוריה הציבורית, על פי ההערכה, על כ-80% מהתיקים הפליליים**. אין עוד חולק בקרב אנשי המקצוע כי קשה עד מאד לדמות את המצב בו בתי המשפט לנוער פעלו ללא ייצוג הקטינים בידי עורכי דין.

כחלק ממגמת ההתמקצעות בסניגוריה הציבורית, הושם בעשור האחרון דגש מיוחד על תחום הנוער, זאת מתוך הבנה כי מדובר בתחום ייחודי, בעל משמעויות חברתיות, המצריך היערכות מיוחדת. במסגרת כך, הוקמה בכל מחוז מחלקת נוער, אשר אמונה, בין היתר, על תחומי הייצוג והפיקוח והתאמתם לקטינים, שיתוף פעולה עם הגורמים השונים העוסקים בטיפול בקטינים ומציאת פתרונות בין-מערכתיים ללקוחותיה הקטינים ולסוגיית עבריינות הנוער בישראל. כמו כן, בסניגוריה הציבורית הארצית פועלת מחלקה שתפקידה לרכז את תחום הנוער באופן ארצי.

ייצוג חשודים ונאשמים קטינים הפך לחלק נכבד מעבודת הסניגוריה הציבורית לאורך השנים.

**בשנת 2010 התנהלו בבתי המשפט לנוער 11,696 הליכים, המהווים כ-13% מכלל ההליכים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנה זו.**

**בשנת 2011 התנהלו בבתי המשפט לנוער 14,985 הליכים,[[2]](#footnote-2) המהווים כ-15% מכלל ההליכים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית בשנה זו.**

* + 1. מעונות חסות הנוער

רבים מלקוחותיה הקטינים של הסניגוריה שוהים באחת המסגרות של חסות הנוער, חלקם לצורך אבחון וחלקם לצורך טיפול ארוך טווח. לאורך השנים ערכה הסניגוריה הציבורית ביקורים סדירים במעונות, הן על ידי הסניגורים המייצגים, כחלק אינהרנטי מהליך הייצוג ורציפות הקשר עם הקטין, והן על ידי הצוות הפנימי, במטרה להכיר את אופי המסגרות בהן שוהים הקטינים ולחזק את קשרי העבודה עם גורמי הטיפול במקום. הביקורים נערכים באופן שוטף במהלך השנה במגוון המסגרות הטיפוליות הקיימות בארץ. בשנה החולפת ביקרו מחלקות הנוער במעונות מלכישוע, נירים, נווה חורש, בית רעות, הבית ברחוב חיים, בית השם, בית חם, אל-רד, בני ארזים, רוח במדבר, יפתח, ליפתא, בית הנער, כנף של אהבה, בית זיו, מצפה ים, מקום אחר ועוד.

**ביקורים אלה הביאו לא אחת לשיפור המצב הקיים במעונות, ואף לכדי סגירה של מעונות שהתנהלותם היתה בלתי תקינה (כך למשל במעון לנערות נופית)**.

* + 1. מצוקת המעונות והעדר מסגרות ייעודיות

**לאורך השנים חזרה והתריעה הסניגוריה הציבורית על מצוקת המקום במעונות החסות והעדר מסגרות ייעודיות לאוכלוסיות מוחלשות**. סוגיה זו אשר מעת לעת חוזרת ומעסיקה את בתי המשפט והתקשורת, מטרידה את הסניגוריה ברמה היומיומית ונעשים מאמצים רבים להביא לפתרונה. מצוקת המקום והעדר מסגרות ייעודיות מונעים לעיתים את מימוש המתווה הטיפולי בעניינם של קטינים וגורמים לפגיעה קשה ביותר בקטינים אלו. רשימות ההמתנה הארוכות מביאות לכך שהקטינים, אשר מלכתחילה מוגדרים כקטינים בסיכון גבוה, נותרים זמן רב ללא מסגרת מתאימה, דבר העלול לגרום להתדרדרות במצבם. כך לדוגמא בעניינו של קטין, אשר המתין חודשים רבים להשמה במעון נעול, עד שנואש וביקש כי ייגזר עליו מאסר בפועל, וזאת על אף עמדת המדינה והגורמים המטפלים, לפיה מקומו של הקטין במעון נעול. לאחרונה, בית המשפט העליון נתן דעתו למצוקה זו, והפחית את עונש המאסר שהוטל על הקטין: "אכן, מצוקת המקום במעונות הנעולים בישראל היא בעיה כאובה ומוכרת ויש להצטער מאוד על כך שפתרונה מתמהמה, אף כי בית משפט זה עמד ושב ועמד בעבר על הפער הקיים בין מספר המקומות הפנויים במעונות אלה לבין צרכי ההשמה בפועל ועל כך שמצב דברים זה חוטא לעקרונות יסוד שהתווה המחוקק בעניין ענישת קטינים..." (ע"פ 6381/11 **פלוני נ' מ"י**). **הסניגוריה אף היא סבורה שאין להשלים עם מציאות עגומה זו ויש לפעול לתיקונה ללא דיחוי**.

**גם בעניינם של קטינים בעלי רמה שכלית ונפשית גבולית אנו נתקלים בבעיה דומה**. בהעדר מסגרת מותאמת למצבם, בית המשפט לעיתים נותר חסר אונים ונאלץ להשימם במקום אשר אינו מותאם לצורכיהם או אף בבית המאסר. מציאות דומה קיימת גם בקרב קטינים פוגעים מינית, בשל העדר מסגרות השמה המותאמות לטפל באוכלוסייה זו.

אין ספק כי מצב זה, אשר מעמיד את כלל הגורמים במערכת במצבי מבוכה וחוסר אונים, אינו ראוי ואינו רצוי. היטיב לנסח זאת לאחרונה כבוד השופט רובינשטיין באומרו כי ***"שירותי הרווחה במדינת ישראל ראויים ליותר מזה"*** (בש"פ 5953/11 **מדינת ישראל נ' פלוני** (ניתן ביום 21/8/11)).

לאחרונה נתבשרנו כי נפתחו שתי מסגרות חדשות, אשר מיועדות לספק מענה לקטינים הממתינים למסגרת חוץ ביתית התואמת את צורכיהם, ואנו תקווה כי מסגרות אלו יספקו מענה ראשוני הולם למצוקת ההשמה.

* + 1. כלא אופק

הסניגוריה הציבורית, כמייצגת של רוב הקטינים בהליכים פליליים במדינת ישראל, קשר מתמשך עם כלא הקטינים – כלא אופק. בעבר, הצביעה הסניגוריה הציבורית על בעיות קשות בכל הנוגע לתנאי כליאתם של הקטינים. **בשנים האחרונות, אולי בעקבות הביקורות שהשמיעה הסניגוריה, חל שיפור ניכר בכלא אופק, נעשו שינויים פרסונליים בהנהלת הכלא, כמו גם שינויים ארגוניים ומבניים וחלו שיפורים משמעותיים בסדרי הכלא, התואמים גם את רוח תיקון 14 לחוק הנוער אשר שם במרכז את חשיבות השיקום והטיפול**.

שיפור נוסף, אשר הוחל לאחרונה בכלא, נוגע לאופן החזקתם של קטינים בבידוד. בידוד בקרב בני נוער נמצא כהרסני במיוחד ובעל השפעות קשות על מצבם הנפשי. מחקרים רחבי היקף אף מלמדים כי שימוש בבידוד כאמצעי ענישה, מייצר אצל צעירים סימפטומים של פרנויה, דיכאונות, עליה במקרים של פגיעה עצמית ואף מחמיר בעיות התנהגות. הנהלת כלא אופק העבירה את מיקומם של תאי הבידוד – מקומת המרתף, לאגפים עצמם. כך, קטינים אשר נשפטו לעונש של בידוד נמצאים בקשר עין עם יתר הקטינים ואינם מבודדים כליל. הסניגוריה הציבורית פועלת על מנת להחיל שינוי נוסף בתחום זה, והוא באשר להגבלת זמני עונשי הבידוד וכן ליישום הזכויות המעוגנות בחוק הנוער בעת השהייה בהפרדה.

* + 1. פרויקטים חברתיים

בשנים האחרונות מעורבות מחלקות הנוער בסניגוריה הציבורית בפרויקטים בעלי תרומה חברתית, אשר נועדו להגביר את המודעות להשלכות ההליך הפלילי בקרב קטינים, בני משפחותיהם ומערכת החינוך, באמצעות הסברה. מטרת פעולות ההסברה היא לסייע במניעת עבריינות ובמציאת דרכי התמודדות לגיטימיות עם עימותים ומשברים, כמו גם בהעלאת המודעות באשר לזכויות הקטינים על פי חוק. הסניגוריה הציבורית לוקחת חלק במגוון פרויקטים בהקשר זה, כאשר המרכזי ביניהם הוא פרויקט שמתקיים מזה מספר שנים במערכת החינוך, אשר הוקם בסיועה המלא של הממונה על זכויות התלמיד במשרד החינוך, גב' טובה בן ארי, ומלווה על ידה. במסגרת הפרויקט מועברות הרצאות בבתי-ספר ומוסדות חינוך שונים ברחבי הארץ. ההרצאות כוללות מידע אינפורמטיבי וסדנא יישומית, במהלכה נחשפים בני הנוער לרזי המשפט הפלילי על מורכבותו והשלכותיו, ומתנסים בפתרון סוגיות שונות. ההרצאות מועברות על ידי קבוצה נבחרת של סניגורים בעלי ניסיון רב בייצוג קטינים, אשר התנדבו למטרה חשובה זו. בשנים האחרונות התקיימו הרצאות במאות מוסדות חינוך והתכנים הועברו לעשרות אלפי תלמידים ברחבי הארץ.

* 1. **ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות**

החל משנת 2004, הסניגוריה הציבורית מייצגת חולי נפש המטופלים בכפייה, בצו בית משפט, בכל בתי החולים והמרפאות לבריאות הנפש ברחבי הארץ. במסגרת הערכות הסניגוריה לייצוג המאושפזים בכפייה, הוקמו מחלקות לייצוג על פי החוק לטיפול בחולי נפש בכל מחוזות הסניגוריה. הקמת המחלקות נועדה לרכז את הטיפול בייצוג חולי הנפש בידי גורם אחד וליצור התמחות בתחום, שתבטיח ייצוג מיטבי למאושפזים בכפייה.

תרשים ו. מספר החולים שיוצגו בפני ועדות פסיכיאטריות בשנים 2011-2007, בחלוקה לפי טיב ההליך \*

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| שנה | צו אשפוז | צו לטיפול מרפאתי | שימוע | ערעורים שהוגשו\* | ערעורים שהתקבלו | **סה"כ** |
| 2008 | 588 | 209 | 4 | 32 | 13 | **833** |
| 2009 | 554 | 215 | 15 | 56 | 15 | **840** |
| 2010 | 643 | 272 | 14 | 59 | 20 | **988** |
| 2011 | 641 | 308 | 16 | 82 | 26 | **1073** |

\* חלק נכבד מהערעורים הוגשו על ידי החולים עצמם, והסניגוריה מונתה לייצגם.

במהלך השנים 2010-2009 הושם דגש על הרחבת הייצוג והעמקתו בקרב חולי הנפש המטופלים במרפאות לבריאות הנפש על פי צו בית משפט. בעוד שמרבית החולים המאושפזים בצו של בית משפט ברחבי הארץ מיוצגים על ידי הסניגוריה הציבורית, הרי שאחוז המיוצגים מקרב החולים המטופלים במרפאות לבריאות הנפש היה נמוך יחסית. כפי שניתן לראות מהנתונים המוצגים בטבלה, ובהשוואה לנתונים שהוצגו בדוחות הקודמים, מספר החולים המיוצגים במרפאות גדל בהתמדה בשנים האחרונות.

הסניגוריה השקיעה מאמץ מיוחד בתחום זה ויצרה מנגנונים חדשים ויעילים שהותאמו לדרישות הייצוג במרפאות לבריאות הנפש, וכתוצאה מכך מספר החולים המטופלים בצו מרפאתי, שיוצגו על ידי הסניגוריה, גדל בהתמדה בשנתיים האחרונות. נראה כי לכך תרמה גם העובדה כי הוועדות נוטות כיום להמיר את צו האשפוז בצו מרפאתי במקרים רבים יותר, ובכך מתאפשר מעקב יעיל יותר של הסניגוריה על חולים אלה וכן מתאפשר שילובו המהיר של החולה בקהילה. שינוי מבורך זה התחולל עם כניסתה של הסניגוריה הציבורית לייצוג, ובעקבות דרישות של סניגורים מהוועדה הפסיכיאטרית לשחרר חולים לקהילה, תוך מתן דגש על הצורך בקביעת חלופה אשר פגיעתה בחירותו של החולה ובכבודו היא פחותה. ככלל, נראה כי השימוש בסמכות ההמרה מאפשר במקרים רבים יותר מבעבר לשחרר את החולה לקהילה ומקצר במידה רבה את משך תקופת האשפוז הפלילי. יחד עם זאת, הסניגוריה ממשיכה לעקוב אחר הנתונים הקשורים להמרות צווי אשפוז בצווים מרפאתיים, על מנת למנוע מצב בו יומרו צווי אשפוז רבים מידי לצווים מרפאתיים, ללא קשר למידת ההצדקה שיש לכך מבחינת מצב החולים.

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

הסניגוריה הציבורית ייצגה החל משנת 2004 ב-227 ערעורים על החלטותיהן של הוועדות הפסיכיאטריות, מתוכם 62 ערעורים התקבלו.

נתונים אלה מצביעים על שיעור הצלחה של כ-27% בערעורים. שיעור הצלחה גבוה זה מעיד עד כמה תחום זה משווע לפסיקה ולהלכה מנחה של בתי המשפט בערכאות גבוהות. כמו כן, הוא מעיד עד כמה הייצוג הניתן על ידי הסניגוריה הציבורית הוא חיוני ואפקטיבי. במסגרת הערעורים שהגישה הסניגוריה הציבורית, במהלך השנים, נקבעו הלכות חשובות נוספות הנוגעות לתחום זה, המפורטות בדוח.

נראה כי לאחר שהושלמה פרישת הייצוג בכל המחוזות, ולאחר שיושבו חלק נכבד מהמחלוקות, שליוו את תחילת הייצוג, בין עורכי הדין לפסיכיאטרים, הפך ייצוג חולי הנפש בוועדות הפסיכיאטריות לעובדה קיימת שכמעט ואין עוררין עליה. הנתונים שהוצגו ממחישים עד כמה חשוב הייצוג המשפטי שמעניקה הסניגוריה הציבורית לאוכלוסייה זו, ועד כמה תחום זה התפתח והוביל לשינויים מרחיקי לכת בתחום זכויותיהם של חולי הנפש במדינת ישראל.

* 1. ייצוג אסירים
		1. ייצוג אסירים בוועדות שחרורים

בהתאם לסעיף 18(א)(11) לחוק הסניגוריה הציבורית, בשילוב עם סעיף 16(ד) לחוק שחרור על תנאי ממאסר, לוועדות השחרורים או ליושבים בראשן סמכות שבשיקול דעת למנות סניגור לאסירים הבאים בפניהן.

בדוחות קודמים הצבענו על מגמה של עליה משמעותית בהיקף הייצוג של הסניגוריה הציבורית בהליכים המתנהלים בפני ועדות השחרורים, אך הבהרנו כי עדיין מדובר במעט מזערי ביחס לכמות ההליכים הכוללת המתנהלת מדי שנה בפני ועדות השחרורים. למרות עליה של כ-42% בהיקף הייצוג בשנת 2010, בהשוואה לשנת 2009, הרי שהשוואת מספר ההליכים בשנת 2010 למספרם בשנת 2011 מעלה כי היקף הייצוג לא גדל ונשאר כמעט זהה, וכל זאת כאשר ממילא **מדובר בכמות קטנה של הליכים מתוך אלפים רבים של הליכים בפני ועדות השחרורים, וכאשר בחלק מהמחוזות מרבית האסירים אינם מיוצגים כלל בפני ועדת השחרורים**.

תרשים ז. היקפי ייצוג בהליכים בפני וועדות שחרורים



הסיבות המרכזיות להיקף הנמוך של הייצוג הןהעדר מודעות בקרב האסירים בנוגע לזכותם לבקש כי ימונה להם סניגור ציבורי והעיתוי המאוחר להגשת הבקשה למינוי סניגור ציבורי ולמתן החלטה בבקשה.

בשנים האחרונות המשיכה הסניגוריה הציבורית לפעול בדרכים שונות להעמקת שיעור הייצוג של אסירים בפני ועדות שחרורים. ב-1/1/2010 חלה התפתחות משמעותית בנושא, עם כניסתו לתוקף של **נוהל ניהול הדיונים בפני ועדות שחרורים** (להלן: "הנוהל"). נוהל זה גובש על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים לאחר עבודה מאומצת שנמשכה מספר שנים, עבודה בה לקחה הסניגוריה הציבורית חלק ביחד עם גורמים נוספים. כפי שפורט בהרחבה בדוח, מאז כניסתו לתוקף של הנוהל, מתעוררים קשיים רבים ביישומו, ונראה כי למרות ההתקדמות המסוימת שחלה בנושא זה, הדרך לתיקון הליקוי הקשה והמתמשך בכל הקשור להיקפי הייצוג הנמוכים של אסירים הבאים בפני ועדות השחרורים, עדיין רבה.

למרות הוראות הנוהל בעניין זה, ולמעלה משנתיים מעת כניסתו לתוקף, שב"ס לא נקט בפעולות הנדרשות להטמעת הנוהל בקרב כלל בעלי התפקידים הרלוונטיים. **במרבית מתקני הכליאה עדיין לא מחולק על ידי שב"ס לאסירים טופס הבקשה למינוי סניגור ציבורי**. במקום לחלק לכל האסירים העומדים בפני שחרורם המוקדם את טופס הבקשה למינוי סניגור, שב"ס בוחר אך ביידוע האסיר כי באפשרותו לבקש ממפקדיו טופס כזה. פרקטיקה זו מערימה קשיים על האסירים ופוגמת בנגישותם לטופס, ועומדת בניגוד מפורש לאמור בנוהל. ממחקר סטטיסטי מקיף שנערך על ידי הסניגוריה הציבורית ושהתייחס לתקופה שבין 1.6.10 ל- 30.12.10 עלה, כי **בלמעלה מ-50% מהמקרים, אסירים לא יודעו על ידי שירות בתי הסוהר בדבר זכותם לבקש מינוי סניגור ציבורי שייצגם בפני ועדת השחרורים**.

במקרים רבים אחרים, בקשות אסירים למינוי סניגור ציבורי מועלות בפני ועדת השחרורים במועד הדיון הראשון בוועדה או בסמוך לו, כך שפעמים רבות נדחים הדיונים לצורך מינוי סניגור ציבורי אל תוך תקופת השליש, מה שלא מאפשר לסניגור זמן היערכות ראוי לצורך הכנת הדיון ופוגם בעניינם של האסירים. אף זאת בניגוד לאמור בנוהל.

לכל אלה הצטרפו התנגדויות שונות, פרטניות ומערכתיות, של הפרקליטות ובאי כוח היועץ המשפטי לממשלה המייצגים את המדינה בוועדות. גם העדרן של אמות-מידה למינוי סניגור על ידי ועדות השחרורים וחוסר הבנה שהתגלה בקרב חלק מהוועדות בדבר תפקידו החשוב של הסניגור בהליך השחרור המוקדם, תרמו את חלקם לשימוש הנמוך שעשו הוועדות בסמכותן.

**לבעיית היקף הייצוג הנמוך מצטרפות בעיות קשות נוספות, שעניינן פגיעה בזכותם של אסירים לקבל יומם בפני ועדת השחרורים במועד בשל ליקויים קשים באופן ניהול הדיונים בפני ועדת השחרורים, וביניהן עומס רב המוטל על הוועדות, עיכובים בהגשת חוות דעת מקצועיות וניהול בלתי יעיל של הדיונים**.

**הסניגוריה הציבורית נתקלת, במהלך עבודתה השוטפת בייצוג אסירים בפני ועדות שחרורים, בתמונת מצב מדאיגה ביותר הבאה לידי ביטוי** **במצב בו כמעט כדבר שבשגרה דיונים בעניינם של אסירים גולשים הרבה מעבר למועד חלוף שני שלישים מן המאסר, עד לכדי כך שישנם אסירים אשר כלל אינם זוכים ליומם בפני ועדת השחרורים לפני מועד שחרורם המלא.** **מדובר בפגיעה קשה ומתמשכת על פני שנים בזכויותיהם החוקתיות של אסירים לחירות ולהליך הוגן בפני ועדת השחרורים, וכן בזכותם לפי חוק שחרור על-תנאי ממאסר שעניינם יידון לגופו במועד – דהיינו לפני תחילת השליש האחרון לריצוי מאסרם**.

מובן מאליו שמעבר לפגיעה הברורה בזכויותיהם של אסירים, מציאות קשה זו גוררת אחריה צמצום מאסיבי של השימוש בכלי השחרור המוקדם ככלי משמעותי לקידום שיקומם של אסירים, ופגיעה באינטרס הציבורי הכללי שבמניעת רצידיביזם. עוד גוררת אחריה מציאות קשה זו, בזבוז משווע של תקציבים הכרוכים בהמשך החזקתם במתקני הכליאה של אסירים שהתברר בדיעבד כי היו ראויים לשחרור מוקדם, ורק בשל סיבות בירוקרטיות נמשכה כליאתם הרבה מעבר לחלוף מועד שני שלישים ממאסרם.

* + 1. ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים

במסגרת הייצוג השוטף שמעניקה הסניגוריה הציבורית ללקוחותיה בהליכי מעצר, מעצר עד תום ההליכים, בירור האשמה והערעור, וכן במסגרת הייצוג הניתן לאסירים בהליכי השחרור המוקדם, מגישה הסניגוריה הציבורית במקרים המצדיקים זאת עתירות אסירים, שמטרתן מיצוי זכויות האסיר והעצור לצורך קידום ההליך המשפטי העיקרי בו הוא מיוצג. לעיתים, הפניה לייצוג אסיר בעתירת אסיר מגיעה ישירות מבית המשפט לאחר שהחליט למנות לאסיר סניגור ציבורי בעתירה שהגיש בעצמו.

לאחרונה, ביום 8/1/12, ניתן בבית המשפט העליון בהרכב בראשות כבוד הנשיא גרוניס פסק דין שמשמעותו היא שלא רק שיש לבית המשפט סמכות למינוי סניגור ציבורי בעתירת אסיר, אלא שישנן נסיבות שבהתקיימן חייב השופט למנות סניגור ציבורי לאסיר, ושאי מינוי בהן יביא לביטול ההליך (רע"ב 8702/11 **רויטר יעקב נ' מדינת ישראל**).

במהלך שנת 2010 ערכה הסניגוריה הציבורית בדיקה מדגמית של  היקף הייצוג בהליכי עתירות אסירים. הבדיקה נעשתה באמצעות אתר "נט-המשפט". נבדקו כחמישה ימי דיונים לכל שופט בכל מחוז, בתקופה שמתחילת חודש מאי ועד לאמצע חודש יולי, שנת 2010 (במחוז חיפה, בשל ימי הדיונים הקצרים נבדקו 10 ימי דיונים). סה"כ נבדקו כ- 80-50 עתירות בכל מחוז, פרט למחוז ת"א-מרכז בו נבדקו כ-200 עתירות.

**מבדיקה של 415 עתירות אסירים במחוזות השונים התקבל הנתון הבא: ברמה הארצית נמצא כי 50.6% מהעותרים לא היו מיוצגים ו-49.39% היו מיוצגים. בחלוקה למחוזות עולה כי קיימת בעיה קשה של שיעורי ייצוג נמוכים מאוד בהליכי עתירות אסירים במחוז הדרום, בו נמצא כי ב-59% מן התיקים שנבדקו האסירים לא היו מיוצגים. במחוז ת"א-מרכז 53% מן האסירים לא היו מיוצגים, ואילו במחוז נצרת 48% מהם לא היו מיוצגים. ראוי לציין לטובה את מחוז חיפה, בו נמצא כי שיעור האסירים הבלתי מיוצגים הוא 31% בלבד מכלל התיקים שנבדקו.**

להלן יובאו נתונים אודות מספר הליכי עתירות אסירים בהם ייצגה הסניגוריה הציבורית במבט רב-שנתי ובחלוקה למחוזותיה השונים:

תרשים ח. היקפי ייצוג בעתירות אסירים – בחתך מחוזות במבט רב-שנתי

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| מחוז | שנת 2008  | שנת 2009 | שנת 2010 | שנת 2011 |
| ת"א-מרכז | 115 | 161 | 230 | 199 |
| חיפה | 14 | 18 | 37 | 31 |
| דרום | 14 | 17 | 20 | 24 |
| ירושלים | 5 | 2 | 3 | 11 |
| צפון | 9 | 16 | 19 | 23 |
| ארצית | 17 | 14 | 18 | 35 |
| סה"כ | 174 | 228 | 327 | 323 |

יצוין, כי מעת לעת מביעים הפרקליטות והייעוץ המשפטי לשירות בתי הסוהר עמדה המתנגדת למתן ייצוג על ידי הסניגוריה הציבורית בעתירות אסירים. עמדה זו מובעת אגב דיונים בעתירות אסירים. **לדעת הסניגוריה הציבורית, אין זה ראוי כי פרקליטות המדינה, המהווה צד שכנגד בעתירות אסירים, תביע עמדה המתנגדת לכך שהאסירים יהיו מיוצגים**. לא פעם מדובר באסירים המתקשים להציג את טיעוניהם בעצמם, בין אם בשל היותם חסרי השכלה, בעלי מוגבלות שכלית או נפשית, או מתקשים בדיבור או בקריאה וכתיבה בשפה העברית. המדינה, לעומת זאת, מיוצגת לא פעם על ידי יותר מעורך דין מיומן אחד. לגופו של עניין, קשה להעלות על הדעת שכאשר מונה סניגור לייצג בהליך כלשהו, ולצורך הליך זה נדרשת גם הגשת עתירת אסיר, יהא הסניגור הציבורי מנוע מכך. משמעותה של עמדה כזו היא שהייצוג שיינתן על ידי הסניגוריה הציבורית יהיה ייצוג לקוי וחסר, אשר נופל מהייצוג הניתן למי שהממון בידיו. באופן דומה קשה גם להלום מצב בו בית משפט, אשר בפניו נדונה עתירתו של אסיר, יהא מנוע מלמנות לאסיר סניגור, באותם מקרים בהם הוא סבור שיש בכך צורך לשם עשיית צדק.

* 1. ייצוג בבית המשפט העליון

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

במהלך שנות פעילות המחלקה טופלו במסגרתה הליכים רבים בהם נקבעו הלכות חשובות בדיני העונשין, סדר הדין הפלילי, דיני הראיות, מדיניות הענישה ועוד. במרבית המקרים פעלו הסניגורים הציבוריים כמייצגים, ובחלקם התייצבה הסניגוריה הציבורית כמוסד, במעמד של "ידיד בית המשפט". בין הליכים אלה ניתן למנות את הלכת יששכרוב בה הוכרה לראשונה במשפט הישראלי דוקטרינה פסיקתית לפסילת ראיות שהושגו שלא כדין (ע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התובע הצבאי**); פס"ד כוזלי בו נקלט למשפט הישראלי מוסד ידיד בית המשפט (מ"ח 7929/96 **כוזלי נ' מדינת ישראל**); הלכת שוורץ בה נקבעו הכללים לעיכוב ביצוע עונש בשלב הערעור (ע"פ 111/99 **שוורץ נ' מדינת ישראל**); הלכת פלוני שהתוותה את הכללים לאימוץ הסדרי טיעון (ע"פ 1958/98 **פלוני נ' מדינת ישראל**); בג"צ בנושא חיוב המדינה לקיים הסדר טיעון לאחר שחזרה בה ממנו (בג"ץ 492/11 **טורק והסניגוריה הציבורית נ' פרקליט המדינה**; פסקי דין מובילים בסוגיית מדיניות ענישה וענישה אינדיבידואלית (רע"פ 3674/04 **אבו-סאלם נ' מדינת ישראל** ורע"פ 3173/09 **פראגין נ' מדינת ישראל**); דיון נוסף במבחן האובייקטיבי של רכיב הקינטור בעבירת הרצח (דנ"פ 1042/04 **ביטון נ' מדינת ישראל**); יסודות סעיף 300א לחוק העונשין – ענישה מופחתת (ע"פ 5570/01 **מיכאלי נ' מדינת ישראל** (2007)); החיזוקים הנדרשים להודאה במשטרה ונזק ראייתי וזיכוי מרצח בערכאת הערעור (ע"פ 2869/09 **זינאתי נ' מדינת ישראל**); חובת ההודעה על זכות ההיוועצות בסניגור ומועד מתן ההודעה על אפשרות המינוי של סניגור ציבורי (ע"פ 8974/07 **לין נ' מדינת ישראל**); מהותו של הספק הסביר ודחיית ערעור מדינה על זיכוי מעבירת הרצח (ע"פ 4179/09 **מדינת ישראל נ' וולקוב**); הכללים לשחרור סניגור מייצוג כאשר הלקוח אינו משתף עימו פעולה (ע"פ 7335/05 **הסניגוריה הציבורית נ' מדינת ישראל ותקומי**, ע"פ 2936/10 **הסניגוריה הציבורית נ' בית משפט המחוזי בירושלים**); *ואך לאחרונה* – חוקיות חיפושים "בהסכמה" ופסילת ראיות חפציות שהושגו בחיפוש בלתי חוקי (רע"פ 10141/09 **בן חיים נ' מדינת ישראל**).

**הפיקוח בתיקי בית המשפט העליון**

בשל החשיבות הרבה של התיקים המתנהלים בבית המשפט העליון, ניתנת תשומת לב מיוחדת ומושקעים מאמצים בפיקוח המקצועי בתיקים אלה. כל התיקים מפוקחים באופן צמוד, וכל כתבי הטענות נבדקים ומאושרים מראש, בטרם הגשתם לבית המשפט עליון. הפיקוח הצמוד מאפשר להבטיח רמת ייצוג גבוהה, וגם מסייע לאתר נושאים רוחביים, טענות וסוגיות החוזרות על עצמן.

בשנים האחרונות ניתן דגש על ייצוג בהליכים בבית המשפט העליון בידי הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית, וזאת מכמה טעמים: ראשית, על עורכי הדין המפקחים על הייצוג בתיקים אלה לרכוש מומחיות מתמשכת בייצוג בערכאה זאת. שנית, קיים יתרון בכך שקבוצה קטנה יחסית של עורכי דין המתמחים בתחום יופיעו בתיקים רבים ויהיו בבחינת "שחקנים חוזרים" בפני שופטי בית המשפט העליון. שלישית, בבית המשפט העליון נדונים תיקים עקרוניים רבים, הדורשים עבודה מעמיקה שאינה מתבטאת בישיבות בבית המשפט.

**בשנת 2010 ייצגה מחלקת תיקי בית המשפט העליון ב-332 הליכים ובשנת 2011 ב-359 הליכים.**

**הצוות הפנימי של הסניגוריה הארצית והמחוזות ייצג במהלך 2011-2010 בכ-30% מכלל התיקים של מחלקת תיקי בית המשפט העליון.**

תרשים ט. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך- מבט רב שנתי

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| סוג הליך | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
| ערעור פלילי | 353 | 362 | 360 | 359 | 327 | 253 | 290 | 263 | 294 |
| רע"פ | 36 | 36 | 46 | 31 | 26 | 42 | 31 | 35 | 31 |
| בג"ץ | 13 | 32 | 11 | 13 | 7 | 6 | 12 | 13 | 20 |
| רע"ב | - | - | - | - | 9 | 7 | 11 | 16 | 11 |
| אחר | 11 | 17 | 12 | 15 | - | 12 | 7 | 5 | 3 |
| סה"כ | 413 | 447 | 429 | 418 | 369 | 320 | 351 | 332 | 359 |

\*הנתונים המספריים המוצגים לעיל אינם משקפים את מספר ההליכים המנוהלים, למעשה, על ידי הסניגוריה הציבורית בבית המשפט העליון. סוגים שונים של הליכים, כגון: הליכי ערר על מעצרים או בנושא חומר חקירה, הארכות מעצר מעבר לתשעה חודשים וערעורים על החלטות בבקשות לפסלות שופט, מטופלים ומפוקחים על ידי הסניגוריה במחוזותיה השונים. הליכים אלה מתרחשים תוך כדי ניהול ההליך העיקרי בערכאה הדיונית ומושפעים ממהלכם באופן ישיר.

* 1. ייצוג במשפטים חוזרים

מחלקת משפטים חוזרים הוקמה בשנת 2003 בעקבות תיקון לחוק בשנת 2001 ומאז טיפלה בכ-250 פניות לייצוג בבקשות למשפט חוזר, מתוכן סגרה כ-200 פניות לאחר שנמצא שאין מקום להגיש עבור הפונה בקשה. מאז הקמתה הגישה המחלקה 8 בקשות למשפט חוזר, מתוכן 2 התקבלו, 3 נדחו ו-3 עודן תלויות ועומדות בבית המשפט העליון.

המחלקה למשפטים חוזרים פועלת מכוח סמכותו של הסניגור הציבורי הארצי להחליט אם יש מקום לייצג פונה בבקשה למשפט חוזר לפי סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית. החוק אינו מקנה לסניגוריה הציבורית סמכויות מפורשות לאיתור חומר, לעיון בחומר קיים, לעריכת בדיקות, לאיסוף ראיות ולהזמנת חוות דעת. עמדת הסניגוריה הציבורית היא כי סמכויות אלו משתמעות מהחוק. **במהלך השנים מאז הקמת המחלקה למשפטים חוזרים הסתבר שקיימים קשיים מוסדיים המשליכים על האפשרות להגיש בקשות למשפט חוזר, ובין היתר**:

1. הפרקליטות מגבילה את העברתם של חומרי חקירה ומוצגים לסניגוריה הציבורית, מציבה דרישות הנמקה ואף גורמת להימשכות בלתי נסבלת של ההליכים בעניין. הפרקליטות גם אינה מאפשרת לסניגוריה הציבורית לערוך בדיקות עצמאיות במוצגים.
2. היועץ המשפטי לממשלה, שבעבר טיפל באופן אישי בפניות למשפט חוזר, אצל את סמכותו לפרקליטות המדינה, אשר מצויה בניגוד עניינים מובנה מאחר ומדובר בתיקים שהיו בטיפולה בשלב ניהול התיק והערעור. לא זו אף זו, מדיניות פרקליטות המדינה היא כי אותו פרקליט שטיפל בערעור ממשיך, ככלל וככל שהדבר אפשרי, לטפל בבקשה למשפט חוזר.
3. החקיקה הקיימת איננה מספקת מענה ראוי לסוגיות מרכזיות בתחום, כגון: סמכויות הסניגוריה הציבורית כרשות מינהלית הבודקת פניות לייצוג בבקשות למשפט חוזר; שמירת מוצגים לאחר סיום המשפט, כאשר פעמים רבות מושמדים מוצגים וחומר לאחר המשפט; זכותו של נידון לעריכת בדיקות DNA ובדיקות מדעיות אחרות במוצגים לאחר סיום המשפט; וזכותו לעיין בחומר חקירה מקורי ובחומר חדש שנוצר לאחר ההרשעה.
4. כוח האדם הקיים בסניגוריה הציבורית המטפל בתחום הינו מוגבל ביותר ומתמודד עם מטלות שוטפות רבות בסניגוריה הציבורית הארצית. ברי כי במצב זה אין באפשרותה של הסניגוריה הציבורית לטפל באופן מהיר בפניות המגיעות אליה.

**הצטברות הקשיים המתוארים מונעת הגשתן של בקשות למשפט חוזר, ולהערכתנו מביאה לידי כך שנידונים חפים מפשע מרצים מאסרים ממושכים**. הסניגוריה הציבורית פעלה במהלך השנים האחרונות בניסיון לפתרון הבעיות המוסדיות שתוארו, במסגרת הצעות לשינוי חקיקה ושינוי מדיניות, פגישות, כנסים וימי עיון.

* 1. ייצוג בתיקי הסגרה

במשך השנים, ייצגה הסניגוריה הציבורית (במחוז ירושלים) ב-25 תיקי הסגרה. בשנים 2011-2010 ייצגה הסניגוריה הציבורית (במחוז ירושלים) ב-9 תיקי הסגרה לארה"ב ,צרפת, שוויץ, אוקראינה ובוסניה. בנוסף לכך, סניגורים שהוכשרו על ידי הסניגוריה הציבורית לטפל בתיקי הסגרה מטעמה, ייצגו במספר תיקים באופן פרטי והתייעצו עם הסניגוריה בשאלות משפטיות שעלו במהלך הדיונים.

מאז החלה הסניגוריה הציבורית לייצג בהליכי ההסגרה, ניכרת מגמה של שינוי תפיסתי בתחום דיני ההסגרה, אשר קיבלה ביטוי אף בהחלטות בתי המשפט בערכאות שונות. השינוי התבטא, בין היתר, במתן משקל של ממש לזכותו של המבוקש שלא להיות מוסגר, אשר הוכרה כזכות חוקתית הנגזרת מסעיף 5 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו. כך גם בשינוי עקרוני של סוגיית המעצר עד תום הליכי ההסגרה, כך שנקבע במפורש כי יש לבחון את שאלת המעצר עד תום הליכי ההסגרה בהתאם להוראות חוק המעצרים, ולשחרר לחלופה במקרים המתאימים, כאשר העובדה כי מדובר במעצר לצרכי הליך הסגרה אינה יכול להוות שיקול מכריע בשאלת המעצר. מעורבות הסניגוריה הציבורית בתחום ההסגרה הביאה לשורה של החלטות בבתי המשפט, בהן התקבלו עמדות  הסניגוריה באשר לזכות העיון של המבוקש, הזכות לשמוע עדים ולחקור אותם בתיקי ההסגרה וחקירת החשוד במשטרה בנוכחות סניגורו.

עמדת הסניגוריה בדבר עמידה קפדנית ודווקנית על זכויות אזרחי המדינה שעומדים להיות מוסגרים למדינות זרות, התקבלה על ידי בית המשפט העליון בפסק הדין בעניין **פרצוב** (ע"פ 250/08), בו לראשונה התנה בית המשפט העליון את הסגרתו של המבוקש לאוקראינה בשורה ארוכה של תנאים, שמטרתם לשמור על זכויותיו, לרבות אספקת אוכל כשר. בפסק דינו הסתמך בית המשפט העליון על המחקר המקיף שערכה הסניגוריה, שכלל דוחות של האו"ם, האיחוד האירופי, משרד החוץ של ארה"ב וארגוני זכויות אדם. בתיק זה ייצגה הסניגוריה את המבוקש אף בשימוע לפני שר המשפטים ובהליכים בבג"ץ ובדנג"ץ שהוגשו על ההחלטה שהתקבלה על ידי השר, דבר שהוביל לקבלת התחייבות מפורשת בכתב מטעם אוקראינה בדבר עמידתה בתנאים שנקבעו על ידי בית המשפט העליון.

* 1. ייצוג חשודים ונאשמים עם מוגבלויות

החל משנת 2006 נכנס לתוקפו בהדרגה **חוק הליכי חקירה והעדה (התאמה לאנשים עם מוגבלות שכלית או נפשית), התשס"ו-2005**. חידושו של החוק בכך שאינו מתייחס רק לחשודים ונאשמים המוגדרים מפגרים או חולי נפש, הפטורים ממילא מאחריות פלילית, אלא אף לאנשים שעד היום "נפלו בין הכיסאות", אנשים שסובלים מלקות שכלית שאינה מגיעה עד כדי פיגור שכלי מלא או אנשים הסובלים מלקות נפשית שאינה עונה על כל הקריטריונים להגדרתם כחולי נפש. החוק הפלילי חל עליהם ובשל מוגבלותם יש צורך בהתייחסות מיוחדת אליהם. החוק מתייחס לשני שלבים: שלב החקירה ושלב ההעדה. בהליכי החקירה מחייב החוק חקירה על ידי חוקרים מיוחדים לאנשים בעלי לקות שכלית בלבד. לעומת זאת, בהליכי ההעדה מתייחס החוק לכלל הלקויים, לרבות הלקויים נפשית. החוק מאפשר גם הבאת חוות דעת לגבי עדים ומתלוננים הסובלים מלקות שכלית או נפשית המשפיעה על עדותם.

בשל החשיבות הרבה של הנושא החליטה הסניגוריה הציבורית ליצור מחלקה מיוחדת בכל מחוז שתתמקד בייצוג חשודים ונאשמים בעלי מוגבלות שכלית או נפשית. מחלקה זו תכלול גם ייצוג עברייני מין וייצוג חולי נפש. הקווים המשותפים והמומחיות הדומה הנדרשת לייצוג בתחומים אלה, כמו גם הצורך בשימוש במומחים במסגרת הייצוג, מצדיקים ריכוז הטיפול במחלקה אחת.

לצד זאת, הסניגוריה הציבורית פועלת בשיתוף פעולה עם ארגון "בזכות", פרקליטות המדינה ונציבות שוויון אנשים עם מוגבלויות, כדי לקדם יצירת מסגרות ענישה מותאמות לאנשים עם מוגבלויות, לרבות אפשרות לריצוי העונש בעבודות שירות או בשירות לתועלת הציבור.

* 1. ייצוג לפי חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין

בחודש אוקטובר 2006 נכנס לתוקף השלב הראשון של חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו- 2006 (להלן: "חוק הפיקוח").  החוק מאפשר הטלת הגבלות משמעותיות ופיקוח על מי שהורשעו בעבירות מין, לאחר שסיימו לרצות את עונשם, וזאת כדי למנוע מהם לעבור עבירות נוספות. החוק נכנס לתוקף באופן הדרגתי, ובאוקטובר 2011 הושלם תהליך הרחבתו כך שהוראותיו חלות על כל מי שהורשע בעבירת מין. במהלך הליכי החקיקה סברה הסניגוריה הציבורית כי החוק מעורר קשיים חוקתיים כבדי משקל, בכך שהוא מאפשר להטיל באופן רטרואקטיבי הגבלות קשות על חופש התנועה, חופש העיסוק וזכויות יסוד אחרות של אנשים אשר סיימו לרצות את עונשם. כל זאת, נוכח חשש שהם עלולים לבצע עבירות בעתיד, חשש המתבסס על הערכות מסוכנות. הביקורת נוקבת במיוחד נוכח המגבלות והעדר הנתונים על מהימנות כלי האבחון להערכות מסוכנות הקיימים כיום. הקשיים החוקתיים מתעצמים כאשר מדובר בהחלה רטרואקטיבית של הוראות החוק על מי שביצעו את העבירות לפני כניסתו לתוקף.

מאז חקיקת החוק מאתרת הסניגוריה הציבורית פגמים בצורת הפעלתו של החוק ומתריעה על כך בפני הגורמים הרלוונטיים, לרבות ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת. במקביל, פועלת הסניגוריה להבטיח כי תתקיים ביקורת שיפוטית ממשית על הבקשות לצווי הפיקוח. לצורך הכשרת עורכי הדין ומתן ייעוץ לעורכי הדין המייצגים הוקם מערך פיקוח, הכולל רפרנט פנימי המפקח על ההליכים לפי החוק בכל אחד מהמחוזות וכן ריכוז הנושא במישור הארצי. **כפי שניתן ללמוד מהטבלה המצורפת, מספר התיקים שבהם מייצגת הסניגוריה הציבורית בבקשות לפי חוק זה עולה עם השנים**:

תרשים י. מספר ההליכים לפי חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין – בחתך מחוזות במבט רב-שנתי

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| מחוז | שנת 2007 | שנת 2008  | שנת 2009 | שנת 2010 | שנת 2011 |
| תל-אביב | 35 | 54 | 66 | 74 | 66 |
| חיפה | 18 | 23 | 26 | 27 | 30 |
| דרום | 23 | 28 | 27 | 23 | 37 |
| ירושלים | 6 | 9 | 12 | 29 | 26 |
| צפון | 9 | 21 | 15 | 17 | 24 |
| סה"כ | 91 | 135 | 146 | 170 | 183 |

**לצד המחדל בטיפול באסירים השפוטים בגין עבירות מין, קיים חסר ניכר במסגרות קהילתיות שיאפשרו טיפול ייעודי לעברייני מין**. בתחילת חודש אוגוסט 2011, לאחר דיונים רבים שהתקיימו בוועדת חוקה, חוק ומשפט, אישרה מליאת הכנסת תיקונים נרחבים לחוק הפיקוח ובהם חקיקת פרק שנועד לחייב את משרד הבריאות ומשרד הרווחה להקים מרכזי טיפול לשיקום מונע לעברייני מין ברמות מסוכנות שונות. המחוקק נתן למערכות הציבוריות שהות של שנתיים (עד לאוגוסט 2013) להיערך להקמת רוב המסגרות, ושנה נוספת (עד אוגוסט 2014) להיערך להקמת מסגרות עבור עברייני מין בעלי מסוכנות גבוהה.

המועדים הקבועים בחוק הם פרקי הזמן המקסימאלי שעומד לרשות משרד הרווחה ומשרד הבריאות, ולכן הסניגוריה החלה לפעול כבר בשנת 2011, לעודד הקמה של מסגרות טיפולית שונות, ולהרחבה של מסגרות קיימות. פעילות הסניגוריה נעשית הן באמצעות עתירות בשם לקוחות המכוונות לחייב את משרד הבריאות ומשרד הרווחה לפתוח מסגרות מתאימות, והן באמצעות הדברות עם מנהלים של מסגרות קיימות (כמו מרכזי טיפול לאנשים עם לקות שכלית או בתי חולים פסיכיאטרים), במטרה לעודד אותם להכשיר מטפלים לתת מענים טיפוליים מתאימים לעברייני מין בעלי צרכים ייחודיים.

1. פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכותו
2. 1. העדר כוח אדם מספיק לפיקוח

הסניגוריה הציבורית הוקמה על רקע שיטת "הסניגורים הממונים" שקדמה לה, אשר אחת ממגרעותיה היתה העובדה שלא היתה רגולציה של איכות הייצוג בפלילים, לה זכו חסרי האמצעים. ולכן, החוק מטיל על הסניגור הארצי ועל הסניגורים המחוזיים לא רק את החובה לספק ייצוג משפטי, אלא אף את האחריות להבטחת ייצוג הולם באמצעות פיקוח על רמתם המקצועית של עורכי הדין ועל טיב עבודתם.

הבטחת איכות הייצוג מתבצעת על ידי הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית, בראש ובראשונה, באמצעות בחירת עורכי דין מתאימים, הכשרתם ופיקוח על עבודתם. ואולם, לצורך מילוי משימות אלה זקוקה הסניגוריה הציבורית לכוח אדם מתאים באיכות ובכמות.

מצוקת כוח האדם בצוות הפנימי של הסניגוריה והשלכותיה על עומס העבודה ועל איכות הייצוג הניתן על ידי הסניגורים החיצוניים, הוזכרו בהרחבה בדוחות השנתיים הקודמים.בדוח זה מובאת התמונה המלאה באשר לגידול בפעילותה של הסניגוריה הציבורית, אשר לא לווה בגידול מתאים של כוח האדם הפנימי. **הנתונים מראים כי עומס העבודה על כל סניגור פנימי גדל בכ-70% במהלך העשור האחרון, ועל כל עובד מנהלה בכ-60%, וכי קיים צורך דחוף להגדיל את מספר העובדים**.

בנוסף למחסור בכוח אדם, סובלת הסניגוריה הציבורית מהעדר תקנון ראוי, ובמיוחד מהעדרם של תקני ניהול מספיקים. למעשה יצרה הסניגוריה הציבורית מבנה ארגוני הכולל מנהלי מחלקות ואחראי תחומים, המתפקד בפועל מזה שנים, ללא כל ביטוי תקנוני.

* 1. שינוי מבנה ארגוני והקמת מחוז מרכז

תהליך השינוי הארגוני, שתואר בהרחבה בדוח הקודם, נועד, בין היתר, לתת מענה לקשיים מבחינת מצבת כוח האדם והתקנון, שתוארו לעיל. השנה אנחנו שמחים לבשר כי חלה התקדמות משמעותית בנושא זה. לאחר השלמת הדוח של חברת פיל"ת התקיימו מגעים ארוכים עם נציבות שירות המדינה, הממונה על השכר במשק האוצר ואגף התקציבים, וכמובן עם הנהלת משרד המשפטים. בסופו של תהליך הושגו הסכמות בין הגורמים השונים הן באשר למבנה הארגוני והן באשר לתוספות תקנים ותקינה. עדיין נותרו עניינים אחרונים שאמורים להיסגר עם נציבות שירות המדינה בימים אלה. בהעדר מכשולים בלתי צפויים, ניתן לקוות כי תחילת יישום השינוי הארגוני הן בהקשר של תקינה והן בהקשר של תוספות תקנים תתרחש עוד בשנת 2012.

המדובר במהלך שקשה להפריז בחשיבותו. למעשה, בפעם הראשונה למן הקמתה של הסניגוריה הציבורית ניתן תוקף חיצוני למבנה הארגוני בו היא פועלת, תוך ירידה לפרטי הפרטים ולצרכים במחוזותיה השונים של הסניגוריה. עוד יצוין, כי במסגרת הייעוץ הארגוני הומלץ על פיצול מחוז תל אביב-מרכז לשני מחוזות. המלצה זו, שנתמכה על ידי הנהלת הסניגוריה הציבורית, אומצה גם על ידי הנהלת המשרד, ולמעשה הוחל כבר בצעדים לקראת הקמתו של מחוז מרכז, שיהא נפרד ממחוז תל-אביב. הקמת המחוז החדש הובאה בחשבון גם בהסכמות באשר לתקנים ולתקינה. יש לקוות כי שינויים אלה יתרחשו ללא עיכובים מיותרים וכי הם יפחיתו, ולו במידת מה, את הקשיים שתוארו לעיל כתוצאה מהגידול העצום בהיקף הפעילות.

* 1. הסתייעות הסניגוריה הציבורית במומחים

בעבר, הסניגוריה הציבורית התקשתה לגייס מומחים ראויים לצורכי עבודתה ובמשך שנים נאלצה להסתפק בקבוצה מצומצמת ביותר של מומחים, אשר הסכימה לעבוד בתעריפיה. הבעיה החמירה במקרים בהם נדרשו מומחים עם כישורים מיוחדים, כמו שליטה בשפה זו או אחרת, היכרות עם תרבויות זרות, התמחות בחתך מסוים באוכלוסייה ועוד.

בדוח הקודם תוארה הרפורמה שיזמה הסניגוריה הציבורית בהקשר זה, שנכנסה לתוקף בשנת 2009, ושאכן הביאה להקלה בהשגת מומחים מתאימים וראויים. מאגר המומחים גדל, והסניגוריה פועלת לרענון המאגר באופן שיגרתי במהלך הפעילות השוטפת.

* + 1. השתתפות מומחה מטעם ההגנה בנתיחות שלאחר המוות

בשנים 2011-2010 הורחבה והועמקה מעורבות הסניגוריה הציבורית, באמצעות מומחים מטעמה, בהליכי נתיחה שלאחר המוות במכון לרפואה משפטית. הסניגוריה הציבורית רואה חשיבות רבה במעורבות זו, שכן באופן זה נשמרת שקיפות והוגנות ההליך, ומתאפשרת בקרה וביקורת על עבודת המכון לרפואה משפטית. ראוי לציין כי מדובר בהתפתחות חדשה במשפט הפלילי שמקורה ביוזמה מתמשכת של הסניגוריה הציבורית.

נושא חדש זה הוצג בהשתלמויות לצוות הפנימי ולצוות החיצוני, בהשתלמות לשכת עורכי הדין ובפורום מחלקות המעצרים. בהמשך מונו אחראים לטיפול בסוגיה, הוגשו בקשות וניתנו החלטות רבות של בתי המשפט בכל רחבי הארץ, המתירות השתתפות מומחה מטעם ההגנה בנתיחה ובבדיקה החיצונית של הגופה. מטעם הסניגוריה משתתפים בנתיחות שני רופאים מומחים לרפואה משפטית, בהיקף של עשרות נתיחות מדי שנה. תוך כדי הטיפול השוטף נתקלנו בקשיים מעשיים שונים ובהתנגדויות, בעיקר מצד המכון לרפואה משפטית עצמו. הסניגוריה התמודדה עם קשיים אלה, הן במישור הפרטני באמצעות פניה לבית המשפט והן במישור המערכתי, באמצעות פניה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה, בעקבותיה החלה עבודת מטה לגיבוש נהלים מוסכמים להשתתפות בנתיחות.

בשנת 2011 קוימו מספר ישיבות אצל המשנה ליועמ"ש, ובסופו של דבר הניבה עבודת המטה טיוטה להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, שעתידה להסדיר בצורה פורמלית את ההשתתפות בנתיחות. הנחיית היועמ"ש אמורה להתפרסם בעתיד הקרוב.

1. פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית
2. 1. מעורבות פעילה בשינויי חקיקה

לאורך השנים התפתחה והעמיקה מעורבותה של הסניגוריה הציבורית בהליכי חקיקה שעניינם סמכויות אכיפה, סדר דין פלילי, משפט פלילי מהותי, דיני ראיות, ענישה, בתי סוהר, וסוגיות נוספות שיש בהן כדי להשפיע על זכויותיהם של חשודים, נאשמים ונידונים. בנוסף פועלת הסניגוריה למען ביצור זכויות הפרט בישראל ובלימת השחיקה והפגיעה בזכויות יסוד כמו הזכות לחירות, לכבוד, לשוויון ולפרטיות.

הסניגוריה הציבורית מביעה את עמדתה בנושאי חקיקה בפני פורומים שונים המתקיימים לאורך כל הליכי החקיקה: הפורום הפלילי של לשכת עורכי הדין; דיונים פנימיים שמקיימת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים; הוועדה לסדר דין פלילי וראיות בראשות שופט בית המשפט העליון (כיום השופטת מרים נאור); ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפה; ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת או ועדות אחרות של הכנסת העוסקות בחקיקה בתחומן. בנוסף, הסניגוריה הציבורית מעירה את הערותיה לתזכירי חוק ולהצעות חוק פרטיות וממשלתיות.

כמו כן, נציגי הסניגוריה חברים פעילים בוועדות ציבוריות שממנה שר המשפטים לבחינת המצב המשפטי בנושאים נקודתיים. בין הוועדות שבהן נציגי הסניגוריה הציבורית נטלו חלק פעיל ניתן לציין במיוחד את הוועדה לבחינת דרכי ההבנייה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת הדין בראשות השופט אליעזר גולדברג; הצוות לבדיקת מבנה המרשם הפלילי בראשות פרופ' רות קנאי; הצוות לבחינת הטלת איסור פלילי על צריכת זנות בראשות עו"ד רחל גרשוני; הצוות לבחינת הטיית הליכים מהמערכת הפלילית למערכות אחרות בראשות עו"ד אריאלה סגל-אנטלר; והצוות לבחינת יסודות עבירות ההמתה בראשות פרופ' מרדכי קרמניצר.

הפעילות הרבה והמגוונת בתחום החקיקה מאפשרת לסניגוריה הציבורית לא רק להשפיע באופן משמעותי על עיצוב החקיקה הפלילית בישראל, אלא גם להבחין במגמות כלליות אשר מאפיינות את הליכי החקיקה בשנים האחרונות. בדוח זה אנו מבקשים להצביע על מספר מגמות מרכזיות אשר אפיינו את הליכי החקיקה אותם ליוותה הסניגוריה הציבורית מאז הקמתה ועד היום (לפירוט ראו בדוח המלא):

* + 1. הרחבת זכות הייצוג

עם השנים, הכיר המחוקק בחשיבות עבודתה של הסניגוריה הציבורית ובאיכות הייצוג והשירות המקצועי הניתנים על ידה, וכפועל יוצא הרחיב את היקף פעילותה ואת התחומים שבהם היא נדרשת לייצג. במסגרת מגמה זו, הוכנסו בחוק הסניגוריה הציבורית מספר תיקונים שהביאו להרחבת הייצוג בהקשרים שונים ומגוונים, ובהם: ייצוג חולי נפש בדיונים המתקיימים בעניינם בפני הוועדות הפסיכיאטריות המחוזיות ובערעורים על החלטותיהן; ייצוג קטינים בהליכים שוללי חירות המתנהלים בבית משפט לנוער; ייצוג נידונים בבקשות למשפט חוזר; ייצוג עצורים או מבוקשים בהליכי הסגרה; ייצוג אסירים בוועדות שחרורים; ייצוג עצורים החשודים בעבירת ביטחון בדיונים בבקשות להארכת מעצרם שלא בנוכחותם; ייצוג בהליכים לפי חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין; ייצוג נאשמים בדיונים מקדמיים ("ימי הקראות"); וייצוג נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל.

* + 1. הרחבת ההגנה על זכויות חשודים ונאשמים

בשנים האחרונות הסניגוריה הציבורית ליוותה מקרוב מספר תיקוני חקיקה שנועדו להרחיב ולהגביר את ההגנה על זכויותיהם של חשודים ונאשמים. בבסיס ההגנה על זכויות החשודים והנאשמים, עומדים גם אינטרסים ציבוריים חשובים, כגון: שיפור יכולתם של גורמי האכיפה ובתי המשפט להגיע לחקר האמת, הוגנות ההליך, טוהר ההליך השיפוטי ומניעת (או לכל הפחות הפחתת) הסיכון לטעויות ולהרשעות שווא.

חרף תיקוני חקיקה אלו, *הנסקרים בהרחבה בדוח*, התחום של זכויות חשודים ונחקרים עדיין לוקה כיום בחסר חקיקתי משמעותי, חלק נכבד מן הזכויות הן פרי של פיתוח פסיקתי ובחלק גדול מן הנושאים קיימת אי בהירות ומחלוקות פוסקים. על רקע זה, ניכרת החשיבות של גיבוש חקיקה ראשית המעגנת את זכויותיהם הבסיסיות של החשודים והנחקרים בישראל.

לקראת סוף שנת 2008 החלה הוועדה לסדר דין פלילי וראיות בראשותה של השופטת מרים נאור לדון בהצעת חוק חדשה ומקיפה שעניינה זכויות חשודים ונחקרים. לדעת הסניגוריה הציבורית, המדובר באחת מהצעות החוק החשובות ביותר בתחום סדר הדין הפלילי. בין יתר הנושאים שנדונים בוועדה: זכות השתיקה, זכות ההיוועצות, חובת האזהרה על זכויות אלה, מפגש עו"ד-לקוח, נוכחות עורך דין בחקירה ועוד. יש לקוות כי הדיונים בוועדה יבשילו לכדי הצעת חוק ראויה אשר תקודם ותיכנס במהרה לספר החוקים של ישראל.

* + 1. רצון להתייעל ולהפחית את העומס בבתי המשפט על חשבון זכויות נאשמים וחשודים

לצד המגמה המבורכת להרחיב ולמסד זכויות של חשודים ונאשמים, ובכלל זה בהליכי חקירה, קיימת בשנים האחרונות מגמה הפוכה ומטרידה, ההולכת וגוברת, של ניסיונות לקדם הצעות ותיקוני חקיקה שעיקרם פגיעה וצמצום בזכויות נאשמים וחשודים. זאת, בשם הרצון לייעל את ההליכים ולהפחית את העומס המוטל על מערכת האכיפה בכלל, ועל בתי המשפט בפרט. בין יתר ההצעות המבקשות לכרסם בזכויות בשם ההתייעלות, שבחלקן הגדול אושרו על ידי הכנסת, ניתן למנות: ביטול זכות הערר השני בענייני מעצר לבית המשפט העליון והמרתו בערר ברשות; הסמכת בית המשפט העליון להאריך את מעצרו של נאשם, שטרם הוכרע דינו, מעבר לתשעה חודשים ב- 150 ימים (במקום 90 ימים); הרחבת השימוש בהיוועדות חזותית ("וידאו-קונפרנס") באופן הפוגע בזכויות חשודים ונאשמים; רעיונות שונים לצמצום הזכות להיות נוכח במשפט ולקיים דיונים משפטיים שלא בנוכחות הצדדים; הצעות להגשת מוצגים באופן מרוכז ושלא על פי דיני הראיות הנוהגים; הצעות לכפות חשיפה של קו ההגנה בשלב מוקדם של המשפט ועוד.

**הסניגוריה הציבורית רואה בדאגה רבה את הלחצים המבקשים להסתמך על קשיים מערכתיים כדי להצדיק כרסום במושכלות יסוד של המשפט ופגיעה בזכויות בסיסיות של הפרט**. דאגה זו עולה שבעתיים נוכח נתוני הנהלת בתי המשפט, המגלים כי בשנים האחרונות חלה ירידה ניכרת במספר כתבי האישום בבתי משפט השלום לצד יציבות ואף ירידה במספר כתבי האישום בבתי המשפט המחוזיים. אכן, אין להקל ראש בעומס המוטל על בתי המשפט, ובכלל זה על בית המשפט העליון. ואולם, **ניתן היה לחשוב על שינויים רבים שניתן לעשות כדי לייעל את הדיונים ולהפחית את העומס, ויש להצר על כך שהשינויים המוצעים הם בדרך כלל כאלה שיש בהם פגיעה בחשודים ובנאשמים, הנמצאים ממילא בעמדת נחיתות בהליך הפלילי**.

* + 1. הצעות חוק המבקשות להביא להחמרה משמעותית בענישה

בשנים האחרונות ניכרת מגמה ברורה של ריבוי הצעות חוק, רובן הצעות חוק פרטיות, אשר מבקשות להביא להחמרה ניכרת בענישה ולשימוש מואץ בעונשי מאסר ובעונשי מינימום. אל מול הקולות הרבים הקוראים להחמרה בענישה כתרופה העיקרית (ואולי היחידה) לפשיעה, רואה הסניגוריה הציבורית חשיבות בטיפול בבעיות העומק הגורמות להתנהגות עבריינית. הסניגוריה הציבורית פועלת למען הגברת המודעות בקרב הציבור לקשר שבין הפרת חוק לבין מצבן הכלכלי והחברתי של קבוצות אוכלוסייה שונות. הסניגוריה הציבורית מאמינה כי השקעת משאבים מתאימים בצמצום בעיות חברתיות, לצד פיתוח תכניות שיקום וטיפול לעוברי חוק ושילובם בחברה, מהווים אלטרנטיבה ראויה יותר ויעילה יותר להפחתת הפשיעה.

דוגמא מובהקת לגישת הסניגוריה הציבורית מצויה בדיונים שהתקיימו בנושא הצעת חוק העונשין (תיקון – הבניית שיקול הדעת השיפוטי בענישה), התשס"ו-2006. הסניגוריה הציבורית התנגדה באופן נחרץ לרוב ההסדרים המוצעים בהצעת החוק, ובמיוחד להסדר של "עונשי המוצא", תוך הבעת העמדה כי העקרונות העומדים בבסיסה של הצעת החוק עלולים להביא לידי השחתה של המשפט הפלילי, להחמרה בלתי מאוזנת בענישה (ובעיקר בשימוש מואץ בעונשי מאסר בפועל) ולפגיעה יתרה בשוויון המהותי ובצדק החברתי. בדיונים שהתקיימו בוועדת החוקה הציגו נציגי הסניגוריה תפיסה מאתגרת ושונה בכל הנוגע למטרות הענישה ולאפקטיביות של אמצעי ענישה בהתמודדות עם תופעות של עבריינות ופשיעה. בסופו של דבר, החששות שהעלתה הסניגוריה באשר להשפעה הפוטנציאלית של הצעת החוק והטיעונים העקרוניים שהציגה בפני הוועדה, הביאו את המחוקק ליצור בחוק שהתקבל הסדרים מאוזנים וראויים יותר ביחס לקביעת עקרונות הענישה, להגדיל את המשקל של אינטרס השיקום ולוותר בשלב הזה על ההסדר המוצע של "עונשי מוצא".

* + 1. ריבוי הצעות חוק להתמודדות עם החשש מפני עברייני מין

מגמה נוספת אשר בלטה בשנים האחרונות היא ריבוי הצעות חוק הנוגעות לעבריינות מין, ובעיקר הצעות המבקשות להעניק סמכויות להטיל הגבלות שונות על עברייני מין לאחר ריצוי עונשם בשל החשש מפני עבירות מין עתידיות. על אף ההסדר המפורט הקבוע בחוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין, התשס"ו-2006, הוגשו במהלך השנים הצעות חוק רבות המבקשות לקבוע הסדרים נוספים להרחקה ולהגבלה של כל הנאשמים שהורשעו בעבירות מין.

הסניגוריה הציבורית הביעה את העמדה לפיה ריבוי הצעות החוק הוא דוגמא מטרידה לחקיקה מואצת, המבקשת לאמץ "פתרונות פלא" קיצוניים יותר ויותר, המבוססים על תגובה לחרדה ציבורית ולא על עובדות וניסיון שנרכש במדינות אחרות. הסניגוריה הציבורית גרסה כי סיום הליך החקיקה של חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין וחיוב המדינה להציע מגוון של פתרונות טיפוליים לעברייני מין החפצים בכך, לצד הטלת צווי פיקוח על עברייני מין מסוכנים, מהווה פתרון מאוזן יחסית לחשש מפני עבריינות מין חוזרת.

* + 1. הרחבת סמכויות חקירה ואכיפה, כריית מידע וכרסום מתמשך בזכות לפרטיות

בשנים האחרונות בולטת במיוחד המגמה של הרחבת השימוש באמצעי "כריית מידע" שלטוניים, באופן המביא, לדעת הסניגוריה, לפגיעה מופרזת ובלתי מידתית בפרטיותם של רבבות אזרחים. בהקשר זה ניתן להצביע על מאגר נתוני תקשורת של כלל אזרחי המדינה (המכונה מאגר "האח הגדול"); המאגר הביומטרי; המאגר הגנטי המצוי בידי המשטרה; מאגר המידע של הרשות לאיסור הלבנת הון; והמידע שמצוי בידי גופים וגורמים שונים הזכאים לקבל מידע מהמרשם הפלילי.

הסניגוריה הציבורית עמדה בפני פורומים שונים על הבעייתיות הרבה שבאמצעים אלה ועל הפגיעה הבלתי מידתית בזכות לפרטיות הגלומה בהם. **הרחבת השימוש באמצעי כריית מידע, המלווה בהתפתחויות הטכנולוגיות של השנים האחרונות, אף מהווה שינוי יסודי וערכי של עקרון בסיסי במדינה דמוקרטית וליברלית לפיו אמצעי פיקוח מופעלים רק על מי שחשוד באופן קונקרטי בביצוע עבירה**. פעילותה של הסניגוריה הציבורית, לצד גופים אחרים, הביאה לצמצום משמעותי של הפגיעה בפרטיות בהשוואה להצעות החוק המקוריות ולהשמת גבולות וחובות דיווח ובקרה על השימוש באמצעי כריית המידע.

נושא נוסף שגם הוא מבטא פגיעה חמורה בזכות הציבור בכללותו לפרטיות ולאנונימיות הוא רישות המרחב העירוני והציבורי במצלמות אבטחה. בעניין זה פנתה הסניגוריה הציבורית פעמים רבות ליועץ המשפטי לממשלה ולגורמים נוספים במשרד המשפטים בבקשה כי השימוש במצלמות אבטחה במרחב הציבורי יוסדר בחקיקה. במסגרת פניותיה התריעה הסניגוריה הציבורית על כך שבשנים האחרונות הוצבו בעשרות רבות של רשויות מקומיות אלפי מצלמות פיקוח ומעקב, זאת ללא כל הסדרה משפטית ראויה.

לאחרונה, **הסניגוריה הציבורית אף נתקלת בהצעות חוק רבות, חלקן דראקוניות, שמטרתן להרחיב בצורה ניכרת את סמכויותיהם של גורמי החקירה והאכיפה בעת התנהלותם ומגעם מול האזרח**. בין הצעות אלו ניתן לציין את הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור, שהציעה להעניק למאבטחים ולפקחים של הרשויות המקומיות סמכויות אכיפה מרחיקות לכת, בחלקן סמכויות שיטור לכל דבר ועניין; והצעת חוק שפורסמה לאחרונה וזכתה לכינוי "חוק המישוש", המציעה לאפשר לשוטרים לבצע חיפוש על גופו של האזרח אף ללא קיומו של חשד מוקדם. הסניגוריה הציבורית התנגדה באופן עקרוני להצעות החוק, ממגוון רחב של טעמים. עמדת הסניגוריה תרמה בסופו של דבר להבהרת הבעייתיות הקיימת בהרחבה מוגזמת של סמכויות שלטוניות ולצמצום משמעותי של הצעות החוק הפוגעניות.

* + 1. מעקב שנתי מטעם ועדות הכנסת אחר יישומם של חוקים וכינוס ישיבות מיוחדות

בדוחות השנתיים לשנים האחרונות התריעה הסניגוריה הציבורית בדאגה על המגמה לפיה הדיון אודות התגובה החברתית והחוקית הנדרשת להתמודדות עם הפשיעה מאופיין בפופוליזם ובמידע אנקדוטלי, ללא שימוש בנתונים וללא מעקב אחר התוצאות הנובעות ממתן סמכויות לגופי החקירה והתביעה. בהקשר זה ביקשה הסניגוריה להצביע דווקא על אחד המקומות היחידים בהם ניכר ניסיון מודע לאסוף מידע לאורך זמן באשר להשפעתם של חוקים מבחינה אמפירית, והוא המעקב שעורכות ועדות הכנסת (ובפרט ועדת חוקה, חוק ומשפט וועדת הפנים והגנת הסביבה) אחר יישומם של חוקים רבים המגבילים חירויות והפוגעים בזכויות אדם. עם השנים התרחבה מגמה מבורכת זו, בתמיכתה ובעידודה של הסניגוריה הציבורית, תוך קביעת חובות דיווח תקופתיות לוועדות הכנסת על יישום דברי חקיקה חדשים, על מנת שניתן יהיה לקיים משוב ופיקוח מתמשכים על ההשלכות והאפקטיביות של החוק.

* + 1. מבט לעתיד – הליכי חקיקה בראי הסניגוריה

לצד התחומים שפורטו עד כה, בהם הפכה הסניגוריה הציבורית לשותף פעיל בעיצוב המשפט הפלילי ומערכת אכיפת החוק בישראל, מבקשת הסניגוריה להתמקד בשנים הקרובות בתחומים שלהלן:

**"הטיה" מההליך הפלילי וחלופות למשפט, למעצר ולמאסר**

ההכרה בכך שההליך הפלילי הוא מכשיר רב-עוצמה מעוררת את הצורך ליצור חלופות חברתיות ראויות ומידתיות יותר בנוגע לאירועים פליליים שאינם חמורים במיוחד, ובמיוחד כאשר מדובר באנשים שזאת ההסתבכות הראשונה שלהם עם החוק. בשנים האחרונות הסניגוריה שמה לעצמה כיעד לפעול ולסייע בעיצוב ובהבניה של הליכים חלופיים, והיא שותפה פעילה בפורומים השונים בהם נבחנות חלופות שונות. הסניגוריה סבורה שחלופות אלו יכולות לסייע להפחית את המחירים האישיים הגבוהים שההליך הפלילי גובה מהנאשם ומבני משפחתו, כמו גם המחירים החברתיים הכרוכים בעומס יתר על מערכת המשפט.

ניסיון ליצור חלופות להליכים הפליליים נמצא בהסדר המוצע בהצעת חוק סדר הדין הפלילי (תיקון – הסדר סגירת תיק מותנית), התשס"ט-2008. הצעת החוק גובשה במשרד המשפטים וקיבלה את תמיכת הממשלה. מנגנונים חלופיים אחרים אשר נבחנים במשרד המשפטים נועדו להפחית את מספר החשודים והנידונים המוחזקים בבתי מעצר ובתי כלא. בהקשר זה ניתן להזכיר את השימוש באיזוק אלקטרוני כחלופה למעצר או מאסר ואת הרחבת משך הזמן המרבי שבית המשפט יכול להורות על ביצוע עבודות שירות.

**מניעה ותיקון של הרשעות שווא**

במסגרת תפקידה נתקלת הסניגוריה הציבורית לא אחת בהליכים פליליים המבוססים על ראיות המושגות באמצעים לא חוקיים, הודאות הנגבות מחשודים לאחר שימוש במניפולציות ובלחצים נפשיים מוגזמים, ושימוש לא מפוקח במדובבים. לכן הסניגוריה פועלת למען יצירת מנגנונים להבטחת איכות החקירה ואיכות הראיות כבר בשלבים המוקדמים של החקירה: הרחבת ביקורת בזמן אמת על פעולות החקירה נעשתה באמצעות הרחבה והעמקה של מעורבות הסניגוריה, באמצעות מומחים מטעמה, בהליכי נתיחה שלאחר המוות במכון לרפואה משפטית; הגבלה ותיעוד של הלחצים להודות המופעלים על חשודים במהלך החקירות, וכן תיעוד ובקרה של השימוש הנרחב שעושה משטרת ישראל במדובבים, שהם עבריינים הפועלים מתוך רצון לקבל שכר וטובות הנאה רבות; החובה לשמור מוצגים וסמכותה של הסניגוריה לקבל אותם לידיה לצורך בדיקת הפניות; ועוד.

**תנאי כליאה הולמים**

ברבות השנים, הפכו מתקני הכליאה בישראל לאחת הפינות העזובות והנשכחות של החברה הישראלית. מידי שנה מפרסמת הסניגוריה הציבורית דוחות מסכמים בדבר תנאי כליאה, מהם עולה התמונה המטרידה כי חרף השיפור המסוים במצבם של תנאי הכליאה במדינת ישראל, במרבית המתקנים עדיין שוררים ליקויים חמורים וקשים, ובחלק מן המתקנים אסירים רבים שוהים בתנאים שאינם ראויים למגורי אדם (להרחבה ראו בהמשך הדוח, בפרק 3.3 בנושא "פעילות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי הכליאה").

על רקע זה, הסניגוריה הציבורית שבה והביעה את עמדתה לפיה לצידו של תקן הכליאה המספרי, יש לעגן בחוק גם מדדים איכותיים המביאים בחשבון אמות מידה ערכיות באשר לתנאי כליאתם של אסירים, כפי שנעשה במרבית המדינות המתוקנות בעולם המערבי. בעקבות לחצים כבדים שהפעילה ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בתמיכת הסניגוריה הציבורית, הופץ בשנת 2010 תזכיר חוק ממשלתי המציע לעגן בחקיקה ראשית מדדים איכותיים בדבר תנאי כליאה הולמים, וזאת ברוח הצעות חוק פרטיות רבות שהגישו בעבר מספר חברי כנסת. הסניגוריה הציבורית בירכה על הפצת התזכיר, ורואה בו צעד חשוב, גם אם ראשוני, לשיפור תנאי הכליאה. בימים אלה נידונה הצעת החוק בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

* 1. ידיד בית משפט

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

מאז התבסס מעמדה של הסניגוריה הציבורית כגוף מקצועי ובעל מומחיות, שלעמדותיו הכלליות בנוגע למשפט הפלילי יש לתת משקל משמעותי, והסניגוריה הצטרפה כ"ידיד בית משפט" ב-12 הליכים נוספים, רובם בבית המשפט העליון (כך לדוגמא, בעניין הדוקטרינה הפסיקתית לפסילת ראיות שהושגו שלא כדין, שנקבעה כידוע בע"פ 5121/98 **יששכרוב נ' התצ"ר**). במקרים מסוימים, הסניגוריה הציבורית אף צורפה להליכים כ"ידיד בית משפט" בעקבות בקשתו של בית המשפט, אשר פנה מיוזמתו לסניגוריה וביקש את עמדתה העקרונית בסוגיות שונות.

* 1. פעילות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי כליאה

במהלך השנים 2010 ו-2011 המשיכו נציגי הסניגוריה הציבורית בכל המחוזות, מתוקף תפקידם כמבקרים רשמיים מכוח הסמכה של השר לביטחון פנים, לבקר במתקני כליאה, לצורך בדיקת תנאי החזקתם של עצורים ואסירים.

**בשנים 2010-2009 ביקרו נציגי הסניגוריה ב-26 מתקני כליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר, ב-10 מתקני כליאה שבאחריות משטרת ישראל וב-13 מתקני מעצר בבתי המשפט.**

**בשנת 2011 ביקרו נציגי הסניגוריה הציבורית ב-25 מתקני כליאה שבאחריות שירות בתי הסוהר, ב-2 מתקני כליאה שבאחריות משטרת ישראל וב-12 מתקני מעצר בבתי המשפט.**

כנהוג בעבר, הסניגוריה הציבורית כתבה ופרסמה דוח מסכם בדבר ממצאיהם של הביקורים הרשמיים שערכו עורכי הדין בסניגוריה לשנים 2010-2009. הדוח ותמציתו מפורסמים באתר משרד המשפטים שכתובתו [www.justice.gov.il](http://www.justice.gov.il). הדוח לשנים 2010-2009 הוא דוח מסכם תשיעי במספר, וניתן לומר כי מאז החלו אנשי הסניגוריה הציבורית בביצוע ביקורים רשמיים במתקני כליאה בשנת 2001, הפכה הסניגוריה לאחד הגופים המשמעותיים ביותר אשר מבקרים את מתקני הכליאה בישראל, אם לא הגוף המרכזי שבהם, ולדוחות הסניגוריה בנושא זה ניתן משקל רב על ידי המערכות השונות הנוגעות בדבר ועל ידי מקבלי ההחלטות, בהם בתי המשפט, המשרד לביטחון פנים, שירות בתי הסוהר, משטרת ישראל, משרד המשפטים ועוד.

בדוח המסכם לשנים 2010-2009 עלה כי אנשי הסניגוריה הבחינו במספר הפרות קשות של זכויות אסירים. התמונה המצטיירת בחלק מבתי הסוהר שבאחריות שב"ס היא, בין היתר, של עזובה פיסית ותנאי מגורים קשים ביותר, של צפיפות גדולה ומחנק בתאים ושל מבנים שאינם עונים לקני המידה הבסיסיים המתחייבים מן הדין ומקביעות בתי המשפט, לרבות בית המשפט העליון. עוד נתקלו אנשי הסניגוריה הציבורית בחלק מבתי הסוהר שבאחריות שב"ס בתלונות בדבר ענישה משמעתית בלתי מידתית וקולקטיבית; בשימוש בכבילה בלתי מידתית של אסירים ועצורים; במחסור בציוד בסיסי החושף את האסירים לפגעי מזג האוויר; בליקויים במתן טיפול רפואי לאסירים; בבעיות במימוש הזכות לקשר עם בני משפחה, הזכות למפגש עם עורך דין וזכות הגישה החופשית לערכאות שיפוטיות. אנשי הסניגוריה הציבורית נתקלו גם בליקויים בתשתית השיקומית בשב"ס. בין היתר, קיים מחסור בקבוצות טיפול מניעתי לעברייני מין ובמסגרות טיפוליות וחינוכיות לאסירים ביטחוניים. עוד מצאו אנשי הסניגוריה כי קיים מחסור חמור בתקנים לעובדים סוציאליים בחלק מבתי הסוהר, מחסור שאינו מתיישב כלל עם מטרת הכליאה שאיננה רק הרחקה מן החברה כי אם גם הזדמנות לשיקום, למניעת חזרה עתידית על עבירות ולשילוב נורמטיבי בקהילה.

למרות הניסיונות של שירות בתי הסוהר להביא לשיפור המצב, מתקני הכליאה הרבים בהם ביקרו אנשי הסניגוריה הציבורית רחוקים עדיין מלהשביע רצון. מדוחות אנשי הסניגוריה הציבורית עולה, כי אין המדובר בבעיות או בכשלים נקודתיים ומקומיים. מדובר בבעיה כלל-ארצית, המביאה לפגיעה יומיומית בזכויותיהם הבסיסיות של עצורים ואסירים, ולפגיעה בכבודם כבני אדם. יחס ותנאים בלתי אנושיים לאסירים אף מקטינים את הסיכוי לשיקומם בין כותלי הכלא ומנגד מגביר את הסיכון לעבריינות חוזרת. יש להמשיך ולקוות, כי הרשויות הרלוונטיות ישכילו לעשות שימוש במידע המובא בדוחות הסניגוריה בנושא זה, על מנת להביא לשיפור כולל ומהיר של הליקויים החמורים המתוארים בהם.

דוח מסכם לשנת 2011 ייכתב ויפורסם עד למחצית הראשונה של שנת 2012. בדוח תנאי הכליאה לשנת 2011, אשר יוגש במהלך שנת 2012, יושם דגש מיוחד על נושא הצפיפות בבתי הסוהר, כמו גם על הנושא הכאוב של החזקת אסירים בתנאי הפרדה.

1. פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים

על פי חוק פועלת הסניגוריה הציבורית בשיטה של "מיקור חוץ" (outsourcing). לסניגוריה הציבורית צוות של סניגורים "פנימיים" עובדי מדינה (כיום כ-90) וצוות חיצוני של סניגורים "חיצוניים" הפועלים ממשרדיהם הפרטיים מטעם הסניגוריה הציבורית (כיום כ-800).

מיקור החוץ נועד למלא את הפונקציה המרכזית של הארגון הקבועה גם בסעיף 1 לחוק הסניגוריה הציבורית, דהיינו: "ייצוג משפטי בהליכים פליליים לזכאים לכך על-פי חוק". עוד יצוין כי חוק הסניגוריה הציבורית קובע במפורש שיטת עבודה זו כשיטה מרכזית ואת חובתה של הסניגוריה הציבורית לפקח על רמתם המקצועית של הפועלים מטעמה. תפיסת ההפעלה של הסניגוריה הציבורית מול ספקיה החיצוניים איננה התפיסה הרווחת בחלק מן הגופים המפעילים שיטת מיקור חוץ, הנוהגים לעיתים בשיטה של "שגר ושכח".

החוק קובע מפורשות כי ייפוי הכוח לייצוג הלקוח בתיק הסניגוריה הציבורית ניתן לסניגור המחוזי/הארצי, והוא ממנה את עורך הדין החיצוני, כשלוחו, לביצוע המשימה. תיק הסניגוריה אינו עובר בזאת לאחריותו המלאה של עורך הדין החיצוני, אלא נותר באחריות הסניגוריה הציבורית, אשר רשאית בכל שלב להעבירו לטיפולו של עורך דין אחר. הסמכות לקבלת ההחלטות המקצועיות ביחס לתיק נותרת כולה בידי הסניגוריה הציבורית. לסניגור המחוזי/הארצי אחריות אישית, מכוח הוראות החוק, לייצוג המשפטי הניתן בתיק. בשל כך, הסניגוריה הציבורית נותנת, באופן שוטף, לעורך הדין המייצג מטעמה לא רק הנחיות מקצועיות כלליות, אלא אף הנחיות פרטניות באשר לאופן הטיפול בתיק הספציפי. חלק מהפעולות המשפטיות בתיק לא מתבצעות מבלי שניתן להן אישור מפורש מאת הגורם המוסמך בסניגוריה. עובדי הסניגוריה הציבורית הם אלה שמאשרים בפועל כל תשלום ותשלום בגין כל פעולה שבוצעה על ידי עורך הדין החיצוני.

1. היקף הפעילות
	1. שיעור הפעילות היחסית

להערכתנו, **הסניגוריה הציבורית מייצגת למעלה ממחצית מהנאשמים בתיקים הפליליים הנדונים בבתי המשפט המחוזיים. בנוסף לכך, מייצגת הסניגוריה הציבורית, בממוצע ארצי, קרוב ל60% מהנאשמים בתיקים הפליליים הנדונים בבתי משפט השלום. בבתי המשפט לנוער אחוזי הייצוג גבוהים עוד יותר ועומדים על כ-80% מהתיקים הפליליים. הסניגוריה הציבורית אף מייצגת כ-70% מכלל העצורים, המובאים להארכת מעצר לצורכי חקירה, וכ-80% מהנאשמים שמתבקש מעצרם עד תום ההליכים.**[[3]](#footnote-3)

* 1. הגידול בהיקף העבודה

המונח "הליכים" משמש מדד מרכזי להיקף פעילותה של הסניגוריה הציבורית. בתוכנת המחשב של הסניגוריה הציבורית יירשם הליך כהליך נפרד כאשר הוא עונה על מספר מאפיינים כדלקמן: הוא מתייחס לשלב שונה של ההליך הפלילי; הוא מתנהל בפני מותב או ערכאה שונים; הוא מקבל מספור נפרד בהנהלת בתי המשפט והוא מצריך החלטה שיפוטית הסוגרת את ההליך. יצוין, כי בקשות שונות למיניהן, בעיקר אלו הנדונות במהלך התנהלות התיק הפלילי, או בקשות להארכת מעצר עד תום ההליכים או בקשות לעיכוב ביצוע גזר דין וכיו"ב אינן נרשמות כהליך נפרד.

תרשים כ"ד. הליכים חדשים שנפתחו, במבט רב שנתי – בחתך ארצי

מתרשים זה ניתן ללמוד, כי **לאורך השנים היה גידול משמעותי בהיקף העבודה של הסניגוריה הציבורית. ואולם, נראה כי בשנים 2011-2010 מגמה זו התמתנה**.

\*בהקשר זה נזכיר כי חלק מהגידול שבין 2010 ל-2011 הוא גידול רישומי, בשל כך שבעבר לא היו נרשמים בנפרד הליכי חקירה והליכי מעצר ימים. לפי בדיקה שערכנו מתוך כ-9000 הליכי חקירה ב-2011 כ-6000 מהווים גידול רישומי בלבד. על כן, מספר ההליכים לשנת 2011 על פי שיטת הרישום שהיתה נהוגה עד כה הוא 90,000 הליכים בקירוב.

* 1. פילוח ההליכים לפי סוג הליך וסוג בית משפט

תרשים כ"ה. התפלגות ההליכים לפי סוג הליך ולפי סוג בית משפט – בחתך ארצי, שנת 2011

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **בית משפט**  **סוג הליך** | **שלום** | **שלום נוער** | **מחוזי** | **מחוזי נוער** | **עליון** | **אחר\*** | **סה"כ 2011** | **סה"כ 2010** | **סה"כ 2009** |
| **חקירה\*\*\*\*** |  |  |  |  |  | 9,261 | **9,261** |  |  |
| **מעצר ימים** | 24,127 | 3,195 |  |  |  | 145 | **27,467** | 29,740 | 26,728 |
| **עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר ימים** | 41 | 10 | 1,366 | 248 | 14 | 16 | **1,695** | 1,581 | 1,004 |
| **מעצר עד תום ההליכים** | 10,248 | 1,028 | 958 | 125 |  | 379 | **12,738** | 13,055 | 13,383 |
| **עיון חוזר, ערר ובקשת רשות ערר על מעצר עד תום ההליכים** | 1,296 | 230 | 993 | 141 | 134 | 49 | **2,843** | 3,342 | 3,591 |
| **תיק פלילי** | 26,666 | 5,508 | 1,228 | 181 |  | 2,670 | **36,253** | 34,407 | 35,471 |
| **ערעור פלילי/בר"ע/דנ"פ/מ"ח** |  |  | 1,127 | 137 | 393 | 5 | **1,662** | 1,790 | 1,804 |
| **ועדות פסיכיאטריות\*\*** |  |  | 15 |  |  | 1,039 | **1,054** | 951 | 849 |
| **הליכים לפי חוק שחרור על תנאי\*\*\*** |  |  | 21 | 1 |  | 1,516 | **1,538** | 1,478 | 1,099 |
| **טיפול בעברייני מין** | 77 |  | 164 | 1 |  |  | **242** | 218 |  |
| **שימוע\*\*\*\*\*** |  |  |  |  |  | 689 | **689** | 552 |  |
| **הליכים אחרים** | 167 | 91 | 94 | 18 | 85 | 199 | **654** | 1,432 | 1,071 |
| **סה"כ** | 62,622 | 10,062 | 5,966 | 852 | 626 | 15,968 | **96,096** | 87,776 | 84,999 |

\* במסגרת בית משפט "אחר" נמצאים בית משפט לתעבורה, בית משפט מקומי, בית משפט מינהלי ובית משפט אזורי לעבודה, וכן הליכים בפני ועדות, במשטרה או בפרקליטות.

\*\* בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות

\*\*\* בפני ועדות שחרורים

\*\*\*\* הליך המתנהל בתחנות המשטרה

\*\*\*\*\* הליך המתנהל בפרקליטות

תרשים כ"ו. התפלגות ההליכים לפי סוג בית משפט – בחתך מחוזות, שנת 2011

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **בית משפט** | **מחוז ת"א-מרכז** | **מחוז ירושלים** | **מחוז דרום** | **מחוז חיפה** | **מחוז צפון** | **סניגוריה ארצית** |  | **סה"כ 2010** | **סה"כ 2009** |
| **שלום** | 28,574 | 6,912 | 14,397 | 8,725 | 4,468 |  | 62,622 | 63,076 | 61,932 |
| **שלום נוער** | 3,808 | 1,832 | 2,713 | 1,560 | 927 |  | 10,062 | 10,840 | 10,782 |
| **מחוזי** | 2,399 | 848 | 1,335 | 1,116 | 619 | 34 | 5,966 | 6,351 | 5,780 |
| **מחוזי נוער** | 285 | 133 | 183 | 175 | 80 |  | 852 | 856 | 815 |
| **עליון** | 168 | 41 | 65 | 58 | 9 | 333 | 626 | 674 | 698 |
| **אחר\*** | 2,496 | 750 | 548 | 1,322 | 557 | 306 | 15,968 | 5,979 | 4,992 |
| **סה"כ** | **37,730** | **10,516** | **19,241** | **12,956** | **6,660** | **673** | **96,096** | **87,776** | **84,999** |

\* במסגרת בתי המשפט המסומנים כ"אחר" מצויים: ועדות פסיכיאטריות, ועדות שחרורים, בתי משפט לעניינים מקומיים, בתי משפט לתעבורה, וכן הליכים בפני ועדות, במשטרה או בפרקליטות.

* 1. פילוח הליכים לפי עילות מינוי

**את העילות למינוי סניגור ציבורי מקובל לסווג לשלוש קבוצות**:

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

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

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

תרשים כ"ט. התפלגות הליכים לפי סוג עילת מינוי- בחתך ארצי, שנת 2010

תרשים ל. התפלגות הליכים לפי סוג עילת מינוי- בחתך ארצי, שנת 2011

מן הנתונים המוצגים בתרשים זה עולה כי הרוב המכריע של המינויים נעשה מכוח כללים נוקשים הקבועים בחוק. רק כחמישית מכלל המינויים נעשים על סמך עילות המצריכות, לצד קריטריונים הנקובים בחוק, גם החלטה שיפוטית. **בשנים האחרונות ניכרת מגמה ברורה של ירידה בכמות היחסית של מינויים התלויים בהוראת בית המשפט**. תרמו לכך במיוחד תיקונים 48 ו-49 לחוק סדר הדין הפלילי, אשר הקנו זכות עצמאית לייצוג, כאשר ברוב המקרים נוצרת חובה למינוי סניגור ציבורי. **מינויי החובה מהווים כיום כמחצית מכלל המינויים. לעובדה זו משמעות רבה במישור היחסים שבין הסניגוריה הציבורית לבתי המשפט**.

עניין מיוחד יש בפילוח הליכים מסוג **"תיק פלילי"** (כלומר, מינוי סניגור לאחר הגשת כתב אישום, לצורך בירור האשמה והטיעון לעונש), לפי סוג עילת המינוי. כפי שניתן לראות בתרשים הבא, **למעלה מ-80% מהמינויים הנעשים בהליך זה, שהוא ההליך הפלילי העיקרי, הם מינויי חובה**:

תרשים ל"א. התפלגות הליכים מסוג תיק פלילי לפי סוג עילת מינוי- בחתך ארצי, שנת 2010

תרשים ל"ב. התפלגות הליכים מסוג תיק פלילי לפי סוג עילת מינוי- בחתך ארצי, שנת 2011

* 1. חלוקת עומס העבודה בין המחוזות

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

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

תרשים ל"ג. התפלגות הליכים לפי מחוזות, שנת 2010 ושנת 2011

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **מחוז ת"א-מרכז** | **מחוז ירושלים** | **מחוז דרום** | **מחוז חיפה** | **מחוז צפון** | **הסניגוריה הארצית** | **סה"כ** |
| **מספר שנת 2011** | 38,115 | 12,991 | 21,938 | 15,215 | 7,329 | 508 | 96,096 |
| **אחוזים שנת 2011** | 40% | 13% | 23% | 16% | 7% | 1% | 100% |

מהתרשים שלעיל עולה, כי על מחוז ת"א-מרכז מוטל עומס עבודה הגדול פי שניים עד פי חמישה וחצי מהעומס המוטל על כל אחד מהמחוזות האחרים. לפי המתוכנן, מחוז זה יפוצל לשני מחוזות נפרדים (ראו פרק 2.2).

1. הנתונים נאספו על ידי יחידת המחקר של הנהלת בתי המשפט, בשיתוף עם ד"ר אורן גזל-אייל מאוניברסיטת חיפה, ומבוססים על בדיקה מדגמית שנערכה בין מאי 2010 למאי 2011. [↑](#footnote-ref-1)
2. לרבות הליכים בבתי המשפט השונים לנוער, ועדות שחרורים, בתי משפט לתעבורה וכן הליכים בפני ועדות, במשטרה או בפרקליטות. [↑](#footnote-ref-2)
3. ההערכה באשר לשיעורי הייצוג בבית משפט השלום והמחוזי שונה במקצת מההערכה בדוח הקודם. ההערכה הנוכחית מתבססת על נתונים חדשים שנאספו על ידי יחידת המחקר של הנהלת בתי המשפט בשיתוף עם ד"ר אורן גזל-אייל מאוניברסיטת חיפה. נתונים אלה מבוססים על בדיקה מדגמית שנערכה בין מאי 2010 למאי 2011 של הייצוג – בסוף ההליך (להבדיל מייצוג בשלב כלשהו של ההליך) וכן הם מבוססים על בדיקה לפי נאשם (לבדיל מבדיקה לפי תיק). [↑](#footnote-ref-3)