

משרד המשפטים
הסניגוריה הציבורית
לשכת הסניגור הציבורי הארצי

הסניגוריה הציבורית

דוח פעילות

2011-2010

15 שנים לסניגוריה הציבורית

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

מאי 2012

פתח-דבר

ביום 20/11/1995 אושר בכנסת בקריאה שנייה ושלישית, 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 הציבורית 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 מקיימים 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. לרגל מלאת 15 שנים להקמתה של הסניגוריה הציבורית, נערך בדצמבר 2011 כנס חגיגי ב"מרכז רבין". בכנס השתתפו בכירי מערכת המשפט בישראל ונאמרו דברי ברכה וסיכום על פעילותה של הסניגוריה עד כה. כמו כן, נערך פאנל מקצועי בנושא החשוב של תיקון הרשעות שווא.

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

שתי מטרות עיקריות היו לסניגוריה הציבורית עם הקמתה – הרחבת הזכות לייצוג ושיפור איכות הייצוג. היום ניתן להביט אחורה בסיפוק ולומר ששתי ממטרות אלו הושגו. לפעילותה של הסניגוריה לשם הגשמת שתי מטרות אלו מוקדשים שני הפרקים הראשונים של הדוח.

כברת הדרך שעברנו מבחינת היקף הזכות לייצוג ושיעור המיוצגים בישראל מתוארת בהרחבה בפרק הראשון של דוח זה. נציין כאן כי מבחינת היקף הייצוג, לעומת מצב בו רוב הנאשמים בפלילים לא היו מיוצגים ערב הקמת הסניגוריה הציבורית, כיום כ-85% מיוצגים. כ-60% מהנאשמים מיוצגים על ידי הסניגוריה הציבורית. מאז ינואר 2007 לא ניתן עוד לגזור עונש מאסר על אדם שלא היה מיוצג במשפטו. תיקון חקיקה זה, שעבר בתמיכתה ובעידודה של הסניגוריה הציבורית, הוא תיקון של מצב בלתי נסבל, של עוול מוסרי מהמדרגה הראשונה שהיה קיים בשיטת המשפט שלנו. עד לתיקון זה נשלחו מדי שנה אל מאחורי סורג ובריח כ-500 אנשים, מבלי שהיה מי שייצג אותם ויעמיד במבחן את ראיות וטענות התביעה. הסניגוריה הציבורית הרחיבה את פעילותה גם לבתי המשפט לנוער, לאולמות המעצרים, לוועדות פסיכיאטריות, לוועדות שחרורים ועוד. פעילותה של הסניגוריה בייצוג לקוחותיה בתחומים אלה ואחרים מצוינת בהרחבה בדוח.

בפרק השני של דוח זה מתוארת עבודתה של הסניגוריה בתחום של שמירה על איכות הייצוג. ערב הקמתה של הסניגוריה הציבורית רבו הביקורות על שיטת "הסניגורים הממונים" ועל איכות הייצוג שקיבלו הנאשמים חסרי האמצעים תחת שיטה זו, שסבלה מחסרונות מבניים רבים. שינוי מצב זה הושג בעמל רב. הסניגוריה הציבורית משקיעה מאמצים רבים בבחירת עורכי הדין, בהתאמת כל תיק לעורך הדין שייצג, בהכשרה,

בפיקוח ובהנחיה מקצועית. להבדיל מהסניגורים הממונים שלפני קום הסניגוריה, הסניגורים הציבוריים פועלים כחלק מארגון ומקהילה אשר מעניקים להם גיבוי וכלים המאפשרים להם לייצג את לקוחותיהם בנאמנות וללא מורא.

מלבד הייצוג בתיקים, לסניגוריה הציבורית תפקיד חשוב בהגנה על זכויות הפרט באופן כללי, ובעיקר על זכויותיהם של חשודים ונאשמים, בדיונים עקרוניים במסגרתן של ועדות שונות, בהליכי חקיקה, כ"ידיד בית המשפט", כמבקרים רשמיים במתקני הכליאה ועוד. לא ניתן להפריז בחשיבותם של תפקידים אלה. לא פעם קולה של הסניגוריה הוא קול יחיד אל מול הקולות האחרים הקוראים לכרסום בזכויות ולהחמרה בענישה. השתתפותה של הסניגוריה בקביעת המדיניות מביאה לשולחן מקבלי ההחלטות את הניסיון העשיר שלנו בייצוג בעשרות אלפי הליכים בשנה, ומדגישה את המחירים הכבדים שעלולה לגבות מלחמה בלתי מרוסנת בפשיעה. בכך תורמת הסניגוריה הציבורית לאינטרס הציבורי ביצירת האיזונים הנכונים. פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית מתוארת בהרחבה בפרק השלישי של הדוח.

הפרק הרביעי של דוח זה עוסק בנושא התקשורת – נושא אשר השפעתו על עולם המשפט הפלילי הלכה וגברה בשנים האחרונות. הפרק מתאר את השינוי שחל בסניגוריה הציבורית מאז שעברה לדוברות עצמאית, ואת האתגרים בתחום זה. **הפרק החמישי** עוסק במיחשוב. שימוש נכון במערכות הממוחשבות חשוב הן לצורך תמיכה ושיפור של תהליכי העבודה והן ככלי ניהולי להפקת דוחות ונתונים, המשרתים קבלת החלטות. על כן מייחסת הסניגוריה הציבורית חשיבות רבה לתחום זה ופועלת כל העת לשיפור בו.

הפרק השישי סוקר בהרחבה את פעילותה של הסניגוריה הציבורית באמצעות סניגורים חיצוניים (מיקור חוץ). צוות זה של סניגורים פרטיים הפועלים מטעם הסניגוריה הציבורית הוא שעושה את רובה של העבודה הקשה היומיומית והשוחקת בבתי המשפט, באולמות המעצרים, בתחנות המשטרה ובבתי הסוהר. הפרק מתאר את היתרונות, הסיכונים והאתגרים של עבודה בשיטה זו, וכן סוקר את דרכי ההעסקה של עורכי הדין החיצוניים, בחירתם וחלוקת העבודה ביניהם.

הפרקים השישי והשביעי עוסקים בהיקף הפעילות של הסניגוריה הציבורית ובעלותה. פרקים אלה כוללים נתונים ותרשימים מהם ניתן לקבל תמונה מקיפה על הגידול העצום שחל בפעילות הסניגוריה הציבורית, וכפועל יוצא מכך גם בעלותה של פעילות זו במשך השנים. עוד עולה מפרקים אלה כי הגידול בהיקף הפעילות הואט בשנים האחרונות, וכי העלות של הליך ממוצע ירדה, עקב תהליכי התייעלות וחסכון.

הישגיה של הסניגוריה הציבורית, המתוארים בדוח זה, לא היו יכולים להתרחש אלמלא הצוות האיכותי בו זכינו – צוות של אנשים מוכשרים וחדורי תחושה של שליחות. זו הזדמנות להודות מקרב לב לכולם – סניגורים פנימיים, עובדי מנהלה וסניגורים חיצוניים – על המלאכה הקשה שהביאה אותנו עד הלום. תודה מיוחדת גם לקודמי בתפקיד, פרופ' קנת מן וענבל רובינשטיין, שחלק גדול מההישגים המתוארים כאן הם הישגיהם. ולבסוף, תודה לאלה שללא תמיכתם לא היינו יכולים לפעול, אנשי משרד המשפטים, ובראשם שר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן, והמנכ"ל ד"ר גיא רוטקופף.

ד"ר יואב ספיר

הסניגור הציבורי הארצי

תוכן עניינים

| | | |
|---------|---|----|
| 6..... | 1. פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה | 6 |
| 7..... | 1.1 ייצוג נאשמים על ידי הסניגוריה הציבורית | 7 |
| 8..... | 1.1.1 ייצוג נאשמים בדיונים מקדמיים (ימי הקראות) | 8 |
| 10..... | 1.1.2 ייצוג נאשמים שהתביעה מבקשת לגזור עליהם מאסר בפועל | 10 |
| 10..... | 1.1.3 ביטול פסקי דין בשל הפרת הזכות לייצוג | 10 |
| 11..... | 1.2 ייצוג חשודים | 11 |
| 11..... | 1.2.1 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה | 11 |
| 15..... | 1.2.2 אי שחרור חשודים בערובה על ידי קצין ממונה | 15 |
| 17..... | 1.2.3 ביצוע בדיקות פסיכיאטריות לחשודים על ידי קרימינולוגים בניגוד לחוק | 17 |
| 17..... | 1.2.4 ייצוג חשודים בהליכי שימוע | 17 |
| 20..... | 1.3 ייצוג קטינים בבית משפט לנוער | 20 |
| 21..... | 1.3.1 חקיקה | 21 |
| 22..... | 1.3.2 השתלמויות פנימיות והרצאות לגורמי חוץ | 22 |
| 22..... | 1.3.3 מעונות חסות הנוער | 22 |
| 22..... | 1.3.4 מצוקת המעונות והעדר מסגרות ייעודיות | 22 |
| 23..... | 1.3.5 כלא אופק | 23 |
| 24..... | 1.3.6 פרויקטים חברתיים | 24 |
| 24..... | 1.4 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות מחוזיות | 24 |
| 27..... | 1.4.1 ערעורים | 27 |
| 28..... | 1.5 ייצוג אסירים | 28 |
| 28..... | 1.5.1 ייצוג אסירים בוועדות שחרורים | 28 |
| 35..... | 1.5.2 ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים | 35 |
| 38..... | 1.5.3 דוגמאות פסיקה מתחום ייצוגם של אסירים מטעם הסניגוריה בשנים 2010-2011 | 38 |
| 43..... | 1.6 ייצוג בבית המשפט העליון | 43 |
| 51..... | 1.7 ייצוג במשפטים חוזרים | 51 |
| 54..... | 1.8 ייצוג בתיקי הסגרה | 54 |
| 55..... | 1.9 ייצוג חשודים ונאשמים עם מוגבלויות | 55 |
| 56..... | 1.10 ייצוג לפי חוק הגנה על הציבור מפני עברייני מין | 56 |
| 61..... | 2. פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכותו | 61 |
| 61..... | 2.1 העדר כוח אדם מספיק לפיקוח | 61 |
| 63..... | 2.2 שינוי מבנה ארגוני והקמת מחוז מרכז | 63 |
| 64..... | 2.3 עיצוב שיטות פיקוח אחידות | 64 |
| 64..... | 2.4 הקמת פורום בקרת איכות הייצוג | 64 |
| 65..... | 2.5 מערך הפצת הפסיקה והחקיקה לסניגורים החיצוניים | 65 |
| 65..... | 2.6 השתלמויות לצוות הסניגורים החיצוניים והפנימיים | 65 |
| 67..... | 2.7 הסתייעות הסניגוריה הציבורית ממומחים | 67 |
| 69..... | 2.7.1 כניסת מומחים לבתי סוהר | 69 |

| | | |
|------------|---|----------|
| 69 | השתתפות מומחה מטעם ההגנה בנתיחות שלאחר המוות | 2.7.2 |
| 71 | פעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית | 3 |
| 71 | מעורבות פעילה בשינויי חקיקה | 3.1 |
| 72 | הרחבת זכות הייצוג | 3.1.1 |
| 72 | הרחבת ההגנה על זכויות חשודים ונאשמים | 3.1.2 |
| 74 | רצון להתייעל ולהפחית את העומס בבתי המשפט על חשבון זכויות נאשמים וחשודים | 3.1.3 |
| 75 | הצעות חוק המבקשות להביא להחמרה משמעותית בענישה | 3.1.4 |
| 76 | ריבוי הצעות חוק להתמודדות עם החשש מפני עברייני מין | 3.1.5 |
| 77 | הרחבת סמכויות חקירה ואכיפה, כריית מידע וכרסום מתמשך בזכות לפרטיות | 3.1.6 |
| 79 | מעקב שנתי מטעם ועדות הכנסת אחר יישומם של חוקים וכינוס ישיבות מיוחדות | 3.1.7 |
| 80 | מבט לעתיד – הליכי חקיקה בראי הסניגוריה | 3.1.8 |
| 84 | ידיד בית משפט | 3.2 |
| 86 | פעילות הסניגוריה הציבורית לשיפור תנאי כליאה | 3.3 |
| 87 | הנחיית קליניקות במוסדות אקדמיים על ידי הסניגוריה הציבורית | 3.4 |
| 88 | קשרים עם גורמים בחו"ל | 3.5 |
| 91 | דוברות ותקשורת | 4 |
| 93 | מיחשוב | 5 |
| 93 | הקמת פורטל יחידתי חדש | 5.1 |
| 94 | פיתוח אתר האינטרנט של הסניגוריה | 5.2 |
| 94 | פיתוח כלים טכנולוגיים | 5.3 |
| 98 | פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים | 6 |
| 98 | עבודה במיקור חוץ | 6.1 |
| 99 | דרכי העסקה ותשלום | 6.2 |
| 102 | שינויים בתעריף שכר הטרחה | 6.3 |
| 103 | הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים ומינוי סניגור לתיק | 6.4 |
| 104 | התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים | 6.5 |
| 105 | חלוקת העבודה בין הסניגורים החיצוניים | 6.6 |
| 110 | היקף הפעילות | 7 |
| 110 | שיעור הפעילות היחסית | 7.1 |
| 110 | הגידול בהיקף העבודה | 7.2 |
| 111 | פילוח ההליכים לפי סוג הליך וסוג בית משפט | 7.3 |
| 113 | פילוח הליכים לפי עילות מינוי | 7.4 |
| 116 | חלוקת עומס העבודה בין המחוזות | 7.5 |
| 117 | נתונים על-פי פניות | 7.6 |
| 119 | עלות הפעילות | 8 |
| 119 | שכר טרחה והוצאות | 8.1 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 121..... | עלות הפעילות בהשוואה להיקף הפעילות..... | 8.2 |
| 122..... | עלות להליך..... | 8.3 |
| 122..... | ביצוע בפועל מול תכניות העבודה השנתיות..... | 8.4 |
| 123..... | השתתפות מקבלי השירות בעלותו..... | 8.5 |

סחר בנשק – הקלה בעונש

ע"פ 2971/10 **אחמד נ' מדינת ישראל** (ייצג עו"ד אורי דיגי)

המערער הודה והורשע בסחר בנשק במסגרת הסדר טיעון ונדון לחמש וחצי שנות מאסר בפועל. שותפיו לפרשה המשיכו לנהל את המשפט ובשלב מתקדם הגיעו גם הם להסדרי טיעון מקלים בהרבה מהעונש שהוטל על המערער, על פי עובדות דומות מאוד לעובדות בהן הורשע המערער. בית המשפט הפחית את עונש המאסר בשנתיים.

חבלה בכוונה מחמירה (קטיו) – ביטול מאסר בפועל

ע"פ 8638/10 **פלוני נ' מדינת ישראל** (ייצג עו"ד ארז מלמד)

המערער הורשע בעבירות של חבלה בכוונה מחמירה והחזקת אגרופן או סכין שלא כדין. בית המשפט לנוער גזר על המערער 10 חודשי מאסר בפועל ומאסר על תנאי. הערער נשלח לתסקיר משלים אשר קבע כי הוא החל בבניית שגרת חיים נורמטיבית, הוא הביע נכונות להתגייס לצבא וכי לקח אחריות על מעשיו והפסיק לצרוך אלכוהול. בית המשפט הפחית את עונשו של המערער ל 6 חודשי מאסר שירוצו בדרך של עבודות שירות וזאת בשל הנסיבות האישיות של המערער והאפשרות לשיקום.

תיקים שונים בהם התקבלו ערעורים על חומרת העונש

- ע"פ 5576/10 – הקלה בעונש מ-4 ל-3 שנות מאסר בעבירות אלימות בשל קבלת טענת אחידות ענישה (עו"ד שלומציון גבאי-מנדלמן).
- רע"פ 3446/10 – ביטול הרשעה בעבירת החזקת אגרופן במסגרת רע"פ (עו"ד שלמה ניסים).
- ע"פ 6505/10 – מרמה והלבנת הון: הקלה בעונש שותפו של גרגורי לרנר (עו"ד עמית בר).
- ע"פ 7002/09 – הקלה בעונש בעבירת הריגה, מ-8 ל-6.5 שנות מאסר (עו"ד תומר אורינב).
- ע"פ 432/10 – הקלה בעונש ודיון בשיקולים לקולא בענישת קטינים (עו"ד משה סרוגוביץ).

1.7 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.

עד שנת 2001 לא היתה לסניגוריה הציבורית סמכות עצמאית להחליט על ייצוג של אדם בבקשה למשפט חוזר. הסניגוריה הציבורית ייצגה רק בבקשה אחת למשפט חוזר – בפרשת עמוס ברנס – וזאת מכוח החלטה של בית המשפט העליון, שניתנה לפי סעיף 15(ה) לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982 (להלן: "חוק סדר הדין הפלילי").

בשנת 2001 נחקק סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1996 (להלן: "חוק הסניגוריה הציבורית"), שלפיו זכאי לייצוג בהליך פלילי "נידון המבקש משפט חוזר, שנתקיים בו אחד התנאים האמורים בסעיף 15(א)(1) עד (3) או (ג) לחוק סדר הדין הפלילי, ואשר הסניגור הציבורי הארצי קבע שיש מקום להגיש בעבורו בקשה למשפט חוזר".

לשם טיפול בזרם הפניות ההולך וגובר מאז תיקון החוק, הוקמה במהלך שנת 2003 בסניגוריה הציבורית הארצית מחלקה ייחודית העוסקת בבקשות למשפט חוזר. לאור אופי העבודה וחוסר היכולת לתגמל באופן הולם עורכי דין חיצוניים, רוב רובה של העבודה נעשית על ידי הצוות הפנימי של הסניגוריה, העוסק במטלות שוטפות רבות.

הסניגוריה עורכת לגבי כל הפניות המגיעות אליה הליך של בדיקה מוקדמת שבמסגרתו היא בוחנת אם "יש מקום" להגיש בקשה למשפט חוזר. בין היתר בודקת הסניגוריה הציבורית אם מתקיימת עילה למשפט חוזר לפי סעיף 31(א) לחוק בתי המשפט, התשמ"ד-1984, שהיא כמובן תנאי להגשת הבקשה, וכן שוקלת הסניגוריה הציבורית שיקולים מערכתיים שונים. במסגרת הליך הבדיקה המוקדמת עורכת הסניגוריה הציבורית מספר פעולות: איתור כל החומר והמוצגים מהתיק המקורי (בתיק ישן עשוי הליך איתור החומר להיות סבוך ביותר); לימוד התיק על בוריו (בתיקים חמורים מדובר בהיקף חומר רב ביותר שהצטבר בדיונים בערכאות השונות); איתור חומר רלוונטי חדש שנוצר לאחר ההליך; איתור עדים וראיונים; עריכת חקירות, בדיקות וחוות דעת.

מאז תיקון סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית בשנת 2001, הגיעו לסניגוריה כ-250 פניות לייצוג בבקשות למשפט חוזר, משמע ממוצע של למעלה מ-20 פניות בשנה.

המחלקה למשפטים חוזרים הגישה מאז הקמתה בשנת 2003 שמונה בקשות למשפט חוזר (דהיינו כבקשה אחת בשנה), כאשר בשתיים מתוכן הורה בית המשפט העליון על עריכת משפט חוזר ושלוש מתוכן עודן תלויות ועומדות בפני בית המשפט. כמו כן הגישה הסניגוריה הציבורית עמדות מטעמה בבקשה למשפט חוזר שהגיש היועץ המשפטי לממשלה וכן בהליכים נוספים שבהם התעוררו סוגיות הנוגעות לבקשות למשפט חוזר. המחלקה היתה גם מעורבת בהגשת בקשות חנינה במקרים הנוגעים לעבודתה.

מאז הקמת המחלקה למשפטים חוזרים, סגרה המחלקה כ-200 פניות ובפועל היא מתמקדת בפניות המשמעותיות המצריכות בדיקה מעמיקה ושבהן עולה חשש ממשי להרשעת שווא.

המחלקה למשפטים חוזרים פועלת, כאמור, מכוח סמכותו של הסניגור הציבורי הארצי להחליט אם יש מקום לייצג פונה בבקשה למשפט חוזר לפי סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית. החוק איננו 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 מסעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית.

במהלך השנים מאז הקמת המחלקה למשפטים חוזרים הסתבר שקיימים קשיים מוסדיים המשליכים על האפשרות להגיש בקשות למשפט חוזר, ובין היתר:

א. 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.

ב. בנוסף, היועץ המשפטי לממשלה, שבעבר טיפל באופן אישי בפניות למשפט חוזר, אצל את סמכותו לפרקליטות המדינה, אשר מצויה בניגוד עניינים מובנה מאחר ומדובר בתיקים שהיו בטיפולם 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.

ג. יתר על כן, 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.

ד. לכך יש להוסיף, כי 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.

בין היתר הציעה לשר המשפטים וליועץ המשפטי לממשלה לפעול לשינוי חקיקה בנושאים הבאים: זכות העיון של הסניגוריה הציבורית כרשות מינהלית לצורך מימוש סמכותה; זכות העיון של נידונים לאחר תום המשפט; הסמכת הסניגוריה הציבורית לערוך בדיקות ולאסוף ראיות לאחר תום המשפט; השבת הסמכויות לטפל בבקשות למשפט חוזר ליועץ המשפטי לממשלה ולחלופין הקמת גוף ייעודי שיעסוק בנושא; הפסקת ניגוד העניינים של הפרקליטות; שינוי היחס לסניגוריה הציבורית בתפקידה כרשות מינהלית; ושמירת מוצגים לאחר תום המשפט.

כמו כן יזמה הסניגוריה הציבורית הליכים משפטיים על מנת לאפשר לה, בתיקים בהם היתה התנגדות של הפרקליטות, להשלים את הליכי הבדיקה לקראת הגשתן של בקשות למשפט חוזר. בין היתר יזמה הליכים לקבלת חומרים חדשים וכן לעריכת בדיקות במוצגים.

ביום 17/8/11 הגישה הסניגוריה הציבורית עתירה לבג"ץ, כעותרת מוסדית, לאחר שהפרקליטות סירבה לאפשר לה לערוך בדיקות DNA במוצגים שנשמרו בתיקו של מר עובדיה שלום (בג"ץ 5968/11). מר שלום הורשע בשוד ורצח בשנת 1995 ומאז הרשעתו טוען לחפותו. שלום פנה לסניגוריה הציבורית וביקש כי תייצגו בבקשה למשפט חוזר, מכוח סמכותו של הסניגור הציבורי הארצי לפי סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995. על מנת שיהיה באפשרותו של הסניגור הציבורי הארצי לממש כראוי את סמכותו ולהחליט אם לייצג את שלום בבקשה למשפט חוזר לפי סעיף 31(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984 מבקשת הסניגוריה הציבורית לערוך בדיקות DNA במוצגים הרלוונטיים. בדיקות אלו יאפשרו לסניגוריה הציבורית, לפי כללי המשפט המינהלי המחייבים אותה, לבסס את החלטתה על תשתית עובדתית מלאה. עוד מבקשת הסניגוריה הציבורית כי אם תתקבלנה תוצאות בבדיקות אלה, תערוך המשטרה השוואה של הפרופילים של DNA שיתקבלו אל מול המאגר הגנטי שלה שהוקם בשנת 2005. בעתירתה טוענת הסניגוריה הציבורית, כי סירובה של הפרקליטות מונע מהסניגוריה הציבורית, כרשות מינהלית בעלת עצמאות מקצועית, לממש את הסמכות המוקנית לסניגור הציבורי הארצי ואת החובה המוטלת עליו לפי חוק. בכך נפגע באופן חמור האינטרס הציבורי כבד המשקל שבעריכת בדיקה רצינית, על ידי גוף ממלכתי מקצועי, של טענות קשות בדבר הרשעת שווא ועיוות דין. בכך אף מסוכלת התכלית הספציפית של סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה

הציבורית, וכן התכלית הכללית של מוסד המשפט החוזר, המעוגן בסעיף 19 לחוק יסוד: השפיטה ובסעיף 31(א) לחוק בתי המשפט. כן טוענת הסניגוריה, כי על אף שאין היא מייצגת בשלב זה את מר שלום, סירובה של הפרקליטות פוגע באופן קשה ובלתי מידתי גם בזכותו להיאבק על הוכחת חפותו במסגרת בקשה למשפט חוזר, המעוגנת במוסד המשפט החוזר והנגזרת במישרין גם מזכויותיו החוקתיות לכבוד, לחירות ולהליך הוגן. זכות זו של שלום כוללת בחובה את הזכות לבקש ייצוג מהסניגוריה הציבורית, המחזיקה בסמכויות ובחובות לפי חוק ומחויבת להפעילן כרשות מינהלית עצמאית לטובת הציבור. העתירה עודנה תלויה ועומדת.

1.8 ייצוג בתיקי הסגרה

במשך השנים, ייצגה הסניגוריה הציבורית (במחוז ירושלים) ב-25 תיקי הסגרה. בשנים 2010-2011 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, ובשינוי עקרוני של סוגיית המעצר עד תום הליכי ההסגרה. שנים רבות ההלכה של בית המשפט העליון היתה שכל מי שמתבקשת הסגרתו ייעצר עד לתום הליכי ההסגרה, למעט מקרים חריגים. זאת, על אף הוראות חוק המעצרים ותוך יצירתה של עילת מעצר פסיקתית שאינה קבועה בחוק. עם כניסת הסניגוריה הציבורית לתחום חלה תפנית, בעקבות החלטת בית המשפט העליון בפרשת **פרצוב** (בש"פ 3947/07), בה נקבע 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. אמנם בפרשת **פרצוב** (אשר היה מבוקש באוקראינה בגין רצח שוטר) הוחלט לעצור את המבוקש עד תום ההליכים, אך בתיקים אחרים שבאו בהמשך ניתנו החלטות בהן שוחררו מבוקשים לחלופת מעצר. כך למשל, בפרשת **פרוקופץ** ניתנה החלטה בדבר שחרור המבוקש שהיה חשוד בגניבת יהלומים בשוויץ בשווי של שני מיליון דולר. יתרה מזאת, אף לאחר שהוכרז מבוקש זה כבר-הסגרה, החליט בית המשפט העליון על המשך תחולת תנאי השחרור בעניינו (זאת בניגוד לפסיקה קודמת של בית המשפט העליון, לפיה מי שהיה משוחרר עד תום הליכי ההסגרה לחלופה ייעצר עם הכרזתו כבר-הסגרה על ידי בית המשפט המחוזי עוד בטרם יישמע ערעורו לבית המשפט העליון) (בש"פ 1163/11).

מעורבות הסניגוריה הציבורית בתחום ההסגרה הביאה לשורה של החלטות בבית המשפט העליון, בהן התקבלה עמדת הסניגוריה לפיה קמה לסניגור זכות עיון בחומר שנאסף בדיונים בין-משרדיים שעניינם מצב זכויות האדם במדינה אליה מבוקש להסגיר. כך למשל, בפרשת **פרצוב** הורה בית המשפט כי פרוטוקול הדיון הבין-משרדי שנגע למצב זכויות האדם באוקראינה יועבר לסניגוריה.

שינוי פרוצדוראלי נוסף בנוגע לזכויות המבוקשים חל בתחום של אפשרות לשמוע עדים ולחקור אותם בתיקי ההסגרה. עד כה, על אף קיום האפשרות להשמיע עדים בתיקי ההסגרה שמקורה בתקנות ההסגרה, בפועל לא נהגו בתי המשפט להתיר לצדדים להעיד את העדים בהתחשב באופיו המיוחד של הליך ההסגרה. בפרשת **בן חיים** נעתר בית המשפט לבקשת הסניגוריה והתיר לה להזמין לחקירה את רכו המודיעין במשטרת ישראל לצורך בירור טענה של הבטחה מנהלית שניתנה למבוקשת שלא תוסגר.

מנגנונים חלופיים אחרים אשר נבחנו 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.

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.

מניעה ותיקון של הרשעות שווא

אחד התחומים מעוררי המחלוקת בהם מנסה הסניגוריה הציבורית לפעול הוא התחום של מניעת הרשעות שווא ותיקונם. החשש מפני הרשעות שווא עולה ככל שמתרבות הצעות החוק אשר מכרסמות בזכויות חשודים ונאשמים בשם הרצון לייעל הליכים ולהפחית את העומס המוטל על מערכת אכיפת החוק ובתי המשפט. בשנים האחרונות אנו נחשפים גם ללחצים הולכים ומתרחבים, פעמים באולם המשפט ופעמים בתקשורת של נפגעי העבירה ושל ארגונים המייצגים אותם. עוצמת הלחצים מעוררת לא פעם חשש שהם יחללו וישפיעו על בית המשפט שעה שהוא מנתח את חומר הראיות.

הסניגוריה הציבורית מייצגת חלק גדול מהחשודים והנאשמים בישראל. 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 מפקח במדובבים. מהניסיון שנצבר בסניגוריה הציבורית עולה, כי ככל שההליך הפלילי מתקדם ותיק החקירה עובר לידי הגוף התובע ומתגבש לכתב אישום – כך קשה יותר לאתר את חוסר החוקיות שהייתה בסיס הראייה או את חוסר המקצועיות שהביאה לגיבושה של אותה ראייה. מידע רלוונטי שהיה יכול ללמד על הדרך הלא חוקית בה התגבש הראייה המפלילה לא נרשם ולא מתועד או במקרים אחרים מתויק כלא רלוונטי ואינו מועבר לידיעת הפרקליטות והסניגוריה. ככל שעובר הזמן, נשכחים פרטי החקירה וגוברת הנטייה של אנשי משטרה, חוקרים ומומחים להעיד כי כל ההתרחשויות היו בהתאם לחוק ולנהלים. ככל שעובר הזמן קיימת גם נטייה לפקפק בגרסתו של הנאשם – אשר נתפס על ידי אנשי מערכת החוק ובית המשפט כמי שיגיד כל דבר בכדי לחלץ עצמו מכתב האישום. לא פעם נתקלת הסניגוריה בעובדה שביקורת שמעלים סניגורים במהלך המשפט, המתייחסת לדרך שבה גובשו ראיות מרכזיות, אינה מצליחה לבקע את תפיסת האמון הבסיסי שבתי המשפט רוכשים לגופי התביעה, לחוקרי משטרה ולמומחים שונים שמגישים חוות דעת מטעם המדינה.

ההבנה הזאת הביאה את הסניגוריה הציבורית לפעול למען יצירת מנגנונים להבטחת איכות החקירה ואיכות הראיות כבר בשלבים המוקדמים של החקירה. אחת הדוגמאות המובהקות להרחבת ביקורת בזמן אמת על פעולות החקירה נעשתה באמצעות הרחבה והעמקה של מעורבות הסניגוריה הציבורית, באמצעות מומחים מטעמה, בהליכי נתיחה שלאחר המוות במכון לרפואה משפטית. נוכחות מומחים מטעם הסניגוריה הציבורית במהלך נתיחה המתבצעת בשלבים הראשונים של החקירה מבטיחה שקיפות רבה יותר, רישום ותייעוד קפדני של מהלך הנתיחה והוגנות של ההליך כולו, ומאפשרת בקרה וביקורת על עבודת המכון לרפואה משפטית. צעד זה הוא התפתחות חדשה במשפט הפלילי הישראלי, שמקורה ביוזמה של הסניגוריה הציבורית, ואשר על אף התנגדות המכון לרפואה משפטית הובילה לגיבוש נהלים על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

תחומי חקירה נוספים אשר לטעמה של הסניגוריה עדיין פרוצים ומחייבים שינוי נהלים ויצירת מנגנוני בקרה אפקטיביים הם 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. מהניסיון המצטבר עולה שלא אחת המדובבים, המונעים על ידי טובות הנאה שאינן מתועדות ברישומי המשטרה, פועלים להחליש את יחסי האמון בין החשוד לבין עורך דינו, ומציגים עצמם כעברייני רבי עוצמה ורבי ניסיון. לעיתים מייעצים המדובבים עצות רעות לחשודים ובמקרים מסוימים אף מדיחים עדים למסור הודעות כוזבות בחקירה. לא אחת, המדובבים, יודעים פרטים רבים על החקירה (אף שהם ומפעיליהם מעידים בבית המשפט כי לא ידעו דבר) ואינם מקפידים להעיד אמת בבתי המשפט.

תפקיד נוסף המצוי על פי חוק באחריות הסניגור הציבורי הארצי הוא בדיקת פניות של נידונים המבקשים שהסניגוריה תגיש עבורם בקשות למשפט חוזר (להרחבה בעניין זה, ראו פרק 1.7 לדוח בנושא "ייצוג במשפטים חוזרים"). בירור פניות אלו הוא קשה לטיפול ודורש איתור של ראיות וחומרי חקירה ישנים, וכן עריכת חקירות ובדיקות עצמאיות לחשיפה של ראיות חדשות שיש בהן כדי להצביע על חפותו של הנידון. במהלך השנים נתקלה הסניגוריה בקשיים מרובים במהלך ניסיונותינו לקבל חומרים המצויים בידי הפרקליטות וגורמים נוספים הנוטלים חלק בהליך הפלילי (משטרת ישראל, המכון לרפואה משפטית וכדומה). בשנים האחרונות פועלת הסניגוריה בניסיון להסדיר את סמכות הנידון ובא כוחו לקבל חומרי חקירה גם לאחר תום ההליכים המשפטיים לצורך בדיקת פניות למשפט חוזר – ומנגד את חובת הגורמים האחרים לסייע בידי הסניגוריה לבדוק פניות אלו. הסניגוריה הציבורית ניסחה מספר הצעות חוק הנוגעות לחובה לשמור מוצגים ולסמכותה לקבל אותם לידיה לצורך בדיקת הפניות. במקביל, נערכו מספר פגישות אצל היועץ המשפטי לממשלה במטרה לנסח נהלי עבודה מוסכמים שיביאו להפסקת הקשיים הרבים המוערמים בבקשות לקבלת חומרים ולעריכת הבדיקות והחקירות הנדרשות.

הקושי לאתר ולקבל חומרי חקירה, העדר סמכויות לדרוש חומרים רלוונטיים או לבצע חקירות ובדיקות והרף הגבוה הקבוע בחוק לפתיחת משפט חוזר מביאים לידי כך שלא פעם נאלצת הסניגוריה להודיע לנידונים כי אין מקום להגיש עבורם בקשות למשפט חוזר, על אף שנותרים ספקות מהותיים באשר לאשמתם. הסניגוריה הציבורית רואה בדאגה את העובדה שאין כיום במדינת ישראל גוף שיש לו סמכויות חקירה ובדיקה שיכולות לסייע לבדוק טענות לגבי הרשעות שווא.

תנאי כליאה הולמים

בשורה ארוכה של פסקי דין, קבע בית המשפט העליון כי חומות הכלא אינן צריכות להפריד בין האסיר לבין כבוד האדם וצלם האנוש. כדברי הנשיא (בדימוס) ברק: "לא נהיה אנושיים אם לא נבטיח רמה אנושית לאסירים שבחברתנו ... אין להשיג את מטרותיה של הענישה הפלילית על ידי פגיעה בכבודו של האסיר ובצלמו כאדם". למרבה הצער, קיים פער מהותי בין אמירות יפות אלה לבין המציאות העגומה השוררת בבתי הסוהר. 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