



משרד המשפטים
הסניגוריה הציבורית
לשכת הסניגור הציבורי הארצי



הסניגוריה הציבורית

דוח פעילות

2016

מגנים על האדם, השוויון והצדק

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

אוגוסט 2017

דברי ברכה מאת שרת המשפטים

דוח הסניגוריה הציבורית לשנת 2016 סוקר בהרחבה את פעילותה של הסניגוריה הציבורית בייצוג חשודים, נאשמים ואסירים. גם השנה ניתן להתרשם מפעילותה הענפה של הסניגוריה, הן בייצוג לקוחותיה והן בכובעה המוסדי אל מול הרשויות.

אין ספק כי לסניגוריה הציבורית תפקיד חיוני ביותר בעשיית הצדק של מערכת המשפט הישראלית. הסניגוריה הציבורית ממלאת היטב את ייעודו החברתי של משרד המשפטים, והסניגורים הציבוריים פועלים יומם ולילה להגשמת ייעוד זה. הייצוג המשפטי שניתן ללקוחות הסניגוריה הוא ייצוג איכותי העומד בסטנדרטים מקצועיים גבוהים. בכך אנו מבטיחים כי במשפט הפלילי יישמר איזון בריא בין התביעה להגנה, ומוודאים כי ההליך הפלילי יעמוד בדרישות של שוויון והוגנות.

לאורך השנים, הסניגוריה הציבורית הציגה תפיסה עקרונית חשובה לפיה המשפט הפלילי אינו "פתרון קסם" לכל בעיה חברתית. ואכן, כפי שציינתי במספר הזדמנויות, התחנה הפלילית אמורה להיות אחרונה ובהחלט לא ראשונה, ויש לנוע אליה רק על בסיס מחקר ולאחר שקילת מכלול ההשלכות והחלופות האפשריות. גישה זו אף עולה בקנה אחד עם המלצותיה של הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, שעיקריהן אומצו לאחרונה בהחלטת ממשלה.

במורשת ישראל נקבע עקרון היסוד של "בריאת האדם בצלם אלוקים", ובסיסו עומדת החובה לנהוג בבריות בכבוד וביחס אנושי, אף כשמעשיהם מעוררים הסתייגות או סלידה. כפי שציינתי כבוד השופט אליקים רובינשטיין עם פרישתו מכס השיפוט, בפסק הדין בנושא שטח מחייה ראוי לעצור ולאסיר: "האסיר אינו יכול, כמובן, לממש בעת מאסרו את חרותו, אך אינו חדל כמובן להיות בן אנוש; והיחס האנושי אליו יועיל גם לחברה, במבט לעתיד ולמניעת שיבה לעבריינות ככל הניתן". פסק הדין, שהסתמך רבות גם על דוחות הסניגוריה הציבורית, מציב בפני המערכות השונות אתגר לא פשוט, והוא משתלב היטב עם המחשבה המחודשת על מדיניות הענישה והכליאה בישראל.

זו העת לברך את עובדי הסניגוריה הציבורית ואת עורכי הדין הפועלים מטעמה, ולהוקיר תודה על עבודתם החשובה. ברכת שלוחה גם לעומד בראשם, הסניגור הציבורי הארצי, ד"ר יואב ספיר. אני מאחלת לכולכם המשך עשייה פורייה.

איילת שקד
שרת המשפטים

דברי ברכה מאת המנהלת הכללית

ההשלכות החמורות של נקיטת הליך פלילי מצד המדינה מחייבות את רשויות השלטון לנהוג באחריות וברגישות בבואן להפעיל את הסמכויות המסורות להן במסגרת ההליך, אך לא רק זאת; לצד מנגנוני הבקרה הפנימיים עיגנה המדינה גם את צדו השני של המטבע: הסניגוריה הציבורית – גוף ממסדי חזק שפועל כל העת ליצירת איזון ראוי בהליך הפלילי. איזון זה מתבקש במדינה דמוקרטית, השואפת לקיים שוויון בפני החוק עבור כלל אזרחיה ולאפשר הליך פלילי הוגן, שתוצאותיו אינן תלויות במצבו הכלכלי של החשוד או הנאשם.

בשנה החולפת הוסיפה הסניגוריה הציבורית להעניק ייצוג משפטי מקצועי ואיכותי לזכאים לכך על פי חוק, בדגש על מי שידם אינה משגת ותוך התמקדות בקבוצות אוכלוסייה אשר לתוצאות ההליך הפלילי השלכות קשות עבורן – קטינים ואנשים עם מוגבלות. מיקוד הפעילות מאפשר לסניגוריה הציבורית להמשיך ולשפר את הייצוג האיכותי הניתן על ידה ולהעניק ליווי משפטי כבר בשלבים מוקדמים של ההליך – ובכך לצמצם מעצרים בלתי מחויבים ולמנוע פגיעה בחשודים בשלב החקירה.

ניתן להתרשם משביעות הרצון הגבוהה מצד ציבור הלקוחות של הסניגוריה הציבורית, כפי שהיא משתקפת מסקר הלקוחות שנערך השנה, בעיקר בכל הקשור בזמינות הגבוהה מצד הסניגורים ורמתם המקצועית.

פעילותה של הסניגוריה הציבורית מתאפיינת גם בהקפדה על מחקר מעמיק בכל מישורי פעילותה, ומכאן גם תרומתה המשמעותית לפיתוח המשפט הפלילי בישראל ולעיצוב שיח זכויותיהם של חשודים, נאשמים ואסירים. השנה אף התבטא היבט זה בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין שטח המחיה הראוי לאסירים ועצורים (בג"ץ 1892/14), שהתבסס בין היתר על ביקורות ומחקרי הסניגוריה הציבורית בעניין תנאי כליאה ומעצר.

בנוסף, הממשלה אימצה השנה את מסקנות דו"ח הוועדה בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, שהצביעו על הצורך בצמצום הכליאה, פיתוח חלופות למאסר ומתן משקל משמעותי לשיקום עבריינים. מסקנות אלה מבוססות גם הן על העמדות והנתונים שהציגו נציגי הסניגוריה הציבורית בוועדה.

ייחודיותה של הסניגוריה ותפקידה המרכזי במערכת המשפט הישראלית מייצרים כל העת אתגרים: הממשק מול עורכי הדין החיצוניים, הליווי המתמשך של הלקוחות ברגעי משבר משמעותיים, הדיאלוג עם בתי המשפט והתיאום מול השחקנים הנוספים בהליך הפלילי. גדולתה של הסניגוריה טמונה ביכולתה להפוך את האתגרים להזדמנויות ולתעל את הממשקים כדי לקדם מהלכים חדשים ולחזק את השמירה על זכויותיהם של חשודים, נאשמים ואסירים.

תודתי והערכתי שלוחות לעובדי הסניגוריה הציבורית, לכלל הסניגורים המייצגים מטעמה, ולעומד בראשה, ד"ר יואב ספיר, שכהונתו הוארכה השנה. אני מאחלת לסניגוריה הצלחה בשנה הקרובה, ובטוחה כי תמשיך להתקדם ולהשיג הישגים חדשים.

אמי פלמור
המנהלת הכללית

פתח-דבר מאת הסניגור הציבורי הארצי

"בעולם משפטי כשלנו, שכל ההליכים מתנהלים בו לפי סדרי דין נוקשים ובשפת המסתורין של החוק והפרוצדורה, זכותו הראשונית והיסודית של כל נאשם היא, או צריכה היא להיות, שיהא מיוצג ע"י מי שיודע רזי התורה ומדבר לשון הסתר" - חיים כהן "על זכויות הנאשם" הפרקליט כו 42, 49 (1970).

סעיף 8 לחוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995 קובע כי בכל שנה יוגש דין-וחשבון על פעילות הסניגוריה הציבורית. חובה זו שקבע המחוקק היא מבחינתנו הזדמנות טובה להערכת מצב עדכנית ולדיווח מפורט לציבור הרחב על פעילותנו הענפה ועל התכניות והאתגרים לעתיד.

מטבע הדברים, עיקר הדוח מוקדש לעבודת הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה. כידוע, הסניגוריה הציבורית הוקמה על רקע של מציאות קשה בה רוב הנאשמים, העצורים והאסירים היו בלתי מיוצגים. לשמחתנו, תופעה זו של העדר ייצוג כמעט שאינה קיימת עוד. כיום מעניקה הסניגוריה הציבורית ייצוג לאורכו של ההליך הפלילי, החל משלב המעצר ועד להליכים שלאחר הרשעה. פרקים מיוחדים מוקדשים לייצוג נאשמים בהליך הפלילי, לייצוג עצורים ולייצוג אסירים. כמו כן, אנו מקדישים פרקים נפרדים לתיאור עבודת הסניגוריה בייצוגם של קטינים ובייצוגם של אנשים עם מוגבלויות – שתי אוכלוסיות הראויות לתשומת לב מיוחדת, ואכן זוכות בה במסגרת עבודתנו השוטפת.

כאלף סניגורים משתתפים במילוי השליחות שבייצוג לקוחותיה של הסניגוריה הציבורית. סניגורים אלה, שחלקם הגדול עובדים מטעם הסניגוריה ממשרדיהם הפרטיים, הם זרועותיה של הסניגוריה הציבורית, ובלעדיהם לא היינו יכולים להגיע להישגים הרבים המתוארים בדוח זה. מתוך הכרה בחשיבותם של קשרי העבודה בין הסניגורים הציבוריים החיצוניים לבין עובדי הפנימיים של הסניגוריה, הוחלט לשים דגש מיוחד במהלך השנה החולפת על הידוק הקשר עם הסניגורים החיצוניים ועל שיפור השירות הניתן להם. המהלכים שנקטו בהקשר זה, והיבטים נוספים של עבודה במיקור חוץ, מתוארים בפרק העוסק בפעילותה של סניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים. במהלך השנה החולפת אף ערכנו סקר בקרב לקוחות הסניגוריה הציבורית שנועד למדוד את שביעות רצונם מן השירות שקיבלו. ממצאי הסקר, המפורטים לראשונה בדוח, מלמדים על שביעות רצון גבוהה מאוד של הלקוחות.

אכן, על מנת שלא תהיינה שתי מערכות משפט נפרדות – אחת לעניים ואחת לעשירים – אין די בכך שכולם יהיו מיוצגים בידי סניגור, אלא נדרש כי איכות הייצוג שמעניקה הסניגוריה הציבורית תהיה גבוהה. סניגוריה איכותית היא ערובה למניעת הרשעות שווא, עיוותי דין ופגיעה בלתי מוצדקת בזכויות. ואכן, הבטחת איכות הייצוג היא אחת מן המשימות המרכזיות של הסניגוריה הציבורית. חלק מפרקי הדוח הנוכחי מפרטים את פעילות הסניגוריה בהקשר זה, כגון פיקוח מקצועי על עבודת הסניגורים, הפצת הנחיות וידע, ארגון השתלמויות, יצירת פורומים מקצועיים והיעזרות במומחים.

פן נוסף בעבודת הסניגוריה הציבורית, הנסקר בדוח, קשור בפעילותה המוסדית של הסניגוריה הציבורית בהגנה על עניינם של כלל החשודים, הנאשמים והאסירים ועל זכויות הפרט בהליך הפלילי. בין יתר הפעילויות המוסדיות, אנו מתארים בדוח את מעורבות הסניגוריה בהליכי חקיקה ובפורומים שונים המעצבים מדיניות, הגשת חוות דעת משפטיות כ"ידיד בית המשפט", השתתפות בביקורת רשמית על תנאי החזקתם של עצורים ואסירים ויצירת שיתופי פעולה עם גורמי חינוך, שיקום ומניעה.

פרקים נוספים בדוח עוסקים בנושאים מגוונים שאנו מייחסים להם חשיבות, כגון עבודת המחלקה למשפטים חוזרים והמאמצים למניעת הרשעות שווא ולתיקון, התמודדות עם אלימות שוטרים, הקשר שבין המשפט הפלילי למשפט המינהלי, ופרויקטים שנועדו להתמודד עם בעיות העומק של לקוחות הסניגוריה הציבורית, אשר ההליך הפלילי בעניינם הוא לעתים רק הסימפטום של מצב אישי, כלכלי וחברתי מורכב. בפרויקטים אלה, הכוללים את מערך הייעוץ השיקומי התומך של הסניגוריה, את בתי המשפט הקהילתיים ואת שיתופי הפעולה של הסניגוריה עם גופים אחרים שיכולים לסייע ללקוחות, יש כדי לקדם הן את האינטרסים של לקוחות הסניגוריה הציבורית והן את האינטרס הציבורי במניעת חזרה לעבריינות.

השנה כולל הדוח פרק מיוחד הסוקר את ההתפתחויות המשמעותיות שחלו במערכת המשפט הפלילית בישראל בעשור האחרון, המסמנות ניצנים של מעבר ממדיניות של החמרה בענישה ועלייה מתמדת בשיעורי הכליאה אל עבר מדיניות רציונאלית יותר מבוססת-נתונים המבקשת ליצור חלופות להעמדה לדין ולכליאה, ולתת משקל משמעותי יותר לשיקולים של שיקום. התפתחויות אלו, ששיאן בהחלטת הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה המקצועית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעוברי חוק בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, וכן בהחלטת בג"ץ מהעת האחרונה המחייבת את המדינה להקצות לכל עצור ואסיר שטח מחייה ראוי, טומנות בחובן פוטנציאל להתמודדות צודקת יותר ויעילה יותר עם תופעות של עבריינות ופשעה.

כבכל שנה שזורים בדוח גם הישגיה הרבים של הסניגוריה הציבורית, לרבות זיכויים נבחרים, ומובאים מגוון נתונים על היקפי העבודה ועל היבטיה הארגוניים והתקציביים. אני מבקש להודות לכל העובדות והעובדים בסניגוריה הציבורית ולכל צוות הסניגורים – פנימיים וחיצוניים כאחד – על העבודה המצוינת שאתם עושים. ההישגים המתוארים בדוח זה הם שלכם. תודה מיוחדת שלוחה להנהלת משרד המשפטים על התמיכה ועל הסיוע הרב שבלעדיהם אין, ובמיוחד לשרת המשפטים, ח"כ איילת שקד, ולמנהלת הכללית של משרד המשפטים, הגב' אמי פלמור.

ד"ר יואב ספיר

הסניגור הציבורי הארצי

תוכן עניינים

7.....	1. פעילות הסניגוריה הציבורית בייצוג לקוחותיה	7
7.....	1.1 ייצוג נאשמים	7
8.....	1.1.1 סקר שביעות רצון לקוחות הסניגוריה הציבורית	8
10.....	1.1.2 זיכויים בולטים בשנה החולפת	10
14.....	1.1.3 ייצוג נאשמים בדיונים מקדמיים (ימי הקראות)	14
19.....	1.2 ייצוג חשודים ועצורים	19
19.....	1.2.1 ריבוי המעצרים בישראל	19
23.....	1.2.2 עיכובים בהגשת תסקירי מעצר על ידי שירות המבחן	23
26.....	1.2.3 מעצרי לילה מיותרים ואי-שחרור חשודים בערובה בתחנות המשטרה	26
26.....	1.2.4 ייצוג חשודים ועצורים במהלך חקירתם במשטרה	26
34.....	1.3 ייצוג קטינים	34
34.....	1.3.1 פיתוח הלכות משפטיות בתחום הנוער	34
37.....	1.3.2 כליאת קטינים	37
41.....	1.3.3 מניעת עבריינות נוער – פרויקט חברתי	41
42.....	1.4 ייצוג אסירים	42
42.....	1.4.1 ייצוג אסירים בוועדות שחרורים	42
45.....	1.4.2 ייצוג עצורים, נידונים ואסירים בעתירות אסירים	45
47.....	1.4.3 ייצוג אסירים בהליכי הפרדה	47
48.....	1.5 ייצוג בבית המשפט העליון	48
48.....	1.5.1 הטיפול בפניות וההחלטה על הגשת ערעור לבית המשפט העליון	48
49.....	1.5.2 מינוי סניגורים בתיקי בית המשפט העליון	49
50.....	1.5.3 הפיקוח בתיקי בית המשפט העליון	50
51.....	1.5.4 תיקים בולטים בטיפול המחלקה בשנת 2016	51
53.....	1.6 ייצוג במשפטים חוזרים	53
53.....	1.6.1 פעילות המחלקה למשפטים חוזרים בשנה החולפת	53
54.....	1.6.2 השמדת מוצגים בתום ההליך המשפטי	54
56.....	1.6.3 מיזמים בתחום תיקון הרשעות שווא	56
57.....	1.7 ייצוג לקוחות עם מוגבלויות שכליות ונפשיות	57
58.....	1.7.1 תכנית להכשרת עורכי הדין המייצגים	58
59.....	1.7.2 העדר מסגרות המוכוונות לטיפול בעוברי חוק עם לקויות שכליות ונפשיות	59
60.....	1.7.3 כבילת עצורים ואסירים בבתי חולים פסיכיאטריים	60
61.....	1.7.4 החלטות חשובות בתיקי סניגוריה בתחום ייצוג חולי הנפש	61
63.....	1.7.5 ייצוג מאושפזים בכפייה בצו בית משפט בפני ועדות פסיכיאטריות	63
65.....	1.8 פיתוח הממשק שבין המשפט הפלילי לבין המשפט המינהלי	65
65.....	1.8.1 קידום טענות מינהליות וחוקתיות במשפט הפלילי	65
67.....	1.8.2 הגנה על נאשמים הטוענים למאוימות	67
69.....	1.8.3 הליך הוגן בהפעלת מאסר חלף קנס	69
71.....	1.9 טיפול בתלונות על אלימות שוטרים	71

74	פרויקטים המתייחסים לבעיות העומק של לקוחות הסניגוריה	1.10
75	1.10.1 מערך הייעוץ השיקומי התומך	
77	1.10.2 יצירת אפיקים לייעוץ משפטי הוליסטי	
78	פעילות הסניגוריה לשמירה על רמת הייצוג ולשיפור איכותו	1.11
78	1.11.1 עבודת הפיקוח על תיקי הסניגוריה הציבורית	
79	1.11.2 פיתוח פרומים מקצועיים	
80	1.11.3 פעילות פרורם בקרת איכות הייצוג	
80	1.11.4 השתלמויות לצוות הסניגורים החיצוניים והפנימיים	
81	1.11.5 הסתייעות הסניגוריה הציבורית במומחים	
83	פעילות המוסדית של הסניגוריה הציבורית	2
83	2.1 מעורבות פעילה בדיוני חקיקה ומדיניות	
86	2.2 ידידת בית המשפט	
88	2.3 פעילות הסניגוריה לשיפור תנאי כליאה	
89	2.4 קליניקות במוסדות אקדמיים העובדות בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית	
92	2.5 קבוצת בוגרי הסניגוריה הציבורית	
93	2.6 קשרים עם גורמים בינלאומיים	
95	3. היבטים ארגוניים, ניהול ידע ומיחשוב	3
95	3.1 דוברות, תקשורת וקשר עם הציבור	
97	3.2 כתב העת "הסניגור"	
98	3.3 ניהול הידע והמידע המקצועי בסניגוריה הציבורית	
101	3.4 פיתוח ואפיון התוכנה החדשה בסניגוריה הציבורית	
102	4. פעילות הסניגוריה הציבורית באמצעות עורכי דין חיצוניים	4
102	4.1 עבודה במיקור חוץ	
103	4.2 מהלכים מערכתיים לחיזוק הסניגורים החיצוניים ולהידוק הקשר עמם	
104	4.3 דרכי העסקה ותשלום	
105	4.4 הרכבת רשימת הסניגורים הציבוריים	
106	4.5 התחלופה ברשימת הסניגורים הציבוריים	
107	4.6 מינוי סניגורים וחלוקת העבודה ביניהם	
110	5. היקפי הפעילות ועלותה	5
110	5.1 יציבות במספר ההליכים הכללי: ירידה בתיקים פליליים ועליה בהליכי חקירה ומעצר	
111	5.2 פילוח ההליכים לפי סוג הליך וסוג בית משפט	
113	5.3 פילוח הליכים לפי עילות מינוי	
116	5.4 חלוקת היקף העבודה בין המחוזות	
116	5.5 שכר טרחה, הוצאות ועלות להליך	
118	5.6 חובת תשלום של זכאים לייצוג	
121	פרק במיקוד: מערכת האכיפה הפלילית בישראל – האם ניתן לחוש ברוחות של שינוי?	

1.6 ייצוג במשפטים חוזרים

מאז 2001 ועד היום פנו אל הסניגוריה הציבורית 452 נידונים, בבקשה לקבלת ייצוג בבקשה למשפט חוזר. 419 מהפניות נדחו, לאחר שלא נמצאה בעניינם של הפונים עילה למשפט חוזר. 33 מהפניות הנותרות מצויות בשלבי בדיקה שונים. עד היום, הגישה המחלקה למשפטים חוזרים 16 בקשות למשפט חוזר, מתוכן 4 התקבלו ו-11 נדחו. בקשה אחת למשפט חוזר תלויה ועומדת בפני בית המשפט העליון. כמו כן, המחלקה למשפטים חוזרים הציגה לערכאות עד היום 5 עמדות מוסדיות ועמדות "ידיד בית משפט" בהליכים של בקשות למשפט חוזר או הליכים אחרים שעוררו שאלות משפטיות עקרוניות הנוגעות לתחום המשפטים החוזרים ולתיקון הרשעות שווא.

סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית, אשר נחקק בשנת 2001, הסמיך את הסניגוריה הציבורית לייצג נידונים אשר הסניגור הציבורי הארצי מצא כי ראוי להגיש עבורם בקשה למשפט חוזר. שנתיים לאחר מכן, בשנת 2003, הוקמה בסניגוריה הציבורית הארצית המחלקה למשפטים חוזרים, העוסקת בקליטת פניותיהם של הנידונים, מיון ובדיקתן, וייצוגם של אלה הנמצאים מתאימים בבקשה למשפט חוזר.

על פי הסמכות שהוקנתה לה בחוק, במסגרת הטיפול הראשוני בפניותיהם של נידונים פועלת המחלקה למשפטים חוזרים כרשות מינהלית, ולא כבאת-כוחם של הפונים אליה. עם קבלתה של פנייה חדשה המעלה עניין שבתחום טיפולה של המחלקה למשפטים חוזרים, פותחת המחלקה בהליך של בדיקה אשר במסגרתו מתבצעות פעולות שונות. בין היתר, פועלת המחלקה לאיתור כל החומרים הרלוונטיים, לומדת אותם לעומק, נפגשת עם הפונים ובודקת את טענותיהם, לרבות טענות בדבר קיומן של ראיות חדשות אשר לא הוצגו בהליך המקורי. כמו כן, במידת הצורך מבצעת הסניגוריה הציבורית בדיקות מגוונות על ידי מומחים ואנשי מקצוע מטעמה, מנסה לאתר ראיות נוספות, נפגשת עם עדים ומראיינת אותם ועוד. רק בתום הבדיקה ולאור תוצאותיה – מתגבשת החלטה בשאלת ייצוגו של הנידון. החלטה על ייצוגו של נידון בבקשה למשפט חוזר מתקבלת בנסיבות בהן הסניגור הציבורי הארצי השתכנע כי קיימת בעניינו עילה למשפט חוזר (מבין העילות הקבועות בסעיף 31(א) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984).

מעמדה המיוחד של הסניגוריה הציבורית בעת בדיקת הפניות למשפט חוזר, כרשות מינהלית שאינה מייצגת את הפונה, מחייב אותה לטפל בפנייה בדרך אובייקטיבית, המקדמת את האינטרס הציבורי. אופן פעולה זה, כמו גם מספרן הרב של הפניות אשר טופלו עד היום (כאמור, 452 פניות לייצוג במשפט חוזר), הביא לכך שמאז נוסדה פיתחה המחלקה למשפטים חוזרים מומחיות ייחודית בתחום המשפטים החוזרים ובטיפול בעניינם של נידונים הטוענים להרשעת שווא.

1.6.1 פעילות המחלקה למשפטים חוזרים בשנה החולפת

בשנת 2016 התקבלו במשרדי הסניגוריה הציבורית 24 פניות לייצוג בהליך של בקשה למשפט חוזר לפי סעיף 18(א)(9) לחוק הסניגוריה הציבורית. במהלך השנה הגישה המחלקה למשפטים חוזרים בקשה אחת למשפט חוזר; הציגה לערכאות שתי עמדות מוסדיות הנוגעות לתחום המשפטים החוזרים; וכן הגישה לנשיא המדינה בקשת חנינה בתיק שבו נדחתה בקשה למשפט חוזר שהוגשה בעבר על ידי הסניגוריה הציבורית. במהלך השנה החולפת סיימה המחלקה למשפטים חוזרים את הטיפול ב-35 פניות, לאחר שבתום הליך הבדיקה המוקדמת הסניגוריה הציבורית סברה כי לא התגבשה בעניינם עילה למשפט חוזר.

בשנת 2016 סיימה המחלקה למשפטים חוזרים את הטיפול ב-35 פניות שהגיעו אליה, מתוכן 13 פניות שהוגשו אליה במהלך שנה זו, והיתר פניות שהטיפול בהן החל בשנים קודמות. נכון להיום, נותרו במחלקה למשפטים חוזרים 33 פניות שבהן הליך הבדיקה טרם הסתיים, וטרם התקבלה החלטה בשאלת ייצוגו של הפונה בהליך של בקשה למשפט חוזר.

ביום 28.2.2016 המחלקה למשפטים חוזרים הגישה בקשה למשפט חוזר בעניינו של **עובדיה שלום**, אשר הורשע ברצח ומרצה מאסר מזה 22 שנים. על הבקשה למשפט חוזר דווח בהרחבה בדוח הסניגוריה הציבורית לשנת 2015.³⁴ **בקשה זו עודנה תלויה ועומדת וממתינה להכרעתו של בית המשפט העליון.** ביום 14.6.2017 התקיים הדיון בבקשה בפני השופט סלים ג'ובראן.

ביום 2.11.2016 המחלקה למשפטים חוזרים הגישה לנשיא המדינה בקשת חנינה בעניינה של **דלאל דאוד** (הבקשה הוגשה באמצעות עו"ד מורן כרמון). בקשת החנינה הוגשה לאחר שבשנת 2015 בית המשפט העליון דחה בקשה למשפט חוזר שהוגשה על ידי הסניגוריה הציבורית בשמה של דלאל דאוד (מ"ח 4990/14). גב' דאוד הורשעה בשנת 2002 ברצח בן זוגה ודינה נגזר למאסר עולם. לאחר מספר שנים במאסר, ובעקבות טיפול נפשי שעברה בין כותלי הכלא, הצליחה גב' דאוד לחשוף, לראשונה, מסכת אלימות קשה ומתמשכת שסבלה מצד המנוח במשך שנים ואשר הגיעה לשיאה בערב בו מצא המנוח את מותו, ימים ספורים בלבד לאחר לידת בנה של גב' דאוד וכשהיא מצויה במצב נפשי קשה ביותר. הסניגוריה הציבורית תמכה את סיפורה של גב' דאוד בראיות רבות שיצרו תמונה חדשה, שלא נחשפה במהלך המשפט, באשר לאירועים שהובילו למות המנוח. בין היתר, הוצגו דוחות אשפוז רבים מבתי החולים, אליהם הגיעה גב' דאוד כתוצאה מהאלימות הקשה שהפגין המנוח כלפיה, וכן תלונות שהגישה נגדו במשטרה, אשר כמעט כולן נסגרו מבלי שננקטו נגדו הליכים כלשהם. כאמור, בית המשפט העליון דחה את בקשתה של דלאל דאוד למשפט חוזר, ובעקבות כך הגישה הסניגוריה הציבורית בקשת חנינה. **ביום 29.5.2017 החליט נשיא המדינה להקל בעונשה של גב' דאוד, כך שתוכל לעמוד בפני ועדת השחרורים בתקופה הקרובה.**

1.6.2 השמדת מוצגים בתום ההליך המשפטי

בדוחות קודמים הצביעה הסניגוריה הציבורית על הקשיים המוסדיים המקשים, ולעתים אף מונעים, חשיפה ותיקון של הרשעות שווא בישראל, ובכלל זה: מניעת הזכות לבצע במוצגים בדיקות מדעיות לאחר תום ההליך המשפטי; מניעת העברתם של חומרי חקירה בתיקים חלוטים לעיון הסניגוריה הציבורית; ביעור והשמדת מוצגים; הימצאותה של פרקליטות המדינה בניגוד עניינים מובנה כאשר היא משיבה לבקשות למשפט חוזר; וחקיקה שאינה מספקת בתחום המשפטים החוזרים. על רקע קשיים אלה והניסיון הרב שצברה, התריעה הסניגוריה כי להערכתה קיימת בישראל תופעה, שאינה זניחה ואינה שולית, של חפים מפשע המרצים מאסרים כבדים. השנה הושם דגש בסניגוריה על הבעיה הקשה של השמדת מוצגים בתום ההליך המשפטי.

מזה שנים, מתריעה הסניגוריה על כך שבישראל קיימת תופעה רחבה של השמדת מוצגים (או אובדנם) בתום ההליך המשפטי, וכי תופעה זו יוצרת מכשול משמעותי המקשה ולעתים אף מונע חשיפה של הרשעות שווא, בהעדר אפשרות לבצע במוצגים בדיקות מדעיות שבכוון להוכיח קיומה של עילה למשפט חוזר.

תופעת השמדת המוצגים עומדת בניגוד להוראות החוק והפסיקה. הוראות חוק הארכיונים, התשט"ו-1955 (להלן: "חוק הארכיונים") ותקנותיו מחייבים שמירה של התיק הפלילי, על מוצגיו, לתקופות ארוכות לאחר

³⁴ ר' הסניגוריה הציבורית דוח פעילות 2015 (2016), בעמ' 75-77.

תום ההליך המשפטי (התקופות משתנות בהתאם לחומרת העבירה והערכאה שבה התנהל הדין). בית המשפט העליון קבע פעם אחר פעם, כי חוק הארכיונים הוא דבר החקיקה המחייב שמירה של המוצגים בתום ההליך המשפטי וכי השמדת מוצגים היא פעולה העומדת בניגוד להוראות החוק.³⁵ חרף קביעות ברורות אלו, התופעה של השמדת מוצגים ואובדנם היא תופעה מתמשכת החוזרת על עצמה מזה שנים בתיקים המגיעים לפתחה של המחלקה למשפטים חוזרים. בהעדרם של המוצגים מהתיק הפלילי, הסניגוריה אינה יכולה לבצע בדיקות מדעיות שבכוחן להוכיח את חפותו של הנידון ולבסס קיומה של עילה למשפט חוזר. לא אחת נאלצת המחלקה לדחות בשל כך פניות לייצוג בבקשה למשפט חוזר.

לאור מצב זה, הסניגוריה הציבורית פנתה לגורמים בכירים במשרד המשפטים והדגישה את הצורך להביא לשינוי המצב הקיים. בהמשך לפניות הסניגוריה, בשנת 2013 הוקם על ידי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים צוות שמטרתו לגבש ולנסח טיוטה לחקיקה חדשה ועדכנית בנושא שמירת מוצגים. בצוות היו חברים, בין היתר, נציגי פרקליטות, משטרת ישראל וכן נציגי הסניגוריה הציבורית. בעקבות עבודת הצוות, פורסם **תזכיר חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, התשע"ו-2015**. במהלך השנה החולפת הסניגוריה הציבורית הגישה שני מסמכי הערות לטיוטה שגובשה. בתמצית, עמדת הסניגוריה הציבורית היתה כי יש להורות על שמירת מוצגים בכל תיק שבו אדם נשלח למאסר מאחורי סורג וברית, וכי תקופת השמירה צריכה להיות לכל הפחות כאורך תקופת המאסר. למרבה הצער, הערות הסניגוריה הציבורית נדחו רובן ככולן, ותחת זאת התקבלו הערות משטרת ישראל, אשר דרשה לקצר את תקופת השמירה הקבועות כיום בחוק הארכיונים באופן משמעותי, כך שבפועל מרבית המוצגים במרבית התיקים לא יישמרו כלל לאחר המשפט, ולעתים אף ניתן יהיה להשמידם תוך כדי ניהול המשפט עצמו. על רקע זה, הסניגוריה הציבורית קבעה – במסמך שהוגש למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים – כי **"ההסדר המוצע הוא הסדר רזה ודל המציע את שיטתנו המשפטית לאחור. תחת הצורך לשפר את המצב הקיים בתחום שמירת המוצגים וליצור תנאים אשר יאפשרו חשיפה ותיקון של הרשעות שווא חמורות, טיוטת הצעת החוק מייחדת את האפשרות לבצע בדיקות במוצגים לשם הוכחת חפות רק למקרים יוצאי דופן"**. כמו כן, לבקשת הסניגוריה הציבורית התקיימה פגישה בנושא עם היועץ המשפטי לממשלה, ובו העלה הסניגור הצבורי הארצי את חששותיה של הסניגוריה הציבורית לנוכח הוראותיו המתגבשות של החוק החדש.

במהלך השנה החולפת התברר לסניגוריה הציבורית כי פרקליט המדינה ניסח לתובעים המשטרתיים ולפרקליטים הנחיה בנושא שמירת מוצגים. ההנחיה, שנועדה להיות בתוקף עד להבשלת החקיקה החדשה בנושא שמירת מוצגים, הוצאה לאור החלטתה של נשיאת בית המשפט העליון מרים נאור במ"ח 8498/13 אל-עביד נ' מדינת ישראל (2015) (להלן: **"פרשת אל-עביד"**), שם נקבע כי השמדת מוצגים בתיקי רצח היא פעולה הנעשית בלא סמכות ובניגוד להוראות חוק הארכיונים.

עיון בהנחית פרקליט המדינה העלה כי המדובר בהנחיה שעיקר עניינה בהדרכת הפרקליטים והתובעים כיצד לפעול על מנת להביא לביטול קביעותיה של הנשיאה נאור בפרשת אל-עביד. זאת, לאור עמדת פרקליט המדינה כי במצב המשפטי הקיים אין כל הסדר חוקי המחייב שמירה של מוצגים בתיקים פליליים.

לאחרונה החלה הסניגוריה הציבורית להיחשף לבקשות המוגשות על ידי התביעה בערכאות הדיוניות השונות, בהן מבקשת התביעה – הפועלת מכוח הנחיתו האמורה של פרקליט המדינה – להורות על השמדת מוצגים בתום ההליך המשפטי למרות שלא חלפו המועדים הנקובים בחוק ובתקנות הארכיונים (לעתים אף

³⁵ ר' מ"ח 6148/95 עזריה נ' מדינת ישראל, פ"ד נא(2) 334, 306-361 (1997); מ"ח 5568/09 סביחי נ' עזריה נ' מדינת ישראל (החלטה מיום 31.8.2011), בפס' 62; מ"ח 8498/13 אל-עביד נ' עזריה נ' מדינת ישראל (החלטה מיום 12.2.2015), בפס' 49-54.

לפני שההליך הפך חלוט). בקשות אלו מוגשות לערכאות חרף דבריו הברורים של בית המשפט העליון, בסדרת החלטות שיצאו מלפניו במהלך השנים, כי השמדת מוצגים עומדת בניגוד להוראות החוק. באחת מאותן בקשות להשמדת מוצגים אשר הוגשו על ידי התביעה לבית משפט השלום בכפר סבא (כב' השופט מיכאל קרשן), צורפה הסניגוריה הציבורית כ"ידידת בית המשפט", והציגה את עמדתה העקרונית בנוגע לחובה החוקית בדבר שמירת מוצגים בתיקים פליליים. הכרעת בית המשפט בהליך זה טרם ניתנה (ת"פ (שלום כפר סבא) 50480-01-16 מדינת ישראל נ' עיראקי ואח'; בשם הסניגוריה הציבורית: עו"ד דורית נחמני-אלבק וקרן אבלין-הרץ).

1.6.3 מיזמים בתחום תיקון הרשעות שווא

בספטמבר 2014 חברה הסניגוריה הציבורית אל ה-Innocence Network ("רשת החפות")³⁶ ארגון זה, אשר נוסד בשנת 2005, מאגד תחתיו עשרות ארגונים מרחבי העולם הפועלים לאיתור ולתיקון הרשעות שווא, בהם גם ארגוני סניגוריה ציבורית ממדינות שונות. ייחודה של רשת החפות הוא ביצירת פלטפורמה המאפשרת גיבוש בסיס ידע רחב ושיתופי פעולה בין ארגוני חפות הפועלים בשיטות משפט שונות ברחבי העולם.

המחלקה למשפטים חוזרים מקיימת קשרי עבודה עם נציגי רשת החפות ועם נציגיהם של ארגוני חפות שונים ברחבי העולם. קשרים אלה מאפשרים עריכת התייעצויות מקצועיות, היכרות עם מומחים עולמיים בתחומים שונים וקבלת עדכונים שוטפים על הנעשה ברחבי העולם בתחום תיקון הרשעות השווא.

רשת החפות מקיימת מדי שנה כנס מקצועי גדול שאליו מגיעים מאות אנשים – עורכי דין, אנשי אקדמיה, חוקרים ומומחים פורנזיים – וחולקים זה עם זה את הידע שצברו בתחומים אלה. אל הכנס מוזמנים גם **מוזכאים**³⁷ אשר שוחררו במהלך אותה שנה לאחר שמאבקם להוכחת חפותם צלח. בכנס לשנת 2016, שהתקיים בסן אנטוניו שבטקסס, השתתפו הסניגורית המחוזית במחוז חיפה, עו"ד ענת מייסד-כנען, ומנהלת המחלקה למשפטים חוזרים, עו"ד קרן אבלין-הרץ. בכנס לשנת 2017, שהתקיים בסן דייגו שבקליפורניה, השתתפו הסניגורית המחוזית במחוז דרום, עו"ד הילה שפרלינג-סטורן, והממונה הארצית על ייצוג עצורים, עו"ד גליה ניצני. עוד במהלך השנה החולפת, התקיים במילאנו שבאיטליה כנס ייסוד (שני במספר) של רשת החפות האירופאית. העוזר המשפטי לסניגור הציבורי הארצי, עו"ד ישי שרון, השתתף בכנס זה כנציג הסניגוריה הציבורית.

במסגרת החברות ברשת החפות, הסניגוריה הציבורית מציינת בשנים האחרונות את יום הרשעות השווא הבינלאומי, במטרה לקדם את המודעות הציבורית לתופעת הרשעות השווא ולצורך לאפשר את תיקון. לרגל אירוע זה, נערך ב-27.9.2016 יום עיון בנושא הרשעות שווא אשר התקיים בסינמטק ירושלים. במסגרת יום העיון הוקרן הסרט "הפחד מ-13", המבוסס על סיפור אמת של המזוכאי ניק יאריס, אשר הורשע ברצח ונידון לעונש מוות, וריצה שנות מאסר ארוכות וכואבות עד שחפותו הוכחה. בתום הסרט נערך מושב בהנחייתה של העיתונאית גלי גינת, ובו נשאו דברים המשנה לסניגור הציבורי הארצי ד"ר ענת הורוויץ, המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) עו"ד עמית איסמן, דיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת חיפה פרופ' אורן גזל-אייל, ומר ארי פינס, מיוצרי הסדרה התייעודית "צל של אמת".

³⁶ למידע נוסף אודות רשת החפות, ר' www.innocencenetwork.org.

³⁷ "מוזכאים" הוא התרגום שאומץ על ידי הסניגוריה הציבורית למילה exoneree (נידון שהורשע בביצוע עבירה וחפותו הוכחה לאחר שפסק הדין בעניינו הפך חלוט).

עוד במסגרת קידום המודעות הציבורית לתופעת הרשעות השווא, המשנה לסניגור הציבורי הארצי, ד"ר ענת הורוויץ, הרצתה השנה במסגרת המכון ללימודים מתקדמים באוניברסיטה העברית, יחד עם פרופ' קתרין קמפבל מאוניברסיטת אוטווה, על תופעת הרשעות השווא – מפרספקטיבה ישראלית וקנדית. ד"ר הורוויץ אף השתתפה במושב בנושא זה שנערך במסגרת כנס בינלאומי שקיים המכון ללימודים מתקדמים.

בשנה החולפת הסניגוריה הציבורית המשיכה להיעזר בשני מיזמים מיוחדים אשר נרתמו לסייע במאבקה לתיקון הרשעות השווא:

מיזם אחד הוא "**הפורום לתיקון הרשעות שווא בישראל**". הפורום נוסד בשנת 2012 וחברים בו מספר משרדי עורכי דין מהמובילים בישראל. עורכי הדין שבפורום מטפלים מטעם הסניגוריה הציבורית בפניותיהם של נידונים הטוענים להרשעת שווא, ומסייעים למחלקה למשפטים חוזרים בבדיקת קיומה של עילה למשפט חוזר. חברי הפורום טיפלו במהלך השנה ב-8 פניות לייצוג במשפט חוזר.

עורכי הדין שנטלו השנה חלק בפעילותו של הפורום לתיקון הרשעות שווא בישראל הם: עו"ד אייל רוזובסקי ועו"ד נועה נודלמן ממשרד מיתר ושות'; עו"ד דן שיינמן, עו"ד נות נגב, עו"ד איריס ניב-סבאג ועו"ד ערן אלהרר ממשרד שינמן-נגב-ניב; עו"ד ד"ר יעקב וינרוט ועו"ד ד"ר גרשון גונטובניק ממשרד ד"ר י. וינרוט ושות'; עו"ד עודד גזית ממשרד גזית, בקל, כהן; עו"ד בעז בן צור ועו"ד דקלה סירקיס ממשרד בעז בן צור ושות'; עו"ד פרופ' קנת מן ועו"ד פרופ' דוד ליבאי ממשרד ליבאי-מן; עו"ד נתי שמחוני ועו"ד אילנה זיבנברג ממשרד הרצוג פוקס נאמן ושות'; עו"ד איתן מעוז ועו"ד יונתן רכס ממשרד איתן מעוז עורכי דין.

במסגרת פעילות הפורום לתיקון הרשעות שווא, חבר הפורום (וכיום שופט בית המשפט המחוזי בתל-אביב) ד"ר גרשון גונטובניק פרסם השנה מאמר העוסק בסוגיה של שמירת מוצגים.³⁸ ד"ר גונטובניק נחשף לקשיים שמעוררת תופעת השמדת המוצגים לאחר שבתיק רצח שהיה בטיפולו כשהיה חבר בפורום, ובו הנידון טען להרשעת שווא, התברר כי המוצגים הושמדו בתום המשפט, בשיקול דעת הפרקליטות (ללא כל צו שיפוטי) ובניגוד להוראות החוק. מצב דברים זה הוביל לסגירת התיק על ידי הסניגוריה הציבורית בלא כל אפשרות לבחון את טענת החפות של הנידון, הממשיך לרצות את מאסרו גם בימים אלה.

המיזם השני אשר פועל בשיתוף פעולה עם הסניגוריה הציבורית בתחום הרשעות השווא הוא "**פרויקט החפות**" הפועל בקליניקה בפקולטה למשפטים שבאוניברסיטה העברית. הקליניקה נוהלה השנה על ידי עו"ד יאיר הרשקוביץ, וד"ר ברק אריאל שימש כמנחה אקדמי שלה. במסגרת העבודה בקליניקה, הסטודנטים התלוו לעו"ד הרשקוביץ וסייעו למחלקה למשפטים חוזרים בטיפול בפניותיהם של נידונים הטוענים לחפותם ומבקשים להגיש בקשה למשפט חוזר. עוד במסגרת פעילות הקליניקה, הוגש למחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים מסמך הערות לתזכיר הצעת חוק שמירת מוצגים לצרכים ראייתיים, התשע"ו-2015.

1.7 ייצוג לקוחות עם מוגבלויות שכליות ונפשיות

בעשורים האחרונים גוברת בישראל הרגישות והמחויבות החברתית למצבים של אנשים עם מוגבלויות. חוקים כגון חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, התשנ"ח-1998 וחוק הליכי חקירה והעדה (התאמות לאנשים עם מוגבלות שכלית ונפשית) התשס"ה-2005, מהווים דוגמאות לחקיקה שמטרתה עיגון והבטחת זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות לכבוד ולשוויון.

³⁸ גרשון גונטובניק "משפט חוזר והמעטפת המינהלית" הסניגור 234, 49-53 (2016).