

**פרקליטות המדינה**  
**OFFICE OF THE STATE ATTORNEY**  
**مكتب محامي الدولة**

**סיכום שנה | 2021**

**משרד המשפטים**

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل



# תוכן עניינים

<b>98</b>	<b>החטיבה האזרחית</b>
98	תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות
101	פעילות מחוזות הפרקליטות
102	פעילות יחידות המטה
102	הליכים אזרחיים
103	פעילות יזומה
104	משפט העבודה והביטחון הסוציאלי
105	הליכים מינהליים וחוקתיים
108	משפט פסקאלי
<b>113</b>	<b>תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין</b>
114	אכיפה משולבת
116	ייצוג הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור
117	נותני שירותים פיננסיים ("צ'יינג'ים")
<b>120</b>	<b>שמירה על הקופה הציבורית ועל נכסי המדינה והציבור הרחב</b>
121	תביעות אזרחיות יזומות
124	מאבק בהעלמות מס - תכנוני מס בלתי לגיטימיים
<b>125</b>	<b>שמירה על זכויות אדם, שלטון החוק ואינטרס הציבור</b>
126	התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי
127	התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות
131	חסינות עובדי מדינה בתביעות נזיקין
135	פעילות החטיבה האזרחית בתחום הגנת הצרכן
135	התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים בהקשרים צרכניים
138	עמדות יועץ בתניות שיפוט ותניות ברירת דין בהסכמים מול חברות גלובאליות בארץ
141	התנגדויות מטעם היועצת להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות בתחום הגנת הצרכן
143	עמדות מאסדר בהליכים בהקשרים צרכניים
145	עיצומים כספיים עם היבטים צרכניים

<b>3</b>	<b>דברי ברכה</b>
5	תפקיד הפרקליטות ומבנה ארגוני
<b>8</b>	<b>הליכי שיתוף בפרקליטות</b>
9	אפליקציית "פרקליטות מקוונת"
10	פרסומים ייזומים באתר ובדשתות החברתיות
10	טיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע
13	פרסום הנחיות המנהליות
<b>15</b>	<b>טיפול ואכיפה בפשיעה בחברה הערבית</b>
17	החטיבה הפלילית ועבירות נשק
23	החטיבה האזרחית
<b>25</b>	<b>החטיבה הפלילית</b>
25	תפקידיה של החטיבה הפלילית
26	נתונים על ציר ההליך הפלילי
28	חקירה והעברה לפרקליטות
30	טיפול והכרעה בתיקים
36	העמדה לדין
38	פסק דין
43	ערעורים
47	דיון נוסף ומשפט חוזר
47	שחרור על-תנאי ממאסר
<b>51</b>	<b>עבירות מין</b>
<b>65</b>	<b>המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)</b>
<b>74</b>	<b>טיפול בתיקים פליליים במרחב הסייבר</b>
<b>80</b>	<b>אירועי "שומר החומות"</b>
<b>88</b>	<b>שיקום והליכים חלופיים</b>
<b>94</b>	<b>אכיפה כלכלית</b>

## דבר שר המשפטים

אני מברך על פרסומו של הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה, אשר מביא בפני הציבור, זו השנה השביעית, מידע מקיף על פעילותה במהלך השנה החולפת.

פרקליטות המדינה מייצגת את רשויות המדינה השונות בכל הערכאות ובכל ענפי המשפט - הפלילי, האזרחי והמינהלי. מאחר שייצוג המדינה בהקשרים השונים הינו בעל השפעה ניכרת וייחודית על האזרח, על הפרקליטות לאמץ עקרונות שקיפות והוגנות מחמירים. מסיבה זו, קיימת חשיבות רבה בפרסום הדו"ח שלפניכם, אשר מגיש לציבור נתונים מפורטים, בצירוף הסברים מקיפים, על אודות פעילותה של פרקליטות המדינה.

בדומה לדו"חות מהשנים הקודמות, גם השנה הדו"ח מעניק לציבור מבט עומק נרחב על העשייה הרבה של הפרקליטות בתחומים השונים, תוך התמקדות בתהליכים מרכזיים ותופעות עדכניות, ובכך מאפשר לציבור הרחב לעמוד מקרוב על פועלה המגוון של הפרקליטות. דומני שבכך יש כדי להגשים את ערכי השקיפות וחופש המידע, שהם תנאים הכרחיים לצורך הערכת תפקודן של רשויות המדינה, לעידוד דיון ציבורי ולשם הגשמת עקרונות הדמוקרטיה. אני תקווה שבדרך זו, לצד שורה של תהליכים נוספים שמוביל פרקליט המדינה, יהיה כדי להגביר את השקיפות ולחזק את אמון הציבור בפרקליטות.

בשנים האחרונות אחד האתגרים המרכזיים שעמם מתמודדת המדינה הינו הפשיעה בחברה הערבית. על מנת לצמצם את אירועי האלימות החמורה בחברה הערבית, פעלתי רבות במהלך השנה החולפת על מנת להגביר את האכיפה וההרתעה בגין עבירות הנשק הבלתי חוקי. בין היתר, הובלתי את חקיקת התיקון הקובע כי בגין החזקה, נשיאה וסחר של נשק בלתי חוקי יהיו עונשי מינימום של רבע מהענישה המרבית. פרקליטות המדינה סייעה רבות בהליכי החקיקה הללו, ולשמחתי, היא פועלת ללא לאות ליישם בשטח, בבתי המשפט לערכאותיהם.

בדו"ח מוצגת עליה של 14% במספר כתבי האישום שהוגשו בשנת 2021, ועל עליה של 24% בכמות הנאשמים. עליה זו מבטאת גם היא את מחויבותה של הפרקליטות למלחמה בפשיעה בכלל, ובעבירות הנשק הבלתי-חוקי בפרט.

בשנת 2021, התחוללו במדינת ישראל אירועי "שומר החומות", אשר הצריכו התגייסות מיוחדת מצד פרקליטים בכל המחוזות. הנתונים המוצגים בדו"ח, מלמדים על עבודה אינטנסיבית שהובילה להגשת מאות כתבי אישום, אשר ביחס ל-80 מהם כבר ניתנו גזרי דין שבכולם עונשי מאסר בפועל.

פרקליטות המדינה ניצבת בחוד החנית של המלחמה בפשיעה, לרבות בפשיעה הלאומנית. מדינה אינה יכולה להתקיים בלי מערכת תביעה חזקה ועצמאית. אני מברך את אנשי הפרקליטות על שהם ממלאים תפקיד חשוב זה, ולמדבר הצער לא זוכים תמיד להוקרה הראויה.

ניכר כי הושקעה מחשבה רבה על בחירת הנושאים השונים בדו"ח והצגתם לציבור, בין היתר, לנוכח חשיבותם ונוכחותם בסדר היום הציבורי, באופן שיאפשר מבט רחב ככל הניתן על העשייה הברוכה בתחומים השונים, ואני תקווה שתמצאו בו עניין רב.

לסיום, ברצוני להודות לפרקליט המדינה, עו"ד עמית אייסמן, אשר פועל רבות לחיזוק הפרקליטות, ולהתחדשותה. פועלו זה, מוצא את ביטוייו גם בדו"ח השנתי.

### גדעון סער

שר המשפטים

## דבר היועצת המשפטית לממשלה

שמחתי לקבל לעיוני את דו"ח סיכום פעילות פרקליטות המדינה לשנת 2021. דו"ח זה, הכתוב בצורה בהירה ומאירת עיניים, מאפשר לציבור להתרשם מעשייתה הטובה והחשובה של פרקליטות המדינה, ומהתפתחותה המרשימה בשנים שחלפו. יש בדו"ח לשמש כלי עזר לאלה המבקשים ללמוד על השירות הייחודי והחשוב שהיא נותנת לציבור, ובטוחני כי הקורא ימצא בו עניין וחדושו רב.

השירות המשפטי הציבורי הוא חלק משמעותי מחיי. מיום שסיימתי את לימודיי בפקולטה למשפטים, ועד היום בו סיימתי את כהונתי כפרקליטת מחוז תל-אביב (אזרחי), למעלה משלושים שנים, עבדתי צמוד עם יחידות הפרקליטות השונות ועם מערך הייעוץ המשפטי לממשלה. גם בשנים בהן עבדתי כעורכת דין במגזר הפרטי נפגשנו תדיר. בהמשך, מטבע הדברים, בזמן הקצר שחלף מאז שהתחלתי כהונתי כיועצת המשפטית לממשלה, הפכו פגישותיי עם הפרקליטים לעניין של יום ביומו. היכרות ארוכת שנים וקרובה זו, לימדה אותי כי משרתי הציבור בפרקליטות המדינה, הם משרתי ציבור הממלאים את תפקידם החשוב על פי המצפן המקצועי ועקרונות הצדק, ללא מורא וללא פניות, ועמלים על ביצור שלטון החוק והגנה על ערכי המדינה ונכסיה.

תובנה זו רק הלכה והתעצמה. אני פוגשת בחדר הדיונים בלשכתי פרקליטים הבקיאים היטב בעובדות העניין הנדון ובדין החל עליו, המביעים את עמדתם המקצועית באופן עצמאי וברור, ופועלים מתוך מחויבות עמוקה לאינטרס הציבורי. התנהלות זו היא תמצית האתוס של מערך השירות המשפטי הציבורי שלנו, ואני מברכת עליה.

אני מבקשת לברך את פרקליט המדינה, שותפי לדרך, על החלטתו להציג את הנתונים הנוגעים לעבודת פרקליטות המדינה בדוח פומבי ולהציגם בצורה סדורה. בכך מקיים פרקליט המדינה, הלכה למעשה, את משנתו לפיה על פרקליטות המדינה לפעול בשקיפות ובנגישות לציבור, מתוך אחריות אישית וציבורית והכרה בחשיבות איתור ליקויים ותיקונם. זאת, לשם הגברת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק. כן אבקש לברך גם את המשנים לפרקליט המדינה, פרקליטי המחוזות, ומנהלי המחלקות - משרתי ציבור מהמעלה הראשונה, אנשי חזון ומעשה, אשר פועלים באופן יזום סדור ושיטתי, לילות כימים, לחיזוק פרקליטות המדינה כגוף עצמאי המהווה את חוד החנית במאבק בפשיעה החמורה ובשחיתות השלטונית, לקידום האינטרס הציבורי ושלטון החוק, הגנה על נכסי המדינה והמנהל התקין, והגנה על זכויות האדם.

אני גאה מאוד בפרקליטות המדינה ובאנשיה. ללא יוצא מן הכלל. אין בי ספק כי פרקליטות המדינה של היום יכולה לכל אתגריה.

בהערכה רבה,

גלי בהרב - מיארה

היועצת המשפטית לממשלה

## דבר מנכ"ל משרד המשפטים

אני מברך על פרסומו של דו"ח סיכום שנת 2021 של פרקליטות המדינה.

הדו"ח, המפורסם זו השנה השביעית, מציג מבט עומק על עבודת פרקליטות המדינה, על שלל יחידותיה השונות במהלך השנת החולפת. הדו"ח מצביע על מגמות רב-שנתיות, תופעות ולוונטיות ייחודיות ומתן הסבר לתופעות ומגמות שונות העולות מהנתונים המוצגים.

הדו"ח מסכם שנת עבודה פורייה שהיוותה מעין "שנת חזרה לשגרה", עם תום שנת 2020 ומשבר הקורונה, תוך מתן דגש למספר מבטי עומק בתחומים שונים שבהם מיקדה הפרקליטות מאמץ מיוחד במהלך השנה החולפת, וביניהם - הטיפול בפשיעה בחברה הערבית. במסגרת הטיפול בפשיעה בחברה הערבית, הפרקליטות עדכנה את מדיניות הענישה בתחום הנשק ואמצעי הלחימה וכן ערכה תהליך מעמיק כדי לשקול מחדש את מדיניותה בנוגע לפילוח נתונים מגזריים. אני סבור כי אימוץ מסקנות הדו"ח לפילוח נתונים מגזריים בהקדם האפשרי יסייעו לקבל החלטות מבוססות נתונים ולגבש מדיניות מושכלת למען מאבק עיקש ונחוש בפשיעה.

הפרקליטות גם שקדה השנה לשפר תהליכי שיתוף ציבור והנגשת מידע לציבור. כך למשל, הפרקליטות השיקה בתחילת השנה אפליקציית "פרקליטות מקוונת" שמאפשרת לנפגעי עבירה ולנאשמים המעורבים בתיק לקבל מידע מידי ונוח לגבי מצב התיק ולגבי שלביו השונים של ההליך הפלילי.

גם עצם פרסום הדו"ח משתלב היטב בחובתנו להנגיש מידע לציבור הרחב הנוגע לעבודת משרד המשפטים בכלל, ולפרקליטות בפרט, לצורך הגברת השקיפות ביחס לפעילות הפרקליטות ולמען שיח ודיון ציבורי מבוססי נתונים.

ניכר כי גם השנה הושקעה מחשבה רבה בבחירת הנושאים בדו"ח, בין היתר, לנוכח חשיבותם ונוכחותם בסדר היום הציבורי, באופן שיש בו להעניק לציבור מבט רחב על העשייה הברוכה בתחומי המשפט השונים, ועל כך תודתי והערכתי לכל העוסקים במלאכה.

ברצוני להודות לכל עובדי הפרקליטות ומנהליה על עבודתם המסורה כל ימות השנה ועל מאמציהם הניכרים לשמירה על תפקודה התקין של מערכת אכיפת החוק, לטובת הציבור בכללותו.

עו"ד ערן דוידי

מנכ"ל משרד המשפטים

## דבר פרקליט המדינה

אני מתכבד להציג בפניכם את דו"ח סיכום הפעילות השנתית של פרקליטות המדינה לשנת 2021.

הדו"ח מתפרסם זו השנה השביעית, זאת כחלק מתפיסת הפרקליטות לפעול לשיפור מתמיד של הליכי העיבוד והנגשת המידע אודות פעילותן השוטפת של יחידות הפרקליטות השונות, והצגתו לפרסום באופן שקוף, זמין ונגיש לידיעת הציבור הרחב. כמו כן, דו"ח זה מסמל את המשך המגמה המבורכת להגברה וחיזוק של אמון הציבור, שהוא אחד היעדים המרכזיים אליהם מכוונת פרקליטות המדינה ואשר בכוונתנו לפעול בכלים העומדים בידינו להגברתו וחיזוקו.

הדו"ח מסכם שנת עבודה פורייה שהיוותה מעין "שנת חזרה לשגרה" עם תום שנת 2020 ומשבר הקורונה. הוא פורסם תמונה רחבה ומהימנה אודות ידיעת התחומים בהם עוסקת הפרקליטות באופן שוטף, על מחוזיתיה, מחלקותיה ויחידותיה, ומאפשר לציבור להיחשף לעבודת הפרקליטות בכל ענפי המשפט הרלוונטיים - הפלילי, המנהלי והאזרחי.

לצד זאת, ניתן לראות בדו"ח את מתן הדגש במספר תחומים בהם מיקדה הפרקליטות את מאמציה בשנה החולפת, וביניהם מאמצים משותפים לחטיבה הפלילית והחטיבה האזרחית - הטיפול בפשיעה בחברה הערבית. במסגרת זו, עדכנה הפרקליטות את מדיניות הענישה בתחום הנשק ואמצעי הלחימה, וכן ערכה תהליך מעמיק לבחינה מחודשת בדבר מדיניותה בנוגע לפילוח נתונים מגזריים.

בנוסף, הדו"ח מציג את הפעולות שנקטו במהלך השנה לצורך שיפור עבודת הפרקליטות וההתמקצעות בתחומי עיסוקה, ומאפשר לנו כארגון לבחון את עצמנו, על מנת להמשיך להתקדם ולהשתפר כל העת.

ברצוני להודות ולברך את כלל עובדי הפרקליטות, מנהלים, פרקליטים, עובדי מנהלה ומזכירות, מתמחים, סטודנטים וחוקרים, בכל היחידות, על פועלם לילות כימים, במסירות אין קץ, לחיזוק פרקליטות המדינה ולביצור שלטון החוק בישראל.

תודה מיוחדת לפרקליטים מיחידת הניהול שהובילו את כתיבת הדו"ח - לעו"ד חגי בנימין, שהכין וערך את הדו"ח, וכן לעו"ד דפנה שמול ואפרת ברנר על תרומתן להכנה.

עמית איסמן

פרקליט המדינה

## פרקליטות המדינה - סיכום שנה 2021

### תפקיד הפרקליטות ומבנה ארגוני

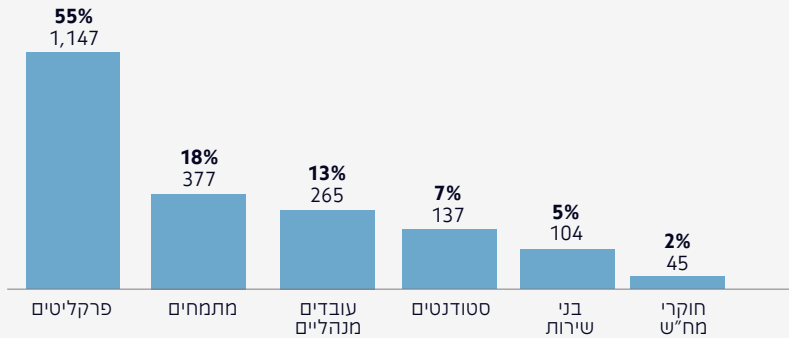
פרקליטות המדינה היא הגוף המרכזי האמון על ייצוג המדינה והאינטרס הציבורי בפני הערכאות השיפוטיות. הפרקליטות פועלת בשדה המשפט הפלילי ובשדה המשפט האזרחי והמינהלי.

### מבנה הפרקליטות



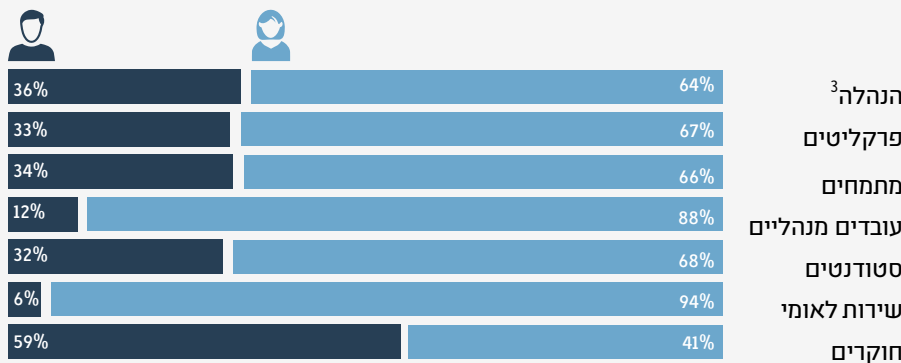
### כוח האדם בפרקליטות

נכון לסוף שנת 2021, מנתה מצבת כוח האדם בפרקליטות המדינה 2,075 משרות.<sup>1</sup>



63% מכוח האדם משתייך לחטיבה הפלילית וכ-37% לחטיבה האזרחית. 71% מכוח האדם משתייך למחוזות הפרקליטות והיתר (29%) - משתייך ליחידות הארציות ויחידות המטה.<sup>2</sup>

הפרקליטות היא ארגון צעיר בהובלה נשית מובהקת. כ-70% מכלל העובדים והעובדות בו הן נשים וכ-30% הם גברים.



1. בדומה לשנה שעברה, הנתונים מחייחים למספרם של העובדים לפי נתוני התקינה.  
 2. נעשה שינוי באופן חישוב החלוקה ביחס לדו"ח שנה שעברה שמסביר פער יחסית גדול בפילוח פלילי-אזרחי ומחוזות-מטה.  
 3. הנתון מחייח למשרות פרקליטים מדרגת ממונה ומעלה.

## התפלגות גיל הפרקליטים



## גיוון תרבותי/ייצוג הולם

**פרקליטות המדינה רואה ערך רב בגיוון ושילוב של עובדים מרקעים תרבותיים וחברתיים שונים.** זאת, מתוך מחויבות עמוקה לעקרונות של שוויון הזדמנויות בחברה הישראלית ובהתאם לתפישה רחבה ולפיה יש ליצור שירות ציבורי שבו קיים ייצוג לכל האוכלוסיות שאותן הוא משרת, בהתאם למדיניות הממשלה על כלל משרדיה. הדבר דאוי לא רק משיקולים ערכיים, אלא גם משיקולים מעשיים. גיוון בתעסוקה מייצר הזדמנויות לגיוס הון אנושי איכותי משלל מקורות ומייצר סביבת עבודה עשירה, חדשנית ויצירתית הרבה יותר.

**לפיכך, הפרקליטות הציבה לעצמה כיעד מרכזי להגדיל את מספרם וחלקם היחסי של עובדיה מקרב בני החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית, בני החברה החרדית, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות.**

בשנים האחרונות משקיעה הפרקליטות חשיבה ומאמצים מרובים באיתור החסמים העומדים בפני שילוב אוכלוסיות ייצוג הולם ונוקטת מגוון מהלכים שנועדו ליצור העסקה מגוונת בקרבה.

במישור התודעתי, היא מעלה בכל הזדמנות את החשיבות שהיא מייחסת להעסקה רבגונית, מפרסמת לציבור את סיפורם של עובדיה המשתייכים לקבוצות ייצוג הולם וחושפת את עבודתה לקהלים אלה.

במישור המעשי, במרכזי כוח האדם של הפרקליטות נערכות התאמות למועמדים מקרב אוכלוסיות ייצוג הולם וכן מוקצים להם תקנים ייעודיים. בנוסף, הפרקליטות פועלת רבות לעידוד מגוון אוכלוסיות להגיש מועמדויות למשרות בארגון, בין היתר, באמצעות שיתופי פעולה עם גורמי אקדמיה והחברה האזרחית וקיום מפגשים בלתי אמצעיים. דגש מיוחד מושם על איתור גיוס סטודנטים ומתמחים מציבורים שונים ועל הכשרתם וחניכתם. זאת, מתוך הכרה בחשיבות שילובם כבר בשלבים המוקדמים ביותר של הקריירה.

**לשמחתנו, בדומה לשנה שעברה, גם השנה מהלכים אלה נשאו פרי - אף שהפרקליטות טרם הגיעה ליעד המיוחל מבחינתה**, ניתן לזהות את המשך המגמה החיובית של עלייה בהיקף העסקת עובדים בני החברה החרדית, יוצאי אתיופיה ואנשים עם מוגבלות.

**בני החברה הערבית** - בדומה לשנה שעברה, נכון לסוף שנת 2021, מספרם הכולל של עובדי הפרקליטות בני החברה הערבית מהווה כ-8% מכלל העובדים בפרקליטות (היעד הממשלתי הוא 10%).

**בני האוכלוסייה החרדית** - במהלך שנת 2021 גדל מספרם של עובדי הפרקליטות בני האוכלוסייה החרדית בשיעור של כ-8% (מספר המתמחים אף גדל בשיעור של למעלה מ-10% בהשוואה לשנה הקודמת). נכון לסוף שנת 2021, חלקם היחסי של בני החברה החרדית מהווה 2.7% מכלל עובדי הפרקליטות (היעד הממשלתי הוא 7%).

עוד מעודד לראות כי **עובדים המשתייכים לקבוצות הייצוג ההולם אינם מועסקים אך ורק במשרות הייעודיות שהוקצו להן**, אלא השילוב חודג הרבה מעבר לכך - בעוד שבשנת 2021 הוקצו 205 משרות ייעודיות כאמור (עלייה של 17%), הועסקו בארגון 290 עובדים המשתייכים לאוכלוסיות ייצוג הולם (41% יותר).

עוד חשוב לציין, כי במסגרת תהליך התכנון הרב שנתי של פרקליטות המדינה, החליט פרקליט המדינה להגדיל את מספר העובדים מאוכלוסיות ייצוג הולם בפרקליטות, ומינה לשם כך צוות היגוי הפועל להובלה וקידום הנושא בפרקליטות. יעד זה אף נקבע כיעד עיקרי לשנים הקרובות וישולב בכלל תכניות העבודה של פרקליטות המדינה.

**אנשים עם מוגבלות** - גם מספרם של הפרקליטים שהם אנשים עם מוגבלות גדל בהשוואה לשנת 2020 - עלייה בשיעור של כ-15% בהשוואה לשנת 2020, ונכון לסוף שנת 2021 הם מהווים 1.3% מכלל עובדי הפרקליטות (היעד הממשלתי הוא 5%).

**יוצאי אתיופיה** - מספר הפרקליטים יוצאי אתיופיה גדל בשנת 2021 בשיעור 20% ממספרם בשנת 2020. נכון לסוף שנת 2021 מהווים יוצאי אתיופיה כ-1.9% מכלל עובדי הפרקליטות, כאשר היעד הממשלתי הוא 1.7% (משמע הפרקליטות עמדה ביעד זה).

סה"כ	סטודנטים	מתמחים	מנהלי	חוקרים	פרקליטים	
166	17	29	12	7	91	<b>חברה ערבית</b>
56	9	20	7	0	20	<b>חברה חרדית</b>
28	3	6	3	0	15	<b>אנשים עם מוגבלות</b>
40	7	10	6	1	12	<b>יוצאי אתיופיה</b>



## הליכי שיתוף בפרקליטות

### הקדמה

במהלך השנים האחרונות חל שינוי של ממש בגישת הפרקליטות בנוגע לחשיפת מידע על אודות עשייתה לציבור.

את תפיסתה לפיה היא משרתת בעשייתה את הציבור, החלה הפרקליטות לממש, הלכה למעשה, גם בנקיטה במהלכים של **שקיפות וחשיפה של עשייתה כלפי הציבור וגם בשיתוף הציבור ובשמיעת עמדותיו** במטרה לטייב את עשייתה זו. מהלכים אלה מקבלים ביטויים בפרסום דו"ח השנתי לציבור, ובכלים נוספים ומגוונים.

לא פעם יש קושי ממשי לשקף לציבור באופן מלא ומוחלט את מכלול השיקולים שעומדים בבסיס החלטותיה של הפרקליטות, וזאת בשל חובת הפרקליטות להגן על **פרטיותם** של המעורבים בהליך המשפטי, בשל חובתה **שלא לשבש מהלכי משפט, לזהמם או לפגוע בתקינות ניהול ההליך**, ובשל הצורך להגן על מידע חסוי מטעמים הנוגעים, למשל לביטחון הציבור, המדינה ועוד.



# הליכי שיתוף בפרקליטות



העמדות וקיום סבבי דיונים עם נציגים מהציבור, שהמשיכה הפרקליטות בעבודת המטה לצורך גיבוש מדיניותה.

בפרק זה יוצגו מספר מבטי עומק על דרכי שיתוף ציבור משמעותיות אשר באו לידי ביטוי בעשיית הפרקליטות במהלך השנה החולפת – הכוללות הן דרכי שיתוף וולונטריות שלקחה על עצמה הפרקליטות וביניהן השקת יישומון **“פרקליטות מקוונת”** וכן **פרסומים ייזומים באתר** הפרקליטות וברשתות החברתיות והן **דרכי שיתוף המתחייבות מכוח הדין כגון טיפול בבקשות חופש מידע ומיזם פרסום הנחיות מנהליות** של הפרקליטות.

## אפליקציית “פרקליטות מקוונת”

חוק זכויות נפגעי עבירה שנכנס לתוקף באפריל 2005, מעניק לנפגעי עבירה זכויות בקשר להליך הפלילי. בין היתר, הזכות לקבל מידע על שלביו השונים של ההליך הפלילי ועל הזכויות המגיעות לו בשלבי ההליך השונים.

לצד חובתה של הפרקליטות לקיים את הוראות חוק נפגעי עבירה, וכחלק משיפור השירותיות, הן כלפי נפגעי עבירה והן כלפי חשודים ונאשמים, ביצעה הפרקליטות עבודת מטה מקיפה שהסתיימה בשנת 2021, ובתחילת שנת 2022 השיקה הפרקליטות את **אפליקציית “פרקליטות מקוונת”**. מדובר במערכת מקוונת להעברת מידע מפורט ומותאם אישית למעורבים השונים (נפגעי עבירה, חשודים ונאשמים) – לגבי תיקי הפרקליטות המתנהלים בעניינם. המערכת מאפשרת למעורבים בתיק לקבל מידע מידי ונוח לגבי מצב התיק הרלוונטי להם ולגבי שלביו השונים של ההליך הפלילי.

המערכת אף מאפשרת למעורבים השונים לקבל עדכונים על התקדמות ושינויים בתיק, וכן לקרוא מידע נוסף והסברים על השלבים השונים של ההליך המשפטי, כולל על זכויותיהם לאורך ההליך.

לצד זאת, הפרקליטות מבינה היטב ששקיפות רבה יותר תביא להיכרות טובה יותר של הציבור עם עבודתה, תגביר את אמון הציבור במערכת המשפט ותבטא את חובתה כמשרתת הציבור.

מדובר אפוא בתהליך לא פשוט של איזונים מורכבים בין אינטרסים ציבוריים מתנגשים. הפרקליטות נכונה לאתגר את גישתה המסורתית אך היא עושה זאת צעד-צעד ובזהירות המתבקשת.

המעבר לארגון המשתף יותר, איננו מעבר פשוט כלל, ודאי שלא ניתן לעשותו כלאחר יד או באבחה אחת. עם זאת, הפרקליטות רואה בכך מהלך חשוב ביותר, ובמובן זה תמיד פתוחה לשמיעת רעיונות או לקבלת נקודות מבט חדשות.

לנוכח נכונותה זו, במסגרת מספר תהליכי עבודה משמעותיים שנערכו בפרקליטות בשנה החולפת, שולבו **אלמנטים של שיתוף הציבור** כבר בשלבים המוקדמים של גיבוש מתווה העבודה ואופן יישומו.

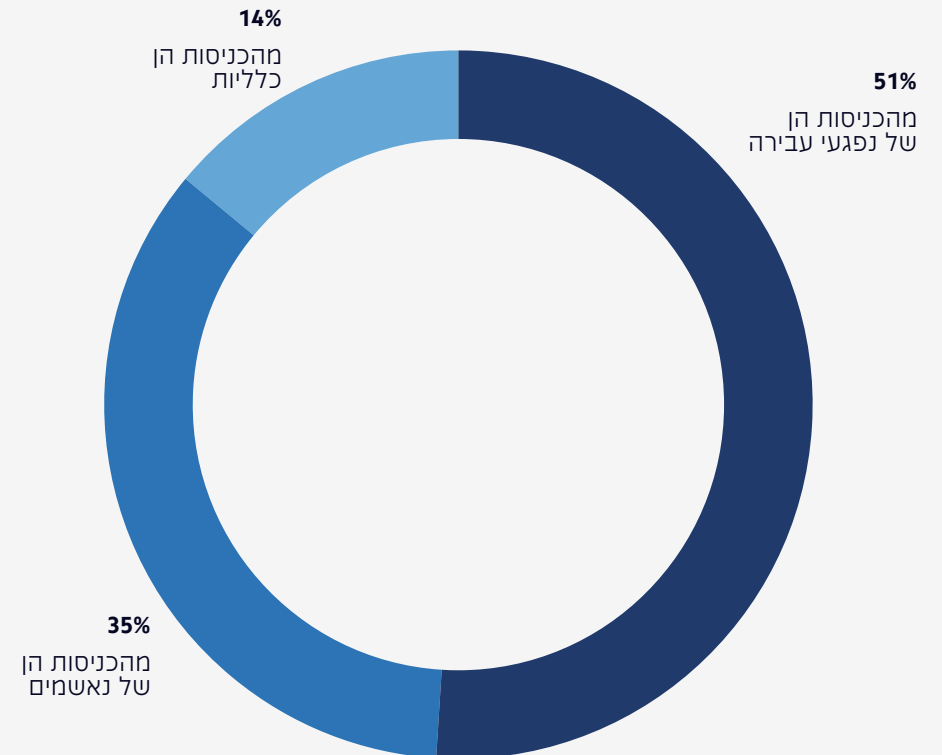
דוגמה מרכזית לשיתוף הציבור, ניתן למצוא בתהליך **גיבוש הנחיות פרקליט המדינה** אשר מפורסמות כל העת לציבור. במהלך השנה האחרונה, וכחלק מהתפיסה המתוארת, טרם פרסומן הועברו חלקים מטיוטות הנחיות פרקליט מדינה לעיון ולהערות הסניגוריה.<sup>4</sup>

דוגמה נוספת להשקפה זו ניתן למצוא **בהליך ה-RIA** הנוגע לבחינת מדיניות הפרקליטות בדבר פילוח מגזרי בתיקי הפרקליטות.<sup>5</sup> היציאה לדרך בהליך זה החלה בהליך שיתוף ציבור שכלל “קול קורא”, במסגרתו הזמינה הפרקליטות את הציבור הרחב להשמיע עמדות ביחס לשאלת הפילוח המגזרי. היה זה רק לאחר קבלת

4. מדובר בחלקים מתוך הנחיות המחייכים לסוגיות מהותיות. כך נעשה בהנחית פ.מ. 9.16 “מדיניות ענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה”; ובהנחית פ.מ. 1.5 “העמדה לדין של קטין ובגיד יחד והעמדה לדין של חשוד שביצע עבירות הן כקטין והן כבגיד”.  
5. הכוונה להזנה ואיסוף נתונים מגזריים של חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה בתיקי הפרקליטות.

## סיכום שנת פעילות ראשונה

מאז פרסום האתר לציבור ועד כתיבת שורות אלו, נרשמו כ- 8,300 כניסות ל"אזור האישי" באתר.



## פרסומים ייזומים באתר וברשתות החברתיות

במסגרת התפיסה להגברת השקיפות בעשייתה ועבודתה, לוקחת על עצמה הפרקליטות לעדכן את הציבור ב"זמן אמת" באמצעות פרסומים יזומים באתר הפרקליטות וברשתות החברתיות בדבר פעילותה והעשייה היומיומית שלה. הפרקליטות דואה חשיבות רבה בהנגשת המידע וביצירת קשר בלתי אמצעי עם הציבור. במהלך שנת 2021, פרסמה הפרקליטות עדכונים שוטפים רבים בנוגע להגשת כתבי אישום, תוצאות הליכים משפטיים פליליים ואזרחיים, שיתופי פעולה קהילתיים ואחרים במסגרת המאבק באלימות ובפשע, הסברים על תחומי העיסוק השונים של הפרקליטות ועל החלטות מהותיות שהתקבלו והיו מצויות על סדר היום הציבורי, תוך פירוט השיקולים העומדים בבסיסן.

## טיפול בבקשות לפי חוק חופש המידע

אחד הצינורות המרכזיים דרכם מועבר לציבור מידע שוטף על פעילות הפרקליטות, ובאמצעותם משתפת הפרקליטות את הציבור בעשייה שלה, הוא המענה לבקשות לפי חוק חופש המידע.<sup>6</sup>

פרקליטות המדינה רואה במסלול חופש המידע אמצעי חשוב ביותר לשיתוף הציבור במידע המצוי שברשותה, ועושה זאת הן על ידי מענה מקיף ככל שניתן לפניית והן בפרסום יזום של מידע נרחב במסגרת המענה לבקשות.

חוק חופש המידע נכנס לתוקף בשנת 1999 ועיגן בחוק את זכותו של האזרח לקבל מהרשות מידע על פעילותה, וזאת מתוך תפיסה שכל מידע שנוצר ומצוי בידי הרשות שייך לאזרחי המדינה.

6. חוק חופש המידע, התשנ"ח - 1998.

בפסיקתו, התייחס בית המשפט העליון למעמדה וחשיבותה של הזכות לקבלת מידע:

”הזכות לקבלת מידע על פעילותן של רשויות ציבוריות היא מאבני היסוד של חברה חופשית. היא נוגעת לעצם קיומו של המשטר הדמוקרטי, היא מזינה את חירות הביטוי וניזונה ממנה, והיא משקפת את התפיסה המשפטית שלפיה הרשות כנאמן הציבור מחויבת לדאוג לציבור ולא לעצמה במילוי תפקידיה.”<sup>7</sup>

לצד זאת, בדומה לזכויות אחרות, הזכות למידע איננה מוחלטת אלא יחסית. חוק חופש המידע מונה מצבים שונים שבהם נסוגה הזכות לחופש מידע בפני זכויות ואינטרסים חשובים אחרים.

על פי החוק, קיימת הבחנה בין **שני סוגים של סייגים**: סייגים שלפיהם אין למסוד כלל את המידע המבוקש (למשל, כאשר העברת המידע עלול לפגוע בפרטיות, בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה) לבין סייגים שבהם נדרש איזון בין אינטרסים שונים ולרשות ישנו מרחב שיקול דעת בעת בחינת הבקשה (למשל, מידע על מדיניות בשלבי עיצוב או על דיונים פנימיים).

בשל חובתה לבצע את משימתה המרכזית ולייצג את המדינה ואינטרס הציבור בערכאות משפטיות ולנהל תיקים פליליים ואזרחיים בבתי המשפט, נדרשת הפרקליטות להגן על מספר אינטרסים חשובים ביותר, ביניהם שמירה על אינטרסים ופרטיות של צדדים שלישיים כדוגמת נפגעי עבירה או עדים; חקר האמת תוך שמירה על טוהר ההליך המשפטי ומניעת שיבוש מהלכים ועוד. מטעם זה, ברור שלא תמיד יכולה הפרקליטות לחשוף מלוא המידע המבוקש על ידי הציבור, בזמן אמת, במסגרת מענה לבקשות חופש מידע (למשל מידע על תיק מתנהל או בעל דגישות מסוימת).

עם זאת, גם במקרים שבהם נדחות בקשות בהתאם לאחד מסייגי החוק, עושה הפרקליטות מאמץ למסוד מידע חלקי לכל הפחות, נרחב ומקיף ככל הניתן, וזאת מבלי שהתיק הספציפי, או אינטרס ציבורי אחר, ייפגע כתוצאה ממסירת המידע המבוקש.

הבקשות המועברות לפרקליטות נוגעות לענייני מדיניות, לנתונים סטטיסטיים, ולתיקים וסוגיות פרטיות בהן עוסקת פרקליטות המדינה.

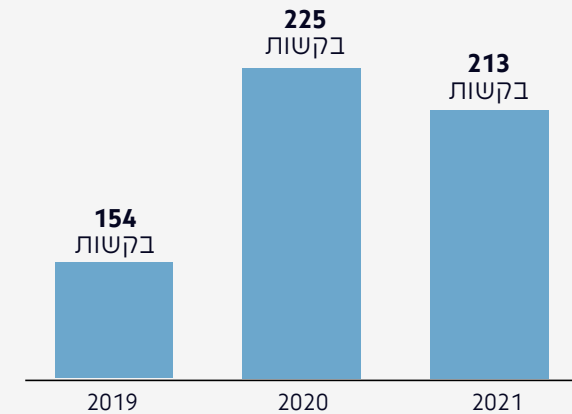
בשנים האחרונות ניכרת עליה משמעותית ומתמדת בכמות והיקף הבקשות המתקבלות במשרד המשפטים בכלל ובפרקליטות המדינה בפרט (חשוב לציין שאמנם בשעתו, בקשות חופש המידע לא פולחו לפי יחידות במשרד המשפטים, אך ידוע שפרקליטות המדינה מאז ומעולם הייתה המושא המרכזי של הבקשות במשרד המשפטים, ובין שליש לרבע מסך הבקשות המטופלות במשרד המשפטים כולו הופנו אליה).

המחשה טובה למגמת עלייה זו, ניתן למצוא בפער שבין מספר הבקשות שהוגשו למשרד המשפטים בשנים האחרונות אל מול מספרן לפני עשור. כך, בעוד שבשנת 2010 התקבלו במשרד המשפטים כולו **102 בקשות**, בשנת 2020 התקבלו במשרד המשפטים **829 בקשות (גידול של מעל 700%)**.

מגמת עלייה זו המשיכה בשנים האחרונות ביתר שאת וניתן לראות כי בין השנים 2019 ל-2021 (בהן הבקשות כבר סווגו לפי היחידות השונות בתוך משרד המשפטים), גדל מספר בקשות חופש המידע שהתקבלו בפרקליטות המדינה.

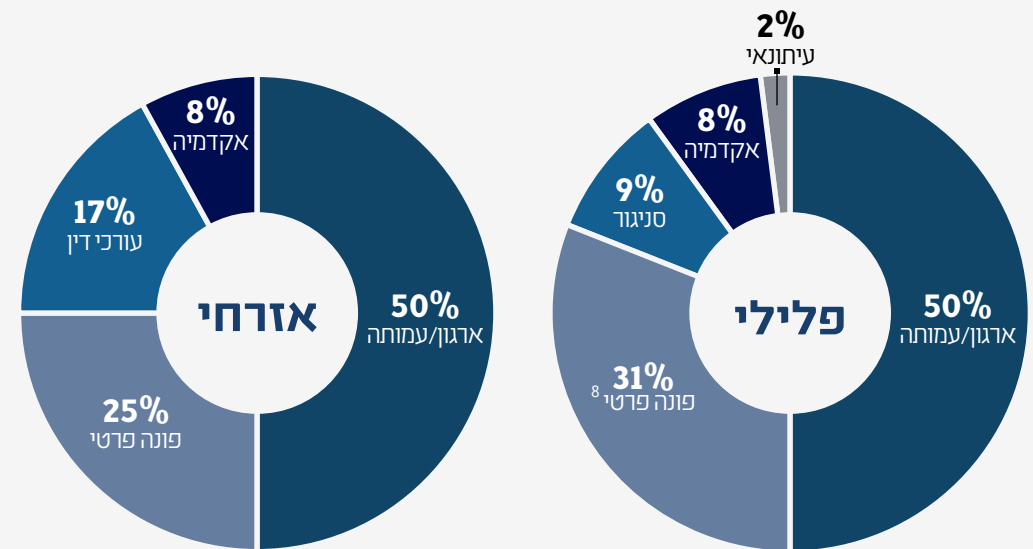
<sup>7</sup> עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' הוצאת עיתון הארץ (פורסם באר"ש 16.1.2006).

**בקשות חופש מידע שהתקבלו בפרקליטות המדינה בשלוש השנים האחרונות:**



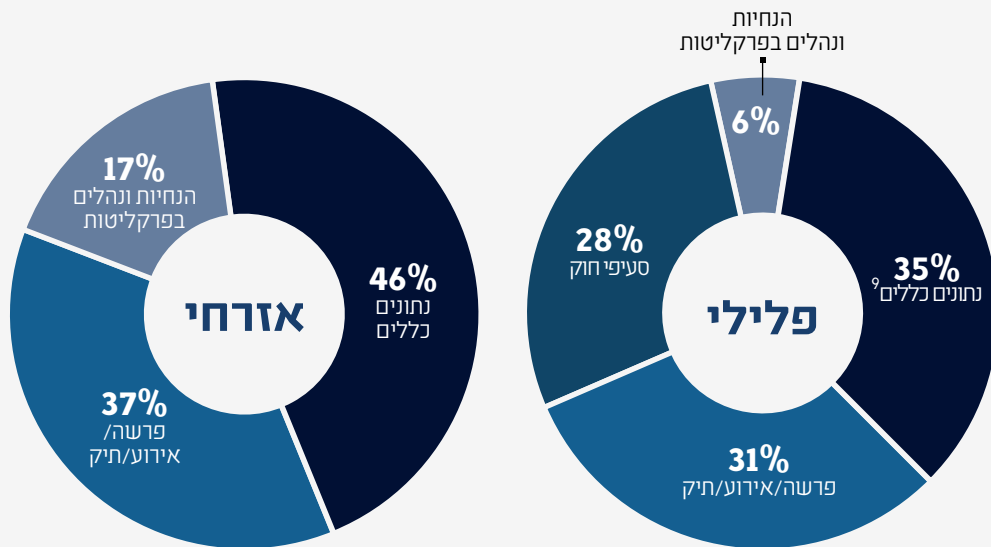
בשנת 2021 התקבלו **213 בקשות חופש מידע** (גידול בשיעור 38% ביחס לשנת 2019), מתוכן 189 בקשות בקשר לחטיבה הפלילית ו-24 בקשות בקשר לחטיבה האזרחית.

**פילוח בקשות מידע שטופלו במהלך שנת 2021 לפי זהות הפונה:**



8. הכוונה היא לפונים פרטיים אשר לא ידועה השתייכותם הארגונית.

**פילוח לפי מהות הבקשה:**



9. הנתון מתייחס לבקשות לקבלת נתונים כלליים, למשל היקף כתבי אישום שהוגשו בתקופה מסוימת (ולא בנוגע לסעיף עבירה מסוים), מסירת יומנים, הסכמי הסגרה, עדי מדינה, ועדת פטור ועוד.

במסגרת הנחיות פרקליט המדינה, וזאת במטרה לייצר אמות מידה ושגרת עבודה אחידות על מנת לקדם את השקיפות שלה בפני הציבור.

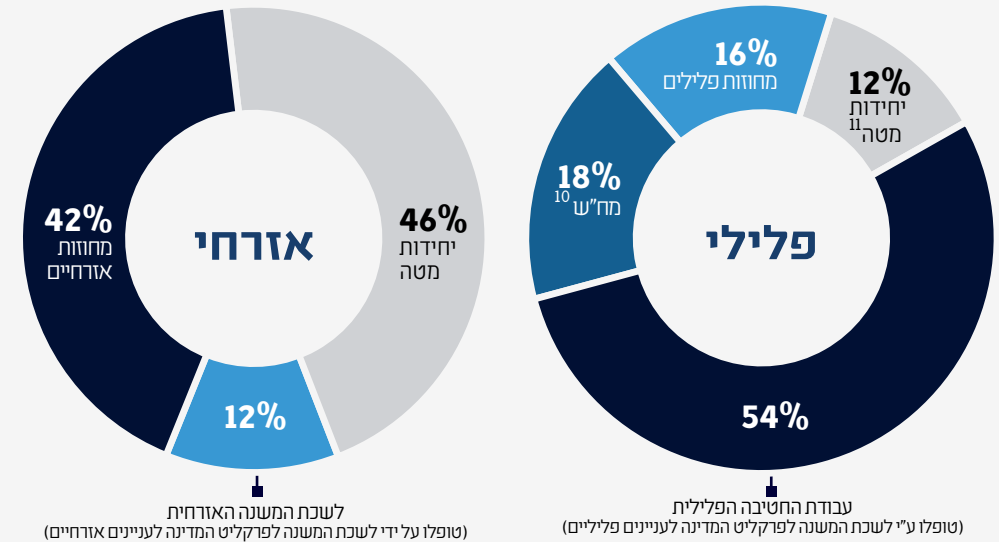
בעיצומה של עבודת המטה האמורה, במהלך שנת 2020 הוגשה עתירה מטעם התנועה לחופש המידע, עת"מ 26946-04-20, אשר בעקבותיה בוצעה בפרקליטות עבודה מעמיקה ומשמעותית, במסגרתה אותרו הנחיות מינהליות שניתנו בפרקליטות במגוון רחב של נושאים, שנמצא כי אין הצדקה לגבשן לכדי הנחיות פרקליט מדינה הגם שיש הצדקה לפרסמן, ואלה פורסמו לציבור באמצעות אתר האינטרנט של הפרקליטות. כמו כן, גובש מתווה פעולה מעשי, צופה פני עתיד, שלפיו יאותרו באופן שוטף הנחיות מינהליות חדשות לאחר יצירתן, במטרה לבחון האם הן עולות כדי הנחיה מינהלית המחויבת בפרסום על פי הגדרות חוק חופש המידע, באתר האינטרנט של הפרקליטות.

במסגרת זו, פורסמו עד כה **78 הנחיות מינהליות** של החטיבה הפלילית בפרקליטות, ו-10 הנחיות של החטיבה האזרחית בפרקליטות (יועד כי הפרקליטות האזרחית מייצגת את משרדי הממשלה השונים ועל כן, בהיותה גורם מייצג, פעילותה משקפת בעיקר את עשיית משרדי הממשלה ואת מדיניותם).

**בשנת 2020-2021 פורסמו באתר הפרקליטות 33 הנחיות מינהליות** הנוגעות לעבודת החטיבה הפלילית ועוד 10 הנחיות הנוגעות לעבודת החטיבה האזרחית.

[www.gov.il/he/Departments](http://www.gov.il/he/Departments) קישור לאתר

## פילוח לפי יחידה מטפלת:



נוסף על בקשות לפי חוק חופש המידע, מדי שנה משיבה הפרקליטות למאות פניות ציבור שמתקבלות ונוגעות הן לעבודתה של החטיבה האזרחית והן לעבודתה של החטיבה הפלילית.

## פרסום הנחיות המנהליות

בשנים האחרונות מתבצעת בפרקליטות המדינה עבודת מטה משמעותית ורחבת היקף, במסגרתה פעלה הפרקליטות לעדכון הנחיות פרקליט מדינה קיימות ולכתיבת הנחיות פרקליט מדינה חדשות. בכלל זה, פועלת הפרקליטות, באופן שוטף, לאיתור הוראות מדיניות בעלות תחולה רחבה, ונבחן המקום והצורך בעיגוןן

10. בקשות אלה כוללות גם בקשות שנגעו לעבודות מחוזות החטיבה הפלילית, לרבות מח"ש, אך לא באופן ייחודי למח"ש. בקשות שנגעו באופן ספציפי למח"ש - נספרו במסגרת 18 שנגעו למח"ש בלבד.  
 11. בין היתר: מחלקת הסייבר, מחלקת עררים, מחלקה בינלאומית, מחלקה פיסקאלית, משנה לאכיפה כלכלית, משנה לתפקידים מיוחדים, מחלקת בג"צים (בקשה שנגעה לתחומי הממשק שבין החטיבה הפלילית למחלקת בג"צים) והמחלקה להנחיית תובעים.

מלאכת פרסום הנחיות מנהליות אלה כללה חיפוש, איתור ומיון הנחיות מנהליות שניתנו לאורך שנים, מתוך מכלול שלם של ישיבות, דיונים והתכתבויות הנהלה שונים אשר נערכו בפרקליטות במגוון רחב של נושאים. במובן זה, השקיעה הפרקליטות מאמצים משמעותיים מתוך מטרה להגביר את שיתוף הציבור בעשיית הפרקליטות ובכך לחזק את אמון הציבור בה.

להבדיל מהנחיות פרקליט מדינה, מדובר בהנחיות שניתנו במסגרת סיכומי דיון ממוקדים בפרקליטות, המשלימות סיטואציות כלליות המתוארות בהנחיות פרקליט המדינה או הנחיות היועצת המשפטית לממשלה,<sup>12</sup> וחלקן הנחיות גולמיות יחסית שדורשות עדיין עבודת מטה סדורה טרם הפיכתן להנחיות פ.מ במסגרת עבודת המטה של הפרקליטות לעדכון וכתובת הנחיות.

במקרים רבים מדובר בהנחיות הנוגעות למצבים נקודתיים, שאינם מטופלים במסגרת הנחיות פרקליט המדינה או כאלו המשלימות סיטואציות כלליות המתוארות בהנחיות פרקליט המדינה או הנחיות היועצת המשפטית לממשלה. מסיבה זו יש לקרוא הנחיות אלה בכפוף לאמור בהנחיות היועצת המשפטית לממשלה ובהנחיות פרקליט המדינה.

הנחיות אלה קיבלו תוקף של הנחיה מחייבת בידי המשנים לפרקליט המדינה או פרקליט המדינה.<sup>13</sup> מטבען, הנחיות מנהליות אלו הן דינמיות ונתונות לשינויים בהתאם להתפתחויות בתחומי העיסוק השונים של הפרקליטות.

במישור הפלילי, פורסמו הנחיות הנוגעות, בין היתר, לזכויות של חשודים בחקירה, למדיניות העמדה לדין ומדיניות המעצרים של הפרקליטות. במישור האזרחי, פורסמו הנחיות שעניינן, בין היתר, בפסיקת הוצאות לטובת המדינה בהליכים אזרחיים, היוועדות חזותית, ניגודי עניינים, סיוע משטרתית והגשת תביעות אזרחיות במקרים של הפקת רווחים וטובות הנאה שלא כדין ממקרקעי הציבור. נוסף על הנחיות ארבעת המשנים לפרקליט המדינה, הפרסומים באתר כוללים גם הנחיות של מחלקת הסייבר, המחלקה הבינלאומית, המחלקה להנחיית תובעים ועוד.

12. במהלך שנת 2021 כיהן בתפקיד היועץ המשפט לממשלה (דאז), עו"ד אביחי מנדלבליט. בשל מינויה של היועצת הנוכחית, עו"ד גלי בהרב-מיארה, בתאריך 7.2.2022, לכל אורך הדו"ח, כל אימת שההתייחסות היא לפעולה ספציפית שאירעה במהלך כהונתו של היועץ לשעבר, יצוין תוארו דאז (היועץ המשפטי לממשלה). בהתאמה, כל אימת שההתייחסות היא כללית למוסד היועצת המשפטית לממשלה, יצוין תוארה הנוכחי של היועצת המשפטית לממשלה.

13. ישנם ארבעה משנים לפרקליט המדינה: משנה לעניינים אזרחיים, משנה לעניינים פליליים, משנה לאכיפה כלכלית ומשנה לתפקידים מיוחדים.




## טיפול ואכיפה בפשיעה בחברה הערבית

רקע

בשנים האחרונות התפתחה במדינת ישראל מציאות קשה של אלימות גואה ופשע משתולל בחברה הערבית. מציאות עגומה זו גבתה קורבנות רבים בגוף ובנפש, לצד פגיעות ברכוש, בתחושת הביטחון האישי ביישובים הערבים ובמשילות. עוצמת התופעה ופגיעתה ביכולת של האוכלוסייה הערבית לנהל חיים בטוחים ונורמטיביים וחובת המדינה להבטיח זאת, הביאה את הממשלה לקבל החלטות משמעותיות. החלטות אלה, הציבו בפני הפרקליטות אתגרים רבים ומורכבים והיא נדרשה לתגבר ולהסיט משאבים קיימים רבים כדי לעמוד באתגרי החלטות אלה.

הפרקליטות היא ציד מרכזי במערכת אכיפת החוק ויש לה תפקיד מרכזי במיגור תופעות האלימות והפשיעה בחברה הערבית. הפרקליטות נערכה להשגת מטרות החלטת הממשלה ויישום עקרונותיה, באמצעות הגברת האכיפה במסגרת האכיפה הפלילית "הקלאסית" ואכיפה נוספת ומוגברת בכלי אכיפה מגוונים מתחומי המשפט הכלכלי והאזרחי.



# טיפול ואכיפה בפשיעה בחברה הערבית

---

## היא עושה זאת במספר מישורים:

**החטיבה הפלילית בפרקליטות** פועלת למיגור תופעות האלימות והפשיעה בחברה הערבית באמצעות הגברת האכיפה והגשת כתבי אישום עם בקשות למעצר עד תום ההליכים המשפטיים במקומות שבהם הדבר מתאפשר מבחינה ראייתית. נוסף על כך, הפרקליטות פעלה להחמרת הענישה בעבירות נשק בלתי חוקי ולאכיפה כלכלית, שנועדה לפגוע בתשתית הכלכלית של הגורמים העברייניים. בנוסף, ובשל החשיבות הרבה שהיא רואה בעניין, מעורבת החטיבה הפלילית בפעילויות שונות מול הקהילה, בדגש על הדרכת בני נוער.

**החטיבה האזרחית בפרקליטות** פועלת באמצעים שונים ובמגוון רחב של כלים משפטיים מעולמות המשפט האזרחי והמנהלי נגד עבריינים וגורמי פשיעה משמעותיים בחברה הערבית. הפרקליטות פועלת בשילוב ידיים עם גופי האכיפה והרגולציה השונים בו זמנית, על מנת להתמודד עם הפרות חוק המתבצעות על ידי גורמי פשיעה שונים. מדובר במהלך משולב, שבו כל גוף אכיפה או גורם מאסדר מפעיל את סמכויותיו החוקיות נגד הפרות החוק המתבצעות בתחום אחריותו, כלפי תשתיות כלכליות ועסקים מפרי חוק או כאלה המסכנים את הציבור, המשרתים את גורמי הפשיעה ("**אכיפה אזרחית משולבת**").

בפרק זה יוצגו מספר **מבטי עומק עיקריים** על דרכי ההתמודדות ומוקדי העשייה של הפרקליטות בנושא הפשיעה בחברה הערבית: **היערכות הפרקליטות** בעקבות החלטת הממשלה המכוננת בנושא, הטיפול בכלים הפליליים ה"קלאסיים" **בתופעת עבירות הנשק**, הכלים מעולמות **האכיפה האזרחית המשולבת** והעשייה המשמעותית **בתחום החינוכי**, צופה פני עתיד בקהילה הערבית.

## מסמך המדיניות של צוות המנכ"לים והחלטת הממשלה 549

בחודש נובמבר 2019, מינה ראש הממשלה צוות מנכ"לים בראשות ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובהשתתפות מספר מנכ"לי משרדי ממשלה (**צוות המנכ"לים**). הצוות התבקש לגבש תכנית לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית, וזאת בשיתוף נציגים של ועד ראשי הרשויות הערביות.

בחודש יולי 2020 פרסם צוות המנכ"לים **מסמך מדיניות**, המציג ניתוח מקיף ומבוסס נתונים של תופעת האלימות במגזר הערבי ומציע פעילות מכוונת על ידי יעדי תוצאה מדידים, הן בציד האכיפה והן בציד המניעת. ממסמך המדיניות עולה, כי בעיית האלימות בחברה הערבית שואבת ממגוון רחב של מקורות - כלכליים, חברתיים, קהילתיים וחינוכיים. על כן, נדרשת פעולה במגוון רחב של ערוצים כדי להביא לצמצום משמעותי של ממדי האלימות והפשיעה.

בהיותה גוף התביעה המרכזי במדינה, ובהתאם להמלצות צוות המנכ"לים, פעלה הפרקליטות בשנת 2021 להגברת האכיפה נגד גורמי פשיעה משמעותיים בחברה הערבית, ונטלה חלק משמעותי בתוכניות לאומיות למאבק בפשיעה בחברה הערבית ובהחלטות ממשלה שהתקבלו בעניין, כפי שיפורט בהמשך.

## מינוי פרויקטור לחברה הערבית

נוסף על כך, לנוכח חשיבות תפקידה של פרקליטות המדינה במאבק בפשיעה בחברה הערבית, מינה פרקליט המדינה גורם מקצועי מטעמו שתפקידו לתכלל את פעילות הפרקליטות בחברה הערבית, ולהבטיח את יישום החלטות הממשלה שניתנו בעניינה.



## החלטת ממשלה מס' 549

בתאריך 24.10.2021 התקבלה החלטה מספר 549 של הממשלה שכותרתה "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026". החלטת הממשלה קובעת תכנית ממשלתית רב-שנתית, שמטרתה פירוק ארגוני פשיעה בחברה הערבית, הפחתת תופעות פשיעה ואלימות בחברה הערבית והפחתת האמצעים הכלכליים העומדים לרשות ארגוני הפשיעה, כל זאת תוך הגברת ארון הציבור הערבי במערכת אכיפת החוק, שיתוף נציגים מהחברה הערבית ביישום ההחלטה, חיזוק החוסן הקהילתי בהתמודדות עם אלימות במרחב המקומי והוקעת תופעות אלימות ופשיעה. דגש נוסף הושם על טיפול בקטינים וצעירים עובדי חוק בהיבטי אכיפה ומניעה גם יחד, זאת לנוכח שיעורם הגבוה של הקטינים מהחברה הערבית המעורבים בפשיעה הכללית במדינה, ביחס לחלקם בכלל אוכלוסיית הקטינים עובדי החוק.

## מבצע "מסלול בטוח"

במסגרת החלטת הממשלה 549, הוחלט בין היתר, על קיומו של מבצע ממשלתי חצי שנתי, שמטרתו לרכז מאמצים ולהגביר אכיפה בתקופת הביניים ועד לקידומה של התכנית הכללית. בהתאם לכך, בתאריך 18.10.2021 הכריז סגן השר לביטחון פנים על תכנית חידום לאומית למאבק בפשיעה בחברה הערבית ולחיזוק המשילות וההרתעה, אשר זכתה לשם **"מסלול בטוח"**. מדובר בתכנית חידום למשך שישה חודשים, שבמסגרתה גובשו קשרי גומלין וממשקי עבודה בין משרדי ממשלה ויחידות סמך - למאבק בפשיעה בחברה הערבית.

## היערכות הפרקליטות ויישום המדיניות

כאמור, הפרקליטות נערכה להשגת מטרת החלטת הממשלה ויישום עקרונותיה,

באמצעות הגברת האכיפה במסגרת האכיפה הפלילית "הקלאסית" ואכיפה נוספת ומוגברת בכלי אכיפה מגוונים מתחומי המשפט הכלכלי והאזרחי. הפרקליטות אף הצטרפה לצוות הפעילות המבצעית שהוקם במסגרת מבצע מסלול בטוח והובילה את פעילות האכיפה והתביעה, בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל, רשות המסים, ייעוץ וחקיקה, משרדי ממשלה ורשויות אכיפה נוספות.

## החטיבה הפלילית

עם סיום שנת 2021 ולקראת 2022, במסגרת יישום החלטת הממשלה, פעלה הפרקליטות הפלילית באמצעות חיזוק **האכיפה הפלילית "הקלאסית"**, ובתוך כך, עסקה בקידום ובשיפור שיעור פענוח התיקים מסך התיקים שנפתחו במשטרת ישראל בכל שנה בגין חשד לביצוע עבירות בנשק ואלימות חמורה, וכן פעלה לעלייה בשיעור פענוח אירועי הרצח בחברה הערבית. כל זאת, באמצעות פעילות מוגברת בליווי התיקים שנחקרו על ידי משטרת ישראל, והשקעת מאמצים רבים לקדם את טיוב החקירות הללו. הפרקליטות אף הובילה מאמץ להחמרת הענישה בתיקים אלה. לצד המאמץ להגביר את האכיפה ולהחמיר את הענישה, פעלה הפרקליטות לקדם שימוש באמצעים שיקומיים כתחליף לעונשי מאסר בעבירות שאינן בעלות חומרה מיוחדת. במסגרת זו נערכה הפרקליטות לתת דגש לפיתוח מענים טובים לשיקום עבריינים בחברה הערבית, וזאת באמצעות מיפוי הצרכים הייחודיים של בני החברה הערבית והחסמים העומדים בפני השתתפותם בבית המשפט הקהילתי או במנגנוני שיקום אחרים, ובהתאם לממצאים, לשקול הרחבת השימוש בהם.

הפרקליטות אף פועלת ליישום החלטת הממשלה באמצעות חיזוק האכיפה **במרחב הסייבר**, בדגש על אתרי אינטרנט ופלטפורמות מקוונות המרכזים פעילות עבריינית בתחומי אמצעי לחימה, סמים ואלימות.

בפשיעה בחברה הערבית, החלה הפרקליטות במהלך שנת 2021, בשיתוף אגף תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים, מיזם הליך שיתוף ציבור (RIA) הנוגע לבחינת מדיניות הפרקליטות בדבר פילוח מגזרי בתיקי הפרקליטות (הזנה ואיסוף נתונים מגזריים של חשודים, נאשמים ונפגעי עבירה בתיקי הפרקליטות).

מטרת ההליך הייתה בחינה מחודשת של מדיניות הנוכחית של הפרקליטות, ולפיה לא מתבצע פילוח נתונים מגזריים. במסגרת "קול קורא" הזמינה הפרקליטות את הציבור הרחב להגיש עמדות ותגובות ביחס לשאלת המדיניות בנושא הפילוח המגזרי. לאחר קבלת תגובות רבות ומקיפות מצד גורמים רבים בציבור (ובניהם: עמותות, גופים וגורמים פרטיים וגופים ממשלתיים אחרים, לרבות הסניגוריה הציבורית, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ועוד), קיימה הפרקליטות "שולחנות עגולים" בשיתוף נציגים של הגורמים השונים, במסגרתם נדונו הסוגיות המרכזיות שעלו בעמדות שהתקבלו. במסגרת הליך ה-RIA, נערך מחקר בינלאומי משווה מול מדינות שונות במטרה לבחון את מדיניות הפילוח המגזרי למול מדינות שונות ומגוונות בעולם. כלל הממצאים, העמדות והתגובות שהתקבלו - בלוי דו"ח מסכם שיגובש על סמך הממצאים שהתקבלו - יוגשו לפרקליט המדינה.

## עבירות נשק

כללי

תופעת השימוש העברייני בכלי נשק בלתי חוקיים ברחובות התפשטה בשנים האחרונות בצורה משמעותית וגרמה לפגיעות בנפש ונזקים רבים. כלי הנשק הבלתי חוקיים המוצאים את דרכם לרחוב, מהווים סכנה של ממש לביטחון האישי של כלל תושבי ישראל ומהווים פלטפורמה לביצוע עבירות פליליות חמורות רבות, ביניהן: רצח, טרור, איומים, סחיטה, שוד ואלימות חמורה. למדבה הצער, לעיתים קרובות, הנפגעים באירועים אלו הם אזרחים תמימים, עוברי אורח שנקלעו לידי ללא הבחנה מצד עבריינים ונפגעו כתוצאה ממנו.

כמו כן, פועלת הפרקליטות באמצעות המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועצת המשפטית לממשלה להרחבת פריסתם של מערכי אכיפה מקומיים מתפקדים בחברה הערבית. במסגרת פעילות זו, תתמוך הפרקליטות את המאמץ שמוביל משרד הפנים להקמה וחיזוק של מערכי אכיפה ותביעה מקומיים ברשויות הערביות לשם הבטחת עצמאותה ופעילותה של הרשות המקומית למיגור תופעות פשיעה בשטחן, וכן מיגור תופעות הפוגעות בסדר הציבורי ובאיכות חיי התושבים והשירותים המסופקים להם על ידי הרשות.

בנוסף, מובילה הפרקליטות, יחד עם המשטרה וגורמי קהילה נוספים, פרויקט "עוצרים את הדימום" שמטרתו צמצום האלימות החמורה בחברה הערבית, במסגרת פיילוט תכנון ויישום של תכנית יישובית הכוללת שבעה ישובים נבחרים בחברה הערבית.<sup>14</sup> התכנית משלבת אכיפה, טיפול, מניעה ועבודה קהילתית, על סמך אבחון מדויק ומיפוי האלימות החמורה בישוב, תוך יישום אסטרטגיות מבוססות מחקר לטיפול אפקטיבי באלימות חמורה. בכל ישוב מוביל את התכנית צוות פעולה מקומי, המורכב מראש הרשות המקומית ואנשיו, מפקד תחנת המשטרה, פרקליטה בכירה מפרקליטות המחוז הרלבנטי, מנהל היישובי של הרשות לביטחון קהילתי, חוקר בכיר מהאוניברסיטה העברית ונציגת ג'וינט-אשלים. על פי החלטת ממשלה 549, תקציב התכנית עומד על 25 מיליון ש"ח הממומן על ידי המשרד לביטחון פנים. נכון למועד כתיבת שורות אלה, בשישה מתוך שבעת היישובים הסתיים שלב האבחון ומיפוי האלימות החמורה בישוב והחלה בניית תכנית התערבות.

בחינת מדיניות הפרקליטות בנושא פילוח נתונים מגזריים - בעקבות החלטת ממשלה בנושא הפשיעה בחברה הערבית והפנמת הצורך בטיפול אכיפתי-מקיף

<sup>14</sup> התכנית מהווה פיילוט ליצירת מודל יישובי לטיפול באלימות ופשעה שיוכל להיות מיושם באופן נרחב בכלל היישובים הרלבנטיים. התכנית כוללת את היישובים טורען, טמרה, ג'סר א-זרקא, אום אל פאחם, טייבה, לוד ורהט.

לכל סוג נשק נקבעו מתחמי ענישה על פי העבירות השונות, תוך התכתבות עם הוראת השעה בדבר עונשי המינימום. לצד זאת, ניתנה התייחסות להיבט האכיפה הכלכלית בעבירות נשק (למשל חילוט, קנסות כספיים ובחינת אפשרות לתביעה אזרחית ייזומה נגד מבצעי עבירות הנשק).

## (ג) חתירה לחדשנות והוספת "כלי עבודה" לגיבוש תשתית ראייתית

במסגרת שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל, פעלה הפרקליטות להרחיב את התשתית הראייתית בה ניתן לעשות שימוש לצורך העמדת חשודים בעבירות נשק לדיון. כחלק מהחתירה לחדשנות ושימוש בעדכוני הטכנולוגיה המודרנית, נעשה שימוש הולך וגובר בראיות שמקורן בעולמות הדיגיטליים, כגון יישומוני העברת הודעות (דוגמת whatsapp), טלפונים ניידים ואתרי האינטרנט.

## (ד) מיסוד פורום רפרנטים עבירות נשק

במהלך שנת 2021 הוקם פורום טיפול בעבירות נשק, בו חברים נציגים מכל המחוזות והיחידות הרלוונטיים בפרקליטות המדינה. הפורום עוסק בנושאים רוחביים הקשורים לטיפול ואכיפה בעבירות נשק, הכרוכים בטיוב העבודה השוטפת של כלל הפרקליטים וגורמי האכיפה בתחום.

תופעה מסוכנת זו בולטת במיוחד בקרב החברה הערבית אשר בשנים האחרונות עדה לעלייה מדאיגה באירועים אלימים שבמסגרתם נעשה שימוש בנשק חם על ידי גורמים עברייניים. מסיבה זו, שמה הפרקליטות דגש בשנים האחרונות על טיפול ממוקד ובלתי מתפשר בעברייני הנשק אשר עושים בו שימוש עברייני, סוחרים בו או אף מחזיקים בו בניגוד לחוק.

## עיקרי העשייה

### (א) קידום ענישת מינימום בעבירות נשק מסוג פשע

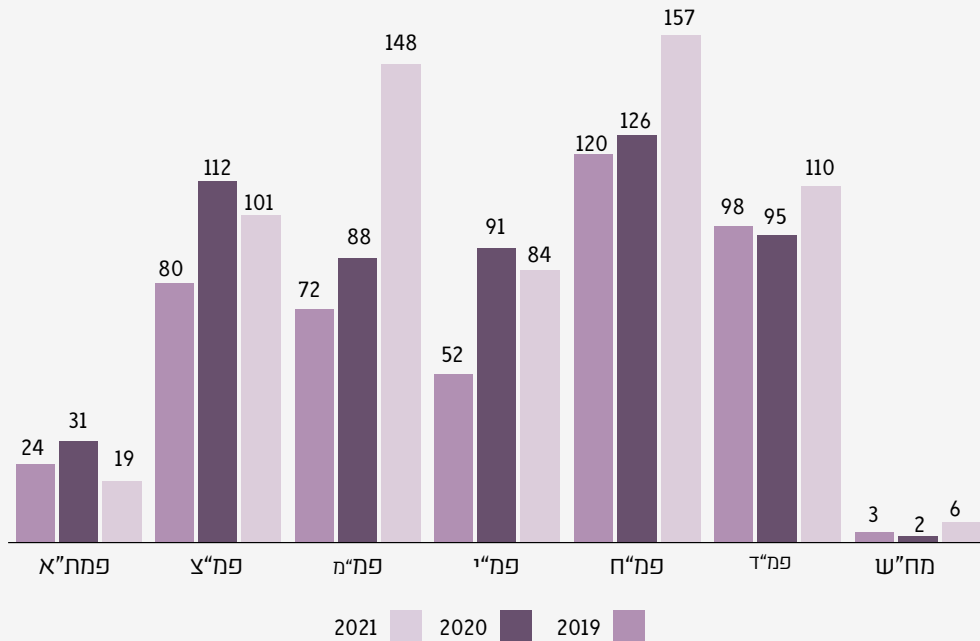
מתוך הבנה שהחמרת דף הענישה עשויה להוביל להגברת ההרתעה, תמכה הפרקליטות בהצעת חוק לקביעת עונש מינימום בעבירות נשק, ואף הייתה גורם דומיננטי בקידום החוק ובשכנוע גורמים שונים בהצדקה לו. בסיום ההליך החקיקתי, התקבלה **הוראת שעה** בחוק העונשין (לתקופה מוגבלת של שלוש שנים), ולפיה בעבירות נשק מסוג פשע נקבעה **ענישת מינימום של רבע מהעונש המרבי** הקבוע לכל עבירה.

### (ב) תיקון ועדכון הנחיית פרקליט המדינה במדיניות התביעה לעונש בעבירות נשק

לאחר פרסום הוראת השעה (עונש המינימום), סברה הפרקליטות כי נכון לעדכן את הנחיית פרקליט המדינה בנושא הטיפול בעבירות נשק, כך שתשקף מדיניות ענישה אחודה ועדכנית. עיקר התיקון ועדכון ההנחיה עסקו בהתאמה של מתחמי המוצא בעתירה העונשית של התביעה. ההנחיה מפרטת את מתחמי הענישה בסוגי הנשק השונים, על פי מדרג חומרה ופוטנציאל פגיעה.<sup>15</sup>

15. בין הסוגים: דימוני הלם, בקבוקי תבערה, אקדחים, רובים/תתי מקלע, דימוני רסס ומטעני חבלה.

התפלגות גיאוגרפית של כתבי האישום בעבירות נשק:



ניכרת עלייה של **14% במספר כתבי האישום ביחס לשנת 2020 ו-39%** ביחס לכתבי האישום שהוגשו בשנת 2019.

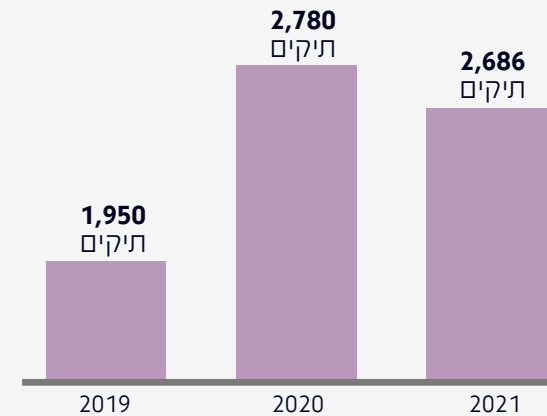
בנוסף, **ניכרת עלייה של כ-24% במספר הנאשמים** שהועמדו לדין בגין עבירות נשק ביחס לשנת 2020 ו-**62% ביחס לשנת 2019**.

במהלך שנת 2021 **הסתיימו ההליכים המשפטיים** בעניינם של **791 נאשמים** שעמדו לדין בגין עבירות נשק. זאת לעומת 650 נאשמים בלבד בשנת 2019 ו-669 בשנת 2020.

מתוך הנאשמים שההליכים בעניינם הסתיימו בשנת 2021, **95% מהנאשמים** הורשעו.

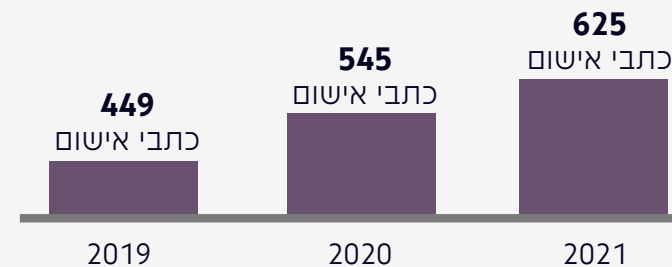
נתוני הטיפול בעבירות נשק:

במהלך שנת 2021 **נפתחו 2,686 תיקי פרקליטות שכללו עבירת נשק** (המדובר בסעיפי עבירה, כפי שהוגדרו על ידי המשטרה בעת העברת התיק לפרקליטות).<sup>16</sup> ניתן לראות עלייה משמעותית ביחס לשנת 2019, אז נפתחו 1,950 תיקים בלבד שכללו עבירת נשק.



כתבי אישום:

בשנת 2019 ◀ הוגשו 449 כתבי אישום שכללו עבירות נשק נגד 652 נאשמים.  
 בשנת 2020 ◀ הוגשו 545 כתבי אישום שכללו עבירות נשק נגד 857 נאשמים.  
 בשנת 2021 ◀ הוגשו 625 כתבי אישום שכללו עבירות נשק נגד 1,061 נאשמים.



<sup>16</sup> כתבי אישום שכללו לפחות סעיף עבירה אחד מבין סעיפים 144(א) או 144(ב) לחוק העונשין (החזקת נשק, נשיאת נשק, עבירות סחר, ייבוא, ייצוא, עסקה אחרת בנשק) או עבירה של ירי בשטח בנוי לפי סעיף 340 לחוק העונשין.



## עבירות נשק בקרב בני נוער



עבירות הנשק אינן פוסחות על קטינים ואף מקבלות תפניות מדאיגות במיוחד, ובראשן תופעת השימוש בנשק בבתי ספר. תופעה זו בולטת במיוחד בקרב בני נוער בחברה הערבית, כפי שעולה מדו"ח המנ"כלים שפורסם בנושא זה.

מתוך **2,686** תיקי הפרקליטות בעבירות נשק שנפתחו במהלך שנת 2021, **205** **תיקים כללו חשוד שהיה קטין** בעת ביצוע העבירה. מתוך 625 כתבי האישום שהוגשו בשנת 2021 וכללו עבירות נשק, **45 מהם כללו נאשם שהיה קטין** בעת ביצוע העבירה.

במסגרת הדגש ששמה הפרקליטות בשנים האחרונות על טיפול ממוקד ובלתי מתפשר בעברייני הנשק, ולנוכח הצורך המיידי בצמצום תופעות הפשיעה בחברה הערבית וחלקם המובחן של צעירים וקטינים בה, עודכנה מדיניות התביעה בהנחיה 9.16 להנחיות פרקליט המדינה, גם ביחס לקטינים המעורבים בביצוען של עבירות נשק חמורות, כהוראת שעה (הוראה זמנית) ובמקביל לתיקון החוק ביחס לענישת מינימום בעבירות הנשק. בהתאם לנוסחה המעודכן של ההנחיה, נערך איזון בין תכליות הטיפול בעבירות הנשק והרצון להחמיר עם מבצעי העבירות לבין תכליותיו של חוק הנוער וייחודו דגש על טיפול ושיקום בני נוער עוברי חוק. בהנחיה טמון חידוש נוסף והוא כי במקרים המתאימים יש לשקול לבקש מבית המשפט לחייב את **הוריו של הנאשם הקטין בתשלום קנס**, הוצאות משפט או פיצוי, למשל במקרים בהם הקטין ביצע את עבירת הנשק תוך העלמת עין של ההורים או כשהנשק הוחזק בבית המשפחה או בחצר ביתם.

בחידוש זה מגולמת התפיסה כי מקומם של ההורים כשחקן בזירת הטיפול בנוער עובר חוק, הינו משמעותי מאוד.<sup>17</sup>

17. לפי סעיף 24 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), תשל"א-1971.

## קטינים עוברי חוק בחברה הערבית



לנוכח שיעורם הגבוה של הקטינים מהחברה הערבית במעורבות בפשיעה הכללית במדינה (ביחס לחלקם באוכלוסיית הקטינים עוברי החוק)<sup>18</sup> ומעורבותם ההולכת וגוברת באירועי אלימות בין כתלי בית ספר ומחוצה לו, רואה הפרקליטות חשיבות רבה בטיפול ייעודי בקטינים עוברי חוק, **בהיבטי מניעה ואכיפה** גם יחד. זאת, על מנת לצמצם את היקף אירועי האלימות בהם מעורבים קטינים מהחברה הערבית ולנסות לקטוע את "שרשרת ההדבקה" ביחס לקבוצת הצעירים אשר זוהתה כגורמת פשיעה משמעותית ביותר.

בתוך כך, מובילה הפרקליטות מהלך בין משרדי של איסוף נתונים ומיפוי תופעות הפשיעה בקרב קטינים בחברה הערבית, כבסיס לדיוק יעדי האכיפה וגיבוש מדיניות מותאמת אשר בכוחה להתמודד עם אתגריו הייחודיים של תחום זה, חשיבותו והשפעותיו ארוכות הטווח. לאחר השלמת המיפוי, תבחן הפרקליטות, בשיתוף משטרת ישראל, את הצורך בגיבוש מהלכים מותאמים, כאמור לעיל, ובדרכי הוצאתם לפועל.

לצד זאת, פועלת הפרקליטות ליצירת הרתעה בעבירות המסכנות את שלום הציבור באופן ישיר, באמצעות חתירה להעלאת רף הענישה גם ביחס לקטינים.

בנוסף, נוטלת הפרקליטות חלק פעיל בצוות בין משרדי מכוח החלטת ממשלה 852, הפועל לגיבוש תכנית רב-מערכתית לצמצום "השער" לפשיעה בקרב בני נוער, בשילוב ידיים עם משרדי הממשלה השונים ועם גורמי חוץ וקהילה.

הפרקליטות אף פועלת **בתחום המניעה וההסברה** ורואה בו חלק מהאינטרס הציבורי שעליו היא מופקדת. בתוך כך, מעבירים פרקליטים ומתמחים מערכי שיעור

18. כעולה מעמודים 25-26 בדו"ח המלצות ועדת המנכ"לים להממודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, יולי 2020.

ייעודיים בבתי ספר בחברה הערבית בנושאים נבחרים, תוך מתן דגש על שילוב ההורים בתהליך החינוכי, בזכות מקומם המרכזי בחיי בני הנוער ויכולתם לתרום רבות הן למניעת פשיעה והן להליכי השיקום של בני נוער עוברי חוק.

במהלך שנת 2021, העבירו פרקליטים ומתמחים **מערכי שיעור לתלמידים** בגילאים שונים, החל מחטיבות הביניים ועד התיכון. השיעורים התקיימו במגוון רחב של נושאים שעל סדר היום, וביניהם: אלימות, עבירות בנשק, סמים וחומרים משכרים, פגיעה במרחב המקוון, בדגש על השימוש ברשתות החברתיות. לרוב, בחירת נושא השיעור נעשית בהתאם לדרישות בית הספר, בתיאום הפרקליטות תוך שקילת מכלול הרגישויות והמורכבויות. כך למשל, **בפרקליטות מחוז צפון (פלילי)** העבירו מתמחים ופרקליטים הרצאות לבני נוער בחברה הערבית במגוון נושאים, וביניהם טיפול בעבירות אלימות, עבירות נשק ופגיעות במרחב המקוון. ההיערכות המשותפת של הפרקליטות עם גורמי הקהילה הניבה הצלחות רבות, ובכללן תרמה להגברת אמון הציבור בפרקליטות.

דוגמה בולטת נוספת ניתן למצוא גם **בפרקליטות מחוז דרום (פלילי)**, אשר לצד מערכת החינוך "הקלאסית", שילבה גם את החינוך הבלתי פורמלי, כגון מכינות קדם צבאיות ומסגרות שונות בקהילה. מעבר להרצאות לתלמידים, קיימו הפרקליטים והמתמחים מפגשים גם עם הצוותים החינוכיים בקהילה, כאשר נושאי המפגשים נקבעו בשיתוף עם מנהלי בתי הספר. הרעיון המסדר היה לקיים שיח פתוח בעניין האתגרים הניצבים בפני צוות החינוך בנוגע לתופעות אקטואליות בקרב בני הנוער. כך למשל, במהלך שנת 2021 שיחות רבות הוקדשו לאתגרי השלכות אירועי "שומות החומות" בקרב בני הנוער בחברה הערבית.

דוגמה נוספת לכך היא במיזם "קירוב לבבות" שנערך על ידי **פרקליטות במחוז מרכז (פלילי)** בעיר טירה. מטרתו לעודד דו-קיום בין תלמידים בטירה לתלמידים

בכוכב יאיר - שני ישובים שכנים, אשר מעולם לא התקיים קשר בין בני הנוער המתגוררים בהם. במסגרת המפגשים, התוודעו התלמידים אלה לאלה, ערכו במשותף "משפט מבוים", פגשו גורמים שונים ממערכת המשפט ואף נסעו יחד לסיור בבית המשפט העליון. פרויקטים דומים נערכו במוקדים נוספים, וביניהם: ג'לג'וליה, כפר קאסם וטייבה (שם רוכז המאמץ בבניית קשר מול גורמים שונים בקהילה, וביניהם שירותי הרווחה, העירייה ושירות המבחן).

**בפרקליטות מחוז ירושלים (פלילי)** ערכו מתמחים ופרקליטים סדרת הרצאות לבני נוער בחברה הערבית בנושאים שונים אשר נבחרו בקפידה בתיאום עם הנהלות בתי הספר, במטרה למצוא את התכנים המעניינים ביותר שמעסיקים את התלמידים, מצד אחד, ואשר לגביהם סבורה הפרקליטות שקיימת חשיבות לחינוך והסברה, מצד שני. התלמידים ביקרו בבית המשפט בעיר, צפו בדיונים וקיימו שיחה עם שופט. היות שחלק מבתי הספר שהשתתפו בהרצאות נמנים על מערכת החינוך הירדנית (ולפיכך לא לומדים עברית ולא ניגשים לבחינות הבגרות בישראל), להשתתפותם בפרויקט זה חשיבות מיוחדת בתהליך בניית האמון וחיזוק הקשר של הפרקליטות עם בתי הספר והאוכלוסייה הערבית בכלל.

בתמריץ הכלכלי שלהם, לשלול מהם רכוש ולמנוע מהם את האפשרות לעשות שימוש בעסקים הנחזים כלגיטימיים לשם ביצוע עבירות פליליות.

**במהלך שנת 2021** גברו בצורה משמעותית מאמצי האכיפה המשולבת בחברה הערבית. במהלך השנה בוצעו בסך הכול 96 מבצעי אכיפה משולבים, **מתוכם 70 מבצעים כווננו כלפי עבריינים בחברה הערבית.**

לשם ההשוואה, בשנת **2019** בוצעו **43 מבצעי אכיפה משולבים** בלבד, מתוכם **29 מבצעים בוצעו כלפי עבריינים בחברה הערבית**, ובשנת 2020 (שהייתה שנת קורונה שלוותה בפעילות מוגבלת) בוצעו **52 מבצעי אכיפה משולבים**, מתוכם **43 בוצעו כלפי עבריינים בחברה הערבית.**

## החטיבה האזרחית - אכיפה אזרחית משולבת בחברה הערבית

במסגרת המאמצים למקד טיפול ואכיפה במוקדי פשיעה בחברה הערבית, עושה הפרקליטות שימוש משמעותי בכלי האכיפה האזרחית. בהתאם לתפיסת האכיפה המודרנית, על מנת להתמודד עם עבריינים הפוגעים במרקם החיים בתחומים שונים,<sup>19</sup> על גופי הרגולציה והאכיפה השונים לפעול בשיתוף פעולה, תוך יישום כלים מתחום המשפט האזרחי והמנהלי, כדי למצות את הדין עם העבריינים, למגר תופעות הפוגעות בציבור, בשלטון החוק, במרקם החיים הנורמטיבי ובמשילות וכדי לפגוע בתשתית הכלכלית של גורמי הפשיעה. שיטת פעולה משולבת זו זכתה לשם המקצועי **“אכיפה אזרחית משולבת”**.

הכלים המשפטיים העומדים לרשות המדינה באכיפה האזרחית המשולבת רבים ומגוונים - שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה לעסקים, גביית חובות, ניתוק מתשתיות ועוד.

נוסף על כך, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות אזרחיות בשם משרדי הממשלה השונים נגד גורמים מפרי חוק;<sup>20</sup> מסייעת למשרדים ממשלתיים בהובלת הליכים מנהליים יזומים לשם ביצוע פעילות עבריינית-פלילית; וכשהדבר מתבקש, מלווה חקירות פליליות בהיבטים אזרחיים ומנהליים. הפרקליטות האזרחית, יחד עם משטרת ישראל, מובילה את מבצעי האכיפה המשולבת (המכונים לעיתים גם “שולחנות עגולים” או “פרויקט מניפה”) כלפי גורמים עבריינים, במטרה לפגוע

19. למשל מסווים את כספם במחזור העסקים הרגיל והנורמטיבי; מנהלים את כספם באמצעות מוסדות חוץ בנקאיים; עושים שימוש בחברות שמירה בכדי לסחוט כספים ולפגוע במרקם החברתי; משתלטים על קרקעות; משליכים פסולת; פועלים ללא רישיונות עסק באופן המסכן את שלום הציבור וביטחוננו; משתמטים מחשלוש מיסים, פועלים בניגוד לרגולציה המחייבת בתחום עיסוקם ועוד.

20. בין היתר תביעות נגד עברייני אלימות הפוגעים באזרחים; נגד מי שנוקט בפעולות טרור ומסב נזקים לגוף ולרכוש; נגד מי שנהנה מכספים ציבוריים שלא כדין, בין אם בשל מעשי שחיתות ציבורית, בין אם בשל גניבה או הונאה כלפי המדינה ובין אם בשל כך שהתעשר שלא כדין ממשאבי המדינה; עוד מוגשות תביעות אזרחיות כלפי מי שפגע במשאבי הטבע הציבוריים, ברכוש ציבורי, כלפי מי שפלש ועשה שימוש אסור במקרקעין וכיב'.

## שנת 2021 ניתנת לחלוקה לשניים:

פעולות אכיפה משולבת שבוצעו באופן שגרתי **עד חודש אוקטובר 2021**, לעומת פעולות אכיפה משולבת מוגברת שהחלו במהלך חודש אוקטובר 2021, במסגרת המבצע הממשלתי "מסלול בטוח" - מבצע הנמשך בימים אלה לתוך שנת 2022, ויוארך בשלב זה עד תום שנת 2022:

עד לתחילת מבצע "מסלול בטוח" ביום 17.10.2021: התקיימו 59 מבצעי אכיפה משולבים בהובלת הפרקליטות, **מתוכם 40 בחברה הערבית.**

בין התאריכים 18.10.2021 ועד לתאריך 31.12.2021: החל מבצע "מסלול בטוח" **והוכפל הקצב השנתי למעלה מפי 2.5**, כך שבוצעו 37 מבצעי אכיפה נוספים בשניים וחצי חודשים, מתוכם **30 מבצעי אכיפה משולבים כלפי יעדי פשיעה בחברה הערבית.**

במסגרת מבצעי האכיפה המשולבת, הוצאו 8 צווי סגירה מנהליים לעסקים; הוצאו צווים מנהליים לביצוע השמדת 2,360 ק"ג של מזון שאינו ראוי למאכל; הוטלו קנסות מנהליים בסכום כולל של כ- 1,740,000 ש"ח; התגלו 45 אירועי מס; נגבו חובות כספיים בסכום כולל של כ- 266,000 ש"ח; נתפסו ועוקלו 49 רכבים, וכן ננקטו הליכים מנהליים נוספים בהחלט בתחום התכנון והבניה, רישוי עסקים, ניתוק מתשתיות ועוד.



קנסות מנהליים בסכום כולל של כ- 1,740,000 ש"ח



2,360 ק"ג של מזון שאינו ראוי למאכל



8 צווי סגירה מנהליים לעסקים



נתפסו ועוקלו 49 רכבים



חובות כספיים בסכום כולל של כ- 266,000 ש"ח



45 אירועי מס





# החטיבה הפלילית



## תפקידה של החטיבה הפלילית

תפקידה ה"קלאסי" של החטיבה הפלילית הוא **להגן על הציבור** מפני תופעות עבריינות ופשיעה, בין היתר, באמצעות העמדה לדין של נאשמים ומיצוי ההליכים הפליליים בעניינם. בהתאם, היא אמונה גם על שמירה על זכויותיהם וטובתם של **נפגעות ונפגעי העבירה**. לצד זאת, החטיבה הפלילית רואה עצמה אחראית גם על הבטחת זכויות **החשודים והנאשמים** והיא מחויבת **לסייע בשיקומם** במקרים המתאימים, לטובת החשודים והנאשמים עצמם ולטובת החברה בכללותה.

בפרק זה יוצגו הנתונים העיקריים הנוגעים לפעילות החטיבה הפלילית בשנת 2021, תוך התבוננות על "מסלול חייו" של תיק - מרגע העברתו לפרקליטות על ידי המשטרה (ולעתים, משלב החקירה עצמה, במקרים בהם הוקצה פרקליט ללוות את החקירה), ועד לסיום הטיפול בתיק, באופן המתאים ביותר לכל מקרה ומקרה. בהמשך נאיד בזרקוד מקצת הסוגיות שעמדו במוקד עיסוקה של החטיבה הפלילית בשנת 2021.



85%

מהנאשמים הורשעו באופן מלא או חלקי

62%

מהקטינים הורשעו באופן מלא או חלקי

27%

קטינים נוספים שלגביהם נקבע שביצעו את העבירה שיוחסה להם מבלי שהורשעו בגינה



80,622

הופעות בדיונים של פרקליטים מכל המחוזות הפליליים

48%

מהדיונים התנהלו בבתי המשפט המחוזיים



587

ערעורים פליליים הוגשו לבית המשפט העליון (שטופלו על ידי המחלקה הפלילית)



4,434

כתבי אישום הוגשו לבתי המשפט

62%

הוגשו לצד בקשת מעצר עד תום ההליכים המשפטיים (או בקשה לתנאים מגבילים)

47%

מכתבי האישום הוגשו לבתי משפט השלום

43%

מכתבי האישום הוגשו לבתי המשפט המחוזיים

32%

מכתבי האישום שהוגשו היו בעבירות אלימות

18%

בעבירות מין

10%

בעבירות נשק ואמל"ח

14%

מכתבי האישום הוגשו נגד קטינים



28,945

תיקים שנפתחו במחוזות פליליים

54%

מהתיקים שנפתחו בשנת 2021, הוכרעו סופית בתוך כחודש

כ-69%

מתיקי הקטינים שנפתחו בשנת 2021 טופלו כבר במהלך אותה שנה

16,473

תיקים נגנזו ללא הגשת כתב אישום 24,950 חשודים

ל-55%

מהחשודים נסגרו החשדות בשל חוסר ראיות

2021

## מסלול חייו של תיק פרקליטות

**תיק מתחיל את דרכו בחקירה** במשטרה (או ברשויות חוקרות אחרות, כגון רשות המסים). לעתים, כבר בשלב זה מתקבלת החלטה להקצות לחקירה "פרקליט מלווה" לצורך טיוב החקירה ודיוקה. במקרים בהם מדובר בעבירה שבסמכות הפרקליטות, תעביר לה המשטרה את תיק החקירה לצורך ניתוחו, בחינתו והכרעה בו.

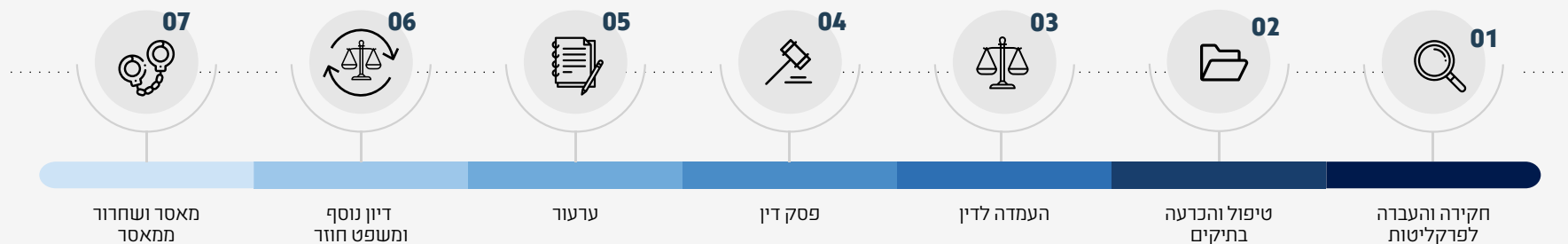
עם קבלת תיק החקירה מהרשות החוקרת, **יפתח בפרקליטות "תיק פרקליטות"**, במסגרתו ייבחן תיק החקירה לעומקו ותתגבש מסקנה בנוגע לדידות הראיות, כמו גם ביחס לשאלה האם יש מקום להגשת כתב אישום, בהתחשב במכלול נסיבות העניין. חלק משמעותי מהתיקים נסגרים ללא העמדה לדין כבר בסמוך להעברת התיק מהרשות החוקרת לפרקליטות, בהתאם לעילות הסגירה הקבועות בחוק (למשל, חוסר ראיות מספיקות, חוסר אשמה ועוד), וזאת במקרים שהרשות החוקרת עצמה סבורה שיש לסגור את התיק בשל אחת מהעילות הנ"ל, וכשהפרקליטות סבורה שאכן אין כל מקום להעמקת החקירה ושאכן ברור שדינו של התיק לסגירה.<sup>21</sup> ככל שהפרקליטות החליטה לסגור את התיק - בין אם במסגרת "גניזה מהירה" ובין אם לאחר בחינה ממושכת של תיק החקירה - ניתן להגיש ערר על החלטה זו.

אפשרות נוספת לטיפול בתיק, הננקטת במקרים המתאימים לכך, **הינה להעביר את התיק למסלול חלופי להליך הפלילי**, למשל, מסלול של הסדר מותנה.

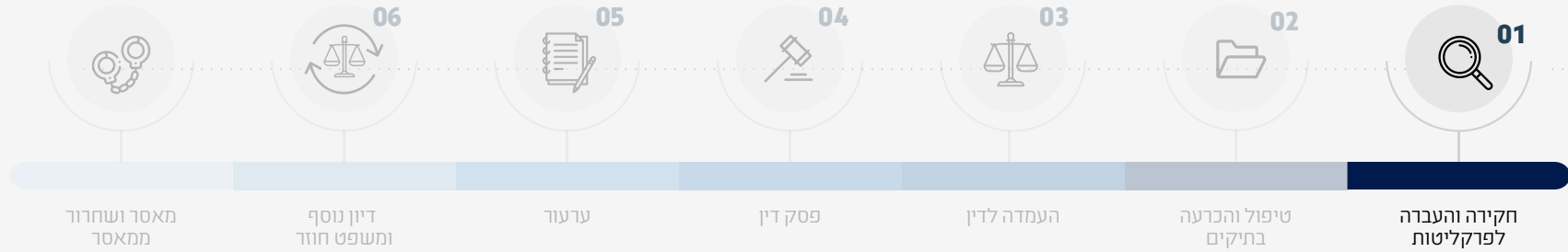
**בתיקים בהם ימצא מקום להגיש כתב אישום, יתנהל הליך פלילי** בפני בית המשפט, הכולל דיוני הוכחות, הכרעת דין, טיעונים לעונש וגזר דין. לעיתים ניתן יהיה לוותר על שלב ההוכחות, למשל אם נחתם הסדר טיעון בין הצדדים, או כשהנאשם מודה באישומים נגדו ולא מבקש לנהל הוכחות בעניינם.

**על פסק דין ניתן להגיש ערעור**, ואז ייפתח הליך נוסף בפני ערכאה גבוהה יותר. ייתכנו גם מקרים חריגים שבהם בתום הליך הערעור, תוגש אף בקשה לדיון נוסף או בקשה למשפט חוזר.

השלב האחרון בציר הזמנים נוגע למקרים שבהם מוטל **עונש מאסר על הנאשם**. גם בנסיבות אלה עשויים להתקיים הליכים רבים בעניינו של האסיר (כגון עתירות אסירים, דיונים בפני ועדות השחרורים, עתירות לבג"ץ ועוד). גם בהליכים אלה (לפחות ברובם), הפרקליטות היא זו אשר מייצגת את עמדת המדינה בפני הערכאות השונות.



21. תיקים שנפתחים במסלול "גניזה מהירה".

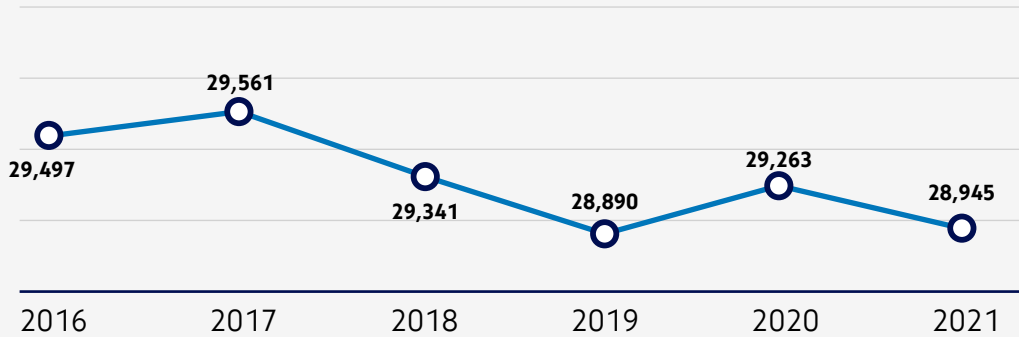


## חקירה והעברה לפרקליטות

הפרקליטות מטפלת ככלל רק בתיקים הפליליים הנוגעים לעבירות החמורות שבספר החוקים, כגון רצח ועבירות אלימות קשות, אונס ועבירות מין אחרות, שוד ועבירות רכוש חמורות אחרות, סחר בסמים, שוחד ועבירות שחיתות אחרות, ועוד כהנה וכהנה. יתר התיקים הפליליים במדינת ישראל מטופלים על ידי התביעה המשטרית וגופי תביעה אחרים.

בשנת 2021 הועברו לפרקליטות 32,799 תיקי חקירה מהמשטרה. על בסיסם נפתחו בפרקליטות 28,945 תיקים.<sup>22</sup> מדובר בירידה לעומת שנת 2020.

תיקי פרקליטות שנפתחו במבט רב-שנתי:

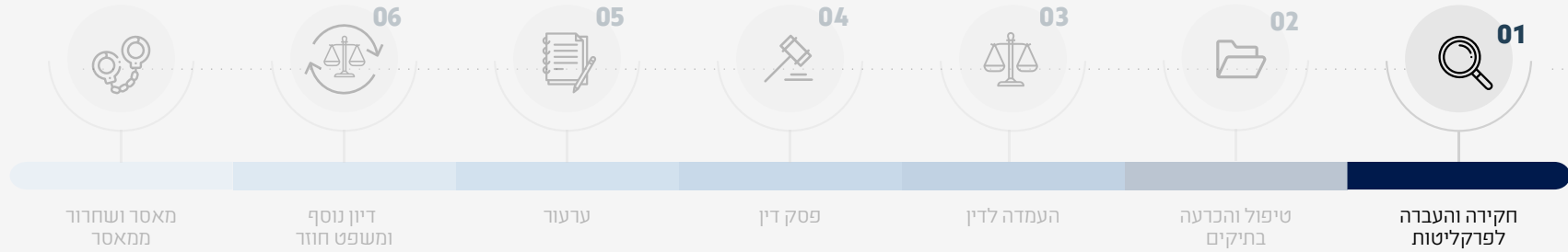


כ-8% מהתיקים (2,393 תיקים) שנפתחו בפרקליטות בשנת 2021 כללו לפחות חשוד אחד קטין (כלומר, מתחת לגיל 18).



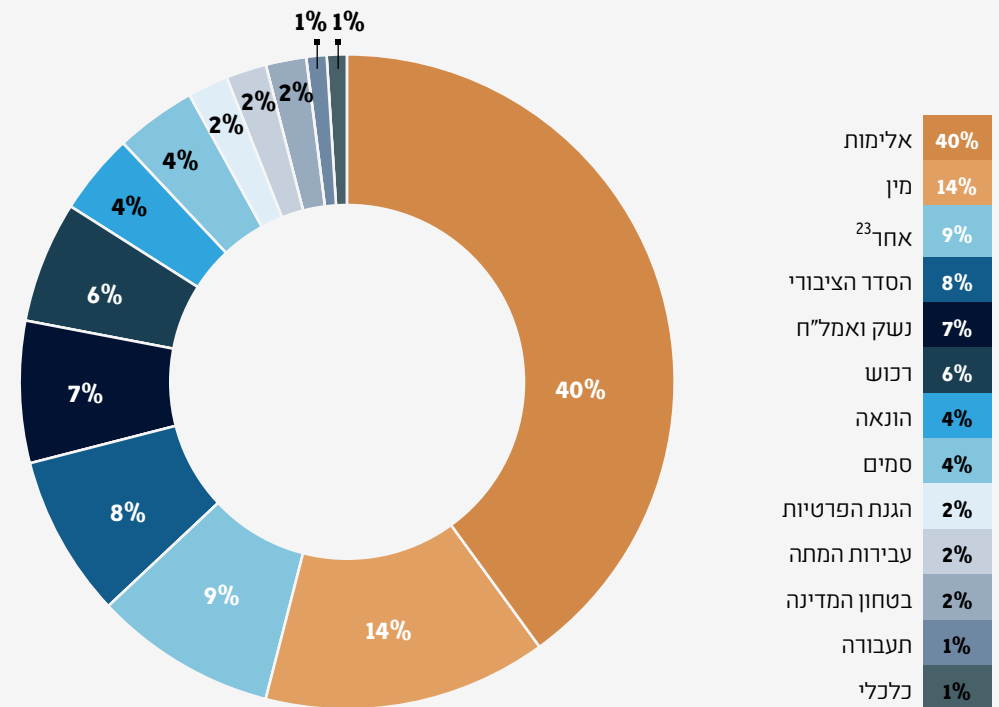
התפלגות העבירות בתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2021 ככלל דומה לזו שבשנה שקדמה לה. מדבית התיקים עסקו בעבירות אלימות, מין ורכוש. מדובר במגמות דומות לשנת 2020, בהן נראתה עלייה בחלקם היחסי של תיקי הנשק והאמל"ח (כ-7% בשנת 2021 ובשנת 2020 לעומת כ-3% בשנת 2019).

<sup>22</sup> הפער בין מספר תיקי החקירה למספר תיקי הפרקליטות נובע מכך שתיק פרקליטות אחד יכול לכלול מספר תיקי חקירה ומספר חשודים. ההחלטות מתקבלות באופן פרטני לגבי כל חשוד וביחס לכל תיק חקירה בהתאם לתשתית הראייתית. כך למשל, ייתכן שלגבי חשוד אחד יוגש כתב אישום, ואחר יופנה למסלול אחר או שהתיק נגדו ייסגר.



## התפלגות התיקים שנפתחו לפי סוגי עבירות:

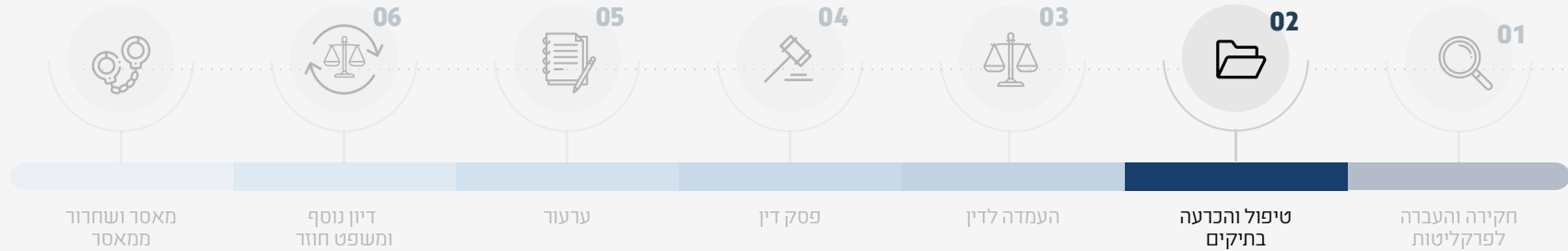
\* הפילוח נעשה לפי הסעיף החמור ביותר המופיע בתיק הפרקליטות, כפי שסווג על ידי המשטרה (בתיק עשויים להופיע סעיפי עבירות נוספים לאותו חשוד ולחשודים אחרים הכלולים בו).



<sup>23</sup> לרבות ארגוני פשיעה והלבנת הון, עבירות נגד המוסר, הגנה על הציבור, חסרי ישע וקטינים סביבה, בעלי חיים ועוד.

ראוי לציין כי כ-35% מהתיקים (10,235 תיקים) שנפתחו בפרקליטות סווגו מראש על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום והועברו לטיפול הפרקליטות משום שלה הסמכות להכריע בהם. המלצה זו של המשטרה יכולה לנבוע מסיבות שונות, למשל: היעדר ראיות מספיקות, חוסר אשמה של החשוד, היעדר שיתוף פעולה של נפגעי העבירה, חשוד לא נודע או שלא ניתן לאתרו, או כשהעניין הציבורי בהעמדה לדין איננו מצדיק זאת (כגון בתיקים שנוגעים לעבירות מינוריות יחסית, במיוחד כשהחשוד עבר הליך טיפולי או שהוא מצוי בהליך כזה). במקרה של קטינים קיימת עילה נוספת וייחודית המאפשרת סגירת התיק בתנאי שהקטין יעבור טיפול.

המשמעות המעשית היא כי הפוטנציאל להגשת כתב אישום בתיקים אלו שהועברו מהמשטרה הוא נמוך ביותר, אף שהפרקליטות בוחנת כל מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה או שהפרקליטות מבקשת השלמת חקירה למיצוי החקירה.



## טיפול והכרעה בתיקים

לאחר שמסתיימת חקירת המשטרה (הגוף החוקר), נפתח התיק בפרקליטות אשר בוחנת ומנתחת את הראיות בתיק לעומקן, על מנת לקבל החלטה מהו אופן הטיפול המתאים ביותר והאם יש מקום להגשת כתב אישום בעניינו. ההכרעה נעשית על בסיס שיקולים רבים, ובראשם דיות הראיות שנאספו בחקירה, האינטרס הציבורי, טעמים הנוגעים לנפגעי העבירה, נסיבותיו של החשוד ועוד.

### קצב הטיפול בתיקים

54% מהתיקים שנפתחו בשנת 2021, הוכרעו סופית בתוך כחודש.

בשנים האחרונות הציבה לעצמה הפרקליטות כמטרה מרכזית **לצמצם את "מלאי" התיקים הממתינים להכרעה**, בפרט תיקים הממתינים למעלה משנה ובוודאי למעלה משנתיים.

**בהתאם לכך, ב-54% מהתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2021 התקבלה הכרעה סופית בתוך כחודש** ממועד קבלת תיק החקירה מהמשטרה. אמנם, קצב ההכרעה בתיקים נמוך משנת 2020 (אז עמד על 70% תיקים שהוכרעו בתוך חודש), אולם יש לזכור כי שנת 2020 הייתה שנת קורונה, במהלכה למשך תקופות זמן ארוכות, שדרו תקופות חירום שבהן לא התקיימו דיונים סדירים בבתי המשפט,

מה שאפשר להקדיש זמן רב יותר לטיפול והכרעה בתיקים שנפתחו באותה שנה.<sup>24</sup>

נכון לסוף שנת 2021 נותרו בפרקליטות 398 תיקים הפתוחים למעלה משנתיים אשר טרם התקבלה בהם החלטה סופית - רובם מצויים בשלבי טיפול מתקדמים. בכל המקרים הללו קיימות נסיבות וסיבות שגרמו להתארכות משך זמן הטיפול.

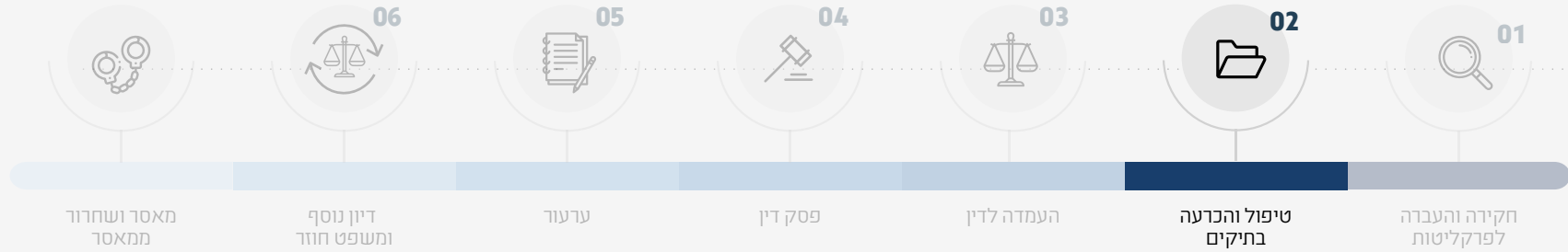
### טיפול בתיקי קטינים



תיקי קטינים ונוער דורשים מומחיות מיוחדת הכוללת היבטים מתחומי החינוך, הטיפול הרווחה והמשפט, והסתכלות מעט שונה על האינטרס הציבורי שבשמו פועלת הפרקליטות. הפרקליטות שמה לעצמה למטרה לטייב את ההתמקצעות בתחום חשוב זה, ומזה מספר שנים שמתקיימות בו הכשרות מעמיקות לפרקליטים מכל רחבי הארץ, המשלבות היכרות עם גורמי מקצוע, העמקה בתכנים, סיורים, שולחנות עגולים עם יתר השחקנים בזירה, ועוד. המגמה היא כי ההכשרה תהווה הסמכה לטיפול בתיקי נוער, ותנאי לכך.

במסגרת תהליכי השינוי שעוברת הפרקליטות בתחום, הוקצו בחלק ממחוזות הפרקליטות פרקליטים ייעודיים וקבועים לטיפול בתיקי הנוער בשלבים השונים של ההליך הפלילי.

<sup>24</sup> החישוב נערך לפני מספר התיקים שהוכרעו תוך 30 יום מאחר שלא ניתן לחשב ממוצע זמן טיפול בתיקים שנפתחו בשנת 2021, מאחר שחלק מתיקים אלה עדיין בטיפול.



יחד עם זאת, מובן כי לא תמיד ניתן להגיע להחלטה מהירה. כחלק ממחויבותה לאינטרס הציבורי הרחב שעליו היא מופקדת, **בוחנת הפרקליטות גם שיקולי שיקום** ביחס לקטין-הפוגע ואת האפשרות לכוונו לחיים מועילים ונורמטיביים (במקרים המתאימים בתיאום עם שירות המבחן ולאחר מעקב אחר התקדמותו הטיפולית ומידת מסוכנותו לחברה). בנוסף, בשנים האחרונות מופנים מקרים רבים יותר **להליכים חלופיים להליך הפלילי** טרם העמדה לדין ולעיתים גם לאחריו. הליכים אלה כוללים לעיתים מפגשים בלתי אמצעיים בין פוגע לנפגע, פעולות לאיחוי ולתיקון הפגיעה וניסיונות להקטין את הסיכוי להישנות המעשים מצד הקטין הפוגע ללא התערבות של בית המשפט. הליכים אלה הם הליכי עומק במישור הטיפולי, המצריכים ככלל מעקב לאורך זמן.

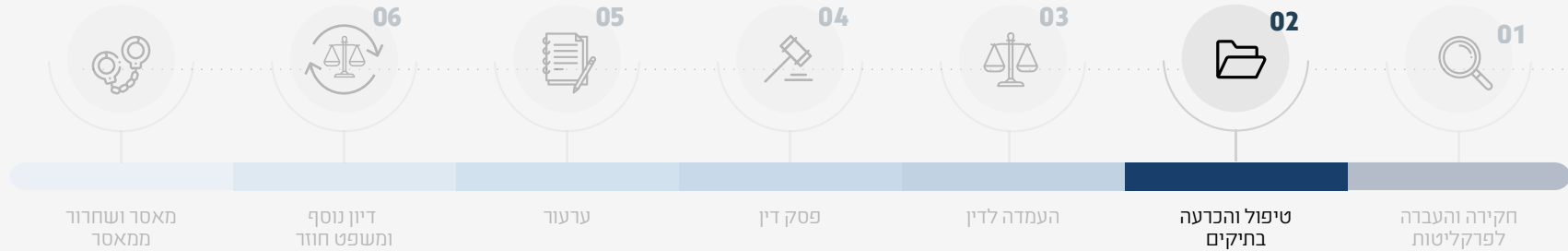
בנוסף, במהלך השנה האחרונה פותחו כלים מחשוביים שיסייעו לפרקליט בטיפול מהיר ומקצועי בתיקי הנוער, הן בהליך העיקרי והן בהליכי המעצר, במטרה לקדם את הטיפול המקצועי הייחודי בתיקי הנוער.

ביטוי למגמת השיפור שחל באופן טיפולה של הפרקליטות בתיקים אלו, ניתן לראות כבר עתה בנתונים אודות קצב הטיפול וקבלת ההחלטות ביחס להעמדת קטינים חשודים לדין בהתאם להוראות החוק.

## כ-69% מתיקי הקטינים שנפתחו בשנת 2021 טופלו כבר במהלך אותה שנה.

זהו פועל יוצא מהדגש המיוחד ששמה הפרקליטות על קיצור פרקי הזמן לטיפול בתיקים הנוגעים לנאשמים קטינים. זאת, בשל ההבנה כי לחלוף הזמן השפעה ניכרת על חייו של קטין, שיכול להשתנות ולהפוך "אדם אחר" עד מהרה. ביטוי לתפישה זו מצוי גם בדרישה שבחוק לקבלת אישורו של היועץ המשפטי לממשלה להעמדה לדין של קטין אם חלפה שנה ממועד ביצוע העבירה.<sup>25</sup>

25. ס' 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

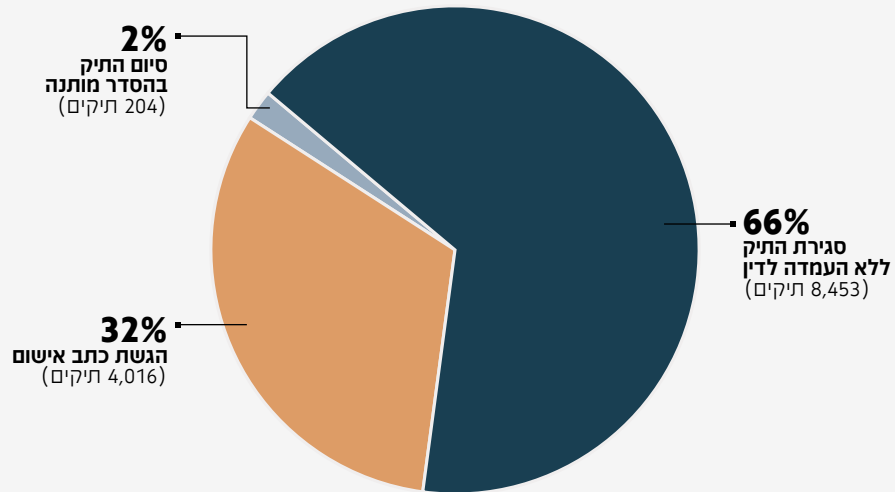


## תיקים שהתקבלה בהם הכרעה סופית

בשנת 2021 התקבלו במחוזות הפרקליטות החלטות סופיות (ככלל, הגשת כתב אישום, סגירת תיק ללא העמדה לדין או סיום ההליך בדרך של הסדר מותנה) בכ- 20,693 תיקים אשר נפתחו בשנה זו או קודם לכן.<sup>26</sup>

ראוי לציין, כי כ-39% מבין התיקים הללו (8,020 תיקים) הם תיקים שהמשטרה סברה כבר עם העברתם לפרקליטות כי אין מקום להעמיד לדין בגינם והם הועברו לטיפול הפרקליטות משום שהיא המוסמכת להכריע בהם. בתיקים הללו הפוטנציאל להגשת כתב אישום הוא, ככלל, נמוך ביותר (הגם שהם נבחנו לעומק בפרקליטות ולעיתים עמדתה תהיה שונה מעמדת המשטרה).

## התפלגות ההחלטות הסופיות ביתר תיקי הפרקליטות (12,673 תיקים):<sup>27</sup>

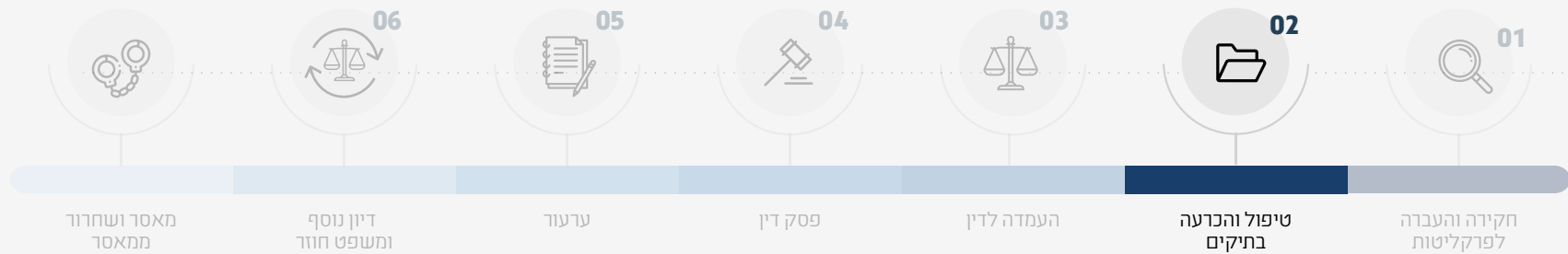


מדובר בעלייה באחוזי הגשת כתבי אישום, וירידה בהתאמה באחוז התיקים שנסגרו ללא העמדה לדין, ביחס לשנת 2020 (אז בכ-69% מהתיקים שהתקבלה בהם החלטה סופית, ההחלטה הייתה לסגור את התיק ללא העמדה לדין, וב-29% מהתיקים הוגשו כתב אישום).

<sup>27</sup> ההתפלגות מתייחסת לתיקי פרקליטות. כאמור, בכל תיק יכולים להיות מספר חשודים.

<sup>26</sup> בגדר זה לא נכללו החלטות הנוגעות למצבי ביניים שאינם בהכרח בגדר החלטה סופית בתיק, כגון: שלבי הכנה שונים של התיק לקראת הכרעה, העברה בין יחידות הפרקליטות, ועוד. כמו כן, לא הובאו בחשבון תיקים שהוחלט להעבירם לגוף חוקר.





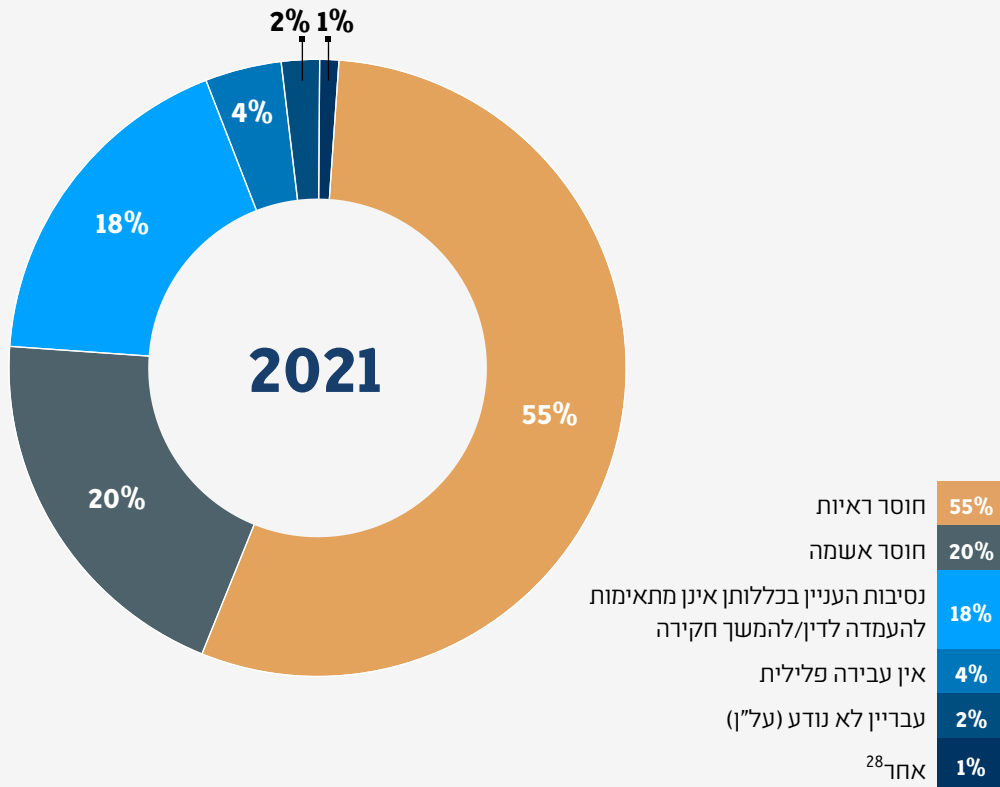
## תיקים שנסגרו ללא הגשת כתב אישום

בשנת 2021 נסגרו ללא הגשת כתב אישום תיקים נגד 24,950 חשודים ב-16,473 תיקים במחוזות הפרקליטות (מדובר בתיקים שנפתחו בשנת 2021 או קודם לכן).

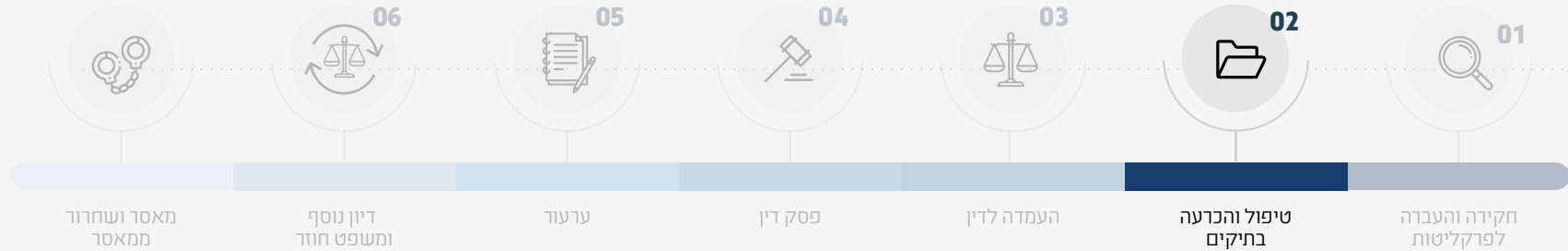
כאמור, כ-49% מהתיקים הללו (8,020 תיקים) הם תיקים שסווגו מלכתחילה על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום, לעומת שנת 2020 בה כ-53% מהתיקים שנסגרו ללא הגשת כתב אישום (10,478 תיקים) סווגו כך.

**במרבית המקרים** (כ-55%) שבהם נגנזו החשדות נגד חשודים, העילה לכך הייתה **חוסר ראיות** (נתון זהה לשנת 2020). בכ-20% מהמקרים סיבת סגירת התיק נגד החשוד הייתה חוסר אשמה (נתון זהה לשנת 2020 בה עמד האחוז גם כן על 20%).

## התפלגות עילות הסגירה (בהתייחס לחשודים):



28. אינו בר-עונשין, הוחזר לגוף החוקר, התיישנות, כופר כסף, מות חשוד/נאשם, נסגר (הועבר לגוף תובע אחר), נסגר בהסדר מותנה, עבריין נמלט, צורך לתיק אחר.



## עררים

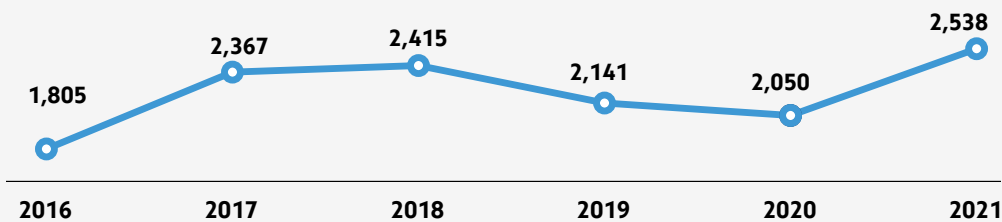
הדין הפלילי מקנה זכות, הן למתלוננים והן לחשודים, להשיג על החלטות שהתקבלו בעניינם במסגרת סגירת תיק בו היו מעורבים.

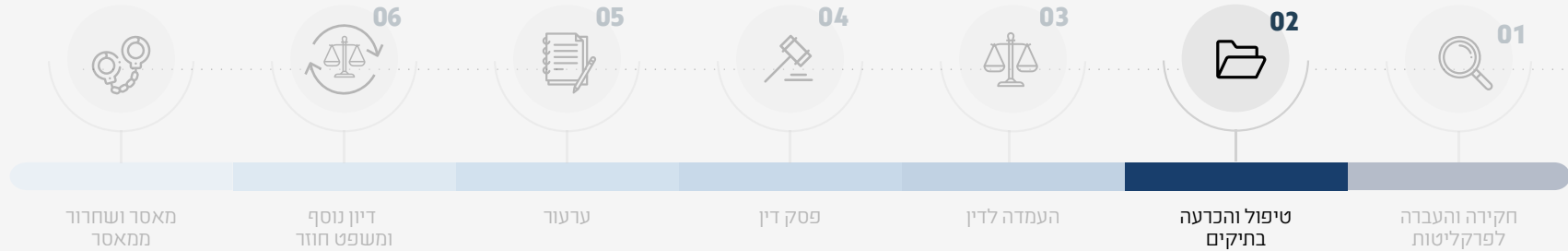
יחידת העררים בפרקליטות המדינה הינה יחידת המטה אשר אחראית על הטיפול בעררים אלו. מדובר בעררים המוגשים על ידי מתלוננים ונפגעי עבירה נגד החלטות סגירת תיקים ואי-פתיחה בחקירה של כלל גופי החקירה וגופי התביעה במדינת ישראל, ובכלל זאת, יחידות הפרקליטות השונות. כמו כן, היחידה מטפלת בעררים המוגשים על ידי חשודים בנוגע לשינוי עילת סגירה שנקבעה ביחס לחשדות נגדם, בתיקים המטופלים ביחידות הפרקליטות.

טיפול בתיק ערר כולל למעשה הליך בחינה מחדש של כל חומרי החקירה בתיק וההחלטה שהתקבלה בו, לרבות בחינת התשתית הראייתית שנאספה בתיק; כתיבת חוות-דעת מקיפה הכוללת ניתוח עובדתי ומשפטי; התייחסות לטענות שהועלו בערר; התייחסות לעמדת היחידה שסגרה את התיק; שקילת ביצוע השלמות חקירה אפשריות במידת הצורך; קיומם של דיונים שונים, ראיונות ושימועים; ולבסוף, קבלת החלטה מנומקת.

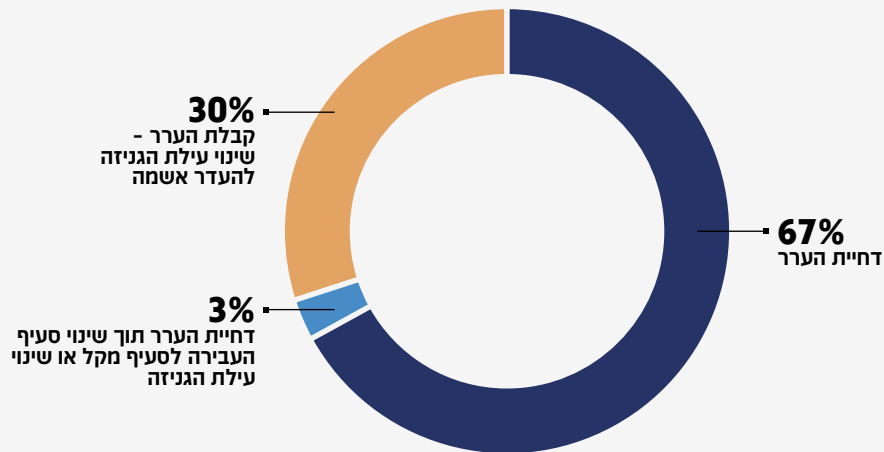
בהתאם לחוק, ההחלטה בעררים המוגשים על תיקים שנסגרו על-ידי המשטרה או יחידות אכיפה פליליות במשרדי הממשלה השונים - מתקבלת על-ידי פרקליטי המחלקה, בעוד ההחלטה בעררים המוגשים על תיקים שנסגרו בפרקליטות המחוז השונות או במחלקה לחקירות שוטרים - מתקבלת על-ידי המשנים לפרקליט המדינה, לאחר שמועברת להם התייחסותה של מחלקת עררים. בתיקים מסוימים ההחלטה בערר אף מתקבלת על-ידי פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה. בשנת 2021 **עלה מספרם של העררים שנפתחו ביחידת העררים**, בהשוואה לשנה הקודמת.

התפלגות תיקי הערר שנפתחו לפי שנים:





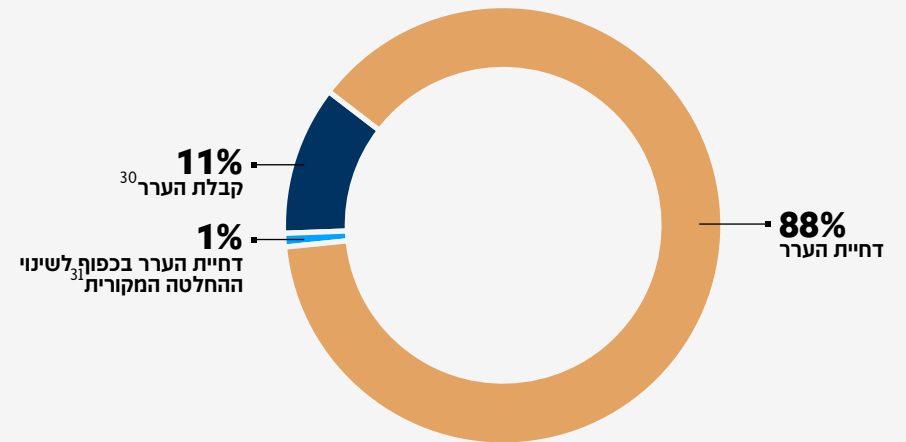
בשנת 2021 התקבלו החלטות ב-61 עררים על עילות סגירת התיקים, אשר הוגשו באותה שנה או בשנים קודמות ו-12 עררים נוספים בוטלו. התפלגות ההחלטות בעררים על עילת סגירת התיק:



גם בשנת 2021 נעשה מאמץ לקצר את זמן הטיפול בעררים. אמנם, משך הטיפול הממוצע, ממועד פתיחת תיק הערר ביחידת העררים ועד לקבלת החלטה סופית, עמד על כ-4.5 חודשים (143 ימים) שהם מעט יותר משנת 2020 (אז עמד הנתון על 127.5 ימים), אולם מגמת הירידה הרב שנתית נמשכת. כך למשל, בשנת 2019 עמד הממוצע על 156 ימים. במהלך שנת 2021, זמן הממוצע לטיפול בעררים בתיקי מין ואלימות חמורה עמד על 81 ימים (ירידה בקצב הטיפול ביחס לשנת 2020, אז זמן הממוצע לטיפול בעררים בתיקי מין ואלימות חמורה היה 69 ימים).

בשנת 2021 קיבלה יחידת העררים החלטות ב-1,188 עררים שנבחנו לגופם,<sup>29</sup> על החלטות יחידות המשטרה או הפרקליטות בדבר סגירת תיקים. מדובר בעררים שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות.

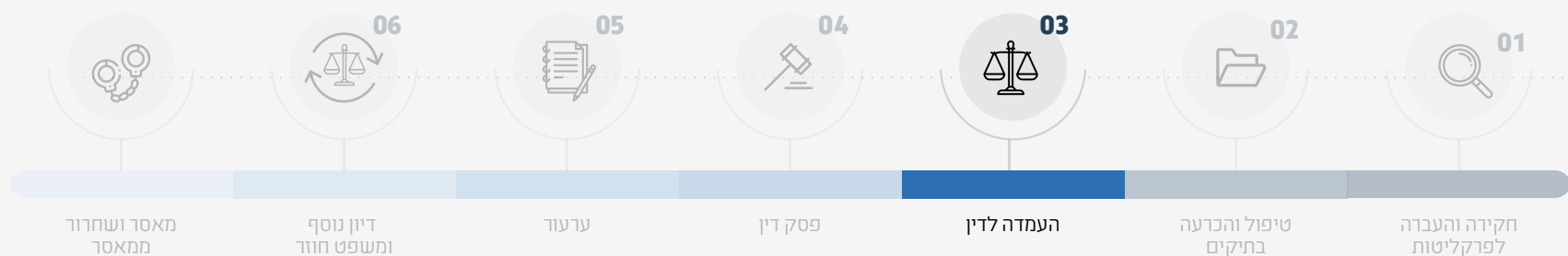
התפלגות ההחלטות בעררים על סגירת תיקים:



29. מדובר בהחלטות שניתנו בעררים שנבחנו לגופם, כלומר, לא כולל עררים שבוטלו, פניות חוזרות ועררים לשינוי עילת הסגירה. בשנה שעברה דווח על כלל ההחלטות שהתקבלו בעררים (כולל עררים שבוטלו וכדומה). בשנה שעברה מספר ההחלטות שניתנו בעררים שנבחנו לגופם היה 1,527 תיקים.

30. קבלת הערר (סה"כ 128 תיקים) - השלמת חקירה (118 תיקים), הגשת כתב אישום (10 תיקים), או העמדה לדין משמעתי או הסדר מותנה (לא היו תיקים בשנה זו).

31. דחיית הערר בכפוף לשינוי החלטה המקורית (סה"כ 18 תיקים) - דחייה בכפוף לשינוי עילת הסגירה או סעיף העבירה (13 תיקים), או דחייה בכפוף לשליחת מכתב אזהרה (5 תיקים).



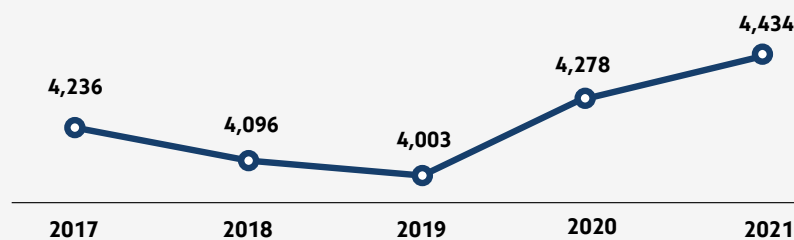
## העמדה לדין

### כתבי אישום שהוגשו

בשנת 2021 הוגשו על ידי הפרקליטות כ-4% יותר כתבי אישום ביחס לשנת 2020 וכ-10% יותר משנת 2019.

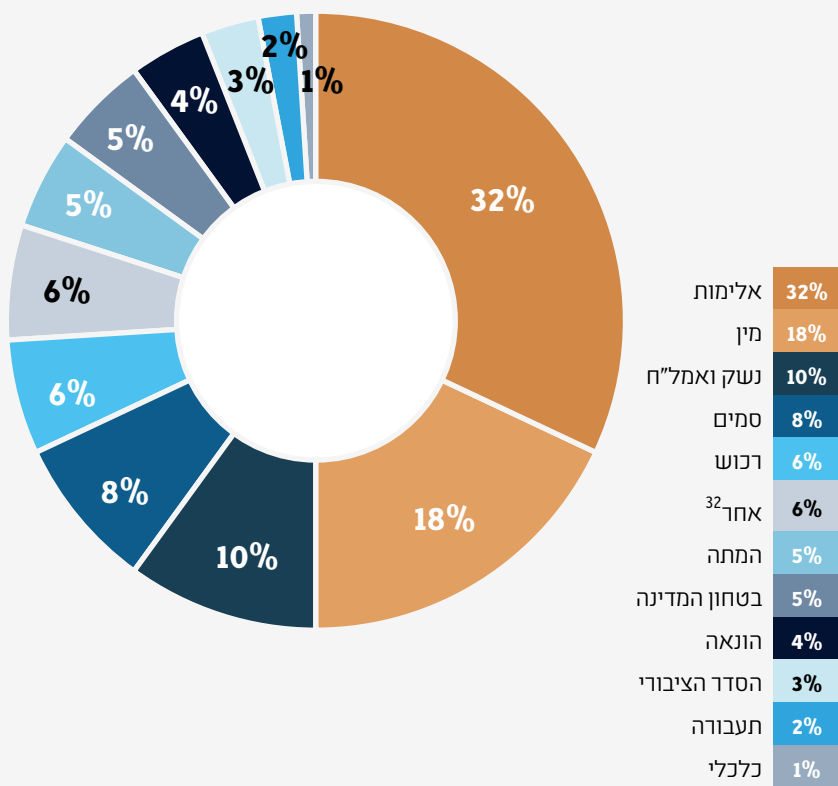
בשנת 2021 הגישה הפרקליטות **4,434** כתבי אישום ב-**4,020** תיקי פרקליטות (כתב אישום אחד עשוי לכלול יותר מנאשם אחד ולהתייחס לכמה תיקי חקירה). כ-73% מכתבי האישום הללו (3,230 כתבי אישום) מקודם בתיקי הפרקליטות שנפתחו בשנת 2021 והיתר נוגעים לתיקים שנפתחו בשנים קודמות.

### מספר כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בחמש השנים האחרונות:

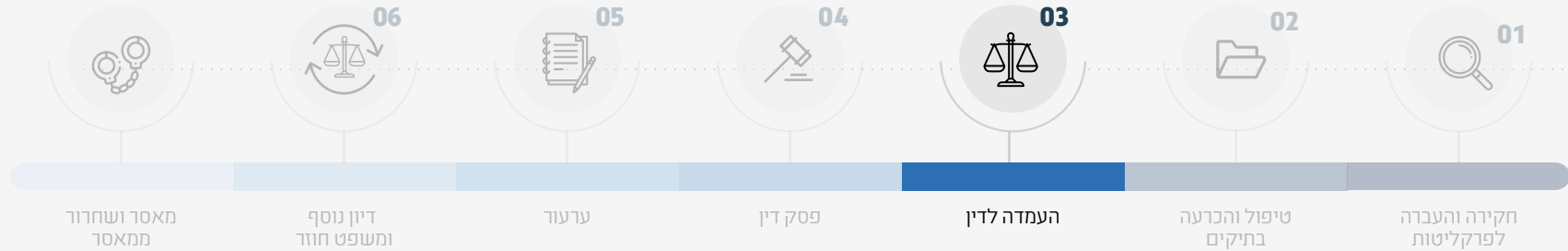


כ-47% מכתבי האישום הוגשו לבתי משפט השלום, כ-43% לבתי המשפט המחוזיים, כ-7% לבתי משפט לנוער וכ-3% לבתי משפט לתעבורה.

### התפלגות כתבי האישום לפי סוגי עבירות:

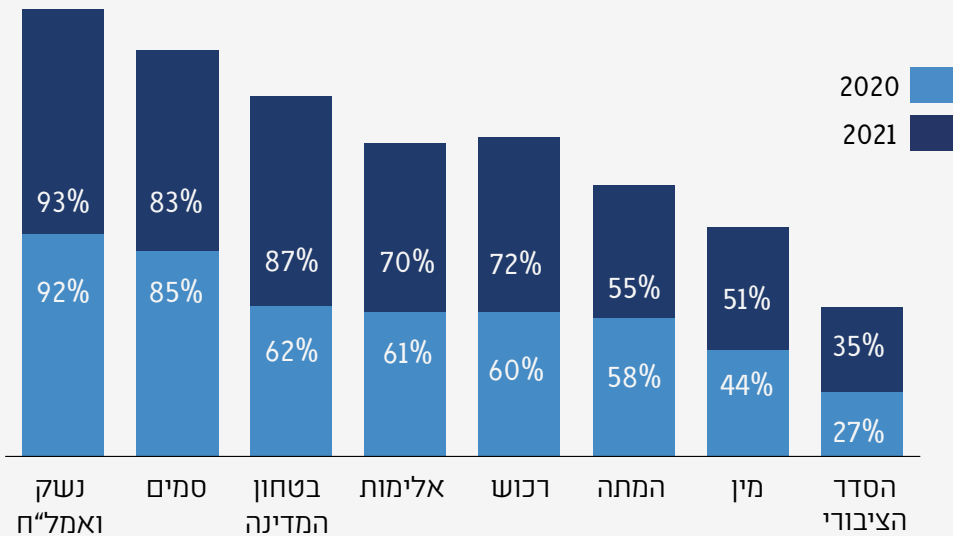


32. אחר - לרבות עבירות נגד המוסד, ארגוני פשיעה, חסדי ישע (קטינים), הגנת הפרטיות ועוד.



## אחוז כתבי האישום שהוגשו לצד בקשת מעצר מכלל כתבי האישום לפי סוגי עבירות:

\* האחוז המוצג מתייחס לחלקם היחסי של כתבי האישום שהוגשו לצד בקשת מעצר או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים מתוך כלל כתבי האישום שהוגשו בגין סוג עבירות זה. הפילוח נעשה בהתאם לסעיף העבירה החמור ביותר בכתב האישום המיוחס למי מהנאשמים בו.



## כ-11% מכתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2021 (492 כתבי אישום) הוגשו נגד קטינים.

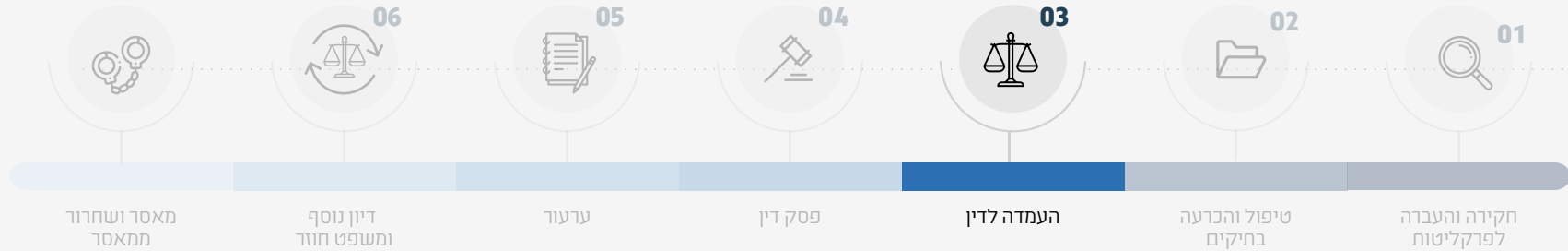


יצוין כי ההחלטה להעמיד קטין לדין נשקלת היטב, בין השאר, לנוכח ההשלכות הדרמטיות שיש לה על חייו ועל חיי משפחתו בטווח המיידי והרחוק. זאת, לעיתים לאחר הסתייעות בשירות המבחן. בנוסף, הפרקליטות עושה שימוש מושכל בסמכות להעמיד לדין קטינים הנאשמים בעבירות פשע בבית משפט שלום לנוער (ולא בבית משפט מחוזי "רגיל"). לעיתים גם נשקלת האפשרות להפנות את הקטין הפוגע להליך חלופי להליך הפלילי, בהתאם לדינים הייחודיים לנוער.

## כתבי אישום שהוגשו לצד בקשת מעצר

כ-62% מכתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2021 (2,737 כתבי אישום) הוגשו לצד בקשה למעצר הנאשם עד תום ההליכים או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים. מדובר בעלייה לעומת שנת 2020 (שאז הוגשו כ-54% מכתבי האישום לצד בקשה כאמור). מתוך כלל כתבי האישום שהוגשו לצד בקשת מעצר, 11.5% הוגשו בעניינים של קטינים.

כ-45% מבקשות המעצר או הבקשות לשחרור בתנאים מגבילים בכתבי האישום, הוגשו בעבירות אלימות: 15% בעבירות אמל"ח, כ-15% בעבירות מין, כ-11% בעבירות סמים, כ-4% בעבירות המתה, והיתר - בעבירות אחרות.



## ניהול ההליך בבית המשפט

במקרים שבהם הוחלט להגיש כתב אישום יתחיל ההליך בבית המשפט. המשפט נפתח בהקראת האישומים ובתשובת הנאשם להם (מודה, מודה חלקית, כופר באשמה). אם הנאשם הכחיש את המיוחס לו, יתנהל הליך לבידור אשמתו, במסגרתו תציג הפרקליטות את הראיות התומכות באשמתו של הנאשם, והנאשם יביא את ראיותיו להפרכת האשמה.<sup>33</sup>

## הופעות בדיונים

בשנת 2021 הופיעו פרקליטים מכל המחוזות הפליליים ב-80,622 דיונים בבתי משפט השלום והמחוזי ברחבי הארץ. מדובר בעלייה משמעותית והגיונית ביחס לשנת 2020 (שהייתה שנת קודרונה שבמהלכה התקיימו 74,291 דיונים).

כ-48% מהדיונים התנהלו בבתי המשפט המחוזיים, כ-44% בתי משפט השלום,<sup>34</sup> כ-7% בבתי משפט לנוער וכ-1% בבתי המשפט לתעבורה.

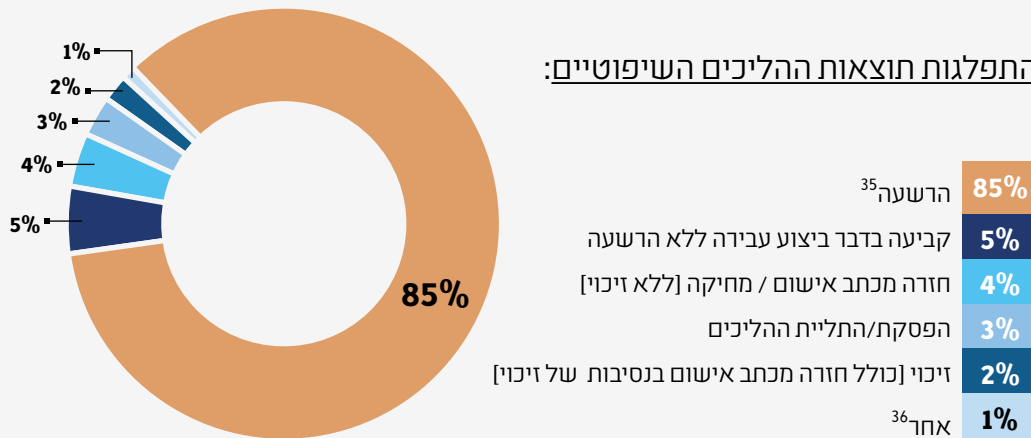
## פסק דין

### תוצאות ההליכים השיפוטיים בערכאה ראשונה

לגבי כ-90% מהנאשמים שהסתיים ההליך השיפוטי בעניינם בשנת 2021 נפסק כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום.

בשנת 2021 הסתיימו 4,028 הליכים שיפוטיים שהתנהלו בבתי המשפט נגד 5,376 נאשמים (הליכים אלה נפתחו בשנת 2021 או קודם לכן).

### התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים:

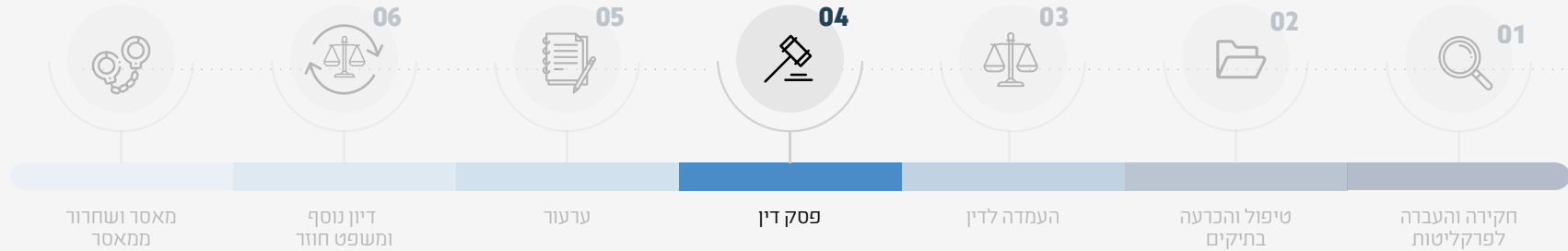


35. כולל מקרים שבהם התיק צורף לתיק אחר, אשר בדומה לשנים קודמות, נמנו עם המקרים שבהם הנאשם הורשע לאחר הצגת הסדר טיעון.

36. אחר - מצבים שבהם ההליך השיפוטי עוכב או שלא ניתן היה להמשיך בו בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

33. להרחבה על השלבים השונים במסגרת ניהול ההליך לחצו כאן.

34. כולל ערכאות נוספות, כגון דיונים בבתי חולים פסיכיאטריים, בית משפט קהילתי ועוד.



**לגבי כ-90% מהנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2021, נקבע כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום - בין אם הודשעו באופן חלקי או מלא (4,553 נאשמים); ובין אם נפסק כי ביצעו את העבירה אך ההליך בעניינם הסתיים ב"אי-הרשעה" (250 נאשמים).<sup>37</sup>**

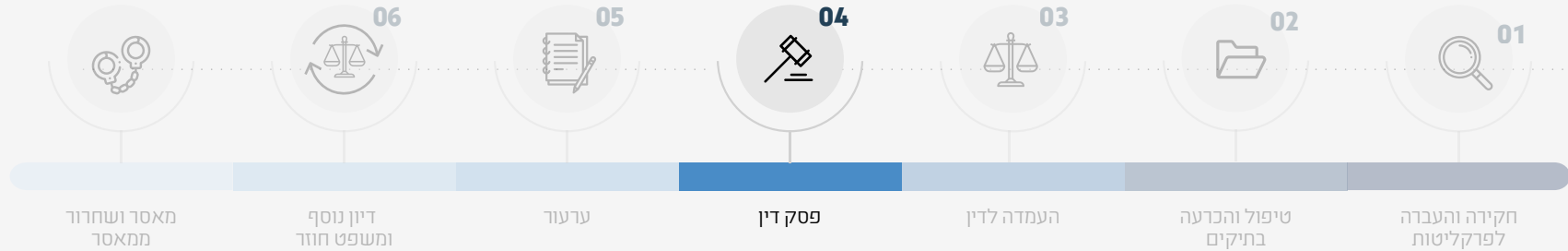
כ-2% מהנאשמים זוכו ובכ-4% מהמקרים הפרקליטות חזרה בה מהאישום.

כתב האישום כלל 17 אישומים שונים בעבירות חמורות רבות, וביניהן ניהול ארגון פשיעה, אירוע הרצח ביהודה הלוי במסגרת מלחמה שהכריז הארגון נגד זאב רוזנשטיין, עבירות של ניסיון רצח, עבירות סמים בהיקפים חסרי תקדים ועוד. פרשת התביעה נפרשה על פני כ-3 שנים וכללה כ-80 עדים שונים שהעידו במהלך כ-400 דיונים שונים, וביניהם חמישה עדי מדינה שהיו חברים בארגון אברג'יל. עדויותיהם של עדי המדינה העניקו מבט מבפנים על מעללי ארגון הפשיעה הגדול והמסוכן שפעל בישראל מאז קום המדינה. במסגרת הכרעת הדין, הרשיע בית המשפט את כל 18 הנאשמים. ראש הארגון, יצחק אברג'יל, הודשע בניהול ארגון פשיעה, שלוש עבירות רצח, ניסיון רצח, עבירות אלימות נוספות ועבירות סמים רחבות היקף. ראש הארגון נידון לשלושה מאסרי עולם מצטברים לצד שלושים שנות מאסר נוספות (מחציתן ירצו בחופף) וכן פיצוי של כחצי מיליון שקל למשפחות הנרצחים והפצועים וקנס של מיליון וחצי ש"ח. הפרקליטות ליוותה את הפרשה מדאשיתה ושימשה גורם דומיננטי בהובלתה. צוות התביעה כלל באופן ייחודי פרקליטים ממחוזות שונים שטיפלו יחד בפרשה ונדרשו להתמודד עם אתגרים רבים וסוגיות משפטיות מורכבות, הן בשלב החקירה, גיוס עדי המדינה בקנה מידה בינלאומי ושיתוף פעולה עם מדינות שונות והן בשלב ניהול המשפט אשר כלל מאות עדים והגשת מעל ל-10,000 ראיות לבית המשפט. פרשה זו הינה חסר תקדים במשפט הישראלי, הן מבחינת היקף החקירה והמשאבים שהושקעו בה, הן מבחינת היקף חומר החקירה שנאסף והן מבחינת חומרת העבירות שנחשפו בבית המשפט אשר לימדו על חומרתם של ארגוני הפשיעה ומסוכנותם.

### פרשה 512:

ביום 16.11.21 ניתנה הכרעת הדין בפרשייה רחבת היקף, המכונה "פרשה 512". החקירה בפרשה חובקת עולם זו, החלה אי שם בשנת 2002, סמוך לאחר אירוע הרצח באמצעות מטען חבלה ברחוב יהודה הלוי בתל-אביב. לאחר חקירה ארוכה, מאומצת וממושכת, שנכללה חקירות במדינות רבות מסביב לעולם, בשנת 2015 הוגשו כתבי אישום בפרשה, נגד מספר ראשי ארגוני פשיעה ואנשיהם, וביניהם יצחק אברג'יל, אסי אבוטבול, ריקו שירזי, אסי יריב ונוספים. כתב האישום המרכזי בפרשה, נגד ארגון הפשיעה של יצחק אברג'יל, הוגש לבית המשפט המחוזי בתל אביב בחודש יולי 2015 והוא כלל 18 נאשמים, בראשם יצחק אברג'יל, מנהלים וחיילים בארגון הפשיעה שלו. כתב האישום כלל לא פחות מ-600 עדי תביעה שונים. על פי כתב האישום, הארגון העבריני פעל במגוון רחב של עבירות חמורות הן בישראל והן במדינות שונות בעולם בין השנים 2002-2007.

<sup>37</sup> אי הרשעה בפלילים הינה חריג לכלל במשפט הפלילי, ולפיו משהוכחה אשמתו של אדם, הוא יודשע בדין. אי-הרשעה שמורה למקרים מיוחדים וחריגים, שבהם אין יחס סביד בין הנזק שצפוי להיגרם כתוצאה מההרשעה, לבין חומרת העבירה ונסיבות ביצועה.

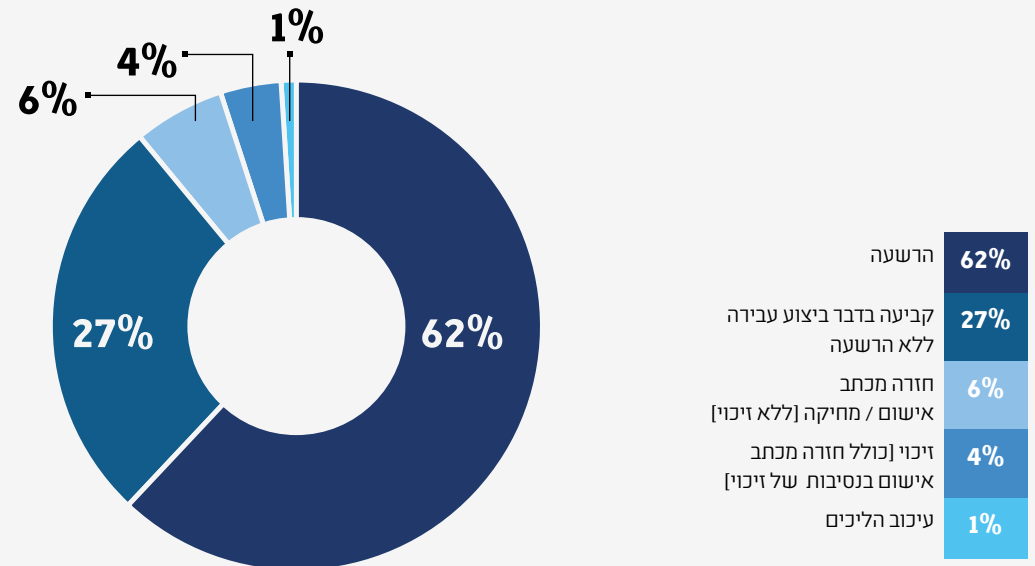


## תוצאות הליך בעניינים של קטינים



בשנת 2021 הסתיימו 477 הליכים שיפוטיים שהתנהלו בבתי המשפט נגד 557 נאשמים קטינים (הליכים אלה נפתחו בשנת 2021 או קודם לכן). 62% מהם הסתיימו בהרשעה, בעוד ש-27% מהם הסתיימו בקביעה לפיה הקטין ביצע את המיוחס לו אך בית המשפט נמנע מלהרשיע אותו (לעומת 5% בלבד בעניינים של כלל הנאשמים).

## התפלגות תוצאות ההליך בעניינים של קטינים:

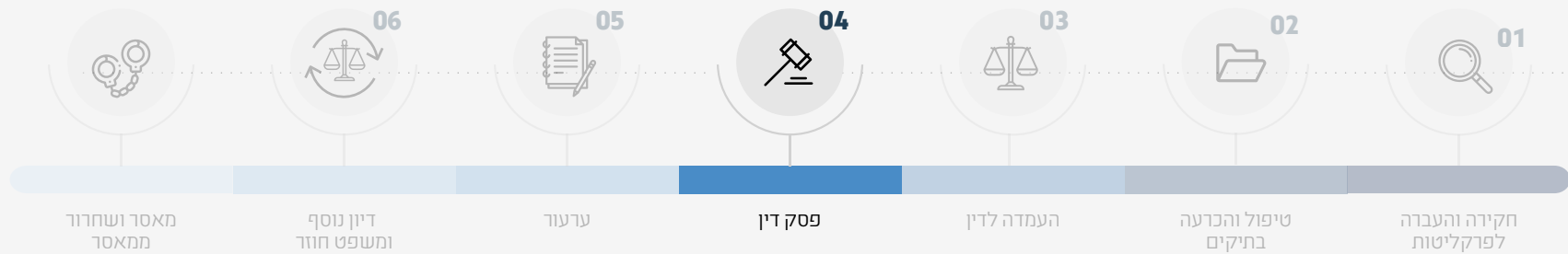


## הסדרי טיעון

**74% מהנאשמים שההליך בעניינים הסתיים בשנת 2021 חתמו על הסדר טיעון במסגרתו הודו בביצוע המיוחס להם. נאשמים אלה מהווים 83% מכלל הנאשמים שהורשעו (או שנקבע כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם מבלי שהורשעו).**

הסדר טיעון הוא הסכם בין נאשם בהליך פלילי לבין רשויות התביעה, המשקף את הסכמות הצדדים ביחס למרכיבים שונים בכתב האישום ולעיתים גם ביחס לענישה. הסדר טיעון נועד לסיים את ההתדיינות הפלילית ותנאי הכרחי לו הוא הודאה וקבלת אחריות מצד הנאשם. ההסדר כולל בדרך כלל הסכמות לגבי סעיפי האישום שבהם יורשע הנאשם, עובדות ופרטים המופיעים בכתב האישום, ולעיתים - אך לא תמיד - הסכמות בדבר העונש שתבקש התביעה להטיל על הנאשם. במרבית המקרים הנאשם הוא שיוזם את הסדר הטיעון. התביעה תסכים לכך רק אם תגיע למסקנה כי הדבר מתיישב עם האינטרס הציבורי, בהתחשב בכלל הנסיבות. למשל, כדי לחסוך מנפגע העבירה את הטראומה המשנית הכרוכה בהליך השיפוטי בדגש על שלב העדויות. שיקול נוסף הוא חסכון בזמן שיפוטי ובמשאבים המתחלקים בין כלל הציבור. בעת שקילת האפשרות לערוך הסדר טיעון, ניתן משקל מיוחד לעמדת נפגע העבירה ולנסיבות ביצוע העבירה (חומרתה, חלוף הזמן מאז ביצועה, שכיחותה ועוד). בכל מקרה, הסמכות לאשר או לדחות הסדר טיעון נתונה בידי בית המשפט.





## אחוז הסדרי הטיעון מתוך סך הנאשמים שהודשעו לפי סוג עבירה:

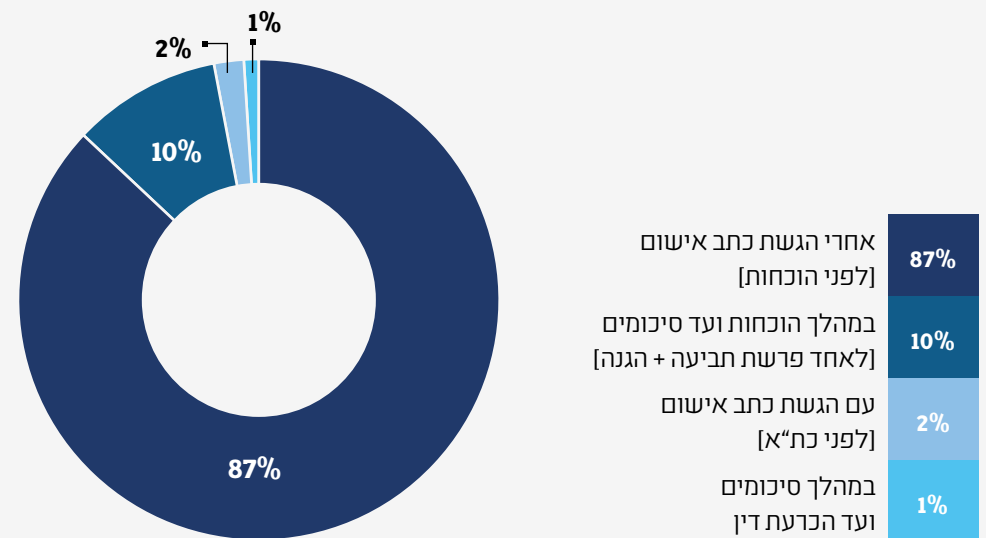
האחוז מתייחס למספר הנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים בהסדר טיעון, מתוך סך הנאשמים שהודשעו (באופן מלא או חלקי) או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה, וזאת בפילוח לפי סוג העבירה. הפילוח נעשה לפי סעיף העבירה החמור ביותר בכתב האישום.

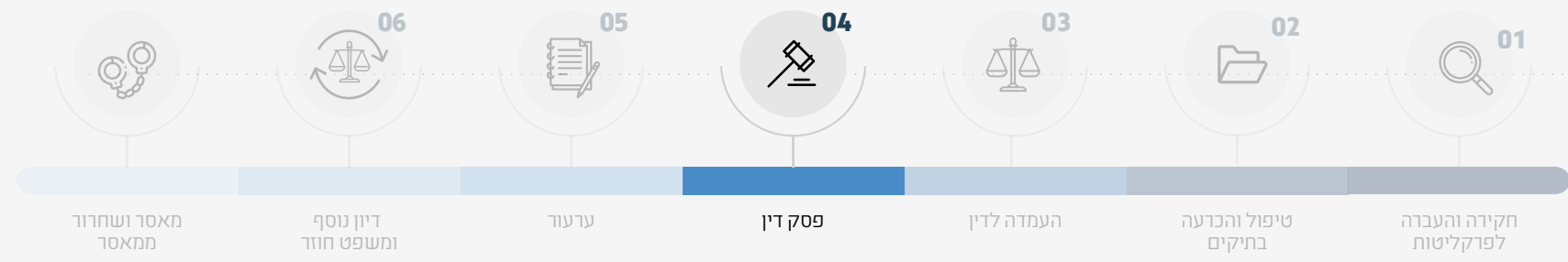


## אחוז הנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בהסדר טיעון:

בעניינם של **3,983** מהנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2021, הוצג לבית המשפט הסדר טיעון שכלל הודאה באשמה. הם מהווים **כ-74% מכלל הנאשמים** שהליכים בעניינם הסתיימו באותה שנה, **וכ-83% ממי שהודשעו** או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה.

## התפלגות הסדרי הטיעון שהוצגו לפי שלב הצגתם בהליך השיפוטי:



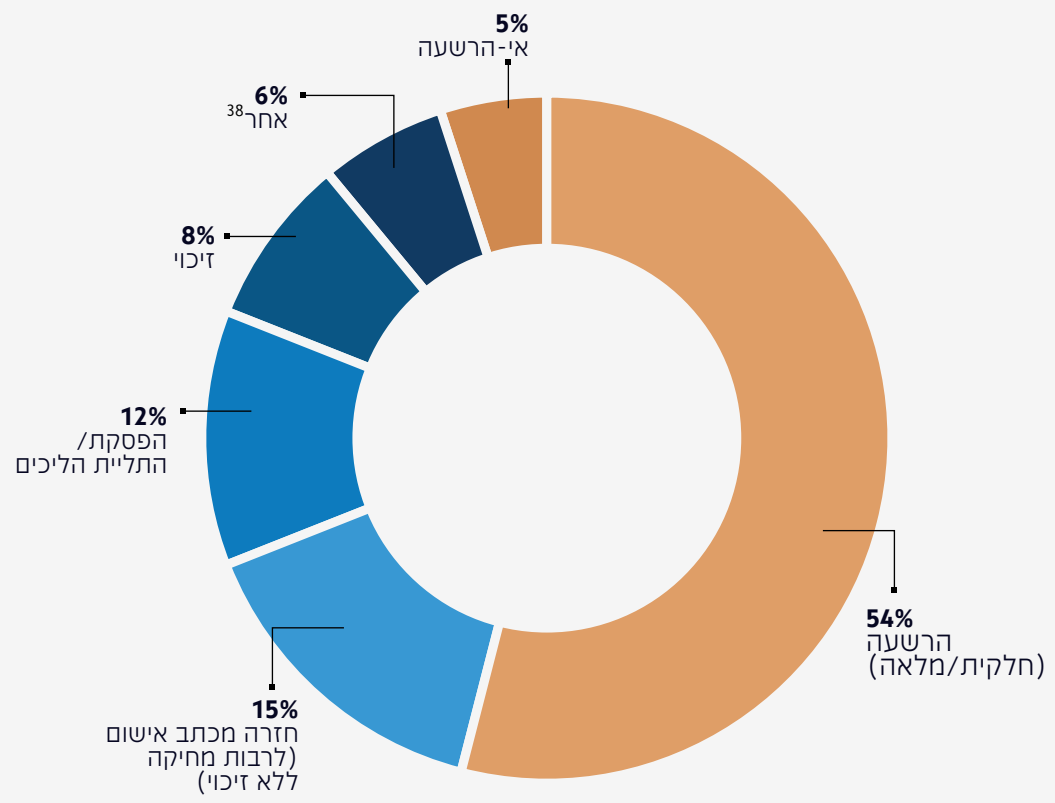


## הליכים שהסתיימו ללא הסדר טיעון

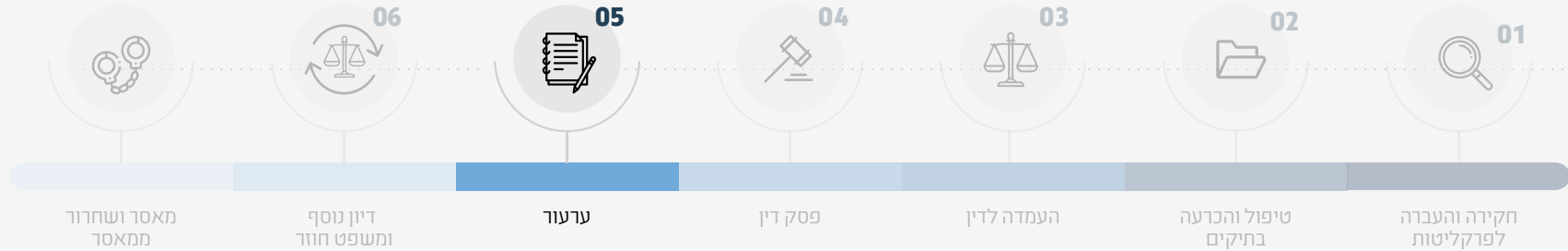
כאשר נדרשים לשאלה מהו אחוז ההרשעות, יש לתת את הדעת גם למקרים בהם נוהל ההליך הפלילי עד תום, ללא שהוצג לבית המשפט הסדר טיעון. מבין הנאשמים שההליכים השיפוטיים בעניינם הסתיימו בשנת 2021, לגבי 1,393 מהם לא הוצג לבית המשפט הסדר טיעון.

כ-59% מהם (820 נאשמים) הורשעו (באופן מלא או חלקי) או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה. כ-8% מהם (116 נאשמים) זוכו. בכ-15% מהמקרים הפרקליטות חזרה בה מכתב האישום. חזרה מכתב אישום יכולה להיעשות בשל שינוי בנסיבות ולעיתים בעקבות הערכה מחודשת של התיק. מכאן ניתן ללמוד על נכונות הפרקליטים לבחון את עמדתם בכל שלב, אף לאחר שהוגש כתב אישום, כדי להבטיח תוצאה ראויה וצודקת.

## התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים שהסתיימו ללא הסדר טיעון:



38. אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.



## ערעור

על פסק הדין זכאים לערער הן הנאשם והן התביעה. הערעור יכול להיות על הכרעת הדין (כלומר על החלטת בית המשפט להרשיע את הנאשם, באופן מלא או חלקי, או לזכותו) או על גזר הדין (על חומרת או קולת העונש שנפסק).

בשנת 2021 הוגשו בסך הכל **3,036** ערעורים הן לבית המשפט המחוזי (שטופלו על ידי מחוזות הפרקליטות) והן לבית המשפט העליון (שטופלו על ידי המחלקה הפלילית).

### ערעורים לבית המשפט המחוזי

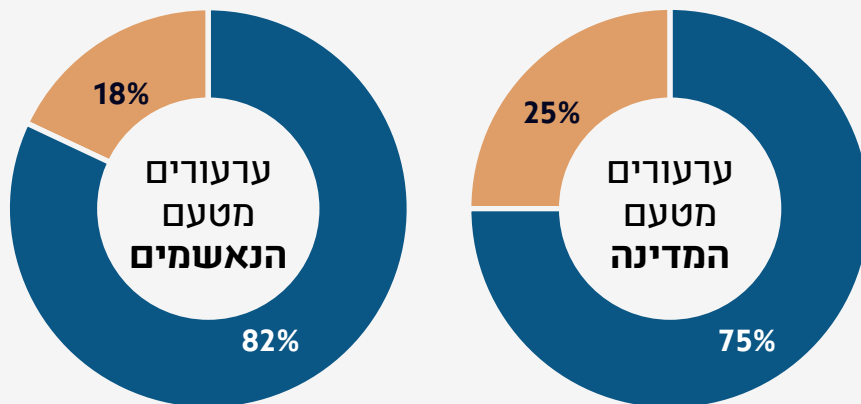
בשנת 2021 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים ברחבי הארץ **2,502** ערעורים פליליים.<sup>39</sup> הערעורים הוגשו בעיקר על פסקי דין שניתנו בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי יחידות התביעה המשטרית או יחידות אחרות (2,061 תיקים, כ-82%) וכן על פסקי דין בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי יחידות הפרקליטות (441 תיקים, כ-18%). כ-88% מתוך הערעורים הוגשו על ידי הנאשמים, וכ-12% מהם הוגשו על ידי המדינה. כ-79% מהערעורים נסובו על גזר הדין, בעוד ש-21% מהם נסובו על הכרעת הדין (או הכרעת דין וגזר דין יחד).

<sup>39</sup> ערעורים פליליים לרבות ערעורי תעבורה, וללא ערעורי משמעת וערעורים אחרים.

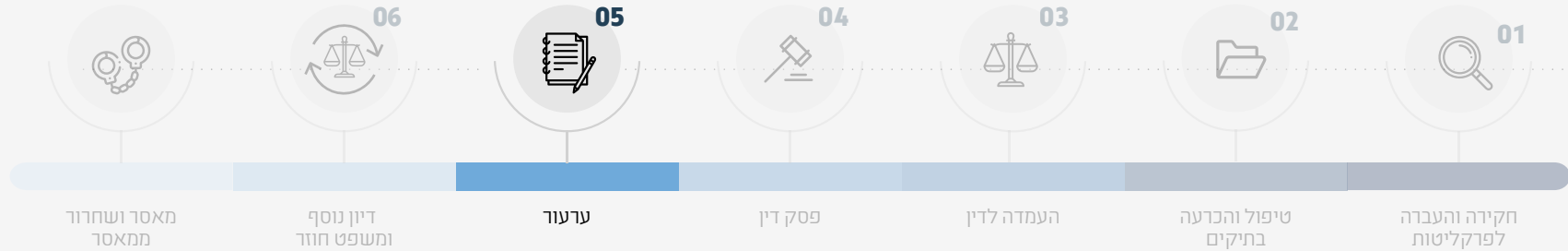
כ-78% מהערעורים בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי הפרקליטות (361 ערעורים), הוגשו על ידי הנאשמים, וכ-22% מהם (102 ערעורים) על ידי המדינה.

בשנת 2021 התקבלו פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים ב-468 ערעורים על תיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות בבתי משפט השלום. כ-77% מתוכם הוגשו על ידי הנאשמים, בעוד שכ-23% מהם על ידי המדינה.

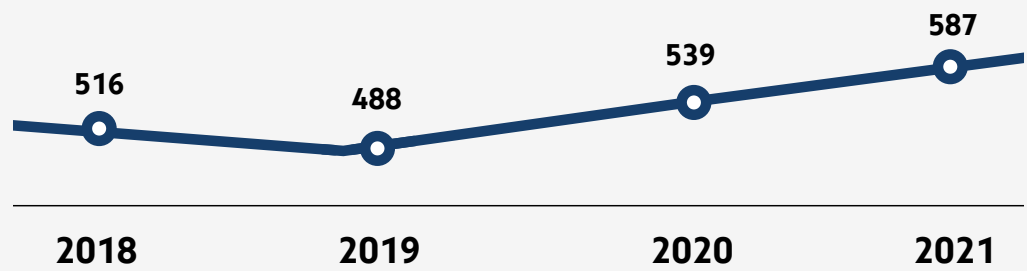
סיבות הערעור על פסקי דין בתיקים שניהלה בפרקליטות בערכאה ראשונה:



ערעור על גזר הדין ■ ערעור על הכרעת הדין ■

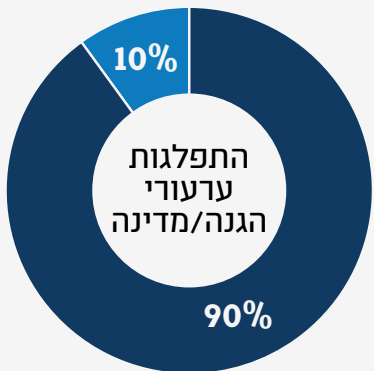


מספר הערעורים לבית המשפט העליון שטופלו על ידי המחלקה הפלילית בשלוש השנים האחרונות:

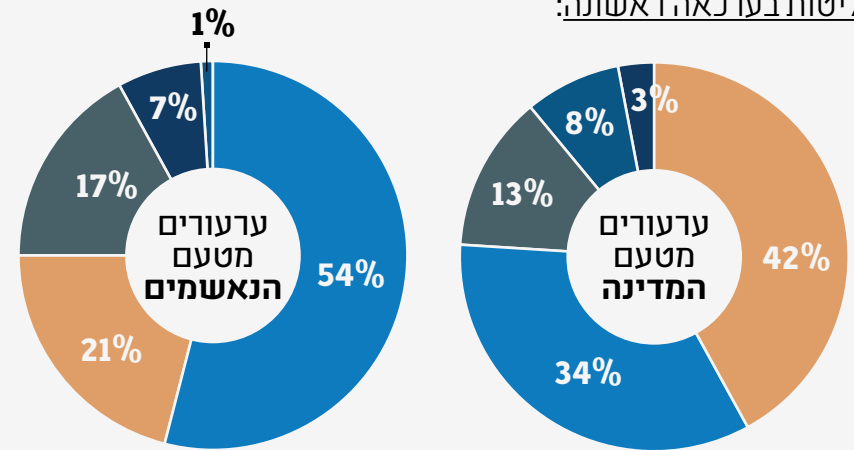


מדבית הערעורים (כ-72%) שהוגשו לבית המשפט העליון בשנת 2021 כווננו נגד גזר הדין והיתר נגד הכרעת הדין (13%) ונגד הכרעת הדין וגזר הדין יחד (15%).

בדומה לשנה שקדמה לה, בשנת 2021 כ-10% מהערעורים (59 ערעורים) הוגשו על ידי המדינה וכ-90% (528 ערעורים) הוגשו על ידי הנאשמים. המשמעות היא שבשנת 2021 גדל מספר התיקים שטופלו על ידי המחלקה הפלילית (בהשוואה לשנת 2020).



תוצאות פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים בערעורים על תיקים שניהלה הפרקליטות בערכאה ראשונה:



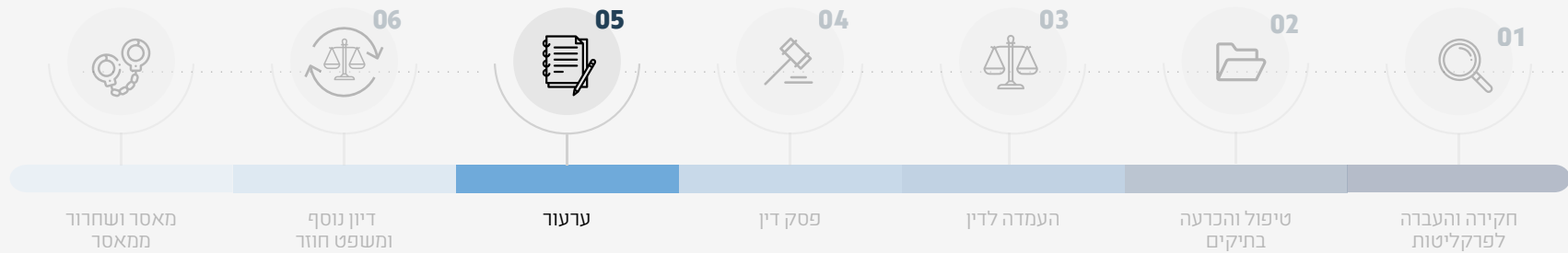
התקבל, התקבל חלקית, נדחה, נמחק, הוחזר לבימ"ש קמא

## ערעורים לבית המשפט העליון

בשנת 2021 הוגשו לבית המשפט העליון 587 ערעורים פליליים על פסקי דין שניתנו בתיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות בבתי המשפט המחוזיים, ואלו טופלו על ידי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה.<sup>40</sup>

מדובר בעלייה של כ-9.5% בהשוואה לשנת 2020.

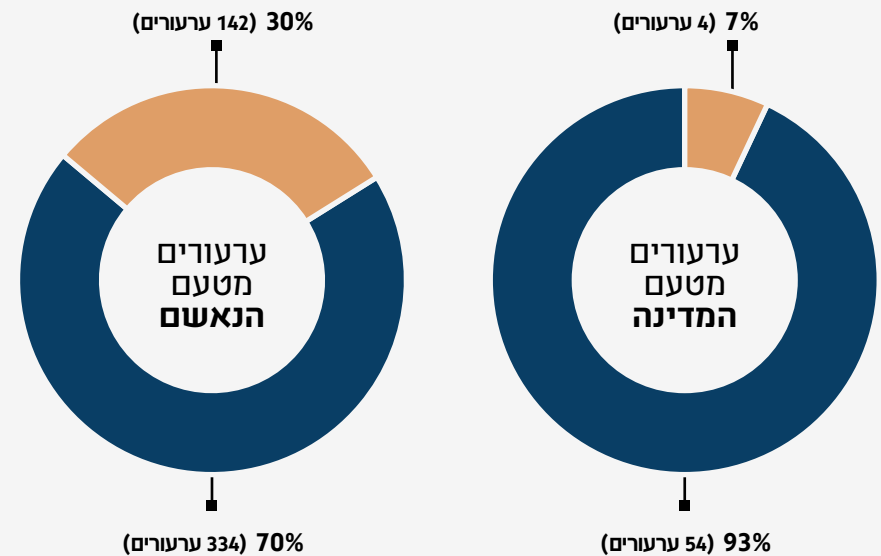
40. בגדר זה לא נכללו ערעורים על החלטות בדבר פסלות שופט או עיכוב ביצוע.



מדיניותה של פרקליטות המדינה בהגשת ערעורים מטעם המדינה על העונש שנגזר על הנאשם, היא הגשת ערעורים רק לאחר בחינה קפדנית ושקילת השלכות הרוחב הפוטנציאליות של פסק-הדין על מדיניות הענישה. מדיניות זו מתיישבת היטב אף עם פסיקתו של בית המשפט העליון, לפיה רק סטייה מהותית וניכרת ממדיניות הענישה המקובלת תצדיק התערבות ערכאת הערעור. הדברים נכונים ביתר שאת בנוגע לערעורים על הכרעות דין מזכות של בית המשפט המחוזי. כפי שעולה מהנתונים, המדינה מגישה ערעורים בודדים בלבד על זיכוי.

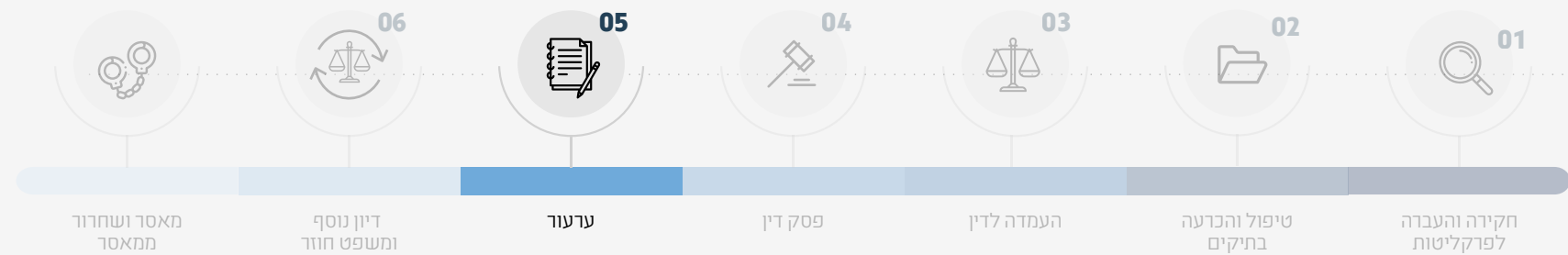
## סיבות הערעור בערעורים שהוגשו בשנת 2021 לבית המשפט העליון וטופלו

על ידי המחלקה הפלילית:<sup>41</sup>

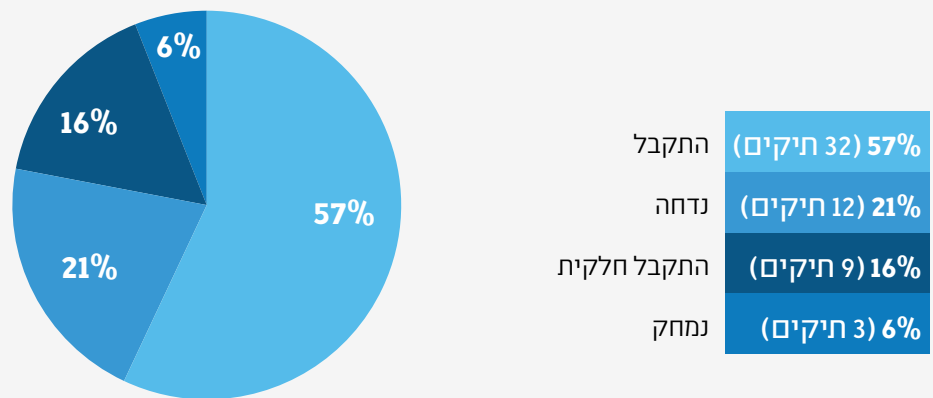


על הכרעת דין (כולל ערעורים הן על הכרעת הדין והן על גזר הדין) על גזר הדין

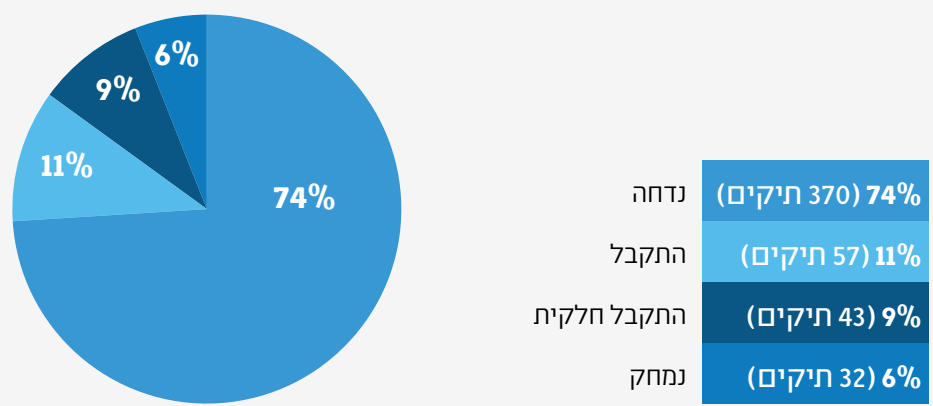
41. בגדר זה לא נכללו ערעורים על החלטות בדבר פסלות שופט או עיכוב ביצוע.



## פסקי הדין בערעורים שהוגשו מטעם המדינה:



## פסקי הדין בערעורים שהוגשו מטעם הנאשם:



בדומה לשנה הקודמת, רובם המכריע של הערעורים שהגישה המדינה לבית המשפט העליון בשנת 2021 (כ-93%, 54 ערעורים) היו ערעורים על גזר הדין, בהם היא ביקשה להחמיר את הענישה שהוטלה על הנאשם בבית המשפט המחוזי. רק ב-7% מערעורי המדינה (4 ערעורים), נסוב הערעור על הכרעת הדין.<sup>42</sup>

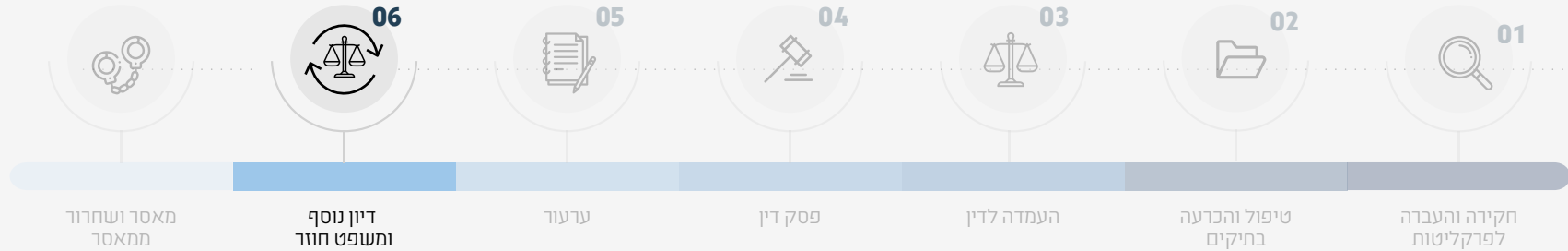
## דיונים בערעורים בבית המשפט העליון

בשנת 2021 הופיעו פרקליטי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ב-1,636 דיונים בבית המשפט העליון. מתוכם - 669 דיונים בהליכי ערעור (41%), 950 דיונים בהליכי בש"פ (58%),<sup>43</sup> ו-17 דיונים (1%) בהליכים אחרים (בקשות למשפטים חוזרים, בקשות רשות ערעור ודיונים שעניינם חקירת סיבות מוות).

## תוצאות פסקי הדין בערעורים

במהלך שנת 2021 ניתנו פסקי דין ב-558 ערעורים שנשמעו בבית המשפט העליון. 56 מהם הוגשו על ידי המדינה ו-502 הוגשו על ידי הנאשמים בשנת 2021 או קודם לכן.

<sup>42</sup> אחד מהערעורים שהוגשו על ידי המחלקה הפלילית נסוב הן על הכרעת הדין והן על גזר הדין.  
<sup>43</sup> הכוונה לבקשות שונות בפלילים הנדונות בבית המשפט העליון, למשל הארכות מעצר, ערדים, שאלות הנוגעות לאיסור פרסום ולחומר חקירה.



## דיון נוסף

דיון נוסף הוא הליך חריג ונדיר שבמסגרתו בית המשפט העליון דן בהרכב מורחב בהלכה שכבר נפסקה על ידי בית המשפט העליון. דיון נוסף יכול להתקיים ביוזמת ההרכב בבית המשפט העליון שנתן את פסק הדין נושא הדיון הנוסף, או לבקשת בעל דין, לאחר קבלת אישור נשיאת בית המשפט העליון או שופט אחר שיקבע.

בשנת 2021 הוגשו **17 בקשות** לדיון נוסף פלילי אשר טופלו במחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, 16 מהן הוגשו על ידי הנאשמים ואחת הוגשה על ידי המחלקה הפלילית. באותה שנה, ניתנו הכרעות ב-11 בקשות לדיון נוסף שטופלו במחלקה (שמקורן בבקשות שהוגשו בשנת 2021 או קודם לכן) - כל הבקשות נדחו.

## משפטים חוזרים

בשנת 2021 הוגשו לבית המשפט העליון **23** בקשות למשפט חוזר פלילי:

« ב-18 מהבקשות טיפלה המחלקה הפלילית (12 נדחו, אחת נמחקה וב-5 טרם ניתנה החלטה).

« ב-3 בקשות נוספות טיפלה המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (2 בקשות נדחו ואחת התקבלה).

« ב-2 בקשות טיפלה המחלקה הפיסקאלית (בקשה אחת נדחתה ובבקשה אחת טרם ניתנה החלטה).

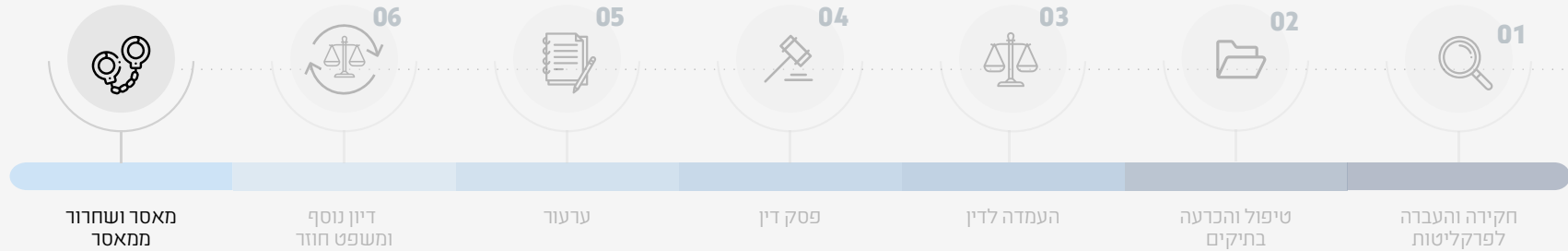
בשנת 2021 הכריע בית המשפט העליון ב-12 בקשות למשפט חוזר שטופלו במחלקה הפלילית - 11 מהבקשות נדחו, אחת התקבלה.

## שחרור על-תנאי ממאסר

אסיר שריצה לפחות שני שליש מתקופת מאסרו רשאי לבקש מוועדת השחרורים לשחררו מן הכלא **שחרור מוקדם ברישיון, המותנה בתנאים שייקבעו על ידה (שחרור על תנאי)**.<sup>44</sup>

ועדות השחרורים הפרוסות בסמיכות לבתי הכלא השונים הן גופים מנהליים בעלי סמכויות מעין שיפוטיות. הוועדות מקבלות החלטות בעניין שחרורו או אי-שחרורו של אסיר רק לאחר קיום הליך מעין שיפוטי, שבו טוענים בפני הוועדה שני הצדדים להליך - האסיר, ובא כוח היועץ המשפטי לממשלה. בדיונים הללו מופיעים מטעם היועץ המשפטי לממשלה פרקליטים מהמחוזות הפליליים, המציגים עמדה בשאלת שחרורו המוקדם של כל אסיר שעניינו נדון.

<sup>44</sup> מאז אוקטובר 2018 הוועדות מוסמכות לדון בשאלת שחרורם על תנאי של אסירים שעונשם עולה על שנת מאסר אחת וכן במקרים נוספים המוגדרים בחוק במפורש. עניינם של אסירים המרצים תקופות מאסר קצרות יותר, נבחן על ידי היחידה למאסרים קצרים בשירות בתי הסוהר.



## שחרור מוקדם של אסירים

בשנת 2021 ועדות השחרורים ברחבי הארץ נתנו החלטות מהותיות בבקשות לשחרור מוקדם (לאחר ריצוי שני שליש מתקופת המאסר) בעניינם של 2,120 אסירים.<sup>45</sup> 1,707 מהם (כ-80%) הם אסירים פליליים, והיתר - אסירים ביטחוניים.

בכ-52% מהמקרים (1,107 אסירים) הבקשה לשחרור מוקדם נדחתה, וכ-48% מהאסירים (1,013 אסירים) שוחררו בשחרור מוקדם. מתוך האסירים ששוחררו שחרור מוקדם, בכ-57% מהמקרים הדבר נעשה בהסכמת המדינה (או ללא התנגדותה).

עמדה זו נגזרת ממכלול השיקולים הקבועים בחוק, לרבות מסוכנות האסיר, התנהגותו בכלא, הסיכון לנפגע העבירה, היבטים הנוגעים לשיקומו של האסיר ושיקולים נוספים הקשורים באינטרס הציבורי.

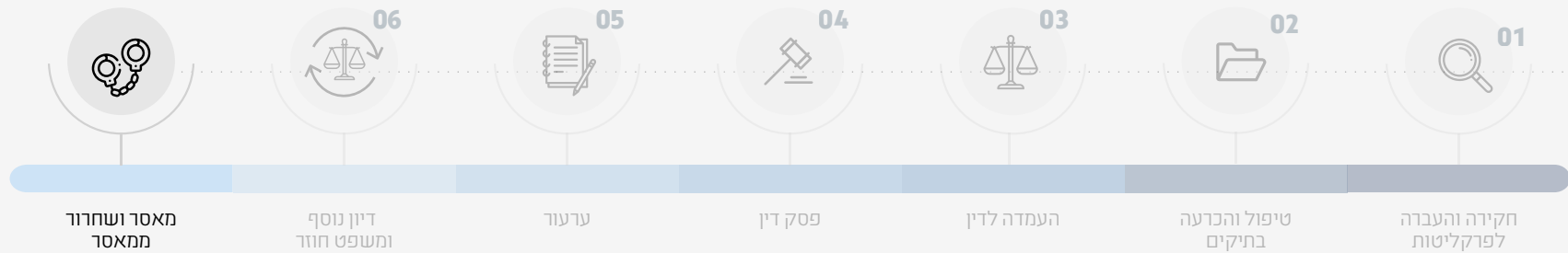
בנוסף, הפרקליטות מופיעה בשם היועץ המשפטי לממשלה **בדיוני מעקבים** שמקיימות ועדות השחרורים בתקופת השחרור על-תנאי לגבי האסירים ששוחררו על ידה, שבמסגרתם נבחנת **עמידת האסיר בתנאי השחרור שנקבעו לו**. כמו כן, מופיעה הפרקליטות **בבקשות לביטול השחרור** על-תנאי במקרים שבהם האסיר מפר את תנאי השחרור שנקבעו.

החלטות ועדות השחרורים ניתנות לביקורת שיפוטית בדרך של הגשת **עתירה מינהלית** לבית המשפט המחוזי ועל פסק דינו ניתן להגיש **בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון**. בערעורים אלה, הנדונים בבית המשפט העליון, מופיעים פרקליטי **מחלקת הבג"צים** בפרקליטות המדינה.

כ-16% מהדיונים שבהם הופיעו מחוזות הפרקליטות הפליליים בשנת 2020 (13,182 דיונים) היו קשורים בהליכי השחרור המוקדם של האסיר או במאסר עצמו (למשל, דיונים בנוגע לשחרור מוקדם ממאסר, בקשות לביטול שחרור על תנאי ממאסר, הליכי מעקב ובקשות ביחס לתנאי השחרור, הליכים שעניינם שחרור מטעמים רפואיים ועוד).

<sup>45</sup> הכוונה להחלטות לשחרור או לא לשחרר את האסיר. בכלל זה לא נמנו מקרים שבהם האסיר ויתר על בקשתו או שהבקשה לא נדונה לגופה מטעמים שונים (למשל, בשל בקשת דחייה, בקשה למינוי סגור וכו'). הנתונים מתייחסים לאסירים ובמקרה שבו לגבי אסיר אחד ניתנה יותר מהחלטה אחת בשנת 2020, הובאה בחשבון רק החלטה העדכנית. יצוין כי בשל שינוי בשיטת שליפת הנתונים לא ניתן להשוות נתונים אלה לנתונים שפורסמו בדוח הפרקליטות הקודם.





## בעניין זה ניכר הבדל בין אסירים פליליים וביטחוניים:

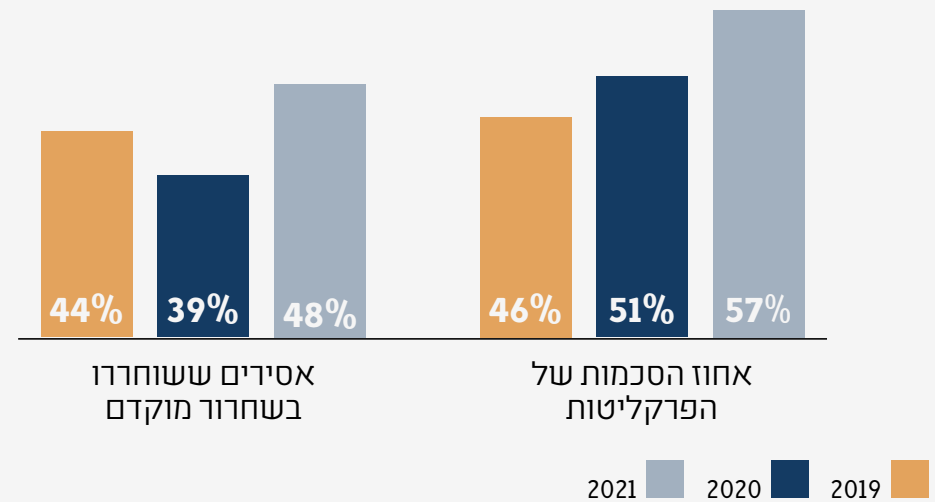
« כ-54% (926 אסירים) מהאסירים **הפליליים** שבעניינם התקבלה החלטה מהותית כאמור **שוחררו בשחרור מוקדם**, מתוכם כ-60% (554 אסירים) שוחררו בהסכמת המדינה או ללא התנגדותה.

« חלקם היחסי של האסירים **הביטחוניים** שהוחלט לשחרר שחרור מוקדם עמד על כ-21% (87 אסירים), מתוכם כ-26% (23 אסירים) שוחררו בהסכמת המדינה או ללא התנגדותה.

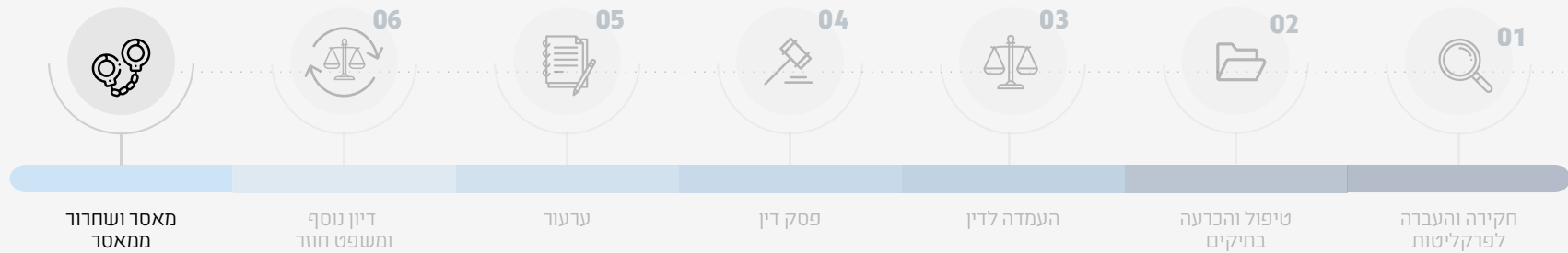
בעוד שהמדינה הסכימה (או לא התנגדה) לשחרור מוקדם בכ-39% מכלל ההחלטות המהותיות שנגעו לאסירים פליליים (שחרור מוקדם או אי-שחרור), הרי שכשמדובר באסירים ביטחוניים אחוז ההסכמה (או אי-התנגדות) שלה לשחרור עמד על 7.5%.

**בכ-89% מהמקרים שבהם הוחלט שלא לשחרר את האסיר שחרור מוקדם, תאם הדבר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה**, שהתנגד לשחרור (ובכ-97% מההחלטות לגבי אסירים ביטחוניים).

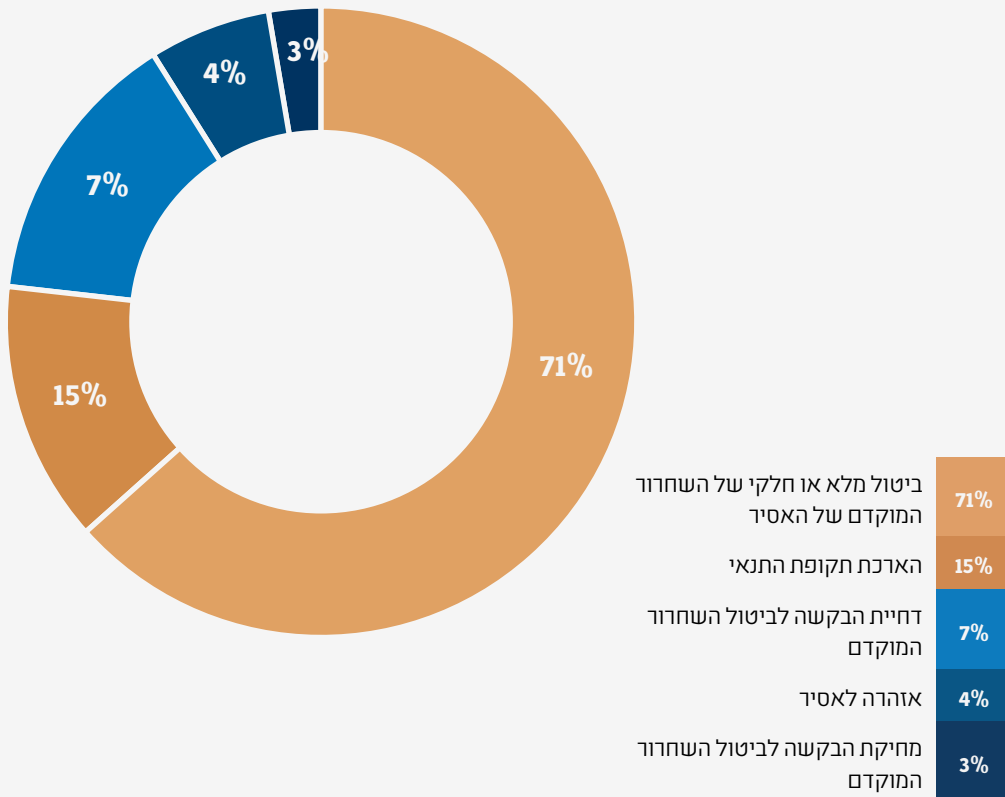
מדובר בעלייה ביחס לשנים 2020 ולשנת 2019, הן במספר האסירים ששוחררו בשחרור מוקדם על ידי ועדת השחרורים (בשנת 2019 - 44% ובשנת 2020 - 39%) והן באחוז ההסכמות של הפרקליטות מתוך כלל החלטות השחרור (בשנת 2019 - 46% ובשנת 2020 - 51%).



הנתונים האמורים עולים בקנה אחד עם מדיניות הפרקליטות לתת ביטוי לאינטרס השיקומי ולאפשר שחרור אסירים שניתן לשלבם בתוכנית שיקום מתאימה ומפוקחת בתקופת השחרור המוקדם, ובתנאי שהאסירים ראויים לשחרור ושחרורם לא יסכן את שלום הציבור. מדיניות הכללית של הפרקליטות בנושא זה תובא בהרחבה בפרק בנושא שיקום והליכים חלופיים.



## התפלגות תוצאות בבקשות לביטול שחרור על תנאי:



## ביטול שחרור על תנאי

ועדת השחרורים מוסמכת לבטל שחרור על-תנאי של אסיר באופן מלא או חלקי או לקבוע תקופת תנאי חדשה, אם האסיר הפר את תנאי השחרור שנקבעו לו או ביצע עבירה נוספת בתקופת השחרור על-תנאי. ההחלטה בעניין זה מתקבלת לאחר דיון בפני הוועדה, שבו מייצגת הפרקליטות את עמדת היועץ המשפטי לממשלה בבקשתו להורות על ביטול השחרור על תנאי.

בשנת 2021 התבקש ביטול שחרורם המוקדם של **259** אסירים - רובם ככולם אסירים פליליים.<sup>46</sup> יש להבהיר כי לא מדובר בהכרח באסירים שהשתחררו בשנת 2021, אלא ייתכן כי הם השתחררו בשנים קודמות. בכ-71% מהמקרים החליטה ועדת השחרורים לבטל באופן מלא או חלקי את שחרורו המוקדם של האסיר. ביתר המקרים הוחלט להאריך את תקופת התנאי (כ-15%), ליתן אזהרה לאסיר (כ-4%), לדחות את הבקשה (כ-7%) או למחוק אותה (כ-3%).

<sup>46</sup> גם במקרה זה הנתונים מתייחסים למספר האסירים ולא למספר ההחלטות שהיה גדול יותר, משום שבחלק מהמקרים בשנת 2021 נערכו מספר דיונים והתקבלה יותר מהחלטה אחת בעניינו של אסיר אחד.



## עבירות מין

עבירות מין פוגעות בנפשו ובגופו של נפגע העבירה. פגיעתן אינה מתמצה ברגע הפגיעה ובסמוך לה, אלא הן משפיעות על שלומו וחוסנו הנפשי לאורך זמן. חלק לא מבוטל מעבירות המין מבוצעות בקטינים ובכך נוספות לפגיעה גם השלכות על עיצוב אופיים, חייהם ודפוסי ההתנהגות שלהם.

הפרקליטות רואה בטיפול בעבירות המין שליחות של ממש בהגנה על הציבור ובמתן מענה לנפגעי העבירה.



# עבירות מין



**7,090**

דיונים בהליכים פליליים שנגעו לעבירות מין  
בבתי המשפט שלום ומחוזי ברחבי הארץ

**77%**

מהנאשמים שניתן פסק דין בעניינם  
הורשעו באופן מלא או חלקי (לעומת 85% בכל העבירות)

לגבי **6%** נוספים

נקבע שביצעו את העבירה שיוחסה להם  
בלא הרשעה (מרביתם קטינים)



**717**

כתבי אישום שכללו  
לפחות עבירת מין אחת

**68%**

מכתבי האישום שהוגשו  
בשנת 2021 התייחסו לתיקים  
שנפתחו באותה שנה



**681**

בקשות הוגשו לפיקוח על  
עברייני מין

**1,836**

הופעות בדיונים בבתי  
המשפט בבקשות אלו



**3,815**

תיקי פרקליטות  
נפתחו בשנת 2021  
שכללו לפחות עבירת מין אחת,  
4,222 חשודים,  
מתוכם 544 חשודים היו  
קטינים

**32%**

מהתיקים שבטיפול  
המחוזות הפליליים  
הוחלט על הגשת כתב אישום

**67%**

מהמקרים הוחלט לסגור  
את התיק בלא העמדה לדין

2021

עבירות מין

“

”לפעמים כל מה שאת צריכה זה שמישהו יביט בך בעיניים טובות ויזכיר לך את עצמך ושיש אנשים טובים בעולם. זה לא שלא האמנתי במערכת, פחדתי ממנה. פחדתי שהחוקרים יתייחסו אליי כאשמה, שעורכי הדין לא יבינו אותי מספיק, שהשופטים יאמינו למניפולציות שקריות.

“

לפני שבועיים התבשרתי שערעורו בעליון נדחה והעונש נשאר עומד על 20 שנה. בכנות, לא יכולתי שלא להרגיש שמחה מהולה בעצב תוך כדי שאני מנסה לעכל מה עברנו. שמחתי ברור, ”ניצחנו“...

“

קיבלתי עורכי דין שהפכו לחברי נפש וראו רק אותי. קיבלתי אמונה במדינה ובשופטים. קיבלתי רוגע פנימי שהוא שם ואני פה... משהו בי נשען לאחור ורק רוצה להגיד תודה. תודה על הדרך, על המשמעות, על המתנות, על התמיכה, על עשיית הצדק, המלחמה בדיונים, החוסר ויתור, החיבוק, על הכול.

“

קיבלתי אמונה חזקה שהראתה לי כמה התקדמתי בדרך. קיבלתי צדק, ועוד איזה!

“

בסוף הדיון בעליון שאלתי את עצמי איזה נקודת אור הבאנו לעולם? מנענו מהאחיינית הבאה להיפגע. ”לא יעזור כלום, תמיד זה ידמם! תקיפה מינית היא חוויה טראומתית כזאת שמעצבת את האישיות ובד בבד משתקת את הגוף והנפש.

“

לפני שנתיים וחצי החלטנו להגיש תלונה, ספק מתוך מחשבה שזה הדבר הנכון לעשות... היינו ביחד, הייתה תחושה שאנחנו המראה הכי טובה אחת כלפי השנייה, ידענו בדיוק על איזה כפתורים ללחוץ, היינו שותפות לכאב ורק רצינו שהכל יהיה בסדר ויעבור מהר. אחרי התלונה הראשונה הכל כבר התחיל להתגלגל כמו כדור שלג, חקירות, עורכי דין, פרקליטות, שופטים, וכל זאת כשהפצע מדמם ומדמם... מושגים משפטיים שמעולם לא הכרנו הופכים לשפה יום יומית.

“

תודה למערכת על האמון שנתנה בנו, על התמיכה, על המלחמה, על הליווי והחיוזוק במשברים לא משנה השעה, והחשוב מכל, על ההבנה שאפשר להתגבר על זה... אל תפחדו, תתלוננו! למענך, למען ביטחונך ולמען ביטחונן של בנות נוספות.”

(הציטוטים מפיהן של נפגעות עבירה, אחיות, אשר בעודן קטינות נפגעו על ידי דודן במשך 10 שנים)

בדומה לכלל העבירות, גם בעבירות מין התנאי הבסיסי להעמדה לדין הוא קיומה של תשתית ראייתית מספיקה לביסוס אשמת הנאשם ("סיכוי סביר להרשעה"). לפיכך, נדרשות מיומנות ומקצועיות רבה בניתוח הראיות ובהערכתן. זאת, גם בהתחשב במאפיינים הייחודיים של עבירות המין והדינמיקה שלהן. לעיתים רבות נדרש גם מפגש של הפרקליט עם נפגע/ת העבירה לצורך התרשמות בטרם קבלת החלטה באשר להגשת כתב אישום או סגירת התיק בלא אישום.

על מנת להתמודד עם הקשיים הראייתיים הכרוכים בעבירות הללו, עושה הפרקליטות מאמץ מתמיד להכשיר את הפרקליטים ואת גורמי החקירה המטפלים בתיקי מין. זאת, בין השאר, במטרה לשפר את החקירות ואת תהליך איסוף הראיות, ובכך להגדיל את האפשרות להגיע לחקר האמת ולמיצוי הדין עם הפוגעים.

בפרקליטות אף הוקם "פורום עבירות מין", המהווה גורם המרכז ידע ומדיניות בעבירות הללו והוא פועל להעמקת הידע בקרב הפרקליטים וגורמים עמם מתקיימים ממשקי עבודה בתחום זה.

בשנת 2021 נבנתה בפרקליטות הכשרה ייחודית בתחום עבירות מין, הכשרת חובה לכל פרקליט בתחילת דרכו, והכשרת עומק לפרקליטים מטפלים בעבירות מין חמורות, לשם העמקת הידע המקצועי ומתן כלים מעשיים מתאימים לפרקליטים המטפלים בעבירות מין, תוך התייחסות גם לעבירות מין בגברים ונערים, בחברה הערבית והחרדית ובקהילה הלהט"בית. כל זאת, מתוך מגמה לשיפור ההתמקצעות בקבלת החלטות ובלווי תיקים משמעותיים אלו.

הפרקליטות שותפה בהכשרות של משטרת ישראל בתחום עבירות המין, שותפה ופועלת במרכזי הגנה לילדים ולנוער, ומסייעת לקטינים נפגעי עבירות מין, והכל על מנת לשפר ולטייב את הטיפול בתיקי עבירות המין, כדי למצות את הניסיונות להגיע לחקר האמת ולהעמדת עברייני המין לדין.

בשנים האחרונות קיים שיח ציבורי ער בנושא התמודדות ההליך הפלילי עם התופעה הקשה בארץ ובעולם. הפרקליטות מייחסת חשיבות למעורבות הציבורית ולקיום שיח מתמיד בנושא זה עם נפגעי ונפגעות העבירה, ארגונים העוסקים בתחום, עורכי דין המייצגים בתיקים אלה, גופי מחקר ומשרדי ממשלה אשר עוסקים בהיבטים שונים של התופעה.

## מורכבות הטיפול בתיקי מין

**הטיפול בעבירות מין מעורר אתגרים מיוחדים וזאת, בין השאר, לנוכח המורכבות הראייתית הייחודית בעבירות הללו, הנובעת ממכלול של נסיבות:**

« במרבית המקרים מדובר בעבירות המבוצעות בין יחידים, במרחב **מבודד**, בין הפוגע לנפגע/ת כשהם לבדם.

« במקרים רבים **הפגיעה מתמשכת** ואינה חד פעמית, תופעה המחייבת ניתוח מעמיק של כל אירוע ואירוע, כמו גם הבנה מעמיקה של הגורמים להתמשכות הפגיעה לאורך זמן.

« הפגיעה גורמת **לנוק נפשי** ניכר שלו השלכות על נפגע העבירה בשעת מעשה, לאחריו ובעת הדיווח עליו. לכך עלולה להיות השפעה על יכולתו לתאר את המעשים בחקירת המשטרה ובעת העדות בבית המשפט.

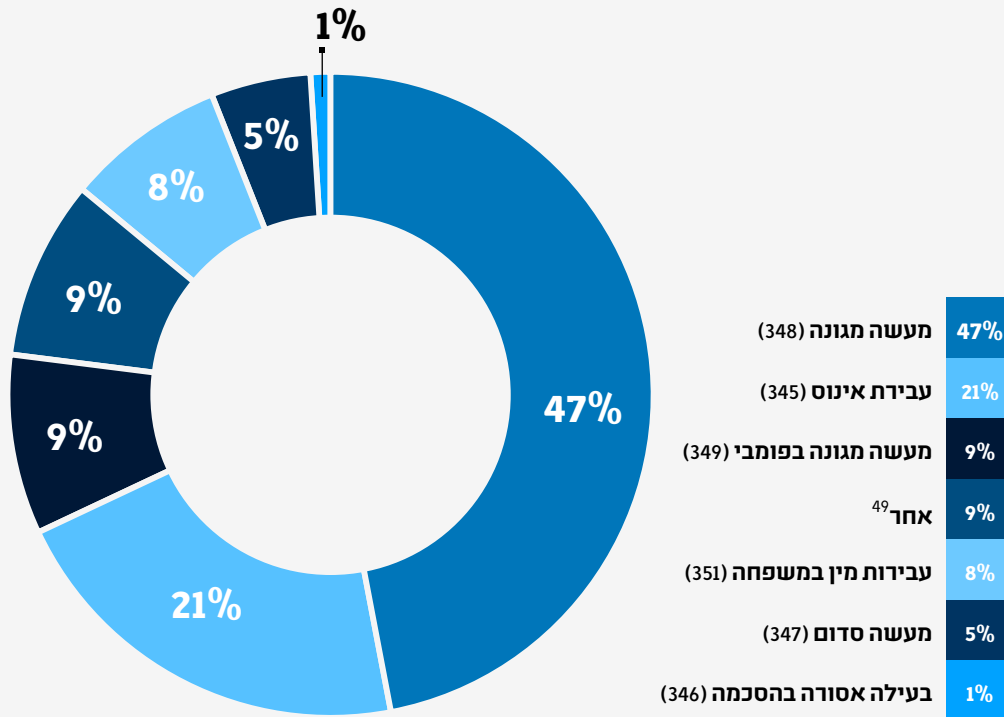
« רבות מעבירות המין מבוצעות בידי אדם **המוכר לנפגע**, מה שיוצר מורכבות וקושי לדווח על האירועים בסמוך למועד התרחשותם. לכן, במקרים רבים מדובר בעדויות "כבושות" הנמסרות **במרחק זמן מהאירוע**.

« חלק לא מבוטל מעבירות המין **מתבצעות בקטינים**, אף צעירים ביותר, וחלקן - באנשים עם מוגבלויות. מצב זה יוצר לעתים קושי בגביית תלונות בהירות וקוהרנטיות.

מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה או שהפרקליטות מבקשת השלמת חקירה למיצוי החקירה.

התפלגות תיקי עבירות המין שנפתחו בפרקליטות בשנת 2021 לפי סעיפי עבירה:

\*הפילוח נעשה לפי סעיף העבירה החמור ביותר בתיק החקירה כפי שסווג על ידי המשטרה (הסעיף מתייחס למי מהחשודים בתיק. בתיק עשוי להיות יותר מחשוד אחד, יותר מתיק חקירה אחד ויותר מעבירה אחת).



49. אחר - מקרים שבהם סעיף העבירה הראשי (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחסו גם לפחות אחד מסעיפי עבירות המין הנ"ל. בנוסף, בגדר זה נכללו 2 תיקים שבהם סעיף העבירה החמור ביותר היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין מטפל נפשי למטופל) ו-2 תיקים שבהם הסעיף החמור היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין כהן דת לאדם שקיבל ממנו ייעוץ או הדרכה).

במקביל, עומדת הפרקליטות בקשר ועובדת עם הסיוע המשפטי וארגוני הסיוע לנפגעי ונפגעות תקיפה מינית.

תיקי עבירות מין המטופלים בפרקליטות

כ-13% מתיקי הפרקליטות שנפתחו בשנת 2021 כללו לפחות עבירת מין אחת.<sup>47</sup>

בשנת 2021 נפתחו בפרקליטות **3,815 תיקים** שכללו לפחות עבירת מין אחת, ביחס ל-**4,222 חשודים** (נתונים דומים לנתוני שנת 2020 עם ירידה קלה מאוד במספר התיקים). תיקים אלה נפתחו על בסיס תיקי חקירה שהועברו מהמשטרה.

מתוך חשודים אלה, **544 חשודים שלהם נפתח תיק פרקליטות היו קטינים** (ב-461 תיקים שונים).

ראוי לציין שכ-24% מהתיקים הללו (900 תיקים) סווגו מראש על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום והועברו לטיפול הפרקליטות משום שלהם הסמכות להכריע בהם (תיקי "גניזה מהירה").<sup>48</sup>

המלצה זו של המשטרה יכולה לנבוע מסיבות שונות, למשל: היעדר ראיות מספיקות, חוסר אשמה של החשוד, היעדר שיתוף פעולה של נפגעי העבירה, חשוד לא נודע או שלא ניתן לאתר, או כשהעניין הציבורי בהעמדה לדין איננו מצדיק זאת (כגון בתיקים שנוגעים לעבירות מינוריות, במיוחד כשהחשוד עבר הליך טיפולי או שהוא מצוי בהליך כזה). המשמעות המעשית היא כי הפוטנציאל להגשת כתב אישום בתיקים הללו שהועברו מהמשטרה הוא נמוך ביותר, אף שהפרקליטות בוחנת כל

47. ייתכן שבתיק היו עבירות נוספות, אף חמורות יותר.  
48. הסבר למסלול זה מופיע, בין היתר, בהקדמה לפרק עבודת החטיבה הפלילית.

## תיקי עבירות מין שהתקבלו בהם הכרעה סופית בשנת 2021

בשנת 2021 התקבלו במחוזות הפרקליטות "החלטות סופיות" (בעיקר החלטות בדבר הגשת כתב אישום, סגירת תיק ללא העמדה לדין או סיום התיק בדרך של הסדר מותנה - להלן: "החלטות סופיות")<sup>50</sup> - ב-2,241 תיקים שכללו עבירות מין.

הכוונה היא לתיקים שלגביהם לא הייתה המלצת סגירה מהמשטרה.<sup>51</sup>

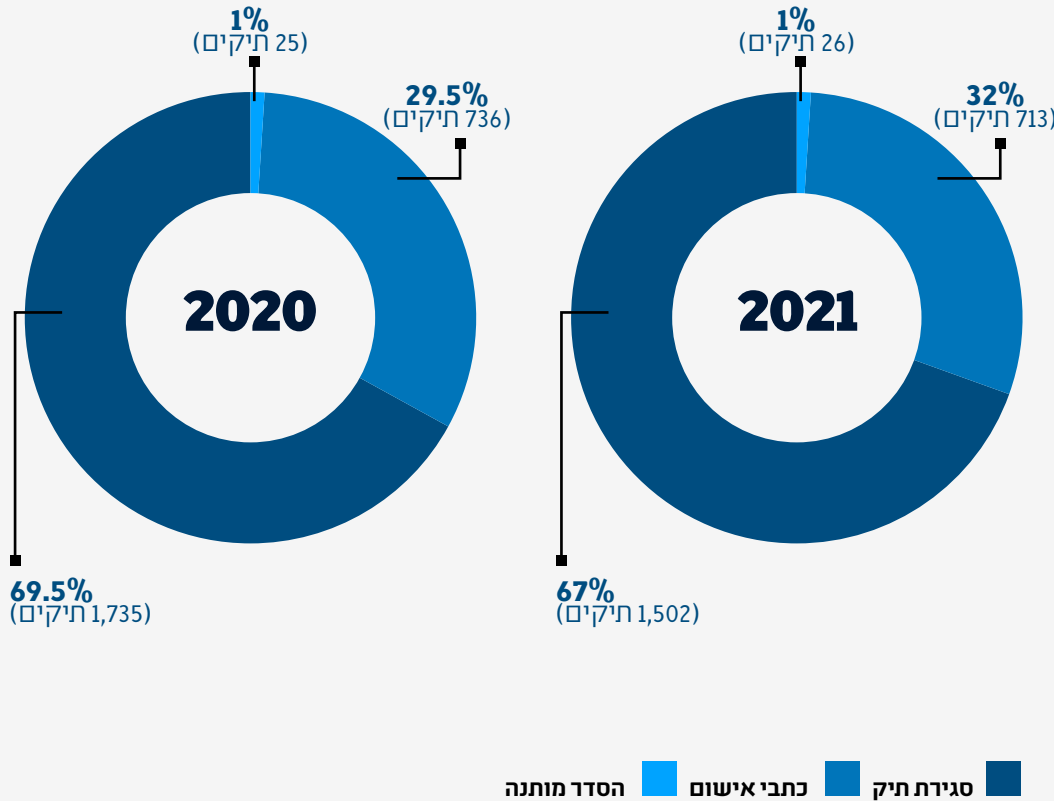
בחינת החלטות סופיות אלה מלמד כי ב-32% מהתיקים הוחלט על הגשת כתב אישום, ב-67% מהמקרים הוחלט לסגור את התיק בלא העמדה לדין וב-1% בלבד מהתיקים נחתם הסדר מותנה.

מדובר בעלייה באחוז ההחלטות בדבר העמדה לדין ביחס לשנת 2020 (אז עמד האחוז על 29.5%); ובהתאמה, בירידה באחוז סגירת התיקים ללא העמדה לדין.

יובהר כי תיק פרקליטות שנפתח בשנה קלנדרית מסוימת איננו בהכרח מוכרע באותה שנה, ועל כן הנתונים הנ"ל אינם מתייחסים לתיקים אשר נפתחו בשנת 2021, אלא כאלו שלגביהם נתקבלה החלטה סופית המכריעה את טיפול הפרקליטות בתיק במהלך שנה זו. זאת בין אם התיק נפתח במהלך שנת 2021 ובין אם קודם לכן.

יש לציין כי לצד תיקים אלה (שהתקבלו לא במסלול "גניזה מהירה"), התקבלו במחוזות הפרקליטות במהלך שנת 2021 החלטות סופיות ב-776 תיקים נוספים שכללו עבירות מין (ובסה"כ התקבלו החלטות סופיות ב-3,017 תיקים שכללו עבירות מין), אשר לגביהם סברה המשטרה כבר עם העברתם שאין מקום להעמיד לדין בגינם והם הועברו לפרקליטות משום שהיא המוסמכת להכריע בהם.

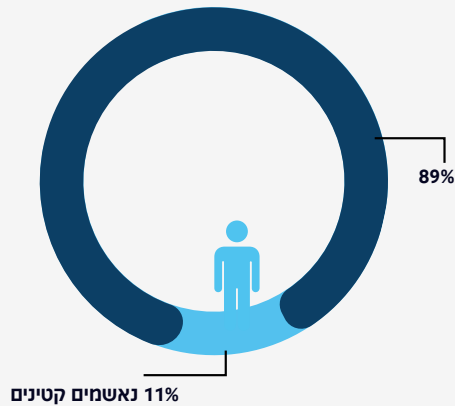
## התפלגות ההחלטות הסופיות בתיקי עבירות מין:



50. בגדר זה לא נכללו החלטות הנוגעות למצבי ביניים שאינם בהכרח בגדר החלטה סופית בתיק, כגון: שלבי הכנה שונים של התיק לקראת הכרעה, העברה בין יחידות הפרקליטות, ועוד. כמו כן, לא הובאו בחשבון תיקים שהוחלט להעבירם לגוף חוקר. הכוונה היא לכלל התיקים שלא נפתחו במסלול "גניזה מהירה", ר' הסבר לעיל.

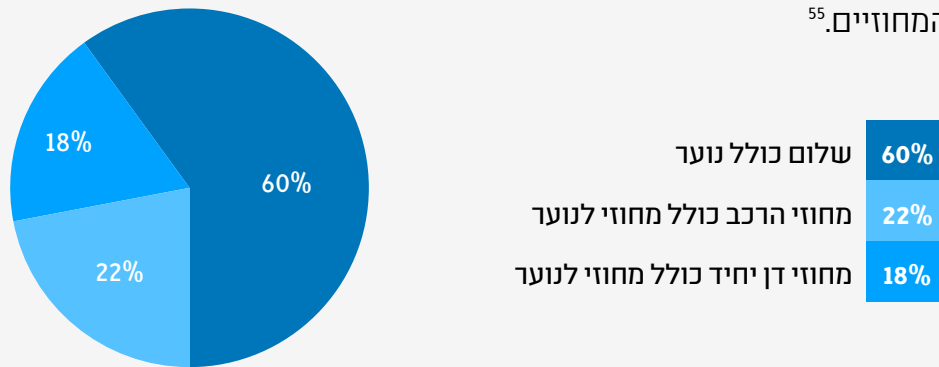


כ-11% מכתבי האישום (79 כתבי אישום) בגין עבירות מין, הוגשו נגד נאשמים קטינים - רובם המכריע (כ-92%) הוגשו לבית משפט לנוער.



התפלגות כתבי האישום לפי מותב ובית משפט:

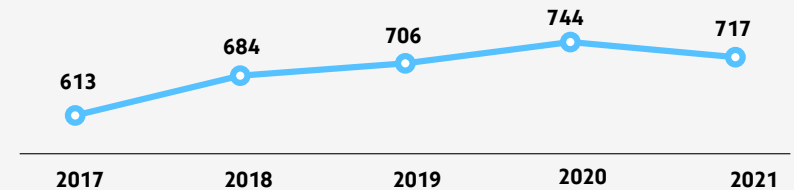
60% מכתבי האישום שכללו עבירות מין, הוגשו לבתי המשפט שלום (לרבות בית משפט לנוער), 18% הוגשו למותב דן יחיד בבתי המשפט המחוזיים,<sup>54</sup> בעוד ש-22% מכתבי האישום הוגשו להרכב פשע חמור של שלושה שופטים בבתי המשפט המחוזיים.<sup>55</sup>



כתבי אישום בגין עבירות מין שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2021:

בשנת 2021 הגישה הפרקליטות 717 כתבי אישום שכללו עבירות מין (הכוונה לכתבי אישום שכללו לפחות עבירת מין אחת המיוחסת למי מהנאשמים).<sup>52</sup>

מספר כתבי האישום בעבירות מין שהוגשו על ידי הפרקליטות בחמש השנים האחרונות:



כתבי האישום שכללו לפחות עבירת מין אחת מהווים כ-16% מכלל כתבי האישום שהוגשו בשנת 2021 (נתונים דומים לשנת 2020 אז כתבי האישום בעבירות מין היוו כ-17% מכתבי האישום שהוגשו בשנה זו).<sup>53</sup> כתבי אישום הללו מתייחסים לתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2021 או קודם לכן.

54. כולל בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לנוער (שופט בית המשפט המחוזי שדן בתיק לפי סדרי הדין הרלבנטיים לקטינים, בהתאם לחוק הנוער).  
55. כולל בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לנוער.

52. יצוין כי כתב אישום אחד יכול להתייחס ליותר מנאשם אחד ולהכיל כמה אישומים נגד כל אחד מהנאשמים.  
53. השוני מהאחוז המוצג בנתוני העמדה לדין בפרק נתוני הבסיס של ההליך הפלילי, נובע מהבדל בשיטת החישוב, שכמפורט שם, נעשה לפי סעיף העבירה החמור בכתבי האישום שהוגשו, בעוד שהנתון כאן מייצג את כלל כתבי האישום שכללו לפחות סעיף עבירת מין אחד.

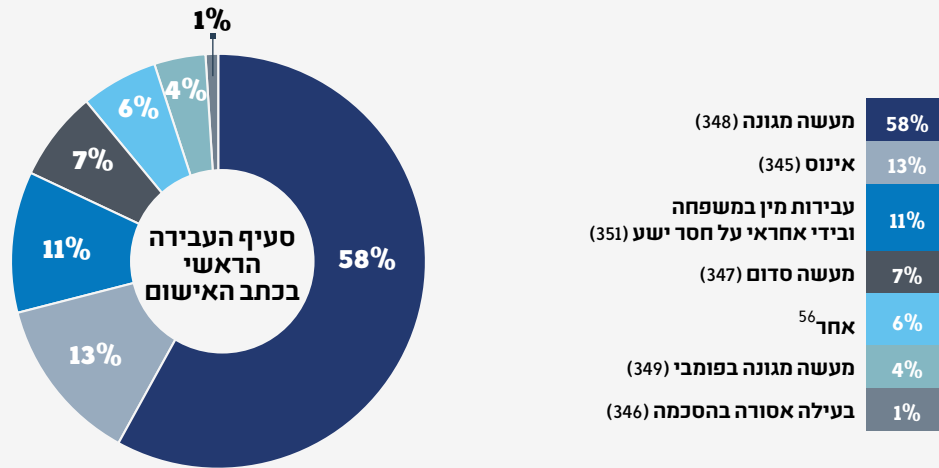
קצב הטיפול בתיקים בעבירות מין:

**כ-68% מכתבי האישום (488 כתבי אישום) שהוגשו בשנת 2021 התייחסו לתיקים שנפתחו באותה שנה בפרקליטות.** מדובר בעליה משמעותית בשיעור הגשת כתבי אישום מתוך תיקי הפרקליטות שנפתחו באותה שנה ביחס לשנת 2020 (אז, 60% מכתבי האישום שהוגשו היו בתיקים שנפתחו באותה שנה).

נתון זה עשוי ללמד על המאמצים הגדולים שנוקטת הפרקליטות כדי **לקצר את משך הטיפול** בתיק טרם הגשת כתב האישום, לטובתם של כלל הנוגעים בדבר ובעיקר מתוך ראיית נפגע העבירה. כן ראוי לציין כי יתכן שנתון זה מושפע מהאחוז הגבוה יחסית של כתבי אישום בעבירות מין שהוגשו יחד עם בקשה למעצר עד תום ההליכים (שכן במקרים אלה, הטיפול בתיק וההכרעה בו מוגבלים לרוב במספר ימים שבמהלכם מוארך מעצרו של החשוד לצרכי החקירה ובחינת הגשת כתב האישום).

התפלגות העבירות בכתבי האישום שהוגשו בשנת 2021 על ידי הפרקליטות:

\*הנתונים פולחו לפי סעיף העבירה הראשי בכתב האישום, שככלל משקף את העבירה החמורה ביותר המיוחסת למי מהנאשמים בו (כזכור, כתב אישום עשוי לכלול יותר מנאשם אחד ויותר מסעיף עבירה אחד).



**בשנת 2021 למעלה מ-50% מכתבי האישום שכללו עבירות מין - הוגשו לצד בקשה למעצר עד תום ההליכים או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים** (388 כתבי אישום, שהם כ-54% מכתבי אישום).<sup>57</sup>

מדובר בעליה משמעותית ביחס לשנת 2020 (אז, 42% מכתבי האישום הוגשו יחד עם בקשה למעצר או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים). הסיבה נובעת מכך שפעמים רבות קיים צורך במעצר הנאשם לאורך ההליך הפלילי, כאמצעי להגנה על הציבור בכלל ועל נפגע העבירה בפרט.

<sup>56</sup> סעיף העבירה הראשי (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחסו גם לפחות אחד מסעיפי עבירות המין הנ"ל. בנוסף, הוגש כתב אישום אחד שסעיף העבירה הראשי בו היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין מטפל נפשי למטופל) וכן 3 כתבי אישום נוספים שסעיף העבירה הראשי בהם היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין כהן דת לאדם שקיבל ממנו ייעוץ או הדרכה). כתבי האישום הללו לא נכללו בספירה.

<sup>57</sup> מדובר במקרים שבהם סעיף העבירה החמור ביותר בכתב האישום היה אחד מסעיפי עבירות המין שלעיל.

## הופעות בדיונים:

במהלך שנת 2021 הופיעו פרקליטות ופרקליטים מכל המחוזות הפליליים ב-7,090 דיונים בהליכים פליליים שנגעו לעבירות מין בבתי משפט השלום והמחוזי ברחבי הארץ, המהווים כ-9% מסך הדיונים שבהם הופיעו פרקליטי המחוזות הפליליים באותה שנה.

45% מכלל הדיונים התקיימו בבתי המשפט המחוזיים, 43% בבתי המשפט שלום ו-12% מכלל הדיונים התקיימו בבתי משפט לנוער.

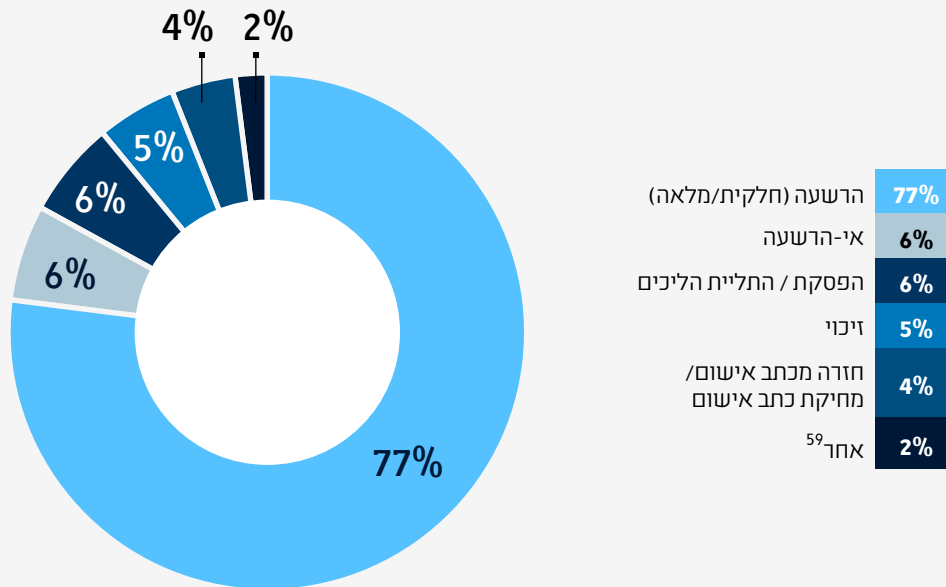
## תוצאות ההליכים השיפוטיים שהסתיימו בשנת 2021 בתיקי עבירות מין:

בשנת 2021 הסתיימו 679 הליכים שיפוטיים שהתנהלו נגד 696 נאשמים בבתי משפט השלום ובתי משפט מחוזיים (בהליכים שהחלו באותה שנה או קודם לכן).

לגבי כ-83% מהנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2021, נקבע כי הם ביצעו את העבירה המיוחסת להם: כ-77% מהנאשמים (530 נאשמים) הללו הורשעו באופן מלא או חלקי,<sup>58</sup> ולגבי כ-6% נוספים (46 נאשמים) נקבע כי הם ביצעו את העבירה אך יש להימנע מלהרשיעם, מדביתם קטינים. לצורך ההשוואה, בבחינת כלל העבירות שבטיפול הפרקליטות, אחוז הנאשמים שנקבע כי ביצעו את העבירה המיוחסת להם עמד על 90%.

כ-5% מהנאשמים זוכו מהעבירות שיוחסו להם (לעומת 2% בכלל העבירות).

## התפלגות תוצאות ההליכים שהסתיימו:



ניתן להסביר את אחוזי ההרשעה בעבירות מין, הנמוכים מעט מאחוזי ההרשעה בכלל העבירות, בקשיים ראייתיים האופייניים לעבירות מין, כפי שתואר בראשיתו של פרק זה. יחד עם זאת, כפי שניתן לראות, ברובם המכריע של התיקים מתקבלת הכרעת הפרקליטות להגיש את כתב האישום על ידי בתי המשפט והם מסתיימים בהרשעה (או בקביעה כי הנאשם ביצע את העבירות המיוחסות לו).

מתוך הנאשמים שההליך המשפטי בעניינם הסתיים בשנת 2021  
114 נאשמים היו קטינים.



59 - אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

58 - לרבות נאשמים שעניינם צורך לתיק אחר שבדומה לעבר נמנו עם המקרים שבהם הנאשם הורשע לאחר הצגת 76 הסדר טיעון.

## הסדרי טיעון בעבירות מין

מתוך הבנה של המורכבות הראייתית והאנושית בתיקים הללו והקושי של המתלוננות והמתלוננים בניהול ההליך ובעמידה על דוכן העדים, יחד עם הרצון למתן תוקף לפגיעתם, עמדת נפגע/ת העבירה מהווה אחד השיקולים המשמעותיים בנוגע להסדרי טיעון. באותה נשימה, הסדרי הטיעון משקפים גם את הצורך בענישה מחמירה והולמת, המשקפת את יחס החברה לפגיעתן החמורה של עבירות מין בנפגעים הפרטניים ובציבור כולו.

הסדרי טיעון מטבעם מהווים איזון בין העונש הראוי וההולם, לעמדת נפגע העבירה, ולקשיים הראייתיים הקיימים בתיק, ביניהם הקושי של נפגע העבירה להעיד בבית המשפט. במקרים רבים, דווקא בעבירות מין, הודאה של הנאשם בפגיעה המינית במסגרת הסדר טעון הינה משמעותית עבור נפגע העבירה ונותנת תוקף לפגיעה בו ושלב חשוב בתהליך ההחלמה והשיקום האישי.

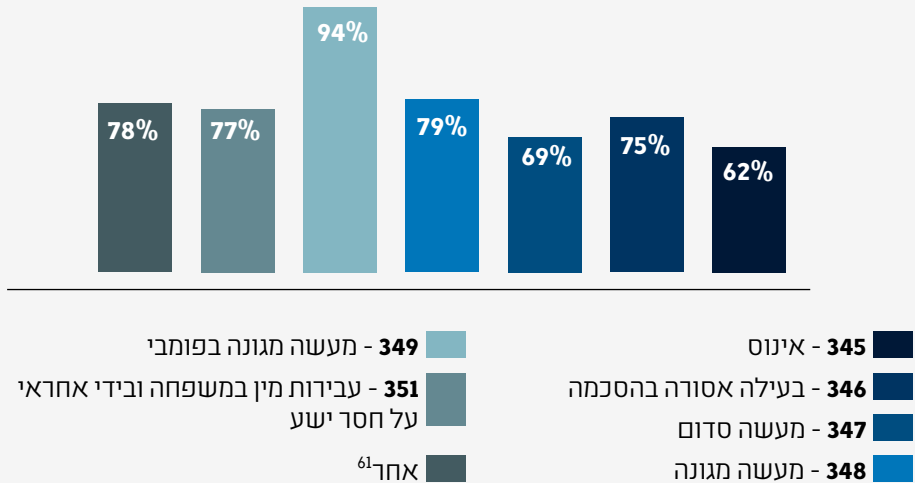
### יצוין כי אחוז הסדרי טיעון בתיקי עבירות מין נמוך בהשוואה לנתון המקביל לגבי כלל העבירות.

כך, בשנת 2021 הוצג לבית המשפט הסדר טיעון (שכלל הודאה באשמה) בעניינם של **445** נאשמים בעבירות מין שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים באותה שנה.<sup>60</sup> נאשמים אלה מהווים כ-**77%** ממי שהודשעו או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה וכ-**64%** מכלל הנאשמים שהסתיים ההליך השיפוטי בעניינם בשנת 2021 בתיקי עבירות מין (לעומת כ-83% וכ-74% מהנאשמים בכלל העבירות, בהתאמה).

### אחוז הסדרי הטיעון בפילוח לפי עבירות:

\* פילוח הנתונים נעשה לפי סעיף העבירה הראשי בכתב האישום, המשקף, ככלל, את העבירה החמורה ביותר המיוחסת למי מהנאשמים בכתב האישום.

האחוז המוצג מתייחס למספר הנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים בשנת 2021 בהסדר טיעון, מתוך כלל הנאשמים שהודשעו (באופן מלא או חלקי) או שההליך הסתיים ב"אי-הרשעה", וזאת בפילוח לפי סעיף העבירה הראשי.



### הליכים שהסתיימו ללא הסדר טיעון:

מבין הנאשמים בעבירות מין שבעניינם לא הוצג הסדר טיעון לבית המשפט (251 נאשמים), בכ-**53%** מהמקרים ההליך השיפוטי הסתיים בקביעה בדבר הרשעה חלקית או מלאה, או בקביעה בדבר ביצוע העבירה ללא הרשעה (לעומת כ-59% בכלל העבירות). כ-15% מהם זוכו<sup>62</sup> (לעומת כ-8% בכלל העבירות).

60. בדומה לשנים קודמות, כלל ההליכים המשפטיים שצורפו להליכי אחרים נספרו כהליכים שבהם הודשע הנאשם באופן חלקי או מלא לאחר הסדר טיעון (מאחר שבמרבית המקרים, סיבת הצירוף היא לצורך הסדר).

61. סעיף העבירה הראשי (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחסו גם לפחות אחד מסעיפי עבירות המין הנ"ל.  
62. לדבות נאשמים שההליך בעניינם הסתיים בחזרה מכתב אישום - זיכוי.

## קטינים פוגעים מינית



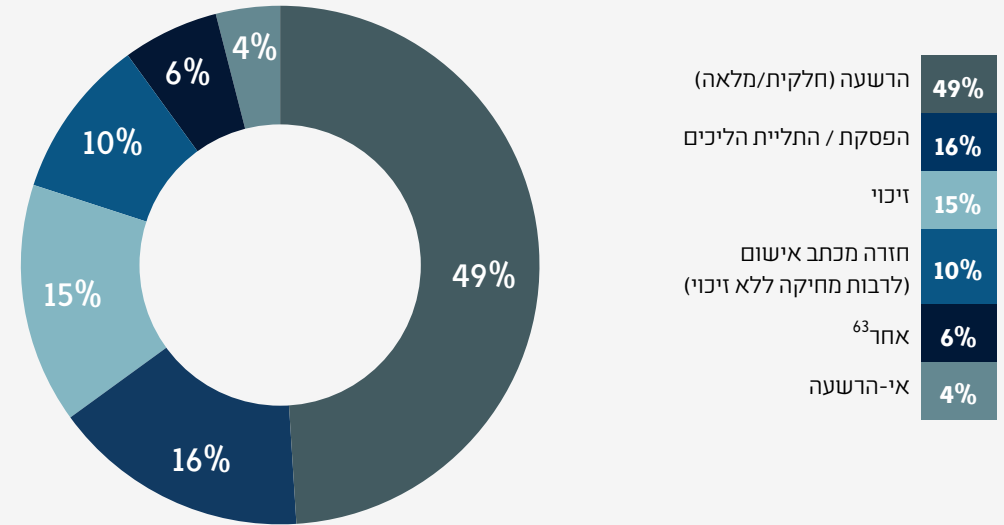
הטיפול בתיקי עבירות מין כולל גם טיפול בתיקים בהם הפוגעים הינם קטינים, לעיתים בגילאים צעירים מאוד. תיקים אלה מציבים אתגרים ייחודיים מבחינת האינטרס הציבורי, ולכן נדרשת התייחסות נפרדת.

מבין כלל העבירות המבוצעות על ידי בני נוער, **חלקן של עבירות המין משמעותי ומהווה כ-16%**. הפרקליטות כמובן מחויבת להגן על האינטרס הציבורי שבגיננו מעשים אלה והוקעתם, תוך הבלטת שיקולי הגמול וההלימה בענישה והשמעת קולם של נפגעי העבירה. יחד עם זאת, כאשר מבצעי העבירות הינם קטינים, נדרשת התביעה, על פי מצוות המחוקק בחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), כמו גם בהתאם לפסיקה הנוהגת במקרים אלה, לתת משקל רב יותר לשיקולי שיקומו של הפוגע הקטין ולשילובו בחברה. זאת, בין היתר מתוך הבנה כי ביצוע של עבירות מין בגיל ההתבגרות, על כלל מאפייניו, לא תמיד מעיד על דפוסים עברייניים מורששים. בנוסף, מונעת הפרקליטות מתוך התפיסה ולפיה בניה נכונה של "הקומות הראשונות" בחייו של הקטין, תמנע ממנו לבצע את הפשע הבא, ותשרת בסופו של דבר את האינטרס הציבורי שבהפיכת הקטין לאזרח נורמטיבי ומועיל בחברה.

האיזון בין מכלול השיקולים קשה במיוחד בתיקי עבירות מין במשפחה, כשהפוגע והנפגע שניהם קטינים, וביתר שאת כשמדובר בפגיעה בין שני אחים, כשההורים הינם הוריהם הפוגע והנפגע גם יחד. במקרים אלה, יש לחשוב גם על ה"יום שאחרי", לאחר סיום ההליך הפלילי, וכן על השפעותיו של הליך זה על המשפחה כולה.

התפלגות תוצאות ההליכים שהסתיימו לגבי נאשמים

שלא הוצג לגביהם הסדר טיעון:



יועד כי ב-10% מתיקי עבירות המין שנוהלו בהם הוכחות, חזרה בה הפרקליטות מכתב האישום במהלך ניהול ההליך. נתון זה מעיד על המחויבות של הפרקליטות לבחון את המצב הראייתי בכל זמן נתון, אף במהלך ניהול ההליך בבית משפט, ולהעריך את הראיות גם לאחר הגשת כתב האישום. מקום בו הפרקליטות סבורה שאין עוד סיכוי סביר להרשעה, תתקבל החלטה על חזרה מאישום. בעבירות מין, החלטה זו מתקבלת לעיתים תכופות יותר, כגון כאשר נפגע או נפגעת העבירה אינם מעוניינים להמשיך בהליך ולעמוד על דוכן העדים, למרות המאמצים של הפרקליטות להביאם ולתמוך בהם.

63. אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

הטיפול המותאם לקטינותם של הפוגעים נעשה החל משלב ההעמדה לדין ועד לסיום ההליך המשפטי, לרבות בהליכי ערעור. כבר בתחילת הדרך, טרם הגשת כתב האישום, מסורים בידי הפרקליט כלים ייחודיים לתיקי נוער, לרבות הפניית הקטין להליך חלופי המפגיש בין פוגע לנפגע, או העמדת הקטין לדין בבית משפט שלום לנוער, בעל האוריינטציה הטיפולית, למרות שמדובר בעבירה שבסמכות בית המשפט המחוזי, מפאת חומרתה.

יחד עם זאת, בשל טיבן וחומרתן של עבירות המין, כמו גם נזקיהן הכבדים, השימוש בכלים אלה בעבירות מסוג זה הינו מוגבל. כך למשל, הנחיית פרקליט המדינה מספר 17, שעניינה הבניית שיקול הדעת של הפרקליט בבחירת הערכאה בה יידון הקטין, קובעת, על דרך השלילה, כי ככלל, עבירות מין חמורות יידונו בבית המשפט המחוזי למעט במקרים בהם גיל הקטין הוא בין 12-14, והכל כמובן בהתאם ליתר השיקולים המנויים בהנחיה ולעריכת איזון ביניהם. גם הפנייתו של קטין חשוד בעבירות מין **להליך קד"ם** ("קבוצת דיון משפחתית"), ההליך החלופי המרכזי הקיים בעניינם של קטינים<sup>64</sup>, תהיה שמורה למקרים חריגים בלבד, וברירת המחדל בעבירות אלה תהיה העמדת הקטין הפוגע לדין, ככל שנמצאו ראיות מספיקות לכך. בכך אפשר למצוא ביטוי לחומרה הרבה שיש לייחס לעבירות אלה ולפגיעה העמוקה המגולמת בהן, ולמקומם המצומצם יותר של שיקולי הקטינות בהקשר זה.

גם בסופו של ההליך הפלילי, משנקבעה אשמתו של הקטין הפוגע בעבירת מין, ככלל תעמוד הפרקליטות על הרשעתו של הקטין בדין, אף אם לא תמיד תבקש את מאסרו או ענישתו המוחשית. בהרשעתו של הקטין הפוגע יש כדי לבטא את הסלידה ממעשיו והוקעתם החברתית, כמו גם העברת מסר מחזק לנפגע העבירה

וביטוי להכרה בפגיעה בו. לצד זאת, תתאים הפרקליטות את עמדתה העונשית לקטינותו של הפוגע ולדרך השיקומית שעשה, הכל בהתאם לנסיבות כל מקרה ומקרה.

### פיקוח ומעקב אחר עברייני מין:

הפרקליטות פועלת להגן על הציבור מפני עברייני מין אף לאחר סיום ההליך הפלילי. לאחר ריצוי העונש ולקראת שחרורם ממאסר של מי שהורשעו בעבירות אלה, היא פועלת להוצאת **צווי פיקוח ומעקב**.<sup>65</sup> זאת, במטרה למנוע מהעברייני לשוב ולבצע עבירות מין ולהעמידו תחת פיקוח הדוק למשך תקופה בלתי מבוטלת. במקרים המתאימים, אף מתבקשות בקשות להארכה של תקופת הפיקוח. בשנת 2021 הגישה הפרקליטות **681** בקשות לפיקוח על עברייני מין, ופרקליטי המחוזות הפליליים השתתפו ב-**1,836** דיונים בבתי המשפט בנושא זה.

### הקשר עם נפגעי העבירה:

**הטיפול בתיקי עבירות מין מצריך מיומנות מקצועית גבוהה בשילוב עם רגישות אנושית המתבקשת ביחס לנפגעי עבירות אלו**, ובהתחשב בקשר הנרקם עמם לאורך ההליך. נפגעי עבירות המין מגיעים מכלל המגזרים והגילאים ורבים מהם סובלים מקשיים נפשיים סביב הפגיעה. במקרים רבים, נפגעי עבירות המין הינם קטינים, חלקם רכים בשנים. כל אלה מחייבים את הפרקליט המטפל לדגישות מיוחדת, הבנה אנושית וידע מקצועי הנוגע למאפיינים תרבותיים, מגוריים, חברתיים ורגשיים מגוונים.

<sup>65</sup> בהתאם לחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006.

<sup>64</sup> הליך קד"ם מתקיים לפני הגשת כתב אישום ומהווה תחליף להליך הפלילי, במסגרתו מתקיימים מפגשים בהשתתפות הנער הפוגע, בני משפחתו ותומכיו, נפגע העבירה ותומכיו ואנשי מקצוע. מטרת המפגש היא לדון בעבירה ובהשלכותיה ולגבש תכנית "לתיקון" הפגיעה ולמניעת ביצוע עבירות נוספות של הנער בעתיד. להליך זה נודעת תרומה משמעותית הן לפוגע והן לנפגע בהיבטים רבים.

**תיקי עבירות מין שנסגרו במחוזות הפרקליטות בשנת 2021**  
**בלא הגשת כתב אישום:**

לנוכח הרף הראייתי המחמיר שנקבע בדין, נאלצת לעיתים הפרקליטות לסגור תיקי עבירות מין ללא הגשת כתב אישום, בעיקר מחמת העדר ראיות מספיקות להגשת כתב אישום.

בשנת 2021 נסגרו בפרקליטות ללא הגשת כתב אישום סה"כ **2,279** תיקים (שבהם **2,481** חשודים) שכללו לפחות עבירת מין אחת, וזאת מתוך **3,017** ההחלטות **סופיות** שניתנו בשנה זו בכל התיקים (לרבות תיקי "גניזה מהירה").<sup>66</sup> ההחלטות ניתנו בתיקים שנפתחו בשנת 2021 או בשנים קודמות.

**ברוב המכריע של המקרים (כ-65% מהחשודים) שבהם נסגר התיק ללא הגשת כתב האישום, הדבר נבע מחוסר ראיות מספיקות.** לשם השוואה, בכלל העבירות, הייתה זו עילת הסגירה בכ-54% מהמקרים בלבד. הדבר ממחיש את הקושי הראייתי האינהרנטי הקיים בטיפול בתיקים שעניינם עבירות מין שפעמים רבות אינו מאפשר הגשת כתב אישום.

לעומת זאת, אחוז המקרים שבהם התיק נסגר בפרקליטות בשנת 2021 בלא אישום מחמת חוסר אשמה דומה לנתון הכללי לגבי כל העבירות (כ-20% מהתיקים).

במהלך השנים, לצד הקמת יחידות הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות, התעצמה והתגברה גישת הפרקליטות בכל הנוגע **לדגש על הקשר עם נפגעי עבירות מין לאורך ההליך הפלילי.** זאת, בין השאר, תוך שיתוף פעולה הדוק עם גורמי סיוע חיצוניים דוגמת מרכזי הסיוע, הסיוע המשפטי והמועצה לשלום הילד.

הפרקליטות שוקלת בכובד ראש, לכל אורך ההליך, את רצונו של נפגע עבירת מין, מצבו הנפשי ויכולותיו, וזאת בכל "צומת" קבלת החלטות - באשר להגשת כתב אישום או סגירת התיק; בשאלות הנוגעות לחומרי חקירה; להסדרי טיעון; ובעת גיבוש העמדה העונשית. בנוסף, הפרקליטות רואה חשיבות רבה בהשמעת קולם של נפגעי העבירה בבתי המשפט ואף בהליכים שלאחר גזר הדין כגון בוועדות השחרורים או בהליכי פיקוח על עברייני מין.

במהלך שנת 2021 נפתחו בפרקליטות תיקים שכללו עבירת מין בעניינם של **4,517 נפגעי ונפגעות עבירה** (מתוך 29,051 נפגעים ונפגעות עבירה בכלל התיקים שנפתחו בשנת 2021 בכל העבירות).

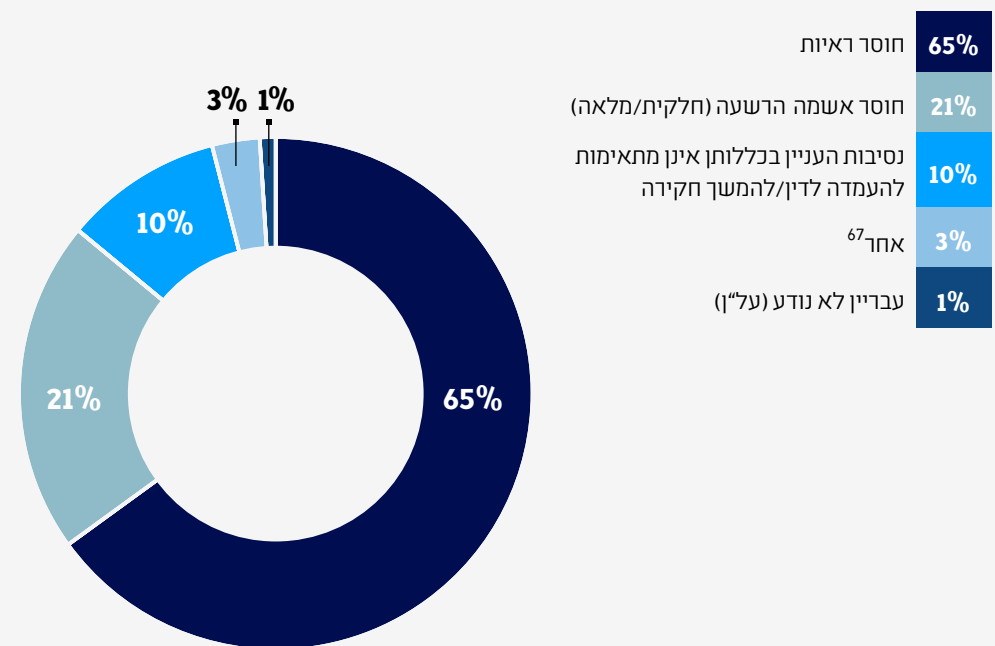
מתוך נפגעי ונפגעות העבירה בתיקים שכללו עבירת מין, **463 נפגעות ונפגעים היו קטינים** (מתוך 1,985 נפגעים ונפגעות עבירה קטינים בכלל התיקים שנפתחו באותה שנה).



<sup>66</sup> התיקים שבהם המשטרה עצמה סברה שיש לסגור בשל אי-קיום פוטנציאל, ולו נמוך, להעמדה לדין בשל אחת מן העילות (היעדר ראיות, חוסר אשמה וכיו"ב).

בעניינים של קטינים החשודים בביצוע עבירות מין, בולט יותר השימוש בעילת הסגירה שעניינה נסיבות העניין אינן מצדיקות העמדה לדין או המשך חקירה. כך ניתן לדאות כי 17% מהחשדות נגד קטינים נסגרו בעילה זו, כמעט פי שניים מהשימוש שנעשה בעילת סגירה זו ביחס לכלל החשודים הבגידים החשודים בביצוע עבירות אלו. נתון זה משקף את נקודת האיזון השונה שעורכת התביעה בעניינים של קטינים פוגעים מינית, ואת השימוש שהיא עושה בכלים טיפוליים או חלופים בטרם ההחלטה על העמדה לדין.

התפלגות עילות הגניזה:



מתוך כלל החשודים שהחשדות נגדם נסגרו במהלך שנת 2021, **372 חשודים היו קטינים בעת ביצוע העבירות שבגינן נחקרו.**



<sup>67</sup> אינו בר-עונשין, הוחזר לגוף החוקר, התיישנות, מות החשוד/נאשם, נסגר בהסדר מותנה, צורך לחיק אחר.





## המחלקה לחקירות שוטרים

שנת 2021 הייתה שנה של שינוי וצמיחה עבור מח"ש. בהמשך לרפורמה עליה הוחלט בשנת 2020 בדבר ייעול עבודת מח"ש והגברת אמון הציבור בעבודתה, המשיכה מח"ש **בתהליכי שינוי וצמיחה** בעבודתה במספר נושאים מרכזיים:

« שינוי ארגוני באגף החקירות

« קיצור לוחות הזמנים לטיפול בתלונות

« שיפור השירות לציבור



## המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)

שנת 2021 הייתה שנה של שינוי וצמיחה עבור מח"ש. בהמשך לרפורמה עליה הוחלט בשנת 2020 בדבר ייעול עבודת מח"ש והגברת ארון הציבור בעבודתה, המשיכה מח"ש **בתהליכי שינוי וצמיחה** בעבודתה במספר נושאים מרכזיים:

« **שינוי ארגוני באגף החקירות** - באגף החקירות אוישו תפקידים חדשים ובהם ראש אגף החקירות והמודיעין, שני ראשי זרועות חקירות ויועץ משפטי. בנוסף, חולק אגף החקירות לשלוש זרועות: שתי זרועות טריטוריאליות - צפון ודרום, וזרוע מטה.

« **קיצור לוחות הזמנים לטיפול בתלונות** - בהמשך למתווה לקיצור זמני טיפול בתלונות עליו הוחלט, עובה אגף הפרקליטות במח"ש **בצוות פרקליטים ייעודי** שכל מטרתו היא טיפול בתיקי חקירה הממתינים להכרעה וקבלת החלטות סופיות בהם.

מנתוני שנת 2021 ניתן לראות כי המהלכים נשאו פרי - החל מתחילת פעילות הצוות הייעודי, עמדה מח"ש ביעדים שהוצבו במסגרת המתווה **ב-89%** מהתיקים. המשמעות היא כי ב-89% מהתיקים עמד **זמן הטיפול על שישה חודשים או פחות**.

« **שיפור השירות לציבור** - בשנה החולפת המשיכה מח"ש בנקיטת צעדים לשיפור השירות לציבור, וביניהם: המשך פעילות מוקד מח"ש המקבל כ-1,900 שיחות מדי חודש ועומד ברמת שירות מצוינת שבה 88% מהשיחות ממתינות לא יותר מדקה. זמן ההמתנה הממוצע עומד על 24 שניות. בנוסף, שופר ערוץ הגשת תלונות מקוונות למח"ש, באמצעות התקבלו כ-1,650 תלונות במהלך שנת 2021.

לצד כל אלה, עמלה מח"ש, בסיוע אגף טכנולוגיות ומידע במשרד המשפטים, על פיתוח מערכת חדשה לניהול תיקי חקירה שתסייע בממשק השירות לציבור הרחב והגורמים הבאים במגע עם מח"ש: נפגעי עבירה, חשודים, עורכי דין, מחלקת משמעת, היחידה לתלונות הציבור ועוד. השקתה של המערכת החדשה צפויה ברבעון הרביעי של שנת 2022.

### תלונות שהוגשו למח"ש<sup>68</sup>

מח"ש היא מחלקה בפרקליטות המדינה שהינה **גוף עצמאי, חיצוני ובלתי תלוי** במשטרת ישראל. היא מוסמכת לחקור:

1. **חשדות לעבירות פליליות שבוצעו בידי שוטרים, אשר העונש בצדן עולה על שנת מאסר אחת.** עבירות משמעתיות או פליליות שעונשן נמוך יותר, שאינן מצויות בסמכות מח"ש, מועברות לטיפול הגורמים הרלוונטיים (בעיקר מחלקת משמעת והיחידה לתלונת הציבור במשטרת ישראל).
2. **אזרחים החשודים בביצוע עבירה יחד עם אנשי משטרה, כאשר השוטר הוא המבצע העיקרי.**
3. **חשדות הנוגעים לביצוע עבירות פליליות על ידי אנשי שירות הביטחון הכללי** אשר בוצעו במהלך תפקידם, בכפוף להחלטת היועץ המשפטי לממשלה.

68. המונח "תלונה" מתייחס לפניה שמתקבלת במח"ש, אשר עם קבלתה נפתח תיק חדש במח"ש, אשר עשוי להיות מנותב למסלולי טיפול שונים, בהתאם לפרטי המקרה ונסיבותיו.

## התפלגות ההכרעה בתיקים שנפתחו במח"ש

בשנת 2021 הוגשו **4,401** תלונות (תיקים) בשלוחות החקירה השונות של מח"ש בדחבי הארץ. **מדובר בעלייה של כ-8% לעומת שנת 2020** (4,082 תיקים) ו**סה"כ עלייה של 34% לעומת שנת 2019** (3,293 תיקים).

ניתן להצביע על **שני הסברים להמשך הגידול במספר התיקים שנפתחו במח"ש במהלך שנת 2021** (ווייתכנו טעמים נוספים):

- 1. הנגשת דרכי הפנייה למח"ש** הובילה לידי כך שהציבור רואה במח"ש כתובת לתלונות על התנהלות שוטרים, הגם שלעיתים אינן בסמכות מח"ש.
  - 2. גידול בכמות המפגשים בין אזרחים לשוטרים** על רקע אירועים ייחודיים שהתרחשו בשנת 2021 (למשל, אירועי "שומר החומות", הפגנות ועוד). ריבוי האינטראקציות הללו הוליד גם תלונות בנוגע להתנהלות שוטרים, שבחלק גדול מח"ש איננה מוסמכת לחקור, אלא גופי אכיפה אחרים, כפי שיפורט להלן.
- לצורך קבלת החלטה סופית בתיק (החלטה המכריעה בדבר העמדה לדין פלילי, סיום ההליך בדרך של הסדר מותנה או סגירת התיק במישור הפלילי), מועבר התיק מאגף החקירות לאגף הפרקליטות במח"ש.

**בעת קבלת תלונה חדשה במח"ש, נפתח תיק באגף החקירות במח"ש.<sup>69</sup>**  
 במסגרת הטיפול בתיק באגף החקירות, **ניתן להבחין בין שני מסלולים עיקריים:**

### **סגירת התיק ללא חקירה או בדיקה מקדימה**

מדובר בתיקים שלאחר בחינתם על ידי ראש שלוחת חקירות ויועמ"ש אגף החקירות, נמצא כי אין מקום לפתיחה בחקירה פלילית. הסיבות לכך עשויות להיות שהתיק אינו מצוי בסמכות מח"ש, היעדר כל חשד לביצוע עבירה פלילית ועוד. במקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירה משמעית, תועבר התלונה להמשך טיפול משמעתי במחלקת משמעת או ביחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל.

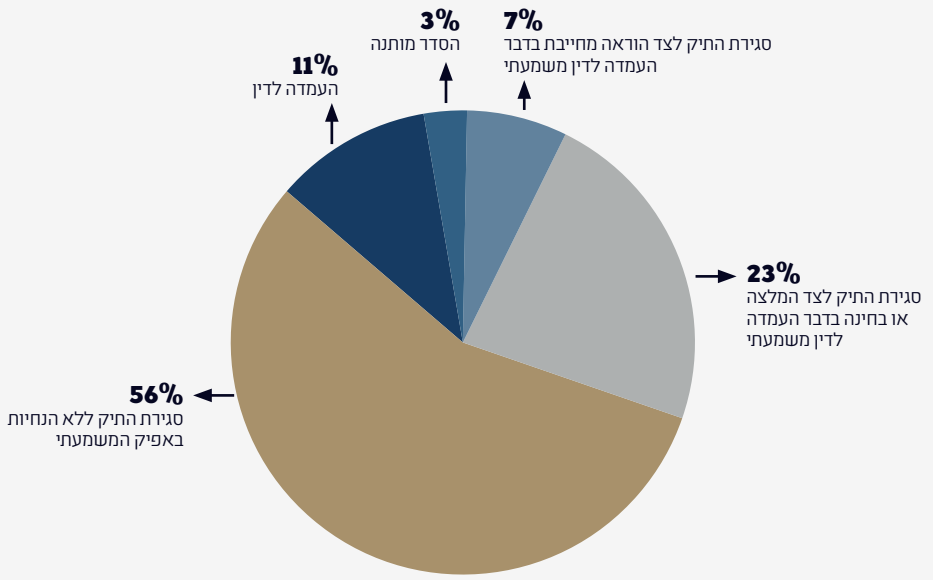
### **חקירה פלילית**

במקרים שבהם נמצא כי ישנו חשד לביצוע עבירה פלילית מצד שוטר, מתבצעת חקירה פלילית שמטרתה לבחון, לאשש או להפריך את הטענות שעלו בתלונה שנתקבלה. לעיתים, תחילתה של החקירה בהליך בדיקה מקדימה לפי [הנחיית יועץ 4.2204](#), כאשר ישנם מקרים שבהם בתום הליך הבדיקה מתקבלת החלטה ולפיה אין מקום לקדם חקירה באותו תיק.

במסגרת החקירה הפלילית, מתבצעת חקירה הכוללת פעולות חקירה שונות, וביניהן איסוף ראיות, גביית עדויות ממעורבים ועוד. במקרים המתאימים, כשהחשד הראשוני נגד השוטר מתגבש, מתבצעת גם חקירה באזהרה לשוטר החשוד בביצוע העבירה.

<sup>69</sup> חריג לכך הוא הליך מזורז לבקשה למתן אישור להעמדה לדין ("אישור שפיטה"), בהתאם להנחיית פ.מ. 2.18 בדבר מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר, מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר - הליך שיפורט בהרחבה בהמשך.

התפלגות ההחלטות הסופיות ב-625 התיקים שבהם בוצעה חקירת חשוד באזהרה:



לצד ההחלטה במישור הפלילי, בחלק מהמקרים מעבירה מח"ש הוראה או המלצה למחלקת משמעת במשטרה להעמיד לדין משמעתי את החשוד. ההבחנה בין הוראה מחייבת להמלצה בלבד נעוצה בסוג העבירות שבגינן הועבר התיק לטיפול מח"ש. כך, בעבירות אלימות במסגרת התפקיד (שימוש בכוח), מוסמכת מח"ש לחייב העמדה לדין משמעתי, בעוד שביתר העבירות, היא מוסמכת להמליץ על דין משמעתי בלבד.

מתוך 536 תיקים שנסגרו ללא העמדה לדין וללא הסדר מותנה, 189 תיקים הועברו למחלקת משמעת במשטרה להמשך טיפול במישור המשמעתי (35% מהתיקים).<sup>70</sup>

החלטות בתיקים שלא בוצעה בהם בדיקה מקדימה פלילית או חקירה פלילית

בשנת 2021 התקבלו החלטות סופיות ב- 3,070 תיקים (לעומת 1,264 החלטות סופיות ב-2020) שלא בוצעה בהם בדיקה מקדימה פלילית או חקירה פלילית. ככלל, מדובר בתיקים שנפתחו בשנת 2021 או בשלהי שנת 2020, במסגרת המגמה בגידול האינטראקציות בין אזרחים לשוטרים והנגשת דרכי הפניה שתוארו לעיל.

מתוך תיקים אלה, העבירה מח"ש 1,855 תיקים להמשך טיפול במחלקת משמעת או ביחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל.

בנוסף, בעקבות ממצאים שהראו כי ב-1,800 תיקים (59% מכלל התיקים) לא הייתה כלל סמכות חקירה למח"ש או לא בוצעה עבירה פלילית כלל, הוכנסו שינויים באמצעי הפנייה למח"ש, בין היתר על ידי מיון מקוון טוב יותר של הפניות הרלבנטיות למח"ש, תוך מתן מענה לאזרח הפונה באמצעות שיפור הממשק מול גופים שונים הרלבנטיים לפנייתו, וביניהם: יחידה לתלונות הציבור במשטרת ישראל (למשל, במקרים של התנהגות לא הולמת מצד שוטר), אגף התנועה במשטרה, שירות בתי הסוהר (למשל, במקרים של תלונה נגד סוהר) ועוד. באופן זה, טויב מיון הפניות למח"ש, מצד אחד; ושופר הממשק לאזרח הפונה תוך קיצור זמני הטיפול בפנייתו, מצד שני.

החלטות בתיקים שבוצעה בהם חקירה פלילית

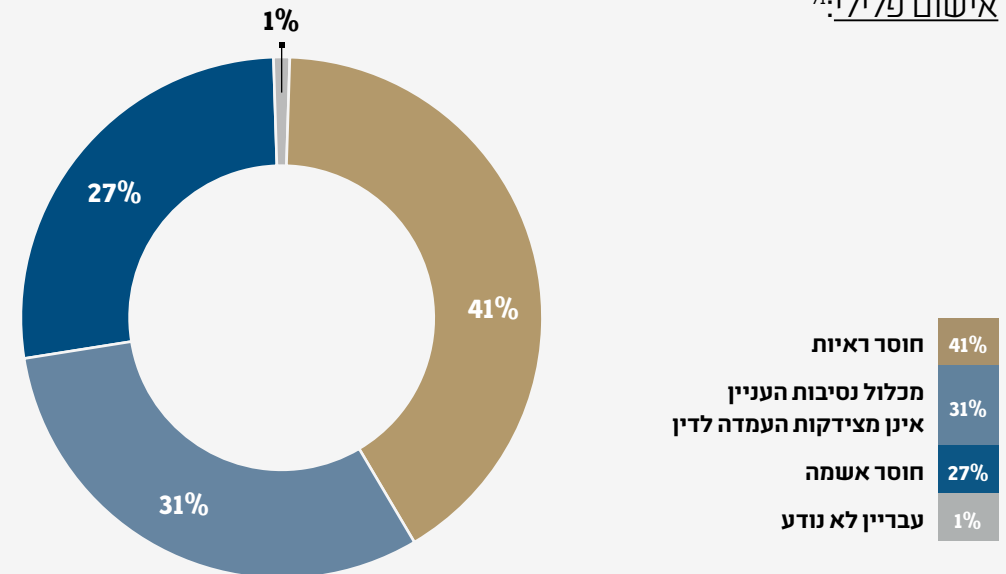
**בשנת 2021 התקבלו על ידי פרקליטות מח"ש החלטות סופיות ב-2,286 תיקים שבוצעה בהם חקירה פלילית בשנה זו או קודם לכן.**

מתוך תיקים אלה, ב-928 תיקים נמצא כי השוטר כלל לא ביצע את העבירה המיוחסת לו או שהתלונה איננה בסמכות מח"ש. ב-625 תיקים הבשילה החקירה לכדי חקירה באזהרה לשוטר החשוד בביצוע העבירה.

<sup>70</sup> כמפורט, למח"ש סמכות לחייב להעמיד לדין משמעתי רק בעבירות שעניינן שימוש בכוח שלא כדון על ידי שוטרים, בעוד שביתר המקרים היא יכולה רק להמליץ על העמדה לדין משמעתי או בחינת צעדים משמעתיים אחרים.

## התפלגות עילות הסגירה בתיקים לאחר חקירה פלילית שנסגרו ללא הגשת כתב

אישום פלילי:<sup>71</sup>



## הליך אישור מזורז ("אישורי שפיטה"):

על פי [הנחיית פ.מ. 2.18](#) בדבר מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר, קיימת העדפה לבידור טענת האזרח נגד השוטר - **לפני** החלטת רשויות התביעה אם להעמיד לדין את האזרח בגין עבירות שלכאורה ביצע נגד השוטר.

מובן כי לצורך הכרעה זו, יש צורך בבידור מעמיק של פרטי המקרה, הכולל בחינת הראיות שנאספו על ידי היחידה החוקרת וקבלת החלטה מבוססת, על סמך חומר החקירה, האם יש להעדיף את גרסת השוטר על פני גרסתו של האזרח, או להיפך.

71. בין אם עברו למחלקת משמעת להמשך טיפול, ובין אם נסגרו ללא טיפול נוסף.

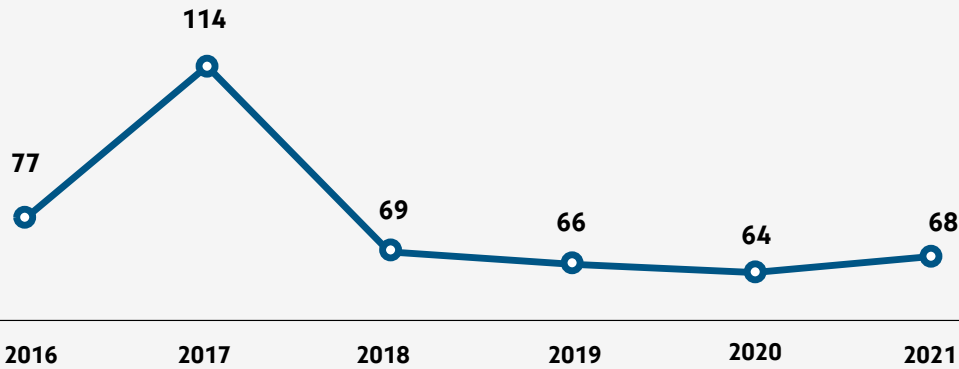
כמובן שרק במקרה שבו חומר הראיות מלמד כי יש להעדיף את גרסת השוטר, ניתן להעמיד לדין את האזרח בביצוע העבירות כלפי השוטר. מטבע הדברים, בדיקה מורכבת ומושכלת זו עשויה לקחת זמן והיא איננה מתקבלת כלאחד יד.

מטעם זה, מגדירה הנחיה 2.18 מסלול בדיקה מזורז ("**הליך אישור מזורז**"), במקרים שבהם פרקליט/תובע סבור שיש להעמיד לדין אזרח החשוד בביצוע עבירה נגד שוטר, אשר מפאת נסיבותיה מחייבת בקשה למעצרו של האזרח עד תום ההליכים המשפטיים נגדו (בעיקר לנוכח מסוכנות הנשקפת מפניו או חשש לשיבוש מהלכי משפט). על פי המתווה הקבוע בהנחיה, במקרים אלה על הפרקליט/תובע לפנות למח"ש בבקשה לקבל אישור **בהליך מזורז** להעמדתו לדין של האזרח יחד עם בקשה למעצרו. יודגש כי פניית הפרקליט/תובע למח"ש מתבצעת רק לאחר הליך סינון משמעותי וקביעה לפיה קיימת תשתית ראיתית טובה לצורך העמדת האזרח לדין בגין העבירות שביצע נגד השוטר, וכי בכונת הפרקליט/תובע לעשות כן. הליך אישור מזורז זה מכונה "**אישור שפיטה**".

פניה לאישור בהליך מזורז מחייבת את מח"ש לתעדף את הטיפול בחומר הראיות מושא האירוע, ולקבל החלטה מושכלת בהליך קצר מועד ביחס לטענות האזרח נגד השוטר. במסגרת ההליך המזורז, מבצעת מח"ש תוך זמן קצר בחינה של חומר החקירה שנאסף על ידי המשטרה (ולא על ידי מח"ש). הבחינה כוללת עיון מדוקדק בחומר הראיות שהועבר על ידי הפרקליט/תובע, ובכלל זה, בגרסת המתלונן (ככל שקיימת), עדויות שנגבו ממעורבים וראיות נוספות שנאספו.

אם בתום הבדיקה, מצאה פרקליט בכיר במח"ש כי חומר הראיות שנאסף איננו מגבש יסוד סביר לחשד לביצועה של עבירה פלילית מצד השוטר המעורב, או שחומר הראיות שנאסף מוביל למסקנה כי נסיבות העניין בכללותן אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית בתלונת האזרח נגד השוטר, וככל שבמקביל לכך, פרקליט

כתבי אישום שהוגשו בידי מח"ש בשנים האחרונות (גרף עמודות/קו מגמה):



לצד זאת, כתבי האישום אינם חזות הכול. כתבי אישום מוגשים רק כשיש ראיות מספיקות להעמדה לדין ולאור כל השיקולים המקצועיים שכבר צוינו.<sup>72</sup> מעבר לכך, אפקטיביות האכיפה נמדדת לא רק ברמת האכיפה הפלילית, אלא גם בצעדים המנהליים והמשמעתיים שמשרת ישראל נוקטת נגד שוטרים (בחלק ניכר מהם כתוצאה מחקירות שמנהלת מח"ש) - צעדים המצויים אך ורק בסמכותה של משרת ישראל. מסיבה זו, מח"ש משקיעה מאמצים רבים בבחינת ההיבט המשמעת, לצד הפלילי, תוך שיפור ממשק העבודה בין מח"ש למחלקת משמעת במשרת ישראל.

מחויבותה של מח"ש **למיצוי הדין עם שוטרים שנמצאו די ראיות לכך שעברו עבירות אלימות** באה לידי ביטוי בנתון לפיו מעל מחצית מכתבי האישום שהוגשו על ידי מח"ש בשנת 2021 היו בגין עבירות אלימות.

או תובע מוסמך הגיע למסקנה כי נגד האזרח נמצאו ראיות מספיקות המצדיקות הגשת כתב אישום וכי קיימת עילת מעצר המחייבת טיפול מידי בעניינו, כי אז, על מנת להגן על האינטרס הציבורי הכולל, ייגנז החומר במח"ש והפרקליט/תובע יוכל להעמיד את האזרח לדין.

במהלך שנת 2021, הוגשו בהליך המזורז המתואר **355 בקשות** לקבלת אישור שפיטה. מתוכן ב-301 בקשות ניתן אישור שפיטה (כ-85% מהבקשות); ב-48 לא ניתן אישור והחומר העובר לאגף החקירות במח"ש; ב-2 בקשות ניתן אישור חלקי (כלומר, רק על חלק מהעבירות שיוחסו לאזרח); וכן 4 בקשות נוספות בוטלו או נמחקו.

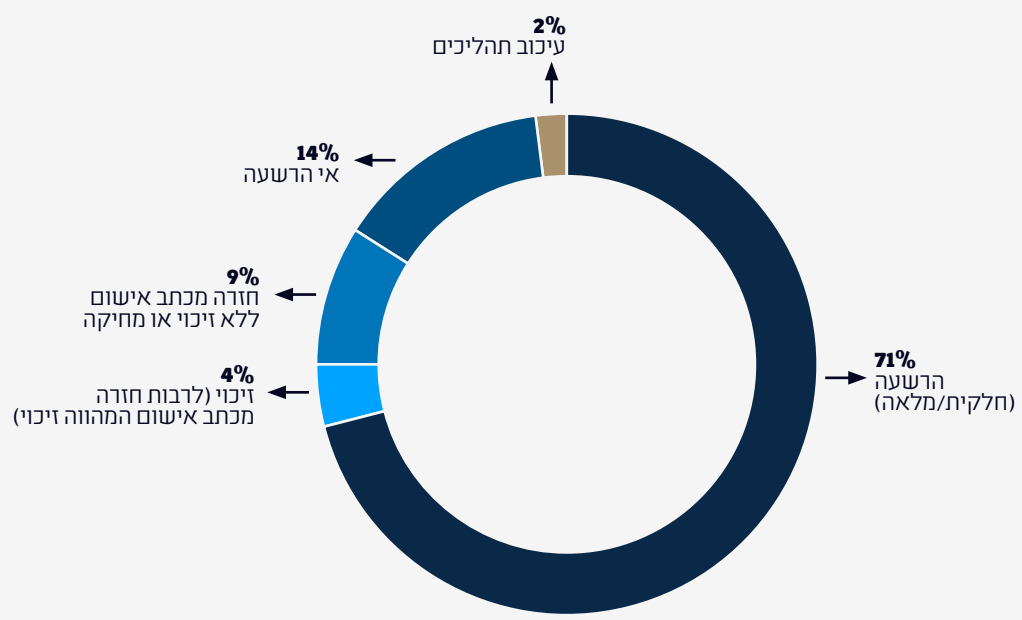
מאחר שההחלטה על מתן "אישור שפיטה" מתקבלת בשלב מוקדם מאוד, כאשר לדוב טרם נמסרה גרסת האזרח במלואה, ערכה הפרקליטות בדיקה בדיעבד באשר למידת ההלימה שבין החלטות מח"ש בבקשות למתן "אישור שפיטה" - לבין תוצאות ההליכים הפליליים שהוגשו נגד האזרחים (שהועמדו לדין בסד הזמנים המזורז שתואר קודם). בבחינה זו נמצא כי ב-94% מהמקרים הורשעו האזרחים בעבירות שיוחסו להם נגד שוטרים, באופן שיש בו לתקף את החלטת מח"ש בשלב המוקדם.

**כתבי אישום שהוגשו על ידי מח"ש**

בשנת 2021 הוגשו **68 כתבי אישום** על ידי פרקליטות מח"ש ונחתמו 21 הסדרים מותנים (שמקורם בתיקים שנפתחו בשנת 2021 או קודם לכן). נתונים אלה דומים לנתוני העמדה לדין בשנים האחרונות ומלמדים כי לא חלה ירידה של ממש במספר כתבי האישום שהוגשו בידי מח"ש.

72. ו' הרחבה בעניין השיקולים בפרק ההקדמה ותפקידיה של החטיבה הפלילית.

**התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים:**

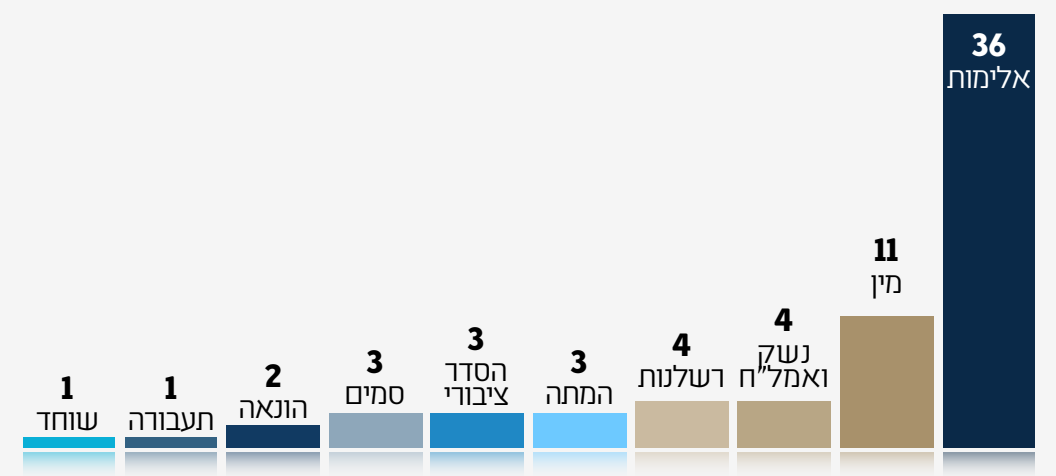


בעניינים של 31 נאשמים שההליך השיפוטי בעניינים הסתיים בשנת 2021, הוצג לבית המשפט הסדר טיעון שכלל הודאה באשמה. הם מהווים כ-66% ממי שהודשעו או שנקבע כי ביצעו את העבירה בלא הרשעה (לעומת נתון של 83% בכלל מחוזות הפרקליטות), וכ-56% מכלל הנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים באותה שנה (לעומת כ-74% בכלל מחוזות הפרקליטות).

**כלומר, בשנת 2021 הציגה מח"ש הרבה פחות הסדרי טיעון ביחס ליתר מחוזות הפרקליטות.** מכאן גם שמשך הזמן לניהול תיקי מח"ש הינו, ככלל, ארוך באופן יחסי.

**התפלגות כתבי האישום שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2021**

לפי העבירה המרכזית בכתב האישום:<sup>73</sup>



**תוצאות ההליכים השיפוטיים בתיקי מח"ש:**

בשנת 2021 הסתיימו ההליכים בבתי משפט נגד 55 נאשמים בתיקי מח"ש (לעומת 63 בשנת 2020).

כ-71% מהנאשמים הללו (39 נאשמים) הודשעו באופן מלא או חלקי ולגבי כ-14% (8 נאשמים) הסתיים ההליך בקביעה כי ביצעו את העבירה אך ללא הרשעה ("אי הרשעה"). כלומר בכ-85% מהמקרים נמצא כי הנאשם ביצע את העבירה שיוחסה לו. כ-4% מהמקרים (2 נאשמים) הסתיימו בזיכוי (לרבות בדרך של חזרה מכתב אישום שמשמעותה זיכוי).

<sup>73</sup> פילוח נעשה בהתאם לסעיף העבירה הראשי בכתב האישום, שהוא ככלל הסעיף החמור ביותר המיוחס למי מהנאשמים בכתב האישום.

## ערעורים בתיקי מח"ש

ערעורים שהוגשו בשנת 2021

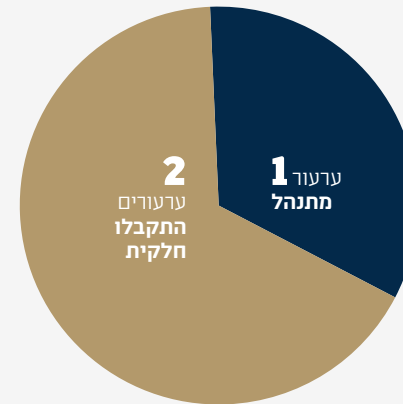
בשנת 2021 הוגשו **לבתי המשפט המחוזיים** 9 ערעורים על פסיקת בתי משפט השלום בתיקי מח"ש - 6 מטעם הנאשמים ו-3 ערעורים מטעם מח"ש.

התפלגות תוצאות הערעורים שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2021:

ערעורי נאשמים



ערעורי מח"ש



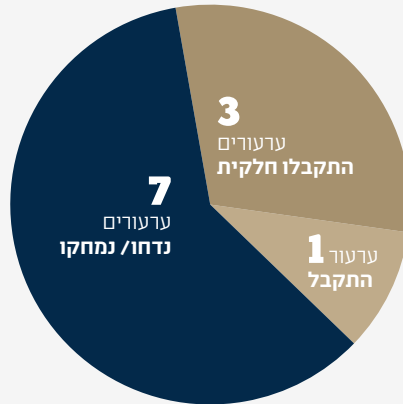
בעת בחירת הערעורים שהוגשו על ידה בשנת 2021 ובמענה לערעורים שהגישו נאשמים, מח"ש שמה דגש על מאבק בעבירות אלימות ומין בקרב אנשי משטרה.

בשנת 2021 הוגשו **לבית המשפט העליון** 6 ערעורים על פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים בתיקי מח"ש - 5 ערעורים הוגשו על ידי נאשמים ואחד על ידי מח"ש. שניים מתוכם, אשר הוגשו על ידי ההגנה, נדחו בשנת 2021 ואילו היתר (3 ערעורי הגנה וערעור אחד שהוגש על ידי מח"ש) עדיין מתנהלים.

## ערעורים שהסתיימו בשנת 2021:

במהלך שנת 2021, הסתיימו ערעורים שהתנהלו **בבתי המשפט המחוזיים** אשר הוגשו בשנת 2021 או קודם לכן. 11 מערעורים אלה הוגשו על ידי הנאשמים ו-4 על ידי מח"ש.

ערעורי נאשמים



ערעורי מח"ש





## המשך יישום הנחית פרקליט מדינה בנושא מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים (1.16)

לצד פעילותה השוטפת לאכיפת החוק בהתאם לסמכויותיה, פעלה מח"ש בשנת 2021 לקידום ערכים של **אחידות ושקיפות** בעבודתה. במסגרת זו, המשיכה מח"ש ליישם בשנת 2021 את הנחית פרקליט המדינה מס' 1.16 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים" אשר פורסמה בחודש אוגוסט 2020 הנוגעת לאחד מנושאי הליבה בהם עוסקת מח"ש. ההנחיה עוסקת בהתוויית שיקול הדעת **בבחינה האם להעמיד לדין פלילי, משמעתי או להורות על סגירת התיק** - במקרים של שימוש בכוח שלא כדין מצד שוטרים במסגרת תפקידם (להבדיל ממקרים של אלימות שלא במסגרת תפקידם כשוטרים).

כן, בשנת 2021 הגישה מח"ש **26 כתבי אישום** (נגד שוטר אחד או יותר) בגין עבירות שימוש בכוח במסגרת תפקיד, המהווים 72% מכלל כתבי האישום בשנה זו בגין עבירות אלימות. מדובר בנתון דומה לשנת 2020 (אז הוגשו 24 כתבי אישום בגין עבירות אלימות במסגרת תפקיד, שהיוו 75% מכלל כתבי האישום שהוגשו בשנת 2020 בגין עבירות אלימות).

עוד בהתאם להנחיה 1.16, בשנת 2021 העבירה מח"ש 44 תיקים שנגעו לשימוש בכוח שלא כדין במסגרת התפקיד למחלקת משמעת במשטרת ישראל עם הוראה מחייבת להעמדה לדין משמעתי. זוהי עלייה של 52% לעומת מספר התיקים שהועברו בשנת 2020 (29 תיקים).

טיפול בתיקים  
פליליים

# במרחב הסייבר



## טיפול בתיקים פליליים במרחב הסייבר

בפרקליטות המדינה עוסקת, על פי ייעודה, בשלושה מישורים מרכזיים: **האחד**, טיפול בתיקי חקירה וניהול תיקים פליליים בנושאי עבירות שהתרחשו במרחב המקוון; **השני**, ביצוע פעילות "אכיפה אלטרנטיבית" המתמקדת בהסרה של תכנים בלתי חוקיים במרחב המקוון או צמצום החשיפה אליהם; **השלישי**, ליווי כיחידת מטה מקצועית בנושאי סייבר, סיגינט וראיות דיגיטליות.

במהלך שנת 2021 נפתחו **164 תיקי פרקליטות ביחידת הסייבר**, העוסקים בעבירות שהתרחשו במרחב המקוון. ניתן לראות כי מגמת העלייה של השנים האחרונות המשיכה גם בשנת 2021 עם עלייה של כ-14% במספר התיקים.

\*בדו"ח של שנת 2020, עבירות מרמה והונאה, יחד עם הלבנת הון ועבירות מס - הופיעו כולן תחת קטגוריית עבירות מחשב ממניע כלכלי.

\*\*בדוח של שנת 2020, סחיטה באיומים וסחר בסמים היו תחת קטגוריה "אחר".

בשנת 2021 נפתחו ביחידת הסייבר 55 תיקים בעבירות מקוונות ממניע כלכלי (קטגוריה הכוללת עבירות מרמה והונאה, הלבנת הון ועבירות מס), המהווים כ-33% מכלל התיקים שנפתחו ביחידה. מדובר בעליה משמעותית ביחס לשנת 2020, אז מספר התיקים עמד על 23 והיווה 16% מכלל התיקים שנפתחו ביחידה.

### כתבי אישום בתחום הסייבר שהוגשו בשנת 2021

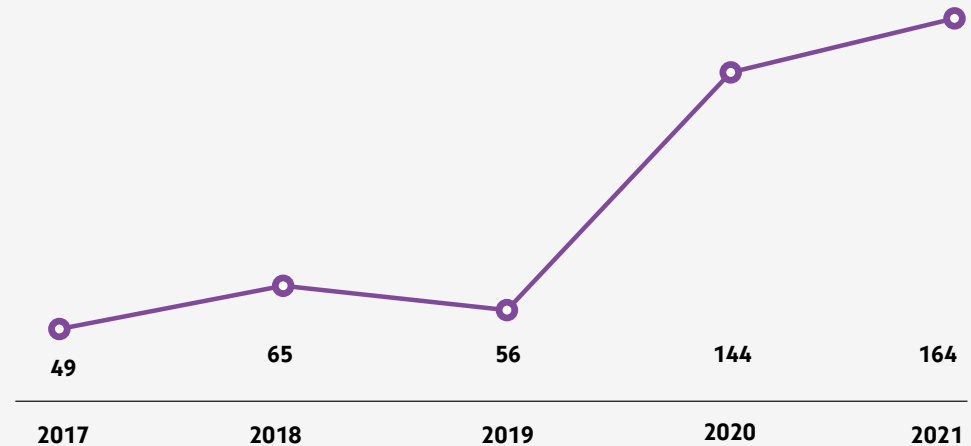
בשנת 2021 הוגשו 47 כתבי אישום. מדובר בעליה של 11% לעומת שנת 2020, אז הוגשו 42 כתבי אישום. 41% מכתבי האישום שהוגשו בשנת 2021 כללו עבירות מין.<sup>74</sup>

### פעילות היחידה - אכיפת "חוק הסרטונים"

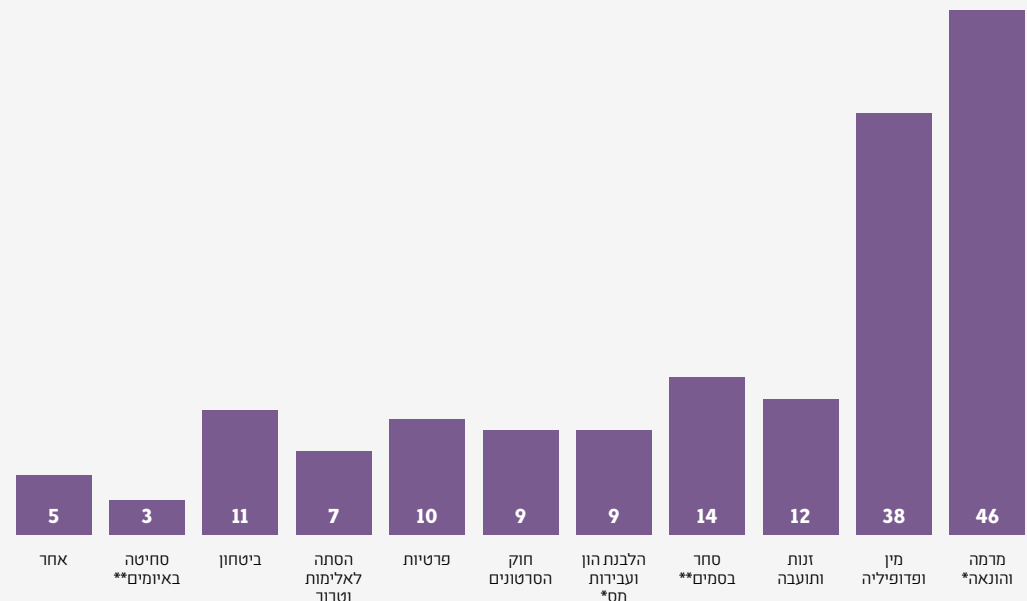
"חוק הסרטונים" הוא כינוי לתיקון מספר 10 לחוק למניעת הטרדה מינית שהתקבל בשנת 2014 אשר קובע שפרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם המתמקד במיניותו, בנסיבות שבהן הפרסום עלול להשפיל את האדם או לבזותו, ולא ניתנה הסכמתו לפרסום - יהוו גם הם הטרדה מינית בהתאם לחוק. הפרקליטות רואה תופעה זו בחומרה רבה, בין היתר, לאור חוסר הפרופורציה שבין קלות ביצוע העבירה (לעיתים העברה פשוטה של תמונה ברשת חברתית) - אל מול הנזק החמור המתפשט לנפגעי העבירה שלעיתים לא מצליחים להמשיך במסלול חיים תקין, לנוכח הפגיעה הקשה בפרסום החומרים שבהם מדובר - בעיקר כשמדובר בהפצת חומרים אלה בקרב חבריהם ומכריהם של נפגעי העבירה, כמו גם לנוכח ההפצה הבלתי פוסקת וגלי הטרדות אשר הם חווים בעקבותיה.

74. הכוונה היא לכתבי אישום שבהם העבירה החמורה ביותר בכתב האישום הייתה עבירת מין או הטרדה מינית.

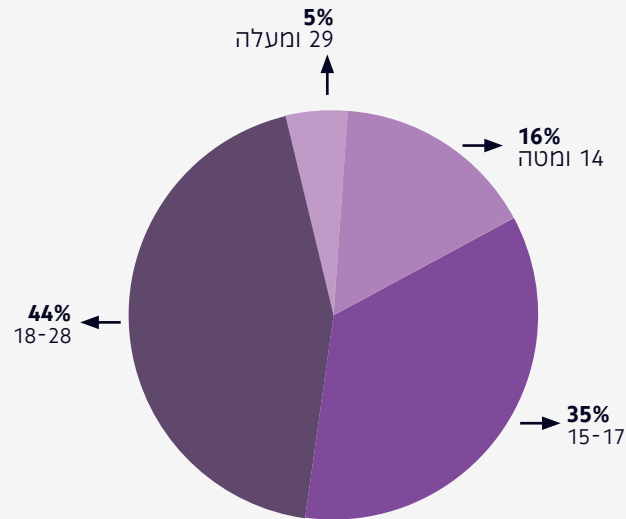
### מספר תיקי הפרקליטות הפליליים שנפתחו ביחידת הסייבר:



### פילוח התיקים הפליליים שנפתחו במהלך שנת 2021 לפי סוג העבירה:



גיל הנפגעות בעת צילום התכנים:



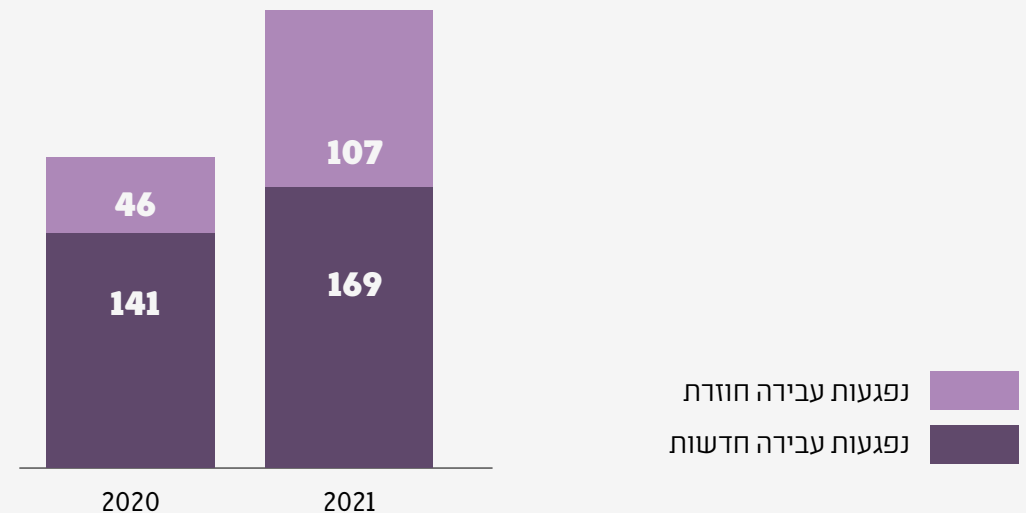
בשנים האחרונות, החלה יחידת הסייבר בפרקליטות לפעול בשדה **האכיפה הכלכלית המשולבת** ובשנת 2021 חוליית האכיפה הכלכלית ביחידת הסייבר הביאה לנתוני שיא בתחום החילוטים, קנסות ושומות מס לחשודים ולנאשמים שטופלו במסגרת תיקי היחידה.

בכלל זה, פעלה היחידה בשיתוף המטה ללוחמה כלכלית במשרד הביטחון, גופי מודיעין שונים, משטרת ישראל ויחידת החילוט - כנגד מימון טרור באמצעות נכסים וירטואליים. שיתוף פעולה זה הוביל לחתימה של שר הביטחון על מספר צווי תפיסה מנהליים תקדימיים נגד עשרות ישויות אשר ביצעו פעילות של מימון טרור. כתוצאה מן הצווים, נתפסו מעל ל-**320 סוגי מטבעות וירטואליים שונים**. שווין של התפיסות הסתכם בסכום העולה על שלושה מיליון ₪, כאשר חלק מן הסכום כבר חולט על ידי בתי המשפט באופן סופי.

ההתקדמות הטכנולוגית ומאפייני האינטרנט מביאים לכך שפעמים רבות תכנים פוגעניים המופצים ברשת, מתועדים ונשמרים ללא הגבלת זמן, ובמובן זה יכולים בכל דגע נתון לחזור ו"לתקוף" את הנפגעים שוב ושוב, במקרים שונים ועל ידי פוגעים אחרים.

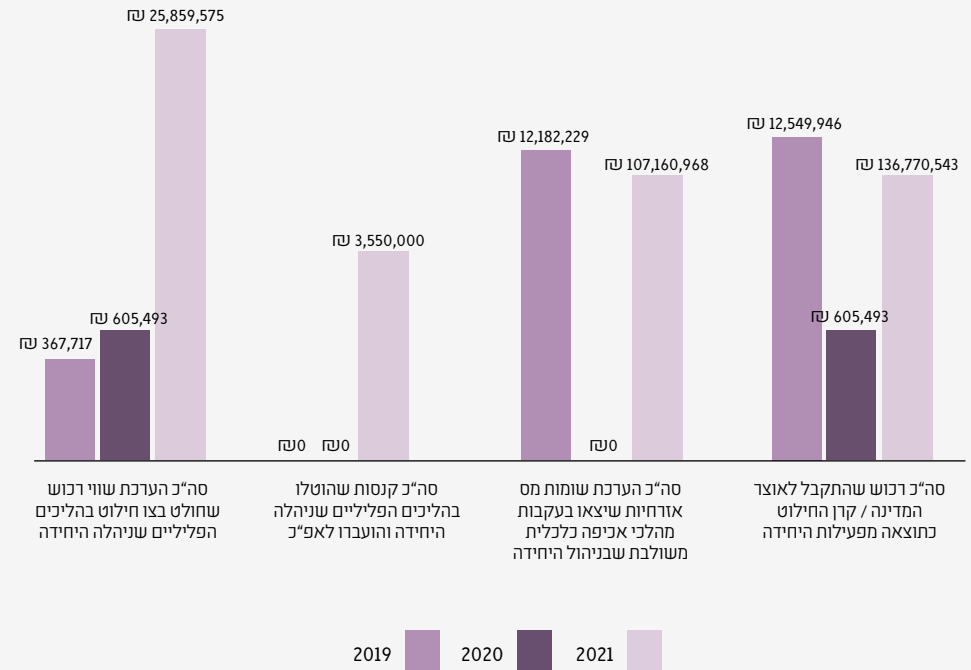
בשנת 2021 הגישה יחידת הסייבר כתבי אישום בגין **הפצת תכנים מיניים של 276 נפגעות שונות**, שתמונות וסרטונים מיניים בהם הן נחזות, הופצו ב"טלגרם" וב"דיסקורד".

מספר נפגעות עבירה חוזרות בתיקי היחידה בנוגע לעבירות על "חוק הסרטונים":



יודגש כי כמחצית מהתכנים המיניים שהופצו צולמו או נוצרו כאשר נפגעות העבירה היו קטינות, ואחוז משמעותי מתוכן היו מתחת לגיל 15.

נתוני אכיפה כלכלית בתיקי יחידת הסייבר:



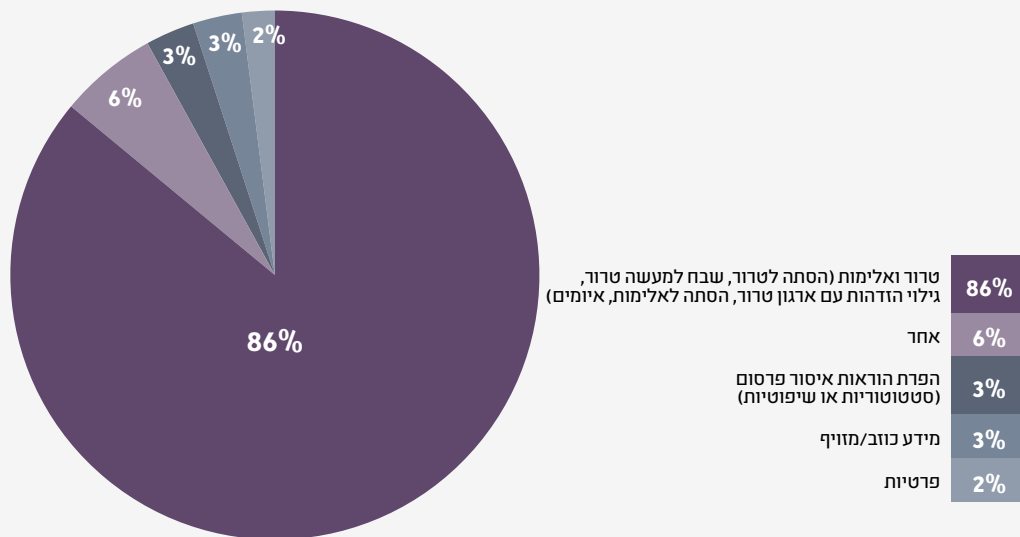
פעילות בתחום האכיפה האלטרנטיבית כלפי תכנים אסורים במרחב המקוון

נחלק מעיסוקה, מנהלת יחידת הסייבר מהלכי "אכיפה אלטרנטיבית", שמשמעותן פעולות משפטיות וטכנולוגיות, במטרה לצמצם את הנזק הנגרם כתוצאה מפעילות אסורה במרחב המקוון, על ידי הפסקת המשך ביצוע העבירה. האכיפה האלטרנטיבית מתמקדת בעבירה, ולא במבצעה; בפרסום האסור, ולא במפרסם. מטרתה לשמש ככלי אכיפה משלים לצד האכיפה הפלילית ה"קלאסית", או ככלי אכיפה חלופי לחקירה פלילית, מקום שבו לא ניתן לזהות את מבצע העבירה, לחוקרו או להביאו לדין.

האכיפה האלטרנטיבית כוללת **מהלכים משפטיים כופים**, מכוח הוראות חוק או צווים שיפוטיים מחייבים, ו**מהלכים משפטיים וולונטריים**, אשר מתבססים על דיווח לחברות האינטרנט המאחסנות את התוכן האסור או מגישות אותו, ואשר כוללים בקשות מחברות אלה לפעול להסרה או לצמצום חשיפה אל התוכן האסור, ללא צו שיפוטי מחייב. בבקשות אלה, שיקול הדעת האם להסיר את תוכן או לצמצם את החשיפה אליו בשל הפרה של תנאי השימוש שלהן, נתון לחברות האינטרנט.

עיקר הפעילות בתחום האכיפה האלטרנטיבית נוגע לפרסומים של ארגוני טרור, שבח למעשי טרור והסתה לאלימות או לטרור; אך היחידה פעלה גם בנושאים נוספים, בין היתר, כלפי פרסומים כוזבים ביחס לחיסון הקורונה, נגד פרסומים הפוגעים בעניינם של קטינים, פרסומים הפוגעים בפרטיות או מתמקדים במיניותו של אדם ללא הסכמתו ופרסומים העולים כדי עבירה פלילית הנוגעים לעובדי ציבור על רקע מילוי תפקידם.

בקשות במסלול הוולונטרי ל-2021 בפילוח לפי סוג עבירה:



**בקשות במסלול "הכופה", לפי חוק הסמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באמצעות אתר אינטרנט:**

בשנת 2021 הוגשו 23 בקשות לבתי המשפט המחוזיים לפי **חוק הסמכויות** לשם מניעת ביצוע עבירות אינטרנט. הבקשות התייחסו ל- 7,175 אתרי אינטרנט שונים (כתובות דומיין). מתוך כלל הבקשות, 15 בקשות עסקו באתרי הימורים, 3 בקשות נגעו לאתרים המפרסמים שירותי מין ו-4 בקשות עסקו בפרסומים המכילים תוכן פדופילי, אשר התייחסו ל-7,176 אתרים שונים והתבססו על מידע שהתקבל מהאינטרפול.

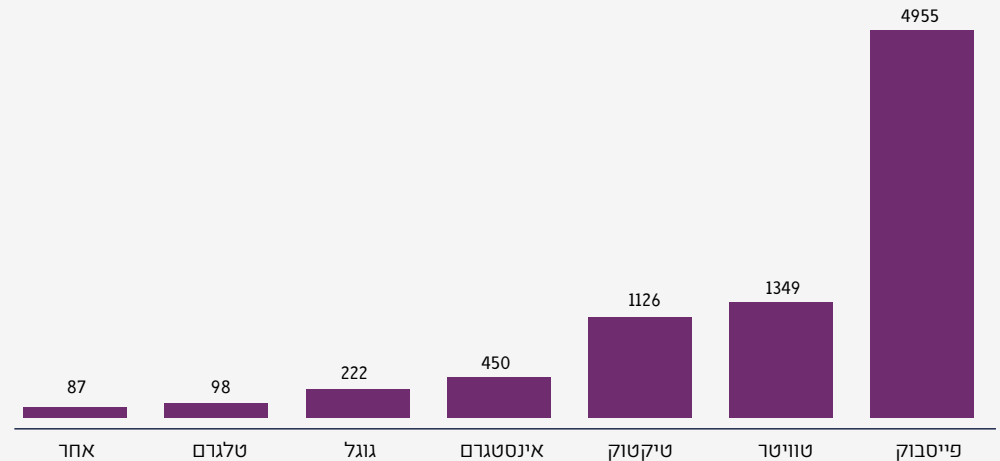
כל הבקשות שהוגשו לבית המשפט במהלך שנת 2021, עסקו בהגבלת גישה לאתרי אינטרנט, ולא בהסרתם או בסינונם מתוצאות החיפוש. הסיבה לכך נובעת מהעובדה ששרתי האינטרנט (שבהם אוחסנו האתרים הנ"ל) אינם נמצאים בישראל. על כן, בהתאם לחוק הסמכויות, לא ניתן לבקש את הסרת האתרים כליל, אלא את חסימת הגישה אליהם מישראל בלבד. כל הבקשות שהוגשו, התקבלו במלואן והגישה אל האתרים נחסמה מישראל.

**מספר הבקשות שהוגשו לבית המשפט במסלול הכופה, בחלוקה לעבירות:**



במסגרת המסלול הוולונטרי, בשנת 2021 הגישה יחידת הסייבר **5,990 בקשות להסרת תכנים** מהפלטפורמות המקוונות, מתוך **8,287** פניות שהועברו מגורמי ביטחון, רשויות אכיפה ומשרדי ממשלה שונים. מדובר בעלייה משמעותית ביחס לשנה שעברה (אז הוגשו 4,458 בקשות מסוג זה). 82% מהבקשות שהוגשו הובילו להסרת התוכן המדווח מהמרחב המקוון.

**פניות ליחידת הסייבר במסלול הוולונטרי במהלך 2021, בפילוח לפי פלטפורמה:**



הסבר אפשרי לגידול בבקשות להסרת תכנים בשנת 2021 הוא **אירועי "שומר חומות"** שהתרחשו בחודש מאי 2021.<sup>75</sup> עם תחילת המתיחות, החלו גורמי הביטחון להעביר ליחידת הסייבר תכנים מפרי חוק רבים אשר פורסמו במטרה להסלים את המצב בשטח ולעודד יציאה לפעולות אלימות על רקע לאומני. במהלך אירועי "שומר החומות", הגישה יחידת הסייבר **2,177 בקשות להסרת תכנים**.

75. להרחבה בעניין טיפול הפרקליטות במסגרת אירועי "שומר החומות", ר' פרק הדן בנושא.

בכובעה השלישי, **מהווה יחידת הסייבר יחידת מטה מקצועית בנושאי סייבר, סיגינט וראיות דיגיטליות.** במסגרת זו, מלווה יחידת הסייבר ומכווינה את יחידות הפרקליטות השונות מבחינה מקצועית בנושאים שבתחומי מומחיותה, תוך ליווי בתיקים או בסוגיות משפטיות רלבנטיות. נוסף על כך, מכווינה היחידה מקצועית את רשויות החקירה והביטחון באופן שוטף.

במקביל, כיחידת מטה הובילה היחידה תהליכי מטה לגיבוש הנחיות פרקליט מדינה בנושאי חיפוש במחשב והנחיות של רשויות החקירה בנוגע לחיפוש במחשב. היחידה מייצגת את פרקליטות המדינה בפורומים בין-לאומיים בנושאי פשיעת סייבר, סחר בבני אדם בהיבטים המקוונים, אכיפה כלכלית (בהיבטים של מטבעות קריפטוגרפיים) ועוד. היחידה מרכזת את הטיפול בנושאי האזנות סתר וחיפושים דגישים המובאים לאישור בפני היועצת המשפטית לממשלה או פרקליט המדינה. היחידה נוטלת חלק קבוע בדיונים והתייעצויות בראשות היועצת המשפטית לממשלה, פרקליט המדינה, המשנים ליועץ המשפטי לממשלה והמשנים לפרקליט המדינה בנוגע לסוגיות משפטיות ותיקים שבהם מתעוררות שאלות מתחומי מומחיותה של היחידה.



## אירועי "שומר החומות"

במהלך חודש אפריל 2021, סביב חודש הרמדאן, החלה מתיחות ביטחונית באזור ירושלים, אשר כללה התפרעויות ותקיפות שכוונו כלפי כוחות הביטחון על-ידי תושבי מז' ירושלים הערבים. בנוסף, בוצעו תקיפות כלפי אנשים ממוצא יהודי, לדבות אירועי לינץ' (לינץ' ברוקפלה, לינץ' בשמעון הצדיק ועוד).

על רקע מתיחות זו, ביום ירושלים ב-10 למאי, תקף ארגון הטרור "חמאס" ברקטות את אזור ירושלים ואזורים נוספים, דבר אשר הביא לתחילת מבצע "שומר החומות" מול ארגוני הטרור בעזה, מבצע אשר נמשך עד סוף חודש מאי. במהלך המבצע נורו אלפי רקטות לעבר מדינת ישראל. סמוך לירי הרקטות על ידי חמאס לכיוון ירושלים, התפשטו האירועים האלימים, שנמשכו בירושלים, לרחבי מדינת ישראל כולה. במהלכם, בוצעו אירועי אלימות קשים כלפי כוחות הביטחון ופגיעה ברכוש המדינה או המזוהה עם המדינה על ידי אזרחים ממוצא ערבי.



# אירועי שומר החומות



ניהול האירוע בהכוונת המטה, תוך שיתוף פעולה וסיעור מוחות עם המחוזות, ותוך שיפור והפקת לקחים תוך כדי תנועה, הביאו לעמידה של הפרקליטות במשימה חשובה ולאומית זו.

### העבודה בפועל

דיבוי האירועים ששטפו את הארץ ותיקי החקירה הרבים שהועברו לפרקליטות סביב אירועים אלו, במקביל להמשך העבודה הרגיל על תיקי הפשיעה "הרגילים", **חייבו התגייסות ושעות עבודה מרובות, לילות כימים, ואף בסופי השבוע, של הפרקליטים, שעבדו במסירות ובנחישות, תוך השקעה רבה ומתוך הבנה של צורך השעה וחשיבות העשייה, בהיבט האכיפתי וההרתעתי.**

מדובר היה בתיקים אשר ככלל, ככל שהתגבשה בהם תשתית ראיינית, מדיניות הפרקליטות הייתה להגישם בליווי **בקשות למעצר עד תום ההליכים**, נוכח המסוכנות הרבה של מבצעייהם ונסיבות ביצוע העבירות שעמדו בבסיסם. הפרקליטות טענה כי המסוכנות הנשקפת מהמעשים, גם אם ההצטרפות אליהם הייתה ספונטנית, אינה ערטילאית, אלא מדובר במסוכנות קונקרטיית של ממש. זאת, לאור העובדה שהיה די באווירה המסיתה והמלהיטה, על רקע מצב החרום השורר במדינה, כדי להניע את הנאשמים בתיקים אלה לבצע את המעשים. משכך, כך טענו, ישנו חשש שנאשמים אלה ישובו ויבצעו על רקע זה מעשים קשים נוספים. הגשת כתבי האישום עם בקשות מעצר חייבה עבודה בסד זמנים צפוף ביותר.

כמו כן, בוצעו פעולות אלימות קשות ופגיעה ברכוש של אזרחים האחד נגד האחר - ערבים כלפי יהודים ויהודים כלפי ערבים. כעולה מהנתונים שיפורטו להלן, רוב המעשים בוצעו על ידי אזרחים ממוצא ערבי כלפי יהודים ומיעוטם על ידי יהודים כלפי ערבים. עם פרוץ האירועים, ובמהלכם, המשטרה ושב"כ ביצעו מעצרים רבים של מעורבים בהתפרעויות. אלה, הועברו לטיפול הפרקליטות כמקובל, לשם הכרעה והעמדה לדין.

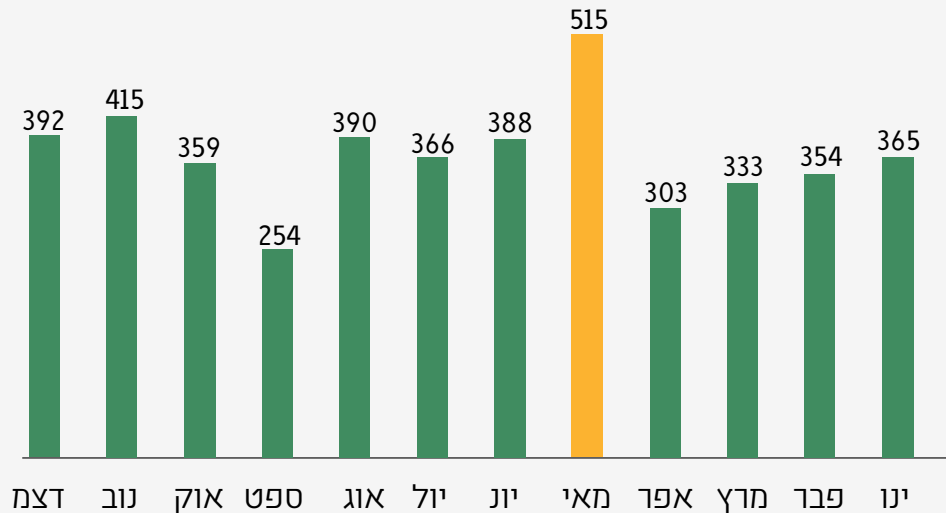
### היערכות הפרקליטות לקראת "שומר החומות"

עם פרוץ אירועי "שומר חומות" ומשהתברר כי מדובר באירוע רחב היקף וייחודי, הוחלט בפרקליטות על היערכות מיוחדת שכללה, בין היתר: החלטה כי כל ייחוס עבירת "מעשה טרור" תאושר על ידי ראש תחום בטחון ותפקידים מיוחדים או על ידי ממלא מקום משנה פרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) כדי לשמור על מדיניות אחידה; קביעת מדיניות מחמירה בנושא מעצרים ועררים על החלטות שחרור, לרבות בעניינם של קטינים [ובהמשך, מדיניות בנושא ענישה]; הגדרת ממונים ייעודיים במחוזות על-מנת לוודא אחידות בכל היחידות; דיווח שבועי למטה הפרקליטות על מצבת התיקים בכל המחוזות; ישיבת "התנעה" שכללה, סקירת ההיבטים החמורים המאפיינים אירועים אלו, והיערכות מקצועית לאירועים הכוללים פשעי שנאה ומעשי טרור, לרבות סקירת סעיפי העבירה המתאימים והיבטי המדיניות הרלוונטיים; הקמת קבוצת התקשרות ייעודית לממונים במחוזות השונים וכן לגורמי מטה, וזאת לצורך שיתוף, התייעצות ועדכונים בזמן אמת; תיאומים שונים בין הפרקליטות לבין חטיבות החקירות והתביעות במשטרת ישראל; ניסוח "פסקת פתיחה" אחידה לכל כתבי האישום שמוגשים לבית המשפט במסגרת אירועים אלה, המתייחסת לנסיבות הקשורות לתקופה בה בוצעו המעשים.

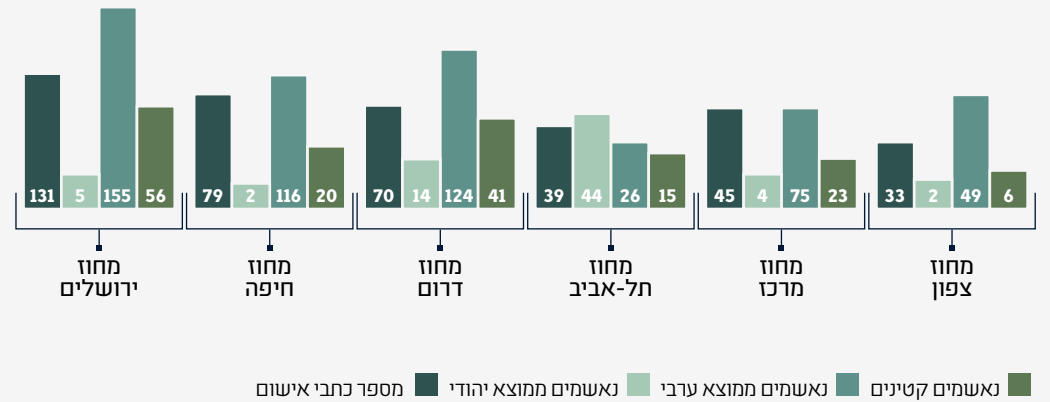
במקרים החמורים יותר, יוחסו עבירות אלימות ורכוש ממניע גזעני או שעלו כדי "מעשה טרור", שיורחב ביחס אליהן בהמשך.

מובן כי לצד הטיפול באירועי שומר החומות, המשיכה הפרקליטות לטפל, כבכל ימי השגרה במאות תיקי פשיעה "רגילים", אשר הגיעו לפתחה, כחלק ממשימותיה השוטפות, ובאופן זה הטיפול בתיקי "שומר החומות" יצר אתגר משמעותי, שכן במהלך התקופה הרלוונטית חל גידול משמעותי בכתבי האישום ובבקשות המעצר ביחס ליתר חודשי השנה.

כתבי אישום שהוגשו- מבט ארצי:



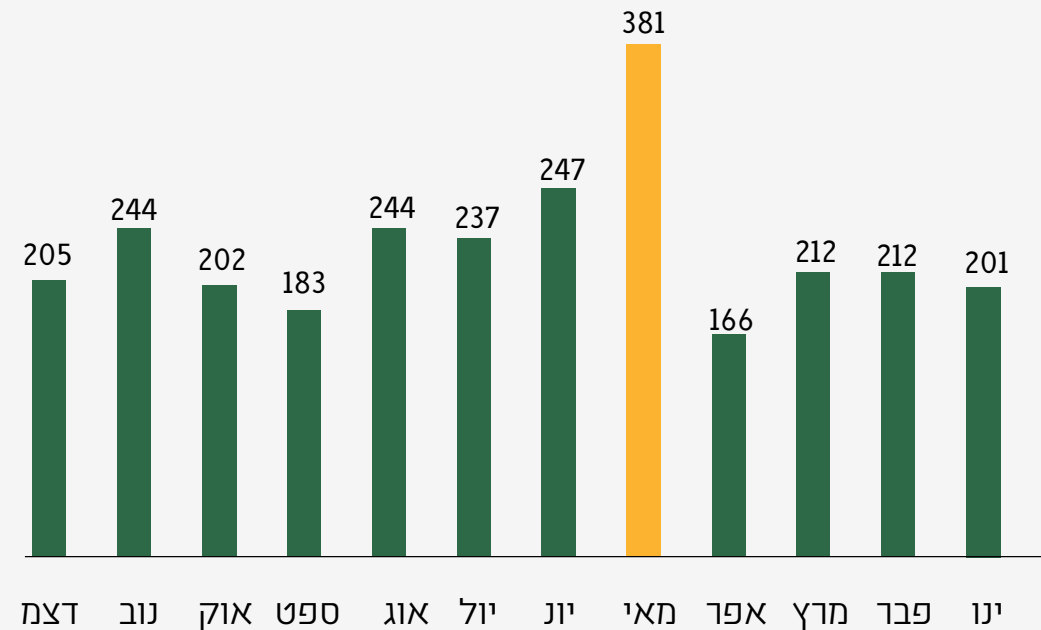
מתחילת המהומות בירושלים בחודש הרמדאן, ובמהלך תקופת "שומר חומות", הוגשו על ידי הפרקליטות סה"כ 397 כתבי אישום נגד **616 נאשמים**, בהתאם להתפלגות הבאה:



מובן כי כבכל יתר העבירות, ההחלטה האם להגיש כתב אישום נגד חשוד בתיק, מתבססת על מגוון שיקולים מקצועיים, ובראשם דיות הראיות, האינטרס הציבורי, טעמים הנוגעים לנפגעי העבירה ועוד. בכלל זאת, ההחלטות באילו תיקים הנוגעים לאירועי "שומר החומות" יוגשו כתבי אישום, הוכרעו על בסיס שיקולים ראייתיים, בכל מקרה לגופו.

העבירות העיקריות שיוחסו בכתבי האישום הן עבירות מתחום הסדר הציבורי וכן עבירות אלימות כלפי רכוש וגוף, ובהן: עבירות התפרעות, תקיפות שוטרים והפרעה לשוט, התפרעות שבסופה נזק, הזק לרכוש במזיד, מעשה פזיזות ורשלנות, שהיה בלתי חוקית, פציעה וחבלה חמורה.

כתבי אישום במעצר - מבט ארצי:



עד כה, ב-80 תיקים שהוגשו בכל רחבי הארץ, שבהם הסתיימו ההליכים המשפטיים, נגזרו על הנאשמים מאסרים בפועל, לתקופות משתנות וזאת בהתאם לחומרת העבירות. בחלק מהמקרים אף הוגשו ע"י הפרקליטות ערעורים לבית המשפט העליון על קולת העונש, ואלה התקבלו והובילו להחמרת הענישה.

מבט מקרוב על העבירות החמורות בהם יוחס מעשה טרור או מניע גזעני

החומרה היתרה שבאירועי שומר החומות, נבעה מכך שתוך כדי לחימה שבמהלכה נורו לעבר מדינת ישראל אלפי רקטות על ידי ארגוני טרור, רקטות אשר פגעו אנושות בתחושת הביטחון, נפתחה חזית נוספת - פנימית, בתוככי ישראל, במסגרתה חלק מאזרחי ישראל מהמגזר הערבי פעלו, במקומות רבים על פני

כל הארץ, בצפון, במרכז, בדרום, ובירושלים, נגד כוחות הביטחון, גרמו נזקים לתשתיות [כגון השחתת עמודי חשמל], וכן ביצעו פעולות אלימות נגד אזרחים יהודים ונגד רכושם. במקביל, התבצעו, במספר נמוך משמעותית, פעולות אלימות ע"י אזרחים ממוצא יהודי נגד אזרחים ערבים ונגד רכושם.

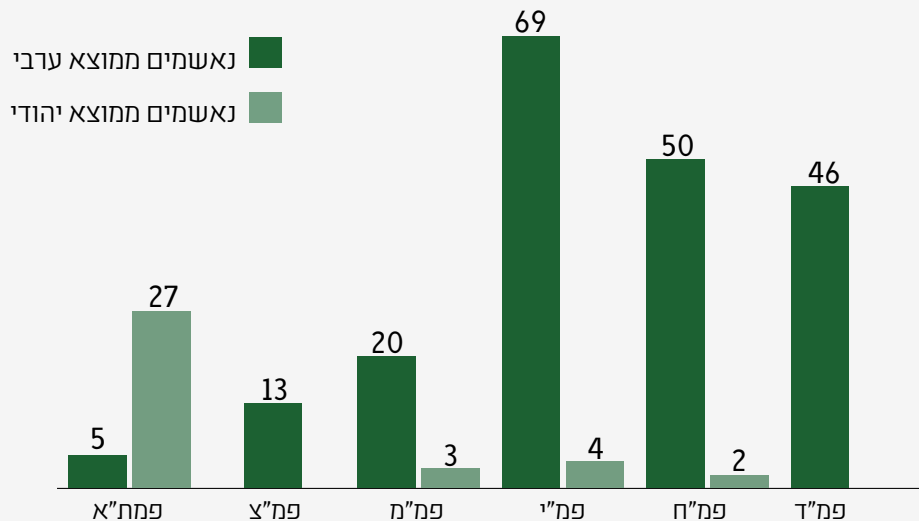
במסגרת זו, בוצעו פעולות אלימות קשות, לרבות לינצ'ים, חלקן נגד הגוף, וחלקן נגד הרכוש, אירועים מרובי משתתפים, בהיקף ובעוצמה חריגים ויוצאי דופן. פעילות מעין זו, ודאי בתקופת מלחמה, חותרת תחת בסיס החיים המשותפים במדינת ישראל ופוגעת בבסיס האמנה החברתית המינימלית אותה כל אזרחי המדינה אמורים לחלוק. בשל מעשים אלו היה צורך להפנות כוחות בטחון מעיסוקם נגד האויב מבחוץ לפעולות בטחון פנים והיה בכך כדי לערער ולזעזע את הביטחון האישי של אזרחי המדינה.

מכיוון שחלק מהעבירות בוצעו על רקע מוצאם וזהותם של מושאי התקיפה,<sup>76</sup> יוחסה נסיבה מחמירה זו של **עבירת שנאה**. משמעות ייחוס מניע זה ברמה המעשית הוא: "כפל העונש הקבוע לאותה עבירה או מאסר עשר שנים, הכל לפי העונש הקל יותר".<sup>77</sup>

<sup>76</sup> סעיף 1144 לחוק העונשין קובע כי ניתן לייחס נסיבה מחמירה של "עבירת שנאה" במקרים בהם העבירה נעשתה, נעשו מתוך "מניע של גזענות כהגדרתה בסימן א' או של עוינות כלפי ציבור מחמת דת, קבוצה דתית, מוצא עדתי, נטייה מינית או היותם עובדים זרים".  
<sup>77</sup> לפי פסיקת בית המשפט, על המניע להיות דומיננטי, ונדרש היה לבחון עניין זה בכל חיק בו התעורר חשד זה. כמו כן, לפי החוק, לא ניתן לייחס מניע זה בעבירות שמעל 10 שנים, ובמקרים אלו יוחס המניע רק בעובדות כתב האישום.

כתבי אישום אלה, הוגשו בגין **108 אירועים מסוגים שונים** שהתרחשו ברחבי הארץ בחלוקה הגיאוגרפית הבאה:

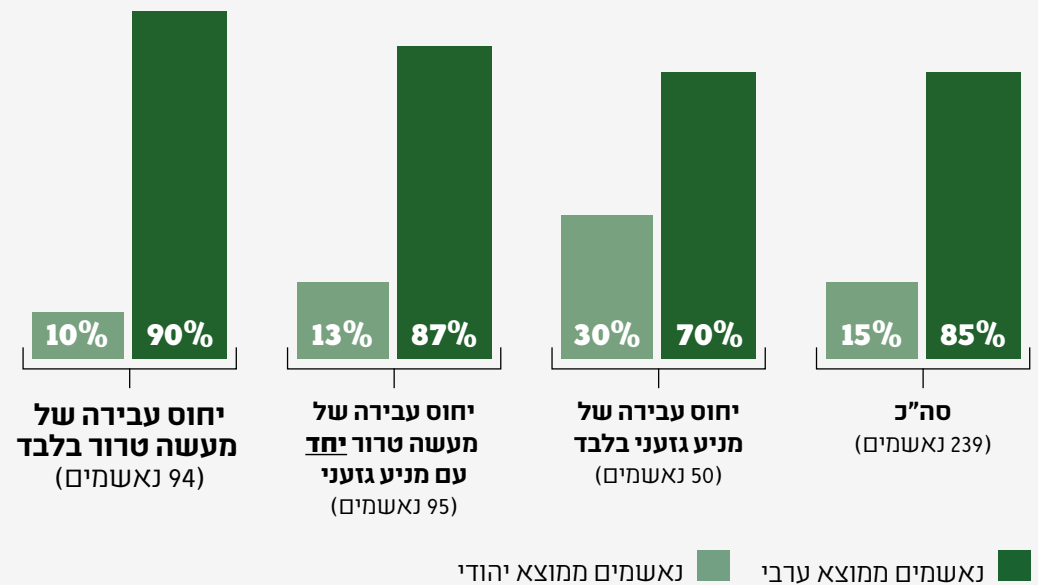
- פרקליטות מחוז ירושלים < **35 אירועים, 73 נאשמים**  
מתוכם 4 נאשמים יהודים ו-69 נאשמים ערבים.
- פרקליטות מחוז חיפה < **28 אירועים, 52 נאשמים**  
מתוכם 2 נאשמים יהודים, ו-50 נאשמים ערבים.
- פרקליטות מחוז דרום < **12 אירועים, 46 נאשמים**  
כולם ממוצא ערבי.
- פרקליטות מחוז תל אביב < **10 אירועים, 32 נאשמים**  
מתוכם 27 נאשמים יהודים ו-3 נאשמים ערבים.
- פרקליטות מחוז מרכז < **9 אירועים, 23 נאשמים**  
מתוכם 3 נאשמים יהודים ו-20 נאשמים ערבים.
- פרקליטות מחוז צפון < **14 אירועים, 13 נאשמים**  
כולם ממוצא ערבי.



בנוסף, נוכח חומרת האירועים, שכללו בין היתר, אירועי לינץ', פגיעה בתשתיות ובשירותים חיוניים, הצתות של מבנים, ירי והשלכות בקת"בים לעבר כוחות הביטחון או אזרחים, הוחלט **לייחס עבירות מכוח חוק המאבק בטרור. חוק המאבק בטרור**, הינו חוק חדש יחסית שנכנס לתוקף בספטמבר 2016, שנועד לתת כלים נוספים להתמודדות עם ארגוני טרור ומעשי טרור המבוצעים על ידי ארגוני טרור יחידים.

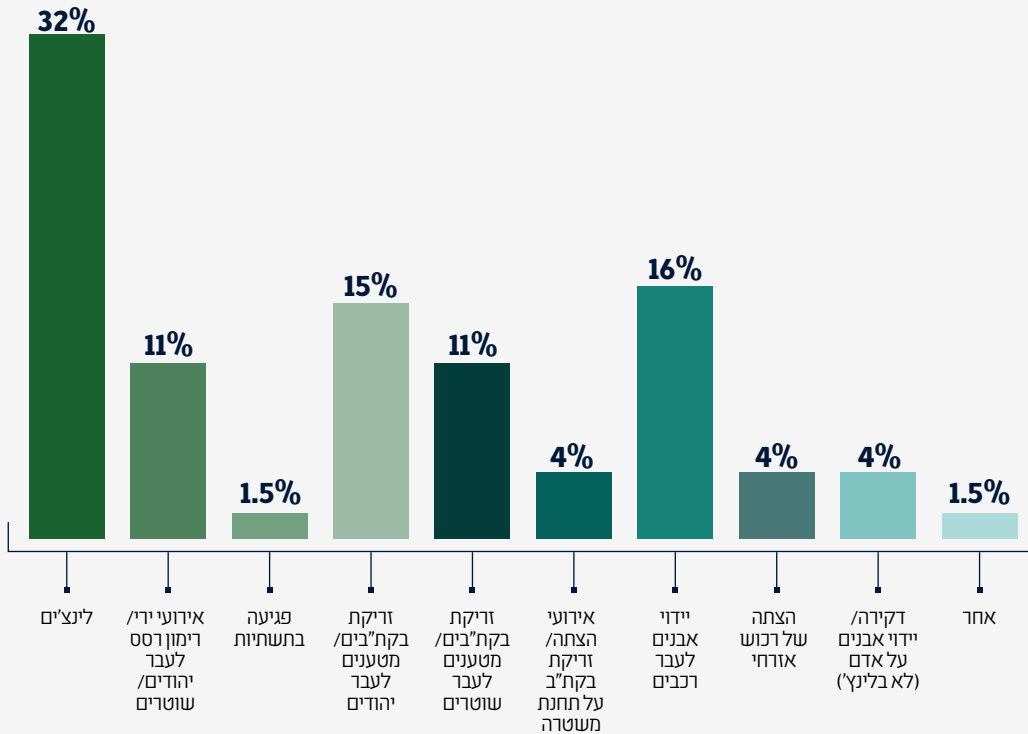
סעיף 37 לחוק קובע כי "העובר עבירה שהיא מעשה טרור, למעט עבירה כמפורט להלן, דינו - **כפל העונש הקבוע לאותה עבירה אך לא יותר מ-25 שנים**". כמו כן, קובע החוק החמרת ענישה ביחס לעבירות שעונשן מאסר חובה, וענישה מחמירה גם כלפי קושרי הקשר והמסייעים, כלפי מי שמבצע מעשה טרור המוני ועוד.

במהלך תקופת "שומר החומות", **הוגשו על ידי הפרקליטות כתבי אישום נגד 239 נאשמים בעבירות בנסיבות המחמירות של מעשה טרור או מניע גזעני**, בחלוקה הבאה:

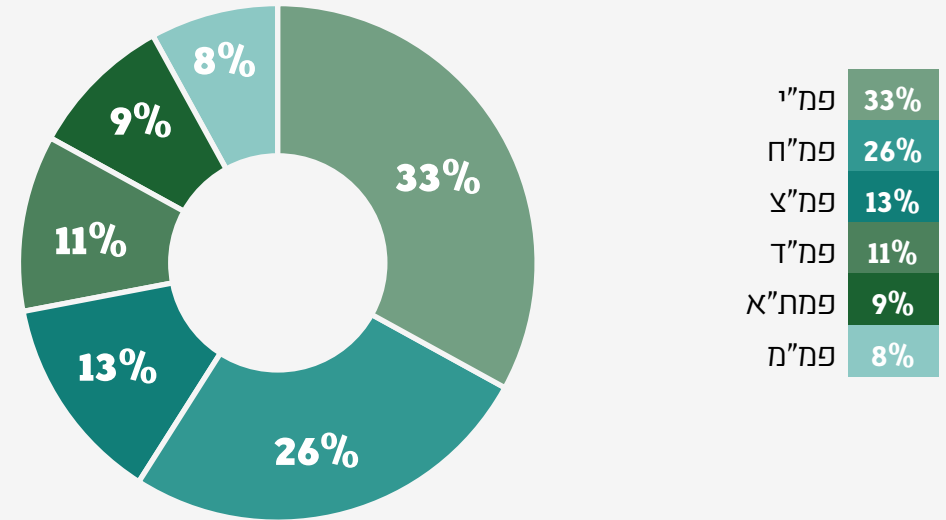


מעשה טרור

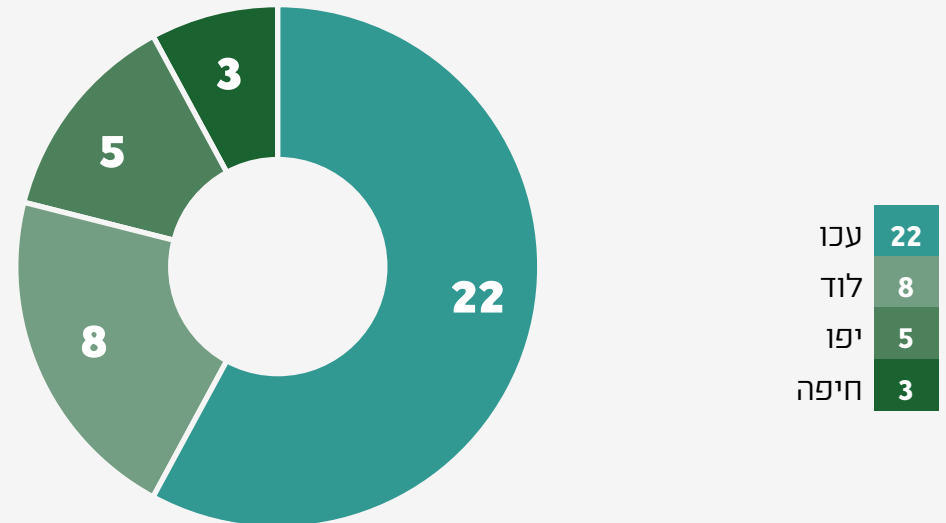
אירועי שומר חומות, כללו **אירועים חמורים וקשים** ממניע לאומני - אידאולוגי, מתוך מטרה לעודד פחד ובהלה בציבור ואשר יצרו סיכון ממשי לפגיעה חמורה בגופו של אדם או לפגיעה בתשתיות או בשירותים חיוניים. עקב כך, הוחלט ליחס עבירות מכח חוק המאבק בטרור. סוגי האירועים (סה"כ 73 אירועים) אשר בגינם יוחס מעשה טרור הינם:



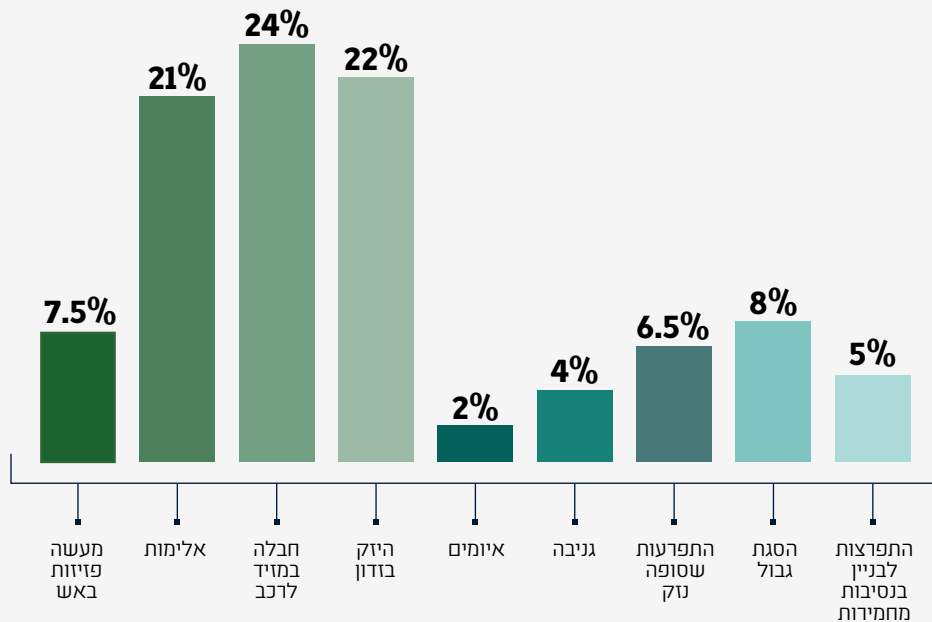
אחוז האירועים בגינם הוגשו כתבי אישום בחלוקה למחוזות:



38 אירועים מתוך כלל האירועים, המהווים 35% מהאירועים, אירעו בערים מעורבות (לא כולל ירושלים) בחלוקה הבאה:



התפלגות סוגי העבירות שבהן יוחס מניע גזעני בגין מעשים שאירעו בתקופת "שומר החומות":  
(יתכנו מספר עבירות מאותו הסוג או מסוגים שונים באירוע אחד / לנאשם אחד)



**דוגמאות מפורטות נוספות לאירועים חמורים שבגינם הגישה הפרקליטות כתבי אישום שכללו עבירות של "מעשה טרור" או "מניע גזעני" - ניתן למצוא בקישור זה לפרסום יזום של הפרקליטות בנושא אירועי "שומר החומות" בחודש מאי 2022.**

**אירוע חמור שבגיננו יוחסו לנאשמים עבירה של מעשה טרור אירע בלינץ' באום אל פאחם.** על פי כתב האישום שהוגש לבית המשפט המחוזי בחיפה, במהלך חסימות בכביש 65 ("כביש ואדי ערה"), זיהו חלק מהנוכחים רכב שהגיע לאזור, כרכב שבו נוסעת משפחה יהודית. חלק מהנוכחים החלו ליידות לעבר רכב המשפחה אבנים. לאחר שאבי המשפחה ניסה להימלט, התפתח מרדף מכוניות אחר רכב המשפחה, תוך שהפורעים מיידים לעברו אבנים וחפצים. המתפרעים אף ירדו מרכביהם, יידו אבנים לעבר רכב המשפחה מקרוב וחבטו ברכב באמצעות אלות וקרשים. במהלך המרדף, התנגש אחד הנאשמים ברכב המשפחה מאחור. כשרכב המשפחה נקלע לפקק תנועה, יצאו התוקפים מרכביהם, התגודדו סביב הרכב, יידו לעברו אבנים ממרחק קרוב, חבטו ברכב באלות ובמעדר, קפצו על גג הרכב וניפצו את שמשותיו, **כאשר כל אותה העת בני המשפחה, ובהם תינוקת פעוטה, יושבים בתוך הרכב.** אבי המשפחה התחנן בפני התוקפים שיחדלו ממעשיהם, אך לשווא. ההורים גוננו בגופם על ילדיהם, אך התוקפים זרקו עליהם פלטת שיש וחתכת אספלט גדולה. הלינץ' הסתיים כשמספר תושבי המקום הרחיקו את התוקפים.

תשעה נאשמים, ביניהם ארבעה קטינים, הועמדו לדין בגין ביצוע עבירות של מעשה טרור של חבלה בכוונה מחמירה (ביחס לחלק מהנאשמים), יידוי אבן לעבר כלי תחבורה וחבלה במזיד ברכב ממניע של גזענות.

מניע גזעני

על פי סעיף 144 ו' לחוק העונשין, ניתן ליחס מניע גזעני לעבירות המוגדרות בחוק בלבד, אשר עונשן המרבי הקבוע בחוק אינו עולה על 10 שנים.

בהמשך, במסגרת ניהול הליכים אלו בבתי המשפט ברחבי הארץ, גיבשה הפרקליטות **מדיניות עונשית אשר משקפת לשיטתה את החומרה הרבה** הגלומה באירועים. בהתאם לעמדה שהציגה הפרקליטות בבתי המשפט, בעת גזירת דינים של הנאשמים בתיקים אלה, יש לתת משקל מיוחד לנסיבות שבהן בוצעו העבירות, ובראשן: תקופת לחימה עם אויב מחוץ, אגב פתיחת חזית פנימית נוספת, בתוך שטח מדינת ישראל – אשר לא רק הקשתה על כוחות הביטחון אלא פגעה באורח קשה בביטחון האישי של אזרחי מדינת ישראל.

ואכן, לאחרונה אימץ בית המשפט העליון את עמדתה העונשית של הפרקליטות בגין עבירות אלו, שבוצעו מצד נאשמים נגד אזרחי מדינתם החולקים עימם פיסת ארץ זו, באופן החותר תחת בסיס קיום החיים המשותפים במדינת ישראל ופוגע בבסיס האמנה החברתית המינימלית אותה כל אזרחי המדינה אמורים לחלוק.

וכך קבע בין היתר בית המשפט העליון בפסק דינו:<sup>78</sup>

“יש מקום ליתן משקל מתאים גם לפרק הזמן שבו נעברו העבירות, במהלכו הייתה האוכלוסייה האזרחית נתונה למתקפה של אלפי רקטות... ובמקביל התעורר גל של הפרות סדר והתפרעויות אלימות, שכלל תקיפת כוחות הביטחון, כמו גם תקיפת אזרחים יהודים וערבים... בכך יש להקדין גם על אפיוני החומרה של ההתפרעות והעבירות האחרות שבוצעו ממניע של גזענות...”



### **הטיפול בקטינים במהלך אירועי “שומר החומות”**

מעורבותם של קטינים באירועי “שומר החומות” הייתה רבה ובלטה ביחס לחלקם באוכלוסייה. מטעם זה, ועל מנת להעביר מסר בלתי מתפשר ומרתיע באשר לאירועי השעה והמצב הביטחוני במדינה, הותאמה מדיניות האכיפה גם ביחס לקטינים,

בדגש על העמדה לדין ועל ענישה הולמת. זאת, בהלימה להוראות חוק הנוער ותכליותיו הייחודיות.

כעולה מהנתונים שהוצגו, **כרבע מהנאשמים שהועמדו לדין במהלך אירועי “שומר החומות” היו קטינים בעת ביצוע העבירות.** 30% מקטינים אלה הועמדו לדין בגין עבירות בנסיבות מחמירות יותר של ‘מניע גזעני’ או ‘מעשה טרור’, בעוד שהיתר הועמדו לדין בגין עבירות אלימות והפרת סדר ציבורי (במהלך אירועי “שומר החומות”).

לאור הסיכון שגילמו מעשיהם של קטינים באירועי “שומר החומות” לשלום הציבור, הוחמרה אף מדיניות המעצרים של קטינים מעל גיל 14 שלקחו חלק פעיל ואלים באירועים. הפרקליטות עמדה כי מדיניות המעצרים במהלך אותה תקופה ולוונטית גם ביחס לקטינים, בשינויים המחויבים. משכך, וכצורך שעה קריטי, ביקשה המדינה לעצור את אותם קטינים שחלקם באירועים האלימים היה משמעותי ולא להסתפק בחלופת מעצר בעניינם, כמקובל, במקרים רבים, בתיקי נוער. יש לציין, כי בחלק מהמקרים בתי המשפט לא אימצו את עמדת הפרקליטות והורו על שחרור הקטינים לחלופת מעצר בית.

מדיניותה המחמירה של הפרקליטות באה לידי ביטוי גם בנושאים נוספים, לרבות שקילת הליכים חלופיים להליך הפלילי וכן בענישה, בסופו של ההליך הפלילי. בתוך כך, הוגדרו קווים מנחים כלליים ביחס לסוגי העבירות ועל פי חלוקה לגילאי הנאשמים, תוך מתן משקל לעקרונות חוק הנוער ותכליותיו, מצד אחד; ולחומרת המעשים, השלכותיהם ונפיצותם הרבה, מצד שני. הפרקליטות עמדה על הרשעתם של קטינים שלקחו חלק באירועי הלינץ’ או בעבירות תקיפה פיזית חמורה, כמובן, ברגישות המתבקשת לטיפול בתיקי נאשמים קטינים ותוך מתן משקל לשיקולי הפרט ונסיבותיו.

78. ע"פ 901/22 מדינת ישראל נ' אסווז.



## שיקום והליכים חלופיים

שיקום על קצה המזלג

“דציתי להגיד תודה לפרקליטות שנתנו לי לשקם את עצמי

.. אם לא הייתי משתקם הייתי בכלא אחר שקוראים

לו התמכרות”

(דברים שאמר נאשם לבית המשפט, במעמד גזר דינו לפני בית המשפט המחוזי מרכז בלוד במהלך חודש מרץ 2021). שנת 2021 הייתה השנה השלישית שבה השיקום הוכתר כיעד מרכזי של הפרקליטות. זאת, בהמשך למסקנות צוות התביעה, בדאשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), שפורסמו בשנת 2018 ונועדו לקדם את יישומן של המלצות דו"ח דורנר בנושא מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים.

# שיקום והליכים חלופיים



עם משוקמים וכן כינוס ישיבות שבמהלכן נדרשו למקרים שונים המעוררים התלבטות. חשוב להדגיש כי בפורום שיקום חברים גם נציגי יחידת התביעות במשטרת ישראל, על מנת להטמיע את השינוי ולקדם מדיניות אחידה וקוהרנטית בקרב כל גופי התביעה. בנוסף, התמיד הפורום לקיים שיח עקבי עם שירות המבחן, במטרה לטייב את ממשקי העבודה המשותפים ולאחר חסמים.

במקביל, המשיך בעשייתו **פורום בתי משפט קהילתיים**, המשותף לנציגי מחוזות הפרקליטות וחטיבת התביעות במשטרה. הפורום פועל לאיתור יזום של תיקים ונאשמים המתאימים להליך הקהילתי והפנייתם להליך זה, לעיצוב והגדרת תפקיד התובע בבית משפט קהילתי ולקידום והרחבת הפרויקט. לאורך השנה, ליווה הפורום את הליך הפצת תזכיר חוק בתי המשפט הקהילתיים, שלאחרונה אף עבר ואושר בכנסת, ובכך מהווה צעד משמעותי נוסף במיסודו ועיגונו של הפרויקט. החשיבות שבמעורבות הפרקליטים והפרקליטות בהליך בבית המשפט הקהילתי משתקפת במקרים רבים.

### **בתי משפט קהילתיים**

בתי המשפט הקהילתיים נועדו לצמצם את תופעת הפשיעה החוזרת על ידי **שיקום עוברי חוק בקהילה, כתחליף לעונשי מאסר בפועל**. זאת, לאור ההנחה שהתמודדות עם עבריינות חוזרת מחייבת התמודדות גם עם בעיות העומק שמובילות אליה.

מדובר **במודל חדשני ובהליך ייחודי** שנועד לייצר מסגרת שיקומית לנאשם - לאחר שנטל אחריות על מעשיו - בפיקוח שיפוטי הדוק ובמעורבות גורמי הפרקליטות והסנגוריה, הרווחה והקהילה.

**להרחבה לחצו** 

מדובר בשינוי יסודי במדיניות הפרקליטות, אשר ממשיכה לעמול על הטמעת ולחדד את הקווים המנחים ליישומם. בבסיס מדיניות זו, קיימת התפיסה לפיה האינטרס הציבורי הרחב אינו מתמצה בהעמדתו לדין של הנאשם ובמיצוי הדין עמו, במקרים שבהם נמצא אחראי למעשים שיוחסו לו, אלא גם בפעילות יזומה להוצאתם ולחילוצם של נאשמים ממעגל הפשיעה, כך שיהפכו לאזרחים נורמטיביים ומיטיבים בחברה.

יעד זה מחייב את הפרקליטות להיות אקטיבית ויזומת בצמתים השונים לאורך ההליך הפלילי. במהלך השנה האחרונה:

« המשיכה הפרקליטות במיפוי ואיתור המקרים המתאימים לניתוב נאשמים למסלולים חלופיים ל"הליך הפלילי הקלאסי", כמו הסדרים מותנים (ראו בהמשך), עיכוב הליכים (ראו בהמשך), תסקיר לפי תקנה 4 לתקנות שירות המבחן ובתי המשפט הקהילתיים.

« בנוסף, המשיכה הפרקליטות לבחון הליכי שיקום בשלב המעצר או בשלבים מתקדמים של ההליך הפלילי (למשל לשקול אפשרות ענישה טיפולית-שיקומית בעת גזירת הדין, בשלב הערעור ואף בעת ריצוי עונש המאסר בפועל, במסגרת בחינת האפשרות לשחרור מוקדם של האסיר).

**שלבי ההטמעה של השינוי התודעתי הם ארוכים, והפרקליטות טרם הגיעה ליעד המיוחל**. לאורך השנה, המשיכה הפרקליטות בעבודה אינטנסיבית ועקבית המערבת את כל שדרות הפרקליטות - מההנהלה הבכירה, דרך הפרקליטים ועד למתמחים - ביחס לכל ההליכים וכל השלבים שבהליך הפלילי.

**פורום שיקום**, המוביל את העיסוק בתחום בכלל יחידות הפרקליטות, המשיך בפעילות ההטמעה, בין היתר, באמצעות הובלת הכשרות ייעודיות, סיורים ומפגשים

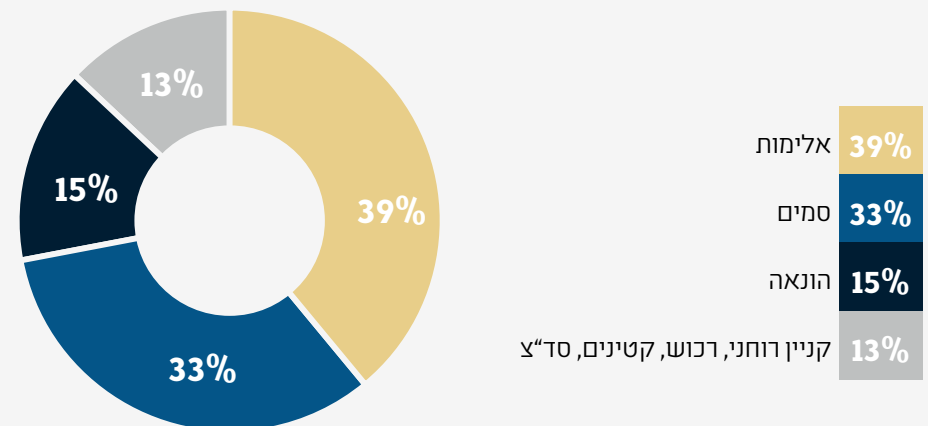
**“...ופה כולכם נכנסתם לתמונה ונתתם לי את כל הכלים והתמיכה להבין מה אני שווה ומה היכולות שלי. יש משפט שאומר שרק כאשר אנו נדחפים לגבול המוחלט שלנו, אנו יכולים באמת לזרוח... אני רוצה להודות לתכנית בכללותה ובפרט לכל המלאכים שנמצאים בה על כל העזרה והתמיכה, זה לא מובן מאליו ואני מעריך את זה מאוד”**

את הדברים הללו אמר משתתף בבית המשפט הקהילתי בתל-אביב. הסיפור שלו הוא אחד מסיפורי שיקום רבים שמתרחשים כיום בין כותלי בית המשפט.

## בתי משפט קהילתיים

בשנת 2021 הפנתה הפרקליטות לבתי המשפט הקהילתיים 55 נאשמים. זהו גידול של כ-22% לעומת שנת 2020 (שאז הופנו לבתי המשפט הקהילתיים 45 נאשמים). מרביתם של התיקים הללו נגעו לעבירות סמים (כ-47%) ואלימות (כ-35%).

התפלגות התיקים שהופנו לבית משפט קהילתי בשנת 2021 לפי סוגי עבירות:  
(פילוח הנתונים נעשה לפי סעיף העבירה החמור ביותר שיוחס לנאשם בכתב האישום).



בנוסף לכך, הפרקליטות המשיכה ללוות את המהלכים לטיוב תהליכי העבודה ברשות לשיקום האסיר, המתבצעת בהובלה ובליוי של ארגון ג'וינט אשלים. זאת, במטרה לקדם מתן מענה טיפולי הוליסטי לכלל מצוקותיו של האסיר בדומה לעקרונות שלפיהם פועל בית המשפט הקהילתי.

לצד כל אלה, המשיכה הפרקליטות לפעול במרץ לשיפור יכולותיה להפיק נתונים מהימנים ביחס להליכי שיקום. הדבר נחוץ הן לצורך מעקב וביצוע מחקרים, כגון מחקר הבוחן את מידת הטמעת "מדיניות השיקום" בפרקליטות, והן כדי שניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של מדיניות השיקום בפרספקטיבה של זמן.

## הסדרים מותנים

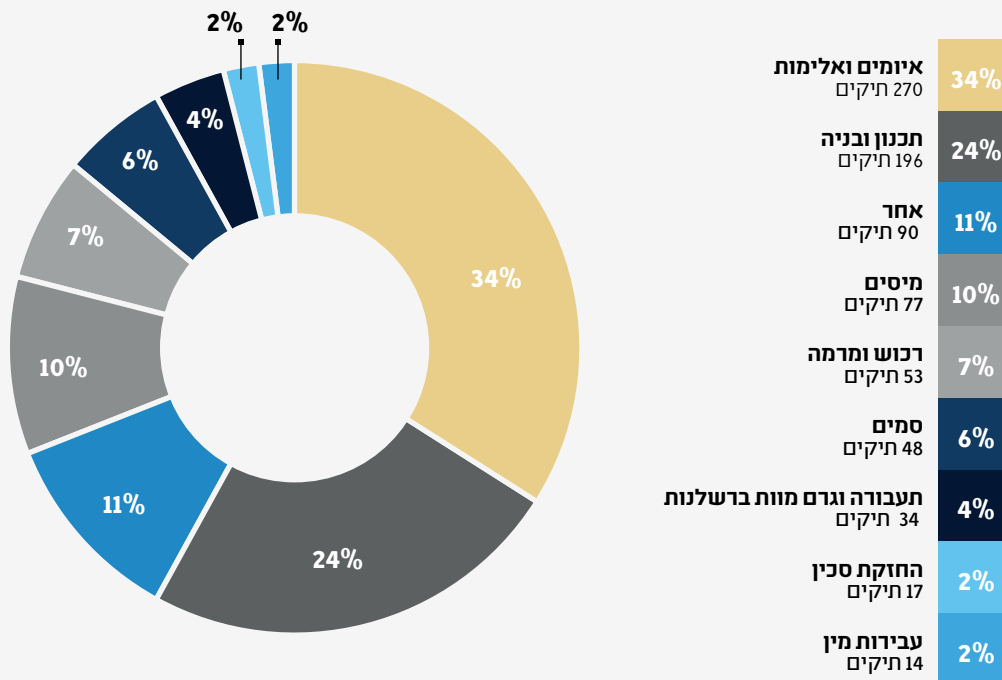
**רשויות התביעה מוסמכות להימנע מהגשת כתב אישום נגד חשוד ולסגור את התיק בעניינו, אם יודה בעובדות המהוות את העבירה המפורטת בהסדר ויקיים את תנאי ההסדר שנערך עמו.** מטבע הדברים, מסלול זה מונע מהחשוד את הטלת הסטיגמה הפלילית עליו, ובכלל זאת את ציון מעשיו במסגרת המרשם הפלילי. התובע רשאי לכלול בהסדר תנאים שונים שבהם נדרש החשוד לעמוד, למשל: תשלום לאוצר המדינה, תשלום פיצוי לנפגע העבירה, התחייבות להימנע מביצוע עבירה, עמידה בתוכנית שיקום ונקיטת פעולות לתיקון הנזק. הפרת תנאי ההסדר תביא להעמדתו לדין של החשוד.

כדי שניתן יהיה לערוך הסדר מותנה עם חשוד צריכים להתקיים מספר תנאים: מדובר בעבירה קלה יחסית (עבירה שאינה מסוג פשע), העונש שמתאים לחשוד (לדעת התובע) לא כולל מאסר בפועל, לחשוד אין רישום פלילי בחמש השנים שקדמו לביצוע העבירה, לא מתנהלים הליכים פליליים אחרים בעניינו, והדבר מתיישב עם האינטרס הציבורי.

[להרחבה לחצו](#)

בקשות לעיכוב הליכים המוגשות ליועץ המשפטי לממשלה מטופלות ביחידה לעיכוב הליכים בפרקליטות המדינה. בשנת 2021 הוגשו ליחידה **799** בקשות לעיכוב הליכים. מדובר בעליה של כ-2% לעומת שנת 2020 (אז הוגשו ליחידה 782 בקשות). כשליש מהבקשות נגעו לעבירות שעניינן איומים ואלימות וכרבע מהן עסקו בעבירות תכנון ובניה.

התפלגות הבקשות לעיכוב הליכים שהוגשו בשנת 2021:



בכ-**74%** מתוך הבקשות שנפתחו בשנת 2021 (588 בקשות) **הסתיים הטיפול כבר במהלך אותה שנה**. נכון לסוף שנת 2021, מרבית הבקשות (59%) נדחו ובמקצתן (כ-9%) - עוכבו ההליכים באופן סופי או מותנה.

פרקליטות המדינה מקדמת את השימוש באמצעי של הסדרים מותנים במקרים המתאימים לכך, בהתאם להמלצות צוות התביעה לבחינת יישום דו"ח דורנר.

ואכן, בשנת 2021 עלה מספרם של ההסדרים המותנים שנחתמו בין חשודים לבין פרקליטות המדינה, **כך שנחתמו עם 270 חשודים הסדרים מותנים** (ב-204 תיקי פרקליטות שונים). מדובר בעלייה קלה ביחס לשנת 2020, אז נחתמו הסדרים מותנים ב-202 תיקי פרקליטות.<sup>79</sup>

## עיכוב הליכים

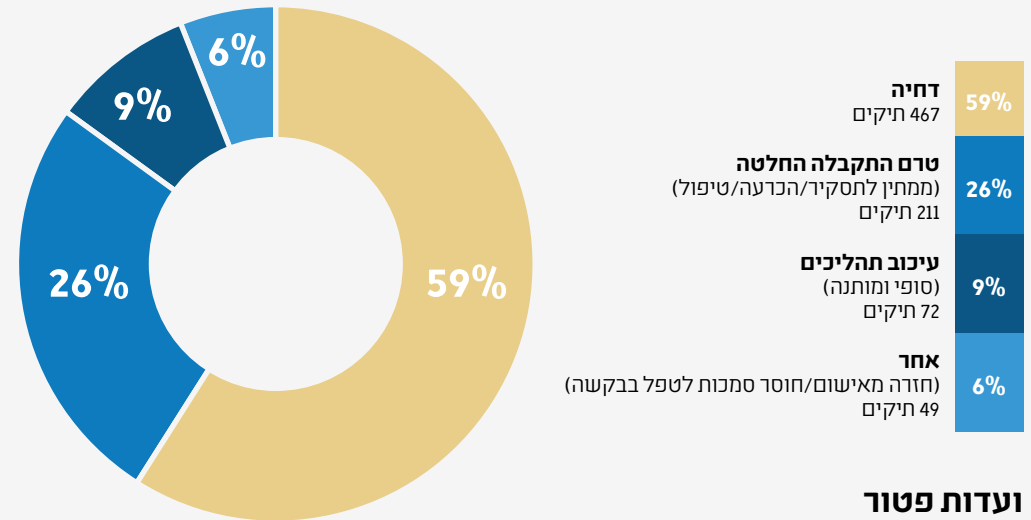
היועץ המשפטי לממשלה (או מי שהואצלו לו סמכויותיו) מוסמך לעכב את הליכי המשפט בעניינו של נאשם בנסיבות המתאימות.<sup>80</sup> ניתן לעכב הליכים לאחר הגשת כתב אישום ועד למועד מתן הכרעת הדין, וניתן לחדש את ההליך בפרק הזמן שנקבע בחוק.<sup>81</sup> הרוב המכריע של הבקשות לעיכוב הליכים מוגשות מטעם נאשמים, אך לעיתים יתבקש הדבר על ידי התביעה. במסגרת סמכות עיכוב ההליכים, קיימת אפשרות להתנות את החלטה הסופית בתנאי של שיקום - בין אם בדרך של קבלת טיפול ובין אם בדרך של ביצוע עבודות התנדבות - וזאת על פי המלצה של שירות המבחן, ובליוי ופיקוח שלו. לפיכך, לא פעם, בטרם קבלת החלטה בבקשה לעיכוב הליכים יתבקש תסקיר בעניינו של המבקש.

79. השנה דויקה שיטת המדידה, כך שהחישוב נערך על פי גורמים (חשודים/נאשמים) שעמם נחתם הסדר מותנה, להבדיל מתיקים שיכולים לכלול יותר מגורם אחד, שיתכן שרק עם חלק נחתם הסדר מותנה.

80. סעיף 231 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982. בעבירות פשע המטופלות ע"י הפרקליטות - הסמכות היא ליועץ המשפטי לממשלה או למשניו; בעבירות פשע המטופלות ע"י התביעה המשטרית/גופי תביעה אחרים ובעבירות עוון המטופלות על ידי הפרקליטות - הואצלה הסמכות למשנים ליועץ המשפטי לממשלה; בעבירות עוון המטופלות ע"י התביעה המשטרית או גופי תביעה אחרים - לראש תחום בכירה עיכוב הליכים והנחיות; בענייני תכנון ובניה - למנהלת המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה ובעניינים פיסקאליים - למנהל המחלקה הפיסקלית.

81. בעבירות עוון - שנה; בעבירות פשע - חמש שנים.

ההחלטות בבקשות לעיכוב הליכים שטופלו בשנת 2021:



## ועדות פטור

על פי סעיף 368 לחוק העונשין, במקרים שבהם אדם או בעל מקצוע מקבל מידע אודות פגיעה בקטין על ידי אחראי, בן משפחה, או כשמדובר בפגיעה במוסד החינוכי בין קטינים (בעיקר פגיעה מינית, אלימות, התעללות או הזנחה), קמה חובת דיווח על המקרה לרשויות.

ככלל, חובת הדיווח מובילה לפתיחה בחקירה פלילית, אולם עו"ס לחוק נוער רשאי לבקש פטור מדיווח ולפעול באמצעים אחרים, שאינם במסגרת ההליך הפלילי, אשר ממוקדים בהגנה על הקטין, ולעיתים קרובות כוללות הליך טיפולי ושיקומי לנפגע ולפוגע.

פטור מדיווח ניתן על ידי "ועדת פטור" אשר בראשה עומד פרקליט בכיר שמונה לתפקיד, ולצדו מכהנים קציני נוער מחוזיים ועו"ס מחוזית לחוק הנוער. השיח הוא רב-תחומי וממוקד בשלומם וטובתו של הקטין הנפגע, יחד עם היבטים שיקומיים וטיפוליים נוספים.

בחטיבה הפלילית של הפרקליטות, פועלות 8 ועדות פטור מדיווח, המחולקות לפי מחוזות הפרקליטות הפלילית (בתוספת מחוז ש"י ולכיש). הועדות פועלות בכל מחוז באופן שוטף ונפגשות על בסיס חודשי.

בשנת 2021 נדונו בפני ועדות הפטור כ-1,700 בקשות לפטור, ביחס לפגיעות שונות כמפורט להלן.

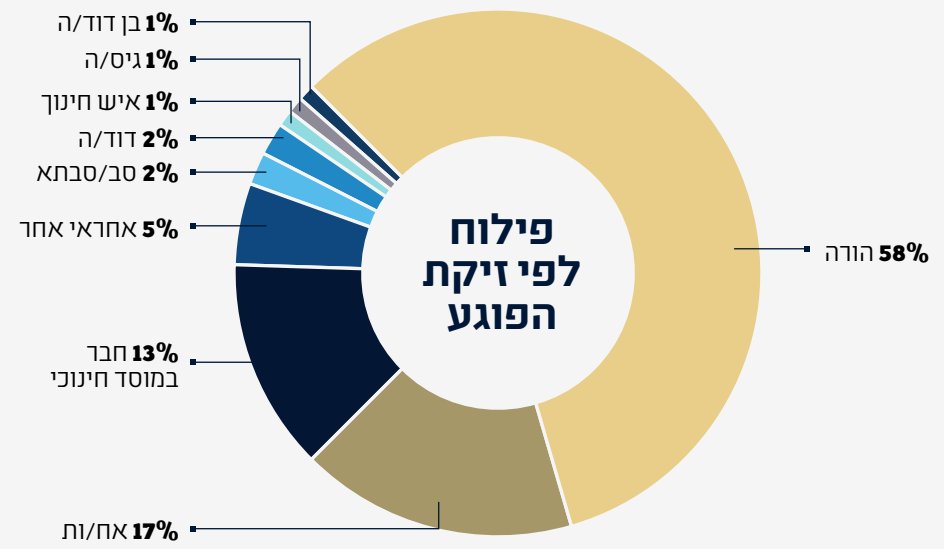
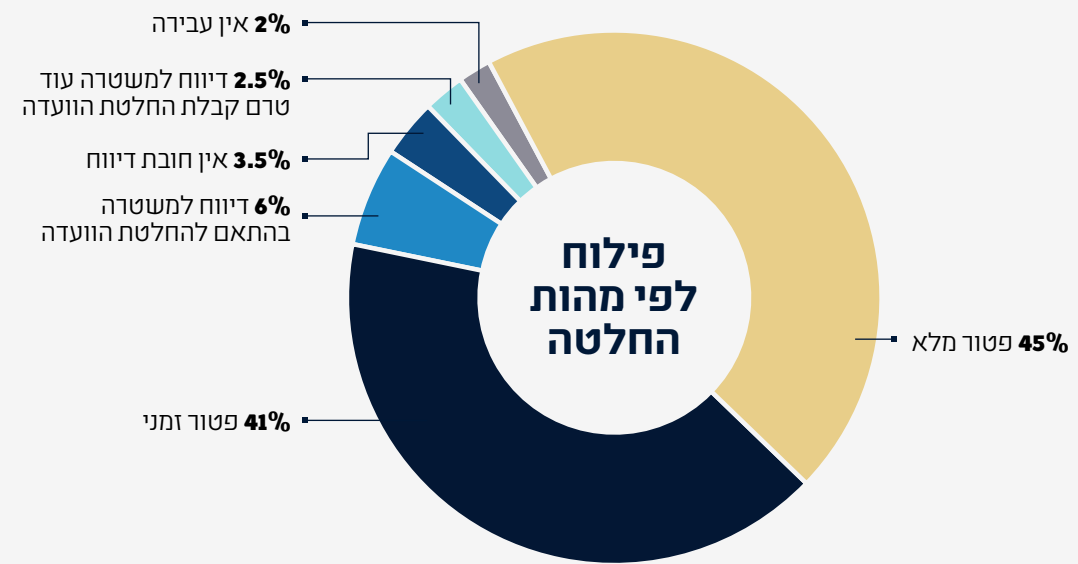
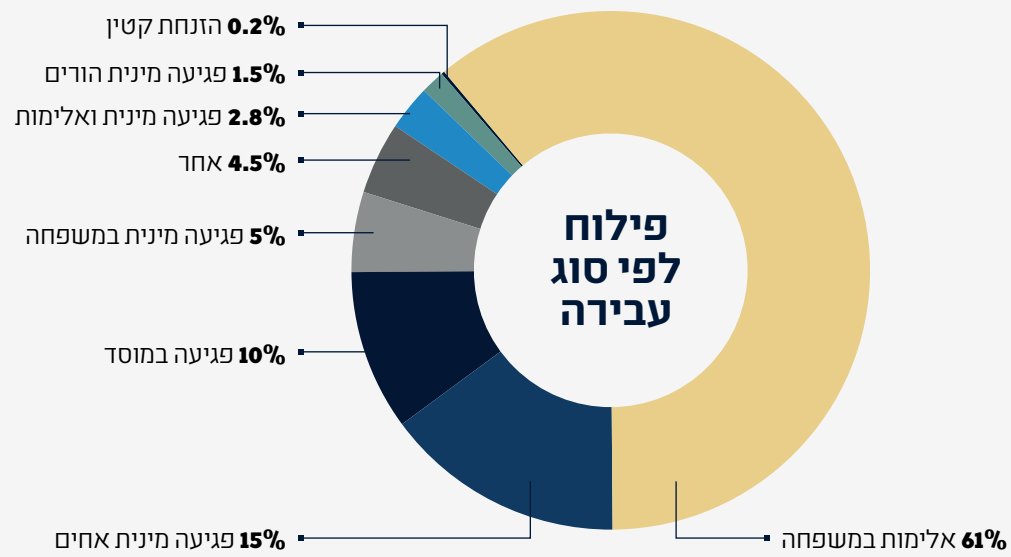
החלטת הוועדה ליתן פטור, זמני או מלא, מאפשרת עבודה טיפולית שיקומית חלף ההליך הפלילי במקרים שבהם נראה כי ההליך הפלילי איננו ראוי או מתאים, וכי הוא עשוי לפגוע בקטין הנפגע. זאת, מתוך הבנה כי במקרים אלו נדרשת רגישות, תוך רתימת המעטפת של הקטין לטיפול ושיקום. במרבית המקרים, עוקבת הוועדה אחר התקדמות ההליך הטיפולי, תוך מעקב אחר ההגנה על הקטין, במעורבות הגורמים הטיפוליים בקהילה, ובחינת הטיפול בו ובפוגע.

מדובר בהיקף משמעותי ביותר של מקרים שבהם נעשית עבודה שיקומית-טיפולית, בשיתוף פעולה עם גורמי הרווחה, מתוך תפיסה של הרחבת המענה המקצועי חלף ההליך הפלילי "הקלאסי". במסגרת זו, שומעות הרשויות את רצונו של הקטין הנפגע, תוך גיוס המשפחה כולה להליך הטיפולי, מתן מענה למוגנותו ושימת הדגש על טובתו של הנפגע ושיקומו, זאת לצד התייחסות גם לענייניו של הפוגע והטיפול גם בו.

במקרים רבים, ניתן לראות הצלחה רבה של ההליך הטיפולי במסגרת ועדות הפטור, למשל כאשר הקטין הנפגע מדווח על הטבה משמעותית במצב בבית.

**סיכום ועדות פטור שנת 2021**

במהלך שנת 2021 הוגשו 1,696 בקשות לפטור מדיווח.



## אכיפה כלכלית

ב-16 השנים האחרונות התפתחה ההכרה שיש צורך להרחיב את ארגון הכלים המאפשר לגופי האכיפה להתמודד עם הפשיעה החמורה, וזאת מעבר לענישה הקלאסית של מאסר וקנסות, במיוחד בעבירות אשר המניע לביצוען הוא כלכלי.

על רקע זה פותחה **תפישה חדשנית המכונה "אכיפה כלכלית"**, המאפשרת לפעול ביעילות נגד התשתית הכלכלית המשמשת "דלק" לפעילות העבריינית. האכיפה הכלכלית מכוונת לשלילת טובת ההנאה הכלכלית שהפיק העבריין מביצוע העבירה, לפגיעה בתמריץ הכלכלי לביצוע העבירה ולהרתעה, תוך שימוש בכלים שונים כפי שיפורט בהמשך.

### מטה האכיפה הכלכלית בפרקליטות המדינה

מטה האכיפה הכלכלית, המנוהל על-ידי המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), אחראי על גיבוש מדיניות הפרקליטות בתחום. המטה מהווה גם מוקד ידע ליחידות הפרקליטות השונות וכן לגופי האכיפה העוסקים בתחום. המטה מייעץ באופן שוטף ליחידות הפרקליטות העוסקות בתחום ובפרט לחוליות האכיפה הכלכליות הקיימות בכל מחוז פלילי, תוך ריכוז הנתונים בנושא זה ובחינת השינויים והמגמות. כמו כן, המטה אחראי על הכשרת הפרקליטים בתחום, נהלים, פיתוח קשרים עם המטות המקבילים בגופי האכיפה השונים.

בהמשך לשנים קודמות, גם בשנת 2021 יזם המטה תיקוני חקיקה לצורך **ייעול האכיפה הכלכלית** (פרוצדורה פלילית בתיקי ענק; השלמות חקירה בתיקי אכיפה כלכלית; התמודדות עם תופעות סחיטה במסווה של מתן שירותי שמירה ועוד).

בשנת 2021 מטה אכיפה כלכלית נטל חלק במאמץ לאכיפה במגזר הערבי וזאת על-ידי מיקוד, ריכוז מאמץ ובקביעת יעדים ומדדים לתחום.

### מגמות מרכזיות בשנת 2021

« **גביית דמי חסות** - מטה אכיפה כלכלית היה שותף למיפוי סיכוני הלבנת ההון המרכזיים בפניהם עומדת מדינת ישראל. אחד מהסיכונים החדשים שאותרו הינו גביית דמי חסות באצטלה של מתן שירותים שונים, ובעיקר שירותי שמירה. פרקליטי החוליות הכלכליות הפרוסות ברחבי הארץ מיקדו מאמץ בליווי החקירות הנוגעות לתחום זה שבמסגרתן נתפס רכוש בהיקף רב.

« **פשיעה במגזר הערבי** - במהלך שנת 2021 יחידות הפרקליטות השונות נטלו חלק בהגברת האכיפה הכלכלית ושלילת פירות עבירה מארגוני פשיעה ונאשמים בעבירות חמורות במגזר הערבי, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה בעניין. במהלך שנה זו, חוליית האכיפה הכלכלית ליוותה תיקים במגזר הערבי שבהם נתפס רכוש בהיקף של עשרות מיליוני שקלים. בחלק מהתיקים הללו, אף הוגשו בקשות חילוט בהיקף של מעל 75 מיליון שקלים.<sup>82</sup>

« **עבירות מס** - בשנת 2017 נכנס לתוקף תיקון לחוק איסור הלבנת הון, המוסיף את חלק מעבירות המס החמורות **כעבירת מקור**, כך שיהיה ניתן להגיש בגין עבירות אלו כתבי אישום בגין הלבנת הון. בהתאם, בשנת 2021 נמשך השימוש של גופי האכיפה בחוק איסור הלבנת הון וחילוט, לצורך הרחבת הטיפול בעבירות מס (בעיקר חשבוניות פיקטיביות והשמטת הכנסות).

82. מטבע הדברים, חלק מבקשות החילוט בתיקים שנפתחו בשנת 2021 - הוגשו בפועל לבית המשפט בשנת 2022.

**התמודדות עם פשיעה שמניעה כלכליים ושליטת רכוש מהעבריינים שביצעו אותה:**

רוב יחידות הפרקליטות נוטלות חלק משמעותי במאבק הכלכלי בפשיעה החמורה. במסגרת זו, נטלו יחידות הפרקליטות חלק אינטגרלי בליווי חקירות ובהגשת בקשות חילוט, במטרה לשלול מעבריינים את טובת ההנאה שצמחה להם מביצוע עבירות חמורות. בין העבירות שהניבו לעבריינים טובות ההנאה, ניתן למנות עבירות סחיטה, מרמה, שוחד, מיסים ועוד. להלן תמצית חלקית של מעורבות חלק מן היחידות.

**המחלקה הכלכלית** בפרקליטות המדינה טיפלה במהלך שנת 2021 בתיקים כלכליים רחבי היקף, ובכלל זה, תיקי שחיתות ציבורית והלבנת הון. במסגרת זו, נפסקו הלכות חשובות ומשמעותיות בבית המשפט העליון, בין היתר, בסוגיות הלבנת הון, חילוט, וכן בסוגיית רף הענישה ההולם בעבירות אלה.

בנוסף, המחלקה הכלכלית נוטלת חלק בשלושה צוותי אכיפה מיוחדים עליהם נמנים פרקליטים, חוקרי משטרה וחוקרי רשות המיסים. צוותים אלו התמקדו, בין היתר, בגיבוש תיקי חקירה מורכבים הנוגעים לעבירות סחיטה, מס, הלבנת הון ועוד, שיש בהם כדי להשפיע באופן ישיר על המאבק בפשיעה בחברה הערבית.

במהלך שנת 2021, הגישה המחלקה הכלכלית כתבי אישום ובקשות חילוט רכוש בהיקף של כ-40 מיליון ש"ח. כ-30 מיליון ש"ח הושבו למדינה בהליכים פליליים, אזרחיים או מנהליים.

בדו"ח לסיכום שנת 2020 דווח על הסתגלות גופי האכיפה והפרקליטות לתיקון החוק האמור. לאחר תקופת ההסתגלות, בשנת 2021 גופי החקירה, בליווי הפרקליטות, ניהלו חקירות במסגרתן נתפס רכוש בהיקף של מעל 100 מיליון ש"ח וכן הוגשו בקשות לחילוט ביחס לתיקים שנחקרו בעבר, בהיקף של עשרות מיליוני שקלים. פעילות זו, העבירה ומעבירה מסר ברור כי הפרקליטות וגופי האכיפה ממקדים פעילות בתחום זה, לאור חומרת העבירות, ובמיוחד לאחר שזוהו כאחת מהעבירות המהוות את הסיכון הגבוה ביותר להלבנת הון.

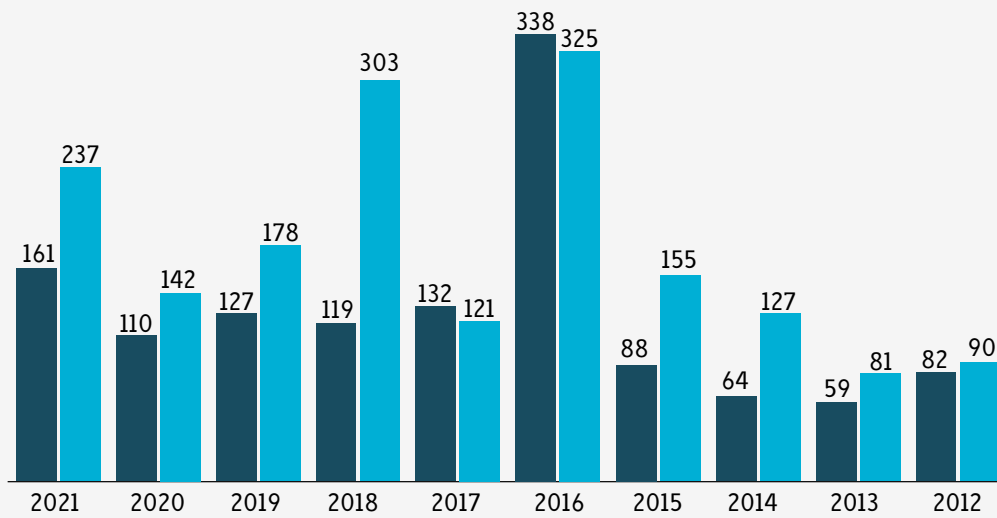
« **תיקי הונאה בפשיטות רגל** - תחום נוסף שטופל בשנת 2021 על-ידי חלק מהחוליות הכלכליות בפרקליטות, נוגע להונאות שבמסגרתן חייבים מבצעים פעולות מרמה כלפי הכונס או המנהל המיוחד במסגרת הליכי פשיטת רגל שנפתחים נגדם. חייבים אלו מברחים נכסים על-ידי רישומם על שם אחר ובדרכים נוספות, וזאת על מנת להציג מצג שווא כלפי הכונס או המנהל המיוחד שהם חדלי פירעון. החוליות הכלכליות פועלות כדי לאתר את הנכסים המוסתרים על-ידי החייב ולהשיבם לקופת הכונס.

« **הרחבת המחלקות הכלכליות בבתי המשפט** - מטה אכיפה כלכלית היה מעורב במהלכים, אשר שיאם היה במהלך שנת 2021, בהן הורחבו סמכויותיהן של המחלקות הכלכליות בבתי המשפט המחוזיים בתל אביב ובחיפה. על פי התנאים שנקבעו בחוק, הורחבו הסמכויות לדון גם בתיקי הלבנת הון ובתיקי מס בעלי היקף משמעותי ומורכבות מיוחדת. הצפי הוא כי הרחבה זו תביא לייעול משמעותי בשמיעת "מגה-תיקים" ויצירת פסיקה מנחה בתחום.

**נתוני אכיפה כלכלית**

\* נתונים אלה משקפים את פעילות האכיפה הכלכלית בכל מחוזות הפרקליטות וביחידות הארציות.

היקף הבקשות לחילוט בהשוואה לסכומים שנשללו מהעבריינים, בתיקים שהסתיימו בהחלטה שיפוטית בשנת 2021 כולל שומות וקנסות (לפי שנים במיליוני שקלים):<sup>85</sup>



היקף הרכוש שחילוטו התבקש בתיקים שהסתיימו בשנה זו (צבע כחול בהיר) סה"כ שווי רכוש שחולט + קנסות + שומות מהתפוסים בתיקים (צבע כחול כהה)

**פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה)** המשיכה במהלך שנת 2021 בפעילות משמעותית בתחום האכיפה הכלכלית, על מנת לשלול ולחלט את טובת ההנאה הכספית שהעבריינים מפיקים מביצוע עבירות.

בשנה החולפת, המשיך המחוז לטפל בתיקים כלכליים מורכבים ורחבי היקף, חלקם בעלי היבטים בינלאומיים, ובכלל זה, תיקי שחיתות ציבורית והלבנת הון, במסגרתם חלק מהעבירות בוצעו גם במדינות זרות.

במהלך שנת 2021, הגישה פרקליטות מיסוי וכלכלה בקשות לחילוט רכוש בהיקף של כ-200 מיליון ש"ח. בנוסף, בתי המשפט הודו בשנה זו על חילוטם כ-27 מיליון ש"ח, וזאת ביחס לתיקים ובקשות שהוגשו בשנים קודמות.

בהתאם להחלטת הממשלה בנושא האכיפה הכלכלית במגזר הערבי,<sup>83</sup> במהלך שנת 2021 ליוותה **החוליה הכלכלית בפרקליטות מחוז חיפה** תיקים שבהם נתפסו עשרות מיליוני ש"ח בגין עבירות של חשבוניות פיקטיביות, מדמה וסמים.

מתוך סכום זה, הוגשו בשנה זו בקשות חילוט בהיקף של עשרות מיליוני שקלים.

באופן דומה, בשנת 2021 הגישה **החוליה הכלכלית בפרקליטות מחוז דרום** בקשות חילוט בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח בגין קשת רחבה של עבירות, ובעיקרן עבירות של חשבוניות פיקטיביות, מדמה, הונאה ושחיתות.

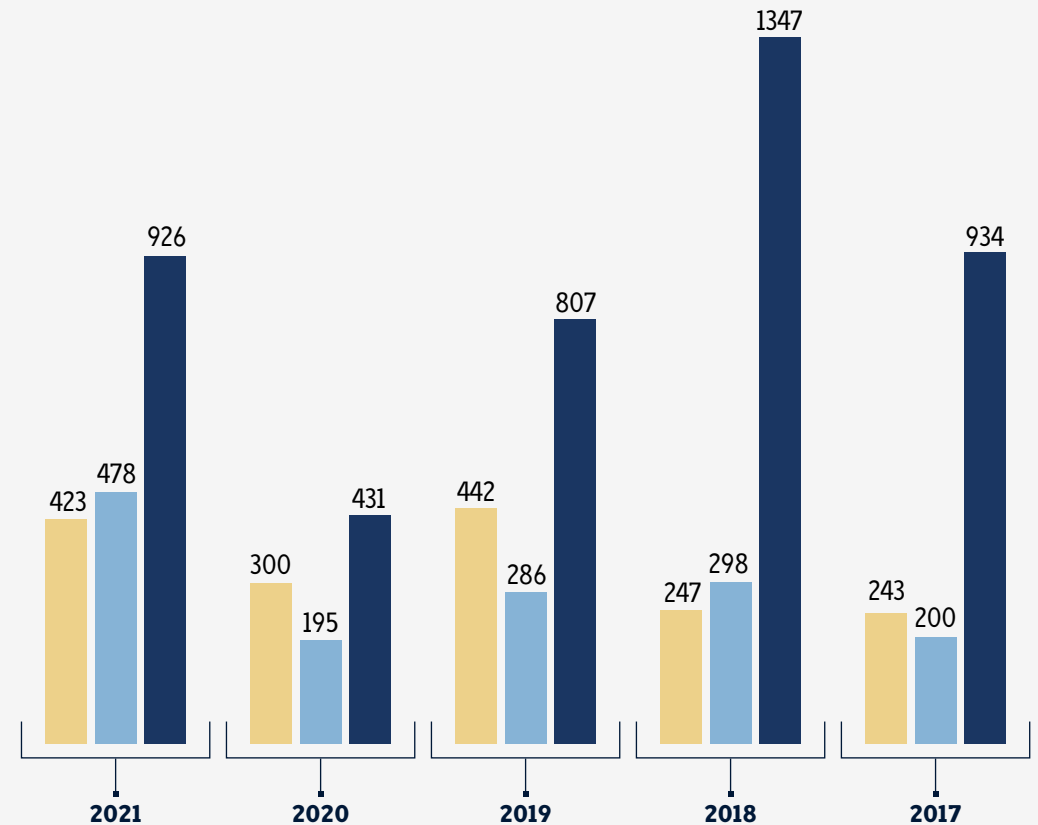
בכלל זה, הוגש כתב אישום רחב היקף כנגד נותן שירות פיננסי ('צ'יינג') בהיקף של עשרות מיליוני שקלים. המחוז מיקד משאבים רבים בעניין זה, בשל העובדה שנותני שירותים פיננסיים מהווים מוקד סיכון משמעותי לעבירות הלבנת הון.<sup>84</sup>

<sup>85</sup> גרף זה משקף את סה"כ שווי הרכוש שבית המשפט שלל מעבריינים, בחתך לפי שנים. תשומת הלב לכך שהיקף שלילת הרכוש הסופי מהעבריינים בתיקים שהסתיימו בשנים 2016-2017, עולה על היקף הרכוש שנתפס בתיקים אלו. נתון זה מיוחס, בין היתר, לכך שבשלושה תיקים גדולים, במסגרת הסדר עם החשודים, הם שילמו כספים נוספים שלא נתפסו במסגרת החקירה (בין אם בתורת חילוט ובין אם בכל דרך אחרת).

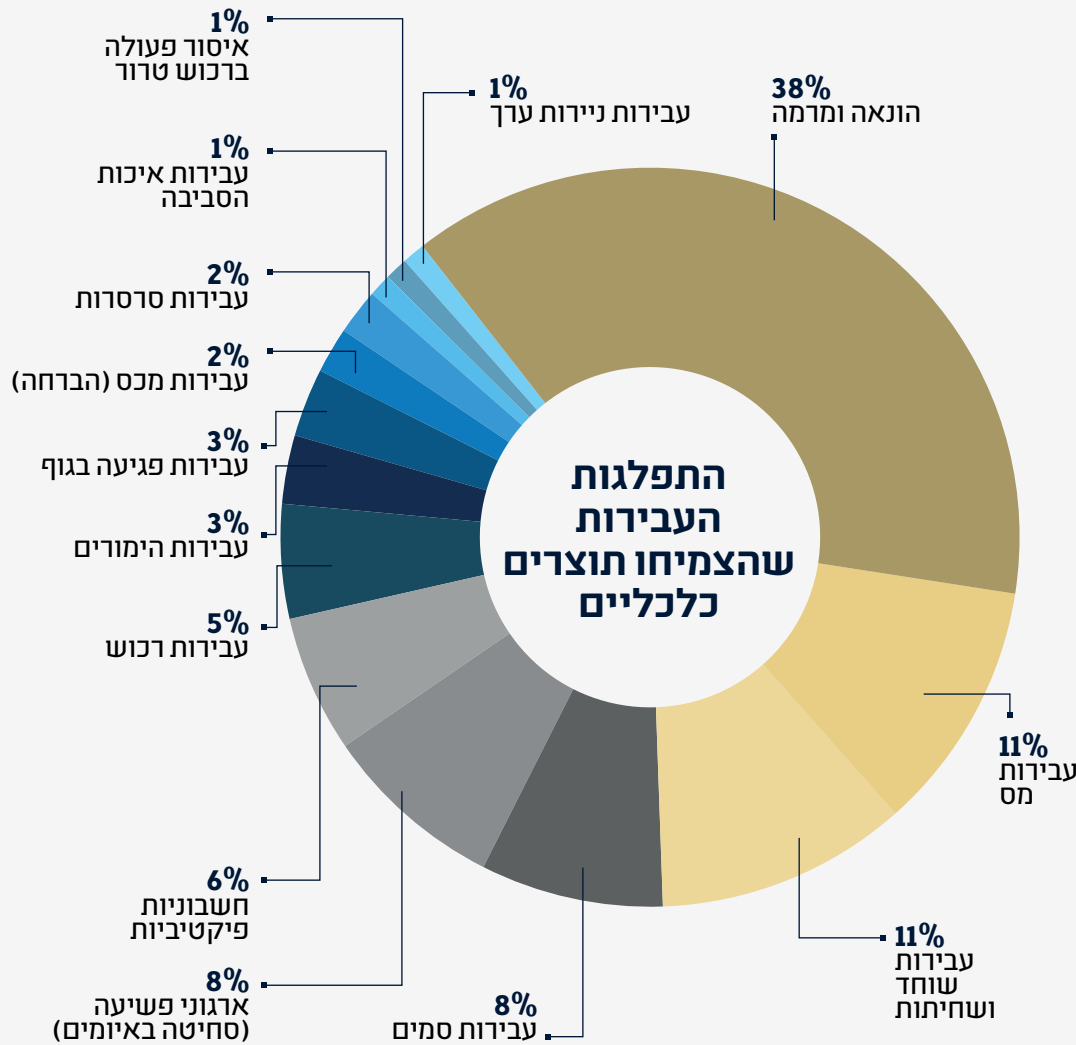
<sup>83</sup> להרחבה בנושא הטיפול והאכיפה בחברה הערבית, ר' פרק נפרד בנושא.  
<sup>84</sup> להרחבה בנושא הטיפול והאכיפה בנושא נותני שירותים פיננסיים, ר' פרק הדן בנושא במסגרת פעילותה של החטיבה האזורית בפרקליטות.



היקף פעילות אכיפה כלכלית (בחתך לפי שנים במיליוני שקלים):<sup>86</sup>



שליטת רכוש מהעבריינים ■ תפוסים ■ בקשות ■



<sup>86</sup> גרף זה משקף את היקף הפעילות הכלכלית ברשויות האכיפה (ללא קשר לתיקים שהסתיימו). לרוב, החלטות החילוט הסופיות שניתנו באותה שנה, התייחסו לרכוש שנחפס בשנים קודמות. לפיכך, אין התאמה הכרחית בין התיקים שבהם נתפס רכוש בשנה מסוימת לבין התיקים שבהם התבקש חילוטו של רכוש, ולרוב לא מדובר באותם תיקים. בנוסף, יתכנו שינויים מהנתונים שהוצגו בדו"ח לשנת 2020, אשר כלל הערכת שווי רכוש (כגון: ילומים, תכשיטי זהב מקרקעין ועוד), בעוד שבהמשך התקבלה חוות דעת מקצועית שדייקה את שווי הרכוש. מאחר שהנתונים מבוססים על עשדות תיקים, שוק בחלקם הקטן נדרשת חוות דעת מקצועית זו, המגמות הכלליות העולות מהנתונים נותרות ללא שינוי.



## החטיבה האזרחית

### תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות

פרקליטי ופרקליטות החטיבה הם באי כוחה של היועצת המשפטית לממשלה ומי שמוסמכים מטעמה לייצג את המדינה בהליכים משפטיים. לפיכך הם "עורכי הדין" של המדינה. הם מייצגים את משרדי הממשלה ואת עובדי הציבור בבתי המשפט.<sup>87</sup>

נוסף על כך, הם מייצגים את היועצת המשפטית לממשלה כשהיא עושה שימוש בסמכות הייחודית הנתונה לה, להתייצב בתיקים שעשויים להשפיע על האינטרס הציבורי, אף אם המדינה אינה צד להם.

87. סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958; סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].





14

פסקי דין בהליכים אזרחיים  
שעניינם תכנוני מס  
בלתי לגיטימיים  
למעלה מ-

₪ 175,000,000

סכום המס המצטבר  
הנובע מהם



125

מבצעי אכיפה משולבת  
ופעולות אכיפה משלימות

70

מבצעי אכיפה משולבת  
בחברה הערבית



528

הליכים אזרחיים נפתחו בבית  
המשפט העליון וטופלו על ידי  
המחלקה האזרחית



249

תביעות יזומות  
הוגשו בשם המדינה  
בסכום של  
למעלה מ-

₪ 385,000,000

44

הליכים בהם התייצב  
היועץ המשפטי לממשלה  
(כתוארו אז),  
לשם הגנה על  
אינטרסים ציבוריים



20,654

תיקים שנפתחו במחוזות

21,910

תיקים שהסתיים הטיפול  
בהם במחוזות

1,981

תיקים נפתחו  
במחלקת הבג"צים  
(תיקים שהוגשו  
לבית המשפט העליון)

2021

כל אחד מ"הערכים המוגנים" הללו עומד לנגד עיני הפרקליטים בחטיבה האזרחית ובא לידי ביטוי בכל אחת מהפעולות שמבצעת החטיבה. בהמשך נביא דוגמאות קונקרטיות לחלק מהמהלכים והתופעות שבלטו בשנת 2021 בפעילות החטיבה האזרחית, בהתאם למטרות הללו.

בתחילת שנת 2021 נכנסה לתוקפה הרפורמה בתקנות סדר הדין האזרחי; והפרקליטות, שנערכה לכניסתה לתוקף, החלה ליישמה ולהטמיעה הלכה למעשה. במהלך השנה האחרונה, נערכו הדרכות והכשרות הן לפרקליטים והן למשרדי הממשלה, שתכליתן לבצע "מעבר חלק" ככל הניתן לניהול ההליכים על פי התקנות החדשות. מעבר להסדרת **אופן ניהול ההליך**, מבטאות התקנות אמירה **אסטרטגית** דבת חשיבות, ולפיה על ההליך המשפטי להתנהל בצדק וביעילות, שכן הצדק עלול להיפגע אם הוא מאחר לבוא. הפרקליטות ממשיכה בהטמעה של התקנות ורואה בהן הזדמנות להובלת מהלכים **אסטרטגיים** שיקדמו ניהול **יעיל** של ההליכים המשפטיים, מבלי לפגוע בחובתה לספק מענה **מקצועי ביותר** לתיקים שבטיפול, למשרדי הממשלה שאותם היא מייצגת ולטובת הציבור בכללותו.

בראש החטיבה האזרחית עומדת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים. החטיבה מורכבת מיחידות מטה וממחוזות בפריסה גיאוגרפית.

תחומי העיסוק של החטיבה האזרחית מגוונים ביותר. במרבית התיקים הפרקליטות מייצגת את המדינה בהליכים המוגשים נגדה בתחומי המשפט השונים: **עתירות מנהליות ועתירות לבג"ץ** שבהם נתקפת מדיניותה השלטונית של המדינה (למשל, סוגיות הנוגעות למכרזים, תכנון ובניה, כניסה לישראל, החלטות ממשלה, רגולציה ועוד); **הליכים נזיקיים** שבהם המדינה נתבעת כ"מזיקה" או כרגולטור המפקח על פעילויות שונות; **הליכים מסחריים** העוסקים בהתקשרויותיה החוזיות של המדינה; הליכים מתחום **המעמד האישי** המתנהלים בבתי המשפט לענייני משפחה ובבג"ץ; הליכים מתחום **המקרקעין** בעיקר בהיות המדינה בעלת מרבית הקרקעות במדינה; **הליכים פיסקאליים** הנוגעים למיסים שמטילה המדינה; הליכים מתחום משפט **העבודה** שבהם המדינה נתבעת כמעסיק או רגולטור ועוד.

**המדינה לארק "מתגוננת" בבתי המשפט. מזה למעלה מעשור המדינה מגישה תביעות יזומות מטעמה.** כלומר, במקרים בעלי חשיבות אסטרטגית, במקרים של פגיעה בקופה הציבורית או של הפרות חוק, המדינה יוזמת ותובעת. נוסף על כך, היא מנהלת מבצעי "אכיפה משולבת" מחוץ לבתי המשפט, שבמסגרתם עושה המדינה שימוש בכלים אזרחיים ומינהליים לטיפול ביעדי אכיפה אסטרטגיים.

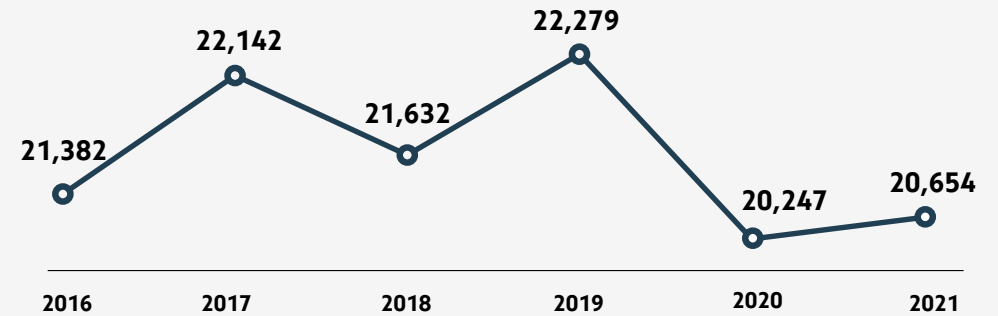
## מטרותיה של החטיבה האזרחית:

1. לתמוך בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין, בהמשך **לעשייה השלטונית של המדינה**, כאשר הדברים מגיעים לזירה של בתי המשפט.
2. לשמור על **הקופה הציבורית** ועל נכסי המדינה והציבור הרחב.
3. להגן על **זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי**.

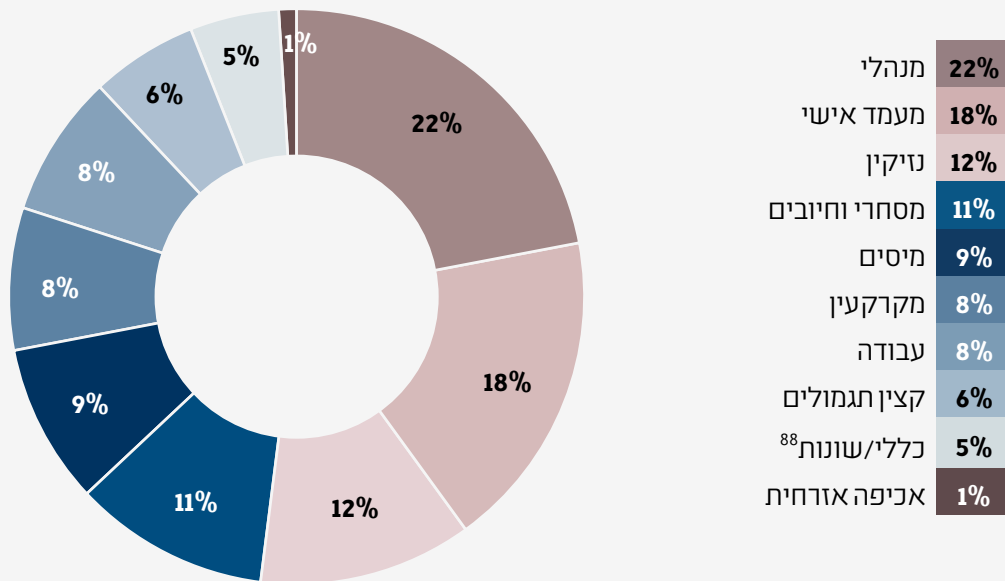
## פעילות מחוזות הפרקליטות

בשנת 2021 נפתחו 20,654 תיקי פרקליטות במחוזות הפרקליטות האזרחיים. מדובר בעלייה של כ-2% לעומת שנת 2020, אך מספר תיקים נמוך יחסית בהשוואה לשנים האחרונות.

תיקי פרקליטות שנפתחו במבט רב-שנתי:



## התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2021 לפי נושא התביעה:



פרקליטויות המחוז מייצגות את רשויות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בכל רחבי הארץ. בשנת 2021 עיקר ההליכים התנהלו בבתי משפט השלום והמחוזי (59% מההליכים), בבתי הדין לענייני משפחה (20%), בבתי הדין לעבודה (12%) וכן בבתי המשפט לעניינים מנהליים (9%).

## תיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2021

בשנת 2021 הסתיים הטיפול ב-21,910 תיקים במחוזות הפרקליטות. בחינת נתון זה למול כמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות (20,654) מלמדת על כך שבדומה לשנת 2020, כך גם בשנת 2021 לא נצברו פיגורים.

88. בעיקר בקשות לחומר חקירה ועדים, בקשה להעיד עדים, אגרות וכיו"ב.

**פעילות יחידות המטה**

יחידות המטה בחטיבה האזרחית הן יחידות ארציות, הנחלקות בהתאם לתחומי העשייה וענפי המשפט השונים המטופלים בחטיבה:



**יחידות אלה ממלאות תפקיד כפול:**

« **ייצוג המדינה והיועצת המשפטית לממשלה** בערכאות השיפוטיות הגבוהות העוסקות בתיקים שבתחומי אחריותן, בדגש על בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה.

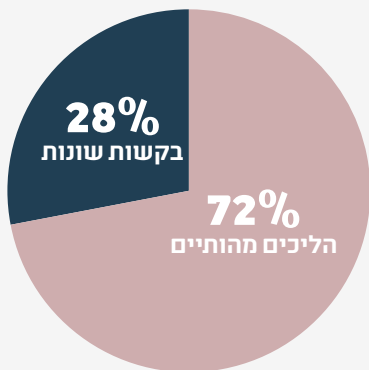
« **יחידות מטה מקצועיות** שבהיותן מוקד ידע בתחומן, הן מרכזות סוגיות בעלות השלכות רחב ומנחות את עבודת פרקליטות המחוז. זאת, בין השאר בעזרת פורומים מקצועיים המשותפים לנציגי הפרקליטות ומשרדי הממשלה שבהם מגובשות מדיניות משפטית והנחיות מקצועיות.

**הליכים אזרחיים**

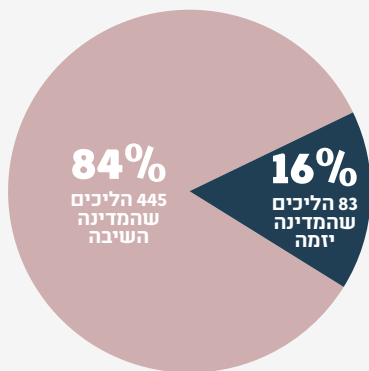
**המחלקה האזרחית**

בפרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בהליכי ערעור שונים בתחומי המשפט האזרחי, המתבררים בפני בית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מייצגת את היועצת המשפטית לממשלה בבית המשפט העליון, כשהיא מתייצבת בתיקים אזרחיים בעלי חשיבות ציבורית אשר המדינה איננה צד להם.

בשנת 2021 נפתחו **528** הליכים מעין אלה בבית המשפט העליון, שטופלו על ידי המחלקה האזרחית.



383 (כ-72%) מההליכים היו הליכים מהותיים (מסוג ערעור או בקשת רשות ערעור) והיתר - בקשות שונות.<sup>89</sup>



ב-83 (כ-16%) מההליכים הללו יוזמת ההליך הייתה המדינה וב-445 תיקים (כ-84%) היא הייתה המשיבה:

89. לרבות בקשות לדיון נוסף, תיקים מנהליים (מסוג בע"מ) ובקשות דיוניות שונות כגון בקשות העברת מקום דיון (41% מהתיקים), בקשות להארכת מועד (33%), ערעורים על החלטת רשם (15%), בקשות לאיחוד תובענות (8%).

מעבר לכך, כחלק מתפקידה כיחידת מטה, העוסקת בקביעת מדיניות וגיבוש הנחיות מקצועיות בתחום האזרחי, טיפלה המחלקה האזרחית בשנת 2021 ב-594 תיקי ליווי ויעוץ שבהם ליוותה את מחוזות הפרקליטות. זאת, בשים לב לסוגיות עקרוניות, תקדימיות, חדשניות ובעלות השלכות רוחב שהתעוררו בתיקים המדוברים.

## פעילות יזומה

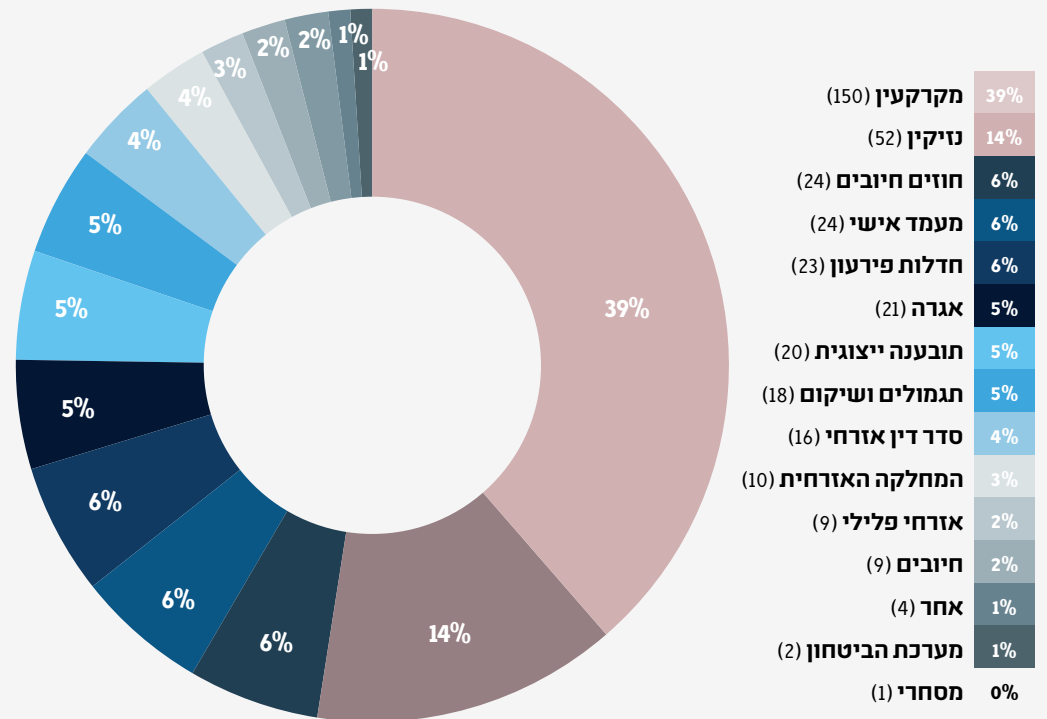


לצד תפקידה של הפרקליטות **בהגנה** על המדינה כאשר היא נתבעת, היא עוסקת גם בפעילות אקטיבית **ויזומה** לשם שמירה על קופת המדינה והגנה על נכסיה. בפעילות זו - המכונה "אכיפה אזרחית" - נעשה שימוש בכלים מתחומי המשפט האזרחי והמנהלי בשלושה תחומים -

- 1. אכיפת החוק** - הגשת תביעות מטעם המדינה בעקבות הליכים פליליים, ליווי הליכים לשלילת רישיונות כתוצאה ממידע פלילי בנושא הרלוונטי (כגון רישיון לנשיאת נשק, רישיונות לחברת שמירה וכדומה) ופעולות רגולציה (כגון הוצאת צווים ומתן הוראות בהסתמך על ההרשעה הפלילית או המידע הפלילי ומבצעי אכיפה). זאת, בשילוב זרועות בין גורמים מתחומים שונים, המכוון נגד גורם עברייני או תופעה פלילית.
- 2. הגנה על נכסי הציבור וזכויותיו** באמצעות הגשת תביעות אזרחיות בתחומים שונים. למשל, הליכים לפינוי מקרקעין ותביעת דמי שימוש, תביעות השבה לכספי תמיכות ומענקים במקרים הרלוונטיים, תביעות בגין נזקים לנכסי המדינה, תביעות בגין שימוש בקניין רוחני שלה, תביעות חוזיות ועוד.
- 3. סיוע להגשמת מדיניות ממשלתית ורגולציה** - באמצעות הגשת תביעות אזרחיות וליווי של הפעלת סמכויות לפי החוק כגון שלילת רישיונות, הוצאת צווים, דרישת תיקון מפגעים וכו'.

רק 10 מתוך 157 בקשות לרשות ערעור הוגשו מטעם המדינה (המהווים כ-6%), בעוד ש-54 ערעורים אזרחיים (בזכות<sup>90</sup>) הוגשו על ידה (המהווים 23%), מתוך 227 סך כל הערעורים שבהם טיפלה בשנה זו.

התפלגות ההליכים המהותיים שנפתחו במחלקה האזרחית לפי נושאים<sup>91</sup>:



בשנת 2021 הוגשו לבית המשפט העליון **5 עתירות לדיון נוסף**, 3 מהן נדחו או נמחקו באותה שנה ושתיים עדיין מתנהלות. אחת מהעתירות הוגשה על ידי המדינה (קבועה לדיון).

90. כלומר, ערעור ראשון, גלגול שני שה"כ של התיק.  
91. הכוונה להליכים מסוג ע"א ו-רע"א.

[היחידה לאכיפה אזרחית](#)

בפרקליטות המדינה מובילה פעילות זו במשותף עם מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ. היחידה היא יחידת מטה שבאחריותה לאתר את תחומי הפעילות המצדיקים נקיטה בהליכים, ריכוז הנתונים וליווי ההחלטות בנושאים אלה. במקביל - היא פועלת כיחידה מבצעת לשם הגשמת היעדים הללו בפועל. זאת, באמצעות הגשת תביעות יזומות מטעם המדינה ומבצעי אכיפה משולבת (ופעולות אכיפה משלימות).

בשנת 2021 הוגשו **249 תביעות יזומות בשם המדינה, בסכום כולל של 385 מיליון ש"ח.**

בנוסף, בוצעו **96 מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימות.**

על כך ניתן לקרוא ביתר הרחבה בהמשך:

[זרקור בנושא תביעות יזומות](#)

[זרקור בנושא אכיפה משולבת](#)

## משפט העבודה והביטחון הסוציאלי

[המחלקה למשפט העבודה](#)

בפרקליטות המדינה אחראית על תחום משפט העבודה והביטחון הסוציאלי בפרקליטות המדינה. תחום משפט העבודה מערב סוגיות מדיסציפלינות שונות, ובכללן: דיני חוזים, משפט העבודה הפרטי והקיבוצי, דיני נזיקין, משפט מנהלי ומשפט חוקתי.

המחלקה למשפט העבודה עומדת בקשרי עבודה רציפים ושוטפים עם מנהלות ומנהלי תחום משפט העבודה במחוזות השונים, ובכלל זאת, עם הפרקליטות והפרקליטים המטפלים בתיקי עבודה במחוזות השונים, ואחראית על ריכוז והתווית

המדיניות המשפטית בסוגיות השונות בתחום משפט העבודה אשר מוצאות את דרכן לערכאות השיפוטיות.

פרקליטות ופרקליטי המחלקה למשפט העבודה **מייצגים את המדינה הן בכובעה כמעסיקה הגדולה במשק** והן את **הרשויות המנהליות והרגולטורים** בתחומים אשר נוגעים למשפט העבודה או לנושאים מתחום הביטחון הסוציאלי אשר נדונים בבית הדין הארצי לעבודה.

פרקליטות ופרקליטי המחלקה מטפלים בעיקרו של דבר **בערעורים המתנהלים בבית הדין הארצי לעבודה; בהליכים אשר מתנהלים כערכאה ראשונה בבית הדין הארצי לעבודה; בתיקים המתנהלים בבית המשפט העליון** - הן בשבתו כבג"ץ והן בשבתו כבית משפט לערעורים מנהליים; וכן בתיקים המתנהלים במוסד לבוררות מוסכמת.

לצד ייצוג המדינה **בתביעות פרט של עובדים** בעילות שונות כגון: זכויות שכריות במהלך תקופת העבודה; זכויות פנסיוניות; פיטורים; השעיה; הפליה; הטרדה מינית; התעמרות; לשון הרע וכיו"ב, מטפלים פרקליטות ופרקליטי המחלקה **בסכסוכים הקיבוציים הגדולים במשק**, אשר באים הן על רקע של רפורמות שמקדמת הממשלה והן על רקע משא ומתן לחתימה על הסכמים קיבוציים.

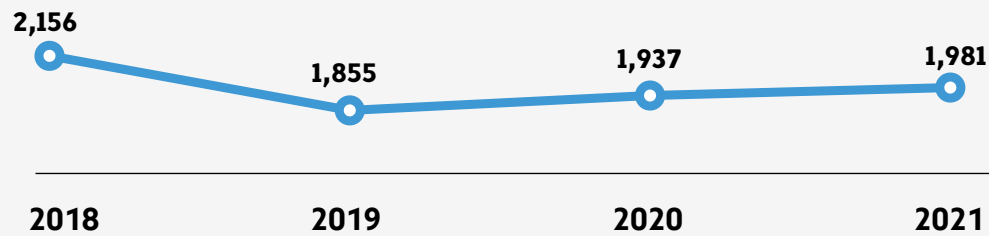
בנוסף, פרקליטות ופרקליטי המחלקה **מתייצבים בשם היועצת המשפטית לממשלה בתיקים המתנהלים בבית הדין הארצי לעבודה או בבית המשפט העליון** בשבתו כבג"ץ ומגישים מטעמה עמדות בסוגיות עקרוניות וחדשניות בתחום משפט העבודה והביטחון הסוציאלי שיש להן השפעה על האינטרס הציבורי.

בשנת 2021 נפתחו למעלה מ-**1,650** תיקים המסווגים כתיקי עבודה בפרקליטות המחוז השונות. מדובר בעלייה בשיעור 10% ביחס למספר התיקים שנפתחו בשנת 2020.



עתירות והליכים מינהליים שלהם המדינה אינה צד, ולכן הם אינם מטופלים על-ידי פרקליטות המדינה.

מספר התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי:



נתונים אלה דומים לנתוני השנים הקודמות ומלמדים על עלייה קלה (בשיעור 2.2%) במספר הכולל של התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים בהשוואה למספר התיקים שנפתחו במחלקה בשנת 2020 (זאת בהמשך לעלייה של 4.4% במספר התיקים שנפתחו בין השנים 2019 ל-2020).

עם זאת, ניתן לראות, כי חל גידול בשיעור של כ-8% במספר ה**עתירות** שבהן טיפלה המחלקה בשנת 2021 ביחס לשנה שקדמה לה.

במחלקה למשפט העבודה נפתחו בשנה זו **217 תיקים**, מתוכם 163 הם תיקים שנוגעים להליכים בערכאות שיפוטיות והיתר תיקי ליווי וייעוץ משפטי (מדובר בירידה ביחס לשנת 2020, במהלכה נפתחו 256 תיקים).

## הליכים מינהליים וחוקתיים

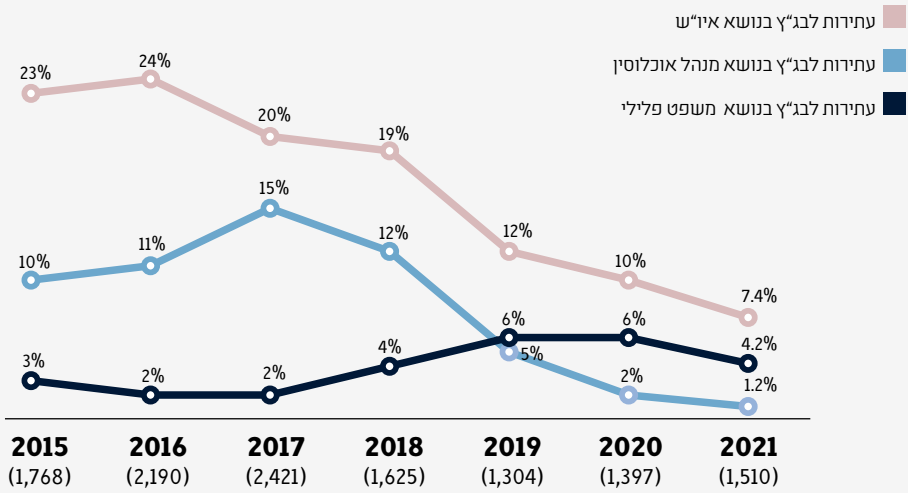
בפרקליטות המדינה אחראית על ייצוג משרדי הממשלה, רשויות שלטוניות נוספות והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בבית המשפט העליון בתחומי המשפט המינהלי והחוקתי.

ההליכים החוקתיים והמינהליים עוסקים **בעניינים משטריים וכן ביחסים שבין הפרט לבין רשויות המדינה**. בהליכים משפטיים אלה, עשוי הפרט לתקוף החלטה פרטנית שקיבלה רשות ממשלתית בעניינו, ואף להעמיד לביקורת שיפוטית חקיקה ראשית או חקיקת משנה. ככלל, סוגיות אלה יכולות להתברר במסגרת עתירות לבג"ץ – המוגשות לבית המשפט העליון כערכאה יחידה – או בהליכים אחרים בהתאם להוראות החוק (בעיקר עתירות מינהליות לבתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מינהליים).

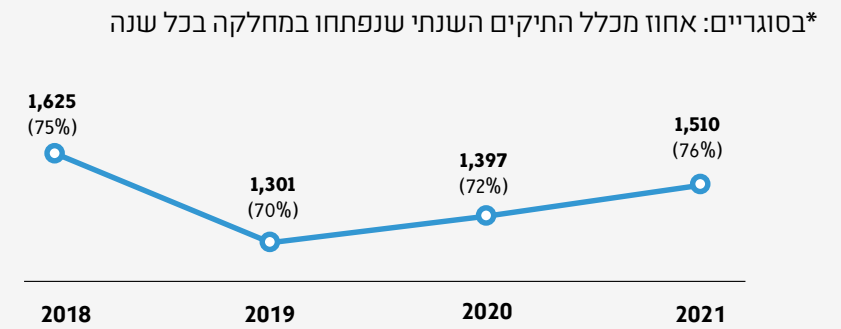
פרקליטויות המחוז מטפלות בהליכים המתנהלים בבתי המשפט לעניינים מינהליים ברחבי הארץ, ומחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה עוסקת בהליכים המינהליים והחוקתיים הנדונים לפני בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ וכבית משפט לערעורים מינהליים על החלטות בתי המשפט לעניינים מינהליים.

בשנת 2021 נפתחו **במחלקת הבג"צים** בפרקליטות המדינה **1,981 תיקים** אשר הוגשו לבית המשפט העליון (עתירות, ערעורים, בקשות רשות ערעור, בקשות לדיון נוסף ועוד), ועסקו בשאלות מינהליות וחוקתיות שונות. מטבע הדברים ישנם

מבט רב שנתי על מקצת העתירות שנפתחו במחלקת הבג"צים:

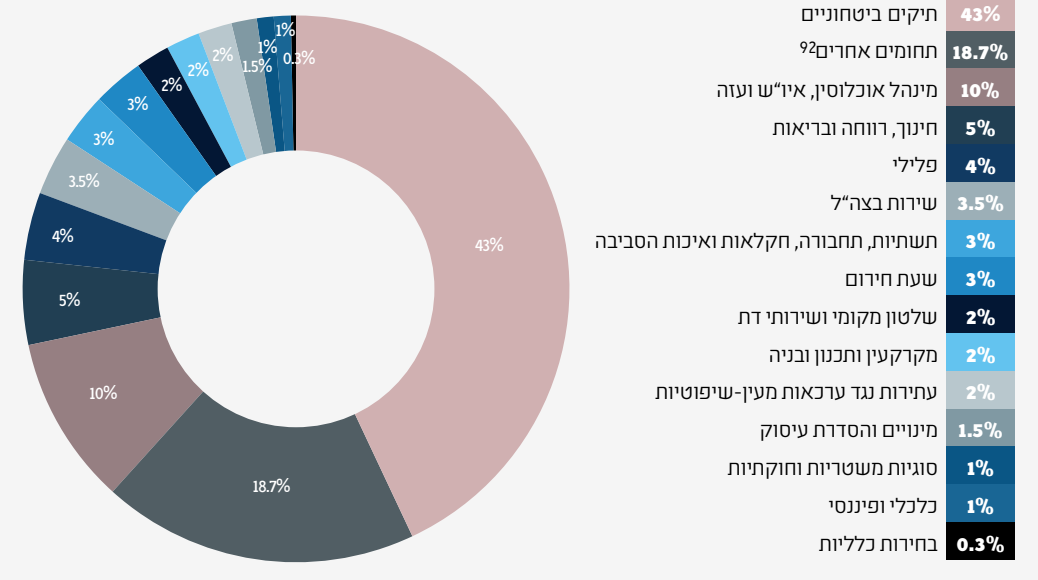
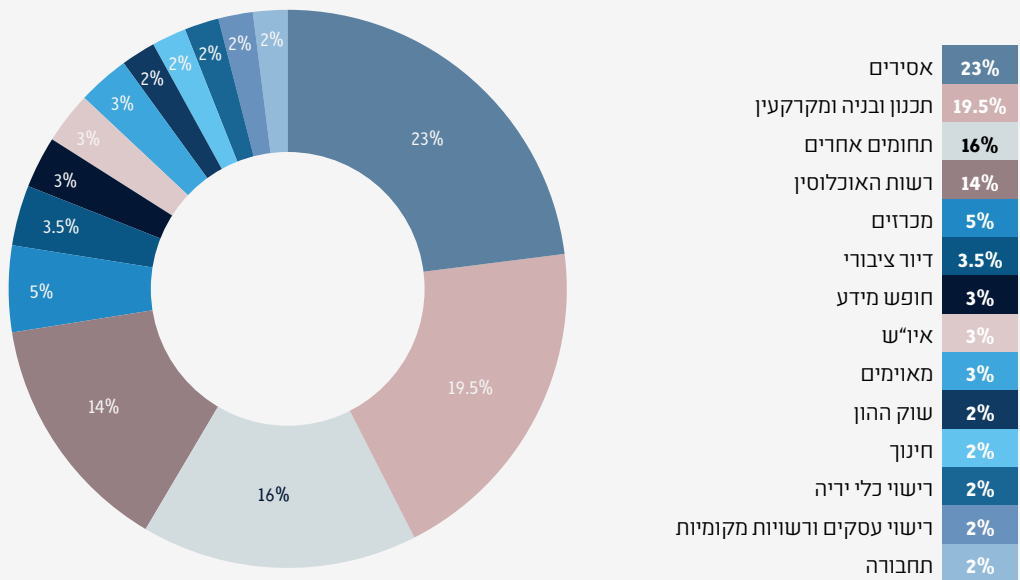


מספר העתירות שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי:



התפלגות העתירות שהוגשו לבג"ץ בשנת 2021 לפי נושאים:

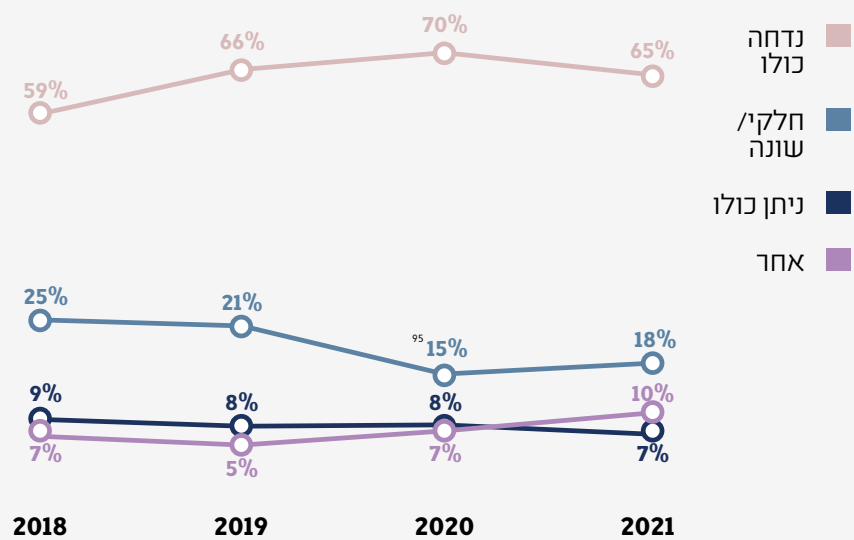
התפלגות ההליכים הערעוריים<sup>93</sup> שנפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2021 לפי נושאים:



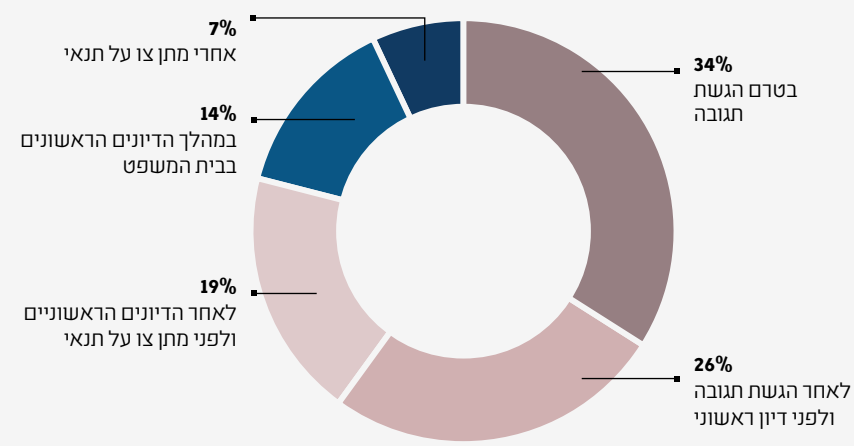
93. הכוונה להליכי ערעור ובקשות רשות ערעור לבית המשפט העליון מסוג עע"ם, בר"ם ו-רע"ב.

92. דוגמת אגודות שיתופיות, ביקורת המדינה, תמיכות ועוד.

תוצאות אופרטיביות עבור העותר בעתירות לבג"ץ - מבט רב שנתי:



התפלגות העתירות לבג"ץ שהסתיימו בשנת 2021 לפי שלב סיום העתירה:

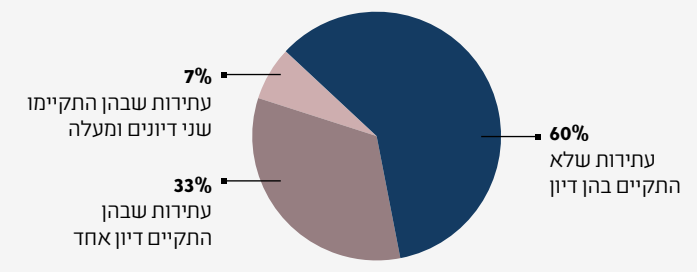


95. בעל טעות סופר, בגרף התפלגות תוצאות פסקי הדין שבדו"ח השנתי של השנה שעברה, הוחלפו הנתונים בין פסקי הדין שבהם קיבל העותר סעד חלקי או שונה לפסקי הדין שבהם קיבל העותר את הסעד כולו. הנתון הנכון הוא זה שמופיע בטבלה שלעיל - ב-8% ניתן סעד מלא, ואילו ב-15% ניתן סעד חלקי או שונה.

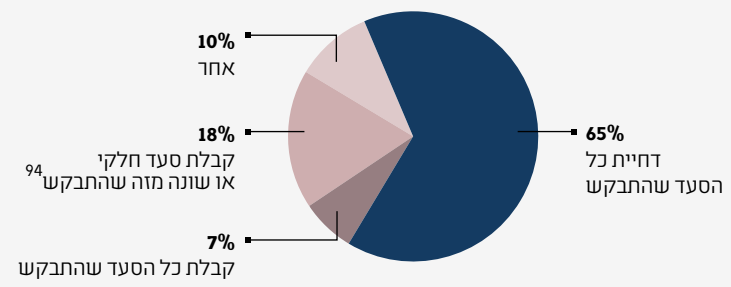
עתירות לבג"ץ שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2021

בשנת 2021 הסתיים הטיפול במחלקת הבג"צים ב-1,550 עתירות לבג"ץ (שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות).

דיונים בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים שהסתיימו בשנת 2021:



תוצאות פסקי הדין בשנת 2021 בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים, לפי התוצאה האופרטיבית עבור העותר:



המשמעות היא שברוב המכריע (כ-65%) של פסקי הדין שניתנו בשנת 2021 בעתירות לבג"ץ שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, לא ניתן לעותר מלוא הסעד שהתבקש על ידו.

94. לרבות החזרה לרשות לצורך קבלת החלטה חדשה.

יובהר, כי חלק ניכר מהעתידות שהסתיימו בטרם הגשת תגובה, הסתיימו באופן זה כתוצאה של שיח והידברות שהובילו הפרקליטים שטיפלו בעתידות, מול באי-כוח העותרים ומול גורמי המדינה הרלוונטיים. השיח אפשר לייתר את הצורך בהכרעה בעתידות בשלב דיוני מוקדם זה.

## משפט פיסקאלי

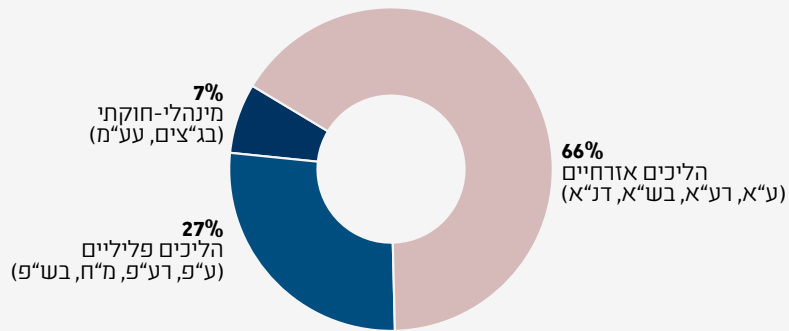


המשפט הפיסקאלי עוסק בתחום המס. בתחום זה קיים ממשק משמעותי בין האזרח לבין המדינה, מאחר שמסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המרכזיות. ההליכים בתחום המס מטופלים על ידי המחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה, שהיא יחידת המטה בנושא זה, הן בתחום האזרחי הן בתחום הפלילי, ועל ידי מחלקות ייעודיות בפרקליטות המחוז.

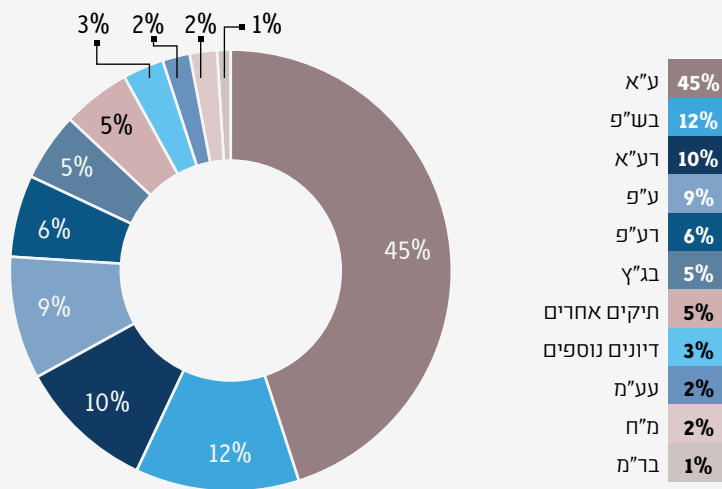
המחלקה הפיסקאלית עוסקת בשאלות מס במגוון תחומי משפט - אזרחי, מינהלי-חוקתי ופלילי, והיא אחראית על ייצוג המדינה בתיקים המעוררים היבטי מס בבית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מקיימת ממשק משמעותי עם רשות המסים ומעניקה לה ייעוץ שוטף, מעורבת בהליכים נגדה, נוטלת חלק בוועדת הכופר של הרשות ומנחה את תובעי רשות המסים המופיעים בבתי המשפט כנציגי היועצת המשפטית לממשלה.

במהלך שנת 2021, נפתחו בבית המשפט העליון 141 הליכים מהותיים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית.<sup>96</sup> (עלייה ביחס לשנת 2020, במהלכה נפתחו 127 הליכים מהותיים בנושאים אלה).

התפלגות ההליכים שנפתחו בבית המשפט העליון:



התפלגות ההליכים המרכזים שנפתחו במחלקה:



בהליכים אלה נכללו, בין היתר, 2 בקשות שונות אזרחיות (בש"א), 2 בקשות שונות מינהליות (בש"מ) ו-2 ערעורי החלטת רשם אזרחי (ער"א).

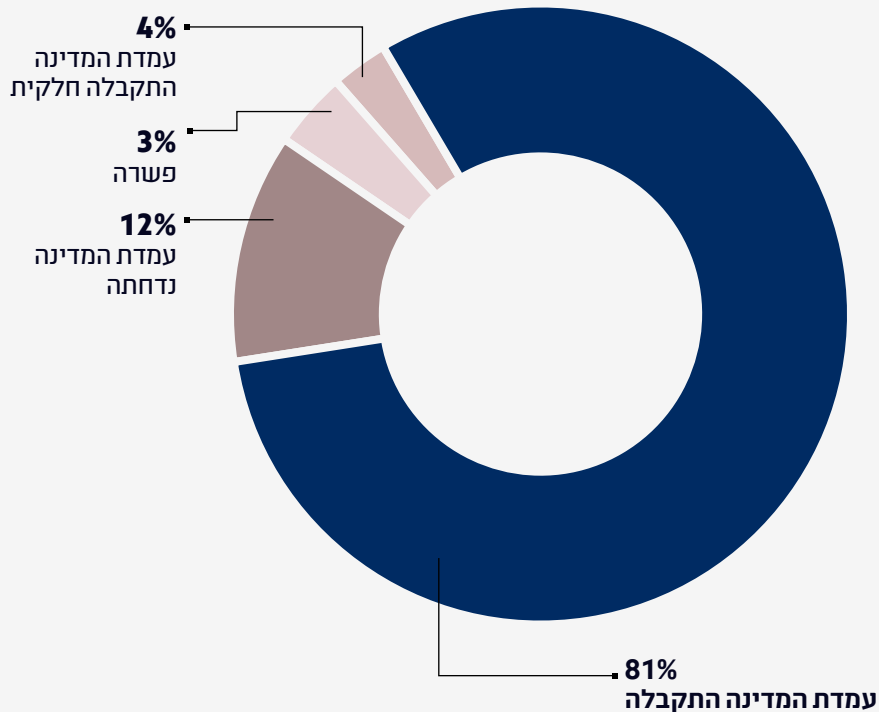
בדומה לשנים קודמות, במרבית ההליכים הפיסקאליים שנפתחו בשנת 2021 במחלקה הפיסקאלית - הן בתחום האזרחי-מינהלי והן בתחום הפלילי - **המדינה לא הייתה יוזמת ההליך.**

<sup>96</sup> מניין זה אינו כולל: 45 בקשות לנקיטת הליכי עיקול זמני או תפיסת נכסים (סעיף 194 לפקודת מס הכנסה) שנבחנו על-ידי מנהל המחלקה. 70 בקשות לעיכוב הליכים שטופלו על-ידי המחלקה. בש"אות שאינן מהותיות (בקשות להארכת מועד לנקיטת הליך ערעורי ובקשות לאיחוד דיונים). תיקים בבתי-המשפט המחוזיים ובוועדות הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין שטופלו על-ידי פרקליטים במחלקה.

תוצאות ההליכים בערעורים אזרחיים ומינהליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית

בשנת 2021 התקבלו פסקי דין של בית המשפט העליון ב-93 הליכים אזרחיים ומינהליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. **בכ-85% מהמקרים התקבלה עמדת המדינה** - במלואה (81%) או בחלקה (4%). רק ב-12% מהמקרים נדחתה עמדת המדינה נדחתה וב-3% מהם הושגה פשרה בין הצדדים.

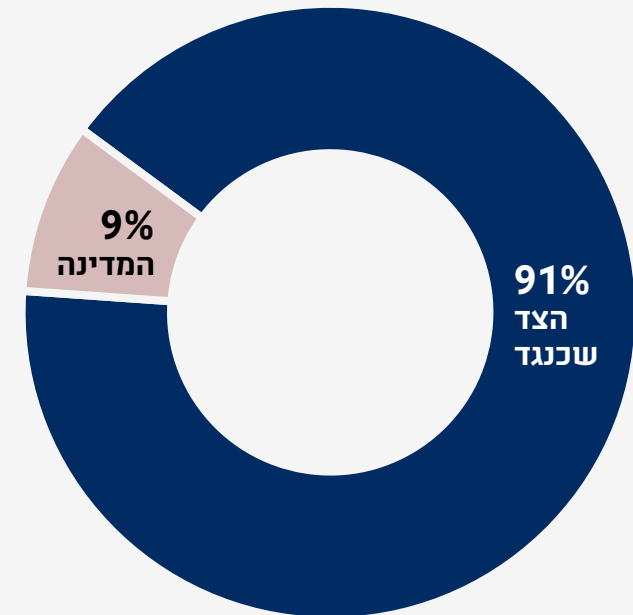
תוצאות פסקי הדין בהליכים אזרחיים שטופלו במחלקה:



במרבית פסקי הדין שניתנו על ידי בית המשפט העליון בהליכים פיסקאליים בכל תחומי המשפט התקבלה **במלואה עמדתה של המדינה**. בכך יש כדי ללמד על הזהירות היתרה שנוקטות רשות המסים והמחלקה הפיסקאלית בתיקים שמובאים לבית המשפט העליון.

הליכים פיסקאליים אזרחיים-מינהליים

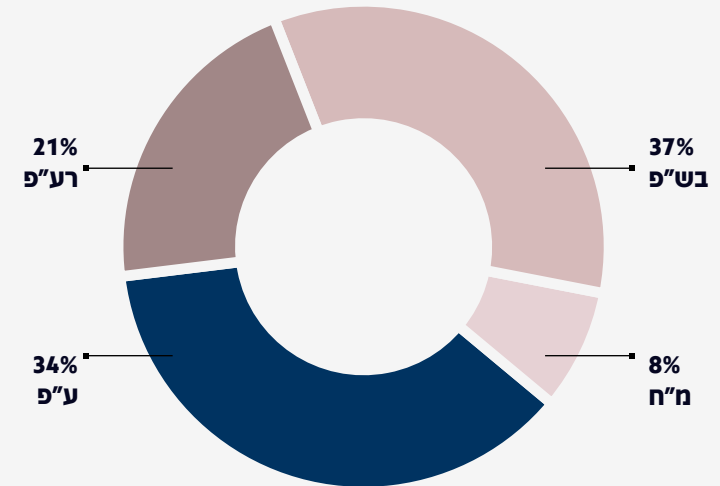
התפלגות ההליכים האזרחיים לפי יוזם ההליך:



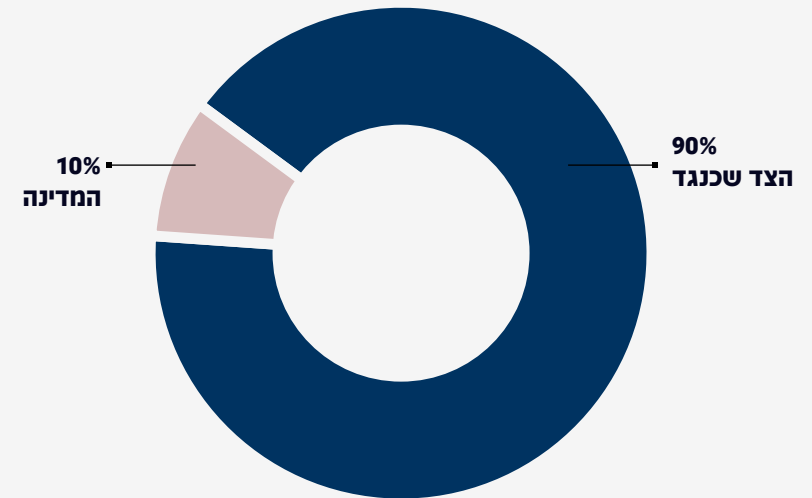
**הליכי מס פליליים**

**תיקים שנפתחו בשנת 2021 במחלקה הפיסקאלית:**<sup>97</sup>

התפלגות ההליכים הפליליים שנפתחו לפי סוג ההליך:

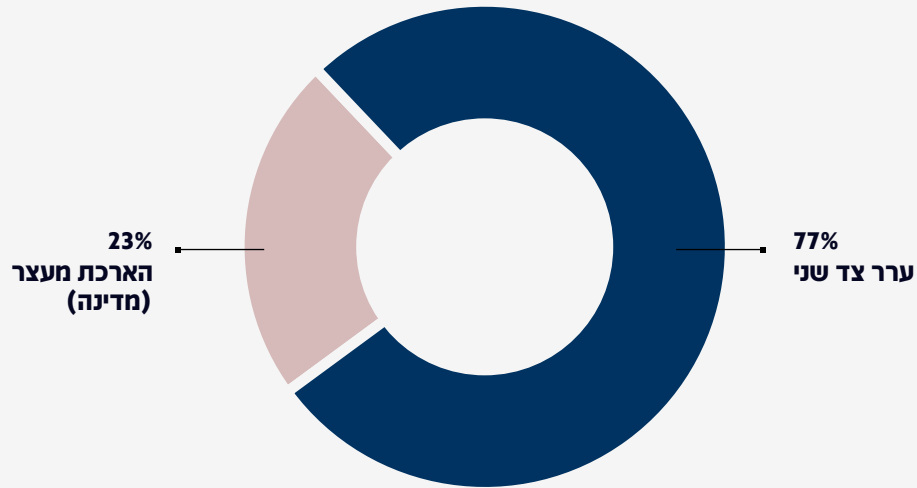


התפלגות ההליכים הפליליים המרכזיים (ע"פ ורע"פ) לפי יוזם ההליך:



<sup>97</sup> התפלגות זו מתייחסת להליכים מסוג ע"פ ו-רע"פ בלבד, ואינה כוללת בש"פים.

התפלגות בש"פים מהותיים לפי יוזם ההליך\*:

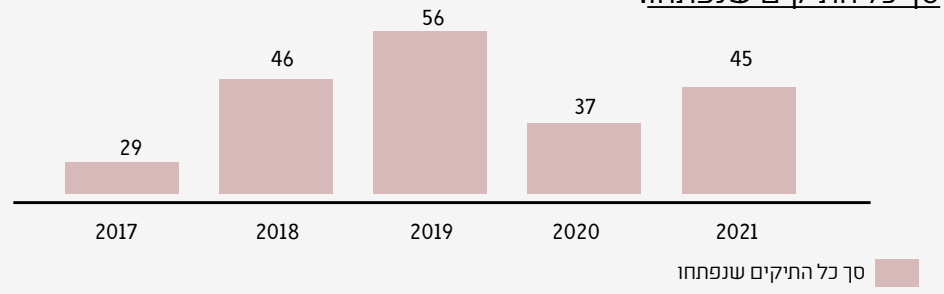


\*ישנם בש"פים שאינם מהותיים שלא נכללו בסיווג יוזם ההליך (בקשות להעברת מקום דיון ובקשות להארכת מועד לנקיטת הליך ערעורי).

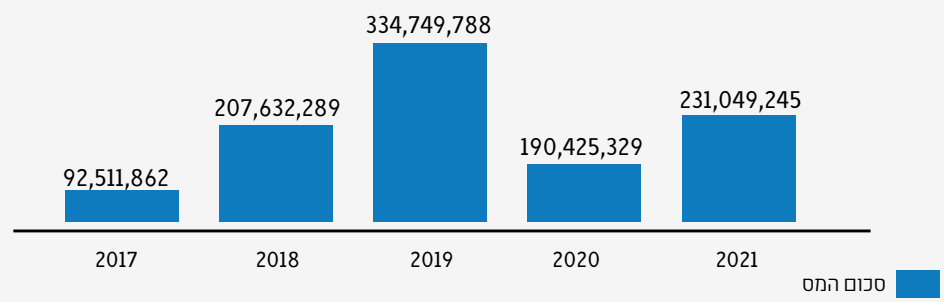
**סכום המס הכולל ושווי התפוסים (מזומן ונכסים) בהליכי גבייה במקרים**

**מיוחדים (במלש"ח):**

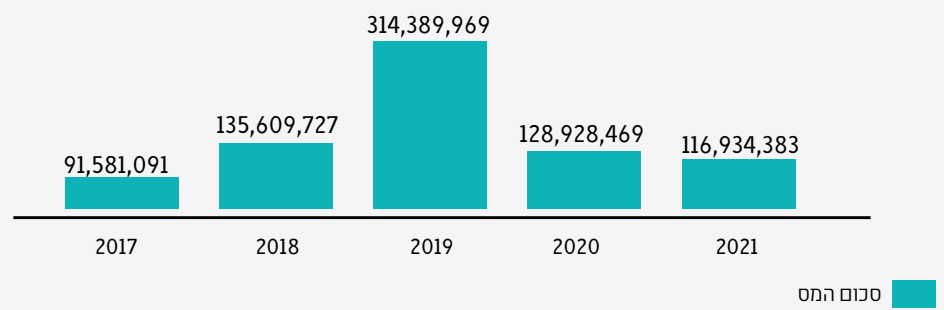
סך כל התיקים שנפתחו:



**סכום המס הכולל (בש"ח):**

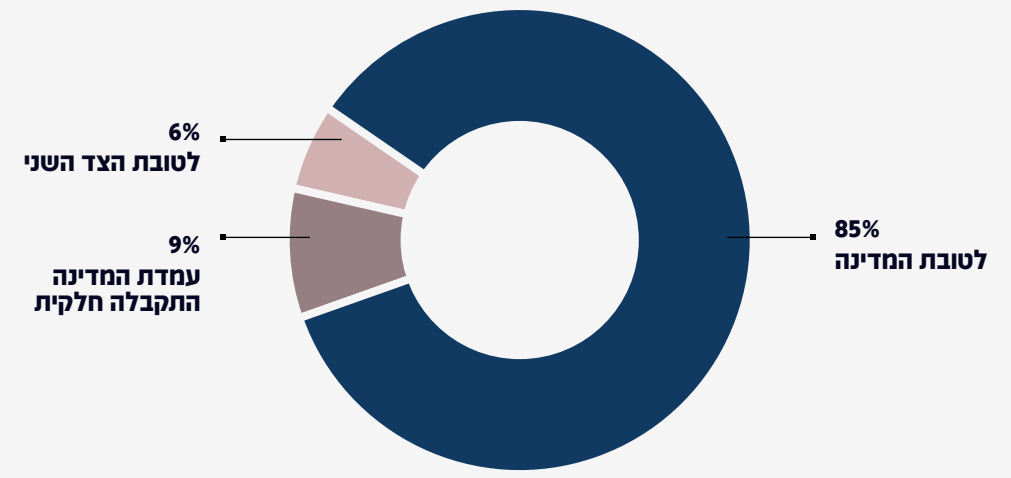


**שווי התפוסים (בש"ח):**



**תוצאות ההליכים בערעורים פליליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית:**

בשנת 2021 התקבלו **34** פסקי דין והחלטות של בית המשפט העליון בהליכים פליליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. **בכ-94% מהם התקבלה עמדת המדינה** (9% מתוכם באופן חלקי) ובכ-6% מפסקי הדין - נדחתה.



**הליכי גבייה במקרים מיוחדים**

לשם הבטחת גביית המס, לרשות המסים נתונה סמכות ייחודית לגבות מס מנישומים עוד בטרם הפיכתן של השומות לסופיות, למשל כשמטעורר חשש כי לא ניתן יהיה לגבות את המס משום שהנישום מתכוון לצאת מהארץ או מסיבה אחרת. הליכים אלה ננקטים על ידי מחוזות הפרקליטות, בהנחיית מנהל המחלקה הפיסקאלית.<sup>98</sup> בשנת 2021 נפתחו **45** הליכים כאלה, בסכום כולל של למעלה מ-**230 מיליון ש"ח**. בהליכים הללו הוטלו עיקולים על כסף ורכוש בשווי כולל של קרוב ל-**117 מיליון ש"ח**.

<sup>98</sup> ראו סעיף 194 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. הנתונים אינם כוללים תיקים לפי סעיף 112א לחוק מע"מ (מקבילו של סעיף 194) המופעל על ידי רשות המסים (בהנחיית מנהל המחלקה הפיסקאלית).

## מטרותיה המרכזיות של החטיבה האזרחית

תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה  
ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין

01



שמירה על הקופה הציבורית  
ועל נכסי המדינה והציבור הרחב

02



שמירה על זכויות אדם,  
שלטון החוק ואינטרס הציבור

03





« **אכיפה משולבת**  
« **ייצוג הוועדה הארצית לתכנון**  
**ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור**  
« **נותני שירותים פיננסיים**

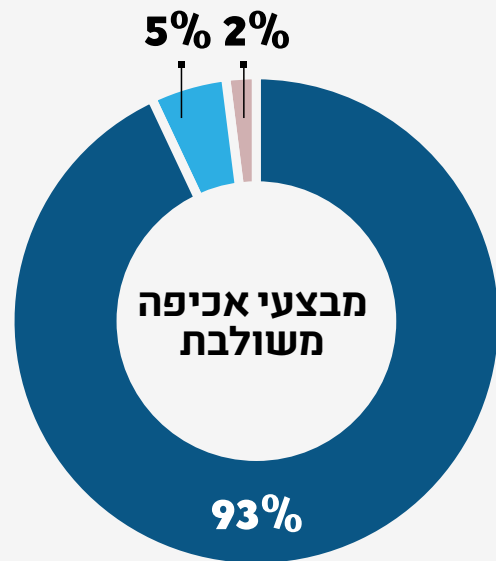
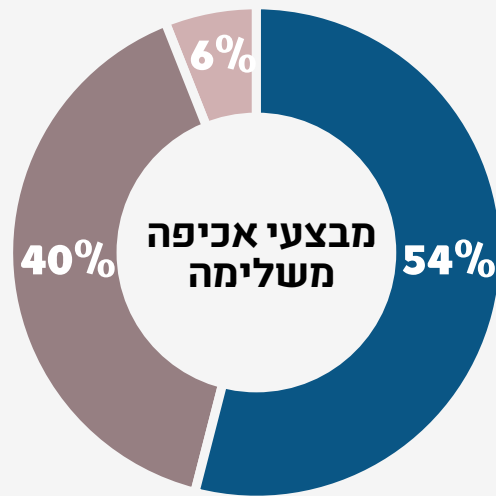
**תמיכה בממשלה**  
**בביצוע מדיניותה**  
**ובהפעלת סמכויותיה**  
**בכפוף לדין**

01



◆ **אכיפה משולבת**

מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימה בשנת 2021 לפי תחומים:



פלילי ■ מקרקעי המדינה ■ רגולציה ■ משאבי טבע

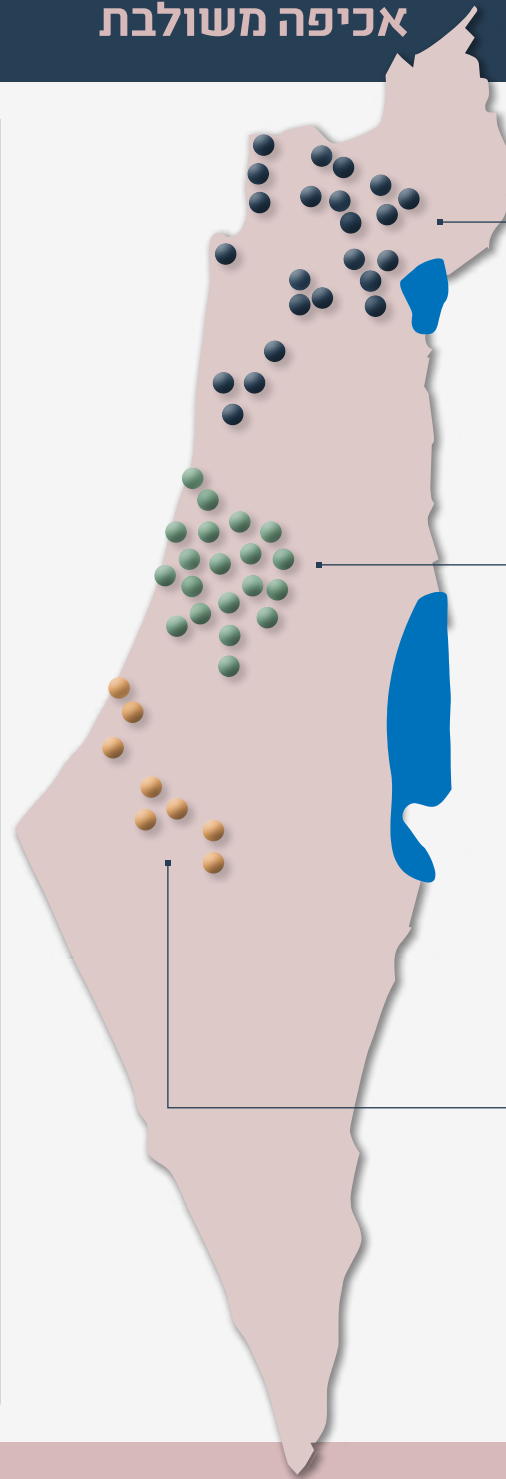
**אכיפה משולבת היא שם כולל לפעילות משולבת ומתואמת של גורמי האכיפה ממגוון תחומים לשם מאבק כנגד יעדי פשיעה.** הרעיון שביסוד הפעילות הוא ניצול הכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי (למשל, תביעות כספיות או הליכים לשלילת רישיונות) כאמצעי אכיפה משלימים לכלים ה"מסורתיים" של המשפט הפלילי. בכך מסייעת הפרקליטות האזרחית בהגשמת מדיניות הממשלה ובמימוש היעדים שהוגדרו על ידה, באכיפת החוק ובהגנה על נכסי הציבור וזכויותיו.

בשנת 2021 התקיימו למעלה מ-125 פעולות בתחום האכיפה המשולבת (ר' גם הפרק העוסק בנושא האכיפה בחברה הערבית), שניתן לחלקן לשני סוגים -

« **מבצעי אכיפה משולבת** - מבצעים שנערכים ככלל לאחר "שולחנות עגולים" המנהלים על ידי הפרקליטות בהשתתפות גורמי אכיפה רבים (למשל, רגולטורים רלוונטיים, גופי אכיפה כגון משטרה, רשויות המס, רשות מקרקעי ישראל ומשטרה ירוקה). **בשנת 2021 בוצעו 96 מבצעים.**

« **פעולות אכיפה משלימות נוספות** - מגוון פעולות שנוקטת המדינה נגד עבריינים אותופעות בלתי חוקיות, שאינן כוללות "מבצע בשטח". למשל: שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה, הגשת תביעות כספיות לאחר הליכים פליליים ועוד. **בשנת 2021 בוצעו למעלה מ-30 פעולות אכיפה משלימה** שכללו, לדוגמה, תביעות אזרחיות בגין גניבת רכוש צבאי; בקשות לצווים שיפוטיים לסגירת מעונות עקב החשש לפגיעה בשלומם של פעוטות; צו סגירה לתחנת דלק פיראטית; שלילת רישיון עסקים למקום שהיווה כר פורה לפעילות בלתי חוקית של ארגון פשיעה; חילוט אזרחי של רכוש בעבירות סמים; צו להסרת מבנה המצוי בתוך הים ואשר פוגע בסביבה החופית; סגירת מוסדות שנמצאו מסוכנים מבחינת בטיחות אש ומבנה ועוד.

## פריסה גיאוגרפית של מבצעי האכיפה האזרחית המשולבת | 2021



שלומי | תרשיחא - מעיליא  
 חיפה ונהריה | פקיעין | ידכא  
 כפר ראמה וסאג'ור | דיר אל אסד  
 עכו | כרמיאל | כפר מג'אר | כלנית  
 עילבון | כפר מנדא | כפר כנא  
 נוף הגליל | יבניאל | מנשיה זבידה  
 זלפה | אום אל פאחם  
 באקה אל גרבייה | עמק חפר

חיפה ונתניה | אודים ותל יצחק  
 כפר רשף | כפר סבא | נווה ימין  
 כפר ברע | ג'לג'וליה | כפר קאסם  
 פ"ת וראשל"צ | תל אביב | רמת גן  
 כפר אז"ר | בת ים | משמר השבעה  
 בית דגן | לוד | רמלה | רחובות

אשדוד | שדה עוזיהו | שדרות  
 קריית גת | רהט | באר שבע | תל שבע  
 ערעה | דימונה

### מאבק בארגוני פשיעה וגורמים עבריינים

רוב מבצעי האכיפה המשולבת שבוצעו בשנת 2021 (כ-93%) כווננו נגד ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים. 70 מבצעים מבין המבצעים הללו (כ-73% מכלל מבצעי האכיפה המשולבת בשנה זו) נערכו כחלק מהמאמץ המוגבר להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (להרחבה - ראו פרק האכיפה בחברה הערבית).

### ◆ ייצוג הוועדה הארצית לתכנון ולבניה של מתחמים מועדפים לדיור

בשנת 2014 נחקק החוק לקידום הבנייה במתחמים מועדפים לדיור (הוראת שעה), תשע"ד-2014. חוק זה נחקק כהוראת שעה על מנת לייצר הסדרים וגולטוריים דחופים ומיוחדים לתכנון מתחמים מועדפים לדיור, במטרה לסייע בפתרון משבר הדיור בישראל. זאת, באמצעות הגדלה מהירה של היצע יחידות הדיור במשק שהן בנות-הקמה לפי תכניות מפורטות תקפות ובאמצעות יצירת היצע חדש של יחידות דיור המיועדות להשכרה לטווח ארוך או להשכרה לטווח ארוך במחיר מופחת ("חוק הותמ"ל").

מכוח חוק הותמ"ל הוקם יש מאין מוסד תכנון ארצי חדש, ששמו הנוכחי הוא "הוועדה למתחמים מועדפים לדיור ולפיתוח מוטה תחבורה ציבורית" ("הותמ"ל").

הותמ"ל הוציאה ומוציאה תחת ידיה תכניות רחבות יריעה, עתירות יחידות דיור, שטחי תעסוקה ושימושים ציבוריים נוספים, המתוכננות לכתחילה על חטיבות קרקע גדולות יחסית, הנמצאות מתאימות לכך לנוכח מיקומן. חטיבות קרקע אלה טעונות תחילה הכרזה ממשלתית כ"מתחמים מועדפים לדיור", לפי קריטריונים הקבועים בחוק הותמ"ל. לאחר הכרזתן ככאלה, הן מועברות להליך תכנוני מואץ ומהיר המתנהל לפי לוחות זמנים הקבועים בחוק הותמ"ל.

משקמה הותמ"ל מכיסאה התכנוני, מסתיים עיקר תפקידה. עם זאת, תכניות לא מעטות המסיימות את תהליך התקנתן הסטטוטורי, מובאות לאחר התקנתן לביקורת שיפוטית בבתי המשפט המינהליים ברחבי הארץ על ידי עותרים שמבקשים להשיג עליהן.

בשלב זה של התהליך, נכנסת לפעולה הפרקליטות האזרחית, על כלל מחוזותיה השונים (בהתאם למיקומה הגיאוגרפי של הקרקע שעליה חלה התכנית הרלוונטית), המייצגת את מוסדות התכנון בקשר לתכניות באשר הן.

הבאתה של תכנית לביקורת שיפוטית מהווה פעמים רבות סוג של "חסם" מפני מימושה, לבטח חסם מפני מימושה המיידית, זאת במצב שבו אינטרס ציבורי חשוב מאוד מצריך את זמינותה **המהירה** של התכנית למימוש (לאור תכליתה המיוחדת, בעקבות משבר הדיור). ניהול ההליך המשפטי נתון לפרקליטות המדינה.

כשם שמוסד התכנון - הותמ"ל - הוא יציר כפיו החדשני יחסית של המחוקק, גם ייצוגו של מוסד תכנון זה בבתי המשפט המינהליים הצריך ועדיין מצריך למידה של מטריה משפטית-תכנונית חדשה. תפקיד זה הוטל הן על הפרקליטים והפרקליטות במחלקות המינהליות במחוזות השונים והן על פרקליטי ופרקליטות מחלקת הבג"צים, עת מוגשים ערעורים לבית המשפט העליון.

במהלך שנת 2021 עורר ייצוגה "החדש" של הותמ"ל בבתי המשפט לעניינים מינהליים, אתגרים חדשים בחלק מהמחוזות והצריך טיפול בתחום משפטי שלא התקיים קודם לכן ובהיקף עצום ביחס להיקפים שטופלו בפרקליטות המחוז בשנים שקדמו לכך.

**כך ניתן לדאות כי במהלך שנת 2021 הוגשו 57 עתירות מנהליות נגד תכניות שונות שיצאו תחת ידי הותמ"ל.**

לפי סיכום הפעילות השנתית של הותמ"ל לשנת 2021, מבחינת תהליך המוסדי, מאופיינות תכניות היוצאות תחת ידי הותמ"ל ("תמ"ל"), בהתגייסות כלל ממשלתית להקצאת משאבים ופתרון חסמים, **באישור מהיר של מתחמי דיוור מורכבים**; בהתקנת תכניות המכילות לכתחילה פתרון סטטוטורי מלא ומפורט לכל הנדרש למימושן (תכניות מפורטות); ובסמכויות נרחבות לעריכת שינויים (אגב תהליך תכנון) מתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות (זולת תמ"א 35).

מבחינת תכליתן התכנונית, מאופיינות תמ"ל בהיותן מבוססות על סנכרון אינטרסים בין תושבים, יזמים והרשות המקומית, באמצעות התנעתן לאחר "שולחן עגול", ביצירת היצע גדול ומגוון של יחידות דיור, ובראייה תכנונית מתכללת המשלבת את התמ"ל במרחב הגיאוגרפי הסובב.

בשנת 2018 תוקן חוק הותמ"ל, בין היתר בדרך של הרחבת סמכויות מוסד התכנון הארצי לדון גם בתוכניות המקודמות על חטיבת קרקע מרובת בעלים ובמתחמי פינוי-בינוי. חוק הותמ"ל פקע אומנם בחודש יוני 2020, אולם חודש בשנית בחודש אוגוסט 2021.

תהליך תכנונה של תמ"ל דומה בעיקרו לתהליך תכנונה של תכנית מפורטת "רגילה" לפי חוק התכנון והבנייה, אף שחוק הותמ"ל מכיל הוראות ספציפיות בהיבטי תכנון קונקרטיים וקובע לוח זמנים מואץ לתהליכי התכנון הסטטוטורי הכרוכים בהתקנת תמ"ל.

לפי סיכום הפעילות השנתית של הותמ"ל לשנת 2021, מאז תחילת פעילותה ועד לסוף שנת 2021, אושרו בותמ"ל כ- **283 אלף יחידות דיור ב- 94 תמ"ל מאושרות.**

נכון לסוף שנת 2021, מטפלת הותמ"ל ב- **60 תכניות הכוללות כ- 141 אלף יחידות דיור** בשלבי טיפול שונים.

הפרקליטות האזרחית עמדה בנטל והביאה לדחייתן של מרבית העתירות שהוגשו נגד תכניות הותמ"ל בשנת 2021, כמו גם לדחייתן של מרבית העתירות שהוגשו נגד פועלם של מוסדות התכנון האחרים באותה שנה. חשוב לציין כי חלק מההליכים עדיין מתנהלים בבתי המשפט השונים.

## ◆ נותני שירותים פיננסיים ("צ'יינג'ים")

### רקע

בשנת 2016 נכנס לתוקף חוק הפיקוח על נותני שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016). חוק זה הסדיר לראשונה את תחום הרישוי והפיקוח על שוק נותני השירותים הפיננסיים החוץ-מוסדיים והחוץ-בנקאיים בישראל (הידוע בכינוי 'נש"פים').

נש"פים הם מוסדות פיננסיים לכל דבר ועניין, המספקים מגוון רחב של שירותים פיננסיים לציבור כגון: הלוואות חוץ בנקאיות, ניהול פיקדונות כספיים, ביצוע הוראות תשלום ועוד. היקף הפעילות בענף ובתחומים המשיקים לו הוערכו בדו"ח ליכט,<sup>99</sup> למעלה מ-150 מיליארד ש"ח בשנה. סכום זה מהווה מעל 10% מהפעילות הפיננסית של כלל הבנקים בישראל.

למרות היקף הפעילות וחשיבותו של הענף לפעילות הכלכלית במשק, עד לחקיקתו של חוק הפיקוח הענף לא היה מוסדר ומפוקח, ולמעשה המשטר החוקי בעבר קבע **חובת רישום** בסיסית בלבד אצל רשם נותני שירותי מטבע, אולם מתן שירותי מטבע ללא רישום לא היווה כלל עבירה פלילית.

לשם המחשת הגידול בהיקף התיקים, במהלך שנת 2021 במחוז חיפה (אזרחי) בלבד טופלו **28** עתירות נגד אישור תמ"ל, זאת לעומת שנת 2020 שבמהלכה הוגשו 2 עתירות בלבד נגד אישור תמ"ל ושנת 2019 שבמהלכה לא הוגשו במחוז חיפה עתירות נגד תמ"ל כלל.

יתכן שההסבר לכך עשוי לנבוע בחלקו מהשוני המהותי שחל כאמור בדפוס עבודתה של הותמ"ל לנוכח התיקון לחוק הותמ"ל בשנת 2018, תיקון שבעקבותיו החלה הותמ"ל לקדם תכניות על מתחמי קרקע מרובת בעלים.

הסבר משלים לגידול המשמעותי מאוד במהלך שנת 2021 בעיסוק בתחום זה בפרקליטות מחוז חיפה אזרחי, לדוגמה, נוגע להתקנתן של תמ"ל על חטיבות קרקע מרובות בעלים פרטיים, בין היתר, ביישובי החברה הערבית, המהווים כידוע מרכיב משמעותי של מחוז חיפה. חטיבות קרקע מרובות בעלים **פרטיים** מעוררות מטבע הדברים קונפליקטים רבים יותר תוך תחרות אינטרסים עזה. תמ"ל אלה, שהוחל בקידומן בעקבות התיקון לחוק בשנת 2018, התגבשו סטטוטורית והושלמו בתהליך שהובילן לביקורת שיפוטית רק במהלך שנת 2021.

תהיינה הסיבות לגידול הדרמטי בהיקף הביקורת השיפוטית אשר תהיינה, הגידול בטיפול בתיקים אלה בשנת 2021 הצריך התארגנות מהירה וגמישה מצד הפרקליטים העוסקים בתחום ידע זה, תוך לימוד המעמיק והמהיר של סוגיות תכנון ומשפט חדשות ומורכבות, ואגב הסטת משאביהם של פרקליטים שהופקדו על שטף העתירות החדשות לטיפול כמעט בלעדי בעתירות ותמ"ל. כל זאת במקביל לטיפול השוטף בתחום התכנון והבנייה. כפי שניתן ללמוד מהנתונים, מוסדות תכנון אחרים במדינה לא חדלו לתפקד וייצרו אף הם כמות הליכי תכנון והליכי רישוי נכבדה, שהובילה בהתאמה לכמות גדולה גם של הליכי ביקורת שיפוטית בהם טיפלה הפרקליטות.

<sup>99</sup> בשנת 2015 הוצג ליועץ המשפטי לממשלה ד"ר יהודה ויינשטיין, ולציבור, דו"ח הצוות לבחינת הרגולציה על נותני שירותי מטבע. צוות זה הוקם בהתאם להחלטת היועמ"ש (מרץ 2014), בנושא הידוק הרגולציה על נותני שירותי מטבע, בראשות המשנה ליועמ"ש (כלכלי-פיסקלי) אבי ליכט (להלן: דו"ח ליכט).

**תפקידה ומעורבותה של הפרקליטות האזרחית:**

רישוי הנש"פים הוא מהלך אסדרתי נרחב שגובש, בחקיקה מתקדמת שמכוחה הוקמה רשות חדשה הנדרשת לבקשות הרישיון ועריכת ביקורות. מטרת המהלך, כפי שהוגדרה על-ידי המחוקק, היא הדרת גורמים עברייניים מן השוק. כיוון שכך, יש לראות את הטיפול בבקשות הרישיון לנש"פים כחלק נוסף ממארג הכלים הנחוצים למלחמה בפשיעה המאורגנת והכלכלית:

"חוק הפיקוח נחקק מלכתחילה בדיוק על מנת לעקור מן השורש תופעה קיימת, במסגרתה עושים עבריינים שימוש בעסקי מתן שירותים פיננסיים, לצורך הלבנת הון או ביצוע עבירות אחרות. מטרת החוק אינה רק למנוע מעבריינים חדשים, או ממי שקיים חשש ממשי שינצלו עסקים למתן שירותי מטבע לצרכים עברייניים, מלהיכנס אל התחום. החוק נועד גם לסנן החוצה מן התחום גורמים מסוג, זה שכבר עוסקים במתן שירותי מטבע".<sup>102</sup>

לנוכח האתגרים הלוגיסטיים והמשפטיים שעמדו בפני גופי האכיפה השונים המעורבים במהלך, התגייסה החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה ללוות את המהלך מראשיתו, כחלק מתפיסת האכיפה המודרנית המחייבת שיתופי פעולה בין גופים ציבוריים שונים לצורך התמודדות עם תופעות פליליות (ראו הרחבה נוספת בנושא האכיפה המשולבת תחת הפרק העוסק בפשיעה בחברה הערבית).

מטבע הדברים הפרקליטות האזרחית אף מייצגת את עמדת המדינה ומגנה על החלטות הממונה על שוק ההון, הנתקפות בעתירות מנהליות או בערעורים מנהליים המוגשים לבית המשפט העליון על-ידי מבקשי רישיון שבקשתם נדחתה.

בהעדר אסדרה, נכנסו גורמים עברייניים רבים לענף אשר היווה פלטפורמה נוחה להעלמת מיסים והלבנת הון בהיקפים עצומים אדיר.

בעקבות זאת, חוקק חוק הפיקוח אשר קבע לדאשונה **חובת רישוי** לצורך עיסוק במתן שירותים פיננסיים. משמעות הדבר היא, כי ממועד כניסת החוק לתוקף, כל הנש"פים נדרשים לקבל רישיון מרשות שוק ההון, לרבות אלה שכבר פעלו עד אותה העת בשוק. נוכח החובה החדשה בקבלת רישיון, הוגשו למעלה מ- 2500 בקשות מסוגים שונים לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן: **הרשות**).<sup>100</sup>

**תהליך הרישוי והאסדרה:**

הצורך ה"חדש" בקבלת רישיונות היווה הזדמנות טובה לרשויות השונות לבחון מי הם השחקנים המבקשים לפעול בתחום, מהי מידת מעורבותם בהליכים פליליים ומי מהם קשור בארגוני פשיעה. מבלי לצלול לעמקם של תהליכי העבודה נציין, כי במסגרת הבחינה שנערכת על ידי הרשות למבקשי הרישיון, נבחנים בין היתר מהימנותם ויושרם של מבקשי הרישיון, של בעלי מניות עיקריים בהם ושל נושאי משרה בהם. במסגרת בחינה זו, שמה הרשות דגש על קיומן של הרשעות או מעורבותם של מבקשי הרישיון בהליכים פליליים.<sup>101</sup>

100. הרשות הוקמה ב-1 לנובמבר 2016 בהתאם לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (תיקוני חקיקה), התשע"ו - 2016, כאשר עד למועד זה פעלה כאגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר. רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הינה רגולטור פיננסי עצמאי, המפקח על גופים פיננסיים חוץ בנקאיים, ובהם חברות ביטוח, קרנות פנסיה, גמל והשתלמות, וכן על מתן שירותים פיננסיים מוסדרים כגון נותני אשראי חוץ בנקאי, שדותי תשלום והעברת כספים, חברות פינטק ונותני שירותים פיננסיים במטבעות וירטואליים. כמו כן, במסגרת סמכויותיה, אחראית הרשות, על רישוי סוכני ביטוח ויועצי פנסיה, והיא מפקחת על פעילותם מול המבוטחים והעמיתים.  
101. לעניין זה ר' קביעותיו של בית המשפט העליון בעניין עע"מ 4599/21 אימאן סולטאן נ' משרד האוצר הממונה על שוק ההון ביטוח וחיסכון (נבו) 20.02.2022).

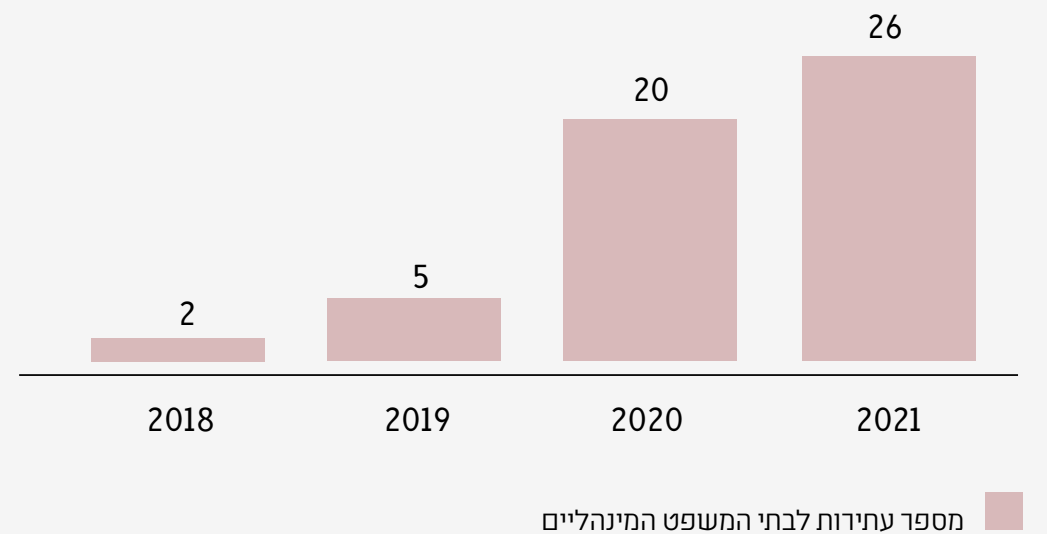
102. ר' עניין סולטאן, פסקה 37.

נתוני הטיפול בנש"פים בפרקליטות:

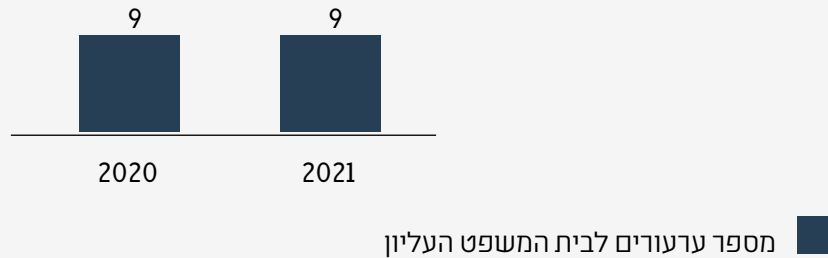
מאז תחילת הטיפול הרגולטורי, בין השנים 2018-2020, הוגשו **27 עתירות מנהליות** בנוגע לסגירות נש"פים, בהיקף מחזוריים מצטבר של כמה מיליארדי שקלים (מחזורי הנש"פים נעים בן 100 מיליון ש"ח למיליארד ש"ח).

כמו כן, בשנים אלו הוגשו **22 ערעורים מנהליים** (ערעורים על העתירות המנהליות) לבית המשפט העליון, במסגרתם הגנה הפרקליטות על החלטות הממונה. נתוני **שנת 2021** מבשרים על עליית מדרגה בתחום זה, עת הוגשו **26 עתירות** לבית המשפט המחוזי ו- **9 ערעורים** לבית המשפט העליון. כלומר, ניתן לדאוג כי בשנת 2021 לבדה, הוגש כמעט אותו מספר של עתירות כפי שהוגשו בין השנים 2018-2020.

התפלגות עתירות למחוזי לפי שנים:

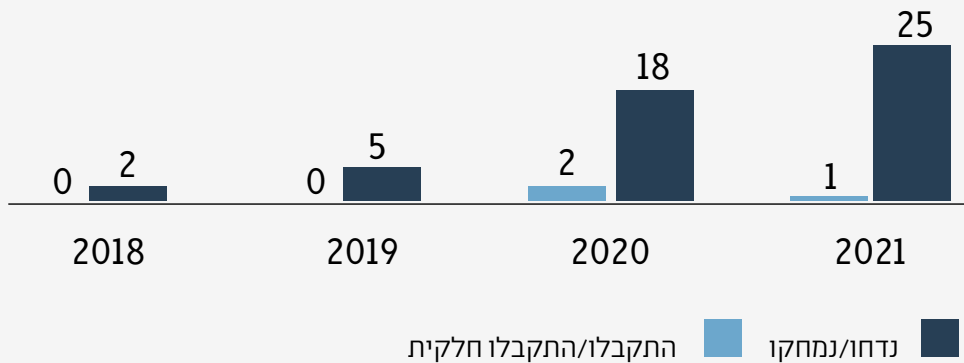


התפלגות ערעורים לעליון:



ניתן לדאוג כי המהלך המשולב, המתוכנן והמוקפד של המדינה בתחום נשא פרי, ועמדתה העקרונית של המדינה בסוגיה התקבלה על ידי בתי המשפט שבפניהם הובאה הסוגיה כמעט בכל המקרים (כלומר כמעט כל העתירות נגד החלטות הרשות שעמדתה יוצגה על ידי הפרקליטות - נדחו או נמחקו). זאת, תוך הידרשות פרטנית לבחינת הנתונים במקרה העומד לדיון.

התפלגות תוצאות העתירות בתחום:



« תביעות אזרחיות יזומות  
« מאבק בהעלמות מס -  
תכנוני מס בלתי לגיטימיים

שמירה על  
הקופה הציבורית  
ועל נכסי המדינה  
והציבור הרחב

02



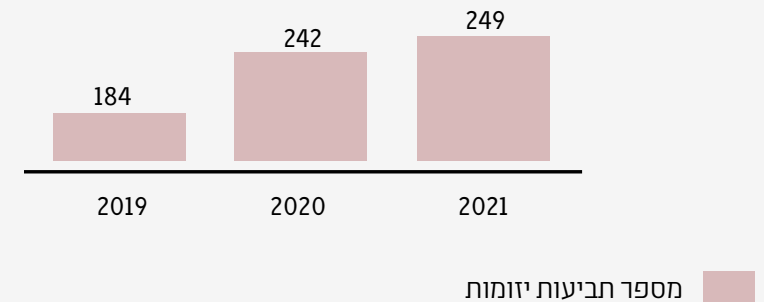


◆ תביעות אזרחיות יזומות

במטרה לשמור על קופת המדינה ונכסי הציבור, להבטיח את אכיפת החוק, לסייע בהגשמת המדיניות הממשלתית, ולתת בידי המדינה אמצעי משלים לכלים פליליים, הפרקליטות האזרחית מגישה תביעות יזומות בהובלת יחידת המטה האמונה על

כך - [היחידה לאכיפה אזרחית](#)

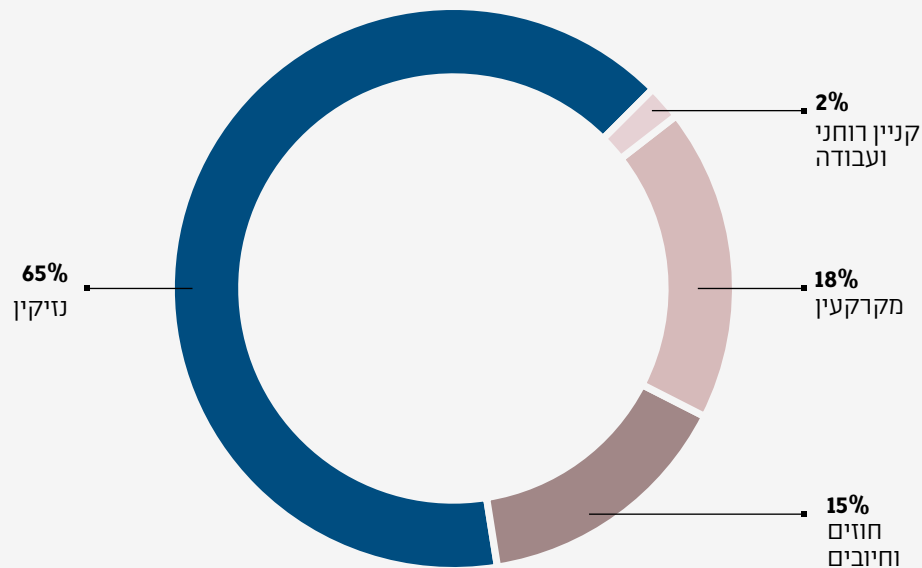
בדומה לשנה שעברה, בשנת 2021 הוגשו בשם המדינה 249 תביעות יזומות. **מדובר בכמות התביעות הגדולה ביותר שהוגשה על ידי מדינת ישראל** (עלייה קלה ביחס לשנת 2020, אז הוגשו 242 תביעות, ועלייה של כ-35% לעומת שנת 2019, אז הוגשו 184 תביעות).



בשנת 2021 הוגשו תביעות בסכום כולל של 385 מיליון ₪. יש לשים לב, כי במוקד העיסוק בשנת 2021 עמדה תביעת ענק תקדימית - בהיקף של 2 מיליארד ₪ - אשר הוגשה לבסוף עם תחילת שנת 2022, ועניינה השבת כספים שלא הועברו לאורך שנים לקופת המדינה מקרנות ההשתלמות של המורים. תביעה זו לא נכללה בנתוני שנה זו.

מרבית (כ-65%) התביעות היזומות מטעם המדינה עסקו בתחום הניזקין, וחלק נכבד מהן (כ-18%) נגע גם לתחום המקרקעין.

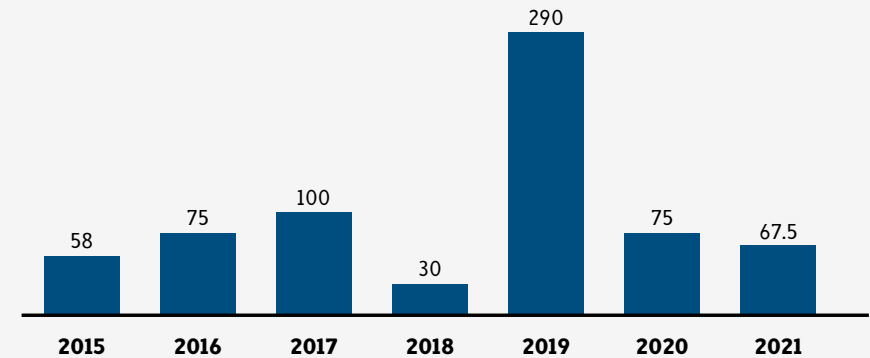
התפלגות התביעות היזומות שהוגשו בשנת 2021 לפי תחומים:



בהליכים שהסתיימו בשנת 2021, שעניינם תביעות יזומות שנוהלו בליווי היחידה לאכיפה אזרחית, נפסקו לטובת המדינה סך הכל כ-67.5 מיליון ש"ח.<sup>103</sup>

<sup>103</sup> הליכים אלה לא בהכרח החלו בשנת 2021: מאחר שתיק אזרחי ממוצע מתנהל בבית המשפט במשך כמה שנים, הסכומים שנפסקו לטובת המדינה בשנה מסוימת מתייחסים גם להליכים שהוגשו בשנים קודמות.

סכומים שנפסקו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית (במיליוני שקלים):



מה מסתתר מעבר למספרים?

מעבר לסכומים הכספיים שהושבו לקופה הציבורית, **שנת 2021 הייתה משמעותית מאוד בעיצוב הדין, במסגרת פסיקת בית המשפט העליון, בתחום האכיפה האזרחית**. במהלך השנה האחרונה, התקבלו מספר פסקי דין משמעותיים ותקדימיים, המגשימים את האינטרס הציבורי במגוון תחומים - כך בכל הנוגע למימוש זכות המדינה והציבור כנפגעי עבירה בהליכים פליליים, וכך בעמידת המדינה על זכויותיה בנושא זכויות חוזיות וקנייניות ושמירה על נכסי הציבור.

כך למשל, בית המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה בעניין **השבת כספי שוחד שנטל עובד מדינה** שהורשע בעבירת שחיתות שלטונית - לקופת המדינה. בעניין זה נקבע כי הדין האזרחי מכיר בתכלית ההרתעתית כתכלית לגיטימית ואין כל מניעה לעשות שימוש במשפט אזרחי על מנת להגביר את ההרתעה מביצוע עבירות פליליות. בעניין אחר, בית המשפט העליון, בפסק דין תקדימי, הורה על **ביטול חוזה והשבת נחלות חקלאיות** בהן בוצעו שימושים מסחריים נרחבים ובלתי חוקיים

לידי המדינה (למשל, הפעלת חניון "טסים" לבאי שדה התעופה, צימרים, מוסכים ועוד), וחיוב בתשלום דמי שימוש הכולל רווח יזמי (המבטא את ההתעשרות על חשבון הציבור). במקרה נוסף **חויב באופן אישי מנכ"ל עמותה שקיבלה כספי תמיכות מהמדינה**, נוכח ניהול העמותה אגב הפרת חובת האמונים כלפיה ותוך ביצוע עסקאות בשם העמותה לטובת ענייניו האישיים. בפסק דינו, עמד בית המשפט העליון על חשיבות מיצוי הדין עם מי שנטל מכספי הציבור לידינו, ובפרט ביחס לתאגיד מסוג עמותה, שהינה בעלת מאפיינים המקיימים אינטרס ציבורי מוגבר באכיפה. בנושא אחר, קיבל בית המשפט העליון את עמדת הפרקליטות בעניין **זכאות המדינה לקבל הוצאות פיתוח מבעלי קרקע פרטית** עבור פיתוח שביצעה ולא קבלה תשלום עבורו, אף בהיעדר מסגרת הסכמית.

נוסף על כך, במהלך השנה שחלפה התקבל פסק דין משמעותי ביותר בתחום **השמירה על חופי הים**. בית משפט השלום קיבל את תביעת המדינה לפינוי שש מסעדות השוכנות על חוף ימה של העיר ראשון לציון, ללא הסכמה או אישור רשות מקרקעי ישראל - בעלת המקרקעין, תוך חסימת הגישה החופשית של הציבור לחוף והפקת רווחים על חשבון הקופה הציבורית. לאחרונה דחה בית המשפט המחוזי בלוד את הערעור שהוגש על פסק הדין.

בין התביעות הנוספות שהוגשו בשנת 2021 - תביעה שעניינה **בהפסקת מכירה פומבית של סריקות תלת ממדיות של אבני הכותל המערבי** והשבת הרווחים שהפיקו הנתבעים; תביעה להשבת עלויות שיקום כלבי ציד ששימשו **לציד בלתי חוקי של דורבנים**; תביעה להשבת קרקע שייעודה שונה שלא כדין מייעוד חקלאי למסחר ותעשייה; תביעה בשל הפרת הסכם להספקת ציוד מגן לשוטרים מפני נגיף הקורונה ועוד.

**לראשונה - הליך חדשני העושה שימוש במתודולוגיית ניהול סיכונים כלל ממשלתי בתחום האכיפה האזרחית - בהובלת הפרקליטות**

בשנים האחרונות, בעקבות מהלכים משותפים עם משרדי הממשלה השונים, ננקטו הליכים משפטיים במסגרתם: הושבו לקופת המדינה מאות מיליוני שקלים, שולמו למדינה תמלוגים בסך יותר ממיליארד שקלים, הושבו למדינה קרקעות שנגזלו ממנה, נאכפו חוזים של המדינה, נפגעה תשתית כלכלית של ארגוני פשיעה, הושב קניין רוחני של המדינה ונאכפה מדיניות ממשלתית בתחומים רבים נוספים. עם השנים התברר, כי קיים צורך בתהליך שיטתי בכל הנוגע לזיהוי יעדי הפעילות המשפטית ולהחלטה על מיקוד מאמצים, על מנת להביא לקפיצת מדרגה נוספת, תוך ניצול וניתוב האפקטיביות הרבה שבהליכים יזומים - למקומות בעלי הערך הרב ביותר לציבור, ליעדי הממשלה ולאכיפת החוק. לשם כך, נעשה שימוש במתודולוגיית ניהול סיכונים כלל ממשלתי בהובלת הפרקליטות. מדובר בתהליך תכנון אסטרטגי, שיטתי, המבוסס על מתודולוגיית ניהול סיכונים תאגידי אשר מתבונן בכלל התחומים והנושאים בהם עוסקת הממשלה, מתוך מטרה למקד את משאביה ופעולותיה של פרקליטות המדינה, בתחומי העשייה המשפטית האזרחית היזומה.

במהלך שנת 2021 היחידה לאכיפה אזרחית הניחה בפני היועץ המשפטי לממשלה (דאז) והחשב הכללי במשרד האוצר **דו"ח ניהול סיכונים**, המציג לראשונה מתווה תקדימי למיקוד מאמצים בתחום האכיפה האזרחית באמצעות מודל ניהול סיכונים תאגידי (Enterprise Risk Management - ERM)

[לקריאת תקציר הדו"ח בנושא ניהול סיכונים.](#)

הפרויקט כולל מיפוי וזיהוי תחומי פעילות בממשלה, בהם יש מקום לפעילות משפטית יזומה, ותעדוף שיטתי שלהם. במסגרת זו, כאמור, נעשה שימוש ראשוני וייחודי במתודולוגיית של ניהול סיכונים, תוך הסתכלות על כלל העשייה הממשלתית מקצה אל קצה: כלל פעולות משרדי הממשלה, כלל סמכויות הביצוע ורגולציה, כלל העברות התקציב וכל יעדי המדיניות כולה, מתוך מטרה למקד את פעולות הפרקליטות בתחום האכיפה האזרחית היזומה ובכך להגביר את השמירה על שלטון החוק, הקופה הציבורית ונכסי המדינה. הדו"ח שהונח מתאר את התהליכים, הנתונים, התוצאות וההמלצות, בנוגע ל- "זירות הסיכון" המתועדפות ומטרתן לספק "כלי תומך החלטה" למקבלי החלטות, ובראשם הנהלת החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה.

**בין זירות הסיכון שדורגו במקומות הראשונים מבחינת חומרת הסיכונים ועדיפות לפעולה בתחום האכיפה האזרחית (על פי המדד המרכזי שנקבע בדו"ח):**

- « מלחמה בפשיעה (ור' בין היתר את יישום הדברים גם בנוגע לאכיפה בחברה הערבית)
- « שמירה וניהול קרקעות המדינה
- « שוק הדיור

הדו"ח יאפשר טיפול שיטתי בסיכונים המשפטיים והמשמעותיים העומדים בפני הממשלה, וצפוי להביא להגברה ניכרת באפקטיביות הליווי המשפטי של הממשלה על ידי הפרקליטות, להגברת האכיפה, לחיזוק יכולת הממשלה לשמור על נכסי הציבור, ובראש ובראשונה לשיפור משמעותי בשמירה על האינטרס הציבורי.

◆ מאבק בהעלמות מס - תכנוני מס המביאים להפחתת מס בלתי-נאותה

מסים הם המקור העיקרי להכנסות המדינה והם מממנים את הוצאותיה המרכזיות כגון ביטחון, בריאות, חינוך ורווחה. בנטל המס אמורים לשאת באופן שוויוני כל תושבי המדינה - פרטים ותאגידיים - וכך גם תושבי חוץ המפיקים הכנסות בשטח המדינה. **השמטת הכנסות והעלמת מסים פוגעות בשוויון ובקופה הציבורית והן מובילות להגדלת הנטל המוטל על הנישומים מצייתי החוק.**

מסיבה זו, נדרש מאבק נחוש בניסיון הבלתי פוסק להפחית באופן בלתי לגיטימי את החיוב במס, השוחק את בסיס המס. המדינה, באמצעות רשות המסים המיוצגת על-ידי הפרקליטים והפרקליטות במחלקה הפיסקאלית בפרקליטות המדינה ובמחלקות הפיסקאליות בפרקליטות המחוז, משקיעה מאמצים כבירים בהתמודדות עם נישומים שמבקשים לצמצם את בסיס המס ולשחוק אותו. לא אחת מתעורר צורך לנקוט אמצעי גבייה מיוחדים כדי להבטיח שהמס המגיע ייגבה בסופו-של-יום ושהציבור כולו לא יצטרף לשאת בנטל ההתחמקות ממס של נישום כזה או אחר.

שני המופעים המרכזיים של הפחתת מס אשר עמם מתמודדת המדינה, הם **חשבוניות מס פיקטיביות; והעלמות מס (tax evasion)**. אחת הדרכים העיקריות והמתוחכמות להעלמת מס היא "תכנוני מס" בלתי לגיטימיים. תכנוני מס אגרסיביים הננקטים בידי נישומים, בעיקר המתוחכמים שבהם, מביאים להפחתת מס בלתי-נאותה באופן שפוגע במידה משמעותית בקופה הציבורית, פגיעה הנעמדת בשווי של מאות מיליוני שקלים לקופה הציבורית.

**תכנוני-מס בלתי לגיטימיים**

הכוונה בתכנוני מס אגרסיביים, היא לניצול לדעה של הוראות חוקי המס וניסיון לחסות תחתן, בניגוד למטרתן, לשם הפחתת החבות במס. פעמים רבות הדבר כרוך

בנקיטת פעולות מלאכותיות, בעיצוב העסקה באופן אחר ממה שנעשה בפועל או בדרך שאינה הדרך הטבעית והמובנת, לא אחת באופן מאולץ ובדרך מתוחכמת, או בהצגתן של התרחשויות עובדתיות באופן שונה ממהותן האמיתית - וכל זאת מתוך מטרה להשיג את היעד המבוקש: הפחתת החבות במס. במקרים מסוימים תכנוני המס הללו אף עולים כדי עבירות פליליות שגם בהן מטפלת המחלקה הפיסקאלית. הדוגמות לכך הן רבות: רכישת חברה חסרת פעילות בעלת הפסדים צבורים, כדי להשתמש בהפסדיה לשם הימנעות מתשלום מס; הצגת עסקה ככזו הכוללת שתיים או שלוש עסקאות נפרדות, מתוך מטרה להפחית את המס הנובע ממנה; הצגת עסקה כמתן שירות לתושב חוץ - שאינה חייבת במע"מ - בעוד שהשירות ניתן גם אורק לתושב ישראל.

התנהלות שכזו יוצרת קשיים מרובים. כידוע, מס צריך לשלם כחוק. בדרך זו הנטל מתחלק באופן שוויוני והוגן. הפחתת המס באופן בלתי נאות מפרה את האמנה החברתית לנשיאה שוויונית בנטל ופוגעת בקופת המדינה. בה בעת, היא מטילה נטל משמעותי על רשות המסים לגלות זאת - עניין שלעתים הוא אינו פשוט כלל ועיקר. רשות המסים והפרקליטות מתמודדות עם תופעה זו באופן יום-יומי במטרה לעקור את יתרון המס הבלתי-ראוי, כלומר לחייב את העסקה במס כפי שראוי היה להיות מוטל אילו הייתה נעשית בדרך המלך.

בשנת 2021 ניתנו פסקי-דין ב-14 תיקים אזרחיים שעניינם תכנוני מס אלה. סכום המס הצטבר הנובע מהם ואשר ביקשו הנישומים להפחית מקופת המדינה **עמד על למעלה מ-175 מיליון ש"ח**. עשרות נוספות של הליכים שטופלו הסתיימו שלא במסגרת פסק דין; ועשרות רבות של הליכים עודם מתנהלים. סכומי המס המצטברים הנובעים מהם מוערכים **במאות מיליוני ש"ח נוספים**.

בהתמודדות בתופעת הפחתת המס באמצעות תכנוני מס אגרסיביים בלתי לגיטימיים, מגינה המחלקה הפיסקאלית על הקופה הציבורית ומגשימה את עקרון השוויון בפני החוק.



**שמירה על זכויות אדם,  
שלטון החוק ואינטרס  
הציבור**

03



« **התייצבויות יועץ**

« **התנגדויות להסדרי פשרה להסדרי  
פשרה בתובענות ייצוגיות**

« **חסינות עובדי מדינה**

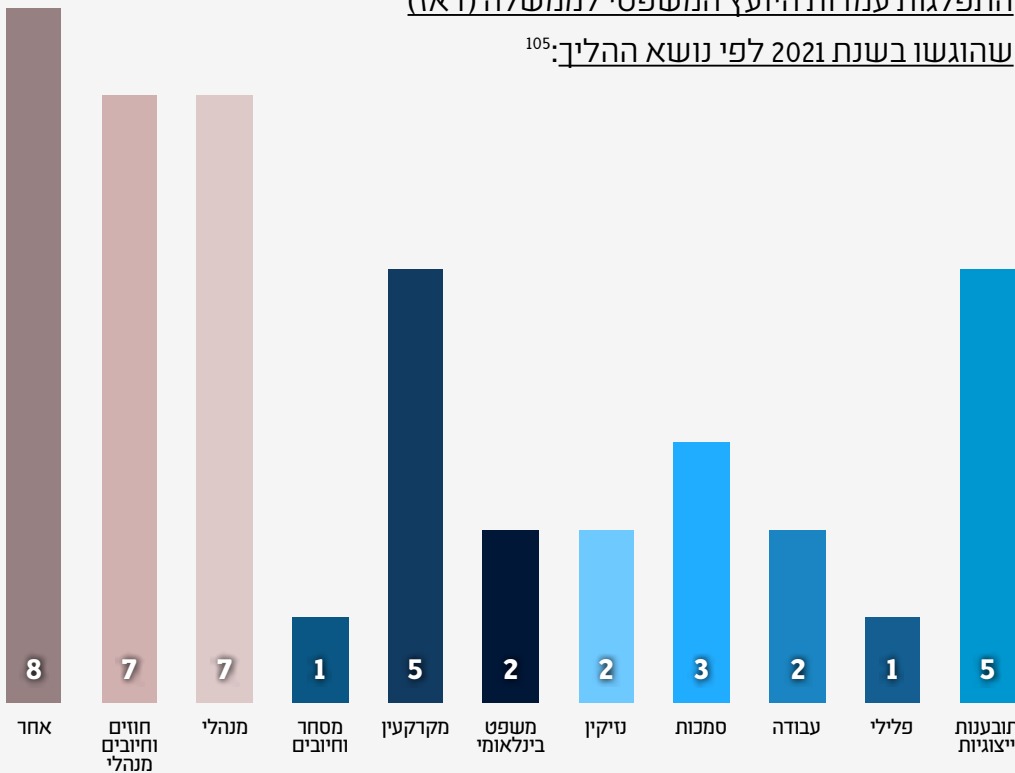
« **פעילות החטיבה האזרחית  
בהיבטים צרכניים**

## ◆ התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי

ליועצת המשפטית לממשלה נתונה סמכות להתייצב ולהשמיע דבריה בהליכים שיפוטיים העלולים להשפיע על זכות של מדינת ישראל או על אינטרס ציבורי, כאשר המדינה אינה צד להליך.<sup>104</sup> ככלל, מדיניות היועצת המשפטית לממשלה היא לעשות שימוש בסמכות זו ולהתייצב להליכים שבהם קיים אינטרס ציבורי משמעותי, אשר עשויים להיות להם השלכות מעבר למקרה הספציפי הנדון. הגשת העמדה יכולה להיעשות מיוזמתה של היועצת המשפטית לממשלה או לבקשת בתי המשפט המעוניינים לקבל את עמדתה בטרם יפסקו בסוגיה חדשה או בעלת השלכות רוחב. בהליכים הללו מייצגת הפרקליטות האזרחית את היועצת המשפטית לממשלה לפני בתי המשפט ומובילה את תהליך גיבוש העמדה בשילוב עם משרדי הממשלה, מאסדרים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

**בשנת 2021 התייצב היועץ המשפטי לממשלה (דאז), באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-44 הליכים** במגוון נושאים וסוגיות חדשניות ובעלות חשיבות מבחינת הציבור. העמדות שהוגשו נועדו להבטיח, בין היתר, שמירה על זכויות אדם, הגנה על הציבור בסוגיות צרכניות ועוד.

התפלגות עמדות היועץ המשפטי לממשלה (דאז) שהוגשו בשנת 2021 לפי נושא ההליך.<sup>105</sup>



מתוך הבנה של חשיבות העמדות שמוגשות מטעמו בהליכים הללו, ועל מנת לקדם את ערך השקיפות, החליט היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לפרסמן לציבור.

[ראו קישור למאגר העמדות.](#)<sup>106</sup>

<sup>105</sup> להרחבה על התפלגות עמדות היועץ לפי חלוקה נושאית שונה - המשקפת את מספר העמדות שהתייחסו להקשרים צרכניים ביחס למספר העמדות בהקשרים נוספים - ר' בפרק נפרד בדו"ח, אשר מתמקד בעמדות יועץ שבהן יש התייחסות להיבטים צרכניים.

<sup>106</sup> מספרן וסיווגן של העמדות שונה בחלקו מזה המופיע במאגר העמדות המצוי באתר האינטרנט של משרד המשפטים. זאת, בין היתר, מאחר שהנתונים המספריים בדוח כוללים גם עמדות שלא פורסמו בשל איסור פרסום.

<sup>104</sup> סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה) (נוסח חדש).

אחת מן עשרות העמדות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בשנת 2021,<sup>107</sup> נגעה לשאלת **חוקיות מכירתן של חותמות שנטען כי הן חותמות ממחנה אושוויץ** ששימשו לקעקוע, לידיים פרטיות. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בחד להתייצב בהליך וטען בשם האינטרס הציבורי, כי אין זה ראוי שחותמות אושוויץ ימכרו לידיים פרטיות, לכל המרבה למחיר. הגם שבסופו של יום, לבקשת הפרקליטות, נשלחו החותמות לבדיקת "יד ושם", אשר העלתה כי לא מדובר בחותמות ששימשו לקעקוע יהודים, כי אם בחותמות לבקר, עמדת היועץ העקרונית שהוגשה ונשענה על המצג העובדתי הקודם, כפי שהציגו המוכר, הביעה עמדה ערכית. לפי העמדה, סחר מעין זה פסול מבחינה מוסרית, לאומית וציבורית: מכירה פרטית של חפץ זה, מעבר לזילות שבמכירתו לכל המרבה במחיר, עלולה להביא לאובדן הוכחה חשובה להנצחת הזיכרון הלאומי ולאובדן של פיסת היסטוריה חשובה ביותר לעם היהודי.

## ♦ התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות

### הסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות והגשת התנגדויות בעניינם - כללי

בקשה לאישור תובענה ייצוגית היא הליך שבמסגרתו מבוקש להגיש תביעה בשם נפגעים רבים, כקבוצה, כשלעיתים לכל אחד מחברי הקבוצה נגרם נזק קל יחסית (ולכן לא משתלם להם לתבוע בנפרד עקב העלויות והטרחה הכרוכים בניהול תביעה פרטנית). ישנם מקרים שבהם תובענה ייצוגית עשויה להיות הכלי הדיוני ההולם גם כשסכומי התביעה האישיים אינם פעוטים - למשל, כדי לייתר את הצורך בניהול הליכים פרטניים רבים לנוכח מספרם הגדול של הנתבעים או כדי למנוע פסיקות סותרות ולחסוך במשאבים שיפוטניים.

107. דוגמאות נוספות מוצגות בפרק נפרד בדו"ח, אשר עוסק בעמדות יועץ שהוגשו בהליכים בהקשרים צרכניים.

התובענה מוגשת על ידי "תובע מייצג" בשמה של כל הקבוצה. בהליך הייצוגי עלולה להתעורר **"בעיית נציג"**, הנובעת מכך שהתובע המייצג ובא כוחו מייצגים קבוצת נפגעים שקולה אינו נשמע במישרין בבית המשפט והם עלולים להעדיף את האינטרסים האישיים שלהם על פני האינטרסים של חברי הקבוצה. **חשש זה בולט בעיקר במקרים שבהם מגיעים הצדדים להסדר פשרה** והתובע הייצוגי והנתבע שוב אינם מעומתים ביניהם ויש להם אינטרס משותף לסיום מהיר של ההליך, תוך הפקת רווח מהיר של שכר טרחה וגמול למייצגים. החשש הוא כי האינטרס האישי יבוא על חשבון מיצוי זכויות קבוצת הנפגעים, שאינה שותפה פעילה לעיצוב הסדר הפשרה. בדומה, בעיית הנציג קיימת גם במקרים שבהם התובע הייצוגי "מסתלק" (נסוג) מהתובענה הייצוגית שהגיש (או מבקשתו לאשר תובענה כייצוגית), ובמיוחד כאשר הסתלקותו "מתוגמלת" על ידי הצדדים המבקשים לתת לו תגמול כספי בגין סילוק ההליך הייצוגי וזניחתו. בשל בעיית הנציג, הטיל המחוקק על בתי המשפט חובת פיקוח מוגברת על הסדרי הפשרה וחייב את הצדדים לקבל את אישורם להסדרי פשרה והסדרי הסתלקות בתובענות ייצוגיות.<sup>108</sup>

מטעם זה, **הדין גם מקנה זכות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש התנגדות** להסדרי פשרה ולבקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות. היא עושה כן באמצעות **החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה** המייצגת את עמדתה בבתי המשפט בדחבי הארץ. ראוי לציין, שחלק נכבד מההליכים הייצוגיים מסתיימים בהסדרי פשרה או הסדרי הסתלקות.<sup>109</sup>

108. להרחבה ראו: רע"א 3832/17 לוינ' אלסינט בע"מ, נבו, 4.7.2017, סעיפים 12-14.

109. בדיקה שנערכה ביחס לפרק הזמן שבין מאי 2020 ל-מרץ 2021 העלתה, שכ-12% מההליכים הייצוגיים הסתיימו בהסדרי פשרה וכ-61% מההליכים הסתיימו בבקשות הסתלקות. בחינת נתונים אלה הסתייעה בנתונים של אתר "תולעת המשפט". ראו גם במחקר ישן יותר (שנערך ביחס לשנים 2006-2012): "תובענות ייצוגיות בישראל - פרספקטיבה אמפירית", פורסם באתר הרשות השופטת, יוני 2014. המחקר נערך בשיתוף פעולה בין מחלקת המחקר של הרשות השופטת ובין פרופסור אלון קלמנט. ראו בעמודים 21-24 למחקר, שבתקופת המחקר כ-57.4% מההליכים הייצוגיים הסתיימו בהסתלקות וכ-15% מההליכים הסתיימו בהסדרי פשרה.

בעמדותיה תורמת היועצת המשפטית לממשלה את תרומתה לאכיפה ראויה של הדין ולשמירה על האינטרס הציבורי באמצעות התובענות הייצוגיות והסדרי הפשרה המובאים בפניה.

## התנגדויות היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות - בשנת 2021

במהלך שנת 2021 הועברו לבחינת הפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה 238 הסדרי פשרה שונים בתובענות ייצוגיות, מתוכם ב-51 הליכים הגישה הפרקליטות התנגדות בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז). ב-133 הליכים נוספים הוגשו הערות להסדרי הפשרה על ידי הפרקליטות מטעם גורמי המקצוע ברשויות המדינה הרלבנטיות.

נוסף על כך, במהלך שנת 2021, הועברו לבחינה **17 בקשות הסתלקות** מתובענות ייצוגיות או מבקשות לאישור תובענה כייצוגית. באחת מהן הוגשה על ידי הפרקליטות התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, (דאז) **וב-6 הליכים אחרים** הוגשו על ידי הפרקליטות הערות מטעם גורמי המקצוע ברשויות המדינה הרלבנטיות.

**נציג להלן דוגמאות לכמה מההסתייגויות המהותיות הטיפוסיות אליהן נדרש היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בשנת 2021** בהתנגדותיו להסדרי פשרה, במטרה לשמור על האינטרסים של חברי הקבוצה ועל האינטרס הציבורי בכללותו. מובן שאין אפשרות בסקירה זו למצות את כלל הסוגיות אליהן נדרש היועץ המשפטי לממשלה בהתנגדותיו. עם זאת היא נותנת ביטוי לכמה מהסוגיות והעקרונות המרכזיים שבאו לידי ביטוי בעמדות אלה במהלך השנה החולפת.

בית המשפט העליון עמד לאחרונה על החשיבות הרבה והמשקל שיש לעמדות אלה שמגישה היועצת המשפטית לממשלה: **"היועץ" שנתפס כגורם שביכולתו לתרום תרומה ניכרת לאישור הסדר הפשרה ותמיכתו או התנגדותו להסדר מקבלת משנה חשיבות... מבטאת חוות דעת של גורם מקצועי שפיתח לאורך השנים מומחיות בתחום"**.<sup>110</sup>

« **היועצת משמשת פה לחברי הקבוצה** שקולם אינו נשמע במישרין והיא מאירה בפני בית המשפט את האינטרסים של חברי הקבוצה הנוגעים לסוגיות העולות מההסדר;

« היועצת עומדת על **האינטרס הציבורי** בכללותו בעניין;

« היועצת מביאה בפני בית המשפט **מידע חשוב ורלבנטי** לדין בהסדר על בסיס התמונה העובדתית השלמה (מידע שנמסר בין היתר ממשרדי הממשלה הנוגעים לעניין ואינו מצוי בהכרח בפני בית המשפט);

« היועצת מציגה את עמדתה בסוגיות המשפטיות, תוך בחינה, האם הוראות סדרי הפשרה **אינן סותרות את הוראות הדין**.

בחינת הסדרי הפשרה נעשית על ידי פרקליטות המדינה, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים להליך, המביאים את המלצתם בפני היועצת המשפטית לממשלה.

מדובר **במגוון רחב** של הסדרי פשרה ובקשות, שעוסקים בתחומים כגון: צרכנות, בנקאות, דיני עבודה, בריאות, רשויות מקומיות, הגנת הסביבה, זכויות אנשים עם מוגבלות, שוויון ומניעת אפליה, דיני ביטוח, דיני התחרות ועוד.

110. ע"א 7122/19 היועץ המשפטי לממשלה נ' ממן, 11.4.2022, סעיף 17.



## “מעשה בית דין”:

אחת מהסוגיות החשובות בבחינת הסדרי פשרה היא סוגיית **מעשה בית דין**. כלומר ההודאה שקיימת בהסדרי פשרה רבים אשר מונעת הגשת תביעות נוספות בעתיד באותו עניין. ההיגיון בהודאות אלה נעוץ ברצון של הנתבעים שלא להיות מוטרדים בתביעות נוספות באותו עניין, ובשאיפה לייתר את הצורך של מערכת בתי המשפט לעסוק בהליכים חוזרים העוסקים בסוגיה שכבר נדונה, ובכך לקדם ערכים של יעילות דיונית. עם זאת, **מאחר שמעשה בית דין ימנע מהקבוצה הנתבעת לשוב ולתבוע בעתיד, חשוב לעמוד על המשמר שזכויות חברי הקבוצה נשמרות והם מקבלים פיצוי ראוי בהסדר**. על כן, במקרים המתאימים, אם לא ניתן פיצוי ראוי לחברי הקבוצה, היועצת המשפטית לממשלה מתנגדת להסדרי פשרה שבהם נקבע מעשה בית דין.

דוגמה להתנגדות מסוג זה הוגשה **בעניין גבאי**<sup>112</sup> נטען בבקשת האישור, שהנתבעת הפרה את הוראות **חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות** בכך **שלא פרסמה באתר האינטרנט שלה את הסדרי הנגישות בסניפיה**. בהמשך גובש הסדר פשרה במסגרתו לא ניתן פיצוי לחברי הקבוצה המיוצגת, וההסדר הסתפק בהתחייבות הנתבעת לפרסם מעתה את הסדרי הנגישות ולעשות מאמץ להעסיק אנשים עם מוגבלות. עוד הוסכם, שיחול מעשה בית דין שימנע תביעות נוספות באותו עניין. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) התנגד להסדר, באמצעות הפרקליטות, בנימוק שלא ראוי להקים מעשה בית דין כשלא ניתן לקבוצה פיצוי. עמדה זו התקבלה בפסק הדין שדחה את הבקשה לאישור ההסדר, אימץ את ההתנגדות וקבע שההסדר אינו ראוי הוגן וסביר.

112. ת”צ (תל אביב) 6794-03-19 **גבאי נ’ אופיס 3000 בע”מ**, נבו, 3.5.2021. התנגדות דומה הוגשה גם בעניין ת”צ (תל אביב) 47224-07-17 **ברוך נ’ עיריית תל אביב**.

## “כל הקודם זוכה”:

בהליכים אחרים שבהם כן הוצע פיצוי לחברי הקבוצה, התנגדויות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עסקו בבחינה **האם מדובר במתווה פיצוי ראוי** ההולם את עילת התביעה ואת סיכויי ההליך.

אחת הסוגיות העקרונית בהקשר זה הייתה **פיצוי בשיטת “כל הקודם זוכה”**<sup>113</sup>. על פי מתכונת פיצוי זו, נקבע סכום מקסימלי לפיצוי המשולם לחברי הקבוצה שמקדימים לפנות עד לחלוקת מלוא הסכום. חברי קבוצה שיפנו לאחר שהסכום המקסימלי שנקבע שולם, לא יזכו לקבל את הפיצוי גם אם פנו בתוך מסגרת הזמנים שנקבעה בהסדר הפשרה. עמדתה העקרונית של היועצת המשפטית לממשלה היא, שמדובר **במתווה פיצוי פסול** ובשימוש שאינו ראוי בכלי התובענה הייצוגית. שלילת זכותם של חברי קבוצה לפיצוי (כל שכן תוך החלת מעשה בית דין נגדם), רק מהטעם שחברי קבוצה אחרים פנו לפנייהם, מקפחת את זכויותיהם ואינה מתיישבת עם הוראות חוק תובענות ייצוגיות ותכליותיו. הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) אף הגישה ערעור לבית המשפט העליון בסוגיה זו, בעניין **ממן**<sup>114</sup>. **פסק דינו של בית המשפט העליון בנדון קיבל את עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה** (דאז)<sup>114</sup> וקבע שמדובר ב-“מנגנון פיצוי פסול”, ושיש טעם רב בעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה (דאז) ש שמנגנון פיצוי בדמות כל הקודם זוכה מעורר קשיים לא מבוטלים וככלל אין מקום לעשות בו שימוש במסגרת הסדרי פשרה בהליכים ייצוגיים”.

112. עמדות בשנת 2021 שעסקו בסוגיה זו הוגשו, בין היתר, בהליכים הבאים: ת”צ (מרכז) 9852-07-16 **אוזדין נ’ השטיח המעופף בע”מ**, נבו, 30.1.2022; ת”צ (מרכז) 44639-04-19 **קסלסי נ’ סבון של פעם**; ת”צ (מרכז) 44295-09-19 **בוני נ’ פלאפון תקשורת**, 1.5.2022, ועוד.

113. ע”א 7122/19 **היועץ המשפטי לממשלה נ’ ממן**, נבו, 11.4.2022.  
 114. אמנם בחיק הקונקרטי שנדון בעניין ממן, הערעור נדחה, אך זאת בעיקר מהטעם שלאחר הגשת הערעור התברר שמנגנון כל הקודם זוכה בחיק הקונקרטי הפך לתאודטי, שעה שרק חלק קטן מחברי הקבוצה שם פנו בפועל לקבלת הפיצוי, כך שלא היה חבר קבוצה שפנה ולא קיבל פיצוי. אולם, בסוגיה העקרונית, עמדת היועץ המשפטי לממשלה התקבלה.

## אופן העברת הפיצוי:

קיימים מקרים לא מעטים שבהם נטען בהסדרי פשרה כי בשל קושי באיתור ופיצוי פרטני של חברי הקבוצה, אין להעביר את הפיצוי או חלקו לכלל חברי הקבוצה, אלא לתתו כסעד לטובת הציבור.

עמדתה העקרונית של היועצת המשפטית לממשלה היא, **שפיצוי פרטני** מגשים באופן מיטבי את תכליות החוק ועל כן זו דרך המלך. זאת, כל עוד הדבר לא כרוך בעלויות בלתי סבירות (ביחס לסכומי הפיצויים).<sup>115</sup>

בעניין **גת גורן**,<sup>116</sup> בקשת האישור עסקה בטענה שהנתבעים העניקו טיפול רפואי לבעיית הערמונית המוגדלת בשיטה ניסיונית, תוך הסתרת היות הטיפול ניסיוני וחדשני. הנתבעים הגישו תשובה שבה דחו את הטענות. בהמשך גובש הסדר פשרה, ולפיו הוסכם על תשלום פיצוי לחברי הקבוצה. ואולם, נקבע בהסדר שלא ייערך יידוע פרטני של חברי הקבוצה בזכותם לקבל פיצויים, אלא ההסדר יפורסם במודעות בעיתונות בלבד, וככל שתישאר יתרת כספים שלא תמומש על ידי חברי הקבוצה, היא תועבר לקרן שהוקמה מכח חוק תובענות ייצוגיות. הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) הגישה התנגדות להסדר וטענה שיש ליידע פרטנית את חברי הקבוצה על זכותם לפיצויים ואין הצדקה להעביר את הפיצויים לקרן טרם שנעשתה ההשתדלות הנדרשת לפיצוי פרטני של חברי הקבוצה עצמם. בית המשפט המחוזי דחה את עיקרה של ההתנגדות והפרקליטות הגישה בשם היועצת ערעור לבית המשפט העליון,<sup>117</sup> תוך הדגשת **חשיבותה של סוגיית היידוע והפיצוי הפרטניים על עצם היכולת לממש את תכליות החוק**. נכון למועד כתיבת שורות אלה, הערעור ממתין להכרעת בית המשפט העליון.<sup>118</sup>

## סוגיית שכר הטרחה:

נושא נוסף שבו עסקו התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה הוא סוגיית **שכר הטרחה**. להתוויה נכונה של שכר הטרחה נודעת חשיבות והשפעה על עיצוב מוסד התובענה הייצוגית, על עידוד הגשת תביעות ראויות המקדמות את האינטרס הציבורי, מצד אחד, ועל אי-מתן עידוד להגשת תביעות סרק, מצד שני.

נביא מספר דוגמאות לעמדות שעסקו בסוגיה זו בשנת 2021:

במספר הליכים התקבלו הערות להסדרי הפשרה, שבהן נטען כי שכר הטרחה עליו המליצו הצדדים היה גבוה מידי, באופן שאינו הולם את התועלת של הקבוצה מההסדר, ותוך הדגשת **החשיבות ביצירת זיקה ישירה בין היקף התועלת לקבוצה לבין גובה שכר הטרחה**, כדי לתמרץ את מיצוי זכויות הקבוצה בהליכים ייצוגיים. בעקבות הערות אלה, הפחיתו בתי המשפט את סכומי שכר הטרחה.<sup>119</sup> התנגדויות שהוגשו בשנת 2021 עסקו גם בהיבטים חשובים נוספים של סוגיית שכר הטרחה. למשל, בעניין **דבוש**,<sup>120</sup> ההתנגדות עסקה בין היתר בשאלה **האם שכר הטרחה למייצגים ישולם לפני שהקבוצה קיבלה את הפיצוי המגיע לה, או רק לאחר כן ובכפוף לתשלום בפועל של הפיצוי לקבוצת הנפגעים**. בקשת האישור עסקה בטענה, שהנתבעת שווקה כלי רכב תוך הצגת נתוני צריכת דלק נמוכים הרחוקים מנתוני צריכת הדלק בפועל. גובש הסדר פשרה שבו הוסכם על מתן פיצוי בדרך של הטבות שונות לחברי הקבוצה. עוד הוסכם על תשלום שכר טרחה בסכום משמעותי, שחלקו הגדול אמור היה להיות משולם באופן מידי, תוך 14 יום ממועד אישור ההסדר.

119. ת"צ (תל אביב) 38462-02-17 **כלפיאדה נ' פישר**, נבו, 25.1.2022; ת"צ (מרכז) 57594-01-19 **פדידה נ' 3M ישראל בע"מ**, נבו, 11.1.2022; ת"צ (תל אביב) 2222-06-14 **לויטנר נ' הוט**, נבו, 22.4.2021.  
120. ת"צ (תל אביב) 14148-08-15 **דבוש נ' מאיר חברה למכונות ולמשאיות בע"מ**, נבו, 21.3.2021.

115. ראו: סעיף 20(ג) לחוק.  
116. ת"צ (מרכז) 20542-02-17 **בנימין נ' גת גורן רפואה בע"מ**, נבו, 12.3.2022.  
117. ע"א 3308/22 **היועצת המשפטית לממשלה נ' בנימין**.  
118. לעת הזו, התקבלה על ידי ביהמ"ש העליון בקשת היועצת המשפטית לממשלה לעכב את ביצוע פסק דינו של ביהמ"ש המחוזי.

הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), טענה בהתנגדות כי ראוי שלפחות **מחצית משכר הטרחה והגמול תשולם רק לאחר מימוש ההטבות על ידי חברי הקבוצה**, וזאת כדי לתמרץ את המייצגים לפקח על מימוש ההסדר, למצותו לטובת חברי הקבוצה וכדי ליצור זיקה בין מימוש האינטרסים של הקבוצה, לבין שכר המייצגים. עמדה זו התקבלה בפסק הדין.<sup>121</sup>

## ◆ חסינות עובדי מדינה בתביעות נזיקין

השירות הציבורי הוא הזרוע הביצועית של הממשלה. עובדי המדינה,<sup>122</sup> העובדים במשרדי הממשלה השונים, פועלים על מנת לאפשר לממשלה ושריה למלא את תפקידם ולקדם את מדיניותם לשירות הציבור. אחריותו של עובד המדינה היא למלא את תפקידו ושליחותו בשם המדינה ולהבטיח באופן פעולתו את אמון הציבור במדינה ובמוסדותיה שהוא הבסיס לקיומה של חברה דמוקרטית.

תפקודו התקין של המנהל הציבורי ויכולתה של המדינה להוציא לפועל מדיניות, תלויים רבות ביכולתו של עובד המדינה לפעול במסגרת תפקידו השלטוני ללא מורא תביעות אישיות.

על פי פקודת הנזיקין,<sup>123</sup> בהתקיים תנאים מסוימים, מוקנית חסינות דיונית לעובדי מדינה הנתבעים באופן אישי בגין פעולות שביצעו במסגרת תפקידם השלטוני.

מטרת החסינות היא להגן על שיקול הדעת של עובד המדינה ולמנוע את האפשרות לעשות שימוש בתביעות נזיקין כדי להרתיע את עובד המדינה מביצוע פעולה או לבוא עמו חשבון על פעולה שעשה, באופן שעלול להשפיע על שיקול דעתו ועל ביצוע תפקידו השלטוני.

חסינות זו הוגדרה בחוק בשנת 2005, במסגרת תיקון 10 לפקודת הנזיקין, לאחר דיונים ממושכים בוועדת החוקה. הנוסח שנחקק מעניק חסינות לעובד מדינה הממלא תפקיד ציבורי על פי חיקוק, על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד מדינה, ובלבד שהמעשה לא נעשה ביוזמתו מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו. החשש היה מלהעניק חסינות רחבת היקף שתחול גם על עובד מדינה מתעמר או שווה נפש לסבלו ונזקו של האזרח, ולפיכך, הוגבלה החסינות שניתנה לעובדי מדינה רק למעשים שלטוניים שבוצעו לכל היותר מתוך רשלנות.

במקביל לעיסוקה הענף של החטיבה האזרחית בתחום הנזיקין כמייצגת המדינה כנתבעת בתביעות לפיצוי בגין נזק שנגרם כתוצאה מפעולה של המדינה או מי משלוחיה, מטפלת החטיבה האזרחית, באמצעות מחוזותיה השונים, בבקשות להכרה בחסינות של עובדי מדינה שנתבעים אישית בגין נזקים שנגרמו במסגרת עבודתם כעובדי מדינה.

נוהל הטיפול בתביעות אישיות נגד עובדי ציבור (ועובדי מדינה פרט), בבקשות החסינות מטעמם והעקרונות המנחים - מרוכזים ומפורטים בהנחיית פרקליט מדינה 16.5.

לאחר הליך בחינה מדוקדק של הנסיבות, אם נמצא כי המעשים בגינם נתבע העובד נעשו במסגרת תפקידו השלטוני והוא לא פעל ביוזמתו מתוך כוונה לגרום נזק או בשוויון נפש לאפשרות גרימתו, מגישה המדינה "הודעת הכרה בחסינות", חתומה בידי פרקליט המחוז הרלוונטי, מכח הסמכות שהואצלה לו ע"י היועץ המשפטי

121. גם בהליכים נוספים שבהם הוצגה עמדה דומה בהתנגדויות שהוגשו בשנת 2021, התקבלה העמדה על ידי בתי המשפט, במקרים רבים. ראו למשל: ת"צ (מרכז) 14417-05-18 יוסף נ' כרטיסי אשראי לישראל בע"מ, נבו, 5.4.2022, סעיף 24; ת"צ (תל אביב) 7789-06-15 כרמי נ' אלדן תחבורה בע"מ, נבו, 24.5.2021; ת"צ (ירושלים) 56644-11-12 רוסר נ' אי-אינטראקטיב מערכות פרסום בע"מ, נבו, 3.5.2021. כן ראו: ת"צ (חיפה) 12573-03-20 לקר נ' לפטנאוזה, נבו, 12.10.2021; ת"צ (תל אביב) 11356-12-16 בליט נ' סימדר אליאס בע"מ, נבו, 18.7.2021.

122. החסינות חלה גם על עובדי ציבור, ובכלל זה, על עובדי רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים המפורטים בתוספת לפקודת הנזיקין. הכוונה בפרק זה היא לעובדי מדינה בלבד ולא לכלל עובדי הציבור לגביהם קיימים כללים מעט שונים.

123. סעיף 7א(א) לפקודת הנזיקין (נוסח חדש).

לממשלה. במסגרת ההודעה מודיעה המדינה שהעובד חסין מתביעה אישית, והמדינה, כמי ששלחה אותו לבצע את תפקידו, נכנסת בנעליו של העובד. התובע לא ייפגע מכך – הוא ימשיך לנהל את ההליך הנזיקי מול המדינה כנפגעת במקומו של העובד. במקרה הצורך, המדינה היא זו שתפצה אותו בגין הנזק שנגרם לו כתוצאה מפעילותו של העובד שפעל מטעמה. יצוין שלעתים, אך לא תמיד, התביעה מוגשת מלכתחילה גם נגד המדינה.

## ההצדקה לקיומה של החסינות:

החסינות נועדה להגן על שיקול הדעת של עובד המדינה מפני שימוש בתביעות נזיקין על ידי אזרחים כדי להרתיע את עובדי המדינה מפעולה, באופן שעלול להשפיע על שיקול דעתם וכדי להסיר את החשש שמא איומים בתביעות אישיות המרחפים מעל ראשיהם של עובדי מדינה, יצרו "אפקט מצנן" שיפגע בעבודתם, ובכך תפגע יכולת המדינה לתפקד כישות ריבונית האוכפת את חוקיה ומוציאה לפועל את מדיניותה.

המדינה פועלת באמצעות עובדיה המשמשים שלוחים שלה, ועל כן ראוי שהיא, כשולחת, תיקח אחריות למעשיהם של שלוחיה. באמצעות החסינות הדיונית ניתן להוציא את העובד מן ההליך הנזיקי, ותחתיו להכניס את המדינה הנושאת באחריות שילוחית למעשיו. ממילא המדינה היא גם בעלת המשאבים הכספיים והיכולת לשאת בנזק שנגרם, כך שלא רק שהתובע לא נפגע כתוצאה מההליך, אלא אף מבטיח את זכותו להיפרע, ככל שייפסקו עבודו פיצויים בסוף ההליך המשפטי. עם זאת, לפי פקודת הנזיקין, אין משמעות החסינות הסרת האחריות מהעובד כליל.

כאמור, על פי פקודת הנזיקין, אם יוחלט שמעשיו של העובד חרגו מרשלנות גרידא, ונעשו בזדון או אפילו באדישות, הוא לא יזכה לחסינות, גם אם פעל במסגרת תפקידו השלטוני.

נוסף על כך, הוא עדיין חשוף לפיצוי או שיפוי לטובת המדינה בגין נזקים שנגרמו לה, אם ייקבע בסופו של יום כי פעל בסטייה חמורה מנורמת התנהגות ראויה לעובד ציבור.

יתרה מזאת, אם פעל בסטייה חמורה מנורמת התנהגות ראויה לעובד ציבור, על פי הנחית פרקליט המדינה 16.5 (אחריות שילוחית של המדינה וחסינות עובדי ציבור בנזיקין), ניתן להעמיד את העובד לדין פלילי או משמעת.

## העקרונות המנחים והליך הבחינה:

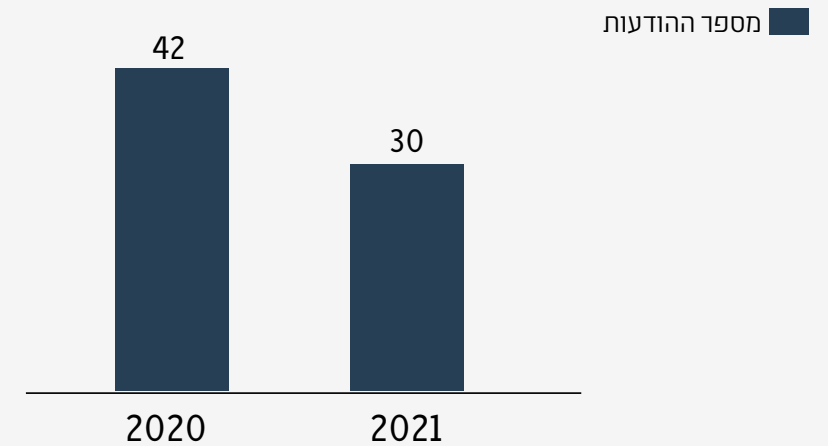
נוהל הטיפול והעקרונות המנחים מדוכזים בהנחיית פרקליט המדינה 16.5. ההלכה המנחה בסוגיה זו נקבעה על ידי בית המשפט העליון בפסק דין בעניין פלקסור.<sup>124</sup> בהתאם, הפרקליט הממונה מפרקליטות המחוז הרלבנטית למקום התביעה, מקבל את בקשת החסינות ומכתב המלצה מהלשכה המשפטית של המשרד או היחידה הממשלתית לה היה שייך העובד הנתבע בעת ביצוע המעשים הנטענים, בצירוף כל התייעוד הרלוונטי. הפרקליט בוחן את נסיבות המקרה ובהתאם מגבש המלצה כתובה מנומקת בשאלת ההכרה בחסינות. ההמלצה של הפרקליט עוברת לפרקליט המחוז, שבמקרים המתאימים, ובהתאם לצורך, אף נפגש עם העובד הנתבע כדי להתרשם באופן בלתי אמצעי מהלך רוחו בעת ביצוע הפעולות הנטענות. בסופו של דבר, מתגבשת החלטה האם להכיר בחסינות, וככל שכן, מוגשת הודעה על ההכרה בחסינות לבית המשפט, מלווה בתצהיר בחתימת פרקליט המחוז.

כאשר הגורם המוסמך מתרשם כי נסיבות המקרה אינן ברורות מספיק כדי להקים את החסינות, או שיתכן שפעולותיו של העובד נעשו בשוויון נפש לגבי הנזק שעלול להיגרם, נשלחת לעובד הודעה מנומקת הדוחה את בקשת החסינות. במקרה זה, יש לעובד זכות להגיש בקשה לבית המשפט שיקבע כי התקיימו תנאי החסינות.

124. רע"א 775/11 אברהם פלקסור נ' מדינת ישראל - משטרת ישראל, 11.8.2014 ("עניין פלקסור").

נתוני הטיפול בבקשות להכרה בחסינות:

במהלך שנת 2021 הוצאו בכלל המחוזות 30 הודעות הכרה בחסינות לנתבעים אישיים, במסגרת 24 תביעות נזיקין. לשם השוואה, במהלך שנת 2020 הוגשו 42 הודעות הכרה בחסינות, במסגרת 32 תביעות נזיקין (בסה"כ בשנתיים החולפות, הוגשו 72 הודעות הכרה בחסינות ב-56 תביעות).<sup>125</sup>

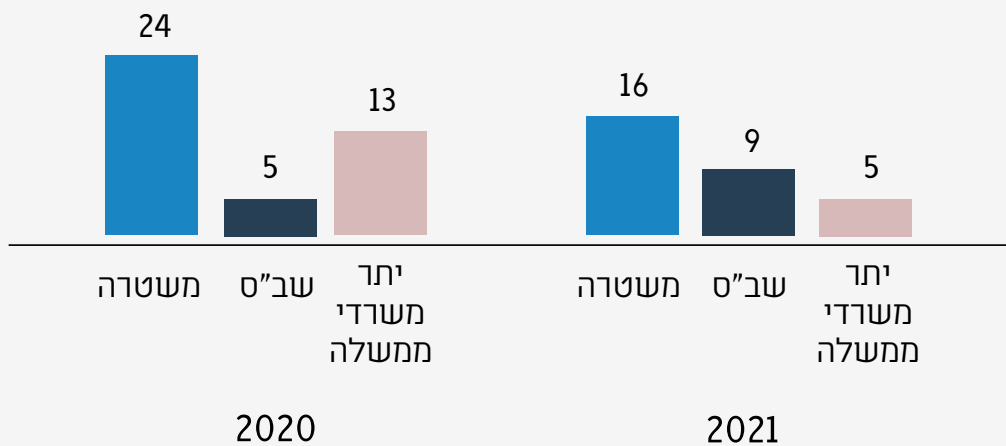


חשוב להדגיש כי מספרים אלה אינם משקפים את כל התביעות האישיות המוגשות כנגד עובדי מדינה בגין תפקידם השלטוני, בין היתר מאחר שפעמים רבות מסכים התובע למחוק את העובד מהתביעה לאחר שהוא מבין כי המדינה מתחייבת להיכנס בנעלי העובד, על כל המשתמע מכך. בנוסף לכך, קיימים מקרים מסוימים בהם לא הוגשה הודעת הכרה בחסינות ממגוון טעמים, הגם שיייתכן שעניינית ניתן היה להגיש הודעה כזו, וההליך ממשיך להתנהל נגד עובד המדינה תוך הסכמה בינו לבין המדינה שהמדינה תישא בחיוב ככל שיוטל.

<sup>125</sup> חשוב להדגיש כי מטבע הדברים, היקף הודעות הכרה בחסינות תלוי בהיקף ההליכים שנפתחו בכל שנה נגד עובדי מדינה באופן אישי.

בחינת הנתונים משנת 2020-2021 מעלה כי רוב מכריע מבקשות החסינות (54 בקשות) המהוות 75% מכלל הבקשות) מתקבלות במסגרת תביעות נגד רשויות האכיפה והחקירה של המדינה - להן העניק המחוקק סמכויות מרחיקות לכת לפעולה נגד האזרח, מטעם הדיבון.

התפלגות הבקשות לפי רשות ממשלתית:



למעלה ממחצית מהבקשות שהוגשו בשנתיים האחרונות (40 בקשות), מוגשות על ידי שוטרים שנתבעו אישית, בגין ביצוען של פעולות שלטוניות מובהקות: הפעלת כוח והגבלת חירות - סמכויות הנתונות בלעדית בידי המדינה הריבונית. כמובן שבמשטר דמוקרטי, השימוש בהן יעשה במשורה, במידתיות, ותוך היצמדות להוראות החוק ולנהלים.

להבדיל מתביעות אישיות בנושאים אחרים שבהם הפעיל עובד מדינה את סמכותו השלטונית, יתכן שבמקרים בהם טוען התובע להפרת זכויות אדם בסיסיות, כגון חירות והימנעות מהפעלת אלימות, הוא יטה יותר לתבוע אישית את עובד המדינה המעורב.

דוגמאות לבקשות חסינות שטופלו בפרקליטות בשנים האחרונות:

נדחתה השגתו של תובע על חסינות שהוענקה לפרקליט פלילי ושני חוקרי מס ערך מוסף, נגדם הגיש תביעת נזיקין על סך 10 מיליון ש"ח, בטענה להסתרת עובדות במהלך חקירתו הפלילית, מחיקת הודעות והשמדתן. בית המשפט קיבל את תשובת המדינה להשגה, בה נטען שהליך מתן החסינות ניתן לאחר שפרקליטת המחוז עיינה בכל המסמכים הרלוונטיים ואף נפגשה אישית עם הנתבעים. התקבלה עמדת המדינה, ולפיה הנתבעים פעלו בתום לב, אף אם נפלה שגגה בפעולותיהם. התובע כמובן הוזמן להמשיך לברר את טענותיו מול המדינה כנתבעת במקום העובד.

בתביעה אישית נגד שוטר בטענה שהטיח את אגרופו בפניו של מפגין, נדחתה בקשת החסינות כבר על ידי הלשכה המשפטית של המשטרה, מאחר שבמסגרת הבירור העובדתי שכלל צפייה בסרטון שצורף לכתב התביעה, נראה בבירור שהמפגין הוכה בחוזקה בפניו, מבלי שהתקיף קודם לכן את השוטר.

בכל מקרה, ובייחוד במקרים בהם נטען כי הכח השלטוני הופעל בזדון נגד שלמות גופו וחירותו של אזרח, נערכת בחינה מקיפה של הטענות והנסיבות, כדי לבדוק האם הפעלת הכח הייתה בסמכות, על פי חוק, נדרשת ומידתית.

הודעת הכרה בחסינות תינתן רק אם הפרקליט הבכיר, המטפל בבקשת החסינות, יתרשם מכך שהעובד פעל מתוקף סמכותו השלטונית, ושהסמכות, אף אם הופעלה ברשלנות, לא הייתה כרוכה בהפעלת זדון או שוויון נפש לגבי גרימת הנזק לתובע.

## השגה על ההכרה בחסינות בבית המשפט:

מתוך 72 הודעות ההכרה בחסינות שהוגשו בשנת 2020-2021, ב-12 מהן הוגשו **השגות** (כ-17%). יש להניח שההסבר לאחוז הנמוך של השגות נעוץ בכך שהמדינה נכנסת לנעלי הנתבע, באופן שמניח את דעתם של מרבית התובעים שיודעים שיש מי שיישא בפיצוי ככל שייפסק.

ההשגה על החסינות, תבחן על פי כללי המשפט המנהלי, לפיו בית המשפט יתערב בשיקול הדעת של הרשות המנהלית רק במקרים שבהם יסבור כי החלטתה חורגת באופן קיצוני ממתחם הסבירות.<sup>126</sup>

בעשור האחרון, מאז התקבעה הלכת פלקסר שתורגמה להליך בחינה מפורט של בקשת ההכרה בחסינות עובד מדינה, נדחו כלל ההשגות שהוגשו על הודעת החסינות, למעט בתיק אחד שבו הוצאו הודעות הכרה למספר נתבעים אישיים וההשגה נגד אחד מהם התקבלה. על פי רוב, במקרים שבהם ההשגה נדחתה, בית המשפט יחייב את התובע בהוצאות משפט, ובכך יביע את מורת רוחו מהתעקשות התובע על המשך ניהול תביעת נזיקין אישית נגד העובד.

126. עניין פלקסר, בפסקה 27.

◆ פעילות החטיבה האזרחית בפרקליטות בתחום הגנת הצרכן

המשפט הישראלי מקנה לציבור הצרכנים הגנה מוגברת מפני עוסקים בעלי מעמד כלכלי עדיף. הגנה זו נועדה לצמצם את פערי הכוחות שבין העוסק לצרכן ולחזק את האוטונומיה האישית של הצרכן, ובכלל זה, את יכולתו לבחור באופן מושכל במוצר או בשירות הדרוש לו.<sup>127</sup> הגנת הצרכן משמשת גם לקידום אינטרסים ציבוריים החורגים מסיוע לצרכן האינדיווידואלי, כמו הבטחת תחרות הוגנת בין עוסקים, הגנה על הזכות לרווחה, עקרון הריבונות הצרכנית (שלפיו ראוי שצרכנים יכתיבו את הביקוש למוצרים) וחיזוק אמון הציבור בכלכלה המקומית.<sup>128</sup> עקרונות אלה מקבלים משנה תוקף בימינו, שבהם התקשרויות רבות מתבצעות מול תאגידי ענק זרים, שביניהם לבין אוכלוסיית הצרכנים קיימים פערי כוחות גדולים מאוד.<sup>129</sup> החטיבה האזרחית בפרקליטות לוקחת חלק ביישום ובפיתוח העקרונות הצרכניים, וזאת במסגרת ייצוג היועצת המשפטית לממשלה ורשויות ציבוריות בהליכים משפטיים בתחום הגנת הצרכן. לנוכח חשיבותו הציבורית של תחום זה, תתואר פעילות החטיבה האזרחית בהקשרים צרכניים, בחלוקה לחמישה פרקי-משנה. **פרק המשנה הראשון** יעסוק בייצוג עמדות היועצת המשפטית לממשלה בהליכים בהקשרים צרכניים באופן כללי (להלן: עמדות יועץ/ עמדות יועצת). **פרק המשנה השני** ישים זרקור על עמדות יועץ בנושא שחשיבותו כאמור הולכת וגדלה בשנים האחרונות - התקשרויות בין צרכנים לבין תאגידים גלובאליים.

**פרק המשנה השלישי** יעמיק בהתנגדויות להסדרי פשרה בתביעות ייצוגיות בעניינים צרכניים, המהוות אף הן חלק משמעותי מהפעילות בתחום הגנת הצרכן. לבסוף, **פרקי המשנה הרביעי והחמישי** ייסובו על ייצוג המאסדרים (רגולטורים)

בסוגיות צרכניות - הן בדרך של הגשת עמדות מטעמם לבתי המשפט (בפרק המשנה הרביעי) והן במסגרת ייצוגם בהליכי ערעור על עיצומים כספיים שהוטלו על מפרי חוק (בפרק המשנה החמישי והאחרון).

**התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים בהקשרים צרכניים:**

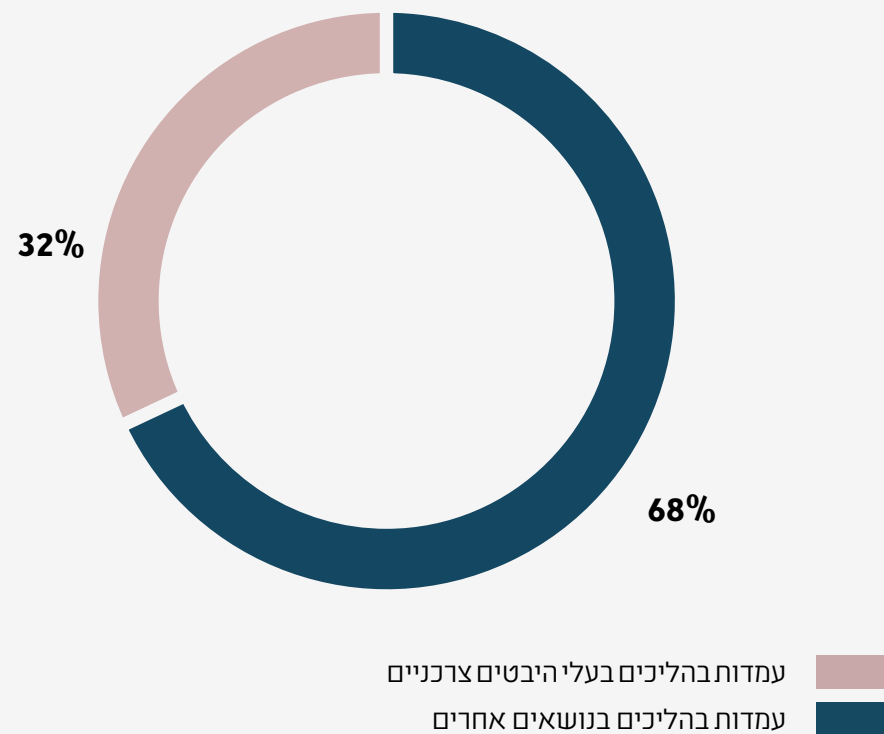
ענף הגנת הצרכן, כמו ענפי משפט אחרים, מושפע מהתפתחויות טכנולוגיות, כלכליות וחברתיות, ומעורר מעת לעת שאלות חדשות הנדונות גם בבתי המשפט. על רקע זה, ולנוכח החשיבות בהגנה על אינטרסים צרכניים, היועצת המשפטית לממשלה מתייצבת להליכים משפטיים שבהם מתעוררות סוגיות צרכניות חדשניות או בעלות חשיבות ציבורית בהקשרים אלה. בין יתר תפקידיה השונים, מייצגת החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה את עמדת היועצת המשפטית לממשלה בהתייצבויות אלה.

**בשנת 2021 התייצב היועץ המשפטי לממשלה (דאז),** באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-14 הליכים משפטיים בהקשרים צרכניים (מתוך סה"כ 44 התייצבויות בשנת 2021 בכלל הנושאים).<sup>130</sup> העמדות שהוגשו מטעם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהליכים אלה היוו חלק משמעותי (32%) מתוך כלל עמדות היועץ שהוגשו לבתי המשפט בשנת 2021. מדובר בעלייה בחלקן היחסי של עמדות מטעם היועץ בהקשרים צרכניים בהשוואה לשנת 2020 (בשנת 2020 חלקן של עמדות היועץ בתחומים אלה מכלל עמדות היועץ שהוגשו היה 19%).

130. להרחבה בנושא התייצבויות יועץ בכלל הנושאים בשנת 2021, ר' הפרק הכללי בעניין התייצבויות יועץ בשנת 2021.

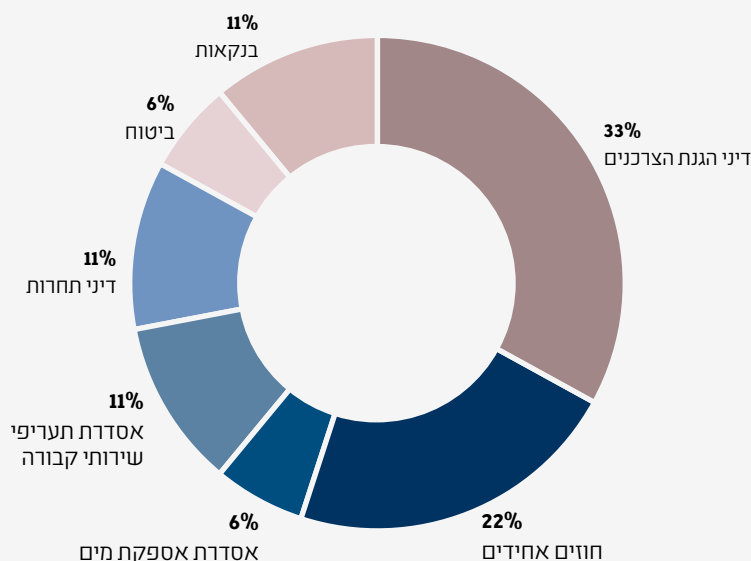
127. דנ"א 5738/14 צמח נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ, פס"כ 31 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') ס' ג'ובראן (12.9.2017); ראו גם: דנ"א 5712/01 ברזני נ' בוק, חברה ישראלית לתקשורת בע"מ, פ"ד נו"כ 445, 432, 385 (6) (2003) (דעת מיעוט).  
128. ע"א 10085/08 תנובה - מרכז שיתופי נ' עזבון המנוח תופיק ראבי ז"ל, פס"כ 22 לפסק דינה של השופטת א' חיות (4.12.2011).  
129. רע"א 5860/16 Facebook Inc נ' בן חמו, פס"כ 37 לפסק דינה של השופטת א' חיות (31.5.2018).

התפלגות עמדות יועץ:



עמדות היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהקשרים צרכניים הוגשו במסגרת תביעות אזרחיות ותביעות ייצוגיות אשר עסקו בתחומי משפט שונים, אשר ביניהם דיני הגנת הצרכן, חוזים אחידים, אסדרת תעריפי שירותי קבורה, בנקאות, ביטוח, אסדרת אספקת מים ודיני תחרות. הסוגיות העיקריות שנדונו בעמדות אלה היו בתחומי דיני הגנת הצרכן (33%) וחוזים אחידים (22%).

עמדות יועץ בהליכים בהקשרים צרכניים - חלוקה לפי תחומי משפט:



**להלן מספר דוגמאות מהעמדות שהוגשו לבתי המשפט:**

בתחום **דיני הגנת הצרכן** התייצב היועץ המשפטי לממשלה (דאז) בהליך שעסק בשאלה האם הצגת מוצרים במסגרת פרסומים של ידוענים ברשת החברתית Instagram עבוד חברות מסחריות עולה כדי פרסום סמוי בלתי-חוקי.<sup>131</sup> לפי עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז) שהוגשה בהליך זה, הצגת מוצר בעמודי ידוענים ברשת החברתית, מבלי שנלווה לפרסום גילוי מפורש שמדובר בפרסומת, עלולה להטעות צרכנים בדבר מהות הפרסום ופוגעת ביכולתם לקבל החלטה מושכלת ביחס למוצר, ומשכך היא לא חוקית. בהליך נוסף, התייחס היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לאמות המידה לסילוק על הסף של בקשה לאישור תביעה כייצוגית, ועמד על כך שבמקרה הקונקרטי החלטת בית המשפט המחוזי לסלק תביעה ייצוגית בעניינים צרכניים על הסף - שגויה.<sup>132</sup>

131. ת"צ (מחוזי י-ם) 29075-04-19, ת"צ (מחוזי י-ם) 15396-05-18 שנבדקו נ' עדיקה סטייל בע"מ.  
132. ע"א 02/9231 לב נ' קלאב הוטלס אינטרנשיונלס (א.ק.ה.) בע"מ.



היועץ סבור שיש להכיר בקיום עילת תביעה לצרכן עקיף, בכפוף להוכחת יסודות העוולה הניקית ולאחר בחינת מכלול נסיבות המקרה הקונקרטי, בחינת שיקולי מדיניות ותכליות דיני התחרות והניקין ויישומן בהתאמה למקרה הקונקרטי הנדון וכן לאור שיקולים רלבנטיים נוספים שפורטו בעמדה.<sup>137</sup> בתחום **אסדרת תעריפי שירותי קבורה**, הביע היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה, ולפיה גופי קבורה אינם רשאים להוסיף אחוזות קבר, ואינם רשאים למכור, בבית עלמין שהוכרז כסגור, בהיקף החורג מהמותר בנוהל הקיים.<sup>138</sup> הליכים נוספים בתחום זה עסקו בתעריפי אחוזות קבר הנרכשות לאחר הפטירה,<sup>139</sup> ובמסגרתם עמד היועץ המשפטי לממשלה (דאז) על כך שראוי לשנות מהמצב המצוי, שבו נוצרו פערים משמעותיים בין תעריפיהן של אחוזות קבר הנרכשות בחיים, המוסדרות בחוק, לבין תעריפיהן של אחוזות קבר הנרכשות לאחר פטירה. בהקשר זה, עמד היועץ על כך שראוי להוביל שינוי חקיקה בנושא זה, וכן לקבוע הסדרים מתאימים לתקופת הביניים עד להשלמתה.

בתחום **החוזים האחידים** עמד היועץ המשפטי לממשלה (דאז) על כך שתניה המחייבת את הצרכן בתשלום פיצוי מוסכם גבוה לספק, עלולה להוות תנאי מקפח כמשמעו בחוק החוזים האחידים.<sup>133</sup> נוסף על כך טען היועץ, כי בשל פערי הכוחות בין הצרכנים לבין הנתבע - תאגיד בין-לאומי עתיר משאבים - תניית ברירת הדין שנקבעה באותו מקרה ותניית מקום השיפוט שנקבעה הן תניות מקפחות. עמדה זו התבססה על עמדות קודמות שהוגשו בשנת 2021 בסוגיות דומות.<sup>134</sup> שאלה זו של תוקף תניית ברירת דין במסגרת התקשרויות בין צרכנים לבין חברות גלובאליות הגיעה גם לפתחו של בית המשפט העליון. במסגרת אותו הליך, הגיש היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה ביחס לנסיבות שבהן תניית ברירת דין עשויה להיחשב תנייה מקפחת.<sup>135</sup>

בתחום **דיני התחרות** התייחס היועץ המשפטי לממשלה (דאז) לסוגיות עקרוניות המתעוררות בתביעות ייצוגיות נגד קרטלים בינלאומיים.<sup>136</sup> היועץ עמד על כך שהרף הראייתי הנדרש לאישור תביעות מסוג זה כייצוגיות לא צריך להיות מחמיר מדי, וזאת, בין היתר, כיוון שקרטל מטיבו פועל במחשכים ויש קושי מובנה להוכיח את קיומו. היועץ הוסיף וטען כי הודאת בעל-דין שניתנה בחו"ל במסגרת הליך פלילי או אזרחי היא ראיה קבילה, והיא עשויה להספיק לצורך אישור תובענה בעניין קרטל כייצוגית. היועץ הביע עמדה גם ביחס לסוגיה עקרונית ורוחבית בדיני תחרות, היא שאלת קיום עילת תביעה לצרכן "עקיף" בגין עוולת הקרטל, מכח חוק התחרות הכלכלית.

137. בקשת רשות הערעור נמחקה בהמלצת בית המשפט העליון. משמעות הדבר היא שאישור תביעה כייצוגית בשם צרכנים עקיפים נותר על כנו, וכעת התביעה הייצוגית מתבררת לגופה.  
138. ת"צ (מחוזי מרכז) 58435-06-19 **מטודי נ' חברה קדישא גחש"א ראשון לציון**.  
139. ת"צ (מחוזי מרכז) 55678-10-17, ת"צ 4732-11-17 **קמיל נ' חברה קדישא (גחש"א) פתח-תקווה**.

133. ת"צ (מחוזי מרכז) 45354-02-18 **הירשפלד נ' Traveljigsaw Limited**.  
134. ר' פסק הדין בעניין **שפירא נ' Booking.com B.V** המוזכר ות"צ (מחוזי ת"א) 9139-05-18.  
**צביה נ' Agoda Company Pte. Ltd**.  
135. דע"א 1901/20 **טרונים מילר בע"מ נ' Facebook Ireland Limited**.  
136. דע"א 3186/20 **אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ נ' הצלחה התנועה הצרכנית לקידום חברה כלכלית הוגנת (ע"ד)**.

## עמדות יועץ בתניות שיפוט ותניות ברירת דין בהסכמים מול חברות גלובאליות בארץ:

### רקע

בעידן המודרני, היקף משמעותי של הפעילות המסחרית בין החברות הבינלאומיות הגדולות לבין הצרכנים שלהן, נעשה באופן מקוון באמצעות רשת האינטרנט. החברות הגלובאליות מעוניינות להגיע לקהל הצרכנים הישראלי ולהפיק רווחים מהשוק הישראלי. כבכל הסכם מסחרי אחר, לעתים מתגלעות מחלוקות משפטיות ביחס למוצר, לשירות שנרכש או לאי-עמידה בתנאים שהובטחו. במקרים אלה, כאשר מוגשות תביעות בעניין מחלוקות אלה, טוענות החברות הגלובאליות כי בתנאי השימוש להם הסכים הצרכן, נכללה **תניית שיפוט** המחייבת הגשת תביעה במדינה אותה בחרה החברה הגלובאלית וכן מתחייב מתנאי השימוש כי תביעה זו תתברר לפי הדין הזר אותו החברה בחרה. בשל טענות אלה, דורשות החברות מבתי המשפט בישראל למחוק את התביעות שמוגשות נגדן, באופן שמוחיד את הצרכן הישראלי ללא אפשרות לתבוע את החברות הללו בישראל וללא סעד משפטי מכוח הדין הישראלי.

### תניית שיפוט:

תניית שיפוט, היא תנייה בחוזים לפיה הצדדים מסכימים כי כל התדיינות ביניהם תתקיים ותוכרע על ידי ערכאה משפטית מסוימת בלבד. בהסכמים רבים שמנוסחים על ידי חברות גלובאליות, נכללו תניות כאלה. כך למשל Agoda הגדירה כי תביעות נגדה ניתן יהיה להגיש רק לבית משפט בסינגפור; Booking התנתה כי תביעות נגדה ניתן יהיה להגיש רק לבית משפט בהולנד וכיו"ב.

בפועל, בשל פערי הכוחות הגדולים בין חברות הגלובליות כגון Google, Face-book, Amazon, המתעצמים במכר מרחוק ותלות שיש לצרכן ולעוסק הישראלי בחברות אלה, אין בידי הצרכנים הישראליים אפשרות מעשית להתנות על תנאי השימוש בהסכמים, אשר לעתים אף מנוגדים להוראות מחייבות בחוק הישראלי ושוללים זכויות שנתונות לצרכנים לפי הדין הישראלי. לחברות הגלובאליות יש יתרון משמעותי בקביעת תנאי ההסכמים כמו גם בקביעת המדינה שבה תתקיים ההתדיינות ובקביעת הדין הזר שיחול על תנאי ההתקשרות.

בשל הפגיעה בצרכנים הישראליים אשר אינם יכולים להתנות על תנאי השימוש, ולנוכח השלכות רוחב מרחיקות לכת לסוגיה זו והשפעה ממשית על כלל הציבור בישראל שסובל מפערי כוחות ויתרון בלתי הוגן שיש לחברות הגלובאליות, ואף חוסר יכולת להבין את משמעות החלת הדין הזר על ההתקשרות, התייצבו היועץ המשפטי לממשלה (דאז) והיועצת המשפטית לממשלה, על פי הסמכות הקיימת בחוק, במספר הליכים משפטיים שנגעו לסוגיות אלה, בשנים האחרונות.

התייצבויות אלה מתבצעות על ידי פרקליטות ופרקליטי החטיבה האזרחית בפרקליטות, אשר מייצגים את האינטרס הציבורי בשם היועצת המשפטית לממשלה במטרה להגן על לקוחות אותן חברות מפני קיפוח ולאפשר להם למצות את זכויותיהם. גיבוש העמדות נעשה בשיתוף מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים והמשרד הממשלתי הרלוונטי.

השאלה המשפטית המאפיינת תיקים אלה, היא האם מדובר בתניות מקפחות שדינן בטלות, כלומר האם ניתן לתבוע את החברות הגלובאליות הללו בבתי המשפט בישראל - בניגוד לתנאי ההתקשרות עמן, והאם יחול הדין הישראלי או הדין הזר.

באותו הליך, טענה הפרקליטות, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז), כי בנסיבות העניין, לצרכנים ישראלים קיימת זכות להתדיין בישראל לפי הדין הישראלי. בית המשפט העליון אימץ באופן חלקי את עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז) כשקבע כי תניית השיפוט הזד בתנאי השימוש של פייסבוק (שקבעה כי כל סכסוך בינה לבין הצרכנים שלה יידון בבית משפט בקליפורניה), הינה תניה מקפחת בחוזה אחיד, ולפיכך בטלה. עם זאת, בניגוד לעמדת היועץ, נקבע כי תניית ברירת הדין, לפיה כל סכסוך יידון לפי הדין המהותי של מדינת קליפורניה, איננה מקפחת.

נקבע כי בנסיבות אותו מקרה, לא הוכח כי הדין הזר שולל או מגביל את זכות הלקוח להשמיע טענות מסוימות בערכאות משפטיות. מאז אותו פסק דין, נדרש היועץ למספר הליכים בהם נטען כי תניות ברירת הדין הן מקפחות. בעמדת היועץ הובהר, כי לגישתו תניות המפנות לדין זר, גם כשמדובר בדין שיש לגביו נגישות גבוהה יותר ללקוח הישראלי, מקנות לחברה שבחברה במערכת דינים מסוימת שלרוב מוכרת ונוחה לה, יתרון בלתי הוגן על הלקוח המתקשר עימו, וזאת כבר מרגע כריתת ההסכם. בעמדות שהוגשו על ידי הפרקליטות הודגשו פערי הכוחות שבין הצדדים, כאשר הלקוח, בשונה מהספק, אינו מודע למשמעות של החלת הדין הזר על ההסכם, ולכך שהחלתו עשויה להוביל לשלילת זכויות או להטלת חובות נוספות עליו. שאיבת הוראות הדין הזר לתנאי החוזה, ובפרט חוזה עם חברה גלובלית עתירת כוח, עשויה להיות מקפחת ולהקנות יתרון בלתי הוגן לספק ופעמים רבות היא מרתיעה מהגשת תביעה נגד החברה הגלובלית.<sup>141</sup>

## חוזה אחיד:

לפי חוק החוזים האחידים, התשמ"ג - 1982 (להלן-חוק החוזים האחידים), חוזה אחיד הוא נוסח של חוזה שתנאי, כולם או מקצתם, נקבעו מראש בידי צד אחד כדי שישמשו תנאים לחוזים רבים בינו לבין אנשים בלתי מסוימים במספרם ובוהותם. מרבית תנאי השימוש שמנסחות החברות הגלובליות ובכלל זה פלטפורמות למסחר מקוון עונות על הגדרה זו.

## תנייה מקפחת בחוזה אחיד:

תניה תחשב למקפחת לפי דין החוזים האחידים הישראלי אם, בשים לב למכלול תנאי החוזה ולנסיבות אחרות מתקיים לגביה קיפוח של הלקוחות או יתרון בלתי הוגן של הספק שעלול להביא לידי קיפוח של הלקוחות. במקרה כזה יקבע בית הדין את בטלותה או יורה על תיקונה. בדין הישראלי הוגדרו מספר חזקות לפיהן תנאי בחוזה אחיד יחשב למקפח.

## תניות ברירת דין:

בדומה לתניות שיפוט, לפי תניות אלו, הצדדים מסכימים כי כל סכסוך בנוגע להסכם ביניהם יוכרע לפי דין מסוים. לרוב הדין שהוגדר יוגדר כדין מקום המושב של בית המשפט אליו ניתן להגיש את התביעות.

## מספר דוגמאות להליכים אלה:

בתאריך 31.5.2018, ניתן פסק דין של בית המשפט העליון בהליך של בקשה לתובענה ייצוגית נגד חברת **Meta (Facebook לשעבר)** בגין תניות מקפחות בתנאי השימוש.<sup>140</sup>

140. פסק דין בעניין **Facebook Inc נ' אוהד בן חמו**, המוזכר.

141. בשני חיקים בהם לא התייצב היועץ, בת"צ (מרכז) 51-10-19445 **עידו בשן נ' EasyJet Airline company LTD** (בב, 0202.6.8) ובת"צ (ת"א) 91-90-02002 **קום נ' נוי אלדד** (בב, 0202.01.62) דחו בתי המשפט המחוזיים את הטענה כי תניית ברירת הדין המפנה לדין זר היא מקפחת. ערעורים שהוגשו לבית המשפט העליון נמחקו בהמלצת בית המשפט העליון.

עסקים קטנים שצורכים את שירותיה. נקבע כי כאשר חברה מתאגדת בישראל, היא מבטאת מבחינה אובייקטיבית כוונה משתמעת לכך שעל התקשרויותיה עם לקוחות בישראל יחול הדין הישראלי, וכי זו הציפיה הסבירה של צרכנים ישראליים. נקבע כי בדיוק כפי שבעניין של חברות אחרות כגון 'זארה', 'טיוטה' או 'גוגל', העובדה שאלה פועלות במדינות רבות אינה מקנה להם פטור מתחולת הדינים המדינתיים בכל אחת מהמדינות בהן הן פועלות.

בשל חשיבות הסוגיה והשלכות הרוחב שלה, נשקלים תיקוני חקיקה, שבמסגרתם פרסמה לאחרונה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים "קול קורא" לציבור אשר כותרתו "בחירת הסדרת הדין החל על עסקאות צרכניות מול חברות בינלאומיות", במטרה לקבל התייחסויות אשר יסייעו לגורמים המקצועיים בגיבוש מדיניות בנושא.

**החלטה בעניין Agoda:** במהלך חודש יוני 2022 ניתנה החלטה בבית המשפט המחוזי בתל אביב בתביעה נגד חברת Agoda, אשר אישרה את התובענה כייצוגית ואימצה את עיקרי עמדת היועץ המשפטי לממשלה (דאז). נקבע כי תניית ברירת הדין לפיה הדין הסינגפורי הוא הדין שיחול על ההסכם מקפחת את הצרכנים.

**במסגרת ההחלטה נקבעו מספר קביעות עקרוניות וחשובות:**

ראשית, נקבע כי פרסום מחירי המלונות בישראל באתר החברה, ללא מע"מ, מנוגד להוראות קוגנטיות (שלא ניתן להתנות עליהן) בחוק הגנת הצרכן הישראלי. בית המשפט ציין כי החלת דין זר ועקיפת הוראות דין צרכניות בחוק הישראלי, עלולים להוביל למדרון חלקלק ולהתאגדותן של חברות במדינות זרות על מנת להתחמק מהחקיקה הישראלית, שתכליתה להגן על הצרכנים הישראליים. בית המשפט קבע כי לנוכח העלייה בהיקף המסחר עם תאגידי ענק גלובליים באמצעות המרשתת, ישנה חשיבות להעניק הגנה לצרכן.

שנית, נקבע כי בשונה מנסיבות פסק הדין בעניין פייסבוק (שם נשענה התובענה על הפרות הוראות הדין בעניין הגנת הפרטיות), במקרה זה נשענה התובענה על הפרת הוראות קוגנטיות של חוק הגנת הצרכן.

**דוגמאות להליכים שבהם התייצבה הפרקליטות בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז):**

1. תביעה נגד **Travel jigsaw** בגין תנאי שהגביל זכות להשבת כספים בחוזה להשכרת רכב.<sup>142</sup>
2. תביעה נגד **Amazon** בגין טענה לשער המרה מופרז להמרת דולר לשקלים חדשים.<sup>143</sup>
3. תביעה נגד **Booking.com** בגין אי-יידוע הלקוחות המשתמשים באפליקציה שלה לגבי המחיר הסופי שיידרשו לשלם.<sup>144</sup>
4. התנגדות להסדר פשרה בתובענה ייצוגית בין חברת **Hotels.com** לבין התובע הייצוגי, במקרה שבו התקיימה עילת תביעה בגין הפרות של חוק הגנת הצרכן, אך הסדר הפשרה לא הציע כל פיצוי או תיקון של ההפרה.<sup>145</sup>
5. הטעית צרכנים על-ידי חברת **Booking.com** ורשת מלונות **פתאל**, בגין פרסום עלויות באתר האינטרנט ללא מע"מ.<sup>146</sup>
6. תביעה לתובענה ייצוגית נגד חברת **Agoda** בגין פרסום מחירי המלונות בישראל ללא מע"מ, תוך חיוב הלקוחות במע"מ.<sup>147</sup>
7. תביעה שהגישה חברה נגד **פייסבוק** בגין כשלים במערכת הפרסום אשר הובילו לפגיעה בירידי אופנה ולייף סטייל של החברה.<sup>148</sup> לאחרונה קיבל בית המשפט העליון את עמדת היועצת המשפטית לממשלה וקבע כי תניית ברירת הדין אשר מפנה לדין מדינת קליפורניה, מקפחת את צרכני "פייסבוק" ואף מקפחת

142. ת"צ (מרכז) 81-20-45354 **חיים הירשפלד נ' Travel Jigsaw (limited)**.  
 143. ת"צ (מרכז) 91-21-95821 **אבי ברק נ' אמזון ווב סרביס ישראל בע"מ**.  
 144. ר' פסק הדין בעניין **שפירא נ' BOOKING** המוזכר.  
 145. ת"צ (תל אביב-יפו) 18-01-17797 **אורי הכהן נ' Hotels.com L.P.**  
 146. ת"צ 14-06-19529 (תל אביב-יפו) **חוטא נ' Booking.com B.V ואח.**  
 147. ר' פסק הדין בעניין **צביה נ' Agoda Company Pte. Ltd** המוזכר.  
 148. רע"א 1901-20 **טורים מילר בע"מ נ' facebook Ireland limited** 148.

**התנגדויות מטעם היועצת המשפטית לממשלה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות בתחום הגנת הצרכן:**

**רקע**

תחום נוסף שבו החטיבה האזרחית בפרקליטות מייצגת את היועצת המשפטית לממשלה הוא התנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות. **חוק תובענות ייצוגיות מקנה אפשרות ליועצת המשפטית לממשלה להגיש את התנגדותה להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.** זאת, בשים לב ל-”בעיית הנציג”. משמעות בעיית הנציג היא החשש בהליכים ייצוגיים (ובמיוחד בשלב של הסדרי פשרה), כי הצדדים יעדיפו את האינטרסים האישיים שלהם, על פני מיצוי זכויות חברי הקבוצה שנפגעו.<sup>149</sup> בחינת הסדרי הפשרה נעשית על ידי החטיבה האזרחית בפרקליטות, עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים, בהתאם להליך הספציפי. התנגדויות היועצת להסדרים מוגשות במקרים המתאימים לבתי המשפט, באמצעות הפרקליטות האזרחית, לאחר שהגורמים השונים מביאים בפני היועצת המשפטית לממשלה את המלצתם.

**חשיבות התובענות הייצוגיות בתחום הצרכני**

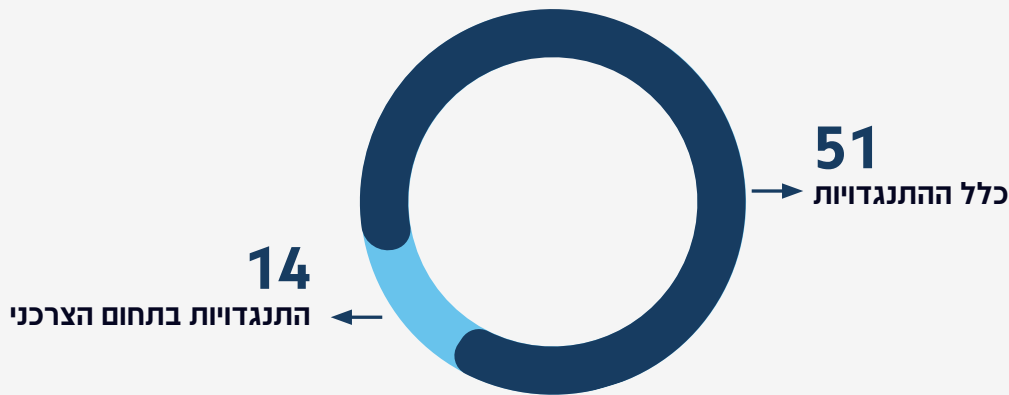
**למעלה מרבע מההתנגדויות להסדרי פשרה שהוגשו בשנת 2021, עסקו בדיני הגנת הצרכן** ובהגנה על האינטרסים של הצרכנים (שבשםם הוגשו התובענות הייצוגיות), הן התנגדויות שנועדו להבטיח שמתכונת הפיצוי שנקבעת בהסדרי הפשרה תהלום את טיבה של הפגיעה בצרכנים, והן התנגדויות שתכליתן להבטיח את אכיפת דיני הגנת הצרכן מכאן ולהבא במסגרת של הסדרה עתידית. **לתובענות הייצוגיות בתחום הצרכני חשיבות רבה.**<sup>150</sup>

149. להרחבה בעניין התנגדויות ו”בעיית הנציג” תובענות ייצוגיות, ר’ הפרק נפרד העוסק בהתנגדויות להסדרי פשרה בתובענות ייצוגיות.

150. לא למותר לציין, שתחום הגנת הצרכן הוא אחד התחומים שבהם הדין הקנה אפשרות להגשת תובענה ייצוגית אף טרם חקיקת חוק תובענות ייצוגיות, וזאת, בשל החשיבות של ההליך הייצוגי לשם אכיפת דיני הגנת הצרכן והשמירה על זכויות הצרכנים.

פעמים רבות, מדובר בהפרות של הוראות הדין, שגרמו נזקים לקבוצה רחבה של צרכנים, כאשר הנזקים לכל צרכן הם נמוכים, באופן שלא מקיים כדאיות כלכלית להגשת תביעות אישיות. ”האכיפה האזרחית” בתחום זה נועדה להרתיע בעלי עסקים מהפרת זכויות של צרכנים, על ידי כך שידעו שהם חשופים להליך ייצוגי מכל צרכן שיבחין בהפרה רוחבית של דיני הגנת הצרכן על ידם.<sup>151</sup> חשיבותה נובעת גם מהמשאבים המוגבלים של הרשויות המנהליות שאינן יכולות לפעול בכל מקרה ומקרה למניעת ההפרות.

במהלך שנת 2021 מתוך 51 הליכים שבהם הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה 14 התנגדויות עסקו (בעיקר או בין היתר) בסוגיות צרכניות.<sup>152</sup>



151. ראו: דנ”א 4960/18, זליגמן נ’ הפניקס, נבו, 4.7.2021, בסעיפים 147-148 לפסק דינו של כבוד השופט מלצר.

152. להרחבה על התנגדויות שהוגשו להסדרי פשרה בכלל התחומים, ר’ פרק ההתנגדויות הכללי.

**מספר דוגמאות לעמדות שהוגשו על ידי הפרקליטות, מטעם היועצת המשפטית לממשלה,<sup>153</sup> ביחס להסדרי פשרה בתחום הצרכני:**

בקשת אישור אחת עסקה בטענה שנמצאה סלמונלה במוצרים של יצרנית טחינה עקב רשלנות נטענת של העוסק.<sup>154</sup> הפרקליטות הגישה, בשם היועץ המשפטי לממשלה (דאז) עמדה עקרונית לבית המשפט העליון, אשר התייחסה לבקשה לאישור תובענה ייצוגית בתחום הצרכני ולהסדר הפשרה שגובש במסגרתה.

בעמדה נטען, שכאשר התנהלות עוסק גרמה לנזק לצרכנים, וכאשר מתקיימים תנאי החוק לאישור תובענה כייצוגית, יש מקום לאשר תובענה ייצוגית שתקדם את זכויות הצרכנים, במקרים המתאימים גם אם לא מדובר **בהתנהלות מכוונת של העוסק, אלא ברשלנות "בלבד"**. זאת, בניגוד להחלטתו של בית המשפט המחוזי מושא ההליך הערעורי שם.<sup>155</sup> בית המשפט העליון קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז,<sup>156</sup> ומתוך כך קיבל את הערעור שהוגש באותו ענין.

טענה עקרונית נוספת של היועץ המשפטי לממשלה דאז באותו ענין, **שעשויה להיות רלבנטית לצרכנים רבים בהקשרים שונים**, הייתה שהצעת פיצוי נכספי לצרכנים על ידי העוסק בכפוף להחזרת מוצר פגום לפני הגשת התביעה **לא שוללת בהכרח את עילת התביעה הצרכנית** בשל חוסר הכדאיות הכלכלית, במקרים רבים, במימוש הצעות פיצויים שכאלה על הטרחה הכרוכה בכך (מה גם שלעיתים המוצרים כבר נאכלו והחזרתם אינה אפשרית).<sup>157</sup> **עמדה זו, שהגישה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון, שאף התקבלה בפסק דינו של בית המשפט**

**העליון, היא דוגמה יפה לחשיבות עמדות אלה, ולתרומתן בהגנה על זכויות הצרכנים, בהתאם לתכליות החוק.**

דוגמה נוספת להתנגדות בתחום הצרכני להסדר פשרה שהגיש היועץ בשנת 2021 (על ידי הפרקליטות), נוגעת **לעסקאות מכר מרחוק (online)** באמצעות האינטרנט.<sup>158</sup> בין היתר, עסק ההליך במקרים שבהם ככלל, קיימת **"הנחת כמות"** (הנחה הניתנת בכפוף לרכישת מספר גדול יותר של פריטים). עם זאת, כאשר קיים מחסור במוצרים, צרכן שרכש "און ליין", מקבל בפועל כמות קטנה יותר של מוצרים, לא זוכה לפיכך להנחת הכמות, ומחויב במחיר מלא על המוצרים שסופקו לו. בהסדר הפשרה הציעו הצדדים כי באתר החברה תופיע מעתה הבהרה, ולפיה מבצעי הכמות כפופים למלאי הזמין בעת הכנת ההזמנה; וכי במקרה של חוסר במלאי, תסופק כמות חלקית של הפריטים במחירם הרגיל ולא במחיר מבצע הכמות. היועץ המשפטי לממשלה (דאז) התנגד להסדר והביע את עמדתו ולפיה חיוב הצרכן במחיר מלא, כאשר הצרכן הזמין כמות שהייתה אמורה לזכות אותו ב"הנחת כמות" - **מנוגדת להוראות הדין.**

בעמדה נטען **שיש לאפשר לצרכן לבחור** האם לרכוש כמות חלקית של המוצרים במחירם המלא (לאחר שדווח לו מחירם המלא), להימנע מרכישת המוצר בכלל, או לבטל את העסקה - **ואין לחייבו במחיר מלא באופן אוטומטי**. העדה נוספת של היועץ המשפטי לממשלה נגעה לצורך לבסס את הפיצוי שהוצע לקבוצה על נתונים מבוססים, כך שהצרכנים שנפגעו יקבלו פיצוי ראוי והולם.<sup>159</sup>

158. ת"צ (מחוזי תל אביב) 23066-04-20 **הררי נ' שופרסל** בע"מ. 159. יצוין כי הבקשה לאישור הסדר הפשרה טרם הוכרעה. עם זאת, בית המשפט המחוזי כבר קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה דאז בסוגיית ביסוס בנתונים של סכום הפיצויים והורה (בהחלטתו מיום 20.2.2022) על מינוי בודק (מומחה) בתיק, בכדי שיבדוק, בין היתר, את הסכומים ששולמו לשופרסל בגין מוצרים שהוזמנו במסגרת הנחת כמות אך ההנחה לא ניתנה בשל מחסור במוצרים ואת החלק היחסי של הכנסות שופרסל מעניין זה, ביחס לכלל הכנסותיה ממכירות "און ליין".

153. או מטעם היועץ המשפטי לממשלה הקודם. 154. **רע"א 2298/19 פינצ'בסקי נ' הנסיך**, נבו, 4.8.2021. 155. ת"צ (תל אביב) 32117-08-16 **פינצ'בסקי נ' הנסיך**, נבו, 26.2.2019. היועץ המשפטי לממשלה טען בעמדתו, ששגה בית המשפט המחוזי כשדחה על הסף בקשה לאישור הסדר פשרה, אך לא הביע מסמדות בעמדתו, בשאלת אישור התובענה הייצוגית לגופה. 156. ראו: סעיף 27 לפסק הדין שם נקבע, שאין לקבוע כלל עקרוני שככלל, אין לאשר תובענה ייצוגית בגין רשלנות עוסק, אלא כל מקרה ייבחן לנסיבותיו. 157. גם טענות אלה התקבלו בפסק דינו של בית המשפט העליון. ראו: סעיפים 23, 25, 27 לפסק הדין.

אף זו דוגמה יפה להיבטים שבהם עוסקות ההתנגדויות בתחום הצרכני, הן בשמירת זכויות צרכנים שנפגעו לקבל פיצוי ראוי והן בקביעת הסדרה עתידית ראויה מכאן ולהבא, אשר תתיישב עם הוראות הדין המחייבות.

דוגמה להיבט נוסף בהתנגדויות היועצת המשפטית לממשלה בתחום הצרכני נגעה לחברה זרה שהפעילה אתר להשכרת כלי רכב שהציג בפני לקוחות ישראלים מחיר שאינו כולל את חיוב המע"מ,<sup>160</sup> בניגוד להוראות המחייבות של חוק הגנת הצרכן המחייבות פרסום מחיר כולל המשקף את מלוא העלויות המוטלות על הצרכן בעסקה. בהסדר הפשרה שהוצע על ידי הצדדים, הוסכם על תיקון ההתנהלות מכאן ואילך, אולם הסדר הפשרה לא העניק לחברי הקבוצה פיצוי כלשהו, ולמרות זאת השתמע ממנו, שיחול עליהם "מעשה בית דין ייצוגי" שימנע מהם אפשרות עתידית להגיש תובענות ייצוגיות נוספות באותו ענין. הפרקליטות הגישה את התנגדות היועץ למתווה ההסדר, בטענה שהוא מנוגד באופן מובהק לתכליות הדין, שאינן מתמצות בתיקון ההפרה בלבד אלא נועדו גם להעניק פיצוי לנפגעים במקרים המתאימים.

עוד הוטעם בהתנגדות, שלא די בכך שלא נשללה האפשרות להגשת תביעות אישיות, היות שאין היתכנות מעשית להגשתן במקרה הנדון, ורק הליכים ייצוגיים יכולים לקיים בנסיבות העניין את תכליות החוק בדבר מתן סעד לנפגעים והרתעה מפני הפרת הדין. בית המשפט קיבל את ההתנגדות ודחה את הבקשה לאישור הסדר הפשרה.<sup>161</sup>

סוגיה חשובה נוספת בעניינה הוגשו מספר התנגדויות להסדרי פשרה בשנים האחרונות, נוגעת לסוגיית "הפרסום הסמוי". למשל, כאשר במסגרת כתבות בעיתונות, מובא תוכן פרסומי מבלי שהדבר ברור לקורא שעלול לחשוב שמדובר בדיווח עיתונאי (שמיחוסת לו דמת אמינות גבוהה יותר) באופן שעלול להטעות את הצרכן, בניגוד להוראות המחייבות של דיני הגנת הצרכן.

## עמדות מאסדר בהליכים בהקשרים צרכניים:

ענף הגנת הצרכן מוסדר לא רק בחקיקה ובפסיקה, אלא גם באמצעות פעילותם של מאסדרים (רגולטורים) שונים בממשלה.

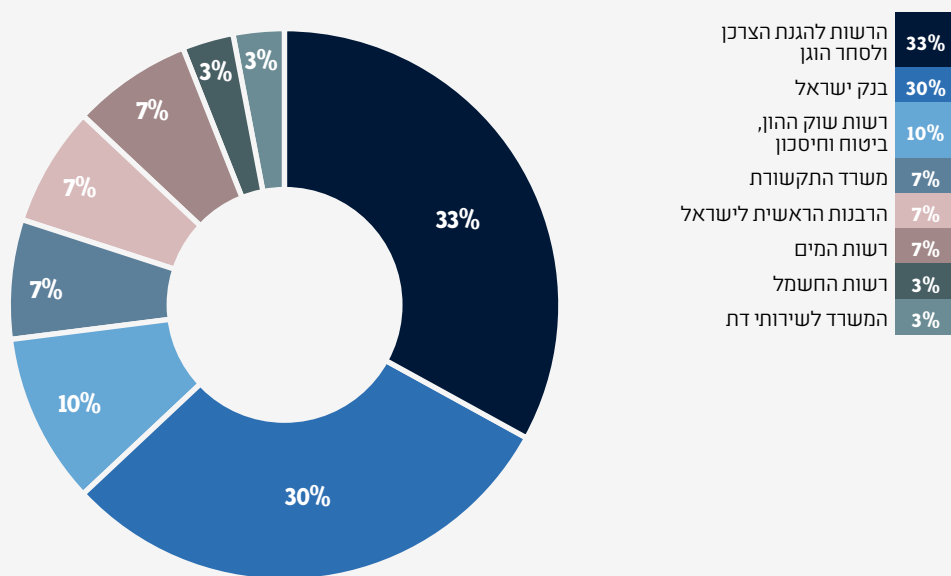
רגולטורים הם רשויות מינהליות בממשלה, אשר מוסמכות, בין היתר, ליזום או לקבוע כללים או הנחיות, וכן לתת היתרים, רישיונות וכדומה מכוחם.<sup>162</sup> לסמכויות אלה נלוות לרוב גם סמכויות פיקוח או אכיפה.<sup>163</sup>

הרגולטורים הם בעלי מומחיות מקצועית וידע נרחב בתחומי אחריותם, והם לוקחים חלק חשוב בעיצוב וביישום המדיניות הממשלתית. על רקע זה, התפתחה בבתי המשפט פרקטיקה חשובה שבמסגרתה נוהגים בתי המשפט לפנות מעת לעת לרגולטורים, במטרה לקבל את עמדתם בנוגע לסוגיות שונות אשר מתעוררות בהליכים הנדונים בפניהם.<sup>164</sup>

162. החלטת ממשלה מס' 2118 מתאריך 22.10.2014.  
 163. ע"א 6313/19 רשות ניירות ערך נ' שמואל, פס" 7-8 לפסק דינו של השופט ד' מינץ (11.4.2022).  
 164. להליך שביקש לאתגר את סמכותם של בתי המשפט לפנות לרגולטורים שאינם צד להליך בשאלות מסוג זה, ראו: רע"א 1534/16 שפירא בר אור נ' לאומי קארד בע"מ (14.14.2016) (באותו הליך שאלה זו לא הייתה דרושה הכרעה והיא הושארה בצדק עיון). גם בפסק הדין בדנ"א 4960/18 זליגמן נ' הפניקס חברה לביטוח בע"מ, פס" 44-45 לפסק דינו של המשנה לנשיאה (בדימ') ח' מלצר (4.7.2021) (להלן: "דנ"א זליגמן") הושארה שאלה זו לעת מצוא.

160. ת"צ (שלום תל אביב) 1203-04-19 עומרי כץ נ' Travel Jigsaw Limited, נבו, 18.1.2022.  
 161. החלטה מיום 18.1.2022.

התפלגות העמדות שהוגשו בשנת 2021, לפי זהות הרגולטור שמטעמו הן הוגשו:



עמדות מרכזיות ועקרונות שהוגשו לבתי המשפט בשנת 2021:

« בשבעה הליכים עדעוריים הנדונים במאוחד בבית המשפט העליון, ואשר עוסקים בשאלה **האם הצגת מחירים התחלתיים "מנופחים" מהווה הפרה של חוק הגנת הצרכן**,<sup>166</sup> הגישה הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן עמדת מאסדר. עמדת הרשות בהליך זה הייתה, בין היתר, כי התנהלות הכוללת הצגת מחירים גבוהים מאוד על המוצרים, לצד מתן הנחות קבועות לחלק משמעותי מהצרכנים בעת הקנייה בפועל, **עלולה להטעות צרכנים בעניין מהותי בעסקה**, ולפיכך אסורה. הפסול בהתנהלות זו, כך הוסבר בעמדת הרשות, הוא ביצירת מצג בפני הצרכן שמדובר בהנחה, בעוד שלאמיתו של דבר המחיר לאחר ההנחה הוא המחיר הקבוע.

166. ע"א 6930/19 הר פז נ' נגב קרמיקה שיווק (1982) בע"מ.

במקרים רבים הרגולטור מתבקש להתייחס לפרשנות של הוראות או הנחיות שהוא קבע בעצמו.<sup>165</sup>

עמדות הרגולטור מוגשות לבתי המשפט באמצעות יחידות החטיבה האזרחית בפרקליטות, אשר לוקחות חלק מהותי בניסוח ובגיבוש אופן הצגת העמדה לבית המשפט.

**אסדרת תחום הגנת הצרכן במובנו הרחב** - הכולל הגנה על הצרכן הבודד וכן על אינטרסים ציבוריים כלליים - מתבצעת בידי רגולטורים רבים, וביניהם הרשות להגנת הצרכן; רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון; בנק ישראל; רשות החשמל; רשות המים; משרד התקשורת המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית לישראל ועוד. לנוכח מורכבות האסדרה בתחום זה והשפעתה על היבטים רבים בחיי הציבור, מתבקשים רגולטורים אלה לעתים קרובות להביע את עמדתם המקצועית בהליכים משפטיים בהקשרים צרכניים, אף שהם לא צד להליך.

**במהלך שנת 2021, הוגשו לפחות 30 עמדות בנושאים צרכניים** מטעם רגולטורים רלוונטיים לבתי-משפט השלום, לבתי המשפט המחוזיים ולבית המשפט העליון, באמצעות יחידות הפרקליטות. חלק גדול מעמדות המאסדר (33%) הוגשו מטעם הרשות להגנת הצרכן, מטעם בנק ישראל (30%) ומטעם רשות שוק ההון, הביטוח והחיסכון (10%).

165. למשקל שבית המשפט מייחס לעמדת רגולטור ביחס להנחיות שהוא קבע ולשיקולים שונים בהקשר זה ראו: דעת הרוב ב-דנ"א זליגמן.



**עיצומים כספיים עם היבטים צרכניים:**

**רקע**

בדין הישראלי התפתחה מגמה המעבירה את הטיפול בהפרות של הוראות חוק מסוימות מן ההליך הפלילי הקלאסי אל המישור המנהלי (מגמה המכונה "מנגנוני **אכיפה חלופיים**").<sup>170</sup> במשך שנים ארוכות נעשה שימוש באכיפה הפלילית גם לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות, שכן ההפרות הוגדרו כעבירות פליליות. עם השנים גברה התפיסה כי מנגנון של אכיפה חלופית בדרך של הטלת סנקציות בידי רשות מינהלית, מתאים יותר לטיפול בהפרות של הוראות חוק רגולטוריות. יתרונה של האכיפה החלופית, לעומת האכיפה הפלילית, טמון ביעילות הפעלתה, המאפשרת תגובה מהירה להפרה ובכך היא מסייעת להקפדה וציות להוראות הרגולציה מצד המפוקח. טעם נוסף שהוביל את המחוקק לקביעת מנגנוני אכיפה חלופיים נועד לתת אפשרות למי שביצע עבירה מינהלית לשאת בעונש ראוי ומתאים מבלי ש"יזכותם" בהרשעה הפלילית, אלא אם כן התקיימו נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.<sup>171</sup>

**עיצום כספי**

העיצום הכספי הוא מנגנון אכיפה מנהלי שאומץ על ידי המחוקק בשני העשורים האחרונים. הרשויות הרלוונטיות הוסמכו להטיל עיצום כספי על פרט או תאגיד שיש יסוד סביר להניח כי הפר הוראה מסוימת, וזאת במסגרת ההליך המנהלי.<sup>172</sup>

« במסגרת **תביעה ייצוגית נגד חברת החשמל**,<sup>167</sup> נטען שחברת החשמל אחראית לכך שתעריף החשמל שקבעה רשות החשמל היה גבוה מהנדרש לכיסוי עלויותיה של חברת החשמל. בהתאם להחלטת בית המשפט, הגישה **רשות החשמל** עמדת מאסדר, שבמסגרתה התייחסה להשלכות אפשריות של קבלת התביעה הייצוגית על גובה תעריפי החשמל בעתיד.

« בתביעה אזרחית שהוגשה לבית-משפט השלום, נטען **כי סירובה של חברת ביטוח להתקשר עם התובע, שגילו 87 שנים, בחוזה ביטוח מקיף לרכב מחמת גילו המבוגר**, מהווה הפליה אסורה.<sup>168</sup> **רשות שוק ההון**, הביטוח והחיסכון הגישה עמדת מאסדר, שבמסגרתה נטען כי על מנת שחברת ביטוח תוכל לתת יחס שונה למבוטח על בסיס נתוני האישיים, עליה להראות שנתוניו מלמדים על קיומו של סיכון מהותי, מוגבר ובלוט בהשוואה לשאר הסיכונים בענף, ולא להסתפק בכך שנתון מסוים, כגון גיל, מהווה גורם סיכון גדול יותר מנתונים אחרים. ביום 21.6.2022 ניתן תוקף של פסק-דין להסכם פשרה בין הצדדים.

« בהליך **בקשה לאישור תביעה כייצוגית בתחום הכשרות**,<sup>169</sup> התבקשה הרבנות הראשית לישראל, המאסדר בתחום זה, להשיב על **מספר שאלות הנוגעות להונאה בכשרות ולהגנה על צרכנים המקפידים על כשרות**. בין היתר, עמדה הרבנות הראשית על כך שהצגת מוצר כמצוי תחת השגחת גוף פרטי מסוים ובאישור הרבנות הראשית בישראל, מבלי שהרבנות אישרה בפועל את המוצר, אינה חוקית.

167. ת"צ (מחוזי ת"א) 1756/09 שליידר נ' חברת החשמל לישראל בע"מ.  
 168. ת"א (שלום נת') 48520-06-20 קורן נ' איי אי ג'י ישראל חברה לביטוח בע"מ.  
 169. ת"צ (מחוזי חי') 13854-08-20 משולם נ' רותם מיטרו יבוא וסחר (2015) בע"מ.

170. בג"ץ 93/06 ד.נ. כל גדר בע"מ נ' שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (נבו 2.8.2011).  
 171. בג"ץ 5537/91 אליהו אפרתי נ' כרמלה אוסטפלד, מו(3) 501, (1992) 509.  
 172. ראו למשל: פרק ה' לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, סעיף 354 לחוק החברות התשנ"ט-1999, סעיף 50 לחוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, סעיף 58 לחוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011, סעיף 129 לפקודת המכרות, סעיף 18 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה), תשמ"ט-1989, פרק ה' לחוק הגנת הצרכן, תשמ"א-1981.

בערעור אחר, שנדחה אף הוא, ייצגה הפרקליטות את הרשות שערכה חקירה יזומה בעקבות תלונות של צרכנים. הצרכנים, רובם קשישים, התלוננו על כך שנציגי החברה הטעו אותם כאשר התקשרו אליהם בטענה שזוהה ניסיון פריצה למחשבם, וכך שכנעו אותם להתקין תוכנות שונות. החברה המערערת גבתה אלפי שקלים מלקוחות אלה, לא מסרה להם מידע על אודות זכותם לבטל את העסקה ולא אפשרה להם לבטל את העסקה כשביקשו לעשות זאת. בכך הפרה החברה את הוראות חוק הגנת הצרכן.<sup>175</sup>

בערעור אחר שהוגש, ייצגה הפרקליטות את הרשות אשר הטילה עיצום כספי בשל הפרת סעיפים בחוק הגנת הצרכן, מאחר שהחברה המערערת לא הציגה על גבי טובין, או על גבי ארזותם, את מחירם הכולל, בניגוד להוראות החוק. אף ערעור זה נדחה על ידי בית המשפט.<sup>176</sup> בערעור (בזכות) שהוגש על פסק דין זה, ניתנה הפחתה של סכום העיצום במסגרת פשרה שהתקבלה במהלך הדיון ולנוכח הערות בית המשפט.<sup>177</sup>

בערעור נוסף שהוגש, הגנה הפרקליטות על עמדתה של רשות בערעור נגד מנכ"ל של החברה המערערת אשר מכר לצרכנית בת 73 שואב אבק בעלות 12,000 ש"ח בעסקת רוכלות (עסקה שנעשית בכל מקום שאינו מקומו המקורי של בית העסק). בית המשפט בחן את טענות המערערת וקבע שבמקרה זה, אכן התקיימה עסקת רוכלות ובדין הטילה הרשות את העיצום הכספי, תוך שדחה את כל טענות המערערת, לרבות טענות הנוגעות להפחתה של סכום העיצום הכספי.<sup>178</sup>

אם פרט מעוניין לתקוף את החלטת הרשות להטיל עליו עיצום כספי, עומדים לרשותו מנגנוני השגה מינהליים וכן אפשרות פנייה לבית המשפט המוסמך, כל זאת שלא במסגרת הליך פלילי. **העיצום הכספי נועד להרתיע את העוסקים מביצוע ההפרות על מנת להגן על הצרכנים.**

## מספר דוגמאות לעיצומים כספיים שהוטלו על ידי הרשויות השונות בהיבט הצרכני ונדונו בבית המשפט:

♦ **הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן -** ביום 1.1.2015 נכנס לתוקפו תיקון מס' 39 לחוק הגנת הצרכן המקיים סמכות לממונה על הרשות לעשות שימוש גם בכלי האכיפה המנהלית. הרשות להגנת הצרכן יוצגה על ידי הפרקליטות בערעורים שהוגשו כנגד העיצומים שהטילה. כך למשל, הפרקליטות ייצגה את הרשות בערעורים שעסקו בעיצום כספי בשל הפרה של סעיף 2 לחוק הגנת הצרכן, אשר עניינו הטלת איסור על עוסק לעשות דבר (במעשה או במחדל) העלול להטעות את הצרכן.<sup>173</sup>

בערעור נוסף שנדחה, ייצגה הפרקליטות את הרשות אשר הטילה עיצום כספי עקב הפרה של הוראות חוק הגנת הצרכן, הנוגעות לזכותו של הצרכן לבטל עסקה בשידוק מרחוק, כאשר המערערת לא גילתה לאוכלוסייה מוחלשת את זכותה לביטול העסקה גם בחלוף 14 יום.<sup>174</sup>

175. עש"א (שלום ת"א) 52558-03-20 הלפ פי סי טכנולוגיות בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 14.6.2020); עש"א 176. עש"א (שלום ת"א) 24592-01-19 אמ. ג'י. אס. ספורט טרדינג בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 6.1.2020).  
177. ראו: סעיף 17 לב לחוק הגנת הצרכן וע"א (מחוזי ת"א) 31313-02-20 אמ. ג'י. אס. ספורט טרדינג בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (לא פורסם).  
178. ע"א (מחוזי ת"א) 63531-05-22 קיי 1914 (1997) בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן.

173. עש"א (שלום ת"א) 19201-03-19 פלאפון תקשורת בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 14.6.2020); עש"א (שלום ת"א) 28631-11-20 (שלום ת"א) 23158-10-20 מ. יוחננוף ובניו (1988) בע"מ נ' מדינת ישראל (נבו 10.6.2021); עש"א (שלום ת"א) 28631-11-20 דאבל פיס מועדון חברים בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 3.5.2021).  
174. ראו סעיף 14(א) (7) לחוק הגנת הצרכן ועש"א (שלום ת"א) 58573-12-19 כל פרפיום ישראל בע"מ נ' הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן (נבו 17.11.2020).

◆ **הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון** - הוגש ערעור על החלטת הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון להטיל על המערערת, חברה לביטוח (שהיא גוף פיננסי המחויב להגן על נתוני לקוחותיו) - עיצום כספי משמעותי, בגובה של 10.7 מיליון ש"ח, בגין מספר רב של הפרות הוראות חוזר גופים מוסדיים 14-9-2016 "ניהול סיכוני סייבר בגופים מוסדיים" (31.8.2016). במהלך הביקורת, נמצאו פערים מהותיים ביותר ביחס להוראות הרגולציה בתחום הגנת הסייבר וביחס להוראות החוזר, והתעלמות מכשלים שעלו לאורך שנים במבדקים שונים (לדבות של המערערת עצמה). נכון לחודש יוני 2022, הערעור עדיין מתנהל בבית המשפט.<sup>179</sup>

◆ **משרד התקשורת** - הפרקליטות ייצגה את משרד התקשורת בעתירות מנהליות שהוגשו נגד עיצומים כספיים שהטיל. באחד מהמקרים, הטיל משרד התקשורת הטיל עיצום כספי על העותרת מכוח חוק התקשורת, לאחר שזו הפרה הוראות באותו החוק, כשלא עמדה בחובתה ליידע את המנויים על אודות תכנים ואתרים פוגעניים באינטרנט ומאחר שלא הציע להם שירות סינון חנים. הפרקליטות ייצגה את משרד התקשורת בבית המשפט אשר דחה את העתירה בדבר הפחתת גובה העיצום הכספי.<sup>180</sup>

◆ **משרד האנרגיה** - הוגש ערעור על עיצום כספי שהוטל על חברה לאספקת גז לצרכני גז ביתיים, אשר הפרה את האיסוד להתקשר עם צרכן גז שישה חודשים מיום מתן ההודעה בדבר החלפת ספק גז, וזאת בהתאם להוראות חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה).<sup>181</sup>

179. עש"א 12-21-65349 שירביט חברה לביטוח בע"מ נ' הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון.  
180. עת"מ (מינהליים ת"א) 20-07-24934 טריפל סי מחשוב ענן בע"מ נ' משרד התקשורת (נבו 27.4.2021).  
181. חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה, התמ"ט-1989, פורסם באתר משרד האנרגיה: [https://www.gov.il/he/departments/general/financial\\_sanctions](https://www.gov.il/he/departments/general/financial_sanctions)

משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل



פרקליטות המדינה | OFFICE OF THE STATE ATTORNEY | مكتب محامي الدولة

## סיכום שנה | 2021

עריכה: עו"ד חגי בנימין, יחידת הניהול פרקליטות המדינה  
עיצוב: איקו מס, כתרונות מיתוג