

16 בנובמבר 2022

כ"ב בחשוון התשפ"ג

הסניגוריה הציבורית – סקירה לנוהל העברת תפקיד שר המשפטים

כללי – ייעוד היחידה ותפקידיה

הסניגוריה הציבורית היא יחידה במשרד המשפטים, אשר החלה לפעול בשנת 1996 מכוח חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995.

אל מול כוחן האדיר של רשויות האכיפה, ניצבת הסניגוריה הציבורית לימינו של האזרח החשוד או הנאשם. לסניגוריה הציבורית תפקיד חוקתי ראשון במעלה בשמירה על קיומו של ההליך ההוגן בתחום המשפט הפלילי. בשיטת המשפט האדברסרית, המבוססת על שוויון בין הצדדים, מהווה הזכות לייצוג בכלל ולייצוג הולם בפרט, ערובה מרכזית לעשיית צדק ולאזון פערי הכוחות בין המדינה לפרט. במהלך שנות קיומה שינתה הסניגוריה הציבורית כליל את פני המשפט הפלילי במדינת ישראל, בכל הנוגע להרחבת הזכות לייצוג ולהעלאת רמתו ואיכותו, וממשיכה לפעול בגזרה זו שכן המלאכה עדיין רבה.

הסניגוריה הציבורית מעניקה ייצוג משפטי בכל שלבי ההליך הפלילי, החל ממתן ייעוץ לחשודים עצורים במהלך החקירה המשטרתית, דרך ייצוגם באולמות המעצרים, לרבות במסגרת בקשות למעצר עד תום ההליכים, עובר לייצוגם בשלבי בירור האשמה והטיעון לעונש בתיקים הפליליים, ולהגשת ערעורים, בקשות רשות ערעור, בקשות לדיון נוסף ובקשות למשפט חוזר בעניינם, וכלה בייצוג אסירים בפני ועדות השחרורים, בייצוג נאשמים בהליך המתנהל בבתי המשפט הקהילתיים, ובייצוג חולי נפש המאושפזים בכפייה בפני ועדות פסיכיאטריות.

העילות למינוי סניגור ציבורי מנויות בחוק הסניגוריה הציבורית ומבוססות על מספר רציונלים. אדם זכאי לייצוג על-ידי סניגור ציבורי כאשר כתוצאה מההליך המשפטי עלולות להיגרם תוצאות חמורות והרות גורל מבחינתו (לדוגמה, מעצר ממושך עד תום ההליכים, עונש מאסר בפועל, אשפוז פסיכיאטרי, הסגרה, צו פיקוח); כאשר הוא סובל ממגבלות אישיות הפוגעות ביכולתו הבסיסית להתגונן (לדוגמה, נאשם שהוא אילם, עיוור או חרש, חשש למחלת נפש או לליקוי בכושר השכלי, קטינות); כאשר נוקטים במשפט כללי סדר דין פלילי וראיות חריגים (לדוגמה, דיון מקדמי ("ימי הקראות"), עדות שמיעה באמצעות חוקר מיוחד וכד'); כאשר הוא אינו מסוגל לשכור שירותיו של סניגור באופן פרטי, מפאת נזקקות כלכלית; וכאשר הדבר דרוש להבטחת הליך הוגן ולמניעת עיוות דין.

מגוון התיקים עימם מתמודדים הסניגורים הציבוריים הוא עצום ומצריך התמחות בקשת רחבה של תחומים. לצד התיקים ה"שגרתיים" שעניינם עבירות רכוש, עבירות סמים, עבירות אלימות, עבירות מין, עבירות המתה וכיו"ב, מייצגת הסניגוריה גם בתיקי נוער, תיקים שעיקרם שאלת הכשירות הנפשית והשכלית של הנאשם, תיקי מרמה, תיקי מס, תיקי רשלנות, תיקי תעבורה ועוד. על כן נזקקת הסניגוריה הציבורית לעבוד עם עורכי-דין המתמחים בתחומים מגוונים של המשפט הפלילי.

הסניגוריה הציבורית פועלת מול פרקליטויות המחוזות השונים והמחלקות בפרקליטות המדינה; מול מדורי התביעות של משטרת ישראל ומול עשרות יחידות החקירה המשטרתיות; מול גופי תביעה של רשויות מקומיות; מול שירות בתי הסוהר; מול בתי החולים לחולי נפש; מול גורמים בקהילה כגון: שירות המבחן, מעונות חסות הנוער, מוסדות לגמילה מסמים ומאלכוהול, גופים העוסקים בטיפול באלימות במשפחה, לשכות רווחה ושירותים סוציאליים ברשויות המקומיות, הרשות לשיקום האסיר ועוד.

מעבר לעבודתה השוטפת בייצוג לקוחותיה, עוסקת הסניגוריה הציבורית גם בהגנה על עניינם של כלל הנאשמים והחשודים, באמצעות מעורבות בתהליכי חקיקה בפורומים שונים ובאמצעות הגשת חוות דעת משפטיות במסגרת "ידיד בית-משפט". הסניגוריה נקראת להציג את עמדתה המוסדית, כמי שאמונה על הגנתם של חשודים ושל נאשמים וכבעלת מומחיות בתחום זה, בתהליכי חקיקה ובשאלות משפטיות, שעניינם משפט פלילי מהותי, סדר דין פלילי, דיני ראיות, מניעת עבריינות, ענישה, בתי סוהר, עבודת רשויות אכיפת החוק וסוגיות נוספות שיש בהן כדי להשפיע על זכויותיהם של חשודים, נאשמים ונידונים. בתחום זה פועלת הסניגוריה מול מחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים; מול ועדת שרים לענייני חקיקה ואכיפה; מול ועדת חוקה, חוק ומשפט או ועדות אחרות של הכנסת; מול הוועדה לסדר דין פלילי וראיות בראשות שופט בית המשפט העליון (כיום השופט בדימוס ניל הנדל); מול בתי המשפט; מול המשרד לביטחון פנים; מול לשכת עורכי הדין; ומול ארגוני חברה אזרחית. מעת לעת, כאשר מתעוררת סוגיה עקרונית במשפט הפלילי בבתי המשפט (בעיקר בבית המשפט העליון), מצטרפת הסניגוריה הציבורית לדיון ומגישה עמדה כ"ידיד בית-המשפט". במספר מקרים יזם בית-המשפט העליון הצטרפות זו, מתוך הכרה בחשיבות של שמיעת עמדת הסניגוריה.

כמו כן, נציגי הסניגוריה הציבורית חברים פעילים בוועדות ציבוריות שממנה שר המשפטים לבחירת המצב המשפטי בנושאים נקודתיים הנוגעים למשפט הפלילי, וכן מופיעים ומציגים את עמדותיהם בפני ועדות שבהן אין לסניגוריה הציבורית נציג.

אנשי הסניגוריה הציבורית אף פועלים כמבקרים רשמיים מכוח הסמכה של השר לביטחון פנים לבקר במתקני הכליאה, לצורך בדיקת תנאי החזקתם של עצורים ואסירים. דוחות הביקורים הרשמיים נשלחים לדרגים הגבוהים ביותר האחראים לנושא, ביניהם שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, השר לביטחון פנים, היועץ המשפטי לממשלה, מנהל בתי המשפט, מפכ"ל המשטרה ונציב בתי הסוהר. אחת לשנתיים, נוהגת הסניגוריה הציבורית לפרסם דוח מסכם המהווה ריכוז של הממצאים שנמצאו בביקורים רשמיים, וכן מידע אודות ליקויים קשים בתנאי הכליאה אשר נאסף על-ידה במהלך עבודתה השוטפת.

הסניגוריה הציבורית פעילה גם במישור הבינלאומי. כך למשל הסניגוריה הציבורית, בשיתוף עם האו"ם, משרד החוץ הישראלי ומחלקת ייעוץ וחקיקה (בינלאומי), קידמה יוזמה חדשה באורגני האו"ם, שמטרתה הסדרת מנגנון בינלאומי להחלפת ידע והושטת סיוע משפטי בין סניגוריות ציבוריות וארגונים המעניקים ייצוג משפטי בהליכים פליליים לחסרי אמצעים. הסניגוריה הציבורית בישראל מוכרת בעולם כמודל איכותי, נציגיה היו ממנסחי העקרונות והקווים המנחים של האו"ם לסיוע משפטי בפלילים, והם סייעו בידע להקמה ולהכשרה של סניגוריות ציבוריות בעולם (כגון במדינות ליבריה, גיאורגיה, מולדובה, ליטא ואוקראינה).

רשימת חוקים ותקנות לפיהן פועלת הסניגוריה הציבורית

חוק הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1995

תקנות הסניגוריה הציבורית, התשנ"ו-1996
תקנות הסניגוריה הציבורית (שכר טרחה לסניגורים ציבוריים), התשנ"ו-1996
תקנות הסניגוריה הציבורית (חובת תשלום של זכאים לייצוג) (הוראת שעה), התשע"ב-2011
תקנות הסניגוריה הציבורית (ייצוג עצורים מחוסרי אמצעים), התשנ"ח-1998
תקנות הסניגוריה הציבורית (זכאות לייצוג לקטינים נוספים), התשנ"ח-1998
צו הסניגוריה הציבורית (ייצוג נאשמים מחוסרי אמצעים), התשנ"ו-1996

מבנה הסניגוריה הציבורית

מבחינה מנהלית מהווה הסניגוריה הציבורית חלק בלתי-נפרד ממשרד המשפטים, אך מבחינה מקצועית היא גוף עצמאי ובלתי-תלוי, שנאמנותו נתונה ללקוחותיו, וכך אף נקבע במפורש בחוק.
פעילות הסניגוריה הציבורית מפוקחת, על-פי החוק, על-ידי "ועדת הסניגוריה הציבורית", שהרכבה כדלקמן: שר המשפטים (יו"ר), שופט בית-המשפט העליון בדימוס, מומחה במשפט פלילי, עורך-דין שנבחר בידי המועצה הארצית של לשכת עורכי-הדין ועורך-דין המתמנה על-ידי שר המשפטים, בהסכמת ראש לשכת עורכי הדין. כיום חברים בוועדה מלבד שר המשפטים, השופט (בדימוס) אליקים רובינשטיין, פרופ' רות קנאי, עו"ד נויט נגב ועו"ד אורי קינן.
הסניגוריה הציבורית פועלת במודל מעורב: הייצוג המשפטי ניתן הן באמצעות עורכי דין עובדי מדינה (להלן: הצוות הפנימי) והן באמצעות עורכי דין בעלי משרדים פרטיים (להלן: הצוות החיצוני). למעשה, מדובר בשירות הניתן לציבור בעיקרו בשיטה של "מיקור חוץ", כאשר האחריות הניהולית והפיקוח המקצועי נותרים בידי המדינה.

בראש הסניגוריה הציבורית עומד הסניגור הציבורי הארצי. סעיף 13 לחוק הסניגוריה הציבורית קובע במפורש כי מעמדו של הסניגור הציבורי הארצי יהיה כשל מעמדו של פרקליט המדינה, ומעמדם של עובדי הסניגוריה יהיה כמעמד עובדי הפרקליטות. מייסד הסניגוריה והסניגור הציבורי הארצי הראשון (בשנים 1996-2002) היה פרופ' קנת מן. לאחר מכן כיהנו בתפקיד עו"ד ענבל רובינשטיין (2003-2012) וד"ר יואב ספיר (2012-2021). כיום מכהנת בתפקיד עו"ד ענת מיסד כנען.

בתוקף תפקידו מתווה הסניגוריה הארצית את מדיניותה של הסניגוריה הציבורית, דואגת להדרכת עובדיה, מפקחת על רמתם המקצועית של כל עורכי הדין הפועלים מטעמה וממונה הן על הסניגורים הציבוריים המחוזיים, המנהלים את הלשכות המחוזיות, והן על יחידת הסניגוריה הארצית.
הסניגוריה הארצית כוללת את לשכת הסניגוריה הארצית, מחלקה אדמיניסטרטיבית ומחלקת תיקי בית משפט עליון. בנוסף, מרכזת הסניגוריה הארצית נושאים שונים, ובהם: ייצוג עצורים, ייצוג אסירים, ייצוג נוער, תהליכי חקיקה ומדיניות, משפטים חוזרים וכיו"ב.

בסניגוריה הציבורית פועלים כיום 6 מחוזות בנוסף לסניגוריה הארצית: מחוז תל-אביב, מחוז מרכז, מחוז ירושלים, מחוז הדרום, מחוז חיפה ומחוז הצפון. בראש כל מחוז מכהן סניגור ציבורי מחוזי, המנהל את לשכת הסניגוריה במחוז והאחראי לייצוג המשפטי הניתן במחוזו. מסייעים לו בתפקידו צוות משפטי וצוות מנהלי.

הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית מונה כ-125 עורכי-דין ובסך הכל כ-350 עובדים (לרבות עובדי מנהלה, מתמחים, סטודנטים ובנות שירות לאומי). לעורכי הדין של הצוות הפנימי מספר תפקידים: פיקוח מקצועי שוטף על הייצוג הניתן על-ידי עורכי הדין החיצוניים וריכוז וניהול של תחומים מסוימים בעבודת הסניגוריה במחוז (כגון: מעצרים, נוער, פסיכיאטריה ואנשים עם

מוגבלות, אסירים, הדרכה והשתלמויות, אישור שכר-טרחה ועוד), כל אלה בצד ייצוג לקוחותיהם בבתי המשפט השונים.

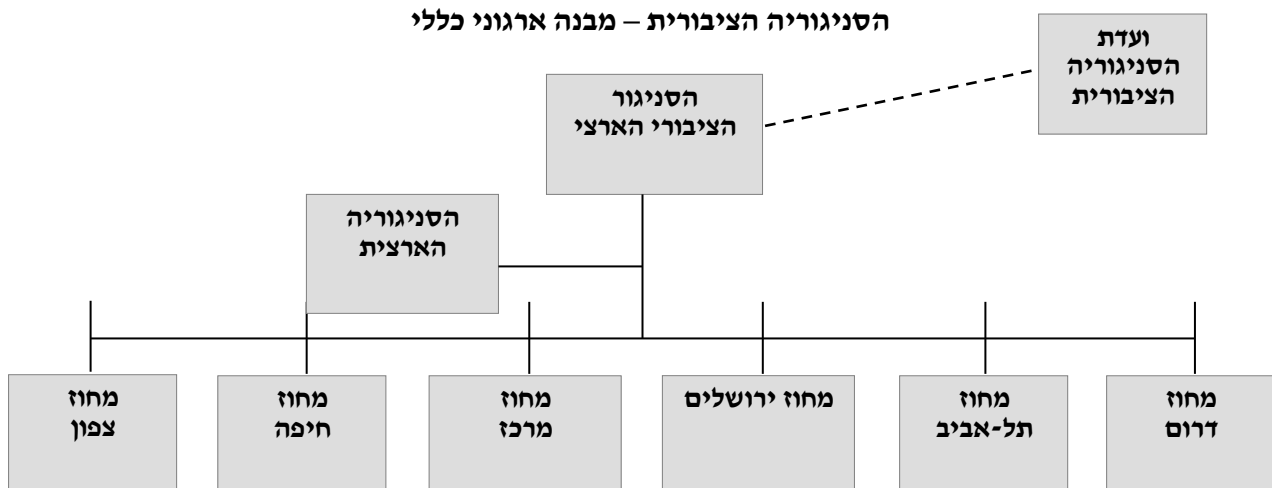
הצוות החיצוני של הסניגוריה הציבורית כולל כ-800 עורכי-דין, המועסקים בדרכים מגוונות: תשלום קבוע לתיק; תשלום קבוע ליום הופעות; תשלום על-פי שעות תורנות בבית-המשפט; תשלום לפי שעות עבודה; תשלום על-פי פעולה משפטית. סעיף 12 לחוק הסניגוריה הציבורית קובע כי הסניגור המחוזי יערוך רשימה של עורכי הדין הכשירים לשמש סניגורים ציבוריים. הסניגור המחוזי רשאי שלא לכלול עורך-דין ברשימה האמורה, או להוציא ממנה, אם שוכנע שהדבר דרוש להבטחת ייצוג הולם לנאשמים. על החלטת הסניגור המחוזי שלא לכלול עורך דין ברשימה או להוציא ממנה, רשאי עורך-הדין להגיש ערר לוועדת ערר סטטוטורית, שבראשה עומד שופט מחוזי בדימוס וחברים בה נציג לשכת עורכי הדין והסניגור הציבורי הארצי.

רשימת בעלי התפקידים הבכירים הכפופים ישירות לסניגורת הארצית

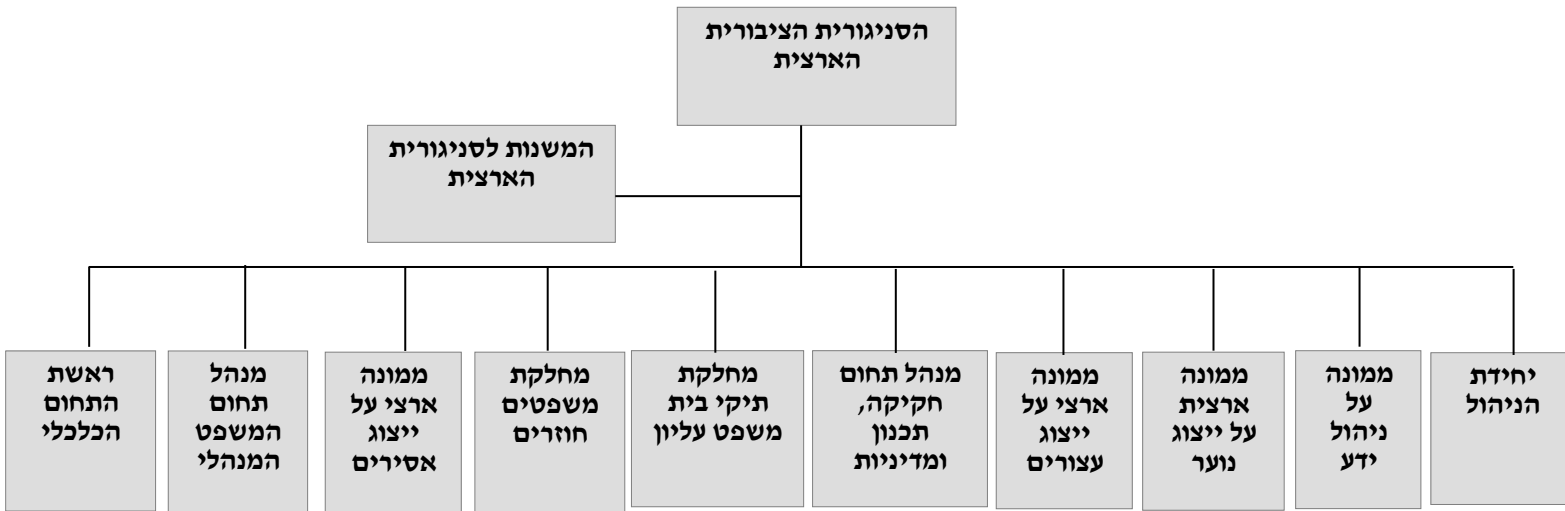
המשנות לסניגור הציבורי הארצי – ד"ר חגית לרנאו ועו"ד גליה ניצני
מנהלי המחלקות ואחראי תחומים בסניגוריה הארצית

הסניגור הציבורי המחוזי, מחוז ירושלים – עו"ד ודים שוב
הסניגורית הציבורית המחוזית, מחוז דרום – עו"ד הילה שפרלינג-סטרן
הסניגורית הציבורית המחוזית, מחוז מרכז – עו"ד דורית נחמני-אלבק
הסניגור הציבורי המחוזי, מחוז תל-אביב – ד"ר אלקנה לייסט
הסניגורית הציבורית המחוזית, מחוז חיפה – עו"ד חנינת שפרלינג
הסניגורית הציבורית המחוזית, מחוז צפון – עו"ד טל אברהם

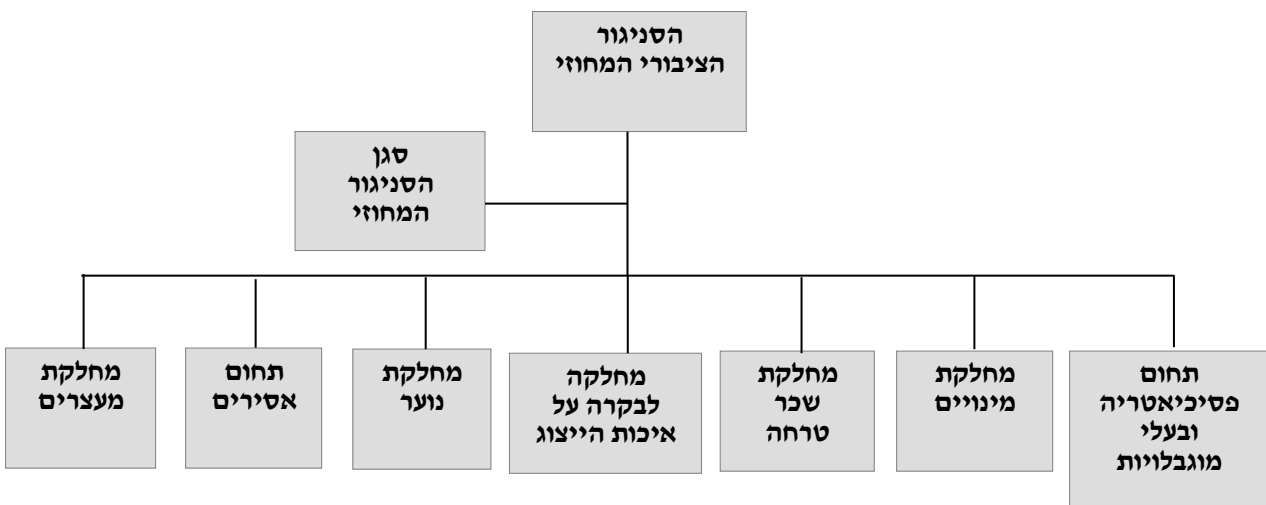
הסניגוריה הציבורית – מבנה ארגוני כללי



מבנה ארגוני של הסניגוריה הארצית



מבנה ארגוני של מחוז בסניגוריה הציבורית



סיכום אודות פעילות היחידה

מידי שנה, ובהתאם לסעיף 8 לחוק הסניגוריה הציבורית, מגישה הסניגוריה הציבורית לשר המשפטים ולוועדת הסניגוריה הציבורית דוח שנתי. הדוח סוקר בהרחבה את פעילותה של הסניגוריה הציבורית בייצוג עשרות אלפי לקוחותיה ומתאר בהרחבה את פעילותה המוסדית הענפה. בדוח שלובים נתונים רבים על שיטות עבודתה של הסניגוריה הציבורית, על היקפי הפעילות שלה, על חתכיה השונים, ועל עלויות הפעילות.

קישור לדוחות השנתיים באתר האינטרנט של הסניגוריה הציבורית:

<https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/annual-report-all>

בין ההישגים הבולטים הנזכרים בדוחות השנתיים האחרונים, ניתן למנות את:

- **זיכויים בתיקים רבים בכל הערכאות** – במסגרת עבודתם השוטפת, עורכי הדין המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית נוהלים הצלחות משפטיות רבות, אולם אחד הביטויים המרשימים והמרגשים של עבודת הסניגורים הוא זיכוי של הנאשם לאחר ניהול הוכחות. תוצאת הזיכוי היא חריגה יחסית בנוף המשפט הפלילי, וככלל יש בה כדי להעיד על עבודה משפטית מאומצת ועל מיצוי טענות ההגנה בניהול ההוכחות. בשנים האחרונות, זוכו בכלל הערכאות אלפי נאשמים שיוצגו על ידי הסניגוריה הציבורית, כאשר בין הזיכויים הבולטים ניתן למנות זיכוי מרצח בבית המשפט העליון, על רקע מניעת היוועצות עם עורך דין והפעלה פסולה של מדובב (ע"פ 2868/13 **חייבטוב נ' מדינת ישראל**); זיכוי מעבירת רצח בבית המשפט המחוזי, תוך ביקורת קשה על שיטות הפעולה בהן נקטה משטרת ישראל (תפ"ח (מחוזי ירושלים) 20705-07-14 **מדינת ישראל נ' רדאי**); זיכוי של אישה קשת יום אשר איימה בהתאבדות והועמדה לדין בגין עבירת איומים, תוך קביעה כי איום בהתאבדות אינו מגבש את יסודות עבירת האיומים (רע"פ 8736/15 **צוברי-בר נ' מדינת ישראל**) ועוד.
- **העלאת שיעור ההיוועצות לפני חקירה** – אחד היעדים המרכזיים של הסניגוריה הציבורית בשנים האחרונות הוא העלאת שיעור המקרים בהם הועברה לסניגוריה הודעה שעצור מבקש להיוועץ עם עורך דין טרם חקירה. לצורך כך, הסניגוריה הפעילה מאמצים רבים להבטחת מימוש זכותם של חשודים להיוועצות עם עורך דין, הכוללים מפגשים עם מפקדי תחנות ומפקדי משטרה ברמת המחוז וברמת המטה; טיעונים בבית המשפט המביאים לא אחת לפסילת ראיות ולשחרור עצורים שזכויותיהם נפגעו; והקמת מערך תורנות וכוננות המאפשר נגישות של סניגורים לכל תחנות המשטרה בכל שעות היממה ובכל ימות השבוע. מאמצים רבים אלו תרמו עם השנים לשיפור מתמשך בהתנהלות המשטרה, ושיעור ההיוועצות לפני חקירה מבין כלל העצורים המיוצגים על ידי הסניגוריה הציבורית עלה מכ-36% בשנת 2015 לכ-70% בשנת 2022. הסניגוריה ממשיכה לפעול למיצוי הזכות באופן מלא ולקיום הוראות החוק והפסיקה.
- **העלאת שיעור הייצוג על ידי הצוות הפנימי בסניגוריה הציבורית** – בשנים האחרונות הושם דגש בסניגוריה על הגברת הייצוג על ידי הצוות הפנימי של הסניגוריה הציבורית. מאז הקמתה, תפיסת ההפעלה בסניגוריה הציבורית הייתה כי הצוות הפנימי משתתף במשימות הייצוג ביחד עם הצוות החיצוני, כאשר הייצוג הניתן בידי הצוות הפנימי משמש כמודל וכאמת מידה לייצוג איכותי לכלל הסניגורים.
- **שדרוג פורטל הידע המקצועי לסניגורים הציבוריים החיצוניים** – הסניגוריה הציבורית היא יחידה מובילה במשרד המשפטים ובשירות הציבורי בכל הנוגע לניהול הידע הארגוני ולהנגשתו לעורכי הדין הפנימיים והחיצוניים הפועלים מטעמה. הכלי המרכזי לשיתוף הידע בסניגוריה הוא פורטל הידע של הסניגוריה הציבורית, אשר הושק בשנת 2016, המשמש את כלל הסניגורים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית, פנימיים וחיצוניים כאחד. פורטל הידע, שהוקם בסיוע אגף מערכות מידע, פותח בפני כלל הסניגורים המייצגים מטעם הסניגוריה הציבורית גישה למגוון רחב של מאגרי ידע, פסיקה, כתבי טענות עקרוניים ועוד. במהלך שנת 2018 נעשתה קפיצת מדרגה משמעותית בכל הנוגע לפורטל הידע, באמצעות העברת מכלול תכני הפורטל לשרתים ב"ענן". במסגרת שדרוג זה הועברו כלל תכני הידע למערכת הפעלה מתקדמת יותר, המאפשרת חווית שימוש משופרת.

- **ביסוס חברותה של הסניגוריה הציבורית ב"רשת החפות"** – בספטמבר 2014 חברה הסניגוריה הציבורית אל ה-Innocence Network ("רשת החפות"). רשת החפות נוסדה בשנת 2005 ומאגדת תחת כנפיה עשרות ארגונים מרחבי העולם הפועלים לאיתור ולתיקון הרשעות שווא, בהם גם ארגוני סניגוריה ציבורית ממדינות שונות. מאז הצטרפות הסניגוריה הציבורית אל רשת החפות, מקיימת הסניגוריה קשרי עבודה עם נציגים של ארגוני חפות שונים ברחבי העולם, המאפשרים עריכת התייעצויות מקצועיות, היכרות עם מומחים עולמיים בתחומים שונים וקבלת עדכונים שוטפים על הנעשה ברחבי העולם בתחום תיקון הרשעות השווא.

עיקרי תכנית העבודה המתוכננת ונושאים הנמצאים בתהליך עבודה

- **מהלך ארגוני-אסטרטגי בסניגוריה הציבורית.** לאחר כניסתה לתפקיד של הסניגורית הציבורית הארצית החדשה, עו"ד ענת מיסד כנען, הסניגוריה החלה בתהליך של הערכת מצב יחידתית מחודשת, הכוללת בין היתר זיהוי חוזקות, חולשות ומוקדים הבשלים להתבוננות מחודשת לאור השלב בחיי הארגון; הגדרת משימות הליבה ו"האבנים הגדולות" של הארגון לשנים הבאות; ובניית תכנית יישומית למימוש יעדי הארגון ומשימותיו. התהליך מלווה על ידי חברה חיצונית המתמחה בייצוג ארגוני-אסטרטגי. במסגרת תהליך זה הוקמו בסניגוריה צוותי עבודה בנושאים הבאים, השוקדים בימים אלה על המלצותיהם:

1. התחדשות הארגון (אסטרטגיה ארגונית) וזאת לנוכח הפיכתה של הסניגוריה הציבורית מיחידה "צעירה" וקטנה לארגון "בוגר" וגדול, ועל רקע הצורך בשמירת הרעננות והדינאמיות המאפיינת את הארגון, תוך התמודדות עם שחיקה והגידול בהיקפי העבודה.
2. הבניית הקשר עם הסניגורים הציבוריים החיצוניים.
3. זכויות בהליך הפלילי.
4. התמודדות עם מעצרים עד תום הליכים.
5. ממשקים עם גורמי חוץ (כגון גורמי טיפול רווחה, לשכת עורכי הדין ועוד).

- **קידום חוק זכויות חשודים ונחקרים.** המדובר בהצעת חוק ממשלתית משנת 2018 לתיקון מקיף של חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים), התשס"ב-2002. הצעת החוק הממשלתית היא פרי המלצותיה של הוועדה המייעצת לסדר דין פלילי וראיות (אז בראשות השופטת מרים נאור), אשר בדיוניה השתתפו גם נציגים בכירים מטעם הסניגוריה הציבורית. מדובר בתיקון מקיף המציע לעגן במפורש בחקיקה את הזכויות והחובות של נחקרים ואת היקפן, ומנגד את חובות החוקרים הנגזרות מזכויות וחובות אלה. בין היתר מוצע להסדיר סוגיות חשובות כגון חובת אזהרת החשוד, הזכות להיוועץ בסניגור והיקף זכות השתיקה, וכן חובות היידוע על זכויות אלו ואחרות. הצעת החוק מבקשת גם לתקן את חוק הסניגוריה הציבורית, כך שיעניק זכאות לייצוג ציבורי גם לחשודים שאינם עצורים (בעבירות פשע) שהם מחוסרי אמצעים. הסניגוריה הציבורית סבורה כי מדובר במהלך הכרחי וחיוני ביותר בתחום זכויות החשודים והנאשמים ומקווה כי הצעת החוק תקודם במושב הבא של הכנסת.

- **התמודדות עם ריבוי המעצרים.** אין חולק על כך שישנם מקרים המחייבים ומצדיקים שימוש בכלי המעצר. ואולם, מזה שנים הסניגוריה הציבורית שבה ומתריעה על ריבוי המעצרים המיותרים בישראל ועל המגמה המטרידה של גידול במספר העצורים. טענות הסניגוריה זכו אף

לאישוש בדוח מבקר המדינה. על רקע הטענות בדבר שימוש יתר בסמכות המעצר, אישרה הממשלה בחודש דצמבר 2018 הקמת ועדה ציבורית לבחינת מעצרי חשודים לצרכי חקירה. בראש הוועדה מונתה לעמוד השופטת (בדימוס) ש' דותן, ועם חבריה נמנים נציגים בכירים של משרד המשפטים (לרבות הסניגוריה הציבורית), משטרת ישראל, המשרד לביטחון פנים, משרד הרווחה והנהלת בתי המשפט. הוועדה הוקמה על מנת לבחון את מדיניות הטיפול במעצרים לצרכי חקירה, ולגבש המלצות בעניין הפעלת סמכות המעצר באופן העולה עם הוראות חוק המעצרים ועם שמירה מירבית על כבוד האדם ועל זכויותיו של החשוד. במקביל לכך הסניגוריה פועלת להפחתת השיעור של מעצרים עד תום ההליכים, אשר מביאים לא רק לפגיעה בזכויותיהם של העצורים לחירות ולכבוד, אלא גם לפגיעה בהגיונות ההליך המשפטי ובסיכוי להביא לתוצאה צודקת.

- **קידום חלופות לכליאה והליכים חלופיים להליך הפלילי.** במסגרת החלטת ממשלה מספר 1840 מיום 11.8.2016 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל", אשר אימצה את עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות השופטת (בדימוס) דליה דורנר, הוחלט בין היתר כי יוקם צוות שתפקידו לבחון אפשרויות ענישה נוספות שיוכלו במקרים המתאימים להחליף עונשי מאסר, בדומה למדינות מפותחות בעולם. בראשות הצוות שהוקם עמדה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), גבי עמית מררי, והשתתפו בו נציגים מכלל הגופים הרלוונטיים במערכת המשפט ואכיפת החוק, לרבות הסניגוריה הציבורית. דוח הצוות פורסם ביולי 2021, וביום 22.5.2022 אושרה החלטת ממשלה מספר 1476 אשר אימצה עקרונית את המלצותיו. הצורך בפיתוח חלופות למעצר ולמאסר מתחייב גם ממהלכי היישום של החלטת בג"ץ בעניין שטח מחייה מינימאלי לכל עצור ואסיר. הסניגוריה אף פועלת להרחבת השימוש במנגנונים שמטרתם למנוע שימוש יתר באכיפה פלילית, כגון הסדר סגירת תיק מותנית, בתי המשפט הקהילתיים והליכים חלופיים לנוער עובר חוק, שפעמים רבות מהווים פתרון מתאים יותר ואפקטיבי יותר להתמודדות עם תופעות של עבריינות ופשיעה.

- **טיפול בבעיות המערכתיות המקשות על מניעת הרשעות שווא ותיקון.** לאורך השנים הצביעה הסניגוריה הציבורית על הקשיים המוסדיים המקשים, ולעיתים אף מונעים, חשיפה ותיקון של הרשעות שווא בישראל. על רקע קשיים אלה והניסיון הרב שצברה, התריעה הסניגוריה כי להערכתה קיימת בישראל תופעה, שאינה זניחה ואינה שולית, של חפים מפשע המרצים מאסרים כבדים. בעקבות זאת שרת המשפטים לשעבר מינתה ועדה ציבורית בנושא צמצום הרשעות שווא בראשות השופט בדימוס יורם דנציגר ובהשתתפות נציגים מהסניגוריה הציבורית ומגופים נוספים במערכת אכיפת החוק והאקדמיה. הדיונים בוועדה נמצאים בעיצומם. בחודש מרץ 2021 פרסמה הוועדה דוח ביניים בנושא ראיות פורנזיות, ואחד הקשיים המרכזיים עליהם מצביע הדוח הוא פערי הכוחות בין התביעה להגנה בכל הנוגע לגישה למומחים פורנזיים. בתחילת שנת 2022, בהתבסס על המלצת ועדת דנציגר, הורה מנכ"ל משרד המשפטים על הקצאת תקנים ייעודיים לתחום הסייבר והראיות הפורנזיות לסניגוריה הציבורית, וביניהם תקן המיועד עבור חוקר פורנזי פנימי בסניגוריה הציבורית. המלצה נוספת של הוועדה ביחס לפערי הכוחות בין התביעה להגנה נוגעת לתחום הרפואה המשפטית – כאשר המכון לרפואה משפטית, המספק את שירותיו לרשויות אכיפת החוק ולא להגנה, הוא המוסד היחיד בישראל המספק שירותים בתחום זה. בהקשר זה, הוועדה המליצה לפעול ללא דיחוי להעלאת מספר המומחים לרפואה משפטית בישראל, במטרה לאפשר הסתייעות של ההגנה במומחים לרפואה משפטית בישראל שאינם

מועסקים על ידי המכון לרפואה משפטית. עד ליישום ההמלצות ארוכות הטווח בתחום הרפואה המשפטית, הוחלט על הפעלת פילוט בטווח המיידי, בריכוזו של מנכ"ל משרד המשפטים, שבמסגרתו ינתן סיוע באיתור והנגשה של רופאים משפטיים מחו"ל לבקשת סניגורים בתיקים ספציפיים. בשנה החולפת, הסניגוריה הציבורית השקיעה מאמצים רבים לצורך איתור מומחים לרפואה משפטית בעלי שיעור הקומה המקצועי הנדרש, ובמספר תיקים שבטיפול אף קוימו עימם התייעצויות. יחד עם זאת, נראה כי ישנם חסמים רבים במתכונת העבודה מול המומחים מחו"ל, לנוכח המשאבים הרבים ופרקי הזמן הממושכים הנדרשים לצורך ההתקשרות עמם, אשר מקשים על ההסתייעות בהם לצורך עבודתה השוטפת של הסניגוריה הציבורית.

- **פיתוח התוכנה החדשה ('הדיפנדר') בסניגוריה הציבורית.** התוכנה החדשה בסניגוריה הציבורית עלתה לאוויר כפילוט ראשוני במחוז דרום בתחילת נובמבר 2017 תוך שיתוף פעולה מרשים של הנהלת המחוז וצוות העובדים. העלייה לאוויר לימדה כי לתוכנה החדשה יתרונות רבים, כי היא מבנה ומאחידה את תהליכי העבודה ומוסיפה בקרות על תהליכי תשלום שכר הטרחה. עם זאת, העלייה לאוויר לוותה במספר קשיים טכנולוגיים ויישומיים. לאחר פתרון הבעיות וביצוע שינויים נדרשים נוספים, התוכנה הוטעמה גם ביתר מחוזות הסניגוריה, ופריסתה הושלמה בפברואר 2021. במהלך השנים הקרובות, הכוונה היא להמשיך בפיתוח התוכנה ובשדרוגה, בין היתר באמצעות פיתוח אתר פעולות לסניגורים החיצוניים, הכנסת שיפורים ושינויים ופיתוח כלי אוטומציה בענייני שכר טרחה.

החלטות ממשלה מרכזיות הנוגעות לפעילות היחידה

- החלטת ממשלה 1840 בנושא "ייעול מדיניות הענישה ושיקום האסירים בישראל" (אוגוסט 2016), אשר אימצה את עיקרי המלצות הוועדה לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים בראשות שופטת בית המשפט העליון (בדימוס) דליה דורנר, והורתה על בחינת חלופות שיקומיות לכליאה עבור עוברי חוק הנשפטים לתקופות מאסר קצרות.
- החלטת ממשלה 1476 בנושא "אימוץ ויישום המלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי לבחינת חלופות לעונש המאסר" (מאי 2022), אשר אימצה עקרונית את המלצות הצוות ובצד זאת הוחלט לקדם מהלכים קונקרטיים נוספים שמטרתם להביא לצמצום השימוש במעצרים ובמאסרים, ובהם: תיקון חוק העונשין והוספת עונש חדש של משמורת בקהילה ("מאסר בית" בפיקוח אלקטרוני); הרחבת פריסתם של בתי המשפט הקהילתיים; הקמת ועדת היגוי שמטרתה חיזוק הרצף הטיפולי בשירות המבחן, שב"ס ורש"א; הקמת מסגרות חדשות וייעודיות שישמשו חלופות מעצר, וכן גיבוש תכנית להסדרת מסגרות פרטיות שיכולות לשמש כחלופות למעצר; הקמה והרחבה של הוסטלים באחריות רש"א ושיפור המענים הטיפוליים-סוציאליים הניתנים לאסירים משוחררים; גיבוש נוהל משותף של שב"ס ורש"א להכנה מוקדמת של אסירים לקראת שחרורם ממאסר, כבר משלבים מוקדמים של ריצוי העונש (פילוט שיקום "מהכלא אל הקהילה"); בחינת הטמעת הליכי צדק מאחה בשלבי ההליך הפלילי ונשיאת העונש; ועוד. נציגי הסניגוריה הציבורית ממשיכים ללוות את הדיונים המתקיימים בימים אלה במשרד המשפטים בעניין יישום דוח הצוות והחלטת הממשלה.

- החלטת ממשלה מס' 852 בנושא "מדיניות ממשלתית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והעצמת החברה הערבית בישראל" (מרץ 2021) והחלטת ממשלה מס' 549 בנושא "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026" (אוקטובר 2021). החלטות הממשלה כללו גם התייחסות לצורך בתגבור הסניגוריה הציבורית לנוכח הגידול בפעולות האכיפה ולשם "העמקת מעורבותה בתחום הטיפול והשיקום של עוברי חוק מהחברה הערבית". הסניגוריה הציבורית פועלת במספר מישורים ליישום החלטות אלה: הוקם פורום ארצי המכיל רפרנט מכל אחד מהמחוזות, שפעילותו המרכזית עד כה התמקדה בהרחבת מערכי השיקום הניתנים לעוברי חוק מהחברה הערבית; העמקת קשרי העבודה עם גורמים שונים, ביניהם רשויות מקומיות ומערכת הרווחה; הרחבת שירותי ייעוץ סוציאלי-קרימינולוגי הניתנים לסניגוריה בתחום הטיפול והשיקום של עוברי חוק מהחברה הערבית. בצד האמור, לאור מהלכי האכיפה המוגברת פועלת הסניגוריה להבטיח מניעת מעצרי שווא והרשעות שווא.
- החלטת ממשלה מס' 1279 בנושא "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב החברה הבדואית בנגב" (מרץ 2022), במסגרתה נקבע בין היתר שיש לקדם ולפתח הליכי שיקום וטיפול של עוברי חוק מקרב אוכלוסייה זו. בהתאם להחלטה זו, נבנתה במחוז דרום של הסניגוריה הציבורית תכנית עבודה לקידום הליכי שיקום וטיפול באוכלוסייה עוברת חוק בחברה הבדואית, בשיתוף עם משרד הרווחה.