



משרד המשפטים

MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

# פילוח תיקי הפרקליטות

# בהתאם למאפיינים מגזריים

סיכום התהליך לבחינת המדיניות הרצויה בסוגיה

חברי הצוות לגיבוש המלצות עבור פרקליט המדינה בסוגיה:

עו"ד אביחי כהנא, ראש מטה מנכ"ל משרד המשפטים.

עו"ד מוריה גרין, לשכת משנה לפרקליט המדינה, עניינים פליליים.

עו"ד תמר פרוש, ראש תחום בכירה, עיכוב הליכים והנחיות פרקליט המדינה.

עו"ד טל אדיר, פרקליטות מחוז דרום, פלילי.

עו"ד סיוון פיכמן, ראש יחידת הניהול, המחלקה לחקירות שוטרים.

עו"ד חגי בנימין, יחידת הניהול, פרקליטות המדינה.

עו"ד אסתר ביסוור, ראש תחום ניהול ידע ומידע, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה.

עו"ד לוטן לסקי, מנהלת תחום מדיניות ורגולציה, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה – כותבת הדו"ח.

דניאל להמן, מרכז בכיר תחום מדיניות ורגולציה, חטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה – כותב הדו"ח.



## תחום מדיניות ורגולציה

### 1. רקע היציאה לתהליך

פרקליטות המדינה מנהלת כיום את תיקיה ב"עיוורון צבעים", מבלי לבצע אבחנה בהתאם להשתייכותם המגזרית של חשודים, נאשמים ונפגעי העבירה. אמנם, תוך ניהול תיק ספציפי יכול הפרקליט הבודד להבחין בשיוך המגזרי של הגורמים המעורבים, כגון על בסיס שם, מקום מגורים או תמונת החשוד, משום שאין דרך למנוע חשיפה לנתונים אלה בעת בחינת הראיות בתיק. עם זאת, אין בתיקי הפרקליטות כל חיווי בנושא, אין בחינה של הנושא בפרקליטות ברמה הסטטיסטית, וככלל תכניות העבודה בפרקליטות אינן נבנות תוך שימוש בנתונים מגזריים ככלי מערכתי וניהולי. זהו המצב הנוהג כיום ברוב הגופים הנמנים על מערכת אכיפת החוק מתוך שאיפה לנהוג בשוויון.

ערכי היסוד של הפרקליטות קובעים שורה של כללים המנחים את הפרקליטים בעבודתם ומוצאים את ביטויים בקוד האתי של הפרקליטות.<sup>1</sup> במסגרת ערכי היסוד, מונחים הפרקליטים למלא תפקידם ביושר, בלא משוא פנים ובתום לב. כמו כן, הפרקליטים נדרשים למלא את תפקידם על בסיס שיקולים ענייניים בלבד, ועליהם להקפיד כי פעולותיהם, החלטותיהם ומעשיהם יהיו נקיים משיקולים זרים. לאור ערכים אלה, בין היתר, מדיניות הפרקליטות מאז ומעולם היא לא לתת ביטוי להבחנה בין המגזרים השונים, וממילא שלא לסמן את התיקים באופן זה.

לצד האמור, לאורך השנים התבקשה הפרקליטות על ידי גופים שונים, כגון ועדות הכנסת, ארגוני חברה אזרחית, מכוני מחקר או גופי תקשורת למסור נתונים שונים בהתייחס לסיווג תיקים בהם הפרקליטות מטפלת, על פי מפתח מגזרי כזה או אחר, ולפרסם את המידע.

בקשות אלו מנומקות בטעמים מגוונים, ומצביעות על יתרונות באיסוף ובפילוח המידע, ובהם הגברת השקיפות, טיעונים התומכים בחופש המידע והצורך בהנגשת המידע לציבור. מובן כי פועל יוצא של הגברת השקיפות והנגשת המידע הוא הגברת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק כולה ובפרקליטות בפרט. איסוף ופילוח המידע עשוי לסייע באיתור מגמות ובעיות שכיחות ביחס למגזרים השונים ובקידום מענים לבעיות אלה. בנוסף, איסוף המידע וסיווג עשויים להביא תועלת מקצועית בכך שיסייעו לקידום ניהול מיטבי ומבוסס נתונים של עבודת הפרקליטות, יאפשרו התמחות פרקליטים בסוגיות ייעודיות וכן יאפשרו לבחון את השפעתם של צעדי אכיפה שנקטו בעבר.

ברקע הדברים, יצוין כי במדינות רבות בעולם המערבי נערך איסוף, פילוח ופרסום של נתונים ומידע אתני, גזעי או אחר ביחס לנאשמים, עצורים ונפגעי עבירה. המידע נאסף במתודולוגיות שונות על ידי התביעה המקומית או על ידי גורמים אחרים במערכת אכיפת החוק.

<sup>1</sup>[https://www.gov.il/he/Departments/General/state\\_attorney\\_about\\_code\\_of\\_ethics](https://www.gov.il/he/Departments/General/state_attorney_about_code_of_ethics)



### תחום מדיניות ורגולציה

לצד היתרונות באיסוף ופילוח מידע מגזרי, לצעד זה עלולות להיות גם השלכות שאינן רצויות ובהן חשש מהטיה עקב ציון השיוך המגזרי במסגרת מוסדית-רשמית, קידום "פרופיילינג" והכתמה של פלחי אוכלוסייה, חשש מהעמקת השסעים החברתיים בישראל, חשש מהטיית הנתונים שייאספו (ככל שיפורסמו) תוך פגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ובתוכה גם בפרקליטות וכן חשש מקשיי ישימות.

לאור ריבוי הבקשות המופנות אל הפרקליטות שעניינן קבלת נתונים המסתמכים על פילוח מגזרי של תיקי פרקליטות, לאור המגמה המתפתחת של קבלת החלטות מבוססת נתונים ובהמשך להצעה מטעם תחום מדיניות רגולציה באגף אסטרטגיה לערוך תהליך לבחינת המדיניות במתודולוגיית RIA הנהוגה להערכת השפעות רגולציה, מינה פרקליט המדינה צוות ייעודי שיעסוק בסוגיה, ידון בהיבטיה השונים ויבחן מהי המדיניות הראויה בסוגיה זו (להלן: "הצוות").

כדי לברר את החלופות האפשרויות ולבחון אותן בהתייחס להזדמנויות ולאתגרים בפילוח מגזרי, עשה הצוות שימוש בכלים הנהוגים לבחינת מדיניות. בהקשר זה יש לציין כי חברי הצוות ואף הגורמים השונים שהשתתפו בתהליך החזיקו בעמדות מגוונות, שהעשירו את הדיון והעמיקו אותו. מטרת הצוות הייתה לגבש המלצות ברורות בדבר המדיניות הראויה בסוגיה ולכן בתום דיונים בסוגיות השונות גובשו המלצות הצוות על פי דעת הרוב. מכל מקום, עמדותיהם השונות של חברי הצוות תרמו רבות לדיון והשפיעו על גיבוש ההמלצות. במסגרת כתיבת הדו"ח נעשה מאמץ לתת ביטוי גם לעמדות שלא התקבלו בסופו של דבר, ולשיקולים הרחבים שנלקחו בחשבון. תוצאות הבחינה והמלצות הצוות יפורטו בהרחבה בדו"ח זה.



תחום מדיניות ורגולציה

**ב. תהליך בחינת מדיניות – כלים מרכזיים**

כאמור, לצורך בחינת המדיניות בנושא פילוח תיקי פרקליטות לפי שיוך מגזרי, מינה פרקליט המדינה צוות ייעודי.

בשלב הראשון, ערך הצוות ניתוח של החששות המרכזיים הכרוכים בסיווג המוצע של תיקי הפרקליטות לפי מפתח מגזרי, במסגרת סדנת ניהול סיכונים. בתהליך החשיבה נערך ניתוח של המשמעויות הנגזרות מפילוח התיקים מנקודת מבטן של דמויות מגוונות בהתייחס ליתרונות, לחסרונות, לאתגרים ולהזדמנויות הכרוכים בפילוח התיקים, וזאת תוך שקלול מידת הסבירות להתממשות החששות המרכזיים וחומרתם.

בשלב השני, יזם הצוות קמפיין 'קחו חלק' לשם קבלת התייחסויות מהציבור הרחב, מבעלי עניין ומגורמים ממשלתיים רלוונטיים לסוגיה (להלן: "הקמפיין"). במסגרת הקמפיין התקבלו עשרות תגובות מהותיות, ענייניות ומפורטות מארגונים מגוונים, כמו גם מספר התייחסויות של פרקליטים מיחידות שונות בפרקליטות המדינה. לאחר שהצוות למד את התגובות שהתקבלו וניתח אותן, זומנו בעלי עניין ששלחו תגובתם ל"שולחנות עגולים" שנערכו בסוגיות הרלוונטיות ובמסגרתם הוצגו לעומק עמדות המשתתפים והתייחסויותיהם לאתגרים ולהזדמנויות הכרוכים בפילוח התיקים.

להשלמת התמונה, התקיימו פגישות עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים לסוגיה. פגישות אלה נערכו עם נציגי הסנגוריה הציבורית, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וכן עם נציגים מהמשרד לביטחון הפנים.

במקביל, נערך מחקר משווה בינלאומי במטרה לבחון באילו מדינות נוספות עורכים גורמי אכיפת החוק פילוח אתני ביחס לנאשמים, חשודים או נפגעי עבירה. בנוסף, נבחנו הדרכים שבהן נאסף ומעובד המידע המגזרי וכן מדיניות הפרסום של המידע האמור.

על סמך תובנות וממצאים שהתקבלו במסגרת תהליך בחינת המדיניות, התחדדו סוגיות הליבה בתהליך ובהתאם לכך נוסחו שאלות מנחות שסייעו לבירורן, והן:

1. האם יש לאסוף ולפלח את המידע המגזרי?

2. ככל שיוחלט כי יש לאסוף ולפלח את המידע:

1. איזה מידע ייאסף?

2. כיצד נכון לאסוף את המידע?

3. ככל שיוחלט לאסוף ולפלח את המידע, מהי המדיניות הראויה ביחס לפרסום המידע שייאסף לציבור. בתוך כך, בחן הצוות את השאלות בדבר רמת העיבוד בה יש לפרסם את המידע, ותדירות פרסומו.

בהמשך לשיח המשמעויות שהתקיים עם הגורמים השונים, לתובנות שהוזכרו ולמצאים שנאספו, ערך הצוות דיוני עומק בשאלות המנחות של התהליך, ביתרונותיהן ובחסרונותיהן של החלופות השונות, על מנת לגבש המלצה מפורטת לפרקליט המדינה.



תחום מדיניות ורגולציה

במסמך זה נציג את השלבים השונים של התהליך, ממצאיהם המשמעותיים, ההזדמנויות והאתגרים הכרוכים באיסוף המידע ובפילוח התיקים, וכן את חלופות המדיניות והשיקולים שנסקלו בבחינתן. לבסוף, נציג את ההמלצות שגיבש הצוות עבור פרקליט המדינה.

### ג. עיקרי הסוגיות והטענות שעלו בשיתופי הציבור בסוגיה

בחלק זה נציג את עיקרי הסוגיות שנידונו והטענות שהועלו במסגרת ההליכים שנערכו לשיתוף הציבור בסוגיה: קמפיין 'קחו חלק', שולחנות עגולים בהשתתפות בעלי עניין בסוגיה, וכן שיח משלים עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים. במסגרת שיתוף הציבור, עלו התייחסויות להיבטים שונים של פילוח תיקי פרקליטות, שסייעו אף בגיבוש שאלות הליבה של תהליך קביעת המדיניות. בחלק זה נביא את הדברים שעלו בשיתופי הציבור לפי אותה חלוקה נושאת.

#### 1. היחס בין מידת השקיפות למידת האמון הציבורי במערכת אכיפת החוק:

רוב התגובות שהתקבלו לקמפיין ה'קחו חלק' התקבלו מארגוני חברה אזרחית שתמכו בפילוח מגזרי של תיקי הפרקליטות, במטרה לקדם שקיפות וטיפול מיטבי והוגן בבעיות חברתיות – מגזריות. עם זאת, בקרב ארגוני החברה האזרחית נשמעו דעות שונות ביחס לסוג המידע שיש לאסוף והדרך לאספו. לצד האמור, לקול הקורא התקבלו גם הסתייגויות והתנגדויות מטעם פרקליטים העובדים בפרקליטות המדינה. ההסתייגויות נומקו הן בטעמים עקרוניים המצדדים בשיטת "עיוורון הצבעים" הנהוגה בניהול תיקי פרקליטות, והן בנימוקים אחרים לפיהם אין טעם בפילוח תיקי הפרקליטות שלא במסגרת פילוח של כלל הליך האכיפה, מאחר שלא תצמח תועלת ממהלך חלקי בלבד.

בשולחן העגול טענו נציגי ארגוני החברה האזרחית כי בציבור שורר חוסר אמון במערכת אכיפת החוק מסיבות מגוונות, וכי על הפרקליטות לפעול להשבת האמון בה. נטען כי אובדן האמון נובע, בין היתר, מתחושה ציבורית לפיה מערכת אכיפת החוק מסתירה מן הציבור מידע ונתונים. לדוגמא, נטען כי מעת לעת מפורסמים נתונים בדבר היקף תופעת האלימות במשפחה, אך זאת מבלי להתייחס לשכיחות התופעה במגזרים השונים. יש לציין כי ביחס להיבט זה, נשמעה גם דעה נוספת על ידי ארגוני שקיפות, ולפיה השקיפות היא משתנה אחד מיני רבים, והגברתה אינה מובילה בהכרח להגברת האמון הציבורי.

#### 2. נחיצות הפילוח והפרסום לחשיפת תופעות חברתיות:

בשולחן העגול נטען כי יש לאסוף ולפלח נתונים על מנת לבחון האם ההשפעה של שירותים ציבוריים הניתנים לקבוצות אוכלוסייה שונות היא דומה. בנוסף, נטען כי ללא איסוף וניתוח נתונים, לא ניתן לשיים ולהגדיר תופעות חברתיות. בהקשר זה יצוין, כי בשיח עם הסנגוריה עלה שניתן לראות מהנעשה בארה"ב ובמקומות אחרים בעולם שפילוח תיקי התביעה מהווה צעד חשוב לבחינת השלכות האכיפה ומגמות של צעדי אכיפה ביחס לקבוצות מיעוט. כמו כן, נטען במסגרת השיח עם הסנגוריה שפילוח תיקי הפרקליטות יאפשר להתמודד עם בעיות חברתיות במישור החברתי – חינוכי (מחוץ למערכת המשפט).



### תחום מדיניות ורגולציה

עוד עלה מן הדיון בשולחן העגול כי מידע ביחס לדרכי אכיפת החוק עשוי לסייע במניעת תופעות חברתיות שליליות, לחקר דרכי הטיפול בהן, לעריכת השוואות בינ"ל וכדומה. במצב הדברים הנוכחי, בו כלל לא נערך פילוח של התיקים, חסר מידע חיוני לגילוי תופעות חשובות ולניטורן, כגון אלימות מבוססת מגדר, הפליה, הטיות מצד המערכת ועוד. על פי טענה זו, פרסום הנתונים יסייע בחשיפה ציבורית של בעיות חברתיות, קידום שיח ביחס לפתרונות אפשריים, והכשרת דעת הקהל לעיסוק בסוגיות אלו.

3. נחיצותם של הנתונים לניהול ולניצול מיטבי של משאבים :

בשולחן העגול נטען על ידי מפקח במחוז החרדי במשרד החינוך, כי בהעדר פרסום מלא של נתונים מהותיים בסוגיות שונות, לא תתכן הקצאת משאבים יעילה לטיפול מיטבי בתופעות חברתיות שונות. לדבריו, נתונים מהווים נדבך חשוב לטיפול בסוגיות הקשורות לרווחה, לקידום נוער ועוד. עוד נטען, כי כאשר מפלחים נתונים מגלים מאפיינים בעזרתם ניתן לסייע באופן חכם לאוכלוסיות שונות, ולאפיין בעיות בצורה נכונה יותר. בנוסף, בתגובות לקמפיין נטען כי איסוף הנתונים חיוני לניהול מיטבי של עבודת הפרקליטות.

4. שימוש נוסף שיעשה במידע :

בדיוני השולחן העגול טענו ארגוני השקיפות, כי העיקרון המנחה והמוביל צריך להיות ניטרליות של המידע, שכן ישנם נתונים שיהיו חשובים עבור גורמים מסוימים אך לא עבור גורמים אחרים. מסיבה זו, הדגש צריך להינתן על הפקת המידע ביחס למעורבים בתיק, אותו יש לקטלג, לסדר ולהנגיש. לצד הנגשת המידע הניטרלי, ניתן לנתחו באופן מעמיק, ולכלול הצלבה עם מדדים נוספים. ככל שייחשפו הבדלים בין מגזרים, יהיה צורך לערוך ניתוחים מעמיקים של קריטריונים נוספים להבנת משמעותם.

בנוסף, במסגרת השולחן העגול, הוצע על ידי נציגות אגודת יהודי אתיופיה כי הנתונים יהוו בסיס למחקר. זאת, מאחר שניתן להבין ולפרש את הנתונים במספר דרכים, ויש לחקור מהם הגורמים לתופעות השונות (האם הם קשורים לתחום אכיפת החוק, לתחום הרווחה וכדומה). ככל שיתגלו תופעות במסגרת מחקר, יידרשו צעדים לטיפול בהתאמה.

עוד במסגרת השולחן העגול הובהר מטעם נציגי הפרקליטות, כי יש לקחת בחשבון שמעת שהנתונים מתפרסמים, השימוש שיעשה בהם אינו בשליטת משרד המשפטים המפרסם אותם, וכי הם עשויים לשמש למטרות חיוביות כמו לצרכי מחקר מדעי, ולצד זאת גם למטרות שליליות כגון הפניית זרקור לתופעות פשיעה שרווחות יותר במגזר מסוים, ובכך להציג את אותו המגזר באופן שלילי.



## תחום מדיניות ורגולציה

### 5. סוגי הפילוחים הרלוונטיים:

לקול הקורא התקבלו תגובות מגוונות. יש שתמכו בפילוח התיקים בהתייחס לקריטריונים פורמאליים המופיעים במרשם האוכלוסין בלבד, ולמטרות מוגדרות וצרות (רק כאשר הדבר נצרך לביסוס האישום, רק ביחס לנפגעי עבירה וכדומה). אחרים תמכו בפילוח רחב יותר של מאפיינים שונים ומגוונים בהתאם לצרכיה של הפרקליטות. בשולחן העגול הובעה הדעה לפיה יש לאסוף ולפלח כמה שיותר מידע, ולכל הפחות מידע הרלוונטי לעילות ההפליה הקבועות בחוק (מוצא, גזע, דת, לאום, נטייה מינית, גיל וכד''). כמו כן, נטען כי יש לפלח מידע ביחס לאוכלוסיות לגביהן עולות טענות לכאורה של אכיפת חסר או אכיפת יתר ולאוכלוסיות בעלות זכויות ייחודיות בהליך החקירה, כדוגמת אנשים עם מוגבלות שכלית, אותם ייצגה בשולחן העגול עמותת אקים.

במסגרת הפגישה עם נציגי המשטרה, טענו האחרונים כי יש להיזהר מפילוחים על סמך חתכים שאינם פורמאליים (אלה שאינם מוכרים במאגרי המידע של המדינה, כגון מרשם האוכלוסין), מאחר שבאופן זה לא ניתן יהיה להגדיר מהם גבולות הפילוח ולא ניתן יהיה להגדיר מדיניות ברורה ביחס לשאלה מהו מידע רלוונטי (למשל, הסיכון בשימוש בחתכים שאינם פורמאליים וברורים עלול להוביל במקרה קצה למסקנה שמידע הנוגע לעמדות ולהשתייכות מפלגתית עשוי להיחשב רלוונטי). יש אפוא להגדיר באופן ברור מהם החתכים אותם מעוניינים לפלח (מיהו חרדי, מיהו יוצא אתיופיה וכד''), ועל סמך הגדרות אלו להפיק את הנתונים ממאגרי המידע. בניגוד לעמדת נציגי המשטרה, נציגי הסנגוריה צידדו בפילוח חתכים מגוונים בהתאם למטרות עבורן נאסף המידע, גם במקרה שהחתכים המבוקשים אינם חתכים פורמאליים.

### 6. דרך איסוף המידע:

בדיוני השולחן העגול הבהירו נציגי הפרקליטות, כי בעוד שחלק מהפילוחים והקריטריונים מופיעים במרשם האוכלוסין, ישנם פילוחים שיידרש עבור השגתם איסוף מידע נוסף, למשל ביחס לצאצאי צאצאים של יוצאי אתיופיה (שנולדו בישראל), ילדי הורים המשתייכים למגזרים שונים, נטייה מינית, פילוח לתתי מגזרים ועוד.

מן התגובות שהתקבלו לקמפיין 'קחו חלק' וכן מדיוני השולחן העגול, עלה כי איסוף המידע יכול להיעשות אף על סמך אומד דעתו של השוטר, החוקר או הפרקליט, או באמצעות דיווח עצמי של נושא המידע. בהתייחס לאפשרות הראשונה (אומד דעתם של גורמי האכיפה), נטען בשולחן העגול, כי ככל הנראה שוטר, חוקר או פרקליט לא יוכלו להבחין בין תתי מגזרים וקבוצות על סמך התרשמות ראשונית ומראה חיצוני בלבד. מסיבה זו, ובשל הצורך לאמת את דיווחו של השוטר, הוצע לקבוע אפשרות דיווח עצמי של נושא המידע, תוך מתן אפשרות שלא לענות, והצלבת המידע שיתקבל מהתרשמות השוטר ומנתוני מרשם האוכלוסין (דרך דיווח זו נהוגה בבריטניה). נטען כי מהלך של דיווח עצמי עשוי להתקבל בשני אופנים מנוגדים: יש שיסברו כי מדובר בצעד חיובי שיש בו כדי לכבד את הגדרתו העצמית של הפרט, בעוד אחרים יראו בכך פגיעה בצנעת הפרט. מכל מקום, צוין כי ישנה





### תחום מדיניות ורגולציה

חשיבות ללוות צעד זה במהלך הסברתי ביחס למטרות הדיווח והפילוח. עוד נטען, כי יש לקחת בחשבון ששתי האפשרויות לא יביאו לתוצאה המדויקת ביותר.

בתגובות לקמפיין וכן בדיוני השולחן העגול, נטען על ידי ארגוני שקיפות כי ניתן לערוך פילוח מגזרי בעזרת ניתוח הנתונים הקיימים ממילא במערכות המידע המצויות בידי המדינה. נטען, כי לפתרון זה יתרונות רבים מאחר שהוא מאיין את החשש לפגיעה בפרטיות של האזרחים, לא יהיה במסגרתו איסוף מידע לא שימושי, הוא לא יסתמך על מידת הדיוק בדיווחי האזרח או השוטר והוא לא יטיל עומס נוסף על רשויות האכיפה. עם זאת, במענים לקול הקורא, יש שהזהירו משימוש במאגרי מידע אלו מטעמי פרטיות נושאי המידע, ובשל הצורך במקצועיות הנדרשת לניתוח אמין של המידע. בהקשר זה נציגי הסנגוריה ציינו כי יש להימנע מהשפעות שליליות של הפילוח ולפעול כך שהחיווי לא יהיה זמין לעוסקים בתיק המסוים, אלא יעובד וינתח באופן סטטיסטי רוחבי בלבד. בנוסף, הם ציינו כי איסוף המידע בעזרת דיווח עצמי או בעזרת התרשמות השוטר תלויות במידת ההסכמה וההתכנות מצד המשטרה למהלך.

בשיח שנערך עם משטרת ישראל התברר כי במשטרה נאספים נתונים שונים ונערכים פילוחים על סמך מאגרי מידע רשמיים של המדינה. ככלל, הפקת הנתונים נעשית בנפרד מניהול תיק, כך שהשוטר או החוקר אינו חשוף למידע המגזרי.

#### 7. אופן פרסום המידע:

בתגובות שהתקבלו לקמפיין הובעו דעות מגוונות, בחלקן הובעה תמיכה בפרסום מלא של המידע שיתקבל, ובאחרות הובע חשש מהשלכות הפרסום: נטען כי פרסום מלא יקדם שקיפות ויחזק את אמון הציבור בפרקליטות. עם זאת, יש שטענו כי פרשנות מוטה של הנתונים תהווה בסיס לטענות שגויות ביחס לעבודת הפרקליטות. בנוסף, עלו חששות מהשפעות הפרסום על השיקולים שילקחו בחשבון במסגרת עבודת הפרקליטים, וכן עלה חשש מהשפעה שלילית אפשרית על מקבלי ההחלטות בפרקליטות כתוצאה מלחץ תקשורתי.

בשולחן העגול טענו ארגוני שקיפות כי על הפרסום להיעשות בהתאם להחלטת ממשלה ב-1933, ומשכך על הפרקליטות לפרסם את המידע בצורתו הגולמית באתר ממשלתי ייעודי המתעדכן באופן שוטף. נטען כי פרסום הנתונים הגולמיים יאפשר לחשון הטיות ותופעות חברתיות, וכן יאפשר לציבור החוקרים לנתח ולפרש באופן עצמאי את משמעות הנתונים. עוד נטען, כי בנוסף לפרסום הנתונים הגולמיים יש לפרסם במסגרת דו"ח שנתי נתונים בהתייחס למידת השוויוניות באכיפת החוק.

#### 8. מדיניות הפילוח והפרסום בכלל מערכת אכיפת החוק:

כזכור, לקול הקורא התקבלו תגובות לפיהן אין ערך לפילוח תיקי הפרקליטות בהעדר פילוח של כל שלבי וגורמי האכיפה. בהמשך לכך, בשולחן העגול נטען כי למוסד התביעה



### תחום מדיניות ורגולציה

יש אחריות ציבורית, ולכן עליו לאסוף נתונים ולדווח לציבור ביחס למידע הנוגע לכלל מערכת אכיפת החוק. מסיבה זו, יש לקדם אינטגרציה בין מאגרי המידע השונים ולהרחיב את פילוח ופרסום הנתונים כחלק מתהליך המתייחס לכלל גופי אכיפת החוק בישראל, בשים לב לאחידות הפרמטרים ולפרסום כלל הנתונים. נציגי הפרקליטות ציינו כי ככל שמדיניות פילוח המידע ופרסומו תהיה תלויה בגורמים נוספים במערכת אכיפת החוק, יהיה צורך בתיאום רב-מערכתי שעלול להיות גורם מעכב של היציאה למהלך. נציגי הסנגוריה ציינו בשיח עמם, כי הגם שייטב אם פילוח המידע ייעשה ביחס לכל ההליך המשפטי, יש ערך גם לפילוח שייערך בפרקליטות בלבד. הסיבה לכך היא שיש לפרסום המידע ערך כשלעצמו, מה גם שיתכן כי בהמשך גם גופים אחרים יצטרפו למהלך.

9. חשש מתיוג שלילי של מגזרים וכן מתופעות שליליות אחרות בעקבות הפרסום:

בשולחן העגול נטען כי הגם שישנו חשש כי פרסומי הפרקליטות ייתפסו בצורה 'פוליטית', חשש זה מהשלכות משניות של פרסום המידע מסיט את הדין מעיקרו: ההכרח בשקיפות ובפרסום נתונים לצורך חשיפת תופעות חברתיות חשובות. עוד נטען, כי לא יהיה זה הוגן כלפי נפגעי העבירה למנוע את הפרסום בגלל החששות. בנוסף, נטען כי הסטטיסטיקה חושפת תופעות ולא יוצרת אותן, וכי אמון הציבור נפגע יותר כאשר לא מפרסמים נתונים כלל.

עוד עלה בשולחן העגול, כי ישנן דרכים להתמודדות עם החששות מפני תוצאות לא רצויות הכרוכות בפרסום. כאשר מפרסמים נתונים, עליהם להתפרסם במסגרת הקשר מסוים, במקביל להסברה בדבר מטרות הפרסום, משמעות הנתונים ומידע משלים. בהקשר זה, הוצע לפרסם את הנתונים לצד מסקנות הניתוח שלהם, בדומה לנעשה בדו"ח מבקר המדינה. עוד הוצע לשלב שותפים רלוונטיים לניתוח הנתונים (כגון ארגוני חברה אזרחית ואנשי מחקר) כדי לתת הקשר כללי לפרסום ולמנוע תיוג שלילי של אוכלוסיות. בנוסף, נטען כי יש לפרסם את הנתונים לצד הסבר על תהליכים חברתיים בהם האוכלוסיות מעורבות, שכן אם במסגרת הפרסום יובהר כי לחברה אחריות על תיקון בעיות חברתיות, החשש מתיוג שלילי יפחת. נציגי הסנגוריה צידדו בטענות אלה אף הם.

כמו כן, במסגרת השולחן העגול עלה כי לא ניתן לדעת מראש מה תהיה השפעת פרסום המידע בכל נושא. משכך, שאלת מפתח היא כיצד התהליך יצא לפועל. הוצע על ידי המשתתפים בשולחן העגול שכל החלטה שתתקבל ביחס לפרסום הנתונים תהיה מלווה בשיתוף הציבור הרלוונטי, לצורך הבנת צרכי השטח, גיוס הציבור והכשרת דעת הציבור למהלך.

נציגי הסנגוריה ציינו כי פילוח תיקי הפרקליטות עשוי לאפשר גם חשיפת נתונים שיסייעו בהפרכת טענות לא מבוססות ביחס לאפליה כלפי גורמים שונים ובחזוק אמון הציבור. לשיטתם, פרסום הנתונים הוא תחילת תהליך הטיפול בבעיות במישורים שונים, בעוד שאי-פרסום המידע בעקבות החששות מתיוג שלילי של מגזרים הוא פטרנליסטי.



#### תחום מדיניות ורגולציה

#### 4. מחקר משווה בינלאומי לבחינת הסוגיה: ממצאים השוואתיים מרכזיים

במקביל לשיתופי הציבור ולשיח שהתקיים על אודות הסוגיה, נערך מחקר משווה בינלאומי לבירורה. ברקע עריכת המחקר עמדה ההבנה כי הסוגיה הנדונה רלוונטית למערכות אכיפת חוק המתמודדות עם אתגרים דומים ברחבי העולם. המחקר התבסס על מענה ישיר של פרקליטויות זרות לשאלות שגובשו במסגרת עבודת הצוות, וכן על סקירת מקורות גלויים שנערכה על ידי חברת המחקר 'ספינקס'.

במסגרת המחקר נסקרו המדינות: ארה"ב (סקירת התוכניות הפדרליות וכן סקירת הנעשה במדינות אילינוי, מרילנד, ניו-יורק, פלורידה, קליפורניה וושינגטון DC), קנדה (סקירת התוכניות הפדרליות וכן סקירת הנעשה במחוז אונטריו), בריטניה, אוסטרליה, שבדיה וגרמניה. בסקירה המשווה התגלו קווי דמיון לצד הבדלים ניכרים בין המדינות הנסקרות. נציג את עיקרי הממצאים בהתאם לשאלות הליבה של התהליך.<sup>2</sup>

#### 1. האם יש לאסוף ולפלח מידע מגזרי? ככל שיוחלט כי יש לאספו, איזה מידע יש לאסוף וכיצד כדאי לעשות זאת?

ברובן ככולן של המדינות הנסקרות, נאסף ומפולח מידע ביחס למוצא אתני או למאפיין גזעי. בכל המדינות שנסקרו בארה"ב, וכן ברמה הפדרלית בקנדה, קיימות לפחות שתי תכניות איסוף נתוני פשיעה בפילוח מגזרי. במדינות אירופה (למעט גרמניה), במחוז אונטריו ובאוסטרליה קיימת מסגרת איסוף אחת (לפחות ברמה המדינית). בכל המדינות בהן אוספים מידע מלבד שבדיה, המידע נאסף ביחס לכל סוגי העבירות.

רק ב-5 מתוך 12 המדינות שנסקרו ישנה מעורבות פעילה של הפרקליטות המקומית באיסוף ובפילוח הנתונים. בהקשר זה נציין, כי חלוקת האחריות בין הרשויות השונות במסגרת האיסוף אינה תמיד ברורה וחד משמעית.

ברוב המכריע של המדינות שנסקרו, הפילוח המגזרי המרכזי נוגע למאפיין של גזע ומוצא אתני (**Race & Ethnicity**), או לפחות אחד מהם. חריגות בעניין זה הן אוסטרליה, בה הפילוח נוגע לבני מיעוטים מסוימים, ושבדיה, בה הפילוח מבחין בין ילידי שבדיה לילידי חוץ או לבני ילידי חוץ. בקנדה קיימת התייחסות לפילוח אתני וכן לפילוח מקום הלידה.

מנעד הגורמים לגביהם נאסף המידע הוא רחב למדי במרבית המדינות שנסקרו. כך, נאספים נתונים על נאשמים בכל המדינות שנסקרו; מידע לגבי קורבנות עבירה נאסף בכל המדינות למעט שבדיה (ורק לגבי עבירות בהן הנתון רלוונטי), ובכל מדינות ארה"ב שנסקרו נאספים נתונים מגזריים על אודות כלל המעוכבים על ידי רשויות האכיפה, במסגרת פרויקט "Stop-Data" המחייב את רשויות האכיפה לאיסוף נתונים.

בכל המדינות שנסקרו (למעט שבדיה ואונטריו, לגביהן לא אותר מידע), המידע נאסף על ידי בעלי תפקידים או באמצעות מילוי טופס עצמאי על ידי החשוד, העצור או נפגע העבירה. כתוצאה מכך, אפיון העצור, החשוד או נפגע עבירה כבן למגזר מסוים מתבסס על האופן בו

<sup>2</sup> המחקר המלא וכן טבלאות המסכמות את הנהוג במדינות השונות מצורפים בנספח נפרד.



### תחום מדיניות ורגולציה

הוא מגדיר את עצמו, או על סמך התפיסה הסובייקטיבית של בעל התפקיד לגבי זהות המעורב.

סקירה מצומצמת נערכה גם ביחס לגרמניה, שם לא נערך פילוח מגזרי ביחס לנתוני פשיעה (למעט פילוח בין אזרחי גרמניה לאזרחים זרים). כפי שעולה מהמחקר, הסיבה המרכזית לסירובה של גרמניה לאיסוף הנתונים נובע מהחשש מפני "קטלוג" של אוכלוסיות מסוימות במדינה, הנתפס בעיני רבים כשייך לתקופת השלטון הנאצי במדינה.

### 2. מהי מדיניות הפרסום הראויה ביחס למידע שייאסף? באיזו רמת עיבוד יש לפרסמו, ובאיזו תדירות?

באשר לאופן פרסום המידע לציבור, בכל המדינות שנסקרו קיימים דו"חות המציגים ומפלחים את המידע באופן נגיש לעיון הציבור. ברוב המכריע של המדינות, מפורסמים דו"חות תקופתיים באופן תדיר (פעם או פעמיים בשנה), ואילו בשבדיה פורסמו שלושה דו"חות בלבד לאורך שלושים השנים האחרונות.

רוב המדינות שנסקרו בארה"ב בלטו בשאיפה לשקיפות מקסימלית, המתבטאת בקיומו של Dashboard ייעודי המציג את הנתונים בצורה נוחה ומאפשר למשתמש לבצע פילוחים שונים על גבי הגרפים. בנוסף, בחלק מהמדינות ניתנת גישה לנתונים הגולמיים המופיעים בקבצי Excel.

בהתייחס להיבטי חופש מידע במדינות השונות, נראה כי ככלל, מדינות ארה"ב, אוסטרליה וכן מחוז אונטריו בקנדה מחויבים לספק מידע בהתאם לבקשות הציבור, אך לאו דווקא בצורתו הגולמית. בנוסף, המדינות עשויות להסתפק בהפניית מגיש הבקשה לפרסומים היזומים מטעמם, או להשיב בשלילה על סמך החריגים הקבועים בחוק (רגישות המסמכים המבוקשים, פגיעה בחסיון עו"ד-לקוח, מידע אישי או פרטי וכדומה). במדינת אילינוי נענים בחיוב לבקשות מידע מגורמים פרטיים בהיקף מצומצם יחסית, אך מוסרים מידע בהיקף רחב לגופים בעלי אופי ציבורי (מלכ"ר, מכוני מחקר, כותבי מאמרי עמדה וכדומה). שבדיה, הנוהגת במדיניות אי פרסום מכוונת, במטרה לצמצם התנגדויות למיעוטים שונים ושימוש מוטה במידע, עונה בחיוב רק לבקשות מידע שמטרתן מחקרית.



## תחום מדיניות ורגולציה

### ה. סיכום ההזדמנויות והאתגרים המרכזיים הכרוכים בפילוח התיקים ובפרסום המידע

שיתוף הציבור הנרחב והשיח הפנים ממשלתי, כמו גם הליך החשיבה שערך הצוות, סייעו לבירור ההזדמנויות והאתגרים המרכזיים הכרוכים בפילוח תיקי הפרקליטות על פי מאפיינים שונים ואלה יפורטו להלן.

#### הזדמנויות הכרוכות בפילוח תיקי הפרקליטות:

חיזוק אמון הציבור בפרקליטות והגברת השקיפות – ניטור וטיפול בתופעות מגזריות יעביר מסר למגזרים השונים על פיו המדינה מודעת למתרחש בהם, והיא אף פועלת לתיקון בעיות חברתיות, במקום בו הדבר נדרש. פילוח התיקים יכול ללמד על "לקיחת אחריות" של הפרקליטות על אכיפת החוק במגזרים השונים, ועל נקיטת צעדים בהתאם למדיניות אכיפה מגובשת ומוגדרת, המבוססת על נתונים. בנוסף, פרסום הפילוחים המגזריים יגביר את השקיפות ביחס לעבודת הפרקליטות.

קידום ניהול יעיל ומבוסס נתונים של עבודת הפרקליטות – סיווג התיקים צפוי לסייע לניהול עבודת הפרקליטות, באמצעות שימוש בפילוחים ובנתונים שישקפו את המצב הנוהג בישראל כולה. בכך ניתן יהיה להקצות משאבים וכוח אדם באופן מיטבי המבוסס על צרכי השטח כפי שהם משתקפים מהניתוח הסטטיסטי של פילוח התיקים, ולנהל תכנית עבודה מבוססת נתונים. בנוסף, סיווג התיקים יאפשר לאתר תופעות בלתי רצויות בעבודת הפרקליטות, לבחון אותן ולפעול לצמצומן. זאת ועוד, בעזרת פילוח התיקים ניתן יהיה לגבש סדרי עדיפויות לעבודת הפרקליטות ברמה הארצית וברמה מחוזית, ואף להכשיר פרקליטים ש'יתמחו' בתחומים מסוימים בהתאם לצרכים המתעדכנים. כמו כן, ניתן יהיה לבחון בדיעבד את השפעתם של צעדי אכיפה שונים על אוכלוסיות שונות.

טיפול בתופעות מגזריות – איסוף הנתונים צפוי לסייע לפרקליטות בגיבוש תמונת מצב אמינה ביחס לתופעות מגוונות המתרחשות במגזרים השונים. תמונת מצב אמינה חיונית כדי להעלות למודעות הציבור ומקבלי ההחלטות את הצורך להידרש לפתרון בעיות חברתיות ובעיות בשמירה על החוק ואכיפתו. בכך ניתן יהיה לגבש מדיניות אכיפה וענישה מותאמות לאתגרי השטח כפי שיתגלו בעזרת פילוח התיקים בהתאם לסוג העבירה ולאוכלוסיות בהן התופעה רווחת.

טיפול בסטיגמות קיימות – פילוח תיקי הפרקליטות צפוי להביא לבחינה מבוססת נתונים של תופעות שונות, שתסייע בהפרכת דעות קדומות והאשמות שגויות המופנות כלפי מגזרים מסוימים. זאת, לצד שימוש בנתונים לחשיפת תופעות ובעיות שונות ולטיפול בהן.



## תחום מדיניות ורגולציה

### אתגרים הכרוכים בפילוח תיקי הפרקליטות:

חשש מתיוג שלילי של מגזרים, קיבוע סטיגמות ועמדות קדומות – פילוח מגזרי של תיקי הפרקליטות עשוי להצביע על כך שכנגד בני מגזר מסוים מוגשים כתבי אישום ביחס לעבירות מסוימות באחוזים גבוהים. אפשרות זו, ככל שתתממש, עלולה לקדם דעות קדומות, תיוגים שליליים וקביעות מכלילות בחברה. כל אלה עלולים לפגוע באיכות חיי הפרט בן מגזר מסוים, בדימויו העצמי, בסיכויי קבלתו לעבודות שונות וכדומה, כך שלא יוכל לנצל את הזדמנויות חיו באופן שוויוני. התיוג עלול גם לעודד מגזריות ושטיות במובנם השלילי, שיפגעו בהשתלבות בחברה הכללית מתוך תחושת קיפוח מובנית.

העצמת השסע העדתי והמגזרי, מניפולציות במידע ופגיעה באמון הציבור בפרקליטות – כאמור, פילוח מגזרי של תיקי הפרקליטות עשוי לשמש לרעה אם על בסיסו יוצגו מגזרים באור שלילי ומכליל. קושי נוסף הנובע מאותה הכללה, הוא שעל בסיס אותם הפילוחים צפויים מגזרים שונים להימנע מבדק בית ומביקורת פנימית, בטענה לאכיפה בררנית. כך לדוגמה, בעוד מחוץ למגזר זה או אחר יטענו שפושע בו פשיעה מסוג מסוים לנוכח כמות התיקים שנפתחו בשנה האחרונה ביחס לעבירות אלו, המגזר עצמו יצביע על אותם הנתונים כ'ראייה' לאכיפה בררנית ולאובדן הלגיטימציה של מערכת אכיפת החוק. זאת, מבלי להתעלם מהצורך שהוזכר בדבר בחינה פנימית של עבודת הפרקליטות ובאיתור תופעות בלתי רצויות בעבודתה כאמור.

חשש מקידום 'פרופיילינג' על סמך הנתונים – בן למגזר מסוים עלול לסבול ממדיניות 'פרופיילינג' של גורמי האכיפה, שתתבסס על נתוני סיווג התיקים, במכוון או שלא במודע. כמו כן, ייתכן שהתיוג ייצור אפקט מצנן בקרב פרטים ממגזרים שונים. כך, במקרה בו יוגש כנגד פרט ממגזר מסוים כתב אישום בנוגע לעבירה, שלפי בסיס הנתונים מצויה באופן נרחב אצל פרטים אחרים שלהם מאפיינים הדומים למאפייני הנאשם, הוא עלול להרגיש כי המערכת תהיה אטומה לטענותיו וכי סיכוייו להוכיח את חפותו נמוכים, ובמקרים קיצוניים אף להשלים עם כתב האישום שהוגש נגדו מבלי לנסות להשקיע משאבי זמן וכסף בהגנה משפטית ראויה כנגד האישומים.

חשש משיקולים זרים בקבלת החלטות מקצועיות-משפטיות וחשש מהשפעה תקשורתית שלילית על עבודת הפרקליטות – סיווג מגזרי עלול להוות טריגר לבקרת יתר על ידי התקשורת, שתכניס את הפרקליטות למגננה בשל החשש מביקורת ציבורית לא מידתית. כמו כן, ישנו חשש שככל שיתגלו תופעות חברתיות שליליות רחבות ומובהקות באופן סטטיסטי, תדחק הפרקליטות לפעול נגדן בעקבות ההד התקשורתית, גם אם לכאורה יש מקום להמתין עם הטיפול בהן משיקולי מדיניות שונים. זאת, בנוסף לחשש מהשפעות המעבר מתפיסת "עיוורון הצבעים" הנהוגה כיום, לשיטה על פיה יש לערוך פילוחים מגזריים ולגבש מדיניות אכיפה בהתאם לנתונים שיתגלו בעקבות הפילוח.

פגיעה אפשרית באמון הציבור בפרקליטות בעקבות פרסום ממצאי הפילוחים – השיח העדתי והמגזרי בישראל נפיץ ממילא. פילוח תיקי הפרקליטות על פי מפתח מגזרי ופרסום



### תחום מדיניות ורגולציה

ממצאיו ללא הסברים המניחים את הדעת, עלולים לקדם טענות בדבר הפליה ואכיפה בררנית, ולהביא למשבר אמון חריף בין הציבור לפרקליטות.

קשיי יישום: גבולות הפילוח, דרך הפילוח ופילוח במקרים מורכבים – אם יוחלט להנהיג פילוח מגזרי של תיקי הפרקליטות, יהיה צורך להגדיר היטב מהן הקטגוריות על פיהן מעוניינים לפלח ומהם גבולותיהן. לדוגמה, יהיה צורך להחליט האם תהיה חלוקה לתתי מגזרים בחברה הערבית או החרדית, מהם הקריטריונים על פיהם יערך הפילוח, וכן האם לפלח גם מאפיינים רחבים שאינם מגזריים (נטייה מינית ומצב סוציאקונומי). בנוסף, יהיה צורך להידרש לדרך איסוף המידע תוך דיוק מרבי מחד גיסא, ושמירה על פרטיות וכבוד נושאי המידע מאידך גיסא, וכן לדרך ההכרעה במקרים מעורבים ומורכבים בהם הקריטריונים לא יהיו רלוונטיים.



## תחום מדיניות ורגולציה

### 1. גיבוש המלצות הצוות עבור פרקליט המדינה

בסופו של התהליך התכנס הצוות לדיון בחלופות האפשריות כמענה לשאלות הליבה של התהליך ולגיבוש המלצות סופיות לפרקליט המדינה. בפגישות נידונו החלופות השונות בראי ההזדמנויות והאתגרים שתוארו בהרחבה בפרק הקודם, ותוך התייחסות לשיקולים הרלוונטיים לכל חלופה, מבין כלל השיקולים שהוזכרו בתהליך ופורטו בדו"ח זה. כאמור, חברי הצוות החזיקו בעמדות מגוונות, שהעשירו את הדיון והעמיקו אותו. מטרת הצוות הייתה לגבש המלצות ברורות בדבר המדיניות הראויה בסוגיה ולכן בתום דיונים בסוגיות השונות גובשו המלצות הצוות על פי דעת הרוב.

#### 1. דיון בחלופות למענה לשאלה: האם לאסוף את המידע?

בדיוני הצוות הוסכם כי יש ערך גבוה מאד בקידום השקיפות כלפי הציבור. מטבע הדברים, איסוף המידע, פילוחו בהתאם למאפיינים שונים ופרסום הפילוחים, יגבירו את השקיפות בה נהגת הפרקליטות כלפי הציבור. בדיוני הצוות עלה כי להגברת השקיפות משקל כבד המטה את הכף לעבר המלצה על איסוף המידע. אמנם, פרסום המידע יכול להביא גם לפרשנויות מוטות ביחס לפילוחים שיתפרסמו. עם זאת, הוסכם כי התרומה שתצמח מפרסום המידע ומהגברת השקיפות לחיזוק אמון הציבור בפרקליטות תעלה על מידת הפגיעה בו. בדיוני הצוות הייתה הבנה כי מדיניות היעדר הפרסום מביאה בעצמה לפגיעה ישירה וחמורה באמון הציבור, במיוחד בעת הנוכחית, המאופיינת בנגישות רבה של הציבור למידע.

בהקשר זה, הוסכם בין חברי הצוות כי הנחת העבודה היא שלאור חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע") ככל שייאסף מידע, הפרקליטות תצטרך לפרסמו. לחברי הצוות ברור אפוא, שככל שיוחלט על איסוף ופילוח המידע, מידת עצמאותה של הפרקליטות ביחס למדיניות פרסומו תהיה מוגבלת. שימור עצמאותה של הפרקליטות ביחס למדיניות הפרסום קיבל בדיוני הצוות משקל מסוים, אולם נמצא כי הערך בקידום השקיפות ובהגברת האמון הציבורי בפרקליטות מטה את הכף כאמור.

בנוסף לקידום השקיפות ולחיזוק האמון הציבורי בפרקליטות, איסוף ופילוח המידע צפוי לתרום לקידום ניהול חכם ויעיל של עבודת הפרקליטות. שיקול זה קיבל גם כן משקל משמעותי בגיבוש המלצת הצוות לאסוף את המידע ולפלחו.

שיקול נוסף שהונח בפני הצוות הוא שהמידע יסייע בניטור ובחשיפת תופעות חברתיות ומגזריות שונות, וממילא יהווה נדבך משמעותי בניסיונות מניעה וטיפול בתופעות חברתיות במישורים שאינם משפטיים. בדיוני הצוות צוין כי אמנם טיפול בתופעות חברתיות במישורים חינוכיים-קהילתיים אינו חלק מתפקידיה של הפרקליטות, אך יש לקחת בחשבון כי טיפול בתופעות חברתיות בשלב מוקדם צפוי לצמצם את הצורך בשימוש באכיפה בעתיד.

לצד זאת, נטען בדיוני הצוות כי איסוף המידע עלול לפגוע בתפיסה הרווחת בפרקליטות, על פיה יש לנהוג ב"עיוורון צבעים" באופן מכוון בשם עיקרון השוויון. אף בהנחה





### תחום מדיניות ורגולציה

שהפרקליטים לא יידרשו לפעול בעצמם לאיסוף המידע ולפילוח התיקים, עצם העיסוק היחידתי בפילוח ובפרסום הנתונים כשלעצמו, עלול לפגוע במידת ההזדהות של הפרקליטים עם תפיסה זו. בהמשך לכך, נערך דיון בשאלה כיצד התפיסה על פיה יש לנהוג ב"עיוורון צבעים" באה לידי ביטוי בפועל בפרקליטות. אמנם, לרוב הפרקליטים ממילא חשופים למאפיינים אתניים או מגזריים במסגרת עבודתם על חומר הראיות בתיק ספציפי (למשל כאשר שם הנאשם מצביע על השתייכותו למגזר). אך עם זאת, במצב הנוהג כיום, שיקולים אתניים או מגזריים לא נלקחים בחשבון במסגרת מדיניותה של הפרקליטות בהיבטי ניהול ותיעדוף.

בנסיבות אלו, ביחס לאיסוף המידע, רוב חברי הצוות סברו כי ככל שייאסף מידע, נכון שהוא לא יהיה חשוף בפני הפרקליט המטפל בתיק מסוים, אלא ישמש כמאגר ידע סטטיסטי לצורך ניהול וטיפול בתופעות.

בצוות הוסכם כי אין בגישת "עיוורון הצבעים" כדי למנוע את איסוף המידע ופילוחו, בהתחשב במכלול השיקולים והיתרונות שבדבר, ובכללם – הערך הרב באיסוף המידע והשימוש שיעשה בו. זאת ועוד, נמצא כי החשש לפיו פרקליטים יפעלו באופן שונה מהותית, ובניגוד לעקרון "עיוורון הצבעים" בהתאם לאופן שבו מבוטא היום, הוא חשש בעל משקל נמוך באופן יחסי.

בדיון עלה החשש כי העיסוק בפילוח התיקים עלול לערב את הפרקליטות בסוגיות חברתיות ועדתיות ולהשפיע על סדר יומה שלא ברצונה, בשל לחץ תקשורתי שיופעל עליה כתוצאה מפרסום המידע (בין אם באופן יזום ובין אם מכוח חוק חופש המידע). עם זאת, עלה כי גם במצב הנוהג כיום, מופעלים על הפרקליטות לחצים שונים ביחס לתיקים שונים, וכי עם איסוף המידע ניתן לצפות לקבלת ביקורות ענייניות ומבוססות נתונים בהן יש ערך. בנוסף, נטען בדיון כי איסוף ופילוח המידע עלול להביא לקידום פרופילינג שיפגע באוכלוסיות מסוימות. עם זאת, הובעה הסתייגות מטענה זו מאחר שיש בה מימד פטרנליסטי, ונטען שאין להימנע מאיסוף ופילוח המידע מטעם זה.

### המלצת הצוות:

לנוכח כל האמור, ולאחר שקילת כלל השיקולים שפורטו, החליט הצוות להמליץ לפרקליט המדינה על איסוף המידע ופילוחו.

כמו כן, המלצת הצוות היא כי המידע שייאסף לא יופיע בתיקים בהם מטפל הפרקליט, כי אם יהיה גלוי במבט רוחבי וסטטיסטי כאמור, לגורמים בהנהלת הפרקליטות. יתכנו חריגים לכך במקרים בהם התקבלה החלטה ניהולית, יזומה ומפורשת ביחס למידע מסוג מסוים.



### תחום מדיניות ורגולציה

## 2. דיון בחלופות למענה לשאלה: ככל שייאסף המידע, איזה מידע יש לאסוף?

- שאלת משנה זו היא תולדה של המלצת הצוות לאסוף את המידע, מאחר שיש צורך להגדיר מהו המידע אותו הפרקליטות מעוניינת לאסוף ולפלח ואליו מתייחס התהליך כולו.
1. אפשרות ראשונה היא איסוף ופילוח מידע מגזרי פורמאלי בלבד. בכך, איסוף המידע יעשה באופן מצומצם המתייחס למגדר ולמגזר כללי (יהודי/ערבי) בלבד.
  2. אפשרות שניה היא איסוף מידע רחב יותר המתייחס למאפיינים נוספים, לדוגמה: תת-מגזר יהודי (חרדי, חילוני וכיו"ב), תת-מגזר שאיננו יהודי (נוצרי, מוסלמי, בדואי ודרוזי), מצב סוציאקונומי, נטייה מינית וכדומה. יתרונה של חלופה זו בכך שהיא תועיל בגיבוש תמונת מצב רחבה יותר ביחס לסוגיות ולתופעות חברתיות מגוונות. בנוסף, בדיוני הצוות ניתן משקל גבוה לכך שאיסוף מידע רחב ישמש גם לגיבוש תמונת מצב חברתית מקיפה, ולקידום מדיניות אכיפה מבוססת נתונים בפרקליטות. עם זאת, יש לשים לב לנחיצות המידע הנאסף, ליכולת להגדירו ולקטלג אותו ולשמירה על צנעת הפרט.

### דיוני הצוות ביחס לפילוח לפי מגזרים ותתי-מגזרים

בעוד שחברי הצוות הסכימו כי ישנו צורך בפילוח תיקי הפרקליטות לפי מגזרים, הועלו חששות שונים ביחס לפילוח תתי-מגזרים, כגון חרדים וחילונים כחלק מהמגזר היהודי או פילוח תת-מגזר "אינו יהודי" לארבע קבוצות: מוסלמי, נוצרי, דרוזי, בדואי.

חלק מחברי הצוות סברו כי הערך בפילוח מידע זה אינו רב, בעוד שמנגד ישנו חשש ממשי לפגיעה בצנעת הפרט של האזרח. אחרים סברו כי פילוח תת-מגזרי חיוני בשל ההבדלים המהותיים בין תתי-המגזרים. לצורך פילוח תת-מגזרי על הפרקליטות להיעזר בקריטריונים ברורים להשתייכות לכל תת-מגזר, בהתאם להגדרה העצמית של הפרטים המשתייכים אליו. עוד נטען, כי מאחר שרבים מתתי המגזרים מתפקדים כאוכלוסיות בעלות מאפיינים שונים הרואות עצמן כנבדלות זו מזו, עשוי להיות ערך ממשי בפילוח נפרד שלהן, שיאפשר גיבוש תמונת מצב רחבה, איתור תופעות ייחודיות לצורך דיוק והגברת אכיפה, הקצאת משאבים חכמה וגיבוש מדיניות אכיפה המותאמת לצרכים שלהם.

בסופו של דבר, למרות הסתייגויות שונות שהועלו בדיוני הצוות, הוסכם בין חברי הצוות כי פילוח תת-מגזר יהודי לחרדים ושאינם חרדים יועיל לניטור תופעות הרלוונטיות לתת-מגזר זה, להנגשת המידע לבני החברה החרדית ולקידום טיפול בתופעות אלו. כמו כן, נקבע כי נכון יהיה לפלח גם לתתי המגזרים השונים בקרב מי שאינם יהודים.

יש לציין, כי דיוני הצוות ביחס לפילוח לתתי מגזרים נסובו סביב התובנות והממצאים הקונקרטיים שהתקבלו ביחס לאוכלוסיות השונות לאורך התהליך, ובמיוחד בשלבי שיתוף הציבור (קמפיין "קחו חלק", שולחנות עגולים ושיח עם משרדי ממשלה). בהתאמה, גיבוש המדיניות נעשה בהתאם לצרכים שהתגלו לאורך התהליך ביחס לכל תת-מגזר. משכך, למרות שבמהלך דיוני הצוות הוצע לערוך פילוחים ביחס למגזרים ולתתי-מגזרים



## תחום מדיניות ורגולציה

נוספים בחברה הישראלית, הוחלט לתת עדיפות לפילוחים שהתקבלו ביחס אליהם אינדיקציות ברורות מהציבור במסגרת התהליך, המבססות את הצורך בהם.

### דיוני הצוות ביחס לפילוח לפי מצב סוציאקונומי

בדיוני הצוות עלה, כי נכון להיום אין לפרקליטות צורך חיוני באיסוף מידע הנוגע למצב סוציאקונומי ופילוחו. הגם שלפילוח נתונים אלו עשויה להיות תועלת מחקרית – חברתית, מידע זה אינו בעל ערך לצורך טיוב מדיניות האכיפה או ניהולה מבוסס הנתונים של הפרקליטות – שיקולים שכזכור קיבלו משקל גבוה בדיוני הצוות ביחס למידע שיש לפלח.

לפני הצוות הונחו אפשרויות נוספות לפילוח המידע, אותן יש לבחון לאור שיקולי הישימות, למול הרצון לקבל תמונת מצב רחבה ככל הניתן של סוגיות חברתיות. להלן יובא פירוט אפשרויות אלה ודיוני הצוות בעניינן.

3. אפשרות שלישית היא איסוף מידע ביחס לקריטריונים הרלוונטיים לעילות ההפליה הקבועות בחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א – 2000 (להלן: "חוק איסור הפליה").<sup>3</sup> בנוסף לדיוני הצוות בפילוח מגזרי לפי דת, לאום וארץ מוצא כאמור, קריטריונים הכלולים בחוק איסור הפליה, דן הצוות בעילות האחרות הרלוונטיות ומנויות בחוק.

### דיוני הצוות ביחס לפילוח לפי מגדר ונטייה מינית

בנוגע לפילוח לפי מגדר, הוסכם בדיוני הצוות כי לנתון זה חשיבות רבה לניטור תופעות חברתיות רבות. זאת, בין היתר, על סמך טיעונים שנשמעו בשולחן העגול מארגוני נשים וגברים כאחד. במצב הנוהג כיום, הפרקליטות לא אוספת מידע זה.

לעניין פילוח על פי נטייה מינית, צוין במהלך הדיון כי ארגוני הקהילה הגאה תמכו בפילוח זה רק במקרים בהם יש למידע רלוונטיות קונקרטי, ובדגש על פשעי שנאה, בשל רגישות המידע וצנעת הפרט. חברי הצוות סברו כי אין מקום לפלח מידע זה ממספר סיבות. ראשית, נלקחה בחשבון הפגיעה בצנעת הפרט הכרוכה באיסוף מידע מסוג זה כאמור (כתלות בדרך איסוף המידע, ר' דיון מפורט בהמשך). שנית, מספר המקרים בהם המידע בדבר נטייה מינית רלבנטי מצומצם ביותר. כמו כן, לרוב מקרים אלו מסווגים כתיקי פשע שנאה, וניתן לאתר תיקים אלה לפי סוג העבירה, כך שמתיתר הצורך בסימון המידע בדבר נטייה מינית. יתרה מכך, מאחר שכאמור מדובר במקרים מועטים ובעבירות מוגדרות, ניתן יהיה לפלח נתונים ביחס אליהן בקלות יחסית, ללא צורך באיסוף מידע נוסף. יחד עם זאת, עלה חשש כי לעיתים הגם שמדובר בפשע שנאה, הוא יסווג כתיק אלימות מאחר

<sup>3</sup> סעיף 3(א) לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א – 2000. העילות המופיעות בסעיף ורלוונטיות לדיון: גזע, דת או קבוצה דתית, לאום, ארץ מוצא, מגדר ונטייה מינית. עילות המופיעות בחוק ואינן רלוונטיות לדיון: השקפה, השתייכות מפלגתית, מעמד אישי, הורות.



### תחום מדיניות ורגולציה

שהתשתית הראייתית לא תצביע בהכרח על קשר בין ביצוע העבירה לנטייה המינית של הקורבן.

4. אפשרות רביעית היא איסוף מידע ביחס לאוכלוסיות שלגביהן נטען כי הן סובלות משיטור ואכיפת יתר או חסר. בהקשר זה, נסובו דיוני הצוות בעיקר סביב פילוח התיקים בהם מעורבים יוצאי אתיופיה, לנוכח טענות לשיטור ואכיפת יתר ביחס לאוכלוסייה זו, כפי שהתקבלו בשיתוף הציבור ועלו מדו"ח הצוות למיגור הגזענות כנגד יוצאי אתיופיה משנת 2016.<sup>4</sup> לאור טענות אלה, בצוות שררה הסכמה לגבי נחיצות הפילוח ביחס ליוצאי אתיופיה.

5. אפשרות חמישית היא איסוף מידע ביחס לאוכלוסיות בעלות זכויות ייחודיות בהליך הפלילי, כגון אנשים עם מוגבלויות. ביחס לחלופה זו עלה בדיוני הצוות כי התקבלה בעבר החלטה ביחס לחיווי ולפילוח מידע ביחס לבעלי מוגבלויות המעורבים בתיק, וזאת בעקבות דו"ח מבקר המדינה בנושא.<sup>5</sup> החלטה זו צפויה להיות מיושמת על ידי משטרת ישראל והפרקליטות, ולכן מטבע הדברים הוסכם על ידי הצוות להמליץ לאסוף מידע ביחס לבעלי מוגבלויות.

ביחס לכלל חמש החלופות שהוצעו לעיל, מומלץ לפלח את המידע (אותו יוחלט לפלח) ביחס לחשודים, נאשמים ונפגעי עבירה. זאת בהתאם לשאיפה להגביר את השקיפות, להתנהל באופן מבוסס נתונים ולקבל תמונת מצב מלאה ככל שניתן ביחס לסוגיות חברתיות. יצוין כי מדיניות זו נוהגת כמעט בכל המדינות שנסקרו במחקר המשווה.

### המלצות הצוות

סיכומם של דברים, הוסכם בין חברי הצוות להמליץ לפרקליט המדינה להחליט לאסוף ולפלח מידע כדלקמן:

1. המידע אשר פרקליט המדינה יחליט על איסופו ופילווחו, יפולח ביחס לחשודים, לנאשמים ולנפגעי עבירה, וזאת לצורך מתן תמונה רחבה ככל הניתן בעניין המידע שממילא הוחלט לאספו.
2. לאסוף ולפלח מידע ביחס למגדר.
3. לאסוף ולפלח מידע שעניינו השתייכות למגזר יהודי או ערבי. כמו כן, ההמלצה היא לפלח לתתי-מגזר בחברה שאינה יהודית.
4. לאסוף ולפלח נתונים בתוך החברה היהודית ביחס לבני החברה החרדית, וזאת בהתבסס על טענות בדבר הצורך של החברה החרדית בנתונים לקידום חשיפה והתמודדות עם תופעות פשיעה ואכיפה ובעיות חברתיות מורכבות.

<sup>4</sup>[https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/racism\\_report\\_2016](https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/racism_report_2016)  
<sup>5</sup><https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/69b/2019-69b-103-Mugbalut.pdf>



תחום מדיניות ורגולציה

5. לאסוף ולפחל נתונים ביחס ליוצאי אתיופיה, בהתבסס על הטענות שנשמעו בשיתופי הציבור בדבר שיטור או אכיפת יתר כלפי יוצאי אתיופיה.

3. דיון בחלופות למענה לשאלה: ככל שייאסף המידע, כיצד יש לאסוף אותו?

שאלה זו עוסקת במתודולוגיה לאיסוף המידע. הגם שהשאלה טכנית בעיקרה, על מנת להכריע בה יש לקחת בחשבון סוגיות עקרוניות הנוגעות למידת האוטונומיה של הפרט, לזכותו להגדרה עצמית, לפרטיותו ולמידת הדיוק של המידע.

1. אפשרות אחת לאיסוף המידע היא על בסיס דיווח עצמי של הפרט שאליו מתייחס המידע, באמצעות שאלון ייעודי, הכולל שאלה פתוחה או שאלה סגורה ביחס לקריטריונים השונים אותם הוחלט לפלח. בעוד שאפשרות זו תאפשר לפרט להיות מעורב בתהליך ותכבד את הגדרתו העצמית, היא תלויה בהסכמתו ובמידת אמינות ודיוק הדיווח שלו. בנוסף, דיווח עצמי אינו אחיד במקרים בהם יש סוגיות מורכבות (למשל בן להורים בני מגזרים שונים).

בנוסף, במסגרת דיווח עצמי אדם נשאל שאלות שונות ועלולה להיווצר אצלו תהייה ותחושה לא נעימה ביחס לסיבה שבגינה הוא נשאל. אמנם, ייתכן שחוקר או גורם אכיפה אחר בו הוא נתקל לראשונה יסביר לו את משמעות השאלות ומטרתן (במקביל למהלך הסברתי יזום בסוגיה), אך בדיוני הצוות נטען שעלול להיווצר קושי לתווך מציאות זו לאורך זמן, וכן שהשאלות שעניינן פילוח מגזרי מייצרות שיח שאינו מתאים בהכרח למפגש ראשוני עם גורם אכיפה.

בהקשר זה, עלה בדיוני הצוות כי מדינת ישראל מתאפיינת במגזריות ובשבטיות, וכי דיווח עצמי ובקשה מהפרט להגדיר עצמו ולמסור את המידע לגורמי האכיפה עלול להעצים היבטים שליליים של תופעה זו. עוד יצוין, כי חלק מחברי הצוות סברו שמהירות ועילות איסוף המידע הן שיקול כבד משקל, וכי איסוף המידע באמצעות דיווח עצמי יאריך זמן רב ולא יהיה יעיל דיו, שכן ייאסף מידע רחב ולא מידע שימושי בלבד.

2. האפשרות שניה, היא איסוף המידע באמצעות התרשמות השוטר, החוקר או הפרקליט ביחס להשתייכותו המגזרית של הפרט אשר לגביו ייאסף המידע. אפשרות זו תלויה בשיקול הדעת של הגורם מטעם מערכת אכיפת החוק. שיקול הדעת עשוי להיות אמין, אך ככל שיתבקשו יותר פרטים, כל שכן במקרים שאינם מובהקים, איסוף המידע יהיה מורכב יותר. מבחינת הצורך בדיוק המידע, אשר קיבל משקל גבוה בקרב חברי הצוות, הרי שאפשרות זו לא תניב את המידע המדויק ביותר. בחירה באפשרות זו עלולה להביא לכך ששוטרים יסרבו לקחת אחריות על מילוי שדות נתונים שאינם בטוחים כיצד למלאם, ובנוסף ייתכן כי תושמע ביקורת על סיווג לא נכון מצידם. בנוסף, אפשרות זו איננה מיטבית אף משיקולי יעילות ושיממות. יצוין, כי בשיח עם נציגי הסנגוריה עלה כי ישנן מדינות בהן איסוף המידע נעשה באמצעות דיווח עצמי לצד התרשמות השוטר, וזאת לצורך ניטור תופעות שונות. לנוכח עמדות הצוות ביחס לדיווח עצמי של נושא המידע



### תחום מדיניות ורגולציה

וביחס לדיווח על בסיס התרשמות גורם האכיפה, אפשרות זו לא נמצאה כמומלצת ולכן הצוות לא העמיק בדיון לגביה.

3. האפשרות השלישית היא פילוח תיקי הפרקליטות בעזרת הצלבת מידע מזהה של הפרט עם מידע ממאגרי מידע אחרים המצויים בידי רשויות המדינה. המידע יפולח באופן אוטומטי לחלוטין על סמך מספר הזהות של הפרט, ועל סמך מאפיינים כמו מקום מגורים, ארץ לידת הורים, שם פרטי ושם משפחה (ככל שלהם זיקה מובהקת למגזר מסוים). איסוף המידע בדרך זו לא יצריך מעורבות של האזרח, החוקר, השוטר או הפרקליט. יתרון נוסף הוא שהמידע ייאסף בהתאמה למידע הנמצא במאגרי המידע הקיימים ברשות המדינה, על סמך הקריטריונים הנהוגים במאגרים השונים ביחס לכל קבוצת אוכלוסייה, ובאופן שיקל על ניהול אחיד וחכם של הדאטה הממשלתי. חסרון אפשרי של חלופה זו הוא פגיעה אפשרית באמון הציבור שכן הנתונים נאספים ביחס לפרט שלא בידעתו. יחד עם זאת, מדובר במידע סטטיסטי, הנאסף באופן שגרתי על ידי גופים ממשלתיים. כמו כן, ככל שתתקבל ההמלצה לפלח תיקים לפי מאפיינים מגזריים, החלטה זו תובא לידיעת הציבור. כפי שהוזכר לעיל, חברי הצוות סברו שלדיוק המידע יש ערך גבוה בקביעת דרך איסוף המידע. כמו כן, חברי הצוות סברו שאף ליעילות איסוף המידע משקל גבוה. בבחירה באפשרות זו, הרי ששתי תכליות אלה מתגשמות באופן המיטבי.

בדיוני הצוות עלה כי כבר כיום קיים ממשק בין מערכת המחשוב תנופ"ה, המערכת התפעולית של הפרקליטות המשמשת לניהול כלל התיקים בשתי חטיבותיה, לבין מרשם האוכלוסין. ממשק זה מאפשר סנכרון ועדכון מידע מוגדר ביחס למעורבים בתיק (יש לזכור שלא כל הנתונים אותם המליץ הצוות לפלח נמצאים במרשם האוכלוסין, כגון הנתון לגבי שיוך לבני החברה החרדית הקיים בגופים אחרים כגון הלמ"ס ומשרד החינוך). בנוסף, בדיון הובהר הצורך בפילוח לפי קריטריונים אחידים וברורים שיסייעו בסיווג נאשמים, חשודים או נפגעי עבירה בעלי זהות מעורבת או בלתי ברורה, וכן הוזכרו אי הנעימות והקושי הכרוכים בהפניית שאלות מזהות לאזרח, במיוחד על רקע המורכבות החברתית שישנה בישראל.

כפי שהוסבר בדיון שעניינו שאלת איסוף המידע, דרך איסוף זו, באמצעות הצלבת מקורות מידע 'מאחורי הקלעים', לא תערב את גורמי אכיפת החוק באיסוף המידע. בדרך זו ניתן להבטיח כי איסוף המידע ועיבודו ישמשו לצרכי ניהול בהיבטי מאקרו בלבד. כך, לפרקליטים לא תהיה גישה למידע הסטטיסטי, ובדומה למצב כיום, הנתונים בדבר זהות הגורמים המעורבים בתיק לא יהוו שיקול רלוונטי בקבלת החלטות בניהול התיק. כמו כן, מעיבוד המידע בהיבטי רוחב, צפויות לצמוח תועלות עבור הפרקליטות. יתרון נוסף באיסוף מידע המבוסס על מאגרי מידע ממשלתיים הוא בפורטנציאל לקבל את המידע האמור גם ביחס לעבר, ולהסיק מסקנות על המידע המצוי כבר היום במאגרי הפרקליטות. זאת, בניגוד לחלופות האיסוף הידני שהן בהכרח צופות פני עתיד בלבד.



## תחום מדיניות ורגולציה

בדיון הוסכם עוד, כי הגם שבאיסוף הנתונים בעזרת הצלבת מידע עלולות להיות טעויות נקודתיות, הנתונים שיתקבלו ביחס למספרים גדולים של תיקי הפרקליטות יהיו מדויקים ואמינים דיים כדי ללמד על המצב בשטח.

יתרונותיה של חלופה זו גוברים על רקע החשש, בין היתר, מכך שרתימת הגורמים האחרים במערכת אכיפת החוק לאיסוף מידע בשיטת הדיווחים העצמיים עשויה לארוך זמן ממושך, וזאת לצד החששות מחוסר הדיוק של המידע ומאי הנעימות מול האזרח שהוזכרו לעיל. איסוף המידע ופילווחו בעזרת הצלבת המידע ממאגרי מידע ממשלתיים צפוי להיעשות באופן מהיר ויעיל יחסית.

לנוכח כל האמור, בצוות הוסכם כי נכון לאסוף את הנתונים באמצעות הצלבת מידע עם מאגרים ממשלתיים. לצד זאת, עלה כי ייתכן שבעתיד יהיה מקום לבחון את איסוף הנתונים ממאגרים רשמיים לצד דיווחים עצמיים, וזאת בשל היתרונות שעשויים להיות באיסוף המידע בדרך זאת.

לסיכום, הצוות החליט להמליץ בשלב זה לאסוף ולפלח מידע באמצעות הצלבת הנתונים ממאגרי המידע הממשלתיים.

יצוין, כי לאחר שהסתיימו דיוני הצוות התקיים שיח בין מנהל תחום בכיר דאטה עסקי בחטיבת תכנון מדיניות ואסטרטגיה במשרד המשפטים ובין כותבי הדו"ח ביחס לאופן קבלת הנתונים באמצעות הגשת שאילתות שישלחו למאגרי המידע הממשלתיים הרלוונטיים. כלומר, במקום לשמור את המידע במאגרי הפרקליטות – תוגש שאילתה בכל מקרה בו נדרש מידע שכזה. היתרון הוא בקבלת תוצאות הפילווחים המבוקשים ללא מעורבות ישירה של הפרקליטות בעיבוד המידע הגולמי, בניהולו ובשמירתו לאחר מכן, וזאת בין היתר בשים לב לשאלה המשפטית בדבר קיומו של "מאגר מידע" כמשמעותו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981. עם זאת, החיסרון המשמעותי בחלופה זו הוא שהמידע לא קיים באופן זמין ומיידי במחשבי הפרקליטות, ולכן נראה כי יש היתכנות להצעה רק אם יסתבר כי הגשת השאילתות והמענה להן יתבצעו באופן ממוכן ואוטומטי. ככל שמענה על השאילתות דורש עבודה על ידי עובדים, הרי שלא מדובר בפתרון יעיל ולכן אפשרות זו אינה מיטבית.

### פרק הזמן אשר ביחס אליו ייאסף המידע

ככל שתתקבל המלצת הצוות, ותיקי הפרקליטות יפולחו באמצעות הצלבת נתונים ממאגרי מידע שונים, יש מקום לבחון את שאלת התקופה הרלוונטית ביחס אליה ייאסף ויפולח המידע.

בדיוני הצוות עלה כי ככל שיוחלט על איסוף ופילווח המידע, הרי שמדובר בהתנסות ראשונית שככל הנראה תלווה באתגרים טכניים ומהותיים, חלקם אף בעלי רגישות חברתית. יחד עם זאת, איסוף מידע באופן רטרואקטיבי, ביחס לתקופה עליה יוחלט (החל משנת 2014 המידע בתנופה נחשב אמין ומהימן), עשוי להצביע על מגמות מעניינות לאורך



### תחום מדיניות ורגולציה

השנים, וכן לסייע במדידת השפעותיהן של החלטות מדיניות מערכתיות וניהוליות שהתקבלו בעבר. זאת ועוד, קבלת המידע ביחס לתקופות עבר יכולה לסייע בקבלת החלטות ניהוליות ומערכתיות כבר בשלב זה.

לסיכום, לאחר איזון החששות למול היתרונות האמורים הוחלט לאסוף ולפלח את המידע בתיקי הפרקליטות באופן רטרואקטיבי.

#### 4. דיון בחלופות למענה לשאלות: ככל שייאסף המידע, מהי רמת העיבוד בה יש לפרסמו וכיצד יהיה נכון לפרסמו?

ביסוד הדיון ההנחה היא שהמידע שייאסף ממילא יועמד לרשות הציבור מכוח חוק חופש המידע. לצד זאת, יש לדון בשאלה האם נכון לפרסם את המידע באופן יזום, וככל שכן, מהו האופן המיטבי של פרסום המידע באופן יזום.

בפני הצוות הונחו מספר אפשרויות לרמת העיבוד בה יש לפרסם המידע:

1. פרסום המידע הגולמי של פילוחי התיקים במלואו.
2. פרסום הממצאים הסופיים שיתקבלו מעיבוד המידע.
3. פרסום ממצאים מרכזיים, מסקנות ותובנות נבחרות בלבד.
4. פרסום מסקנות ותובנות ביחס לתופעות חברתיות הנוגעות לאוכלוסיות שונות.

ביחס לשאלה כיצד יהיה נכון לפרסם את המידע, הונחו בפני הצוות החלופות הבאות:

1. פרסום המידע באתר ייעודי שיתעדכן כל העת.
2. פרסום המידע במסגרת דו"ח עתי שיעסוק בסוגיות נבחרות.
3. פרסום המידע בדו"חות בתדירות משתנה ובהתאם לסוגיות בהן הפרקליטות תבחר לעסוק.
4. פרסום המידע בהתאם לדרישה ולבקשות חופש מידע בלבד.

רמת עיבוד המידע שיפורסם ואופן הפרסום נידונו באופן משולב בדיוני הצוות. במהלך הדיונים הוזכר כי ארגוני החברה האזרחית ביקשו לקבל את המידע הגולמי לצורך קידום ניתוח ומחקר עצמאי מטעמם. כמו כן, הוזכרו טענות בדבר חובת פרסום המידע הגולמי על פי החלטות ממשלה בנושא, לצד חובת המענה לבקשות חופש מידע. עם זאת, הוזכר החשש מפני שימוש לרעה שיעשה במידע המפורסם בצורתו הגולמית ובאפשרות לפרסום מסקנות מוטות על סמך המידע שיפורסם, ככל שיפורסם המידע הגולמי לציבור. מסיבה זו, נטען כי במקביל לחובת המענה לבקשות חופש מידע, יש לפרסם את עיקרי המגמות והנתונים הסופיים, וכן מידע משלים בהתאם לשיקול הדעת של הפרקליטות. זאת, במטרה לנהוג





### תחום מדיניות ורגולציה

בשקיפות מרבית, ולצד זאת להימנע מהשלכות לא רצויות העלולות להיגרם מפרסום המידע הגולמי.

בעניין אופן ותדירות הפרסום הועלתה בדיוני הצוות טענה, לפיה על הפרקליטות להוביל את השיח החברתי ולפרסם את המידע הרלוונטי בהתאם לסדר יומה של הפרקליטות באופן יזום, במסגרת הדו"ח השנתי (דו"ח סיכום שנה המתפרסם מדי שנה, החל משנת 2015), כפי שנהוג ביחס למידע, למגמות ולנתונים נוספים שהפרקליטות מעוניינת לפרסם, או לחילופין, במסגרת אחרת שתקבע בהמשך. זאת על רקע המלצת הארגונים האזרחיים, לפיה הנתונים יפורסמו לצד דברי רקע והסבר מטעם הפרקליטות לשם הבנת התמונה המלאה, וכן על רקע הרצון לנהוג בשקיפות מרבית, במקביל לפעולות בהתאם לחוק חופש המידע ולחובות הנובעות ממנו ממילא.

יצוין, כי בהקשר זה ניתן לחשוב על אפשרות של שיתוף ציבור בשאלת הצגת המידע הגולמי והדרך הנכונה לפרסמו.

ההמלצה היא כי המידע יפורסם באופן יזום. בעניין רמת עיבוד המידע ודרך פרסומו, תינתן החלטה לאחר בירור כיצד נכון לפרסם המידע מבחינה משפטית וחברתית.



## תחום מדיניות ורגולציה

### סיכום

פרקליטות המדינה כיום אינה אוספת מידע ביחס לקריטריונים מגזריים וביחס למאפיינים אישיים נוספים בתיקים ביחס לחשודים, נאשמים ונפגעי העבירה. ביסוד התנהלות זו, התפיסה הרווחת בפרקליטות, הנובעת מעקרון השוויון, לפיה על ניהול התיקים להיעשות תוך "עיוורון צבעים" מכוון. עם זאת, בשנים האחרונות גברו הקולות בדבר הצורך והערך שבאיסוף ובפילוח מידע מגזרי ביחס לתיקי הפרקליטות לשם הגברת השקיפות ובשל התועלת החברתית והארגונית שתצמח מאיסוף הנתונים.

לצורך בירור מעמיק של הסוגיה, ובכלל זאת, היתרונות והחסרונות הכרוכים בפילוח התיקים, מינה פרקליט המדינה צוות ייעודי לבחינת הסוגיה במתודולוגיית RIA, בשיתוף תחום מדיניות רגולציה במשרד המשפטים. כפי שפורט בהרחבה לאורך הדו"ח, התהליך לבחינת הסוגיה כלל סדנת חשיבה וניהול סיכונים, שיתופי ציבור, שולחנות עגולים, מפגשי שיח עם גורמים ממשלתיים רלוונטיים, מחקר משווה בינלאומי ודיוני עומק לבירור ולגיבוש המלצות בסוגיה.

במסגרת התהליך הוגדרו שאלות הליכה שעומדות בבסיס הסוגיה:

1. האם יש לאסוף ולפלח מידע מגזרי?
  2. כתלות בשאלה הראשונה, וככל שיוחלט כי יש לאסוף, יש לבחון איזה מידע ייאסף וכיצד לאסוף אותו.
  3. מהי מדיניות הפרסום הראויה ביחס למידע שייאסף? בתוך כך בחן הצוות באיזו רמת עיבוד יש לפרסם את המידע ובאיזו תדירות יהיה נכון לפרסמו.
- בהסתמך על הממצאים, הטענות, השיקולים והתובנות שהתגלו בתהליך, ובהתייחס לשאלות הליכה, מומלץ לפרקליט המדינה לבחור בחלופות הבאות:

1. המלצת הצוות הינה לאסוף ולפלח מידע ביחס לחשודים, לנאשמים ולנפגעי עבירה.
2. הצוות החליט להמליץ לאסוף ולפלח מידע ביחס למגדר, וכן ביחס להשתייכות למגזר יהודי או ערבי. בנוסף, הוסכם כי בחברה היהודית יש לערוך פילוח ייעודי עבור יוצאי אתיופיה, בהתבסס על הטענות שנשמעו בשיתופי הציבור בדבר שיטור או אכיפת יתר כלפיהם, וכן הוסכם כי יש להוסיף פילוח ייעודי לבני החברה החרדית, בהתבסס על טענות בדבר הצורך של החברה החרדית בנתונים לקידום חשיפה והתמודדות עם תופעות חברתיות מורכבות. עוד מומלץ לערוך פילוח תת-מגזרי בחברה שאינה יהודית.
3. הצוות ממליץ כי המידע שייאסף ויפולח לא יופיע בתיק והפרקליטים לא יהיו חשופים אליו, אלא אם הוחלט ליצור חיווי מתאים לצורך קידום תכנית עבודה. כמו כן, על רקע עבודת הצוות הוחלט כי הנתונים ייאספו באופן רטרואקטיבי.
4. לעת הזו, ממליץ הצוות לאסוף ולפלח מידע בעזרת הצלבת הנתונים ממאגרי המידע הממשלתיים, ולבחון במקביל את הצורך בהשלמת התמונה על ידי



## תחום מדיניות ורגולציה

דיווחים עצמיים בראי היתרונות והחסרונות של חלופה זאת וככל שהדבר יתאפשר בעתיד.

5. ביחס לשאלת הפרסום, לצד ההכרה במסירת מידע מתחייבת כמענה לבקשות מכוח חוק חופש המידע, הוחלט כי יש לפרסם את המידע באופן יזום. החלטה בדבר רמת עיבוד המידע ודרך פרסומו ינתנו לאחר היוועצות משפטית בנושא.
  6. ככל שיוחלט על אימוץ ההמלצות, מוצע להקים צוות יישום להמלצות. לצוות יהיו שלושה תפקידים עיקריים: הראשון, לוודא את יישום ומימוש ההמלצות שיאושרו על ידי פרקליט המדינה בהתאם ללוחות הזמנים שייקבעו. השני, להמשיך ולבחון סוגיות שונות שבמסגרת דו"ח זה הומלץ להמשיך ולבחון אותן לאורך זמן על בסיס הניסיון שיצטבר. השלישי, ככל ארגון השואף להתנהל באופן מבוסס נתונים, רצוי לבחון ולהמליץ לפרקליט המדינה על מנגנונים שונים שיטמיעו את השימוש בנתונים בשגרות הניהול במערכת אכיפת החוק בכלל ובפרקליטות בפרט.
- בהקמת צוות היישום מומלץ לשקול לכלול גם נציגים מגופים רלוונטיים נוספים במערכת אכיפת החוק, ובכללם משטרת ישראל, וזאת כדי לאפשר הפקת לקחים מערכתיים ומתואמים. עוד מומלץ, כי צוות היישום ייוועץ באופן סדור ומובנה עם נציגי ציבור ובעלי עניין שיימצאו מתאימים.

נציין כי בשולחנות העגולים שקיים הצוות, בניירות העמדה שהתקבלו ובדיונים הפנימיים, נדונו הצעות נוספות לפילוחים נוספים שנדחו בשלב זה. ברי כי הכניסה לראשונה לעולם של פילוח נתונים מגזרי בפרקליטות טומנת בחובה פוטנציאל רב לניהול מבוסס נתונים וזיהוי מגמות ותופעות שונות. פילוח הנתונים הוא רגיש ומורכב, ולעת הזו נכון להתמקד בקבוצות הרשומות מעלה. לאחר מכן, על בסיס הניסיון שייצבר מהשימוש בנתונים דומה כי יהיה נכון לבחון את הצורך בפילוח נתונים נוספים מעת לעת, בהתאם לצרכים שיתעוררו בנושא. מבחינה זו המלצות הצוות הינן בדבר נקודת התחלה ולא בהכרח נקודת סיום.

חברי הצוות מביעים תקווה כי פילוח התיקים בהתאם לשיקולים ולהמלצות המפורטות בדו"ח, יהווה קריאת כיוון לארגונים ממשלתיים בכלל, ולמערכת אכיפת החוק בפרט, לנהוג באופן זה ויסייע לקידום מדיניות ממשלתית נכונה ויעילה יותר.

### **הכרעת פרקליט המדינה**

עם השלמת תהליך בחינת המדיניות הובאו ממצאי התהליך, התובנות שהתקבלו במהלכו ומסקנות הצוות לידיעת פרקליט המדינה והמשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים. לאחר עיון מעמיק במסקנות והמלצות הצוות, החליט פרקליט המדינה לאמץ, לרבות הקמת צוות ייעודי ליישומן.

אימוץ המלצות אלו, פרי תהליך גיבוש מדיניות סדור, המפורסם לציבור, צפוי להביא למימוש מטרות העל של התהליך: הגברת השקיפות וקידום ניהול מיטבי, חכם ומבוסס נתונים של עבודת הפרקליטות וכן הגברת אמון הציבור בפרקליטות ובמערכת אכיפת החוק.