

פרקליטות המדינה
OFFICE OF THE STATE ATTORNEY
النيابة العامة

סיכום שנה
2020



משרד המשפטים
MINISTRY OF JUSTICE | وزارة العدل

תוכן עניינים

57	החטיבה האזרחית
57	נתונים מרכזיים
58	תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות
58	מטרותיה של החטיבה האזרחית
59	פעילות מחוזות הפרקליטות
60	פעילות יחידות המטה
60	הליכים אזרחיים
61	פעילות יזומה
62	הליכים מינהליים וחוקתיים
65	משפט העבודה והביטחון הסוציאלי
65	משפט פסקאלי
69	תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין
70	■ אתגרים משטריים וחוקתיים חדשים
71	■ בחירות לכנסת
72	■ אכיפה משולבת
74	שמירה על הקופה הציבורית ועל נכסי המדינה והציבור הרחב
75	■ מגמות במקרקעין
77	■ תביעות אזרחיות יזומות
79	■ אכיפת נורמות שכר בשירות הציבורי
80	■ הגנה על נכסי תרבות ומורשת
81	■ מאבק בהעלמות מס - חשבונות מס פיקטיביות
82	■ פשרות במסגרת הליכים אזרחיים
83	הגנה על זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי
84	■ פרשת "ילדי תימן, מזרח והבלקן"
86	■ התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי
87	■ התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה והסתלקויות מתוגמלות בתובענות ייצוגיות
89	■ צווי הורות פסיקתיים

5	דבר שר המשפטים
6	דבר היועץ המשפטי לממשלה
7	דבר מנכ"ל משרד המשפטים
8	דבר פרקליט המדינה
9	מבנה הפרקליטות
9	כוח האדם בפרקליטות
11	הפרקליטות בצל הקורונה - מערכת מתפקדת בשעת חירום
12	■ הקורונה והחטיבה האזרחית
14	■ הקורונה והחטיבה הפלילית
16	החטיבה הפלילית
17	נתונים מרכזיים
18	נתונים על ציר ההליך הפלילי
18	■ חקירה והעברה לפרקליטות
19	■ טיפול והכרעה בתיקים
23	■ העמדה לדין
25	■ פסק דין
27	■ ערעור
30	■ דיון נוסף ומשפט חוזר
31	■ מאסר ושחרור ממאסר
33	עבירות מין נתונים מרכזיים
40	המחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש)
45	טיפול בתיקים פליליים במרחב הסייבר
48	עבירות הסתה לאלימות, לגזענות ולטרור
50	רפורמה בעבירות ההמתה
52	שיקום והליכים חלופיים
55	אכיפה כלכלית

תוכן תרשימים

28	ערעורים שהוגשו בשנת 2020 לבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה הפלילית לפי זהות המערער	27	תרשים 27	9	מבנה הפרקליטות	1	תרשים 1
28	סיבות הערעור בערעורים שהוגשו בשנת 2020 לבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה הפלילית	28	תרשים 28	9	כוח האדם בפרקליטות	2	תרשים 2
29	פסקי הדין בערעורים שהוגשו מטעם המדינה	29	תרשים 29	9	התפלגות מגדרית	3	תרשים 3
29	פסקי הדין בערעורים שהוגשו מטעם הנאשמים	30	תרשים 30	10	התפלגות גיל הפרקליטים	4	תרשים 4
31	החלטות בדבר שחרור מוקדם של אסירים פליליים	31	תרשים 31	11	חטיבה פלילית	5	תרשים 5
31	החלטות בדבר שחרור מוקדם של אסירים ביטחוניים	32	תרשים 32	11	חטיבה אזרחית	6	תרשים 6
32	החלטות מהותיות של ועדות השחרורים בבקשות לביטול שחרור מוקדם	33	תרשים 33	12	התפלגות העתירות לבג"ץ בנושאי קורונה	7	תרשים 7
33	עבירות מין נתונים מרכזיים	34	תרשים 34	14	מספר הבקשות שהוגשו לבתי משפט לבדיקות גנטיות בנסיבות של פונדקאות חו"ל בחמש השנים האחרונות, לפי שנת ההגשה	8	תרשים 8
35	התפלגות תיקי המין שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020 לפי סעיפי עבירה	35	תרשים 35	17	נתונים מרכזיים	9	תרשים 9
35	התפלגות ההחלטות הסופיות ביתר תיקי הפרקליטות	36	תרשים 36	18	התפלגות התיקים שנפתחו לפי סוגי עבירות	10	תרשים 10
36	מספר כתבי האישום בעבירות מין שהוגשו על ידי הפרקליטות בחמש השנים האחרונות	37	תרשים 37	20	התפלגות ההחלטות הסופיות ביתר תיקי הפרקליטות	11	תרשים 11
36	התפלגות העבירות בכתבי האישום שהוגשו בשנת 2020 על ידי הפרקליטות	38	תרשים 38	20	התפלגות עילות הסגירה (בהתייחס לחשודים)	12	תרשים 12
37	התפלגות תוצאות ההליכים שהסתיימו:	39	תרשים 39	21	התפלגות תיקי הערר שנפתחו לפי שנים	13	תרשים 13
37	אחוז הסדרי הטיעון בפילוח לפי עבירות	40	תרשים 40	21	התפלגות ההחלטות בעררים על סגירת תיקים	14	תרשים 14
38	התפלגות תוצאות ההליכים שהסתיימו בלא הסדר טיעון (לפי נאשמים)	41	תרשים 41	22	התפלגות ההחלטות בעררים על עילת סגירת התיק	15	תרשים 15
39	התפלגות עילות הגניזה	42	תרשים 42	23	מספר כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בחמש השנים האחרונות	16	תרשים 16
41	החלטות בדבר סגירת תיקים ללא העמדה לדין פלילי	43	תרשים 43	23	התפלגות כתבי האישום לפי סוגי עבירות	17	תרשים 17
42	תיקים שבוצעה בהם חקירה פלילית (באזרה)	44	תרשים 44	24	אחוז כתבי האישום שהוגשו לצד בקשת מעצר או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים מתוך כלל כתבי האישום לפי סוגי עבירות	18	תרשים 18
42	התפלגות עילות הסגירה בתיקים לאחר חקירה פלילית שנסגרו ללא הגשת כתב אישום פלילי	45	תרשים 45	24	התפלגות הדיונים בבתי משפט השלום והמחוזי	19	תרשים 19
43	התפלגות כתבי האישום שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2020 לפי העבירה המרכזית בכתב האישום	46	תרשים 46	25	התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים	20	תרשים 20
43	התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים	47	תרשים 47	26	התפלגות הסדרי הטיעון שהוצגו לפי שלב הצגתם בהליך השיפוטי	21	תרשים 21
44	התפלגות תוצאות הערעורים שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2020	48	תרשים 48	26	אחוז הסדרי הטיעון מתוך סך הנאשמים שהורשעו לפי סוג עבירה	22	תרשים 22
45	מספר תיקי הפרקליטות הפליליים שנפתחו ביחידת הסייבר בשנים 2016-2020	49	תרשים 49	26	התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים שהסתיימו ללא הסדר טיעון	23	תרשים 23
45	פילוח התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2020 ביחידת הסייבר לפי סוג העבירה	50	תרשים 50	27	סיבות הערעור על פסקי דין בתיקים שניהלה הפרקליטות בערכאה ראשונה	24	תרשים 24
				27	תוצאות פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים בערעורים על תיקים שניהלה הפרקליטות בערכאה ראשונה	25	תרשים 25
				28	מספר הערעורים לבית המשפט העליון שטופלו על ידי המחלקה הפלילית	26	תרשים 26

תוכן תרשימים

64	דיונים בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים שהסתיימו בשנת 2020	תרשים 72	51	כתבי האישום שהוגשו בשנת 2020, שנכללו בהם נפגעי ונפגעות עבירה, לפי פלטפורמה	תרשים 51
64	תוצאות פסקי הדין שניתנו בשנת 2020 בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים, לפי התוצאה האופרטיבית עבור העותר	תרשים 73	52	התפלגות הבקשות להגבלת גישה	תרשים 52
64	תוצאות אופרטיביות עבור העותר בעתירות לבג"ץ - מבט רב שנתי	תרשים 74	53	פילוח בקשות להסרת תוכן או לצמצום גישה באפיק הוולונטרי לפי הפלטפורמה המקוונת	תרשים 53
64	התפלגות העתירות לבג"ץ שהסתיימו בשנת 2020 לפי שלב סיום העתירה	תרשים 75	54	מספר הפניות בבקשה להורות על פתיחה בחקירה	תרשים 54
65	התפלגות ההליכים המרכזיים שנפתחו בבית המשפט העליון בשנת 2020	תרשים 76	55	מספר כתבי האישום שכללו עבירות הסתה לפי מועד ההחלטה בדבר הגשת כתב האישום	תרשים 55
66	תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הצד היוזם	תרשים 77	56	מספר כתבי האישום שכללו נסיבה מחמירה של מניע גזעני לפי מועד ההחלטה בדבר הגשת כתב האישום	תרשים 56
66	תוצאות ההליכים בערעורים אזרחיים ומינהליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית	תרשים 78	57	התפלגות התיקים שהופנו לבית משפט קהילתי בשנת 2020 לפי סוגי עבירות	תרשים 57
66	תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הצד היוזם	תרשים 79	58	התפלגות הבקשות לעיכוב הליכים שהוגשו בשנת 2020	תרשים 58
66	תוצאות הליכים פליליים בבית המשפט העליון שטופלו במחלקה הפיסקאלית	תרשים 80	59	ההחלטות בבקשות לעיכוב הליכים שטופלו בשנת 2020	תרשים 59
67	סכום המס הכולל ושווי התפוסים (מזומן + נכסים) בהליכי גבייה בנסיבות מיוחדות (במיליוני ש"ח)	תרשים 81	60	היקף הבקשות לחילוט בהשוואה לסכומים שנשללו מהעבריינים, בתיקים שהסתיימו בהחלטה	תרשים 60
71	הליכים בוועדת הבחירות שבהם הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לבקשת וועדת הבחירות	תרשים 82	61	נתונים מרכזיים	תרשים 61
71	כמות הליכי הבחירות בבית המשפט העליון (בג"ץ ופסילות) במבט רב שנתי	תרשים 83	62	פעילות מחוזות הפרקליטות	תרשים 62
72	מבצעי אכיפה משולבת בשנת 2020 לפי תחומים	תרשים 84	63	התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2020 לפי נושא התביעה	תרשים 63
72	אכיפה משלימה בשנת 2020 לפי תחומים	תרשים 85	64	הליכים אזרחיים שנפתחו בשנת 2020 וטופלו ע"י המחלקה האזרחית	תרשים 64
72	פריסה גיאוגרפית של מבצעי האכיפה האזרחית המשולבת בשנת 2020 (לפי ה-א"ב)	תרשים 86	65	התפלגות ההליכים המהותיים שנפתחו במחלקה האזרחית לפי נושאים (מהויות תביעה)	תרשים 65
77	סכומי תביעות יזומות (לפי שנים, במיליוני ש"ח)	תרשים 87	66	מספר התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי	תרשים 66
77	סכומים שנפסקו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית (במלש"ח)	תרשים 88	67	התפלגות העתירות שהוגשו לבג"ץ וטופלו על ידי מחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים	תרשים 67
77	התפלגות התביעות היזומות שהוגשו בשנת 2020 מטעם המדינה לפי תחומים	תרשים 89	68	התפלגות ההליכים הערעוריים שנפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים	תרשים 68
86	התפלגות עמדות היועץ המשפטי לממשלה שהוגשו בשנת 2020 לפי נושא ההליך	תרשים 90	69	מספר העתירות לבג"ץ שנפתחו במחלקת הבג"צים - מבט רב שנתי	תרשים 69
88	הסדרי פשרה שנבחנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה והתנגדויות שהוגשו מטעמו	תרשים 91	70	מבט רב שנתי על מקצת העתירות שנפתחו במחלקת הבג"צים	תרשים 70
			71	הליכי ערעור ובקשת רשות ערעור מינהלי	תרשים 71

דבר שר המשפטים

אני מברך על פרסומו של הדו"ח השנתי של פרקליטות המדינה, אשר מביא בפני הציבור מידע מקיף על פעילותה במהלך שנת 2020.

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

בדומה לדו"חות מהשנים הקודמות, הדו"ח העדכני מאפשר לציבור להכיר טוב יותר את הפרקליטות, לעמוד מקרוב על פועלה המגוון ולגבש עמדה מושכלת ביחס לכך. יש בזאת כדי להגשים את ערכי השקיפות וחופש המידע, שהם תנאים הכרחיים לצורך הערכת תפקודן של רשויות המדינה, לעידוד דיון ציבורי ולשם הגשמת עקרונות הדמוקרטיה.

השנה החולפת התנהלה ברובה בצל מגפת הקורונה. שנה זו העמידה אתגרים חדשים ובלתי מוכרים בפני הציבור ובפני רשויות המדינה השונות ובכללן הפרקליטות שנדרשה לייצג בתיקים מורכבים ותקדימיים. לכך יש להוסיף שהיעדרו של ממשל יציב הוביל לכך שהפרקליטות התנהלה לאורך כל שנת 2020 ללא פרקליט מדינה קבוע ובהיעדר תקציב מדינה.

על רקע זה, ראוי לציין לחיוב כי שגרת הפעילות של מערכת אכיפת החוק לא פסקה אף בצל הקשיים האמורים וכי היקף פעילותה של הפרקליטות, על שתי חטיבותיה, לא פחת - נהפוך הוא.

הדבר לא היה מתאפשר ללא עבודתם הקשה של עובדי הפרקליטות ומנהליה, ועל כך נתונות להם תודתי והערכתי.

בהזדמנות זו אבקש לברך את פרקליט המדינה הנכנס, עמית איסמן, ולאחל לו הצלחה בהובלת הארגון בשנים הבאות.

דבר היועץ המשפטי לממשלה

ושלטון החוק, הגנה על נכסי המדינה והמנהל התקין, והגנה על זכויות האדם.

מהפך זה נשא פרי הודות לאלה העושים במלאכה - המשנים לפרקליט המדינה, פרקליטי המחוזות, ומנהלי המחלקות - אנשי חזון ומעשה, אשר פועלים באופן יזום סדור ושיטתי, לילות כימים, לחיזוק פרקליטות המדינה ולשיפורה, מתוך הבנה נכונה של האינטרס הציבורי. לכל אחת ואחד מהם חלק ממשי בהישגים המרשימים שמשקפים מהנתונים בדו"ח. הנהלת הפרקליטות ביססה אדנים איתנים לשלטון החוק. עוד אבקש להודות ליחידת הניהול בפרקליטות המדינה - אשר כבר ידוע כי היא יחידה קטנה שמביאה לשינוי גדול, שאנשיה עמלו אף הם על הוצאת הדו"ח, המציג את עבודת פרקליטות המדינה באופן יפה ומדויק.

בתוך כך מברך אני בברכת הצלחה רבה את פרקליט המדינה, עמית איסמן, ובטוחני כי תרומתו למערכת אכיפת החוק, ולמדינת ישראל, תהיה רבה ומבורכת.

לסיום אומר כי סוד גלוי הוא שהמרכיב העיקרי בהצלחת פרקליטות המדינה, מצוי באיכותם המרשימה של אנשיה. אלה העושים במלאכה החשובה של ביצור שלטון החוק והגנה על ערכי המדינה ונכסיה. אלה הנושאים בעול הכבד מאוד - המקצועי והמשפחתי - הטבוע במקצוע "פרקליט בפרקליטות המדינה". משרתי ציבור, ישרי דרך, הפועלים אך על פי העובדות והדין החל עליהן, המצפן המקצועי ועקרונות הצדק.

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

שמחתי לקבל לעיוני את דו"ח סיכום פעילות פרקליטות המדינה לשנת העבודה 2020. 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 וחינוך רב.

כידוע, בשנת 2020 בה עוסק הדוח לא כיהן פרקליט מדינה קבוע. יחד עם זאת, מתוך מצב זה דווקא למדנו שיעור חשוב מאוד על חוסנה של פרקליטות המדינה, וחייב אני להאירו ולהודות על הטוב. ארבעת המשנים המופלאים לפרקליט המדינה - מומי למברגר, אורית קוטב, ליאת בן ארי, ונורית ליטמן, שבניתיים גם יצאה לגמלאות - הנהיגו את פרקליטות המדינה ביד רמה ובטוחת, ומלאו את החסר המקצועי והניהולי באופן מעורר השתאות. ארבעתם עשו לילות כימים כדי לשמור על יציבות המערכת שלנו ולקדם אותה, ותרמו לשלטון החוק תרומה שקשה להפריז בחשיבותה. אני מלא הערכה לפועלם, וגאה בפרקליטות המדינה שאלה קברניטיה.

בשנים האחרונות, לנוכח הגידול העצום בעומסים ובמורכבות ההליכים, ולאור השינויים בחברה ובטכנולוגיה, ואף נוכח הצורך להתמודד עם האתגרים שכפתה עלינו התפשטות מגפת הקורונה, נדרש שינוי משמעותי בתפיסה הארגונית-ניהולית של פרקליטות המדינה. אכן, הפרקליטים בפרקליטות המדינה הם בראש ובראשונה אמני משפט, הבקיאים במלאכת בחינת הראיות, ייצוג המדינה בפני ערכאות, עריכת כתבי בי-דין, טיעון וחקירת עדים. אלא שלצד המומחיות המשפטית הניצבת בבסיס עבודת הפרקליטים, התעורר צורך ארגוני של ממש לבנות את תורת הניהול של פרקליטות המדינה. תורת ניהול המבקשת לשמור מכל וכל על "עצמאות התביעה הכללית", ומבלי לגרוע מכך, גם ליעל את הליכי העבודה בפרקליטות המדינה ולאפשר לה, כארגון, לספק לציבור שירות איכותי יותר, שקוף יותר, טוב יותר, ומהיר יותר, באופן המקדם "עשיית צדק" ומגביר את "אמון הציבור".

כאשר אני מסתכל על פרקליטות המדינה דהיום, אני רואה ארגון שהוא חוד החנית במאבק בפשע ובשחיתות השלטונית, ובייצוג המדינה בערכאות, הפועל כגוף אחד, על פי יעדים, תכניות ומטרות כלל מערכתיות. במובנים אלה, הנהלת פרקליטות המדינה הובילה תהליך בעל חשיבות לאומית של חיזוק פרקליטות המדינה, והפיכתה לגוף יזום, שפועל באופן אקטיבי לקידום האינטרס הציבורי

דבר מנכ"ל משרד המשפטים

הדו"ח השנתי לשנת 2020 של פרקליטות המדינה, מפורסם זו השנה השישית, ומציג את עבודת הפרקליטות על כלל יחידותיה, תוך הצבעה על נתונים חשובים ומגמות משמעותיות.

פרסום הדו"ח הוא חלק ממימוש חובתה של פרקליטות המדינה להביא בפני הציבור נתונים על אודות פעילותה למען הגברת השקיפות ולמען קידום השיח הציבורי ביחס לפעילותה.

נוכח מגפת הקורונה שפרצה במרץ 2020 ומלווה אותנו עד היום, הדו"ח מסכם שנת עבודה יוצאת דופן וחריגה במיוחד. כפי שניתן להתרשם מהדו"ח, הפרקליטות הצליחה להמשיך בפעילותה החשיבית, חרף מצב החירום ואתגריו ואף התמודדה עם הליכים נוספים שעוררו שאלות מורכבות וחדשניות הנוגעים להשלכותיה של המגפה ולהתמודדות מוסדות המדינה עמה. בסיום השנה, מספר התיקים שנסגרו בפרקליטות עלה על מספר התיקים שנפתחו ואני מברך על עבודת ההתייעלות שבוצעה.

הדו"ח משקף את המאמצים הניכרים שמשקיעה פרקליטות המדינה במעבר לניהול מבוסס נתונים. תהליכים אלה יאפשרו גיבוש מדיניות מושכלת, למידה ושיפור מתמידים, באופן שעתיד לייעל ולטייב את עבודת הפרקליטות ואת השירות שהיא מספקת לאזרח. יחד עם המאמצים שהושקעו, יש עוד דרך משמעותית בביסוס עבודתה המקצועית של הפרקליטות בנושא זה, ואני סמוך ובטוח שפרקליט המדינה שנכנס השנה לתפקידו יציע את הפרקליטות קדימה בתחום חשוב זה, המשפיע ישירות על אמון הציבור.

אני מודה לכל עובדות ועובדי הפרקליטות על עבודתם המסורה ועל מאמציהם שנשאו פרי, בשנה מאתגרת במיוחד, והכל לשם שמירה על תפקודה התקין של מערכת אכיפת החוק, לטובת הציבור בכללותו.

בהזדמנות זו, אחל גם לפרקליט המדינה הנכנס, מר עמית איסמן, הצלחה רבה במשימות ובאתגרים הבאים.

דבר פרקליט המדינה

אני מתכבד להציג בפניכם את דו"ח סיכום הפעילות השנתית של פרקליטות המדינה לשנת 2020. הדו"ח המתפרסם השנה, הינו דו"ח המפרט את פעילותה השוטפת של הפרקליטות על כל יחידותיה, באופן שקוף, זמין ונגיש לכלל הציבור.

לתפיסתנו, הנגשת המידע לציבור אודות העשייה הרחבה והרבה המבוצעת בפרקליטות, מהווה צעד נוסף בדרך להגברת וחיזוק אמון הציבור שהוא אחד היעדים המרכזיים אליהם מכוונת פרקליטות המדינה ואשר בכוונתנו לפעול בכלים העומדים בידינו להגברתו וחיזוקו.

הדו"ח פורס תמונה אודות רוחב יריעת התחומים בהם עוסקת הפרקליטות באופן שוטף, על כל מחוזותיה, מחלקותיה ויחידותיה השונים, ומאפשר לציבור היחשפות לעבודת הפרקליטות בכל ענפי המשפט הרלוונטיים - הפלילי, המנהלי והאזרחי.

כפי שמשקף מן הדוח העשייה הפרקליטותית משתרעת על מגוון רחב ביותר של נושאי תוכן, בשגרה ובחירום, ומכאן מאפשר הדו"ח מבט ייחודי ומלמד על העשייה בתחומים אלה.

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

ההתמודדות עם מגפת הקורונה הציבה בפני פרקליטות המדינה אתגרים רבים, הן בכל הנוגע לניהול שגרת העשייה והן בכל הנוגע לאתגרים המשפטיים המגוונים בהם נדרשה הפרקליטות לטפל.

הנתונים המפורטים בדו"ח מלמדים על ההתמודדות המוצלחת של הפרקליטות עם שלל האתגרים שהונחו לפתחה, גם בתקופת חירום זו.

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

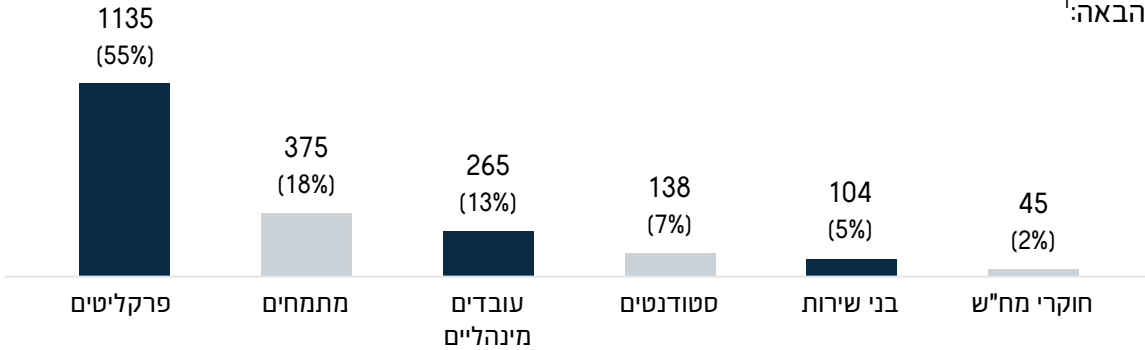
תודה מיוחדת לעורכת הדוח עו"ד רעות לונדין, ולעו"ד תומר סגלוביץ מיחידת הניהול שסייע גם הוא רבות בהפקתו.



כוח האדם בפרקליטות

תרשים 2

נכון לסוף שנת 2020, מנתה מצבת כוח האדם בפרקליטות המדינה 2,062 עובדים, לפי ההתפלגות הבאה:¹



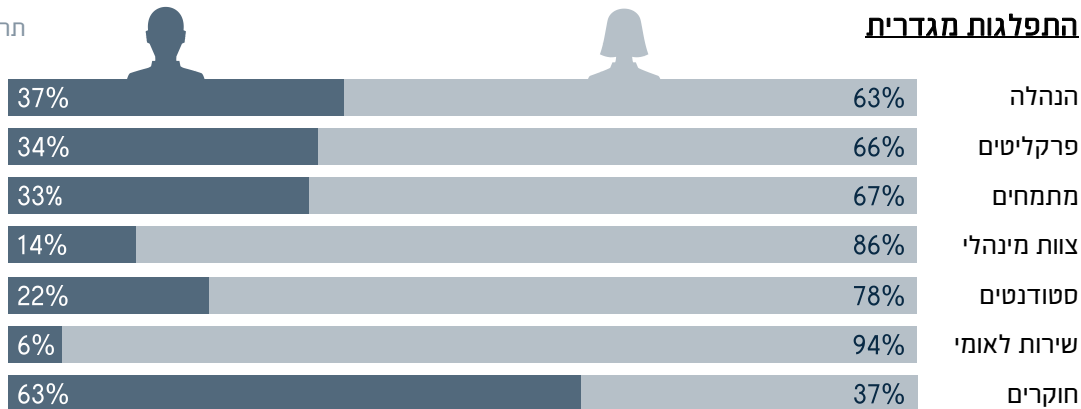
כ-64% מכוח האדם משתייך לחטיבה הפלילית וכ-36% לחטיבה האזרחית.

כ-71% מהעובדים משתייכים למחוזות הפרקליטות והיתר (כ-29%) - ליחידות המטה.

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

התפלגות מגדרית

תרשים 3

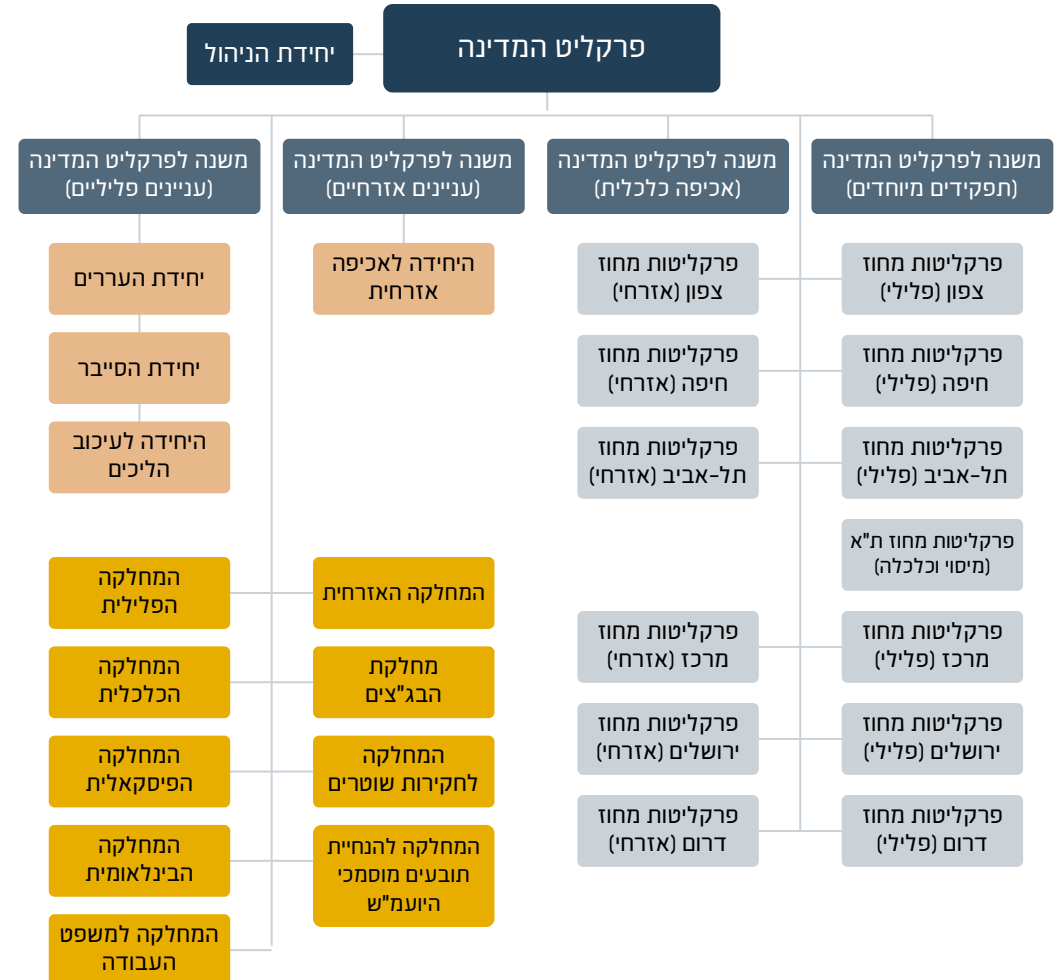


¹ בשונה משנים קודמות, הנתונים מתייחסים למספרם של העובדים לפי התקינה.

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

תרשים 1





לשמחתנו, מהלכים אלה נושאים פרי וניתן לזהות מגמה הדרגתית חיובית, אף שהפרקליטות טרם הגיעה ליעד המיוחל מבחינתה:

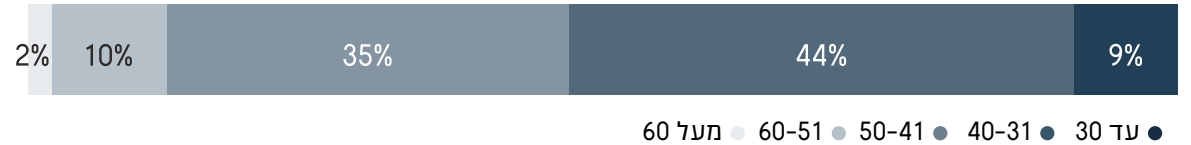
- **בני החברה הערבית** - בשנת 2020 גדל במעט מספרם הכולל של עובדי הפרקליטות בני החברה הערבית, בהשוואה לשנה הקודמת, ונכון לשנת 2020 הם היו למעלה מ-8% מכלל העובדים. מספר הפרקליטים בני מגזר זה גדל בכ-13% ביחס לשנת 2019.
- **בני האוכלוסיה החרדית** - בשנת 2020 גדל מספרם של עובדי הפרקליטות בני האוכלוסיה החרדית כמעט פי 3 בהשוואה לשנת 2019 וכמעט פי 4 מאז שנת 2017. מספר המתמחים גדל בלמעלה מפי 3 בהשוואה לשנה הקודמת (מעל 1.5% מכלל הפרקליטים וקרוב ל-5% מכלל המתמחים). חלקם היחסי של בני החברה החרדית מקרב עובדי הפרקליטות גדל פי 3.5 בהשוואה לשנת 2017 ונכון לשנת 2020 הם היו כ-2.5% מהעובדים.
- **יוצאי אתיופיה** - בשנת 2020 היו יוצאי אתיופיה כ-1.7% מכלל עובדי הפרקליטות והם משתלבים בכל התפקידים שבארגון. מספרם של המתמחים מקרב אוכלוסיה זו גדל פי 1.5% בהשוואה לשנת 2019, ומספר הפרקליטים באותה שנה היה כפול ממספרם בשנת 2017.
- **אנשים עם מוגבלות** - בשנת 2020 גדל במעט מספרם של הפרקליטים שהם אנשים עם מוגבלות, בהשוואה לשנת 2019 (עלייה של כ-30% בהשוואה לשנת 2019, ויותר מפי 2 ממספרם בשנת 2017).

עוד מעודד לראות כי **עובדים המשתייכים לקבוצות הייצוג ההולם אינם מועסקים אך ורק במשרות הייעודיות שהוקצו להן**, אלא השילוב חורג הרבה מעבר לכך - בעוד שבשנת 2020 יוחדו 175 משרות ייעודיות כאמור, באותה עת הועסקו בארגון 276 עובדים המשתייכים לאוכלוסיות ייצוג הולם (כ-58% יותר).

פרקליטים	חוקרים	מנהלי	מתמחים	סטודנטים	סה"כ
94	7	12	38	13	167
19	0	7	18	8	52
13	0	3	1	5	22
10	1	6	12	4	35

התפלגות גיל הפרקליטים

תרשים 4



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 שלפיה יש ליצור שירות ציבורי שבו קיים ייצוג לכל האוכלוסיות שאותן הוא משרת.

הדבר ראוי 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.

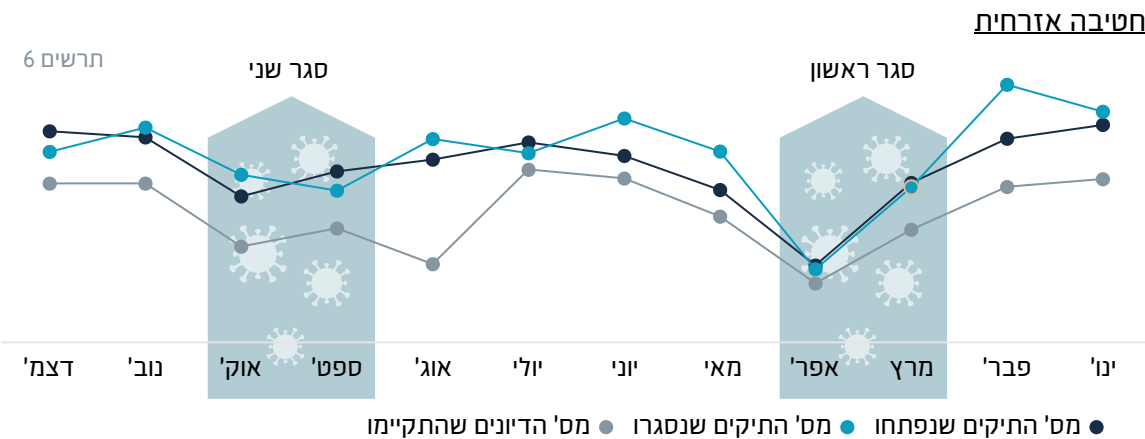
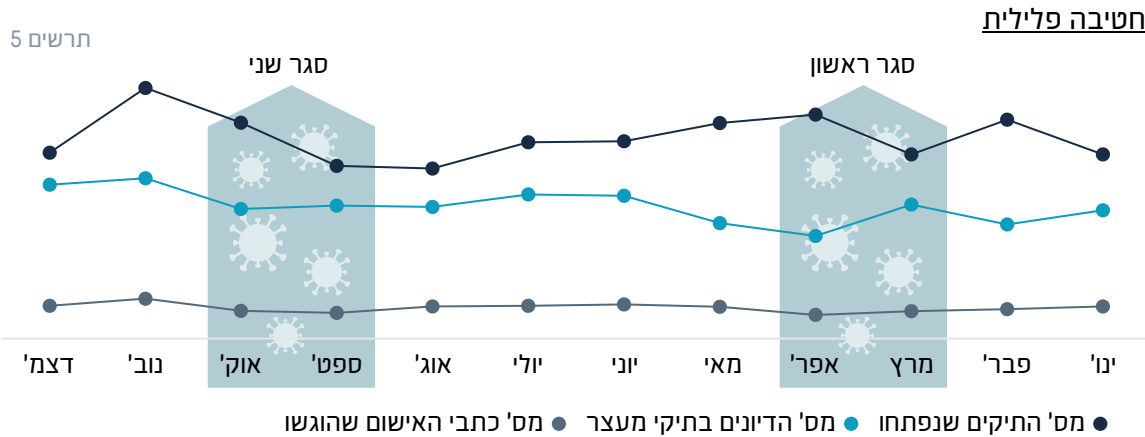
במישור המעשי, במכרזי כוח האדם של הפרקליטות ניתנות הקלות למועמדים מקרב אוכלוסיות ייצוג הולם וכן מוקצים להם תקנים ייעודיים. בנוסף, הפרקליטות פועלת רבות לעידוד מגוון אוכלוסיות להגיש מועמדות למשרות בארגון, בין היתר, באמצעות שיתופי פעולה עם גורמי אקדמיה והחברה האזרחית וקיום מפגשים בלתי אמצעיים. דגש מיוחד מושם על איתור גיוס סטודנטים ומתמחים מציבורים שונים ועל הכשרתם וחניכתם. זאת, מתוך הכרה בגודל ההזדמנות עבור שני הצדדים, בשלבים מוקדמים ככל הניתן של הקריירה.

במישור התודעתי הפרקליטות מעלה בכל הזדמנות את החשיבות שהיא מייחסת להעסקה רבגונית ומשתפת את הציבור בסיפורם של עובדיה המשתייכים לקבוצות ייצוג הולם. אנו מתגאים בעובדינו ומקווים כי חשיפת העבודה החשובה שנעשית על ידם תביא להצטרפות נוספים לשורות הפרקליטות.



במחוזות הפרקליטות האזרחית (מדובר בהליכים שרובם ככולם אינם מוגשים ביוזמת המדינה).
אולם, ההתאוששות הייתה מהירה.

בהמשך השנה, לרבות בסגרים, כמעט שלא ניתן לזהות השפעה של מגפת הקורונה על פעילותה השוטפת של הפרקליטות, על שתי חטיבותיה, בכל הפרמטרים האמורים. **למעשה בשנת 2020 מספרם הכולל של התיקים שהטיפול בהם הסתיים בפרקליטות עלה על מספר התיקים שנפתחו.**



משבר הקורונה שפרץ בשנת 2020 העמיד בפני הפרקליטות אתגר -

ראשית, הצורך להוסיף ולטפל בתיקים ה"רגילים" חרף מצב החירום ואתגריו. **אף בשיא המשבר המשיכו הפרקליטים לנהל הליכים משפטיים שונים ודחופים**, חרף הקשיים האישיים והמערכתיים, על אף אתגר העבודה מרחוק והצמצום בכוח האדם.

שנית, לבתי המשפט הוגשו הליכים שונים על רקע ההתמודדות עם המגפה, ובהם הועמדה מדיניות הממשלה לבחינה "בזמן אמת". בחלק מהתיקים עלו **שאלות משפטיות מורכבות וחדשניות** בתחומי המשפט השונים, הנוגעות להשלכותיה של המגפה ולהתמודדות המדינה עמה.

מעבר לכך, מצב החירום והוראות משרד הבריאות לעניין ריחוק חברתי וצמצום היקף כוח האדם במשרדי הממשלה העמידו בפני הפרקליטות **אתגר ניהולי משמעותי בסביבה ובתנאים משתנים**. בנסיבות אלו, לצורך ריכוז תמונת מצב ארצית ותמיכה בהמשך העבודה המקצועית השוטפת ביחידות הפרקליטות השונות ברחבי הארץ, הקימה **יחידת הניהול** של הפרקליטות חמ"ל קורונה. החמ"ל ריכז את תמונת המצב הארצית בפרקליטות בהיבטי הכשירות המבצעית (כוח אדם, לוגיסטיקה, עבודה מרחוק, עמידה בתנאי תו סגול, צרכי מיחשוב ועוד) וסייע בתיווך ליחידות השטח של ההנחיות המשרדיות והארציות המשתנות תדיר.

הפרקליטות רואה בשירות המשפטי הניתן על ידי המדינה לאזרחיה חלק מהותי ויסודי משיטת המשטר ומהיותה של ישראל מדינה דמוקרטית. לפיכך, פגיעה בהליכים המשפטיים עקב מגפת קורונה נתפסה כפגיעה מהותית שיש לצמצמה. בהתאם, התגייסה הפרקליטות במלוא כוחותיה כדי להתמודד עם האתגר שניצב לפתחה.

■ **בחטיבה הפלילית** - כבר במחצית השנייה של חודש מרץ 2020, חרף הטלת המגבלות והצמצום במצבת כוח האדם, חלה עלייה בהיבטי הפעילות השונים: מספר התיקים שנפתחו גדל וכך גם מספר התיקים שהתקבלה בהם החלטה המסיימת את הטיפול בתיק בפרקליטות. עלייה חלה גם במספר כתבי האישום שהוגשו בתיקי מעצר, בכמות הדיונים והבקשות בהליכי מעצר, במספר הדיונים הקשורים באסירים ובמספר הבקשות שהוגשו להטלת פיקוח על עברייני מין.

■ **בחטיבה האזרחית** - לצד הטיפול האינטנסיבי והבהול בהליכים דחופים שנבעו ממצב החירום, ההגבלות שהוטלו על פעילות מערכת בתי המשפט הורגשו היטב בתחילת המשבר. בחודשים מרץ-אפריל 2020 חלה ירידה חדה בכמות הדיונים בבתי המשפט ובמספר התיקים שנפתחו



הקורונה והחטיבה האזרחית

בשנת 2020 נפתחו בחטיבה האזרחית כ-330 הליכים שנבעו במישרין ממגפת קורונה וההתמודדות עימה (לשם המחשה, מדובר בכ-2% מהתיקים שנפתחו בכל החטיבה האזרחית בשנת 2020). רובם המכריע של ההליכים היו הליכים שיפוטיים ומיעוטם הליכים אחרים (מבצעי אכיפה משולבת והליכי קדם תביעה/עתירה). חלק מההליכים היו דחופים וחייבו מענה בהול.

ככל שהתארכה תקופת החירום, על המגבלות שהוטלו על הציבור במהלכה, כך גדל מספרם של ההליכים השיפוטיים. מטבע הדברים, מדובר בהליכים שלא היו מוכרים קודם לכן והעלו שאלות ייחודיות וחדשניות, שטרם התמודדו עימן בעבר.

לצד זאת, פרקליטי החטיבה האזרחית ליוו את התקנת חיקוקי החירום למיניהם וסיפקו מענה לסוגיות שונות שהתעוררו בפניות מצד משרדי הממשלה בשל המצב.

תופעה זו הורגשה היטב בכל היחידות שהתמודדו כל אחת עם השאלות הייחודיות שהתעוררו בתחומי אחריותה על רקע המצב החריג. השפעותיו של המשבר באו לידי ביטוי "בזמן אמת" באופן מיוחד:

- בתחום המשפט החוקתי-מינהלי, בשים לב לצעדים החריגים שנקטו והועמדו לביקורת שיפוטית;
- בסוגיות הומניטאריות שהתעוררו כתוצאה מהמגבלות שהוטלו בישראל ובעולם (ובפרט ביחס להליכי פונדקאות שבוצעו מחוץ לישראל);
- בתחום יחסי העבודה.

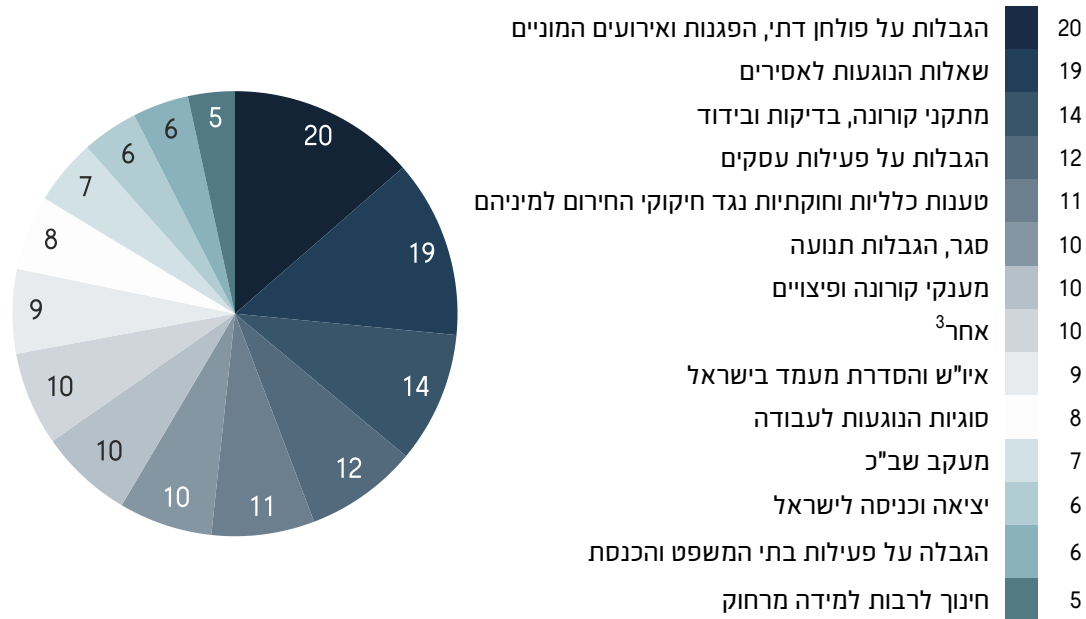
עתירות חוקתיות ומינהליות נגד צעדי הממשלה וחקיקת הכנסת על רקע משבר הקורונה

השפעות הקורונה ומצב החירום שבעקבותיה באו לידי ביטוי באופן מיוחד במסגרת שורה של עתירות לבג"ץ ולבתי המשפט לעניינים מינהליים שבהן נתקפו הצעדים שבהם נקטה הממשלה לצורך התמודדות עם המשבר. כ-45% (147 הליכים) מבין ההליכים שנפתחו בשנת 2020 בעקבות משבר הקורונה היו עתירות לבג"ץ, שטופלו בעיקרן על ידי מחלקת הבג"צים (לשם המחשה, מדובר בכ-8% מהתיקים שהוגשו לבית המשפט העליון ונפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2020).²

² חלק מההליכים אוחדו על ידי בית המשפט העליון וטופלו יחד. שניים מבין ההליכים טופלו במשותף עם המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה.

התפלגות העתירות לבג"ץ בנושאי קורונה

תרשים 7



מעבר לכך, בשנת 2020 הוגשו 40 הליכים (כ-12% מכלל "תיקי הקורונה") במגוון תחומי המשפט המינהלי, שנגעו להתמודדות עם המגפה. תיקים אלה טופלו על ידי מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ ועסקו בין השאר בשאלות של חופש מידע, צווים לסגירת עסקים ומקומות ציבוריים בשל הקורונה, סירוב לאשר כניסה לישראל או לצאת ממנה, בקשות לשחרור שוהים שלא כדין ממשמורת מחשש להידבקות בקורונה, קיום דיונים בוועדות פסיכיאטריות בדרך של היוועדות מרחוק, מכרזים הנוגעים למערך הטיפול בקורונה, שאלות הנובעות מקיום לימודים מרחוק, והכל על רקע הקורונה וההגבלות שנבעו ממנה.

³ לרבות עתירות בנושא הפסקת טיפולי פוריות בשל המצב, דחיית מבחני לשכת עורכי הדין, פרסום פרוטוקולים של ישיבות הממשלה, ייצוג נשים, ועוד.



הליכי פונדקאות בצל משבר הקורונה

סוג נוסף של הליכים שהושפעו במיוחד מהגבלות הקורונה היו הליכי פונדקאות המתנהלים בחו"ל.

מזה למעלה מעשור מבצעים ישראלים הליכי פונדקאות פרטיים מחוץ לישראל. הפרקליטות ומשרדי הממשלה פועלים במסגרת החקיקה הקיימת על מנת לבחון את בקשותיהם להכניס ארצה את התינוקות, או בקשות לכונן יחסי הורות בין בן או בת הזוג של ההורה הגנטי לבין היילוד.

בהתאם לחקיקה הקיימת, מי שמבקש להכניס לישראל תינוק שנולד לו בהליך פונדקאות מחוץ לישראל נדרש:

א. להוכיח את הורותו באמצעות בדיקה גנטית לקשרי משפחה לפי צו בית משפט לענייני משפחה.

ב. להוכיח כי הליך הפונדקאות התבצע כדין במדינה בה בוצע ההליך.

ג. לקבל את הסכמת היולדת לכך, משום שלפי החקיקה הישראלית היא נחשבת אם היילוד. לשם כך נחוץ פסק דין שניתן על יסוד הסכמת האם היולדת שניתנה לאחר הלידה (לפי הדין בישראל לא ניתן לוותר על ילד בטרם נולד), או אישורה בפני נציג דיפלומטי או קונסולארי של מדינת ישראל שניתן לאחר הלידה ולפיו היא מוותרת על הילד.

למשבר הקורונה וההגבלות שנבעו ממנו על הכניסה והיציאה מישראל היה פוטנציאל השפעה דרמטי על הליכי הפונדקאות המבוצעים מחוץ לישראל ועל יכולתם של ישראלים המבצעים אותם לשוב ארצה עם התינוקות.

לפיכך, מיד עם הטלת ההגבלות, ערכה [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות עבודת מטה רוחבית כדי למפות את כלל ההליכים התלויים ועומדים בבתי המשפט לענייני משפחה ברחבי הארץ שבהם הוגשו בקשות לבדיקה גנטית בעקבות פונדקאות שישאלים ביצעו מחוץ לישראל.

המיפוי העלה כי ישנם כ-300 ישראלים שנולדו או שצפויים להיוולד להם ילדים בפונדקאות מחוץ לישראל תוך כדי משבר הקורונה - בעיקר בגיאורגיה, אלבניה, אוקראינה, ארצות הברית וקנדה.

לצורך קבלת החלטה מושכלת ביקשה המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה ממשרד החוץ להעביר עדכונים בדבר מצב הקורונה בכל המדינות שבהן ביצעו ישראלים הליכי פונדקאות. מדי

חודש בחודשו בתקופה זו, התקבל עדכון ביחס לכל אחת מהמדינות הרלוונטיות, אשר הועבר להתייחסות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ועל בסיס זה התקבלה החלטה של רשות האוכלוסין בדבר הקלות בהליך הכניסה לישראל ביחס לכל אחת מהמדינות.

המחלקה האזרחית, מחוזות הפרקליטות ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים תכללו את העמדות והביאו את הסוגיות המשפטיות שעלו לאישורו של היועץ המשפטי לממשלה. המלצתם הייתה להקל על ישראלים שביצעו הליכי פונדקאות מחוץ לישראל, כך שכל עוד מצב התפשטות נגיף הקורונה במדינות החוץ הצדיק זאת, כניסת היילוד לישראל תתאפשר לאחר נטילת דגימה גנטית ממנו בעודו שוהה מחוץ לישראל, אך לפני קבלת תוצאות הבדיקה הגנטית. הכל על מנת לקצר ככל הניתן את משך שהותו של היילוד מחוץ לישראל בעת התפשטות המגפה. המלצה זו התקבלה על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

בחלק גדול מתיקי הפונדקאות עלו שאלות משפטיות חדשות, דוגמת שאלת זיהוי היילוד באמצעות מסמך זר שאינו מאומת כדין לפי פקודת הראיות, החתמת אימהות פונדקאיות על הסכמה ליציאת היילוד לצמיתות ממקום הולדתו בדרך של היוועדות חזותית ועוד.

פרקליטי החטיבה האזרחית התגייסו לתת מענה נקודתי וכללי לשאלות החדשות שהתעוררו. המענה ניתן באופן ייחודי ומותאם לצרכים ולמצוקות ההומניטאריות שאליהם נקלעו ישראלים מחוץ לישראל בשל משבר הקורונה.

לאורך כל הדרך עמד לנגד עינינו הצורך למצוא איזון ראוי בין הגמשת הכללים לנוכח המצב הרגיש והייחודי שבו היו נתונים ההורים לבין עמידה על דרישות שנועדו למנוע התפרקות מהמדיניות העקבית של המדינה בנושא זה; לשמור על יחסי החוץ הכרוכים בהליכים המתבצעים במדינות זרות ולהבטיח את זכויותיהן של האימהות הפונדקאיות.

על מספרם של הליכי פונדקאות חו"ל ניתן ללמוד מהבקשות המוגשות לבתי המשפט לבדיקות גנטיות של קטינים בנסיבות של פונדקאות חו"ל. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, לאורך השנים הוגשו לבתי המשפט למעלה מ-2,500 בקשות כאמור ובשנת 2020 לבדה - 323 בקשות.



הקורונה והחטיבה הפלילית

מצב החירום וההתמודדות עם מגפת קורונה נתנו את אותותיהם גם בתחום הפלילי. החטיבה הפלילית בפרקליטות ליוותה את הליכי החקיקה והתקנת התקנות שנועדו להתמודד עם המגפה והשלכותיה ועסקה בקביעת מדיניות האכיפה ביחס אליהם.

מעבר לכך, היא נדרשה לשאלות סבוכות וחדשניות שהתעוררו על רקע המצב החריג, הן בתיקים שנבעו באופן ישיר מהגבלות התקופה, הן בתיקים "שגרתיים". למשל, שאלות שנגעו לבקשות לשחרור ממעצר או ממאסר או בקשות לעיכוב הכניסה לכלא בשל התפשטות הנגיף, קיום דיונים מרחוק ועוד.

התוויית מדיניות אכיפה לגבי הפרת ההגבלות והאיסורים על התקהלות, תנועה ופעילות

ביום 17.3.2020, בסמוך לאחר התפרצות נגיף הקורונה בישראל, פרסם המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) מסמך מדיניות אכיפה ראשון בנוגע להגבלות התקהלות, תנועה ופעילות. מדיניות זו עודכנה מעת לעת, ובסך-הכול פורסמו ארבעה מסמכים המגדירים את מדיניות האכיפה. במסמכים אלה נקבעו המצבים שבהם יש לפתוח בחקירה פלילית בגין עבירה של מעשה העלול להפיץ מחלה:⁵

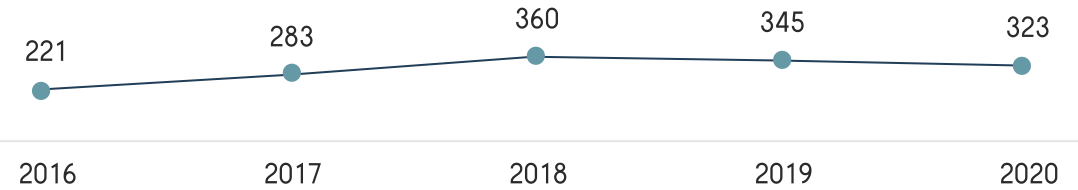
- א. הפרת הוראת אשפוז ביתי, אשפוז במלונית, או בבית חולים על ידי חולה מאומת.
 - ב. שקר בעניין מהותי או הסתרת מידע מהותי על ידי חולה מאומת בחקירתו האפידמיולוגית והטעיה של משרד הבריאות לגבי בידודם של אנשים נוספים.
 - ג. הפקת או ארגון התכנסות שהייתה אסורה לפי הדין באותה עת, בהיקף גדול של משתתפים.
 - ד. הפרות אחרות, חריגות בחומרתן, של הגבלות ההתקהלות, התנועה והפעילות, באישור פרטני.
- עוד נקבע כי הפרה חוזרת ונשנית של מגבלות ואיסורים שנקבע כי ניתן להטיל בגינם קנס מנהלי - תוביל להעמדה לדין פלילי (ללא הסתפקות בקנס מנהלי), החל מההפרה השלישית.

ניתנת האמת להיאמר, שהתגלו קשיים ניכרים ביישום ההנחיות האמורות. כך, למשל, במסגרת בקרות שנערכו במשטרה ובפרקליטות על יישום ההנחיות, נתגלה כי רובם המכריע של החולים המאומתים שנמצא כי הפרו לכאורה את חובת הבידוד נקנסו בקנס מנהלי בגין הפרת חובת בידוד בסך 5,000

⁵ עבירה לפי סעיף 218 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

מספר הבקשות שהוגשו לבתי משפט לבדיקות גנטיות בנסיבות של פונדקאות חו"ל בחמש השנים האחרונות, לפי שנת ההגשה⁴

תרשים 8



עולם העבודה והקורונה

למגפת קורונה הייתה השפעה דרמטית גם על עולם העבודה. זו הצריכה היערכות מהירה והתאמה נורמטיבית לצרכים החדשים שהתעוררו: בתוך ימים מפרוץ המשבר נחתמו הסכמי עבודה קיבוציים בשירות הציבורי שעל בסיסם נחקקו הסדרים לגבי המשק כולו במסגרת תקנות שעת חירום. נוסף על כך, עלו שאלות משפטיות שונות אגב ההסדרים החדשים שכפו את כללי הריחוק החברתי, חובת הבידוד ואמצעים נוספים שנועדו למנוע את התפשטות המגפה.

המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה ליוותה את ההתלבטויות בשאלות עקרוניות אלה והייתה שותפה לטיפול בשתי עתירות לבג"ץ (ביחד עם מחלקת הבג"צים) שנפתחו בשנת 2020.

באותה שנה נפתחו גם 19 תיקים במחלקות העבודה בפרקליטות המחוז, שעסקו, בין השאר, בשאלות שעניין יציאה לגמלאות, התאמות לאנשים עם מוגבלות בשל הלימודים מרחוק, מיגון בעבודה, סוגיות הנוגעות לעובדים המצויים בסיכון גבוה, שיקום "אל-על", ופיטורים על רקע המשבר.

מעבר לכך טופלו בתחום האזרחי עשרות הליכים נוספים שכללו, בין השאר, תביעות נזיקין שנגעו להתמודדות עם המשבר ולנזקים שלכאורה נגרמו בעטיו; תביעות מקרקעין בעניין מקומות טיפול בחולי קורונה; שאלות מתחום האפוטרופסות, והכל על רקע הקורונה.

בתחום המשפט הפיסקאלי עלו, בין השאר, טענות בנוגע לשלילת מענקי קורונה ובנוגע לביצוע התשלומים והניכויים מול רשויות המס בעקבות מגפת קורונה וההקלות שנקטו בשל כך.

הליכים אלה ממשיכים ומלווים אותנו בשנת 2021.

⁴ לפי נתונים שהתקבלו מרשות האוכלוסין וההגירה.



הנחיית התביעה ברשויות המקומיות בענייני קורונה

[המחלקה להנחיית התובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה](#) בפרקליטות המדינה הנחתה משך כל תקופת הקורונה את התובעים ברשויות המקומיות בענייני "אכיפת קורונה".

כבר ביום 16.3.2020, עם תחילת המשבר, הודיעה המחלקה לתובעים להמתין לעדכונים מטעמה בענייני אכיפת העבירות שנקבעו בתקנות לשעת חירום. זמן קצר לאחר מכן, ביום 24.3.2020, התפרסמה ההנחיה המפורטת מטעם המחלקה, במסגרתה ניתנה הוראה שלא לבצע אכיפה באותה עת עד שתגובש מדיניות אחידה ומתואמת.

עם גיבוש המדיניות הוציאה המחלקה נהלים מפורטים והנחיות שוטפות לתובעים ברשויות המקומיות בנוגע לאכיפת העבירות שנקבעו בתקנות שעת החירום, בתיאום עם משטרת ישראל. במסגרת ההנחיות הודגש כי על הרשות לוודא כי היא פועלת כדין על פי סמכויות שהוקנו לה בחוק. כן הודגש כי על התובע לשמש כשומר סף, לסייע לרשות בביצוע תפקידיה, להבטיח כי היא פועלת כדין ולשמור על זכויות האדם. המחלקה גם הוציאה הנחייה ייחודית שבה עמדה על חיוניות תפקיד התובע גם בעת צמצום פעילות הרשות בשל הנגיף.

במשך תקופת הקורונה, ליוותה המחלקה את התובעים העירוניים בשאלות ובקשות היועצות בנושאים משפטיים בענייני קורונה, ובמקרים מסוימים הורתה לבטל דוחות שנפלו בהם פגמים משמעותיים. ראוי לציין כי בית המשפט העליון אף דחה טענות שנשמעו בפניו בדבר העדר הנחיות ברורות לגבי אכיפת חקיקת החירום שנקבעה, ועמד על כך שהופצו הנחיות מפורטות בנושא.⁶



⁶ בג"ץ 5314/20 עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה (10.1.2021).

ש"ח, בדומה לחבי-בידוד שאינם מאומתים לנגיף. משלא נמצא טעם להבחנה בין חולים מאומתים אלה לבין אחרים, שבגינם נפתחה חקירה פלילית בגין עבירה של מעשה העלול להפיץ מחלה, החליט פרקליט המדינה לקבל את עמדת בכירי הפרקליטות ולפיה נוצרה, מבחינה תוצאתית, אכיפה מפלה, ומשכך הוחלט על דעת היועץ המשפטי לממשלה, על ביטול כתבי-האישום שהוגשו או היו בתהליך הכנה לקראת הגשה לבית-המשפט. כמו כן, נתגלו קשיים באכיפה פלילית של האיסור על התקהלויות המוניות. זאת, בין היתר מכיוון שהמשטרה, משיקולים מבצעיים, התמקדה בפיזור ההתקהלות או בצמצומה ולא בחקירת העבירה האפשרית מצד מארגני ההתקהלות. גם בהקשר זה, בשל הצורך בהקפדה על אכיפה שוויונית, הוחלט על אי-הגשת כתבי-אישום בגין התיקים הפליליים שנפתחו בנוגע להתקהלויות המוניות.

על אף האמור, יודגש כי בהחלט ייתכן שעם התפתחותה של מגפת הקורונה, ועם הסתגלותן של רשויות האכיפה ל"חיים בצד הקורונה", יחולו שינויים באופן יישומה של מדיניות האכיפה הפלילית.

פעילות סייבר בנוגע לעבירות פליליות הנוגעות במישור להתפשטות נגיף הקורונה



נגיף הקורונה והשלכותיו חללו גם לעולם העברייני. לאורך שנת 2020 טיפלה [יחידת הסייבר](#) בפרקליטות המדינה ב-31 תיקים הנוגעים במישור להתפשטות הנגיף, משני סוגים מרכזיים:

☀️ **הונאות מקוונות בהקשר לנגיף הקורונה** לצורך הפקת רווח כלכלי, כגון הקמת אתרי אינטרנט המציעים מוצרי התגוננות מפני נגיף הקורונה, ללא אספקת הסחורה, או אתרים המציעים סיוע בקבלת מענקי קורונה ובפועל גונבים את המענקים מהזכאים.

☀️ **הפצת מידע כוזב**, באמצעות האינטרנט או מסרונים, בנוגע להתפשטות נגיף הקורונה או בנוגע לחיוב בבידוד, וזאת באופן העלול לעורר פחד ובהלה בציבור או להפריע את שלומו.

נוסף לפעולות האכיפה במישור הפלילי הקלאסי, פעלה יחידת הסייבר גם במישור האכיפה האלטרנטיבית בשיתוף עם חמ"ל ייעודי שהוקם במשרד הבריאות למאבק בידיעות כזב בנוגע להתפשטות הנגיף, להתגוננות מפניו ולגבי מבצע החיסונים. היחידה פעלה להסרה או לצמצום חשיפה לפרסומים באינטרנט וברשתות החברתיות שבהם מידע כוזב שיש בו להטעות את הציבור. בשנת 2020 היא קיבלה מחמ"ל משרד הבריאות 106 פרסומים מעין אלה, ולאחר בחינתם פנתה לפלטפורמות המקוונות בנוגע ל-98 מהם. עקב כך, הוסרו 96 מהתכנים על ידי הפלטפורמות הללו.

תפקידיה של החטיבה הפלילית בפרקליטות

החטיבה הפלילית בפרקליטות מייצגת את המדינה כמאשימה בבתי המשפט, מלווה חקירות פליליות ומובילה את המדיניות המשפטית בתחום אכיפת החוק - כל זאת בכפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה.

תפקידה ה"קלאסי" של החטיבה הפלילית הוא להגן על הציבור מפני פשיעה, בין השאר, 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 לשיקומם במקרים המתאימים, לטובתם ולטובת החברה בכללותה.

האתגר המרכזי שניצב בפני החטיבה הפלילית בפרקליטות המדינה בשנת 2020 היה שימור פעילותה ותפקודה הראוי של מערכת אכיפת חוק אף בשעת החירום שנכפתה על המדינה בשל משבר הקורונה.

בפרק זה יוצגו הנתונים העיקריים הנוגעים לפעילות החטיבה הפלילית בשנת 2020, תוך התבוננות על "מסלול חייו" של תיק - מרגע העברתו לפרקליטות על ידי המשטרה, ועד לסיום הטיפול בתיק באופן המתאים ביותר לכל מקרה ומקרה.

בהמשך נאיר בזרקור מקצת הסוגיות שעמדו במוקד עיסוקה של החטיבה הפלילית בשנת 2020.

מסלול חייו של תיק בפרקליטות

תיק מתחיל את דרכו בחקירה במשטרה (או ברשויות חוקרות אחרות, כגון רשות המיסים). במקרים בהם מדובר בעבירה שבסמכות הפרקליטות, תעביר לה המשטרה את תיקי החקירה לצורך הכרעה.

הפרקליטות תפתח אצלה תיק על בסיס תיקי החקירה, במסגרתו תבחן את תיקי החקירה לעומקם ותגבש מסקנה בנוגע לדיות הראיות, כמו גם ביחס לשאלה האם יש מקום להגשת כתב אישום. ראוי לציין כי חלק משמעותי מהתיקים נסגרים בשלב זה ללא העמדה לדין בהתאם לעילות הסגירה הקבועות בחוק (למשל, חוסר ראיות מספיקות, חוסר אשמה של החשוד ועוד). על ההחלטה בדבר סגירת התיק ניתן להגיש ערר. בנוסף, בחלק מהמקרים תתקבל החלטה 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.

על פסק דין ניתן להגיש ערעור, ואז יפתח הליך נוסף בפני ערכאה גבוהה יותר.

ייתכנו גם מקרים חריגים שבהם בתום ההליך תוגש אף בקשה לדיון נוסף או בקשה למשפט חוזר.

השלב האחרון בציר הזמנים נוגע למקרים שבהם מוטל עונש מאסר על הנאשם. בשלב זה עשויים להתנהל הליכים הנוגעים לתנאי המאסר ולשאלת השחרור המוקדם של האסיר.



מאסר ושחרור ממאסר



דיון נוסף ומשפט חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדין



טיפול והכרעה בתיקים



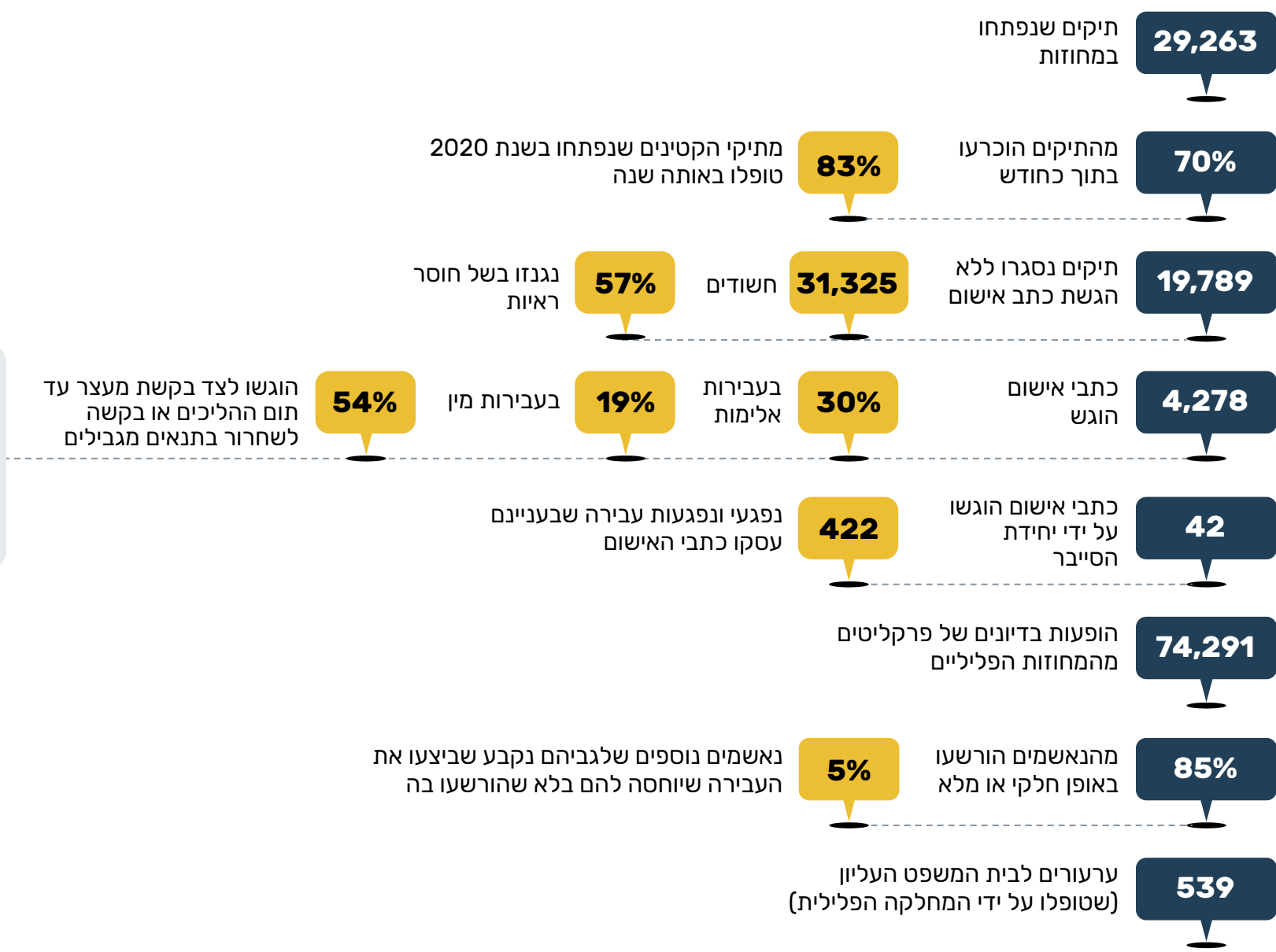
חקירה והעברה לפרקליטות

נתונים מרכזיים

2020

תרשים 9

כמחצית מכתבי האישום שהוגשו על ידי מח"ש היו בגין עבירות אלימות (גידול בחלקם היחסי של כתבי אישום בגין עבירות אלימות לעומת שנת 2019)





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.⁷

בשנת 2020 הועברו לפרקליטות 33,397 תיקי חקירה מהמשטרה. **על בסיסם נפתחו בפרקליטות 29,263 תיקים - עלייה לעומת שנת 2019.**⁸

כ-8% מהתיקים (2,388 תיקים) שנפתחו במחוזות הפרקליטות בשנת 2020 כללו לפחות חשוד אחד קטין (כלומר, מתחת לגיל 18).

התפלגות העבירות בתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020 ככלל דומה לזו שבשנה שקדמה לה. מרבית התיקים עסקו בעבירות אלימות, מין ורכוש. חלה ירידה קלה בחלקם היחסי של תיקי המין מתוך כלל התיקים (כ-15% לעומת כ-18% בשנת 2019) ועלייה בחלקם היחסי של תיקי הנשק והאמל"ח (כ-7% לעומת כ-3% בשנת 2019).

כ-39% מהתיקים (11,437 תיקים) שנפתחו בפרקליטות סווגו מראש על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום והועברו לטיפול הפרקליטות משום שלה הסמכות להכריע בהם.

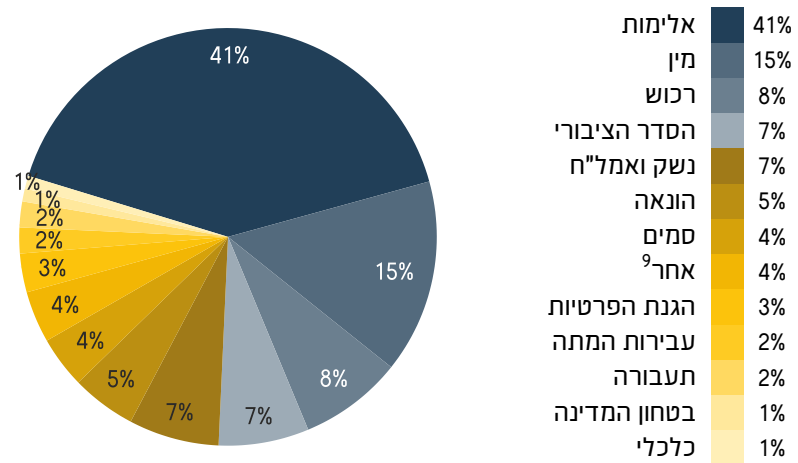
המלצה זו של המשטרה יכולה לנבוע מסיבות שונות, למשל: העדר ראיות מספיקות, חוסר אשמה של החשוד, העדר שיתוף פעולה של המתלוננים, חשוד לא נודע או שלא ניתן לאתר, או כשהעניין

⁷ אלא אם נאמר אחרת, הנתונים בפרק זה מתייחסים למחוזות הפרקליטות לרבות יחידות מטה שמנהלות תיקים גם בערכאה ראשונה - פרקליטות מחוז ת"א (מיסוי וכלכלה), יחידת מח"ש, יחידת הסייבר והמחלקה הכלכלית.

⁸ לא ניתן להצביע על שיעור העלייה המדויק בשל שינוי שחל בשיטת שליפת הנתונים. 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.

הציבורי בהעמדה לדין אינו 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 הללו שהועברו מהמשטרה הוא נמוך ביותר, אף שהפרקליטות בוחנת כל מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה.

תרשים 10 **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).



⁹ לרבות ארגוני פשיעה והלבנת הון, עבירות נגד המוסר, הגנה על הציבור, חסרי ישע וקטינים, סביבה ובעלי חיים ועוד.



העמדה לדין

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.¹²

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.

תיקים שהתקבלה בהם הכרעה סופית

בשנת 2020 התקבלו במחוזות הפרקליטות החלטות סופיות (הגשת כתב אישום, סגירת תיק ללא העמדה לדין או סיום ההליך בדרך של הסדר מותנה) בכ-23,942 תיקים אשר נפתחו בשנה זו או קודם לכן.¹³ מדובר בעלייה של כ-13% במספר החלטות הסופיות לעומת שנת 2019.

ראוי לציין כי כ-44% מבין התיקים הללו (10,478 תיקים) הם תיקים שהמשטרה סברה כבר עם העברתם לפרקליטות כי אין מקום להעמיד לדין בגינם והם הועברו לטיפול הפרקליטות משום שהיא

טיפול והכרעה בתיקים

לאחר שתיק נפתח בפרקליטות היא בוחנת אותו לעומק על מנת לקבל החלטה מהו אופן הטיפול המתאים לו והאם יש מקום להגשת כתב אישום בגינו. ההכרעה נעשית על בסיס שיקולים רבים, ובראשם דיוח הראיות שנאספו בחקירה, האינטרס הציבורי, טעמים הנוגעים לנפגעי העבירה, נסיבותיו של החשוד ועוד.

קצב הטיפול בתיקים

יותר תיקים (לעומת שנת 2019) הוכרעו סופית בתוך כחודש - כ-70% מהתיקים

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

ואמנם, בכ-70% מהתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020 התקבלה הכרעה סופית בתוך כחודש ממועד קבלת תיק החקירה מהמשטרה (יותר מאשר בשנת 2019, שאז עמד האחוז על 67%).¹⁰

נכון לסוף שנת 2020 נותרו בפרקליטות 270 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.

קיצור זמן הטיפול בתיקי קטינים

כ-83% מתיקי הקטינים שנפתחו בשנת 2020 טופלו כבר במהלך אותה שנה.¹¹

זהו פועל יוצא מהדגש המיוחד ששמה הפרקליטות על קיצור פרקי הזמן לטיפול בתיקים הנוגעים

¹⁰ פילוח של אחוז התיקים שטופלו בתוך שנה, ביחס לשנת 2020, יתאפשר רק בחלוף שנה ממועד קבלת אחרון התיקים לטיפול. בדומה לשנת 2018, כ-91% מהתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2019 טופלו בתוך שנה ממועד קבלתם.

¹¹ הכוונה לתיקים שבהם לפחות אחד מהחשודים קטין.

¹² סעיף 14 לחוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א-1971.

¹³ 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.



מאסר ושחרור ממאסר



דיון נוסף ומשפט חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדין



טיפול והכרעה בתיקים



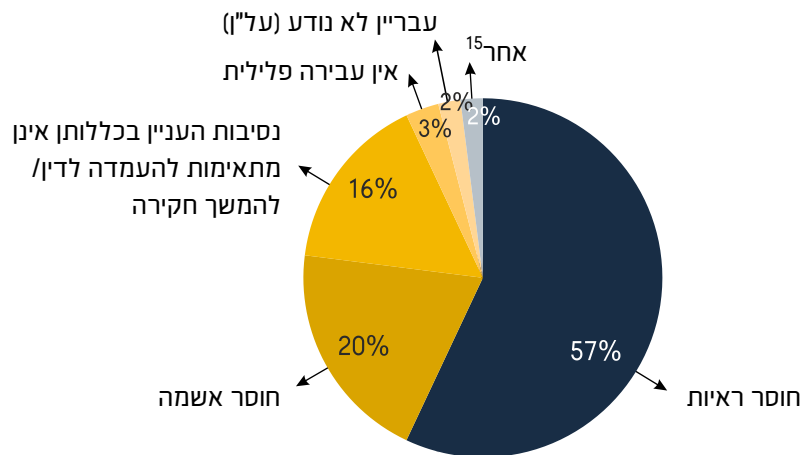
חקירה והעברה לפרקליטות

כ-53% מהתיקים הללו (10,478 תיקים) הם תיקים שסווגו מלכתחילה על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום והם הועברו לטיפול הפרקליטות משום שלה הסמכות להכריע בהם. כאמור, בתיקים אלה הפוטנציאל המעשי להגשת כתב אישום הוא נמוך ביותר (אף שהפרקליטות בוחנת כל מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה).

במרבית המקרים (כ-57%) שבהם נגנזו החשדות נגד חשודים העילה לכך הייתה חוסר ראיות (לעומת כ-49% בשנת 2019). בכ-20% מהמקרים עילת הסגירה הייתה חוסר אשמה (לעומת כ-18% בשנת 2019).

תרשים 12

התפלגות עילות הסגירה (בהתייחס לחשודים)

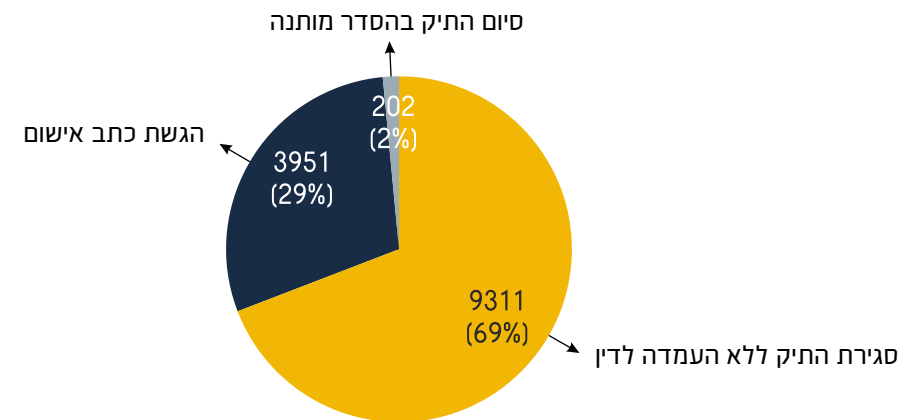


¹⁵ אינו בר-עונשין, הוחזר לגוף החוקר, התיישנות, כופר כסף, מות חשוד/נאשם, נסגר (הועבר לגוף תובע אחר), נסגר בהסדר מותנה, עברייני נמלט, צורף לתיק אחר

המוסמכת להכריע בהם. בתיקים הללו הפוטנציאל להגשת כתב אישום הוא, ככלל, נמוך ביותר (הגם שהם נבחנים לעומק בפרקליטות ולעיתים עמדתה תהיה שונה מעמדת המשטרה).

התפלגות ההחלטות הסופיות ביתר תיקי הפרקליטות (13,464 תיקים), היא כדלקמן:¹⁴

תרשים 11



התפלגות זו דומה להתפלגות בשנת 2019 (שאז בכ-68% מהתיקים שהתקבלה בהם החלטה סופית כאמור הוחלט לסגור את התיק ללא הגשת כתב אישום, בכ-31% הוגש כתב אישום ובכ-1% התיק הסתיים בדרך של הסדר מותנה).

תיקים שנסגרו ללא הגשת כתב אישום

בשנת 2020 נסגרו במחוזות הפרקליטות ללא הגשת כתב אישום תיקים נגד 31,325 חשודים ב-19,789 תיקים (מדובר בתיקים שנפתחו בשנת 2020 או קודם לכן).

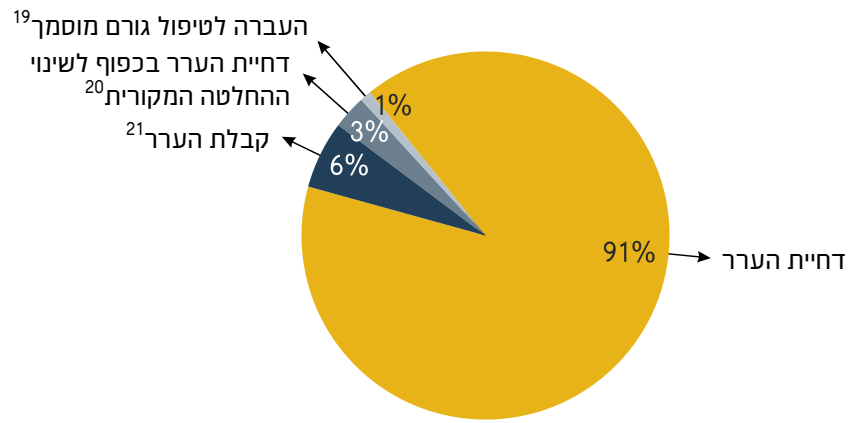
¹⁴ ההתפלגות מתייחסת לתיקי פרקליטות. כאמור, בכל תיק יכולים להיות מספר חשודים.



בשנת 2020 התקבלו החלטות ב-1,769 עררים על החלטות יחידות המשטרה או הפרקליטות בדבר סגירת תיקים. המדובר בעררים שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות (לרבות פניות חוזרות). בכ-86% מהם (1,527 עררים) התקבלו החלטות לגופו של עניין.¹⁸

התפלגות ההחלטות בעררים על סגירת תיקים

תרשים 14



¹⁸ ללא עררים שבוטלו, פניות חוזרות ועררים לשינוי עילת הסגירה.
¹⁹ דחיית הערר בכפוף לשינוי ההחלטה המקורית (סה"כ 43 תיקים) - דחייה בכפוף לשינוי עילת הסגירה או סעיף העבירה (24 תיקים), או דחייה בכפוף לשליחת מכתב אזהרה (19 תיקים).
²⁰ העברה לטיפול גורם מוסמך - במקרים בהם תיק החקירה טופל שלא על ידי היחידה המוסמכת.
²¹ קבלת הערר (סה"כ 88 תיקים) - השלמת חקירה (80 תיקים), הגשת כתב אישום (7 תיקים), או העמדה לדין משמעותי או הסדר מותנה (תיק אחד).

עררים

הדין הפלילי מקנה למתלוננים זכות להגיש ערר נגד החלטות של גופי החקירה והתביעה בין השאר בדבר סגירת תיקים. כמו כן, חשודים רשאים להגיש ערר לשינוי העילה בגינה נסגר תיק החקירה בעניינם (למשל, שינוי עילת סגירת התיק מ"חוסר ראיות" ל"חוסר אשמה").¹⁶

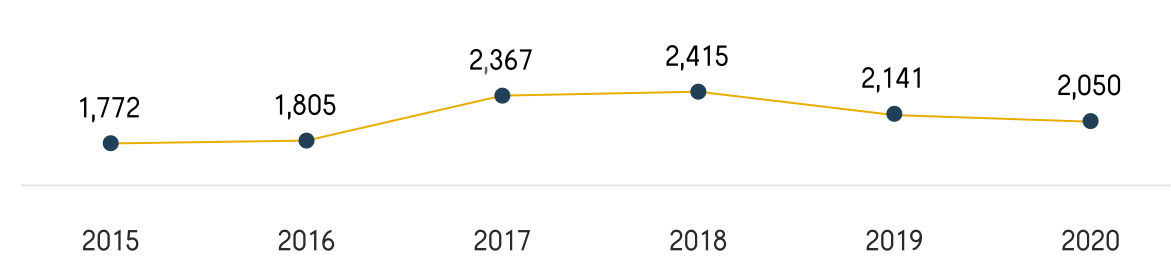
עררים אלה מטופלים בשלב ראשון במחוזות הפרקליטות הפלילית, אשר קיבלו את ההחלטה באותם תיקים. בשלב שני, הם עוברים לטיפול יחידת העררים בפרקליטות המדינה, שבוחנת את התיק לעומקו.

טיפול בערר כולל למעשה בחינה מחדש של כל חומרי החקירה בתיק וההחלטה שהתקבלה בו, ולעיתים אף מתבצעים השלמות חקירה, דיונים, ראיונות ושימועים. ההחלטה בערר מתקבלת על ידי פרקליטי יחידת העררים (בתיקי חטיבת התביעות במשטרת ישראל) או על ידי המשנים לפרקליט המדינה, פרקליט המדינה או היועץ המשפטי לממשלה (בתיקי הפרקליטות), הכל כפי שנקבע בחוק.

בשנת 2020 ירד מעט מספרם של העררים שנפתחו ביחידת העררים ובמספר החלטות שהתקבלו.¹⁷

התפלגות תיקי הערר שנפתחו לפי שנים

תרשים 13



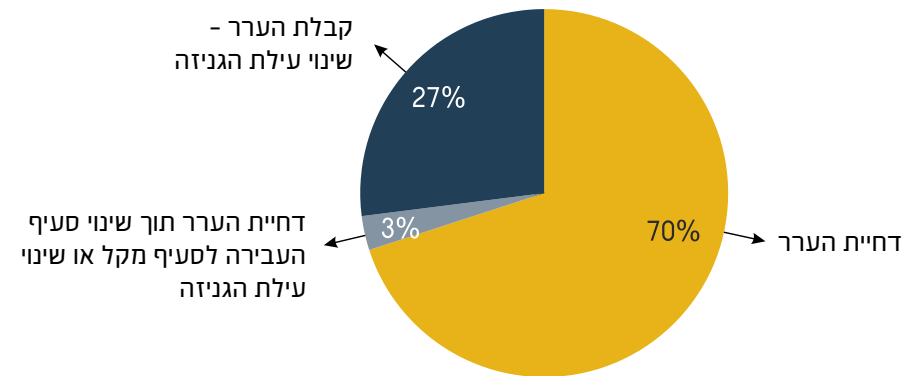
¹⁶ להרחבה בנוגע לנושאים שלגביהם ניתן להגיש ערר, דרכי הגשת הערר ועוד - לחצו כאן.
¹⁷ ייתכן כי השינוי נובע מהמעבר למערכת ממוחשבת חדשה במחלקת עררים ועדכון נהלי עבודה בהתאם.



בשנת 2020 התקבלו החלטות ב-59 עררים על עילות סגירת תיקים, אשר הוגשו באותה שנה או בשנים קודמות, ו-7 עררים נוספים בוטלו.

תרשים 15

התפלגות ההחלטות בעררים על עילת סגירת התיק



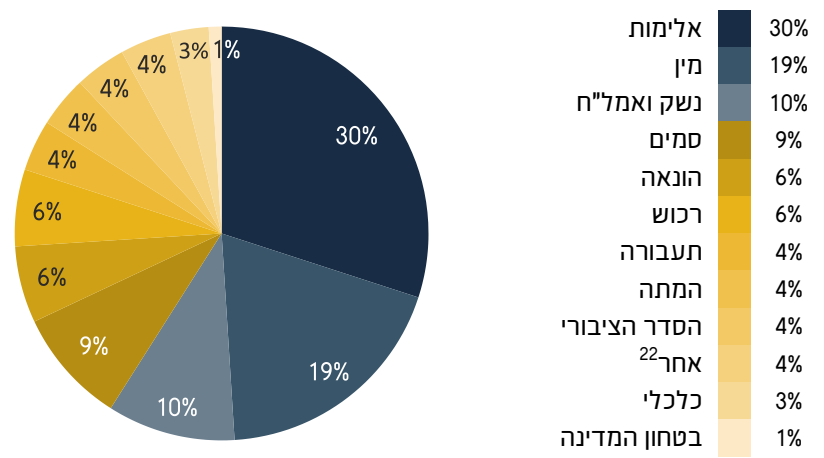
גם בשנת 2020 נעשה מאמץ לקצר את זמן הטיפול בעררים. ממוצע הימים לטיפול בתיק (בכלל העבירות), מאז פתיחתו ביחידת העררים ועד לקבלת החלטה סופית עמד על כ-4 חודשים (127.5 ימים) - קיצור של כחודש ימים בהשוואה לשנת 2019. בתיקי מין ואלימות חמורה הזמן הממוצע לקבלת החלטה ביחידה היה 69 ימים.





תרשים 17

התפלגות כתבי האישום לפי סוגי עבירות



כ-10% מכתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2020 (429 כתבי אישום) הוגשו נגד קטינים. ההחלטה להעמיד קטין לדין נשקלת היטב, בין השאר, לנוכח ההשלכות הדרמטיות שיש לה על חייו ועל חיי משפחתו בטווח המידי 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.

²²אחר - לרבות עבירות נגד המוסר, ארגוני פשיעה, חסרי ישע (קטינים), הגנת הפרטיות ועוד

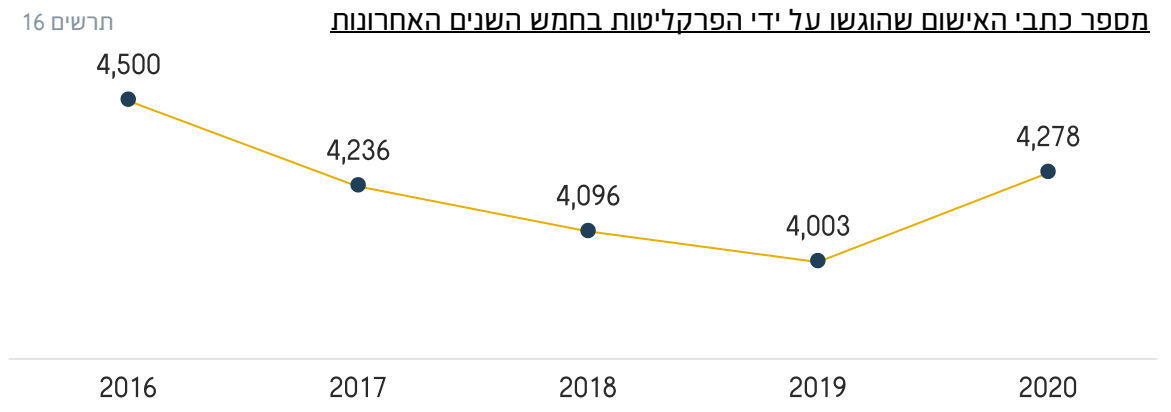
העמדה לדין כתבי אישום שהוגשו

בשנת 2020 הגישה הפרקליטות 4,278 כתבי אישום ב-3,951 תיקי פרקליטות (כתב אישום אחד עשוי לכלול יותר מנאשם אחד ולהתייחס לכמה תיקי חקירה).

מדובר בעלייה של כ-7% במספר כתבי האישום שהוגשו בהשוואה למספר כתבי האישום שהוגשו בשנת 2019.

כ-67% מכתבי האישום הללו (2,858 כתבי אישום) מקורם בתיקי הפרקליטות שנפתחו בשנת 2020 והיתר נוגעים לתיקים שנפתחו בשנים קודמות.

מספר כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בחמש השנים האחרונות



כ-49% מכתבי האישום הוגשו לבתי משפט השלום, כ-38% לבתי המשפט המחוזיים, כ-9% לבתי משפט לנוער וכ-4% לבתי משפט לתעבורה.



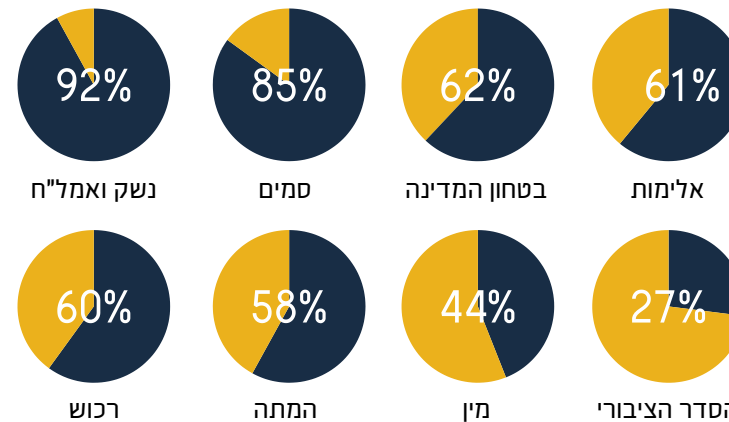
העמדה לדין

כתבי אישום שהוגשו לצד בקשת מעצר

כ-54% מכתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2020 (2,299 כתבי אישום) הוגשו לצד בקשה למעצר הנאשם עד תום ההליכים או בקשה לשחרורו בתנאים מגבילים (כ-10% מהבקשות הללו הוגשו נגד קטינים (221 בקשות שהן כ-5% מכלל כתבי האישום)).

מדובר בירידה קלה לעומת שנת 2019 (שאז הוגשו כ-56% מכתבי האישום (2,260 כתבי אישום) לצד בקשה כאמור). הירידה בחלקם היחסי של כתבי אישום שהוגשו לצד בקשות כאמור באה לידי ביטוי כמעט בכל סוגי העבירות, ובלטה במיוחד בתיקי רכוש, מין, המתה, סמים ועבירות על הסדר הציבורי. בעבירות אלה חלה ירידה ניכרת בחלקם היחסי של כתבי אישום שהוגשו לצד בקשות למעצר עד תום ההליכים או בקשות לשחרור בתנאים מגבילים, בהשוואה לשנת 2019.

כ-34% מבקשות המעצר או הבקשות לשחרור בתנאים מגבילים הוגשו בעבירות אלימות, כ-17% בעבירות אמל"ח, כ-16% בעבירות מין, כ-14% בעבירות סמים, כ-5% בעבירות המתה, והיתר - בעבירות אחרות.



אחוז כתבי האישום שהוגשו לצד בקשת מעצר או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים מתוך כלל כתבי האישום לפי סוגי עבירות

* הפילוח נעשה בהתאם לסעיף העבירה החמור ביותר בכתב האישום (המיוחס למי מהנאשמים בו)

תרשים 18

ניהול ההליך בבית המשפט

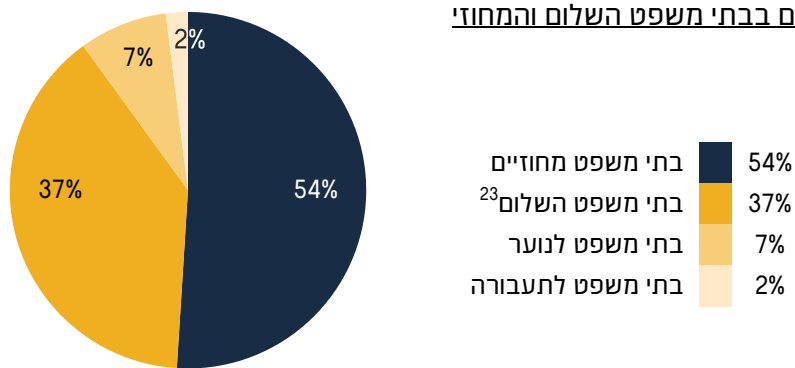
במקרים שבהם הוחלט להגיש כתב אישום יחל ההליך בבית המשפט. המשפט נפתח בהקראת האישומים ובתשובת הנאשם להם (מודה, מודה חלקית, כופר באשמה). אם הנאשם הכחיש את המיוחס לו, יתנהל הליך לבירור אשמתו, במסגרתו תציג הפרקליטות את הראיות התומכות באשמתו של הנאשם, והנאשם יביא את ראיותיו להפרכת האשמה.²²

הופעות בדיונים

בשנת 2020 הופיעו פרקליטים מכל המחוזות הפליליים ב-74,291 דיונים ברחבי הארץ, נתון דומה לנתוני שנת 2019. מכאן, שחרף מצב החירום ההגבלות שהוטלו והקשיים הרבים שנבעו ממגפת קורונה, עלה בידי הפרקליטים לשמר "שגרת" פעילות אינטנסיבית, תוך הבטחת המשך אכיפת הדין.

התפלגות הדיונים בבתי משפט השלום והמחוזי

תרשים 19



²² להרחבה על השלבים השונים במסגרת ניהול ההליך לחצו כאן.

²³ כולל ערכאות נוספות, כגון דיונים בבתי חולים פסיכיאטריים, בית משפט קהילתי ועוד.



חקירה והעברה
לפרקליטות



טיפול והכרעה
בתיקים



העמדה לדין



פסק דין



ערעור



דיון נוסף ומשפט
חוזר



מאסר ושחרור
ממאסר

פסק דין

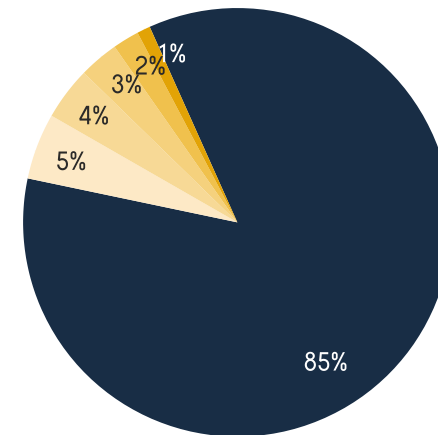
תוצאות ההליכים השיפוטיים בערכאה ראשונה

בדומה לשנים קודמות, לגבי כ-90% מהנאשמים שהסתיים ההליך השיפוטי בעניינם בשנת 2020, נפסק כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום, כ-83% מהם - לאחר הסדר טיעון.

בשנת 2020 הסתיימו 4,239 הליכים שיפוטיים שניהלה הפרקליטות בבתי המשפט נגד 5,306 נאשמים (הליכים אלה הוגשו בשנת 2020 או קודם לכן).

התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים:

תרשים 20



- 85% הרשעה²⁴
- 5% קביעה בדבר ביצוע עבירה ללא הרשעה
- 4% חזרה מכתב אישום - מחיקה [ללא זיכוי]
- 3% הפסקת/התליית ההליכים
- 2% זיכוי [כולל חזרה מכתב אישום בנסיבות של זיכוי]
- 1% אחר²⁵

בדומה לשנים קודמות, לגבי כ-90% מהנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2020, נקבע כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום (בין אם הורשעו באופן חלקי או מלא (כ-4,491 נאשמים שהם כ-85% מהנאשמים); ובין אם נפסק כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה, כלומר ההליך הסתיים ב"אי הרשעה"²⁴) (248 נאשמים שהם כ-5% מהנאשמים).

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

הסדרי טיעון

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 הטרואמה 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 בידי בית המשפט.

אחוז הנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בהסדר טיעון

בעניינם של 3,921 מהנאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2020, הוצג לבית המשפט הסדר טיעון שכלל הודאה באשמה. הם מהווים כ-83% ממי שהורשעו או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה, וכ-74% מכלל הנאשמים שההליכים בעניינם הסתיימו באותה שנה.

²⁴ כולל מקרים שבהם התיק צורף לתיק אחר, אשר בדומה לשנים קודמות, נמנו עם המקרים שבהם הנאשם הורשע לאחר הצגת הסדר טיעון.

²⁵ אחר - מצבים שבהם ההליך השיפוטי עוכב או שלא ניתן היה להמשיך בו בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.



מאסר ושחרור ממאסר



דיון נוסף ומשפט חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדיון



טיפול והכרעה בתיקים



חקירה והעברה לפרקליטות

הליכים שהסתיימו ללא הסדר טיעון

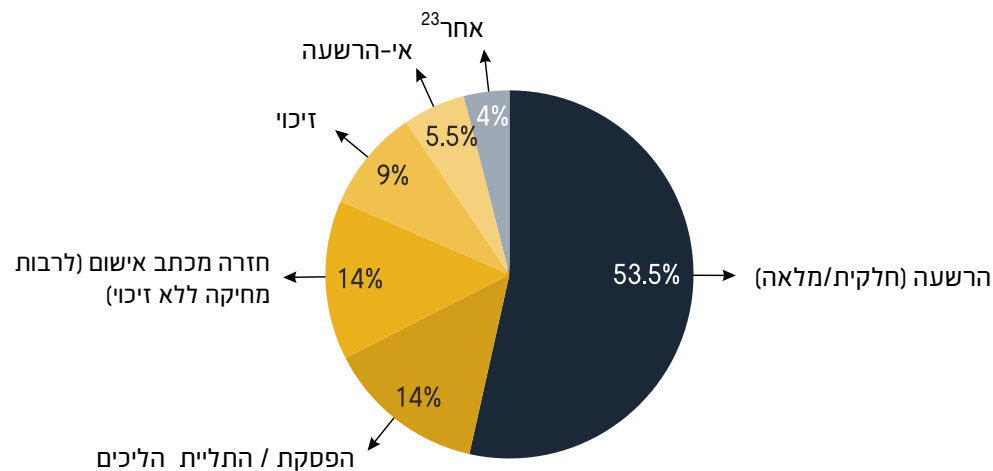
כאשר נדרשים לשאלה מהו אחוז ההרשעות, יש לתת את הדעת גם למקרים שבהם נוהל ההליך הפלילי עד תום, ללא שהוצג לבית המשפט הסדר טיעון. מבין הנאשמים שההליכים השיפוטיים בעניינם הסתיימו בשנת 2020, לגבי 1,385 מהם לא הוצג לבית המשפט הסדר טיעון.

כ-59% מהם (818 נאשמים) הורשעו (באופן מלא או חלקי) או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה. כ-9% מהם (127 נאשמים) זוכו.

בכ-14% 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.

תרשים 23

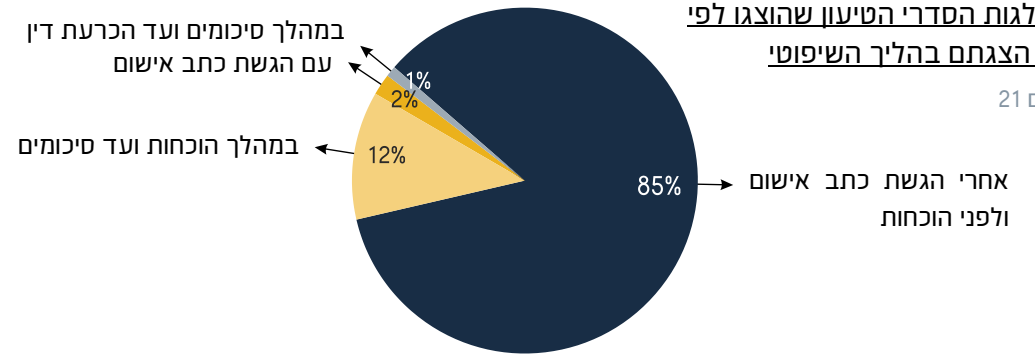
התפלגות תוצאות ההליכים השיפוטיים שהסתיימו ללא הסדר טיעון



²³אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

התפלגות הסדרי הטיעון שהוצגו לפי שלב הצגתם בהליך השיפוטי

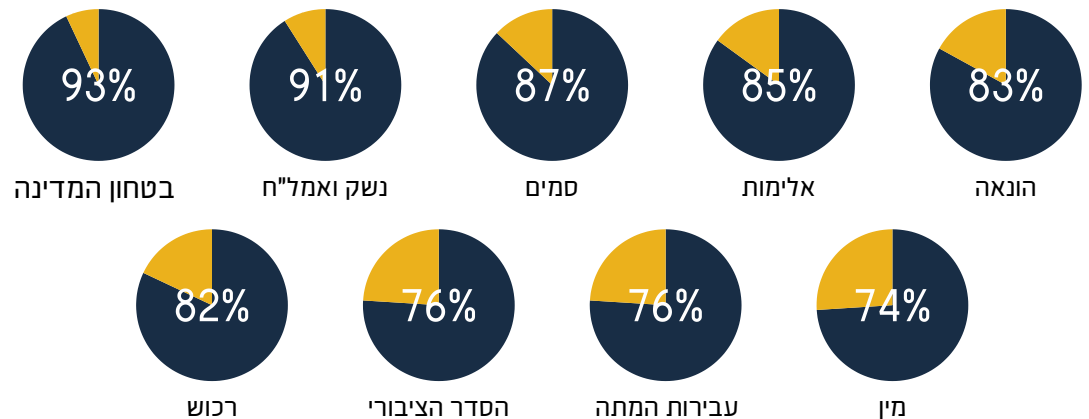
תרשים 21



תרשים 22

אחוז הסדרי הטיעון מתוך סך הנאשמים שהורשעו לפי סוג עבירה

* האחוז מתייחס למספר הנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים לאחר הסדר טיעון, מתוך סך הנאשמים שהורשעו (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.





מאסר ושחרור ממאסר



דין נוסף ומשפט חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדין



טיפול והכרעה בתיקים

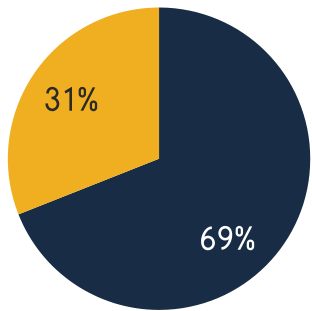


חקירה והעברה לפרקליטות

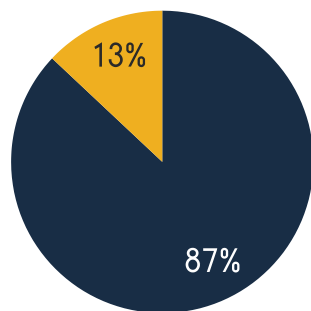
תרשים 24

סיבות הערעור על פסקי דין בתיקים שניהלה הפרקליטות בערכאה ראשונה

ערעורים מטעם הנאשמים



ערעורים מטעם המדינה

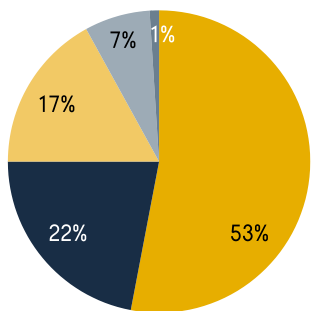


ערעור על גזר הדין
ערעור על הכרעת הדין

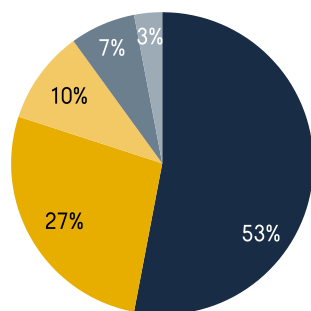
תרשים 25

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

ערעורים מטעם הנאשמים



ערעורים מטעם המדינה



התקבל
נדחה
התקבל חלקית
הוחזר לבימ"ש קמא
נמחק

ערעורים

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 2020 הוגשו בסך הכל 2,771 ערעורים לבית המשפט המחוזי (שטופלו על ידי מחוזות הפרקליטות) ולבית המשפט העליון (שטופלו על ידי המחלקה הפלילית).

ערעורים לבתי המשפט המחוזיים

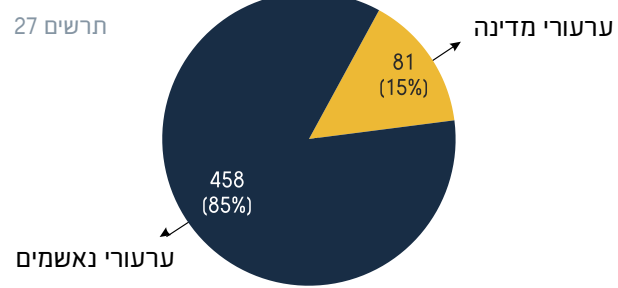
בשנת 2020 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים ברחבי הארץ 2,232 ערעורים פליליים.²⁶ הערעורים הוגשו בעיקר על פסקי דין שניתנו בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי יחידות התביעה המשטרית או יחידות אחרות (1,810 תיקים, כ-81%) וכן על פסקי דין בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי יחידות הפרקליטות (422 תיקים, כ-19%).

כ-85% מהערעורים (1,893) הוגשו על ידי הנאשמים, וכ-15% מהם (339) הוגשו על ידי המדינה. כ-72% מהערעורים נסובו על גזר הדין וכ-28% מהם נסובו על הכרעת הדין.

כ-76% מהערעורים בתיקים שנוהלו בערכאה ראשונה על ידי הפרקליטות (320 ערעורים), הוגשו על ידי הנאשמים, וכ-24% מהם (102 ערעורים) - על ידי המדינה.

בשנת 2020 התקבלו פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים ב-438 ערעורים על תיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות בבתי משפט השלום. כ-77% מתוכם הוגשו על ידי הנאשמים וכ-23% מהם - על ידי המדינה.

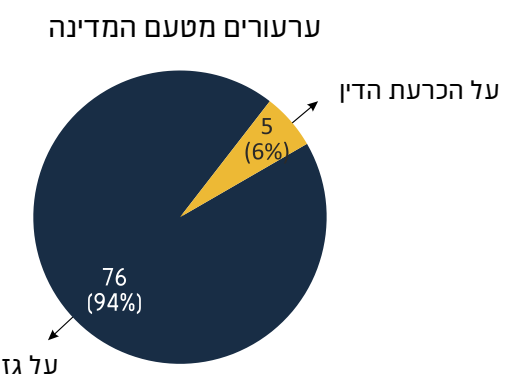
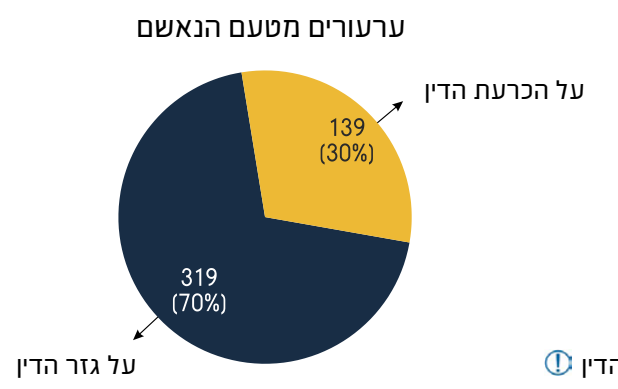
²⁶ ערעורים פליליים לרבות ערעורי תעבורה, וללא ערעורי משמעת וערעורים אחרים.



ערעורים שהוגשו בשנת 2020 לבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה הפלילית לפי זהות המערער

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.

סיבות הערעור בערעורים שהוגשו בשנת 2020 לבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה הפלילית

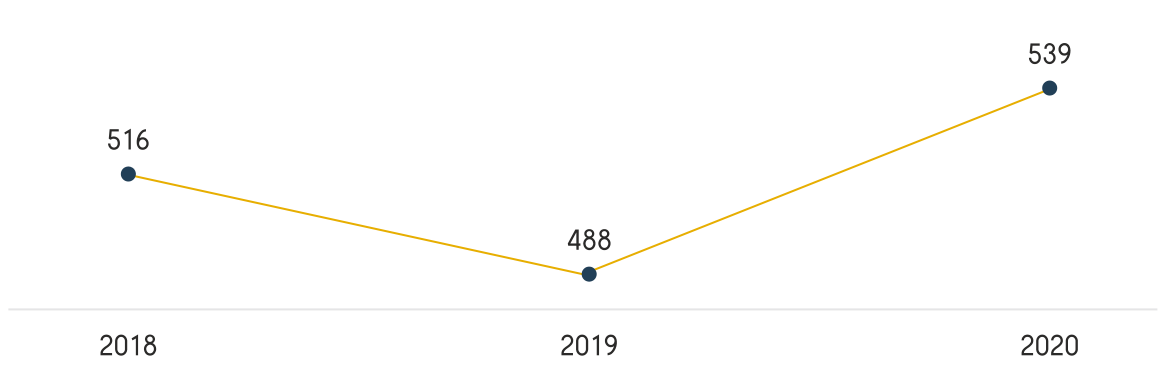


ערעורים לבית המשפט העליון

בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון 539 ערעורים פליליים על פסקי דין שניתנו בתיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות בבתי המשפט המחוזיים, ואשר טופלו על ידי [המחלקה הפלילית](#) בפרקליטות המדינה.²⁷

בשנת 2020 גדל בכ-10% מספר הערעורים שטופלו על ידי המחלקה הפלילית, לרבות מספר הערעורים שהוגשו על ידה (בהשוואה לשנה הקודמת), וזאת חרף הקשיים הניכרים שנבעו ממשבר הקורונה."

מספר הערעורים לבית המשפט העליון שטופלו על ידי המחלקה הפלילית



מרבית הערעורים הללו (כ-73%) כוונו נגד גזר הדין והיתר (כ-27%) - נגד הכרעת הדין.

²⁶ בגדר זה לא נכללו ערעורים על החלטות בדבר פסלות שופט או עיכוב ביצוע.



מאסר ושחרור
ממאסר



דין נוסף ומשפט
חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדיון



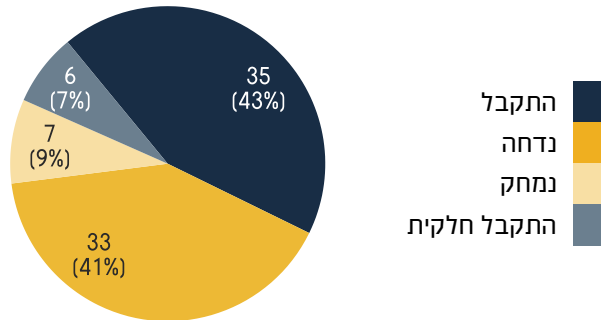
טיפול והכרעה
בתיקים



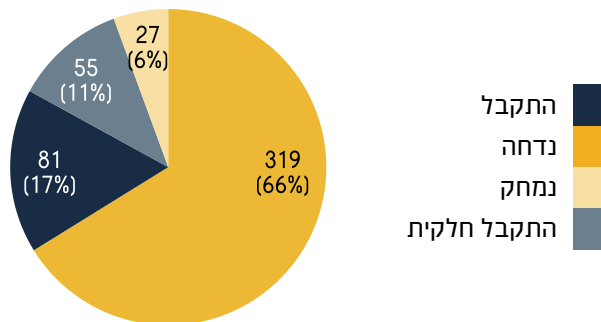
חקירה והעברה
לפרקליטות

תוצאות פסקי הדין בערעורים בבית המשפט העליון

במהלך שנת 2020 ניתנו פסקי דין ב-563 ערעורים שנשמעו בבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה. 81 מהם הוגשו על ידי המדינה ו-482 הוגשו על ידי הנאשמים בשנת 2020 או קודם לכן.



פסקי הדין בערעורים שהוגשו
מטעם המדינה
תרשים 29



פסקי הדין בערעורים שהוגשו
מטעם הנאשמים
תרשים 30

כפי שעולה מהנתונים, המדינה מגישה ערעורים בודדים בלבד על זיכוי. בדומה לשנה הקודמת, רובם המכריע של הערעורים שהגישה המדינה לבית המשפט העליון בשנת 2020 היו ערעורים על גזר הדין, בהם היא ביקשה להחמיר את הענישה שהוטלה על הנאשם בבית המשפט המחוזי. רק בכ-6% מערעורי המדינה (5 ערעורים), הערעור נסוב על הכרעת הדין.

יש להדגיש כי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה, כמחוזות הפליליים, שמה לעצמה יעד להוביל להחמרה והעלאת רף הענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה. זאת, בהתאם להנחיית פרקליט המדינה 9.16 העוסקת במדיניות הענישה בעבירות אלה.

דיונים בערעורים בבית המשפט העליון

חרף המגבלות שהוטלו על פעילות בתי המשפט כחלק מההתמודדות עם מגפת קורונה, מספר הדיונים שבהם נטלו חלק פרקליטי המחלקה הפלילית בשנת 2020 דומה למספרם בשנת 2019.

בשנת 2020 הופיעו פרקליטי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ב-1,494 דיונים בבית המשפט העליון. מתוכם - 662 דיונים בהליכי ערעור, 819 דיונים בהליכי בש"פ²⁷ ו-13 דיונים בהליכים אחרים (בקשות למשפטים חוזרים, בקשות רשות ערעור ודיונים שעניינם חקירת סיבות מוות).

²⁷ הכוונה לבקשות שונות בפלילים הנדונות בבית המשפט העליון, למשל הארכות מעצר, שאלות הנוגעות לאיסור פרסום ולחומר חקירה.



חקירה והעברה
לפרקליטות



טיפול והכרעה
בתיקים



העמדה לדיון



פסק דין



ערעור



דיון נוסף ומשפט
חוזר



מאסר ושחרור
ממאסר

דיונים נוספים

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 לכך.

בשנת 2020 הוגשו 13 בקשות לדיון נוסף פלילי אשר טופלו [במחלקה הפלילית](#) בפרקליטות המדינה, כולן הוגשו על ידי הנאשמים. באותה שנה ניתנו הכרעות ב-11 בקשות לדיון נוסף שטופלו במחלקה (שמקורן בבקשות שהוגשו בשנת 2020 או קודם לכן) - כל הבקשות נדחו.

משפטים חוזרים

בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון 18 בקשות למשפט חוזר פלילי -

- ב-8 מהבקשות טיפלה [המחלקה הפלילית](#) (6 נדחו וב-2 לא ניתנה החלטה בשנת 2020).
 - ב-8 בקשות טיפלה [המחלקה להנחיית תובעים](#) מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה (5 בקשות נדחו, אחת נמחקה ובשתיים לא ניתנה החלטה בשנת 2020).
 - ב-2 בקשות טיפלה [המחלקה הפיסקאלית](#) (שתיהן נדחו).
- לצד זאת, בשנת 2020 הכריע בית המשפט העליון ב-14 בקשות למשפט חוזר שהוגשו בשנים קודמות - 12 מהבקשות נדחו ו-2 בקשות התקבלו בניגוד לעמדת המדינה.²⁸

²⁸מספרי ההליך בבקשות שהתקבלו: מ"ח 51/19 מירז נ. מדינת ישראל (21.6.2020); מ"ח 4035/19 פלוני נ. מדינת ישראל (8.12.2020).



חקירה והעברה
לפרקליטות



טיפול והכרעה
בתיקים



העמדה לדיון



פסק דין



ערעור



דיון נוסף ומשפט
חוזר



מאסר ושחרור
ממאסר

שחרור על-תנאי ממאסר

אסיר שריצה לפחות 2/3 מתקופת מאסרו רשאי לבקש מועדת השחרורים לשחררו מן הכלא שחרור מוקדם ברישיון, המותנה בתנאים שייקבעו על ידה (שחרור על תנאי).²⁹

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 בפניהן 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. 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 אסירים ששחררו על ידה, שבמסגרתם נבחנת עמידת האסיר בתנאי השחרור שנקבעו לו. כמו כן, היא מופיעה בבקשות לביטול השחרור על-תנאי במקרים שבהם האסיר מפר את תנאי השחרור שנקבעו.

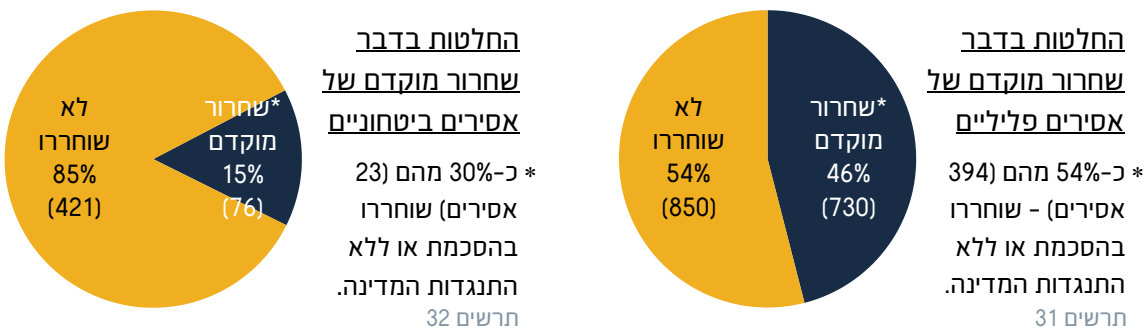
החלטות ועדות השחרורים ניתנות לביקורת שיפוטית בדרך של הגשת עתירה מינהלית לבית המשפט המחוזי ועל פסק דינו ניתן להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון. בערעורים אלה, הנדונים בבית המשפט העליון, מופיעים פרקליטי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

כ-18% מהדיונים שבהם הופיעו מחוזות הפרקליטות הפליליים בשנת 2020 (13,305 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).

שחרור מוקדם של אסירים

בשנת 2020 ועדות השחרורים ברחבי הארץ נתנו החלטות מהותיות בבקשות לשחרור מוקדם (לאחר ריצוי שני שליש מתקופת המאסר) בעניינם של 2,077 אסירים.³⁰ 1,580 מהם (כ-76%) הם אסירים פליליים, והיתר - אסירים ביטחוניים.

בכ-61% מהמקרים (1,271 אסירים) הבקשה לשחרור מוקדם נדחתה, וכ-39% מהאסירים (806 אסירים) שוחררו בשחרור מוקדם. בכ-52% מהמקרים שבהם הוחלט על שחרור מוקדם הדבר נעשה בהסכמת המדינה (או ללא התנגדותה). בעניין זה ניכר הבדל בין אסירים פליליים וביטחוניים:



³⁰הכוונה להחלטות לשחרר 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 דחיה, בקשה למינוי סגור וכו'). במקרה שבו לגבי אסיר אחד ניתנה יותר מהחלטה אחת בשנת 2020, הובאה בחשבון רק ההחלטה העדכנית. יצוין כי בשל שינוי בשיטת שליפת הנתונים לא ניתן להשוות נתונים אלה לנתונים שפורסמו בדוח השנתי הקודם של הפרקליטות.

²⁹מאז אוקטובר 2018 הוועדות מוסמכות לדון בשאלת שחרור 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.



מאסר ושחרור ממאסר



דיון נוסף ומשפט חוזר



ערעור



פסק דין



העמדה לדיון



טיפול והכרעה בתיקים



חקירה והעברה לפרקליטות

פיילוט - שחרור מוקדם של קטינים ממאסר

בשנת 2020 החל לפעול פיילוט ייחודי הנוגע לשחרורם על תנאי של קטינים מהכלא, שמטרתו לצמצם את תופעת "הדלת המסתובבת" שבה קטינים ששוחררו ממאסר חוזרים לבצע עבירות ושבים לכלא. הפיילוט מבנה תהליך שמתחיל עם כניסת הקטין לכלא ובמסגרתו נערכים מספר דיונים משפטיים לקראת הדיון בשאלת השחרור המוקדם, שבו מלווה הקטין ונבחנת מידת התאמתו לשחרור מוקדם. הפיילוט הוא פרי שיתוף פעולה בין משרדי ובמסגרתו נערכו שינויים במודל ועדות השחרורים הקיים, כשכל גוף מבצע את ההתאמות הנדרשות לכך. במסגרת הפיילוט, הוקם צוות ייעודי המונה 10 פרקליטים, כולם ממחוז תל אביב. הצוות עבר הכשרה בת מספר מפגשים, שכללה מפגש עם גורמי טיפול ומשפט.

מקומה של הפרקליטות, כמי שמייצגת את רשויות אכיפת החוק וכבאת כוחו של היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדות השחרורים, הוא משמעותי וחשוב. לצד תפקידו המסורתי, משתלב הפרקליט בשיח הטיפולי ובמאמצים לרתימתו של הקטין להליך השיקומי. בין עולם המשפט לעולם הטיפולי, הפרקליטים יוצרים - יחד עם יתר הגורמים - שיח ושפה משותפים ומשרתים באופן מדויק ומאוזן את האינטרס הציבורי בכללותו, על מאפייניו הייחודיים במשפט הנוער.

בעניינו של כל קטין יכולים להתקיים מספר דיונים בהתאם לאורך המאסר שנגזר עליו. בכל יום דיון מתכנסים כלל השותפים להליך הפלילי-טיפולי וכן קרוב משפחתו של הקטין או כל גורם תמיכה אחר. עניינו של כל קטין נדון בשני שלבים, האחד במסגרת "ישיבה פנימית מקדימה" שנערכת ללא נוכחות הקטין ובה מתכנסים כלל הגורמים הרלוונטיים, טיפוליים ומשפטיים כאחד, לבחון את עניינו, חוזקותיו ויכולותיו. בשלב השני, מתקיים הדיון בנוכחות ובהשתתפות הקטין, ואז מוצגים לו הדברים באופן בלתי אמצעי המותאם אליו. במסגרת יום דיונים בפיילוט נערך דיון בעניינם של 6 קטינים בממוצע.

עד כה, במסגרת הפיילוט נדון עניינם של 55 קטינים.



בכ-90% מהמקרים שבהם הוחלט שלא לשחרר אסירים פליליים שחרור מוקדם, תאם הדבר לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, שהתנגד לשחרור (ובכ-91% בעניינם של אסירים ביטחוניים).

בעוד שהמדינה הסכימה או לא התנגדה לשחרור מוקדם בכ-30.5% מההחלטות שנגעו לאסירים פליליים, הרי שכשדובר באסירים ביטחוניים אחוז ההסכמה (או אי-ההתנגדות) שלה לשחרור עמד על כ-12%.

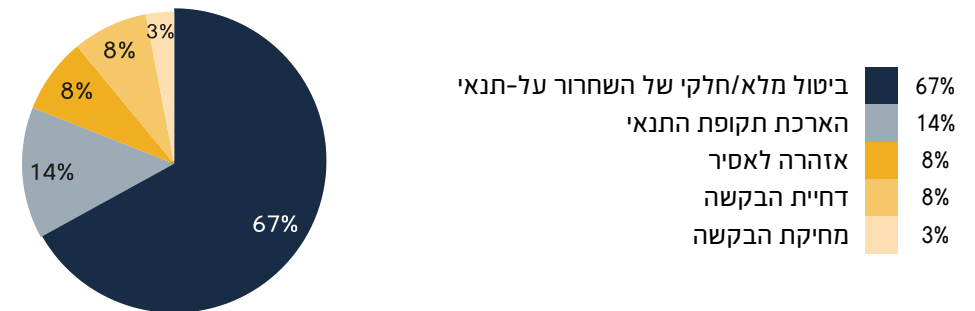
ביטול שחרור על תנאי

ועדת השחרורים מוסמכת לבטל שחרור על-תנאי של אסיר באופן מלא או חלקי או לקבוע תקופת תנאי חדשה, אם הלה 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.

בשנת 2020 התבקש ביטול שחרורם המוקדם של 181 אסירים³¹ - רובם ככולם אסירים פליליים.

החלטות מהותיות של ועדות השחרורים בבקשות לביטול שחרור מוקדם

תרשים 33



³¹ גם במקרה זה הנתונים מתייחסים למספר האסירים ולא למספר ההחלטות שהיה גדול יותר, משום שבחלק מהמקרים בשנת 2020 נערכו מספר דיונים והתקבלה יותר מהחלטה אחת בעניינו של אסיר אחד. יש להבהיר כי לא מדובר בהכרח באסירים שהשתחררו בשנת 2020, אלא ייתכן כי הם השתחררו בשנים קודמות.



תרשים 34

נתונים מרכזיים

עלייה במספר כתבי האישום שהגישה הפרקליטות
בחמש השנים האחרונות בגין עבירות מין

30%

כתבי אישום שכללו לפחות
עבירת מין אחת

744

מכתבי האישום עסקו בתיקים
שנפתחו באותה שנה

60%

דיונים בתיקים שבהם עבירת מין
הייתה העבירה החמורה ביותר

6266

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

79%

בקשות הוגשו לפיקוח על עברייני מין

728

לגבי 6% נוספים
נקבע כי ביצעו
את העבירה
שיוחסה להם
בלא הרשעה

"לעמוד ולהעיד על הדוכן הפחיד אותי מאוד, אבל הרגע הזה בו עמדתי ואמרתי את האמת שרק אני והוא יודעים לאולם מלא אנשים ולשלושה שופטים, גרם לי להצליח להציב מראה, לומר את העבר ואת סיוטי ההווה בקול רם. להעיז להשמיע לעצמי את מה ששמעתי המון במהלך התהליך- את לא אשמה, מאמינים לך, יהיה בסדר..."

היום אני מסתובבת בעולם בידיעה שיכלתי לו. הצלחתי להילחם מול זה שפגע, הצלחתי לקחת את הגורל בידיים ולשנות כיוון. לגרום לך שלא יהיו עוד בנות כמוני שיפגעו ממנו."

(עדי סתיו נפגעה מינית על ידי אביה, ובסיום המשפט נגזרו עליו 25 שנות מאסר. הציטוט הוא חלק מפוסט שפרסמה בו סיפרה על תחושותיה במהלך ניהול ההליך הפלילי ולאחר שהסתיים ההליך).

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.

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 בין השאר 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 מין³¹

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

- במרבית המקרים מדובר בעבירות המבוצעות בין יחידים, במרחב מבודד, בין הפוגע לנפגע/ת כשהם לבדם.
- לעיתים רבות הפגיעה מתמשכת ואינה חד פעמית.
- הפגיעה גורמת לנזק נפשי ניכר שלו השלכות על נפגע העבירה בשעת מעשה, לאחריו, בעת הדיווח עליו ואף בהמשך הדרך, בעת ניהול ההליך הפלילי בביהמ"ש (ולאחר מכן). 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.

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 וזאת, 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.

תיקי עבירות מין שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020

כ-14% מתיקי הפרקליטות שנפתחו בשנת 2020 כללו לפחות עבירת מין אחת.³²

בשנת 2020 נפתחו בפרקליטות 4,101 תיקים שכללו לפחות עבירת מין אחת, ביחס ל-4,736 חשודים (נתונים דומים לנתוני שנת 2019).³³

ראוי לציין שכ-30% מהתיקים הללו (1,241 תיקים) 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: העדר ראיות מספיקות, חוסר אשמה של החשוד, העדר שיתוף פעולה של המתלוננים, חשוד לא נודע או שלא ניתן לאתר, או כשהעניין הציבורי בהעמדה לדין אינו מצדיק זאת (כגון בתיקים שנוגעים לעבירות מינוריות יחסית, במיוחד כשהחשוד עבר הליך טיפולי או שהוא

³² ייתכן שבתיק היו עבירות נוספות, אף חמורות יותר. קיים שוני קל בין נתון זה לבין הנתון בפרק הכללי, המתייחס לחלקן היחסי של עבירות מין בתיקים שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020. הפער נובע מהבדלים בעבירות הקונקרטיים שנבדקו בשני הפרקים ומכך שהנתון האמור נוגע לתיקים שנכללה בהן לפחות עבירת מין אחת, בעוד שהנתון בפרק הכללי נוגע לעבירה החמורה ביותר בתיק.

³³ בשנת 2019 נפתחו 4,125 תיקי פרקליטות שכללו לפחות עבירת מין אחת, ולא כפי שנכתב בדוח הפרקליטות לשנת 2019.

טיפול בתיקים שנגעו לשימוש ב"סם אונס"

הסמים שזכו לכינוי "סמי אונס" ממחישים היטב את הקושי שמתעורר באיסוף ראיות והוכחת אשמת החשוד או הנאשם בהליך הפלילי.

במקרים רבים, הנפגעות (ולעיתים הנפגעים) בתיקים אלו מתלוננות כי בוצעו בהן עבירות מין, אך קיים קושי ראייתי להוכיח את הטענות. זאת, בין השאר, בשל היעלמות מהירה של הסם מהגוף ובשל תלונות מאוחרות של הנפגעות שמבינות רק בשלב מאוחר כי סוממו.

הפרקליטות פועלת נמרצות בשנים האחרונות לטיפול בתופעה של שימוש ב"סמי אונס". זאת, תוך שימת דגש על יצירת מדיניות אחיפה אחידה והגברת המודעות וההיכרות עם החידושים המדעיים והמשפטיים בתחום.

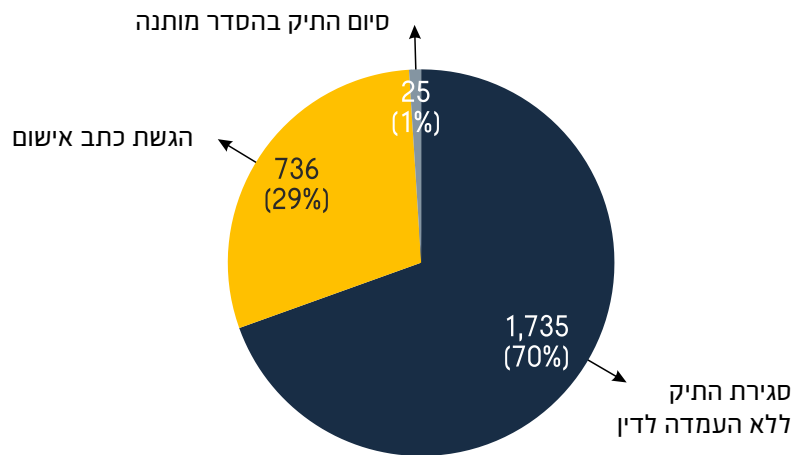
בתחילת שנת 2020 הורשע לראשונה נאשם, לאחר שבדיקת DNA - שנשלחה ביוזמת הפרקליטות ומשרד הבריאות לבחינה של מעבדה מיוחדת בחו"ל - גילתה שרידי חומר המשתייך למשפחת "סמי האונס". מאז, יזמה הפרקליטות בדיקות דומות בתיקים אחרים כדי לעשות כל הניתן על מנת להגיע לחקר האמת.

תיקי עבירות מין שהתקבלו בהם הכרעה סופית בשנת 2020

בשנת 2020 התקבלו במחוזות הפרקליטות החלטות סופיות (הגשת כתב אישום, סגירת תיק ללא העמדה לדין או סיום ההליך בדרך של הסדר מותנה) ב-3,464 תיקים שכללו לפחות עבירת מין אחת ואשר נפתחו בשנה זו או קודם לכן.³⁵ מדובר בעלייה של כ-5% לעומת מספר ההחלטות הסופיות שהתקבלו בשנת 2019 במחוזות הפרקליטות בתיקי מין (3,312 החלטות).

בדומה לשנת 2019, כ-28% מבין התיקים הללו (968 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. זאת, אף שהם נבחנו לעומק בפרקליטות ולעיתים עמדתה תהיה שונה מעמדת המשטרה, והדברים נכונים ביתר שאת ביחס לתיקי מין לאור הרגישות המיוחדת המתבקשת ביחס אליהם.

תרשים 36 התפלגות ההחלטות הסופיות ביתר תיקי הפרקליטות (2,496 תיקים) כמעט זהה להתפלגות בשנת 2019.³⁶

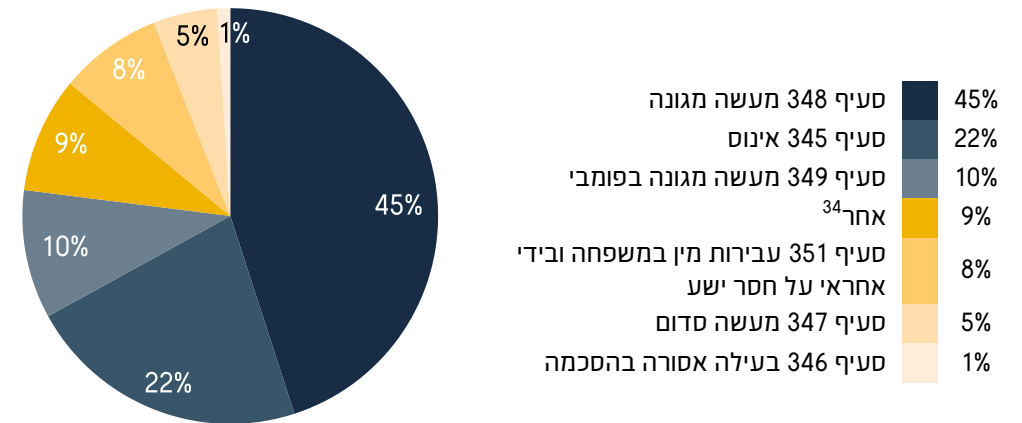


³⁵ בגדר זה לא נכללו החלטות הנוגעות למצבי ביניים שאינם בהכרח בגדר החלטה סופית בתיק, כגון: שלבי הכנה שונים של התיק לקראת הכרעה, העברה בין יחידות הפרקליטות, ועוד. כמו כן, לא הובאו בחשבון תיקים שהוחלט להעבירם לגוף תובע אחר.
³⁶ ההתפלגות מתייחסת לתיקי פרקליטות. כאמור, בכל תיק יכולים להיות מספר חשודים.

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 הללו שהועברו מהמשטרה הוא נמוך ביותר, אף שהפרקליטות בוחנת כל מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה.

תרשים 35 התפלגות תיקי המין שנפתחו בפרקליטות בשנת 2020 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).

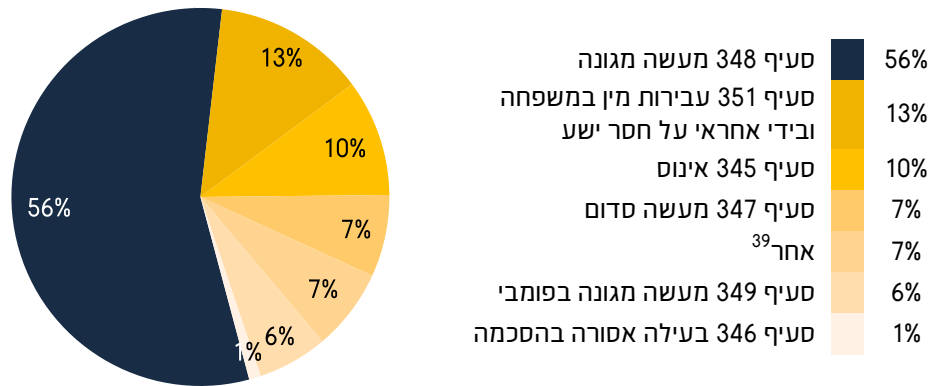


³⁴ אחר - מקרים שבהם סעיף העבירה הראשי (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחסו גם לפחות אחד מסעיפי עבירות המין הנ"ל. בנוסף, בגדר זה נכללו 6 תיקים שבהם סעיף העבירה החמור ביותר היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין מטפל נפשי למטופל) ו-18 תיקים שבהם הסעיף החמור היה סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין כהן דת לאדם שקיבל ממנו ייעוץ או הדרכה).

תרשים 38

התפלגות העבירות בכתבי האישום שהוגשו בשנת 2020 על ידי הפרקליטות

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



רבים מכתבי האישום בשנת 2020 הוגשו לצד בקשת מעצר עד תום ההליכים או בקשה לשחרור בתנאים מגבילים (311 כתבי אישום, שהם כ-42% מכתבי האישום).⁴⁰ זאת, כאמצעי להגנה על הציבור ועל נפגע העבירה מפני הנאשם, לאורך ההליך הפלילי.

הופעות בדיונים

במהלך שנת 2020 הופיעו פרקליטות ופרקליטים ב-6,266 דיונים בבתי משפט השלום והמחוזי ברחבי הארץ, בתיקים שבהם עבירת מין הייתה העבירה החמורה ביותר בכתב האישום. מדובר בכ-8% מסך הדיונים שבהם הופיעו פרקליטי המחוזות הפליליים באותה שנה.

כ-17% מכלל הדיונים התקיימו בבתי משפט לנוער, והיתר - בבתי משפט השלום והמחוזי.

³⁹ סעיף העבירה הראשי (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחס 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.

⁴⁰ מדובר במקרים שבהם סעיף העבירה החמור ביותר בכתב האישום היה אחד מסעיפי עבירות המין שלעיל.

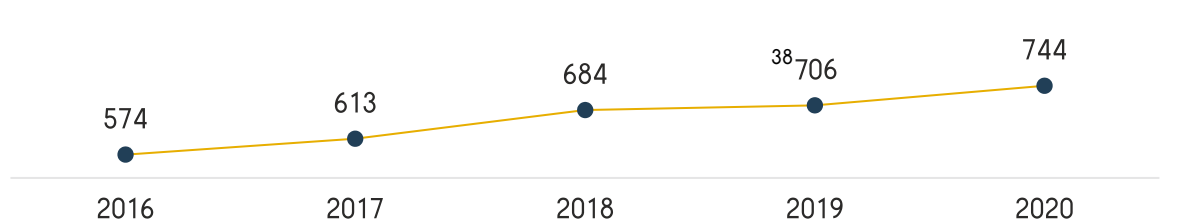
כתבי אישום בגין עבירות מין שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2020

עלייה של כ-30% במספר כתבי האישום שהגישה הפרקליטות בחמש השנים האחרונות בגין עבירות מין.

בשנת 2020 הגישה הפרקליטות 744 כתבי אישום שכללו עבירות מין ב-737 תיקי פרקליטות.³⁷

מדובר בעלייה של למעלה מ-5% לעומת שנת 2019, בהמשך למגמה העקבית של עלייה במספר כתבי אישום בגין עבירות מין המוגשים מדי שנה על ידי הפרקליטות (אך חלקם היחסי של התיקים שהוגש בהם כתב אישום מתוך תיקי עבירות המין שהתקבלו בהם החלטות סופיות נותר דומה לחלקם היחסי בשנת 2019). בשנת 2020 הוגשו על ידי הפרקליטות כ-30% יותר כתבי האישום בגין עבירות מין מאשר לפני חמש שנים.

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



כ-17% מכלל כתבי האישום שהוגשו על ידי הפרקליטות בשנת 2020 כללו לפחות עבירת מין אחת (בדומה לשנת 2019).

כ-16% מכתבי האישום (66 כתבי אישום) בגין עבירות מין הוגשו נגד נאשמים קטינים - רובם המכריע (כ-97%) הוגשו לבית משפט לנוער.

כ-60% מכתבי האישום (446 כתבי אישום) שהוגשו בשנת 2020 בגין עבירות מין התייחסו לתיקים שנפתחו באותה שנה בפרקליטות, וכ-40% (298 כתבי אישום) מקורם בתיקים שנפתחו קודם לכן. הדבר מלמד על המאמצים הגדולים שנוקטת הפרקליטות כדי לקצר את משך הטיפול בתיק טרם הגשת כתב האישום, לטובת כלל הנוגעים בדבר.

³⁷ הכוונה לכתבי אישום שכללו לפחות עבירת מין אחת המיוחסת למי מהנאשמים. כתב אישום אחד יכול להתייחס ליותר מנאשם אחד ולהכיל כמה אישומים נגד כל אחד מהנאשמים (הכוונה לכתבי אישום שכללו לפחות.

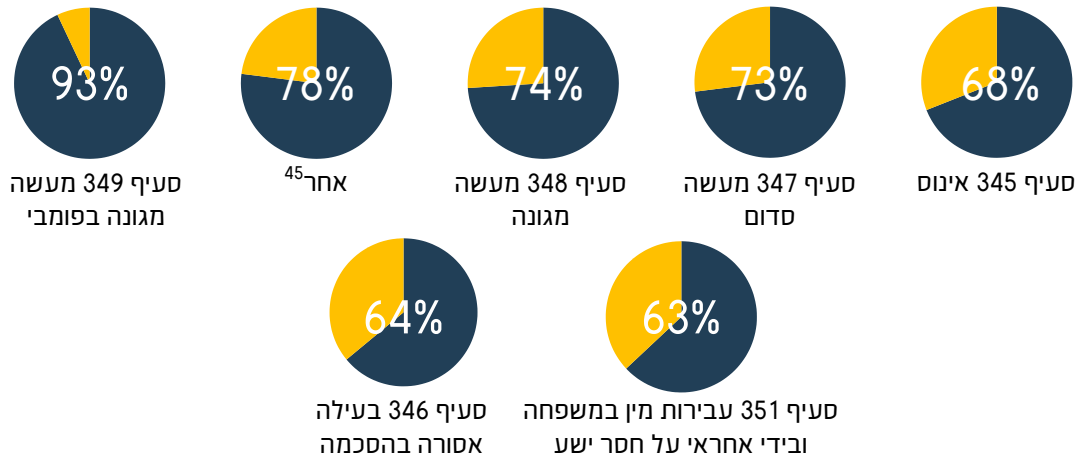
³⁸ זהו הנתון המדויק ולא כפי שפורסם בדוח הפרקליטות לשנת 2019.

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

בשנת 2020 הוצג לבית המשפט הסדר טיעון (שכלל הודאה באשמה) בעניינם של 433 נאשמים בעבירות מין שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים באותה שנה.⁴³ נאשמים אלה מהווים כ-76% ממי שהורשעו או שנקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה וכ-62% מכלל הנאשמים שהסתיים ההליך השיפוטי בעניינם בשנת 2020 (לעומת כ-83% וכ-74% מהנאשמים בכלל העבירות, בהתאמה).

תרשים 40 אחוז הסדרי הטיעון בפילוח לפי עבירות⁴⁴

* האחוז המוצג מתייחס למספר הנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים בשנת 2020 בהסדר טיעון, מתוך כלל הנאשמים שהורשעו (באופן מלא או חלקי) או שההליך הסתיים ב"אי-הרשעה", וזאת בפילוח לפי סעיף העבירה הראשי (הסעיף החמור ביותר בכתב האישום המיוחס למי מהנאשמים).



⁴³ בדומה לשנים קודמות, כלל ההליכים המשפטיים שצורפו להליכי אחרים נספרו כהליכים שבהם הורשע הנאשם באופן חלקי או מלא לאחר הסדר טיעון (מאחר שבמרבית המקרים, סיבת הצירוף היא לצורך הסדר).

⁴⁴ פילוח הנתונים נעשה לפי סעיף העבירה הראשי בכתב האישום, המשקף, ככלל, את העבירה החמורה ביותר המיוחסת למי מהנאשמים בכתב האישום.

⁴⁵ סעיף העבירה הראשי בכתב האישום (החמור ביותר) אינו עוסק בעבירות מין, אך לחשוד יוחס גם לפחות אחד מסעיפי עבירות המין הנ"ל. 2 נאשמים נוספים הורשעו, לאחר הסדר טיעון, בכתב אישום שהעבירה החמורה ביותר בו הייתה לפי סעיף 347 לחוק העונשין (יחסי מין בין כהן דת לאדם שקיבל ממנו ייעוץ או הדרכה).

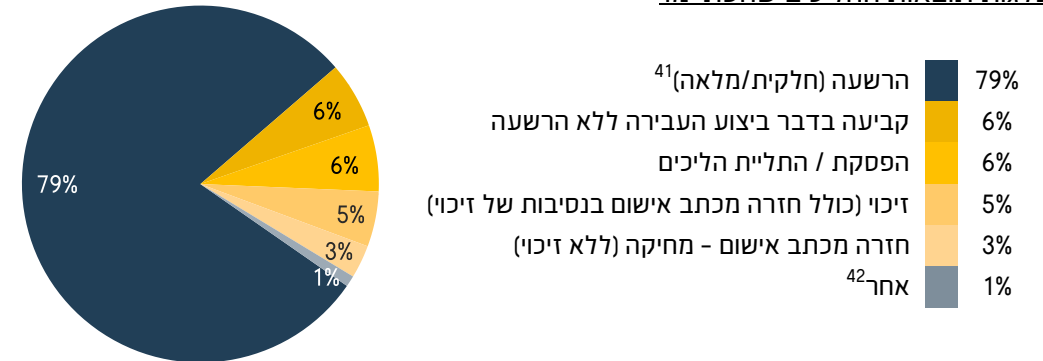
תוצאות ההליכים השיפוטיים שהסתיימו בשנת 2020 בתיקי עבירות מין

לגבי כ-85% מהנאשמים בעבירות מין שניתן פסק דין בעניינם בשנת 2020 נמצא כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום.

בשנת 2020 הסתיימו 669 ההליכים השיפוטיים שהתנהלו נגד 701 נאשמים בבתי משפט השלום והמחוזי (בהליכים שנפתחו באותה שנה או קודם לכן).

לגבי כ-85% מהנאשמים נקבע כי ביצעו את העבירה שיוחסה להם בכתב האישום - כ-79% מהם (552 נאשמים) הורשעו באופן מלא או חלקי, ולגבי כ-6% נוספים (42 נאשמים) נקבע כי ביצעו את העבירה אך אין להרשיעם (מרבייתם קטינים). זאת, לעומת כ-90% בכלל העבירות (שבהן כ-85% מהנאשמים הורשעו באופן חלקי או מלא ולגבי כ-5% נוספים נקבע כי ביצעו את העבירה ללא הרשעה). כ-5% מהנאשמים זוכו באופן מלא (לעומת כ-2% בכלל העבירות).

תפולגות תוצאות ההליכים שהסתיימו: תרשים 39



הסדרי טיעון בתיקי מין

מתוך הבנה של המורכבות האנהרנטית הקיימת בתיקי עבירות המין, בין היתר בשל הקושי של נפגעי העבירה בניהול ההליך, עמדת נפגע/ת העבירה מהווה אחד השיקולים המכריעים בנוגע להגעה להסדרי טיעון.

⁴¹ כולל מקרים שבהם התיק צורף לתיק אחר, שבדומה לעבר נמנו עם המקרים שבהם הנאשם הורשע לאחר הצגת הסדר טיעון

⁴² אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

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 מין, היא פועלת להוצאת צווי פיקוח ומעקב.⁴⁹ זאת, במטרה למנוע מהעבריין לשוב ולבצע עבירות מין ולהעמידו תחת פיקוח הדוק למשך תקופה בלתי מבוטלת.

בשנת 2020 הגישה הפרקליטות 728 בקשות לפיקוח על עברייני מין, ופרקליטי המחוזות הפליליים השתתפו ב-1862 דיונים בבתי המשפט בנושא זה.

תיקי עבירות מין שנסגרו במחוזות הפרקליטות בשנת 2020 בלא הגשת כתב אישום

בשנת 2020 נסגרו במחוזות הפרקליטות ללא הגשת כתב אישום 2,703 תיקים שכללו לפחות עבירת מין אחת, שבהם 3,026 חשודים (מדובר בתיקים שנפתחו בשנת 2020 או בשנים קודמות).⁵⁰

בדומה לשנת 2019 כ-36% מהתיקים הללו (968 תיקים) הם תיקים שסווגו מלכתחילה על ידי המשטרה כמיועדים לסגירה בלא הגשת כתב אישום והם הועברו לטיפול הפרקליטות משום שלהן הסמכות להכריע בהם. כאמור בתיקים אלה הפוטנציאל המעשי להגשת כתב אישום הוא נמוך ביותר. זאת, אף שהפרקליטות בוחנת כל מקרה לגופו ולעיתים עמדתה שונה מעמדת המשטרה, והדברים נכונים ביתר שאת כשמדובר בתיקי מין לאור הרגישות המיוחדת המתבקשת ביחס אליהם.

ברוב המקרים של המקרים (כ-68% מהחשודים) שבהם נסגר התיק ללא הגשת כתב האישום, נבע הדבר מחוסר ראיות מספיקות. לשם השוואה, בכלל העבירות, זו הייתה עילת הסגירה בכ-59% מהמקרים. 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 2020 בלא אישום מחמת חוסר אשמה דומה לנתון לגבי כל העבירות - כ-16% מהמקרים.

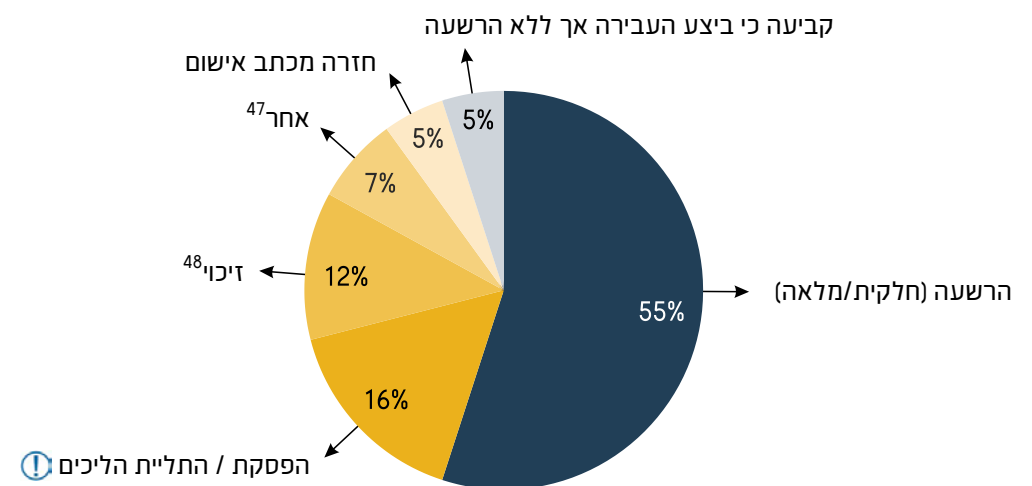
הליכים שהסתיימו ללא הסדר טיעון

בשנת 2020 הסתיימו ההליכים השיפוטיים נגד 267 נאשמים בכתבי אישום שכללו לפחות עבירת מין אחת, בלא שהוצג לגביהם הסדר טיעון. בכ-60% מהמקרים ההליך הסתיים בהרשעה חלקית או מלאה, או בקביעה שהנאשם ביצע את העבירה בלא הרשעה (בדומה לכלל העבירות). כ-12% מהנאשמים הללו (32 נאשמים) זוכו באופן מלא (לעומת כ-9% בכלל העבירות).⁴⁶

נתונים אלה מלמדים, בין השאר, על הקשיים בניהול והוכחת אישומים בעבירות מין ועל הסיכויים לכך שההליכים במקרים אלה יסתיימו בזיכוי. מובן כי לזיכוי יכולה להיות משמעות כבדת משקל עבור הנפגעת או הנפגע, אף שאין פירוש הדבר כי הנפגעת או הנפגע אינם דוברי אמת. מכאן ניתן ללמוד גם על שיקול הדעת וכובד הראש הנדרשים בעת הערכת הראיות וקבלת ההחלטה בדבר הגשת כתבי אישום בעבירות מין.

התפלגות תוצאות ההליכים שהסתיימו בלא הסדר טיעון (לפי נאשמים)

תרשים 41



⁴⁶ לרבות חזרה מכתב אישום בנסיבות של זיכוי.

⁴⁷ אחר - מצבים שבהם ההליכים עוכבו או שלא ניתן היה להמשיך בהם בשל נסיבות שונות כגון מות הנאשם.

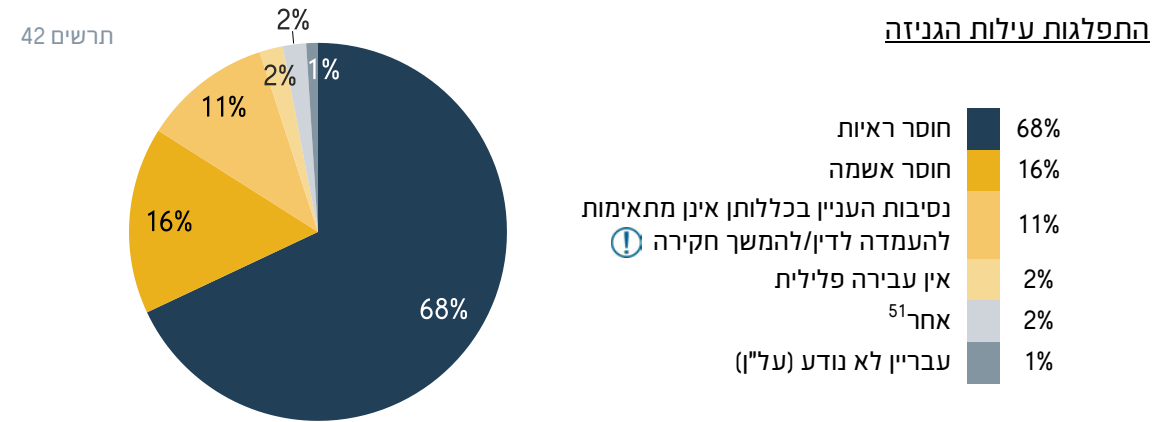
⁴⁸ לרבות נאשמים שההליך בעניינם הסתיים בחזרה מכתב אישום שמשמעותה זיכוי.

⁴⁹ בהתאם לחוק הגנה על הציבור מפני ביצוע עבירות מין, התשס"ו-2006.

⁵⁰ בשנת 2019 נסגרו במחוזות הפרקליטות ללא הגשת כתב אישום 2,593 תיקי מין, שבהם 2,869 חשודים, ולא כפי שנכתב בדוח השנתי של הפרקליטות לשנת 2019.

בראשית שנת 2020 פורסם דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבחינת הטיפול בנפגעי עבירות מין בהליך הפלילי, בראשות כבוד השופטת דבורה ברלינר, שכלל המלצות בנוגע לכלל הגופים המטפלים בעבירות מין במערכת המשפט. בין ההמלצות: קיצור משך הטיפול בתיקי עבירות מין בקטינים, הטמעת נהלי נשיאת בית המשפט העליון ביחס לנפגעי עבירה קטינים ובגירים, מסירת הודעה בעל פה על אודות סגירת תיק, הכשרות ייעודיות ועוד. הפרקליטות, שהייתה חברה בוועדה ושותפה לדיוניה ולגיבוש המלצותיה, אימצה אותן והיא מצויה בתהליך הטמעה שלהן.

בשנת 2020 יזמה הפרקליטות (תחום נפגעי העבירה בשיתוף עם יחידת הניהול) עריכת סקר מקיף בקרב נפגעי עבירות מין ואלימות על מנת לבחון את האופן שבו הם חווים את הקשר עם הפרקליטות לאורך ההליך הפלילי ואת המענה שניתן להם על ידה. על בסיס התובנות שעלו גיבשה הפרקליטות המלצות שמטרתן טיוב וקידום נושאים אלה.



הקשר עם נפגעי העבירה

הטיפול בתיקי עבירות מין מצריך מיומנות מקצועית גבוהה בשילוב עם רגישות אנושית המתבקשת ביחס לנפגעי עבירות מין 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 הם קטינים, חלקם רכים בשנים. על רקע זה נדרשים הפרקליטים המטפלים בתיקים לרגישות מיוחדת, הבנה אנושית וידע מקצועי הנוגע למאפיינים תרבותיים, מגזריים, חברתיים ורגשיים מגוונים.

בשנים האחרונות, לצד הקמת יחידות הסיוע לנפגעי עבירה בפרקליטות, הושם דגש 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, בכל "צומת" קבלת החלטות - באשר להגשת כתב אישום או סגירת התיק; בשאלות הנוגעות לחומרי חקירה; בשאלה אם להגיע להסדר טיעון ובעת גיבוש העמדה העונשית. בנוסף, הפרקליטות רואה חשיבות רבה בהשמעת קולם של נפגעי העבירה בבתי המשפט.

⁵¹ אינו בר-עונשין, הוחזר לגוף החוקר, התיישנות, מות החשוד/נאשם, הועבר לגוף תובע אחר, נסגר בהסדר מותנה, צורף לתיק אחר.



תלונות שהוגשו למח"ש

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 משמעותיות או פליליות שעונשן נמוך יותר, שאינן מצויות בסמכות מח"ש, מועברות לטיפול הגורמים הרלוונטיים (בעיקר מחלקת משמעת והיחידה לתלונות הציבור במשטרה).
 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.
- תלונה חדשה שמוגשת למח"ש מגיעה בתחילה לטיפול אגף החקירות ועל בסיסה נפתח תיק חקירה.

בשנת 2020 הוגשו 4,082 תלונות בשלוחות החקירה השונות של מח"ש ברחבי הארץ. מדובר בעלייה של כ-24% לעומת שנת 2019 (3,293 תלונות). עלייה מתונה, בהשוואה לשנת 2019, נרשמה בחודשים מרץ ומאי עד אוגוסט 2020, ועלייה משמעותית נרשמה בחודשים אוקטובר-נובמבר 2020.

ניתן להצביע על שני הסברים לעלייה בכמות התלונות שהופנו בשנת 2020 למח"ש (וייתכנו טעמים נוספים):

1. הנגשה של אופן הפנייה למח"ש, בין היתר באמצעות האפשרות להגיש תלונה מקוונת כאמור.
2. גידול בכמות המפגשים בין אזרחים לשוטרים על רקע משבר הקורונה ואכיפת הגבלותיו. מטבע הדברים, ריבוי האינטראקציות הללו הוליד לעיתים גם תלונות בנוגע להתנהלות שוטרים (שחלקן בחשד לביצוע עבירה פלילית אך חלקן לא בסמכות מח"ש). ראוי לציין כי בבדיקה שנערכה, לא נמצא גידול דומה בעבירות אלימות של שוטרים, להיפך.⁵²

⁵² הבדיקה נערכה לגבי פתיחת תיקי פרקליטות בשנת 2020, לעומת שנת 2019, בעבירות אלימות מובהקות: תקיפה סתם, תקיפה הגורמת חבלה של ממש, חבלה בכוונה מחמירה, חבלה חמורה, פגיעה וחבלה חמורה בנסיבות מחמירות.

שנת 2020 הייתה שנה של שינוי עבור מח"ש. במהלך חודש אוגוסט הודיע שר המשפטים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ומנהלת מח"ש, כי מח"ש תבצע רפורמה משמעותית בעבודתה. ברפורמה הוצגו ארבעה נושאים מרכזיים:

אזרח מלא של אגף החקירות - תהליך אזרח אגף החקירות הושלם, כך שלא נותרו עוד חוקרי מח"ש שהם אנשי משטרה מושאלים, והם כולם עובדי משרד המשפטים.

המשך גיוון פניה של מח"ש - הרכב עובדי מח"ש מתאפיין בגיוון רב ובמחלקה עובדים יחידים - בתחושת שליוחות, רעות וכבוד הדדי - ובכל מגוון התפקידים, נשים וגברים מכל קבוצות האוכלוסיה בישראל: בני החברה הערבית (ערבים, דרוזים, צ'רקסים ובדואים), יוצאי אתיופיה, בני החברה החרדית ואנשים עם מוגבלות. נכון לשנת 2020, שיעור אוכלוסיות אלה בקרב עובדי מח"ש הסתכם בכ-15%.

הקמת מוקד טלפוני ומיסוד שירותים מקוונים - בשנת 2020 שמה מח"ש דגש על שיפור השירות לאזרח. בין היתר, הושק מוקד טלפוני חדש - 2906*, הפועל באמצעות אגף השירות במשרד המשפטים. המוקד מתאפיין בנתוני שירות מצוינים: בממוצע נענות במוקד 1,800 שיחות בחודש. רמת השירות עומדת על 84% שמשמעה ש-84% מהשיחות ממתינות לא יותר מדקת המתנה. זמן ההמתנה הממוצע עומד על 34 שניות.

בנוסף, ניתן כיום להגיש תלונה למח"ש בעזרת טופס מקוון אליו ניתן לצרף גם תמונות וסרטוני וידאו. הטופס תורגם גם לערבית. כפועל יוצא מכך, כחמישית מכלל התלונות בשנת 2020 (כ-800 תלונות) התקבלו באמצעות טופס מקוון.

קיצור לוחות הזמנים לטיפול בתלונות - הוחלט על מתווה שיצמצם באופן משמעותי את לוחות הזמנים לטיפול בתיקים, בשני אגפיה של מח"ש - אגף החקירות ואגף הפרקליטות.

על מנת לעמוד ביעד של קיצור לוחות הזמנים, עובה אגף הפרקליטות במח"ש והוקם צוות ייעודי נוסף שמטרתו טיפול בכל תיקי החקירה שבהם נחקר באזהרה שוטר אחד או יותר. בין היתר, הוחלט על מתווה שנועד לצמצם את לוחות הזמנים לטיפול בתלונות על פשעי שנאה, גזענות ופגיעה באנשים עם מוגבלות, ומח"ש החלה ביישום המתווה. בתום שנת 2021 תגיש מח"ש דו"ח ליועץ המשפטי לממשלה, בדבר יישום המתווה.

תיקי מח"ש שנסגרו ללא העמדה לדין פלילי

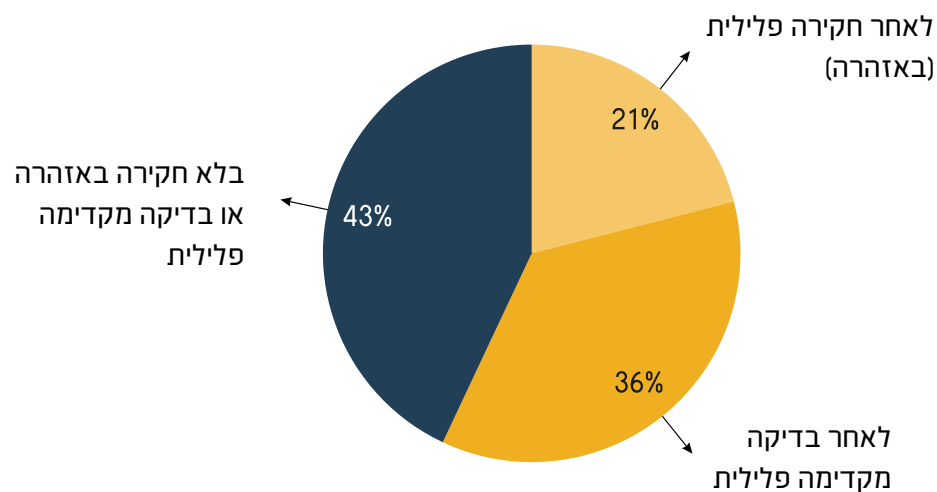
בשנת 2020 נסגרו ללא העמדה לדין פלילי 2,941 תיקי מח"ש שנפתחו בשנה זו או קודם לכן. במרבית התיקים (כ-57%) ההחלטה בדבר סגירת התיק התקבלה לאחר ביצוע חקירה פלילית (באזהרה) (כ-21% מהמקרים) או בדיקה מקדימה פלילית (כ-36%).

בהשוואה לשנת 2019, עלה חלקם היחסי של התיקים שבוצעה בהם בדיקה מקדימה (כ-36% בשנת 2020 לעומת כ-15% בשנת 2019) וירד אחוז התיקים שנסגרו ללא חקירה באזהרה או בדיקה מקדימה (כ-43% לעומת כ-62% בשנת 2019). שינויים אלה נובעים משינויים שחלו בסיווג הפנימי במח"ש, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.2204 "בדיקה מקדימה" ובעקבות עבודת מטה שתכליתה האחדה באופן סגירת התיקים בין שלוחות החקירה.

ביתר המקרים (43%) התיק נסגר בלא חקירה באזהרה או בדיקה מקדימה בעיקר משום שהתיק לא היה בסמכות מח"ש או בשל העדר חשד לביצוע עבירה פלילית. בדומה לשנת 2019, כ-60% מהתיקים הללו (766 תיקים) נסגרו בשל העדר עבירה פלילית (כ-30%) או העדר סמכות למח"ש (כ-30%).

תרשים 43

החלטות בדבר סגירת תיקים ללא העמדה לדין פלילי



על בסיס תלונה שמוגשת למח"ש נפתח תיק באגף החקירות, במסגרתו נבחנת השאלה האם בוצעה עבירה פלילית. לאחר סיום החקירה ובהתאם למסקנותיה, עובר התיק לאגף פרקליטות מח"ש לצורך הכרעה, לרבות בשאלת העמדה לדין פלילי. יוער, כי אף במקרים שנמצא כי אין מקום לנקוט הליכים פליליים נתונה למח"ש הסמכות להעביר למחלקת משמעת במשטרה הנחיות מחייבות (במקרים מסוימים) או המלצות לגבי נקיטה בצעדים משמעתיים נגד חשודים.

במסגרת הטיפול בתיק שנחקר במח"ש, ניתן להבחין בין שלושה מסלולים:

חקירה פלילית (באזהרה)

בתיקים שבהם נמצא חשד לביצוע עבירה פלילית המצדיק חקירה באזהרה של שוטר אחד או יותר.

בדיקה מקדימה פלילית

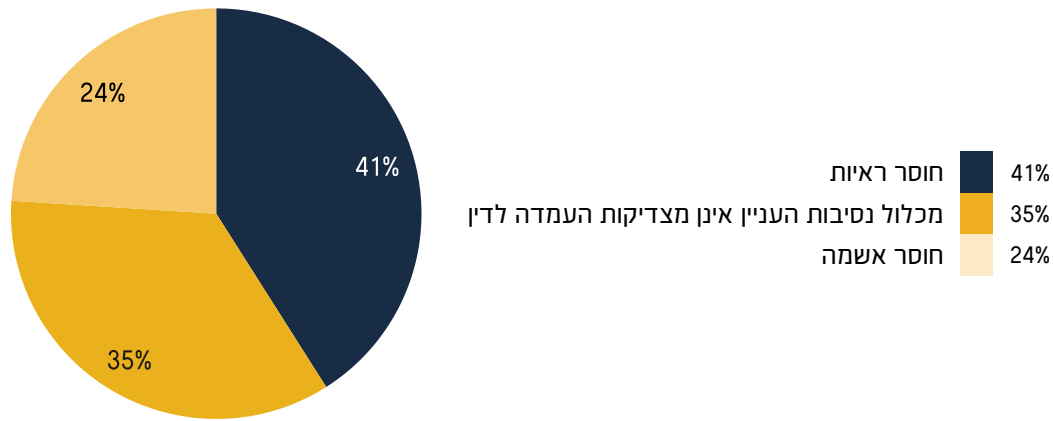
מטרתה של בדיקה זו היא לאשש או להפריך את הטענות שעלו בתלונה ולבחון האם יש מקום לחקירה באזהרה. הבדיקה עשויה לכלול עיון בחומרי חקירה, קבלה וצפייה בתוצרי מצלמות גוף, מצלמות אבטחה, גביית עדויות, ועוד. לאחר השלמת הבדיקה, אם לא עלה חשד לביצוע עבירה פלילית המצדיק חקירה באזהרה, ייסגר התיק בהתאם להחלטת פרקליט בכיר. במקרה שבו עולה חשד לביצוע עבירה משמעתית, יועבר התיק לטיפול מחלקת משמעת במשטרה.

סגירת התיק ללא חקירה באזהרה או בדיקה מקדימה

מדובר בפניות שלאחר בחינתן על ידי ראש צוות חקירה ופרקליט מוסמך נמצא כי אין מקום לפתיחה בחקירה או לבדיקה פלילית. זאת, משום שהתיק אינו בסמכות מח"ש, בשל העדר כל חשד לביצוע עבירה פלילית ועוד. במקרים שבהם עולה חשד לביצוע עבירה משמעתית תועבר התלונה להמשך טיפול משמעתי ביחידה לתלונות הציבור או במחלקת משמעת במשטרה.

תרשים 45

התפלגות עילות הסגירה בתיקים לאחר חקירה פלילית שנסגרו ללא הגשת כתב אישום פלילי

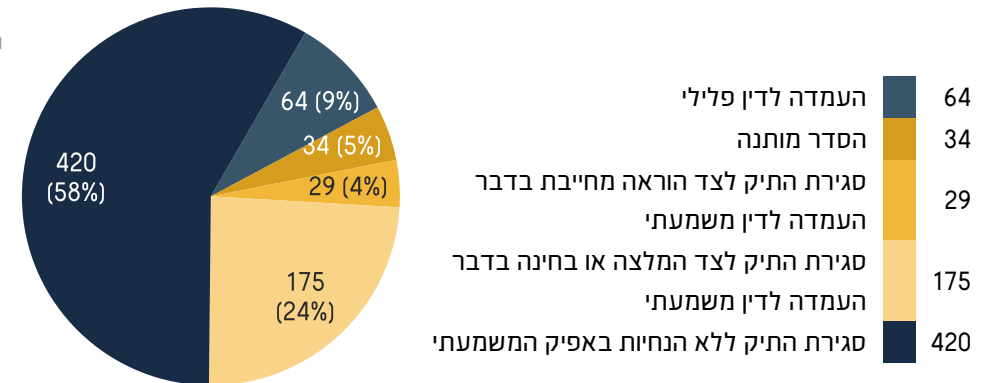


כ-33% מ-624 התיקים שנסגרו ללא העמדה לדין פלילי או הסתיימו בדרך של הסדר מותנה (204 תיקים) הועברו על ידי מח"ש למחלקת משמעת במשטרה להמשך טיפול במישור המשמעתי. יובהר, כי למח"ש סמכות לחייב להעמיד לדין משמעתי רק בעבירות שעניינן שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים, וביתר המקרים - היא רשאית להמליץ בלבד על העמדה לדין משמעתי או בחינת צעדים משמעתיים אחרים.

תיקים שבוצעה בהם חקירה פלילית (באזרה)

בשנת 2020 התקבלו על ידי פרקליטות מח"ש החלטות סופיות ב-722 תיקים שבוצעה בהם חקירה פלילית (באזרה):⁵³ החלטות בדבר העמדה לדין פלילי, סיום ההליך בדרך של הסדר מותנה, או סגירת התיק בלא העמדה לדין פלילי (לצד הוראה מחייבת למחלקת משמעת במשטרה להעמיד את החשוד לדין משמעתי, לצד המלצה או בחינה בדבר העמדה לדין משמעתי או בלא הנחיות כאמור). להלן התפלגות ההחלטות:

תרשים 44



בהקשר זה ראוי להזכיר כי לתיקים שבהם עוסקת מח"ש ישנם מאפיינים ייחודיים בהשוואה לתיקים המטופלים ביתר מחוזות הפרקליטות:

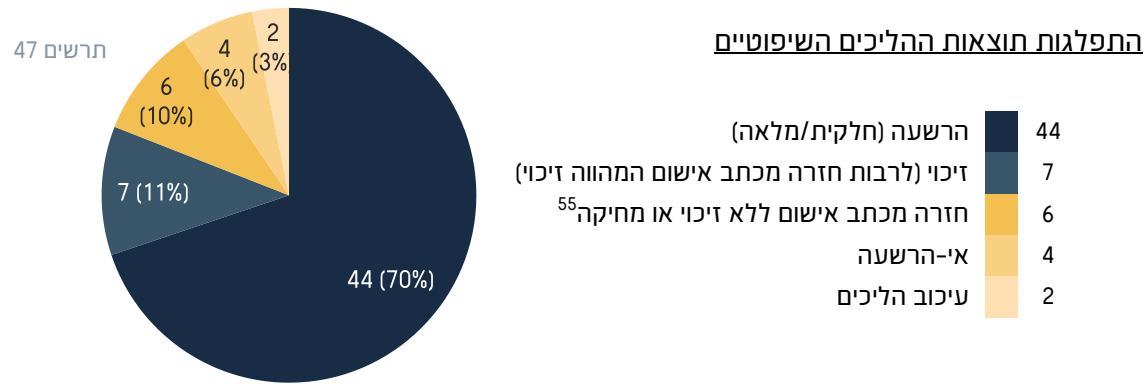
- התלונות נוגעות לחשודים שככלל אין להם עבר פלילי ומשמשים כשוטרים, ואשר מצויים באופן שגרתי וכחלק מתפקידם, בחיכוך עם האזרח.
- חלק מהעבירות שנחקרות על ידי מח"ש הן עבירות המצויות בטיפול יחידת התביעות במשטרה ולא בטיפול הפרקליטות. עבירות אלה מטופלות על ידי מח"ש בשל סמכותה הייחודית. על רקע זה ובמסגרת השיקולים ששוקלת מח"ש היא מביאה בחשבון גם את האפשרות לנקוט בהליכים חלופיים להליך הפלילי בדגש על הליכים משמעתיים והסדרים מותנים.

⁵³ הכוונה לתיקים שנפתחו בשנה זו או קודם לכן.



תוצאות ההליכים השיפוטיים בתיקי מח"ש

בשנת 2020 הסתיימו ההליכים בבתי המשפט נגד 63 נאשמים בתיקי מח"ש (לעומת 80 בשנת 2019). כ-70% מהנאשמים הללו (44 נאשמים) הורשעו באופן מלא או חלקי ולגבי כ-6% מהנאשמים (4 נאשמים) הסתיים ההליך בקביעה כי ביצעו את העבירה אך ללא הרשעה ("אי-הרשעה"). כלומר בכ-76% מהמקרים נמצא כי הנאשם ביצע את העבירה שיוחסה לו. כ-11% מהמקרים (7 נאשמים) הסתיימו בזיכוי (לרבות בדרך של חזרה מכתב אישום שמשמעותה זיכוי).



בעניינם של 21 נאשמים שההליך השיפוטי בעניינם הסתיים בשנת 2020, הוצג לבית המשפט הסדר טיעון שכלל הודאה באשמה.

הם מהווים כ-44% ממי שהורשעו או שנקבע כי ביצעו את העבירה בלא הרשעה (לעומת כ-83% בכלל המחוזות), וכ-33% מהנאשמים שההליך השיפוטי נגדם הסתיים באותה שנה (לעומת כ-74% בכלל המחוזות).⁵⁶

כלומר, בשנת 2020 הציגה מח"ש פחות הסדרי טיעון בהשוואה ליתר מחוזות הפרקליטות. מכאן גם שמשך הזמן לניהול תיקי מח"ש הינו ככלל ארוך באופן יחסי.

⁵⁵ ביטול כתב האישום מטעמים שונים דוגמת הסדר טיעון המעביר את התיק למסלול משמעותי או הסדר מותנה. עם זאת, יש להכיר בכך שתוצאה זו מושפעת ממספר התיקים הקטן יחסית במח"ש, בהשוואה ליתר המחוזות.⁵⁶

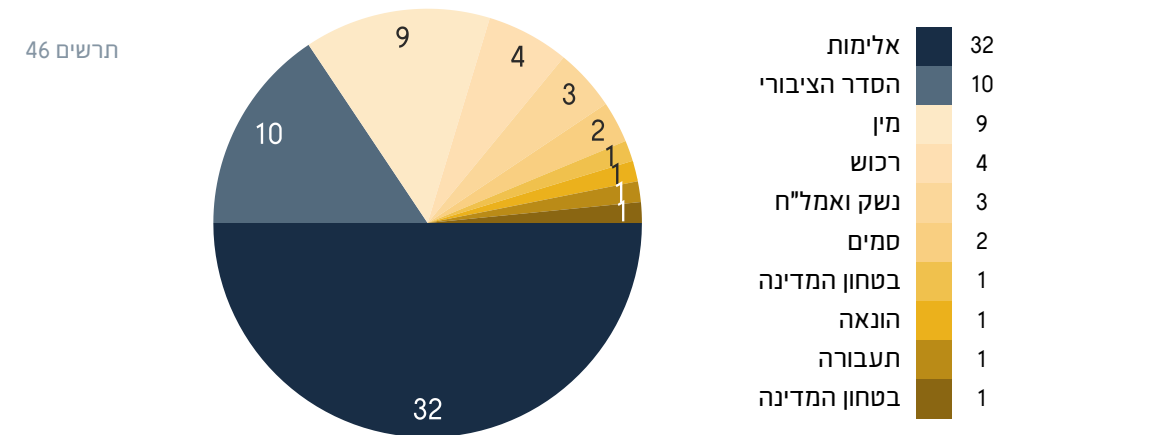
כתבי אישום שהוגשו על ידי מח"ש

בשנת 2020 הוגשו 64 כתבי אישום על ידי פרקליטי מח"ש ונחתמו 34 הסדרים מותנים (כל אלה מקורם בתיקים שנפתחו בשנת 2020 או קודם לכן). נתונים אלה דומים לנתוני השנה שעברה אז הוגשו 66 כתבי אישום ונחתמו 32 הסדרים מותנים.⁵³

מחויבותה של מח"ש **למיצוי הדין עם שוטרים שנמצאו די ראיות לכך שעברו עבירות אלימות** באה לידי ביטוי בנתון לפיו **כמחצית** מכתבי האישום שהוגשו על ידי מח"ש בשנת 2020 היו בגין עבירות אלימות. כ-16% מכתבי האישום הוגשו בגין עבירות על טוהר המידות והסדר הציבורי.⁵⁴ (הכוללות עבירות מרמה, הפרת אמונים ושיבוש מהלכי משפט) וכ-14% הוגשו בגין עבירות מין והטרדה מינית.

התפלגות כתבי האישום שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2020 לפי העבירה המרכזית בכתב האישום

* הפילוח נעשה בהתאם לסעיף העבירה הראשי בכתב האישום, שהוא ככלל הסעיף החמור ביותר המיוחס למי מהנאשמים בכתב האישום.



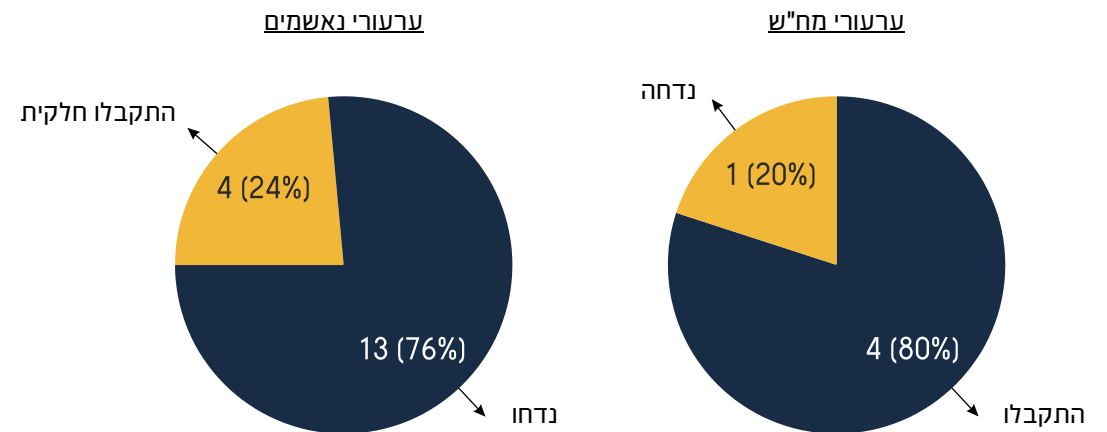
⁵³ יש לציין כי גם בדו"ח זה נשמרה שיטת הדיווח על תיקי מח"ש (בדומה לשנתיים האחרונות), שעניינה מספר כתבי האישום שהוגשו בפועל. עד לשנת 2018 פורסמו בדו"חות השנתיים של מח"ש נתונים לפי החלטות (שאינן סופיות) על העמדה לדין פלילי, אך לא לפי כתבי אישום שהוגשו בפועל. כמו כן, עד שנת 2018 נכללו בקטגוריה זו גם תיקים שנותבו להסדר מותנה (המופיעים מאז שנת 2018 בנפרד מהתיקים שהוגשו בהם כתבי אישום).⁵⁴ כתבי אישום בעבירות מרמה והפרת אמונים ו-6 כתבי אישום בעבירה של שיבוש מהלכי משפט.

ערעורים בתיקי מח"ש

בשנת 2020 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים 22 ערעורים על פסיקת בתי משפט השלום בתיקי מח"ש - 17 מטעם הנאשמים ו-5 ערעורים מטעם מח"ש.

התפלגות תוצאות הערעורים שהוגשו ע"י מח"ש בשנת 2020

תרשים 48



בעת בחירת הערעורים שהוגשו על ידה בשנת 2020 ובמענה לערעורים שהגישו נאשמים, מח"ש שמה דגש על מאבק בעבירות אלימות ומין בקרב אנשי משטרה. מח"ש הצליחה להביא להחמרת הענישה בעבירות אלה המבוצעות על ידי שוטרים, ולהחמרת הטיפול בנוגע לדיווחי כזב של שוטרים.

מעבר לכך, בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון 4 ערעורים על פסקי דין של בתי המשפט המחוזיים בתיקי מח"ש - כולם הוגשו על ידי הנאשמים. באותה שנה הסתיימו ההליכים השיפוטיים בבית המשפט העליון ב-8 ערעורים שהוגשו על ידי נאשמים בשנת 2020 או קודם לכן. שניים מהערעורים התקבלו ו-6 נדחו. הליכים אלה טופלו על ידי המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה.

פרסום והטמעת הנחיות ונהלים

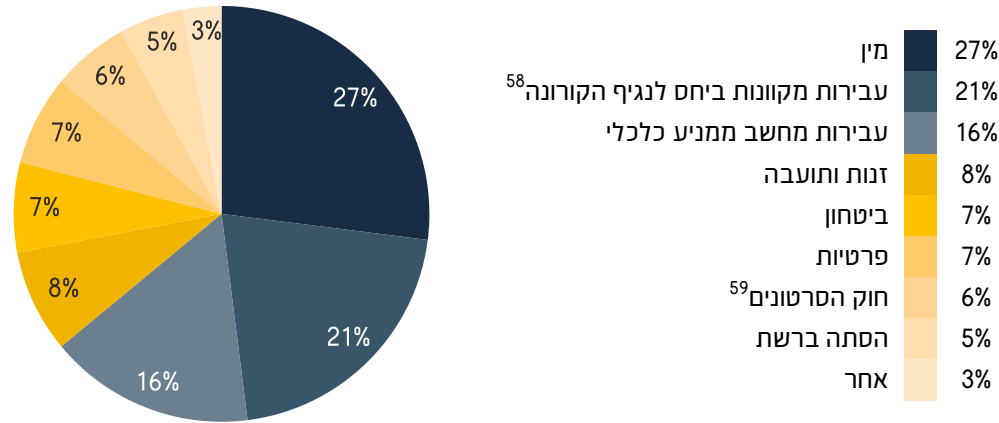
לצד פעילותה השוטפת לאכיפת החוק בהתאם לסמכויותיה, פעלה מח"ש בשנת 2020 לקידום ערכים של אחדות ושקיפות בעבודתה. כך פורסמו ועודכנו שלוש הנחיות פרקליט המדינה הנוגעות לנושאי הליבה בהם עוסקת מח"ש:

- הנחית פרקליט המדינה מס' 2.18 "מדיניות התביעה בתיקי חקירה בהם חשוד בביצוע עבירה כלפי שוטר מתלונן על שימוש בכוח מצד שוטר ("אישורי שפיטה")";
 - הנחית פרקליט המדינה מס' 1.16 "מדיניות פתיחה בחקירה והעמדה לדין בתיקי שימוש בכוח שלא כדין על ידי שוטרים";
 - הנחית פרקליט המדינה מס' 2.39 "מעשים מגונים, מעשים של הטרדה מינית והתנכלות, או מעשי עבירה מתאימים אחרים - קווי התיחום שבין אכיפה פלילית לאכיפה משמעתית".
- כמו כן גובש נוהל עבודה בנושא דיווחי כזב של שוטרים, העוסק בין היתר בקווי התיחום שבין אכיפה פלילית לאכיפה משמעתית שצפוי לעבור תיקוף לכדי הנחיית פרקליט מדינה.



תרשים 50

פילוח התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2020 ביחידת הסייבר לפי סוג העבירה



⁵⁸ הכוונה לתיקים שנפתחו בגין פרסומי כזב בנוגע לנגיף הקורונה והונאות בקשר למכירת מוצרי התגוננות מפני הנגיף.
⁵⁹ חוק הסרטונים" הוא כינוי לתיקון מס' 10 לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח - 1998, שנכנס לתוקף בינואר 2014 ובמסגרתו הוסף סעיף 3א(א5) לחוק, האוסר על פרסום תצלום, סרט או הקלטה של אדם, המתמקדים במיניותו.

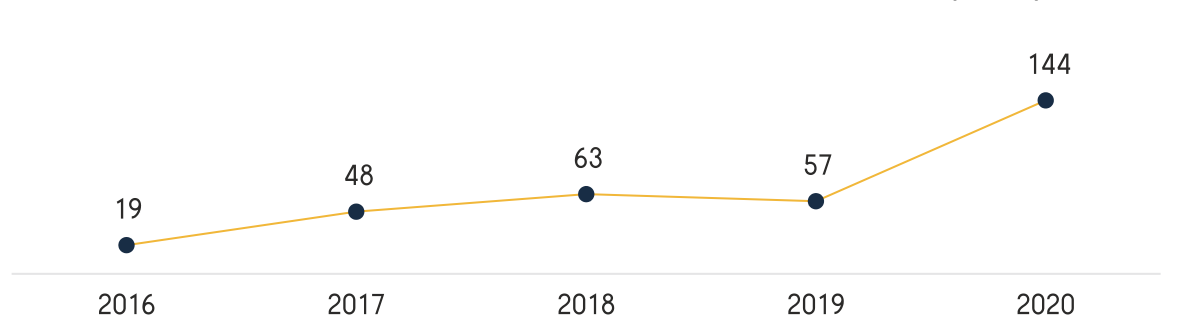
בשנת 2020 נפתחו 144 תיקים ביחידת הסייבר בפרקליטות המדינה, תיקים פליליים העוסקים בעבירות שהתרחשו במרחב המקוון. מדובר בעלייה ניכרת לעומת שנת 2019 בה נפתחו רק 57 תיקים - יותר מפי שניים.

ניתן להצביע על שני הסברים אפשריים לגידול בכמות התיקים -

הראשון, רשויות האכיפה, ובראשן משטרת ישראל הרחיבו משמעותית את פעילות האכיפה שלהן במרחב הסייבר, הן בהקמת יחידות ייעודיות העוסקות בפשיעה במרחב הסייבר הן בפיתוח יכולות איסוף הראיות שלהן. בעקבות זאת, חלה עלייה בכמות התיקים המועברים מרשויות האכיפה אל יחידת הסייבר בפרקליטות המדינה.

השני, ייתכן שכתוצאה מהתפרצות נגיף הקורונה גדלה השימושיות והתלות במרחב המקוון, וחלקים נוספים מהפעילות העבריינית "נדדו" אל המרחב המקוון.⁵⁷

מספר תיקי הפרקליטות הפליליים שנפתחו ביחידת הסייבר בשנים 2016-2020



⁵⁷ מערך הסייבר הלאומי במשרד רה"מ דיווח על עלייה דרמטית בהיקף ובאיכות תקיפות הסייבר בכל העולם כמו גם בישראל. להרחבה, ראו סיכום שנת 2020 - מערך הסייבר הלאומי, 3.4.2021.
מוקד 105 של המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, המרכז את קבלת הפניות והדיווחים מהציבור בנוגע לפגיעות, אלימות ופשיעה נגד ילדים ונוער במרחב המקוון, דיווח על עלייה של 55% במספר האירועים שהגיעו אל המוקד בשנת 2020, לעומת הנתון המקביל בשנת 2019. להרחבה, ראו ריכוז נתוני מוקד 105 לשנת 2020 - המטה הלאומי להגנה על ילדים ברשת, 8.4.2021.

כתבי אישום בתחום הסייבר שהוגשו בשנת 2020

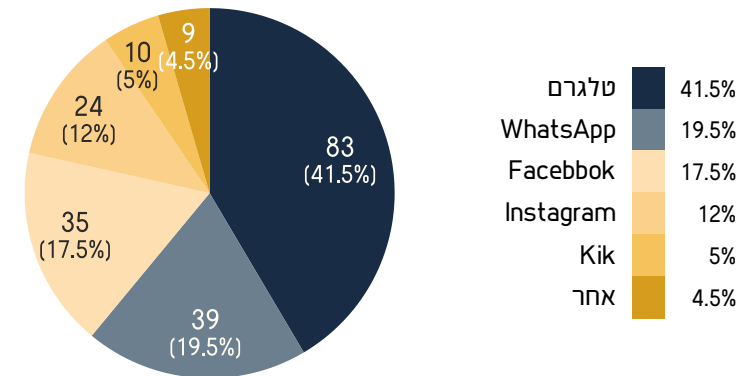
בשנת 2020 הוגשו 42 כתבי אישום על ידי יחידת הסייבר בנוגע לעניינים של 422 נפגעי ונפגעות עבירה.⁶⁰ מדובר בעלייה של כ-40% (17 כתבי אישום) לעומת שנת 2019.

חלק מכתבי האישום כללו נפגעי עבירה מרובים. כך, שניים מבין כתבי האישום כללו למעלה מ-100 נפגעי עבירה בכל אחד מהם, וב-13 כתבי אישום נוספים היו לפחות 5 נפגעי עבירה בכל אחד מהם.

תיקים אלה מעוררים מורכבות ומצריכים עבודה יסודית ורגישה מצד הפרקליטות והפרקליטים המטפלים, בפרט לנוכח העובדה שמדובר בתיקים העוסקים בעבירות מין, לרבות עבירות על "חוק הסרטונים", ובעבירות שלעיתים בוצעו נגד קטינות וקטינים.

העבירות שבגינן הוגשו כתבי האישום הללו בוצעו בפלטפורמות מקוונות מגוונות, ובייחוד בפלטפורמת טלגרם.

כתבי האישום שהוגשו בשנת 2020, שנכללו בהם נפגעי ונפגעות עבירה, לפי פלטפורמה תרשים 51



⁶⁰ יובהר כי מרבית התיקים בהם הוגשו כתבי-אישום בשנת 2020 נפתחו ביחידה בשנת 2019. בחלק ניכר מן התיקים שנפתחו במהלך שנת 2020 טרם התאפשר לקבל החלטה סופית (הגשת כתב-אישום או גניזה) עד לתום שנת העבודה 2020, משום שהיו מצויים בהשלמות חקירה או המתינו לשימוע בהשתתפות באי כוחם של החשודים.

פעילות בתחום האכיפה האלטרנטיבית כלפי תכנים אסורים במרחב המקוון

מאפייניו המשפטיים והארכיטקטוניים של המרחב המקוון מאפשרים לעיתים ניצולו לרעה בדרך של פרסום תכנים העולים כדי עבירות פליליות.

העבירות במרחב המקוון מאופיינות באנונימיות, בפרסום מהיר, בתפוצה רחבה וללא עלות. מאפיינים אלה דורשים מענה ייחודי, שנועד למנוע או לצמצם את תוצאותיה המזיקות של העבירה הפלילית, וזאת בעיקר במקרים בהם רשויות האכיפה לא יכולות לזהות או להביא לדין את מבצע העבירה.

לפיכך, לצד השימוש בכלים הפליליים ה"מסורתיים", פיתחה יחידת הסייבר גם דרכי אכיפה אלטרנטיביות. פעילות זו נחלקת לשניים - מהלכים משפטיים כופים ומהלכים משפטיים וולונטריים:

א. מהלכים משפטיים כופים

פעילות זו כוללת העברת דרישות להסרת תוכן, חסימת גישה אליו או סינונו מתוצאות חיפוש. זאת, מכוח הוראות חוק מחייבות או צווים שיפטיים מכוח החוק, בדגש על חוק הסמכויות.⁶¹ נוסף על כך, מועברות דרישות לגבי תכנים המפרים הוראות איסור פרסום סטטוטוריות או צווי איסור פרסום שיפטיים.

בשנת 2020 הוגשו 35 בקשות כאמור לבתי המשפט המחוזיים, אשר התייחסו ל-3,624 אתרי אינטרנט שונים. בקשות אלה נגעו לשרתים שאינם נמצאים בישראל, ולפיכך, התבקשה לגביהם הגבלת גישה ולא הסרת התכנים או סינונם מתוצאות החיפוש.



31 מהבקשות (ובהן הבקשות שעסקו בתכנים פדופיליים) - התקבלו. 4 הבקשות האחרות נמחקו על ידי הפרקליטות במעמד הדיון (לאור הפסקת פעילות האתר או חסימת הגישה לאתר מישראל).

ב. מהלכים משפטיים וולונטריים

יחידת הסייבר מבצעת פניות לחברות אינטרנט המאחסנות תכנים או מנגישות אותם ומדווחת על תכנים שהם אסורים, בין אם משום שהם מהווים לכאורה עבירה פלילית בהתאם לדין הישראלי ובין אם בשל הפרת תנאי השימוש של החברות. בקשות אלה אינן מבוססות על צו שיפוטי מחייב, כך ששיקול הדעת האם להסיר את התוכן נותר בידי חברות האינטרנט.

במסגרת זו, מקבלת היחידה פניות מגורמי ביטחון ואכיפת חוק בנוגע לתכנים מקוונים העשויים להוות עבירה פלילית. היא בוחנת את תנאי השימוש של האתר, את תוכן הפרסום בראי הדין הישראלי וכן את האינטרס הציבורי והצורך בהסרת הפרסום או צמצום החשיפה אליו. במקרים המתאימים, מתבצעת פנייה לחברות האינטרנט. היחידה פועלת בעיקר אל מול הרשתות החברתיות וכן ביחס למנוע החיפוש של Google.

המהלכים הוולונטריים שמבצעת יחידת הסייבר להסרה או צמצום של תכנים מפירי חוק במרחב המקוון זכו לגיבוי מצד בית המשפט העליון, שדחה עתירה שכוונה נגד פעילות זו. בית המשפט העליון קבע כי מהלכים אלה אינם פוגעים שלא כדין בעקרונות חוקתיים, בהתחשב בכך ששיקול דעתן של הפלטפורמות המקוונות נותר עצמאי. בנוסף, הוא הכיר בחשיבותה של פעילות היחידה לצורך שמירה על הביטחון הלאומי וביטחון הציבור במדינת ישראל וקבע כי יש עיגון חוקי לסמכותה לפנות אל הפלטפורמות המקוונות.

בעקבות הערותיו של בית המשפט העליון שלפיהן על יחידת הסייבר לפעול להגברת השקיפות בפעילותה, היא פרסמה את נוהל העבודה הפנימי שלה הכולל קווים מנחים לטיפול בפרסומים מפירי חוק במרחב המקוון. בנוסף, בימים אלה בוחנת היחידה צעדים נוספים שניתן לאמץ כדי להגביר את השקיפות בנוגע לפעילותה במישור זה.⁶¹

בשנת 2020 הופנו ליחידת הסייבר 4,830 בקשות להסרת תוכן או לצמצום גישה, רובן המכריע כוון לפלטפורמה של Facebook. ברוב המכריע של המקרים (כ-92%, 4,458 פניות), לאחר בדיקת הבקשה ביחידה, היא הגישה לפלטפורמה המקוונת בקשה להסרת תוכן או צמצום גישה אליו.

מדובר בירידה ניכרת בכמות הפניות של היחידה באפיק הוולונטרי בהשוואה לשנה שקדמה לה

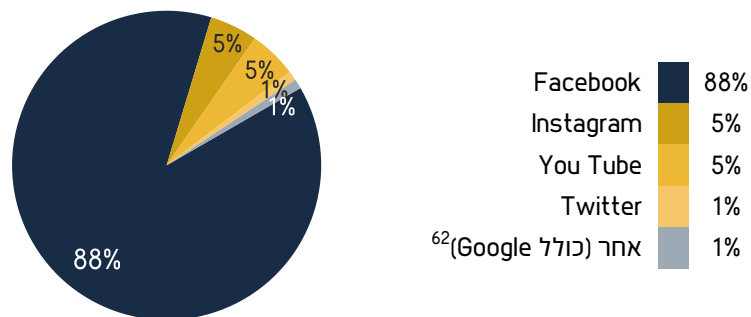
⁶¹בג"ץ 7846/19 עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' פרקליטות המדינה - יחידת הסייבר (12.4.2021).

(שאז הוגשו 19,606 פניות). קשה להצביע על הסבר ממצה וודאי לכך, אך ניתן להציע שני טעמים אפשריים לשינוי זה:

א. **כמות התכנים שהועברו לבחינת יחידת הסייבר ירדה בשנת 2020, כפי הנראה בשל שיפור שחל במנגנוני האסדרה העצמית של חלק מהפלטפורמות המקוונות בנוגע לתכנים לא-חוקיים.** זאת, באמצעות ניטור אוטומטי של תכני הסתה לאלימות ותמיכה בארגוני טרור או תכנים פדופיליים, ובדרך של שיפור מנגנוני הדיווח אליהן וקיצור זמני התגובה שלהן.

ב. **בשנת 2019 נערכו שתי מערכות בחירות (לכנסת ה-21 וה-22), ואילו במהלך שנת 2020 נערכה מערכת בחירות אחת (לכנסת ה-23).** בעוד שבשנת 2019 העבירה היחידה אלפי פניות לפלטפורמות המקוונות בנוגע לפעילות אסורה בקשר עם מערכת הבחירות, בשנת 2020 לא הועברו פניות דומות מצידה.

פילוח בקשות להסרת תוכן או לצמצום גישה באפיק הוולונטרי לפי הפלטפורמה המקוונת תרשים 53



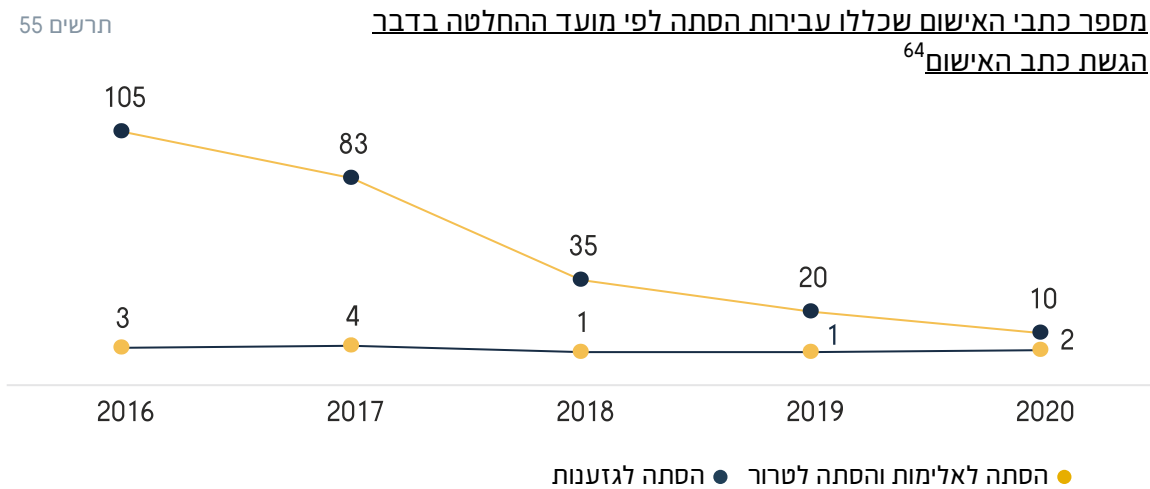
עיקר הפעילות בתחום זה נוגע לפרסומים של ארגוני טרור, שבח למעשי טרור והסתה לאלימות או לטרור.

בשנת 2020 פעלה יחידת הסייבר באפיק הוולונטרי גם ביחס לפרסומים כוזבים בנוגע לחיסון הקורונה, לפרסומים הפוגעים בעניינם של קטינים, לפרסומים הפוגעים בפרטיות או מתמקדים במיניותו של אדם ללא הסכמתו, וביחס לפרסומים העולים כדי עבירה פלילית הנוגעים לעובדי ציבור על רקע מילוי תפקידם.

⁶²בשנת 2020 הוגשו 5 בקשות כאמור לחברת Google.

לצד העלייה במספר הבקשות לפתיחה בחקירה בגין הסתה לאלימות והסתה לטרור, שהתקבלו בין השאר מהציבור, לא הייתה עלייה דומה במספר כתבי האישום שהוגשו בפועל בגין עבירות אלה. מכאן ניתן ללמוד על המדיניות הזהירה הננקטת ביחס להעמדה לדין בעבירות הללו, בין השאר, לנוכח רגישותו וחשיבותו של חופש הביטוי.

בשנת 2020 נמשכה המגמה - העקבית בחמש השנים האחרונות - של ירידה בכמות כתבי האישום שהוגשו וכללו עבירות הסתה. בשנה זו הייתה ירידה של כ-50% לעומת שנת 2019 במספר כתבי האישום שהוגשו (כתבי האישום הוגשו בגין תיקים שנפתחו באותה שנה או קודם לכן).



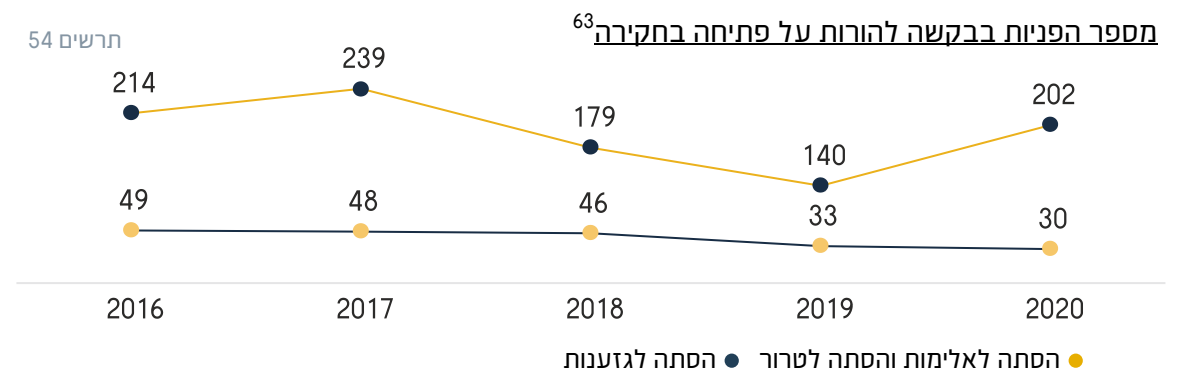
⁶⁴ גם בכתב האישום עשויה להיות חפיפה בין העבירות והוא עשוי לכלול יותר מעבירה אחת.

עצם ההחלטה לפתוח בחקירה פלילית - ובוודאי העמדה לדין - בעבירות המשיקות לחופש הביטוי טומנת בחובה רגישות מיוחדת, בשל חשיבותו של ערך זה בחברה דמוקרטית. לפיכך, מדיניות התביעה בכל הנוגע לעבירות הללו היא ככלל זהירה.

בהתאם, בהנחיה 14.12 להנחיות פרקליט המדינה, נקבע, כי נדרש אישור מראש של המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים) לפתיחה בחקירה או לסגירת תיק, בין השאר, בעבירות של הסתה לאלימות, הסתה לגזענות, הסתה לטרור וגילוי הזדהות עם ארגון טרור. בנוסף, בשים לב לחשיבותו של חופש הביטוי, העמדה לדין בעבירות אלה מחייבת גם אישור מוקדם של היועץ המשפטי לממשלה.

בשנת 2020 התקבלו בפרקליטות 226 פניות המבקשות לפתוח בחקירה פלילית בגין פרסומים שנטען כי הם עולים כדי עבירות הסתה לאלימות, לגזענות ולטרור (לרבות הזדהות עם ארגון טרור). פניות אלה התקבלו מגורמים שונים, למשל, המשטרה, עמותות, ארגונים והציבור הרחב. כל אחת מהפניות הללו מובילה לפתיחת תיק בפרקליטות במסגרתו נבחנת השאלה האם יש מקום לאשר פתיחה בחקירה פלילית בנסיבות שתוארו. בתיק פרקליטות אחד עשויות להיכלל טענות בדבר ביצוען של כמה מהעבירות הללו.

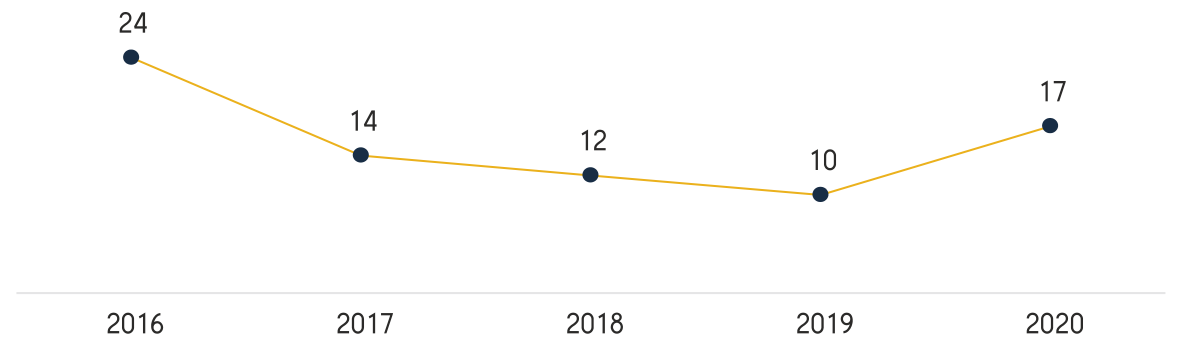
לאורך חמש השנים האחרונות ניתן לזהות מגמה עקבית של ירידה (גם אם קלה) בכמות הפניות בבקשה לפתיחה בחקירה בגין עבירות של הסתה לגזענות. לעומת זאת, בשנת 2020 הייתה עליה בכמות הפניות לפתיחה בחקירה בגין הסתה לאלימות והסתה לטרור.



⁶³ כאמור תיתכן חפיפה מסוימת בין העבירות כך שפניה אחת עשויה לכלול יותר מעבירה נטענת אחת.

מניע גזעני או מניע של עוינות כלפי הציבור עשויים להוות נסיבה מחמירה בעת העמדה לדין בעבירות מסוימות.⁶⁵ בשל הרגישות הציבורית הרבה הכרוכה בהעמדה לדין בגין עבירה הכוללת נסיבה מחמירה כזו, נקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' [4.1004](#), כי הדבר מחייב אישור מוקדם של המשנה לפרקליט המדינה (תפקידים מיוחדים).

תרשים 56 מספר כתבי האישום שכללו נסיבה מחמירה של מניע גזעני לפי מועד ההחלטה בדבר הגשת כתב האישום



⁶⁵יש לציין כי לא בכל מקרה בו נעברת עבירה ממניע גזעני תיכלל נסיבה זו בכתב האישום, שכן המחוקק קבע כי נסיבה זו תצורף כנסיבה מחמירה רק לרשימת עבירות המוגדרת בסעיף 144(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 וכי לא ניתן לצרפה לעבירה שעונשה עולה על 10 שנות מאסר.



הערכות הפרקליטות לרפורמה

מיד עם חקיקת תיקון 137 ועוד לפני כניסתו לתוקף, הוקם בפרקליטות פורום רפרנטיים בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), ובהשתתפות נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. הפורום אמון על ההובלה והליווי של הטמעת הרפורמה ותכליתו לגבש את מדיניות הפרקליטות ביחס להוראות החוק החדשות תוך נאמנות לכוונת המחוקק, ובמטרה להבטיח אחידות בעמדות המדינה המוצגות בפני הערכאות השונות.

הפורום מסייע גם בגיבוש המדיניות העדכנית בעקבות השינויים שערכה הרפורמה. בין השאר נערך בו ניתוח סדור של הסיטואציות השונות העולות בתיקים ומעוררות התלבטות. הנה כמה דוגמאות:

- **רצח בנסיבות מחמירות - העבירה החמורה ביותר** שיצרה הרפורמה, שהעונש לצידה הוא מאסר עולם חובה. בעניין זה נדרשת בחינה מדוקדקת האם מתקיימות הנסיבות המחמירות שבחוק. למשל, האם מעשה מסוים עולה כדי "תכנון", "הליך ממשי של שקילה וגיבוש החלטה להמית", או "אכזריות מיוחדת או תוך התעללות גופנית או נפשית בקורבן". חלק מהנסיבות המחמירות אינן זהות להוראות הדין הקודם.
- **רצח בכוונה או באדישות** - עבירה זו מכונה גם עבירת הרצח "הבסיסית". הפרקליטות עוסקות בין השאר בשאלה כיצד השפיעה הרפורמה על רמת הענישה בעבירה זו כשלא התקיימו הנסיבות המחמירות המופיעות בחוק, אך הרצח בוצע בכוונה ותוך פגיעה בוטה וקשה בערך חיי אדם. נזכיר, כי על פי החוק במתכונתו הקודמת, נקבע עונש של מאסר עולם חובה כשהרצח בוצע בכוונה תחילה.

הפרקליטות ביקשה לקדם מדיניות לפיה רמת הענישה בתיקים אלה תהיה דומה לענישה שהוטלה על רוצחים שכאלה טרם כניסת הרפורמה לתוקף. בעניין זה הגישה הפרקליטות מספר ערעורים לבית המשפט העליון, במטרה להעלות את רף הענישה שהחל להיקבע בבתי המשפט המחוזיים, ולקבל הכרעה שתנחה את הערכאות הדיוניות.

- **"קלות דעת" ו"אדישות"** - מונחים משפטיים אלה מתארים את מצבו הנפשי של הנאשם ביחס לתוצאה הקטלנית ומשפיעים על העבירה בה הוא יואשם.

טרם הרפורמה, שני המצבים נכללו יחד תחת עבירת ההריגה. הרפורמה יצרה עבירה חדשה של

בחודש יולי 2019 נכנס לתוקפו תיקון 137 לחוק העונשין (הרפורמה בעבירות ההמתה), ששינה את מנעד עבירות ההמתה, בין השאר, במטרה ליצור הלימה בין חומרת העבירה לעונשה ותיוגה.

במסגרת זו, בין השאר, בוטלו עבירת הרצח בכוונה תחילה (שעונשה היה מאסר עולם חובה) ועבירת ההריגה (שעונשה המרבי היה 20 שנות מאסר). תחתיהן נקבעו שלוש עבירות חדשות:⁶⁶

- **עבירת רצח בנסיבות מחמירות** - גם בעבירה זו נדרש יסוד נפשי של אדישות או כוונה (ולא כוונה תחילה), והעונש בגינה הוא מאסר עולם חובה.
- **עבירת הרצח "הבסיסית"** - עבירה זו מתקיימת כאשר הנאשם פעל מתוך אדישות או כוונה (ולא כוונה תחילה כבעבר), והעונש המרבי בגינה הוא מאסר עולם שאינו חובה.
- **עבירה של המתה בקלות דעת** - במקרה זה נקבע עונש של עד 12 שנות מאסר.⁶⁷

אמנם מוקדם לבחון בצורה ממצה את השפעות הרפורמה, אך מעניין להתבונן על כמה מהנתונים מאז שנכנסה לתוקף (ביולי 2019).

בין החודשים יולי 2019 עד סוף שנת 2020 נפתחו 1,021 תיקי פרקליטות שכללו לפחות עבירת המתה אחת (ייתכן שבתיק היו עבירות נוספות). 685 מהתיקים הללו נפתחו בשנת 2020 לבדה.⁶⁸ לשם השוואה, בתקופה המקבילה (מתחילת שנת 2018 ועד אמצע שנת 2019) נפתחו 896 תיקי פרקליטות שכללו לפחות עבירת המתה אחת.

מאז יולי 2019 ועד סוף שנת 2020 הוגשו 208 כתבי אישום שכללו לפחות עבירת המתה אחת (כתבי האישום מתייחסים לתיקים שנפתחו בתקופה זו או קודם לכן). לשם השוואה בתקופה המקבילה (מתחילת שנת 2018 ועד אמצע שנת 2019) הוגשו 180 כתבי אישום.

⁶⁶ סעיפים 300, 301 א-ו ו-301ג לחוק העונשין, התשל"ז-1977 בהתאמה.

⁶⁷ לכך נקבעו חריגים מסוימים כמפורט בסעיף 301א(ב) לחוק העונשין.

⁶⁸ בחלק זה נבדקו הסעיפים הבאים (שחלקם נוצרו, בוטלו או השתנו בעקבות הרפורמה): 300, 300א, 301, 301א, 301ב, 301ג, 304, 305 ו-306 לחוק העונשין.

"המתה בקלות דעת", בנפרד מעבירה של המתה ב"אדישות" (שבמסגרת הרפורמה הפכה להיות עבירת רצח, שהעונש בגינה כאמור שונה למאסר עולם, שאינו חובה).

הדבר חייב לחדד ולדייק בכל אירוע המתה שכזה את ההבחנות בין שני היסודות הנפשיים הללו. למשל, מהו המצב הנפשי הרלוונטי והעבירה המתאימה במקרים של תאונות דרכים שהסתיימו בהרוגים בעקבות נהיגה מסוכנת? מה הדין במקרה של המתת תינוק על ידי הורו או באירועי אלימות שונים? למעשה, היה עלינו לחדד ולהגדיר, האם ומתי מקרים שכאלה (ורבים נוספים) יכולים להגיע לדרגה של רצח באדישות.

אחד ההיבטים המשמעותיים שבהם חל שינוי בעקבות הרפורמה נוגע לנאשמים עם הפרעה נפשית חמורה, נאשמים שסבלו מהתעללות מתמשכת מהנרצח ונאשמים שמעשיהם חרגו במעט מאחת ההגנות העומדות לנאשמים. במסגרת הרפורמה נקבעה עבירה של המתה בנסיבות של אחריות מופחתת שבצדה עונשים קלים מבעבר.⁶⁹ בהתאם להוראות הדין כל מי שהורשע בנסיבות אלה ודינו נגזר לפני הרפורמה, נחשב כמי שנידון לעונש המרבי החדש (המופחת ביחס לעבר).

שינוי זה חייב את הפרקליטות להגיש לערכאות השונות בקשות יזומות כדי להתאים את תקופות המאסר שנגזרו על נאשמים לפני הרפורמה, לתקופה העדכנית שקבע המחוקק (הקצרה יותר).

הפרקליטות החליטה ליצור קשר עם משפחות הקורבנות, שאיבדו את יקיריהן בנסיבות טראגיות, וזאת מתוך הבנה של הקשיים שיהיו כרוכים במהלך זה מכיוון. היא עדכנה את המשפחות על אודות התיקון לחוק ומשמעותיו ובמקרים מסוימים גם נפגשה עימן. בנוסף, הפרקליטות פנתה לסיוע המשפטי במשרד המשפטים וביקשה כי ילווה את המשפחות בתהליך זה.



⁶⁹ גם לפי הדין הקודם ניתן היה להקל בעונשם של נאשמים אלה ולא להטיל עליהם את עונש החובה של מאסר עולם, אך תקרת העונש האפשרי היתה מאסר עולם.

שיקום על קצה המזלג

"בסופו של יום המקום הזה באמת הציל את החיים שלי והרבה חיים".

את הדברים הללו אמר המשתתף ה-100 בבית המשפט הקהילתי ברמלה. הסיפור שלו הוא אחד מסיפורי שיקום רבים שמתרחשים כיום בין כותלי בית המשפט.

ההגדרה המקובלת של תכלית השיקום היא מניעת חזרתם של עבריינים למעגל הפשיעה לאחר נשיאת עונשם (רצידיביזם).

השיקום הוכתר כיעד מרכזי של הפרקליטות. זאת, בהתאם למסקנות צוות התביעה, בראשות המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), שפורסמו בשנת 2018 שהוקם על-מנת לבחון את יישומן של המלצות דו"ח דורנר בנושא מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים.⁷⁰

לפי תפיסת העולם העדכנית של הפרקליטות, האינטרס הציבורי הרחב אינו מתמצה בהעמדתו לדין של הנאשם ובמיצוי הדין עמו, אלא גם בפעילות יזומה להוצאתם וחילוצם של נאשמים ממעגל הפשיעה, כך שיהפכו לאזרחים נורמטיביים ומיטיבים בחברה.

יעד זה מחייב את הפרקליטות להיות אקטיבית ויוזמת בצמתים השונים לאורך ההליך הפלילי.

- בין השאר, עליה למפות ולאתר את המקרים המתאימים לניתוב למסלולים חלופיים ל"הליך הפלילי הקלאסי" כמו הסדרים מותנים (ראו בהמשך) או בתי המשפט הקהילתיים.
- בנוסף, היא נדרשת לבחון הליכי שיקום בשלב המעצר או בשלבים מתקדמים של ההליך הפלילי (למשל לשקול אפשרות לענישה 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, וטרם הגענו ליעד המיוחל. עם זאת, מתבצעת עבודה אינטנסיבית ועקבית המערבת את כל שדרות הפרקליטות - מההנהלה הבכירה, דרך הפרקליטים ועד למתמחים - ביחס לכל ההליכים וכל השלבים.

⁷⁰ דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים (נובמבר 2015), המכונה "דו"ח ועדת דורנר".

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 והליך ייחודי שנועד לייצר מסגרת שיקומית לנאשם - לאחר שנטל אחריות על מעשיו - בפיקוח שיפוטי הדוק ובמעורבות גורמי הפרקליטות, הרווחה והקהילה.

להרחבה לחצו כאן

לצורך כך הוקם בפרקליטות פורום שיקום המוביל את העיסוק בתחום בכלל יחידות הפרקליטות, שבו חברים גם נציגי יחידת התביעות במשטרת ישראל. זאת על מנת להטמיע את השינוי ולקדם מדיניות אחידה וקוהרנטית בקרב כל גופי התביעה. הפורום מצוי בשיח מתמיד ועקבי גם עם שירות המבחן במטרה לטייב את ממשקי העבודה המשותפים ולאחר חסמים.

בנוסף, הוקם פורום בתי משפט קהילתיים, המשותף לנציגי מחוזות הפרקליטות וחסביבת התביעות במשטרה. הפורום פועל לאיתור יזום של תיקים המתאימים להליך הקהילתי והפנייתם להליך זה, לעיצוב והגדרת תפקיד התובע בבית משפט קהילתי ובקידום והרחבת הפרויקט. החשיבות שבמעורבות הפרקליטים והפרקליטות בהליך בבית המשפט הקהילתי משתקפת במקרים רבים. למשל, באחד המקרים ציין בית המשפט הקהילתי כי:

"ללא התגייסות המאשימה לאחר שזוהו צרכיה והוערכו נתונים של הנאשמת במסגרת ההליך בבית המשפט הקהילתי - ספק אם הייתה צולחת את ההליך השיקומי והגעה להישגים מרשימים... במקרה עסקינן מידת החסד והרחמים נשזרו זה בזה לצד מידת הדין".⁷¹

בשנת 2020 הפנתה הפרקליטות לבתי המשפט הקהילתיים 45 נאשמים. זהו גידול של כ-22% לעומת שנת 2019 (שאז הופנו לבתי המשפט הקהילתיים 37 נאשמים).

⁷¹ תפ"ק (נצ') 17-12-53845 מדינת ישראל נ' פלונית, פסקאות 36-37 (27.5.2020).

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. 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: (להרחבה, לחצו על [הקישור](#)).

- 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.

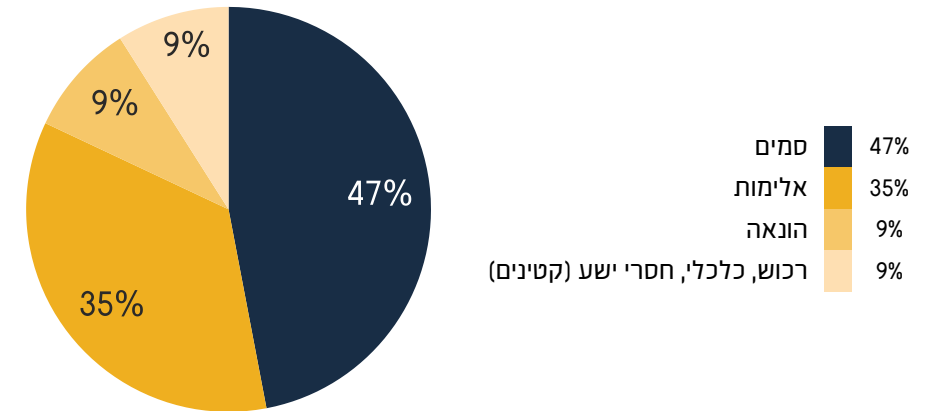
פרקליטות המדינה מקדמת את השימוש באמצעי של הסדרים מותנים במקרים המתאימים לכך, בהתאם להמלצות צוות התביעה ליישום בחינת יישום דו"ח דורנר.

ואכן, בשנת 2020 עלה מספרם של ההסדרים המותנים שנחתמו בין חשודים לבין פרקליטות המדינה בכ-4% לעומת שנת 2019, ועמד על 202 תיקים (לעומת 194 תיקים בשנה שקדמה לה).

תרשים 57

התפלגות התיקים שהופנו לבית משפט קהילתי בשנת 2020 לפי סוגי עבירות

* פילוח הנתונים נעשה לפי סעיף העבירה החמור ביותר שיוחס לנאשם על ידי המשטרה.



בנוסף לכך, הפרקליטות שותפה במהלכים לטיוב תהליכי העבודה ברשות לשיקום האסיר, המתבצעת בהובלה ובליוי של ארגון ג'וינט-אשלים. זאת, במטרה להוביל למתן מענה טיפולי הוליסטי לכלל מצוקותיו של האסיר, לרבות אסיר משוחרר, בדומה לעקרונות שלפיהם פועל בית המשפט הקהילתי.

לצד כל אלה, פועלת הפרקליטות לשיפור יכולותיה להפיק נתונים מהימנים ביחס להליכי שיקום. הדבר נחוץ הן לצורך מעקב וביצוע מחקרים הן כדי שניתן יהיה לבחון את האפקטיביות של מדיניות השיקום בפרספקטיבה של זמן.



עיכוב הליכים

היועץ המשפטי לממשלה (או מי שהואצלו לו סמכויותיו) מוסמך לעכב את הליכי המשפט בעניינו של נאשם בנסיבות המתאימות.⁷² ניתן לעכב הליכים לאחר הגשת כתב אישום ועד למועד מתן הכרעת הדין, וניתן לחדש את ההליך בפרק הזמן שנקבע בחוק.⁷³

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.

בקשות לעיכוב הליכים המוגשות ליועץ המשפטי לממשלה מטופלות **ביחידה לעיכוב הליכים** בפרקליטות המדינה.

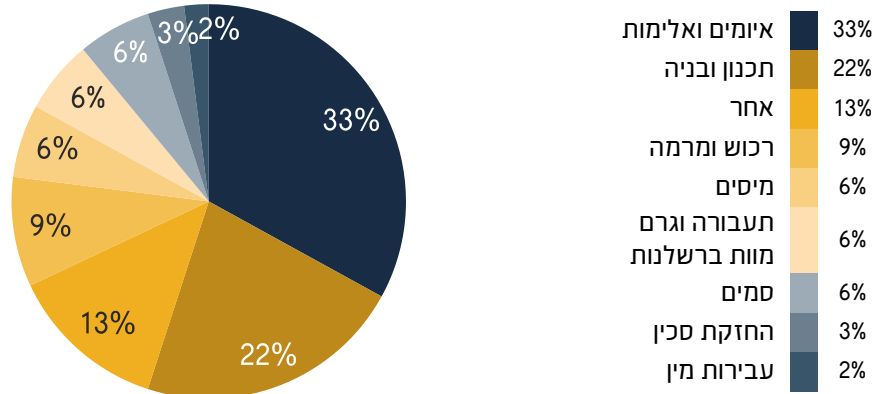
בשנת 2020 הוגשו ליחידה 782 בקשות לעיכוב הליכים. מדובר בירידה של כ-19% לעומת שנת 2019 (שאז הוגשו ליחידה 967 בקשות). כשליש מהבקשות נגעו לעבירות שעניין אימים ואלימות ולמעלה מחמישית מהן עסקו בעבירות תכנון ובניה.

בכ-78% מתוך הבקשות שנפתחו בשנת 2020 (607 בקשות) **הסתיים הטיפול כבר במהלך אותה שנה.** נכון לסוף שנת 2020, מרבית הבקשות (58%) נדחו ובמקצתן (כ-14%) - עוכבו ההליכים באופן סופי או מותנה.

⁷² 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.
⁷³ בעבירות עוון - שנה; בעבירות פשע - חמש שנים.

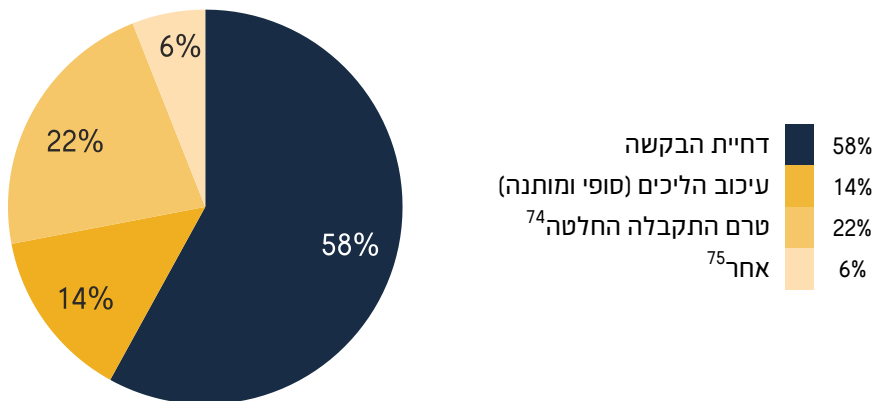
התפלגות הבקשות לעיכוב הליכים שהוגשו בשנת 2020

תרשים 58



ההחלטות בבקשות לעיכוב הליכים שטופלו בשנת 2020

תרשים 59



⁷⁴ ממתין לתסקיר, הכרעה או טיפול.
⁷⁵ אחר - חזרה מאישום או חוסר סמכות לטפל בבקשה.



עבירות מס: בשנת 2017 נכנס לתוקף תיקון חוק שאיפשר להגיש כתבי אישום בעבירה של הלבנת הון⁷⁶ בגין עבירות מס (לעניין זה - "עבירות מקור"⁷⁶). בהתאם, בשנת 2020 נמשך השימוש של גופי האכיפה בחוק איסור הלבנת הון וחילוט, לצורך הרחבת הטיפול בעבירות מס (בעיקר חשבוניות פיקטיביות והשמטת הכנסות).⁷⁶

לאחר הסתגלות רשויות האכיפה לשינוי החקיקה, בשנים האחרונות ניכר המשך המגמה של חקירה וניהול תיקי הלבנת הון בהם עבירת המקור הייתה עבירת מס. בנוסף, רשויות האכיפה החלו להפעיל גם את כלי התפיסה והחילוט בתיקים שבהם עבירות המס הן עבירות מקור, וכך נתפסו **עשרות מיליוני ש"ח** בגין עבירות אלה. מגמה זו צפויה להמשיך גם בעתיד, לאור המאבק הבלתי מתפשר בעברייני המס, בעיקר בתחום החשבוניות הפיקטיביות והשמטת הכנסות.

התמודדות עם פשיעה כלכלית ושחיתות ציבורית

כל מחוזות הפרקליטות נוטלים חלק במאבק הכלכלי בפשיעה החמורה ובראשם היחידות הארציות - [המחלקה הכלכלית](#) בפרקליטות המדינה ו**פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה)**.

המחלקה הכלכלית ופרקליטות מיסוי וכלכלה עוסקות בהתמודדות עם פשיעה בתחום השחיתות הציבורית והפשיעה הכלכלית לסוגיה. יחד עם משטרת ישראל, הן פועלות נגד עברייני צווארון לבן (עבירות שוחד, עבירות מס, הלבנת הון, מרמה והפרת אמונים וכיוצ"ב) ופשיעה כלכלית חמורה. זאת, תוך עשיית שימוש באמצעי אכיפה משולבים - פליליים, כלכליים, מנהליים ומשמעתיים במטרה לתת מענה למכלול ההיבטים הנובעים מהפרת החוק.

בשנת 2020 המשיכו יחידות אלה בפעילות משמעותית בתחום האכיפה הכלכלית על מנת לשלול את טובת ההנאה הכספית שהעבריינים מפיקים מביצוע עבירות ולהבטיח את פוטנציאל החילוט בתום ההליך הפלילי, היה ויורשעו.

[המחלקה הכלכלית](#) טיפלה בשנה זו בתיקים כלכליים מורכבים ורחבי היקף, ובכלל זה תיקי שחיתות ציבורית והלבנת הון. בתיקים הללו התקבלו החלטות תקדימיות בביהמ"ש העליון, ונפסקו הלכות

⁷⁶ חוק איסור הלבנת הון (תיקון מס' 14), התשע"ו-2016.

ב-15 השנים האחרונות התפתחה ההכרה שיש צורך להרחיב את ארגז 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 אחראי על גיבוש מדיניות הפרקליטות בתחום. המטה מהווה גם מוקד ידע ליחידות הפרקליטות השונות וכן לגופי האכיפה העוסקים בתחום. הוא מייעץ באופן שוטף ליחידות הפרקליטות העוסקות בתחום ובפרט לחוליות האכיפה הכלכליות הקיימות בכל מחוז פלילי, תוך ריכוז הנתונים בנושא זה ובחינת השינויים והמגמות.

בהמשך לשנים קודמות, גם בשנת 2020 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) וכן תיאם את פעילות הפרקליטות אל מול הגורמים המקצועיים במשטרת ישראל ובקרב גורמי האכיפה הנוספים.

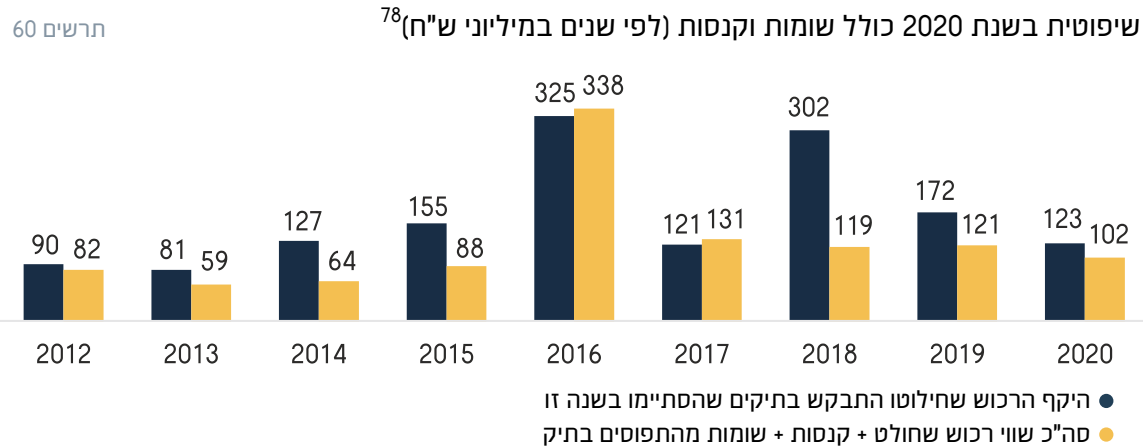
מגמות מרכזיות בשנת 2020



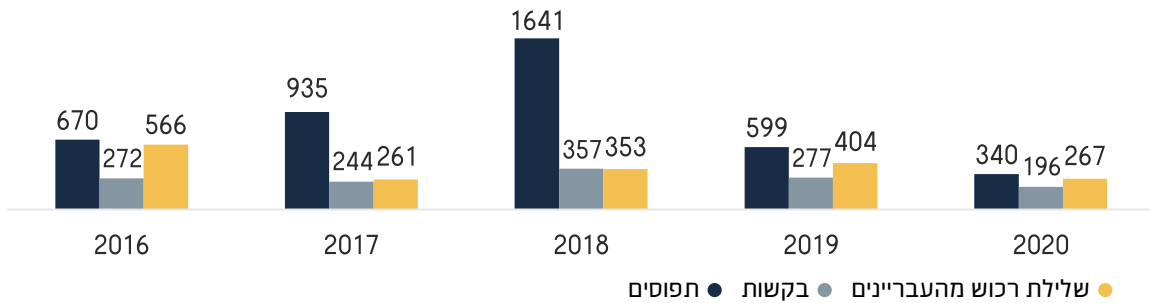
אתגרי הקורונה: בתיקי אכיפה כלכלית נדרש ריכוז מאמץ של גופי אכיפה שונים, בראש ובראשונה של המשטרה והפרקליטות המלווה את התיקים המשמעותיים בתחום הלבנת הון. בחלק מ"תקופת הקורונה", בוטלה פתיחה בחקירה של תיקים לאור הצורך הדחוף לנתב כוחות לטיפול במגיפה. היו לכך, מטבע הדברים, השלכות על היקף פעילות האכיפה הכלכלית שבוצעה בתקופה זאת. על אף האמור ולאחר הסתגלות למצב החדש, המשיכו גופי האכיפה בטיפול בתיקים הקיימים לרבות קיומם של הליכים משפטיים הנוגעים לרכוש התפוס לצורך חילוט.

למרות מגיפת הקורונה המשיך המטה לפעול באמצעים דיגיטליים, בהכשרות מקצועיות לפרקליטים ולחוקרים וקיים פורומים מקצועיים בהשתתפות כל גופי האכיפה העוסקים בתחום.

היקף הבקשות לחילוט בהשוואה לסכומים שנשללו מהעבריינים, בתיקים שהסתיימו בהחלטה



היקף פעילות אכיפה כלכלית בחתך (לפי שנים במיליוני ש"ח)⁷⁹



⁷⁸ גרף זה משקף את סה"כ שווי הרכוש שבית המשפט שלל מעבריינים, בחתך לפי שנים. תשומת הלב לכך שהיקף שליטת הרכוש הסופי מהעבריינים בתיקים שהסתיימו בשנים 2016-2017, עולה על היקף הרכוש שנתפס בתיקים אלו. נתון זה מיוחס, בין היתר, לכך שבשלושה תיקים גדולים החשודים, במסגרת הסדר שהפרקליטות הגיעה עמם, שילמו כספים נוספים שלא נתפסו (בין אם בתורת חילוט ובין אם בכל דרך אחרת).

⁷⁹ גרף זה משקף את היקף הפעילות הכלכלית ברשויות האכיפה (ללא קשר לתיקים שהסתיימו). לרוב, החלטות החילוט הסופיות שניתנו באותה שנה, התייחסו לרכוש שנתפס 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.

חשובות ביותר אשר ישמשו כבסיס נרחב וארוך טווח לטיפול בעבירות כלכליות מורכבות וסבוכות ולקידום האכיפה הכלכלית בפרט, ולמאבק בעבירות מרמה בכלל. בין היתר, נפסק כי היקף החילוט הינו בהתאם לשווי עבירת הלבנת ההון מבלי לקזז הוצאות שיתכן והיו לעבריינין אגב ביצוע העבירות (גם אם היו הוצאות לגיטימיות). בנוסף, בית המשפט העליון קבע במפורש כי תשלומי מס ששולמו לא יקוזזו מהיקף החילוט.

עוד ראוי לציין כי בשנת 2020 חולטו לראשונה זכויות מיוחדות ומורכבות במקרקעין: בניינים של עמותות שהואשמו בפלילים, הבנויים על מקרקעי ציבור שהוקצו להן על ידי רשויות מקומיות.

פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה) טיפלה אף היא בשנת 2020 בתיקים כלכליים מורכבים בהיקפים גדולים, חלקם בעלי היבטים בינלאומיים, ובכלל זה תיקי שחיתות ציבורית והלבנת הון שבהם ניתנו פסיקות תקדימיות. במסגרת העיסוק בתיקי הלבנת ההון, טיפל המחוז גם בתיקים בהם עבירות המקור הן עבירות מס.

בנוסף, בשנה זו הגישה פרקליטות מיסוי וכלכלה בקשות חילוט (לצד כתבי אישום) ביחס לרכוש תפוס בשווי של כ- 110 מיליון ש"ח.

בשנת 2020 ניתנו על ידי בתי המשפט החלטות חילוט סופיות בתיקים שטופלו על ידי פרקליטות מיסוי וכלכלה, בשווי של כ- 13 מיליון ש"ח.⁷⁷

נתוני אכיפה כלכלית

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

עוד יצוין כי בשנתיים האחרונות תגבר מטה האכיפה הכלכלית את **יחידת הסייבר** בפרקליטות המדינה, לאור היקף הכספים המעורבים בחלק מעבירות הסייבר והשימוש ההולך וגובר במטבעות וירטואליים, לצורך הסוואת פעילות עבריינית בעלת ערך כלכלי. כפועל יוצא מכך, בזמן הקצר מאז נכנסה לתחום, מטפלת יחידת הסייבר בתיקים שבהם נתפסו וחולטו עשרות מיליוני ש"ח.

⁷⁷ מדובר בהחלטות בגין בקשות שהוגשו, בין היתר, בשנים קודמות והבשילו לכדי החלטה סופית רק בשנת 2020.





נתונים מרכזיים



תיקים שנפתחו במחוזות 20,247

20,247

תיקים שהסתיים הטיפול בהם במחוזות 21,100

21,100

הליכים אזרחיים נפתחו בבית המשפט העליון וטופלו על ידי המחלקה האזרחית 567

567

תיקים נפתחו במחלקת הבג"צים 1,937

1,937

מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימות 85

85

תביעות יזומות הוגשו בשם המדינה בסכום של למעלה מ-880 מיליון ₪ 243

243

הליכים בהם התייצב היועץ המשפטי לממשלה, לשם הגנה על אינטרסים ציבוריים 44

44

למעלה מ-390 מיליון ש"ח - סכום המס המצטבר הנובע מפסקי דין והחלטות שניתנו בעניין חשבוניות מס פיקטיביות

ישראלים שנולדו או צפוי היה להיוולד להם ילד בפונדקאות חו"ל במהלך משבר הקורונה כ-300

כ-300

מהם - עתירות לבג"ץ שטופלו על ידי מחלקת הבג"צים כ-45%

כ-45%

הליכים נפתחו שנבעו במישרין ממגפת הקורונה 330

330

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.

כל אחד מ"הערכים המוגנים" הללו עומד לנגד עיני הפרקליטים בחטיבה האזרחית ובא לידי ביטוי בכל אחת מהפעולות שמבצעת החטיבה. בהמשך יובאו דוגמאות קונקרטיות לחלק מההלכים והתופעות שבלטו בשנת 2020 בפעילות החטיבה האזרחית, בהתאם למטרות הללו.

בראש החטיבה האזרחית עומדת [המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים](#). החטיבה מורכבת מיחידות מטה וממחוזות בפריסה גיאוגרפית.

בחלק שיעסוק בחטיבת האזרחית ננסה לספק הצצה לתפקידיה החשובים של החטיבה האזרחית תוך הפניית "זרקור" למקצת הנושאים שבהם היא טיפלה במהלך שנת 2020.

תפקידיה של החטיבה האזרחית בפרקליטות

פרקליטי ופרקליטות החטיבה הם באי כוחו של היועץ המשפטי לממשלה ומי שמוסמכים מטעמו לייצג את המדינה בהליכים משפטיים. לפיכך הם "עורכי הדין" של המדינה. הם מייצגים את משרדי הממשלה ואת עובדי הציבור בבתי המשפט.⁸⁰

נוסף על כך, הם מייצגים את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא עושה שימוש בסמכות הייחודית הנתונה לו, להתייצב בתיקים שעשויים להשפיע על האינטרס הציבורי, אף אם המדינה אינה צד להם.

תחומי העיסוק של החטיבה האזרחית מגוונים ביותר. במרבית התיקים הפרקליטים 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;
- הליכים פיסקאליים הנוגעים למיסים שמטילה המדינה;
- הליכים מתחום משפט העבודה שבהם המדינה נתבעת כמעסיק או רגולטור ועוד.

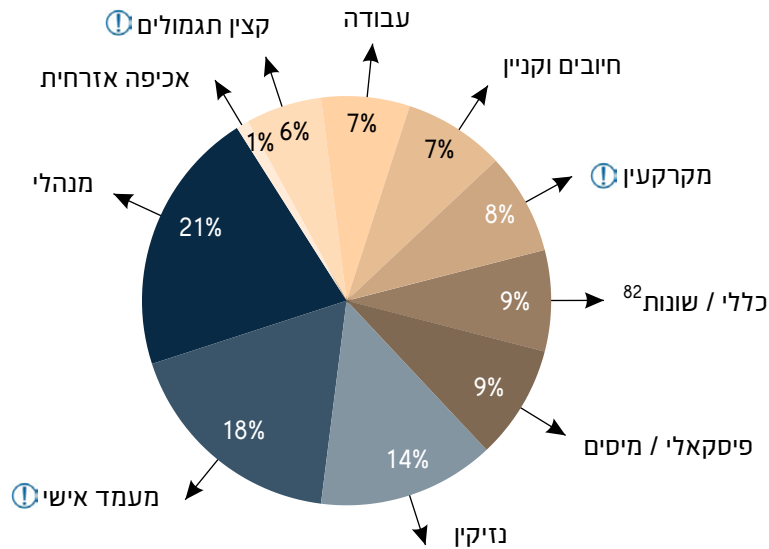
מזה למעלה מעשור המדינה פועלת גם להגשת תביעות יזומות מטעמה. כלומר, במקרים בעלי חשיבות אסטרטגיה המדינה אינה רק "מתגוננת" בבית המשפט, אלא תובעת בעצמה. נוסף על כך, היא מנהלת מבצעי "אכיפה משולבת" מחוץ לבתי המשפט, שבמסגרתם עושה המדינה שימוש בכלים אזרחיים ומינהליים לטיפול ביעדי אכיפה אסטרטגיים.

⁸⁰ סעיף 4 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), התשי"ח-1958; סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].



תרשים 63

התפלגות התיקים שנפתחו בשנת 2020 לפי נושא התביעה
 *(הפילוח נעשה לפי קבוצת מהות התביעה העיקרית של התיק)



פרקליטויות המחוז מייצגות את רשויות המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בהליכים המתנהלים בעיקר בבתי משפט השלום והמחוזי (כ-64% מההליכים) וכן בבתי המשפט לעניינים מינהליים (כ-8%), בבתי הדין לעבודה (כ-9%) ובבתי הדין לענייני משפחה (כ-19%) בכל רחבי הארץ.

תיקים שהטיפול בהם הסתיים בשנת 2020

בשנת 2020 הסתיים הטיפול בכ-21,100 תיקים במחוזות הפרקליטות.⁸³ בחינת נתון זה למול כמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות (20,247) מלמדת **שלא זו בלבד שבשנת 2020 - חרף כל אתגריה - לא נצברו פיגורים, אלא שהיא נוצלה כדי להשלים טיפול בתיקים שנפתחו בשנים עברו.**

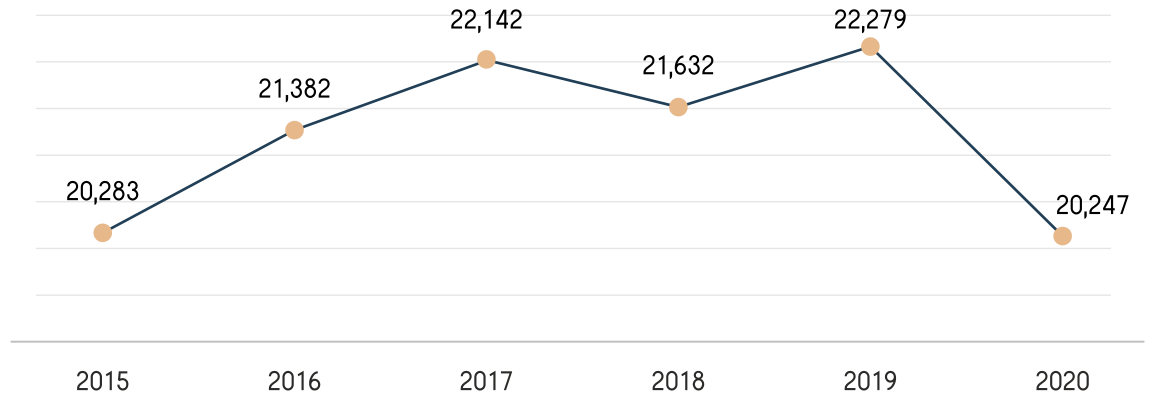
⁸² למשל, אגרות, בקשות לחומר חקירה ועדים, בירור סכסוך אצל הממונה על המחוז, בקשת להעדת עדים/להגשת תצהיר ועוד.

⁸³ הנתון עדכני לחודש מאי 2021. בנתון זה עשויים לחול שינויים לאורך הזמן בין השאר לאור החלטות שיפוטיות שונות, למשל, בדבר פתיחה מחדש של תיקים.

פעילות מחוזות הפרקליטות

בשנת 2020 נפתחו 20,247 תיקי פרקליטות במחוזות הפרקליטות האזרחיים.⁸¹ מדובר בירידה של כ-9% אחוזים לעומת שנת 2019.

תרשים 62



נראה כי ניתן להסביר את הירידה במספר התיקים שנפתחו בהשלכות נגיף הקורונה. בשבועות הראשונים של המשבר חלה ירידה דרמטית בכמות התיקים שנפתחו במחוזות הפרקליטות האזרחית. זאת, בעיקר לנוכח תקנות שעת החירום והחלטות הממשלה והנהלת בתי המשפט לצמצם את תחומי עיסוקה של המערכת השיפוטית באותה עת.

המצב השתנה עד מהרה ועם התחדשות הפעילות בבתי המשפט חלה עלייה משמעותית בקצב פתיחת התיקים. התיקים החדשים שנפתחו כללו לא רק את התיקים המוגשים בשגרה (ובהם גם שטף של תיקים שהגשתם עוכבה עם פרוץ המשבר), אלא גם הליכים שהם תולדה של מצב החירום והשלכותיו (להרחבה ראו בפרק [בנושא הקורונה](#)).

⁸¹ מתוכם 19,424 תיקים שיפוטיים (שנפתחו בבתי המשפט), והיתר תיקים לא שיפוטיים.



פעילות יחידות המטה

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



יחידות אלה ממלאות תפקיד כפול -

1. ייצוג המדינה והיועץ המשפטי לממשלה בערכאות השיפוטיות הגבוהות, בדגש על בית המשפט העליון ובית הדין הארצי לעבודה, בתיקים שבתחומי אחריותו.
2. 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.

בעמודים הבאים תוצג מקצת העשייה של יחידות המטה בשנת 2020 לפי תחומי המשפט הללו.

הליכים אזרחיים

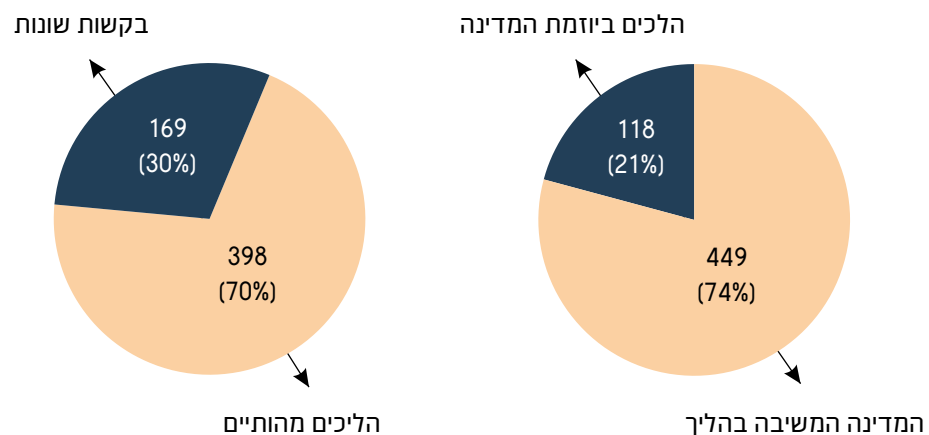
המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה מייצגת את המדינה בהליכי ערעור שונים בתחומי המשפט האזרחי, המתבררים בפני בית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מייצגת את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא מתייצב בתיקים אזרחיים בעלי חשיבות ציבורית, אשר המדינה אינה צד להם.

בשנת 2020 נפתחו 567 הליכים מעין אלה בבית המשפט העליון, שטופלו על ידי המחלקה.

ב-118 (כ-21%) מההליכים הללו יוזמת ההליך הייתה המדינה וב-449 תיקים (כ-79%) היא הייתה המשיבה. 398 (כ-70%) מההליכים היו הליכים מהותיים (מסוג ערעור ⚠️ או בקשת רשות ערעור ⚠️) והיתר - בקשות שונות.⁸⁴

הליכים אזרחיים שנפתחו בשנת 2020 וטופלו ע"י המחלקה האזרחית

תרשים 64



⁸⁴ לרבות בקשות לדין נוסף, תיקים מינהליים (מסוג בע"מ) ובקשות דינויות שונות כגון בקשות העברת מקום דיון, בקשות להארכת מועד, ערעורים על החלטת רשם, בקשות לאיחוד תובענות.

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. [היחידה לאכיפה אזרחית](#) בפרקליטות המדינה מובילה פעילות זו במשותף עם מחוזות הפרקליטות ברחבי הארץ.

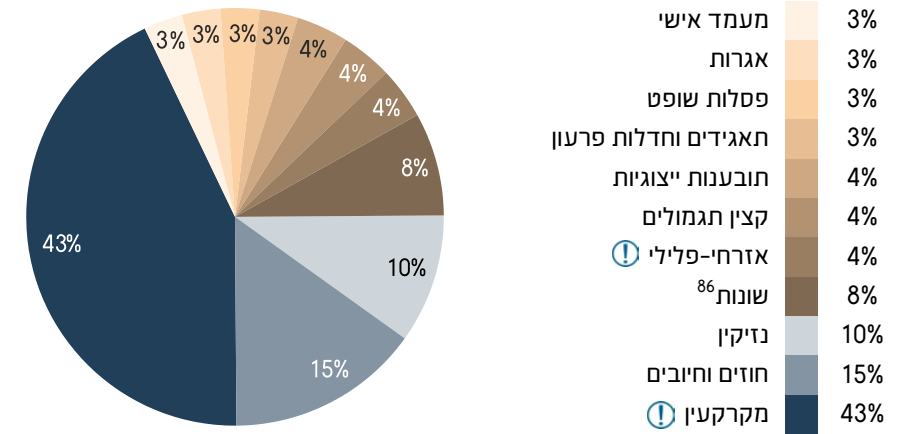
היחידה משמשת כיחידת מטה שבאחריותה לאתר את תחומי הפעילות המצדיקים נקיטה בהליכים, ריכוז הנתונים וליווי ההחלטות בנושאים אלה, ובמקביל - פועלת כיחידה מבצעת לשם הגשמת היעדים הללו בפועל. זאת, באמצעות הגשת תביעות יזומות מטעם המדינה ומבצעי אכיפה משולבת (ופעולות אכיפה משלימות).

בפעילות זו - המכונה "אכיפה אזרחית" - עושה הפרקליטות שימוש בכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי בשלושה תחומים -

- 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.
- הגנה על נכסי הציבור וזכויותיו** באמצעות הגשת תביעות אזרחיות בתחומים שונים. למשל, הליכים לפינוי מקרקעין ותביעת דמי שימוש⁸⁵, תביעות השבה⁸⁶ לכספי תמיכות ומענקים במקרים הרלוונטיים, תביעות בגין נזקים לנכסי המדינה, תביעות בגין שימוש בקניין רוחני שלה, תביעות חוזיות ועוד.
- סיוע להגשמת מדיניות ממשלתית ורגולציה** - באמצעות הגשת תביעות אזרחיות וליווי של הפעלת סמכויות לפי החוק כגון שלילת רישיונות, הוצאת צווים, דרישת תיקון מפגעים וכו'.

בשנת 2020 הוגשו 243 תביעות יזומות בשם המדינה, בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח. בנוסף, בוצעו 85 מבצעי אכיפה משולבת ופעולות אכיפה משלימות. על כך ניתן לקרוא ביתר הרחבה בהמשך (בזרקור בנושא [תביעות יזומות](#) ובזרקור בנושא [אכיפה משולבת](#)).

התפלגות הליכים המהותיים שנפתחו במחלקה האזרחית לפי נושאים (מהויות תביעה)⁸⁵ תרשים 65



בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון 8 עתירות לדין נוסף אזרחי⁸⁵, 5 מהן נדחו באותה שנה. שתיים מהעתירות הוגשו על ידי המדינה (אחת מהן נדחתה בשנת 2020 והאחרת נקבעה לדין).

מעבר לכך, כחלק מתפקידה כיחידת מטה, העוסקת בקביעת מדיניות וגיבוש הנחיות מקצועיות בתחום האזרחי, טיפלה המחלקה האזרחית בשנת 2020 ב-558 תיקי ליווי וייעוץ שבהם ליוותה את מחוזות הפרקליטות. זאת, בשים לב לסוגיות עקרוניות, תקדימיות, חדשניות ובעלות השלכות רחב שהתעוררו בתיקים המדוברים.

⁸⁵ הכוונה להליכים מסוג ע"א ו-רע"א.

⁸⁶ לרבות אשפוז כפוי, תיקי רשות המים ועוד.

הליכים מינהליים וחוקתיים

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

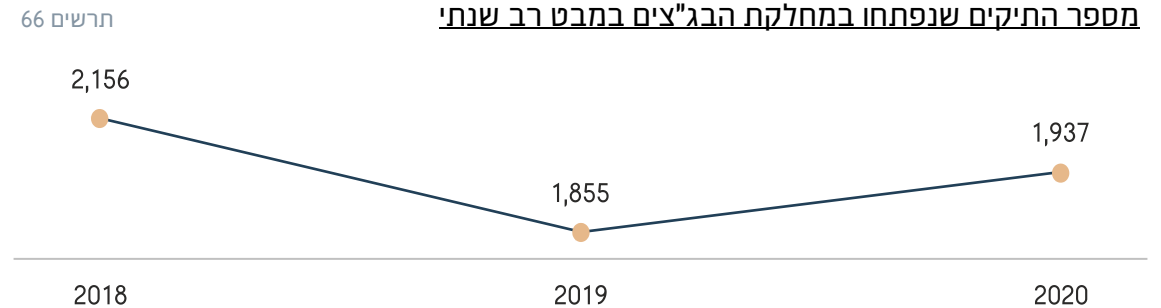
ההליכים החוקתיים והמינהליים עוסקים בעניינים משפטיים וכן ביחסים שבין הפרט לבין רשויות המדינה. בהליכים משפטיים אלה, עשוי הפרט לתקוף החלטה פרטנית שקיבלה רשות ממשלתית בעניינו, ואף להעמיד לביקורת שיפוטית חקיקה ראשית או חקיקת משנה.

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.

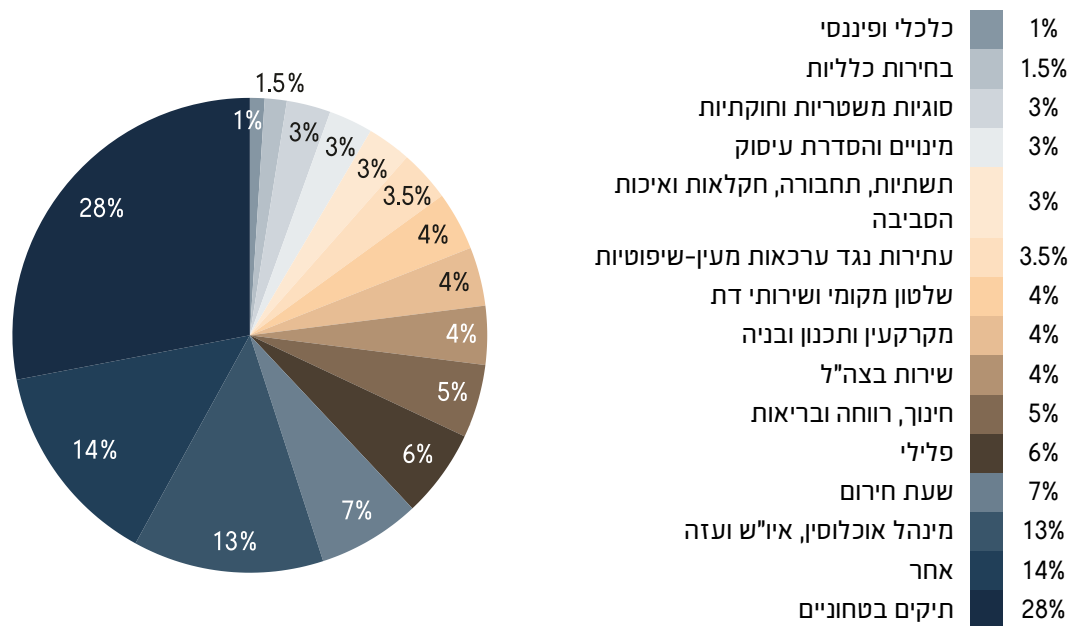
בשנת 2020 נפתחו במחלקת הבג"צים 1,937 תיקים אשר הוגשו לבית המשפט העליון (עתירות, ערעורים, בקשות רשות ערעור, בקשות לדין נוסף ועוד) ועסקו בשאלות מינהליות וחוקתיות שונות. מטבע הדברים ישנם עתירות והליכים מינהליים שלהם המדינה אינה צד, ולכן הן אינן מטופלות על-ידי פרקליטות המדינה.

מספר התיקים שנפתחו במחלקת הבג"צים במבט רב שנתי



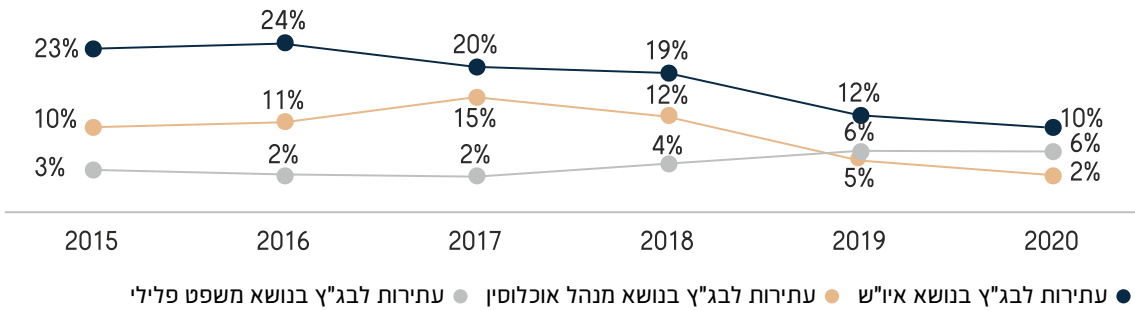
נתונים אלה דומים לנתוני שלוש השנים הקודמות. את העלייה (הקלה) במספר התיקים שנפתחו בשנת 2020 בהשוואה לשנה שקדמה לה (כ-4%) ניתן לייחס בין היתר, למשבר הקורונה ולצעדים הממשלתיים הרבים שנקטו לצורך התמודדות עמו, אשר הובילו בתורם להתדיינות מרובה בבג"ץ (להרחבה - ראו בפרק הקורונה).

התפלגות העתירות שהוגשו לבג"ץ וטופלו על ידי מחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים



תרשים 67

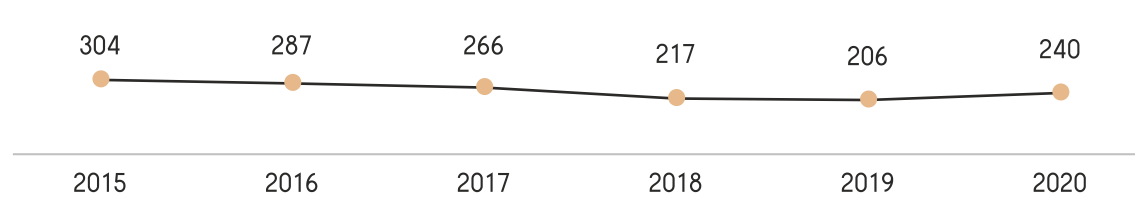
70 תרשים מבט רב שנתי על מקצת העתירות שנפתחו במחלקת הבג"צים



בשנים האחרונות - ובמיוחד מאז שנת 2018 - עלה מספרן וחלקן היחסי (מכלל העתירות) של העתירות לבג"ץ שבהן נתקפו החלטות של רשויות התביעה בתחום הפלילי, האכיפה ובתי המשפט.

בשנים האחרונות - ובמיוחד לאחר שנת 2018 - ניתן לזהות ירידה עקבית במספרן ובחלקן היחסי מתוך כלל העתירות לבג"ץ, של העתירות בענייני אזור יהודה ושומרון ובענייני רשות האוכלוסין. זו תוצאה טבעית של תיקוני החקיקה שנעשו באותה תקופה והסמיכו גם ערכאות אחרות לדון בנושאים אלה, שבעבר נדונו רק בבג"ץ.

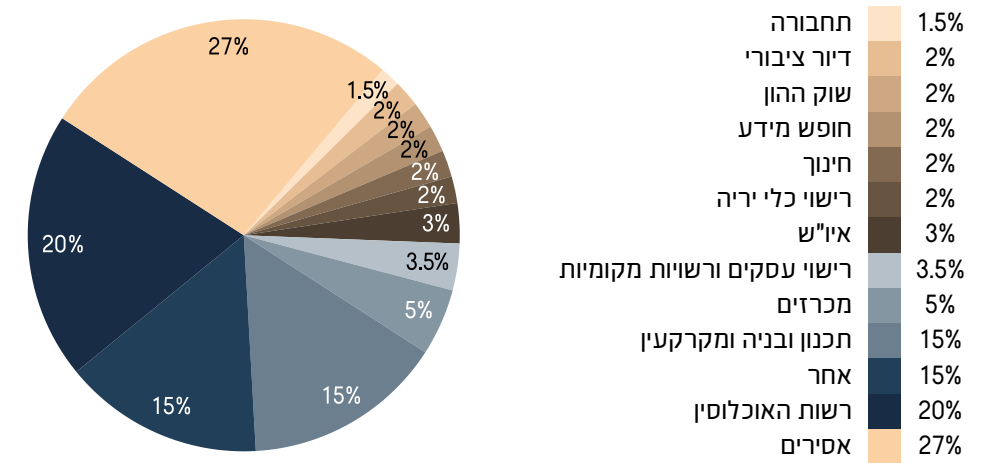
71 תרשים הליכי ערעור ובקשת רשות ערעור מינהלי



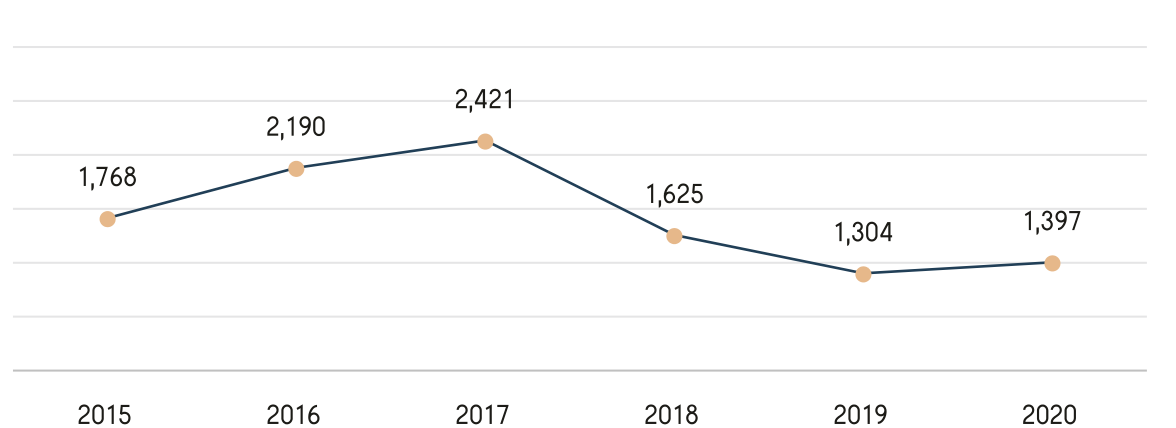
מהכיוון ההפוך, כפועל יוצא מתיקוני החקיקה הללו, באותן שנים הייתה עלייה במספרם ובחלקם היחסי של ההליכים הערעוריים (ערעור עתירה מינהלית (עע"ם) ובקשת רשות ערעור מינהלית (בר"ם)) מתוך כלל ההליכים שטופלו במחלקת הבג"צים.⁸⁸

⁸⁸וער כי ביחס לבקשות רשות ערעור על עתירות אסירים וענייני ועדות שחרורים (הליכי רע"ב), דווקא ניכרת ירידה במספר התיקים שטופלו במחלקת הבג"צים.

68 תרשים התפלגות ההליכים הערעוריים⁸⁷ שנפתחו במחלקת הבג"צים בשנת 2020 לפי נושאים



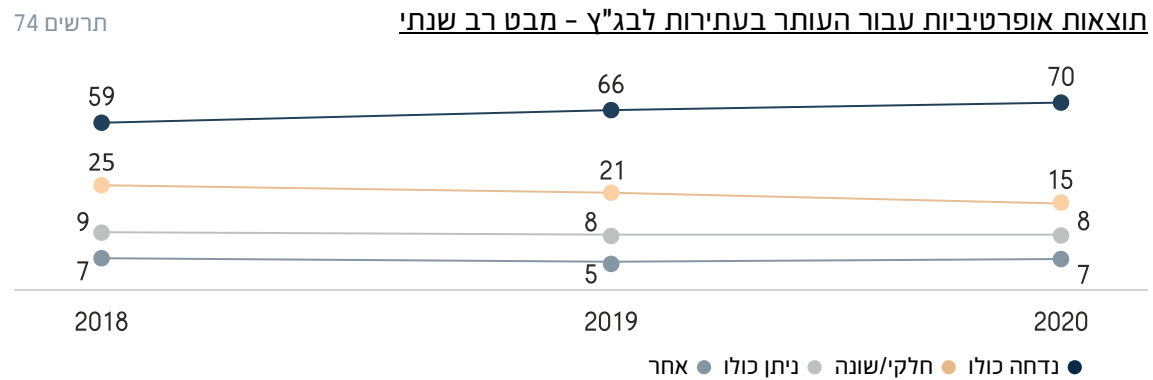
69 תרשים מספר העתירות לבג"ץ שנפתחו במחלקת הבג"צים - מבט רב שנתי



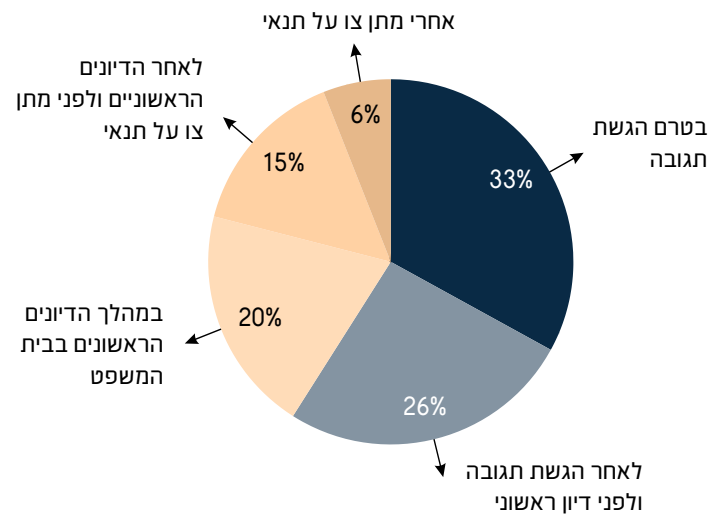
⁸⁷הכוונה להליכים מסוג עע"ם, בר"ם ו-רע"ב.

המשמעות היא שברוב המקרים (כ-70%) של פסקי הדין שניתנו בשנת 2020 בעתירות לבג"ץ שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, לא ניתן לעותר הסעד המלא שהתבקש על ידו.

בכך נמשכת המגמה, בשלוש השנים האחרונות, של גידול בשיעור פסקי הדין בעתירות לבג"ץ (שטופלו על-ידי המחלקת הבג"צים) שבהם לא ניתן לעותר כל הסעד שהתבקש.



התפלגות העתירות לבג"ץ שהסתיימו בשנת 2020 לפי סיום העתירה



עתירות לבג"ץ שהטיפול בהן הסתיים בשנת 2020 בשנת 2020 הסתיים הטיפול במחלקת הבג"צים בלמעלה מ-1,100 עתירות לבג"ץ (שהוגשו באותה שנה או בשנים קודמות).

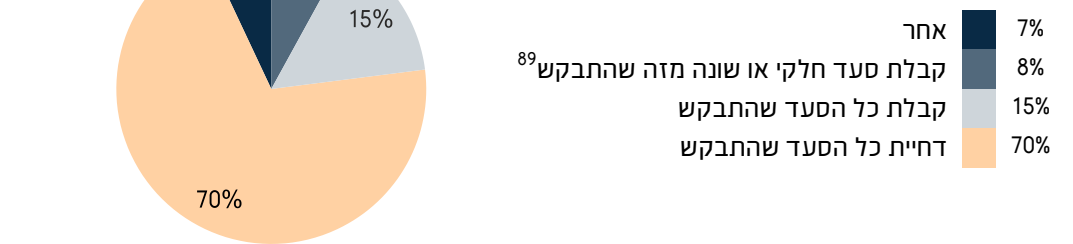
ב-2/3 מהמקרים העתירה הסתיימה לאחר הגשת תגובת המדינה וב-1/3 מהם - בלא שהוגשה לבית המשפט העליון כל תגובה מצד המדינה.

בדומה לשנים קודמות, במרבית העתירות שהטיפול בהן במחלקת הבג"צים הסתיים בשנת 2020 (כ-59%), כלל לא התקיים דיון בפני בית המשפט העליון.

דיונים בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים שהסתיימו בשנת 2020



תוצאות פסקי הדין שניתנו בשנת 2020 בעתירות לבג"ץ בטיפול מחלקת הבג"צים, לפי התוצאה האופרטיבית עבור העותר



⁸⁹ לרבות החזרה לרשות לצורך קבלת החלטה חדשה.



משפט העבודה והביטחון הסוציאלי

המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה ומחלקות משפט העבודה בפרקליטות המחוז מייצגות את המדינה בכובעה כמעסיק הגדול במשק וכאשר מתבקשת עמדתה כגורם מאסדר (רגולטור) או מפקח. מעבר לכך, הפרקליטים מייצגים את היועץ המשפטי לממשלה כשהוא מתייצב בהליכים המעוררים שאלות בתחומי העבודה והביטחון הסוציאלי, ואשר להם השפעה על האינטרס הציבורי הרחב. הפרקליטים שותפים אפוא להתוויית ההלכות החשובות בתחום זה.

ההליכים השונים המטופלים בתחומים אלה מעלים מגוון של נושאים:

- נושאי ליבה של יחסי העבודה, כגון תביעות עובדים ביחס לתנאי העסקה, יחסי עובד-מעסיק, הפליה בעבודה ובקבלה לעבודה, הטרדה מינית בעבודה, התעמרות בעבודה, פיטורין והשעיה.
- סכסוכים קיבוציים ושבתות לעיתים בעלי השלכות כלכליות נרחבות, המלווים תהליכים של קיום משא ומתן והסדרת יחסי העבודה בין ארגוני העובדים לבין המדינה ומעסיקים אחרים בשירות הציבורי, בין היתר אגב רפורמות משמעותיות שיוזמת המדינה.
- תחום הביטחון הסוציאלי, כולל זכויות הנצברות במסגרת העבודה או נובעות ממנה (למשל, פנסיה, גמלאות וקצבאות).
- זכויות המצויות בסמכות בית הדין לעבודה אף שאינן קשורות ישירות לעבודה, לדוגמה קצבאות ביטוח לאומי, נושאים מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי והחלטות ועדות רפואיות.
- עתירות מנהליות וחוקתיות בתחום הרחב של משפט העבודה ודיני הביטחון הסוציאלי, הן בבית המשפט העליון והן בבתי הדין לעבודה.

בשנת 2020 נפתחו למעלה מ-1,500 תיקים במחלקות משפט העבודה במחוזות הפרקליטות.

במחלקה למשפט העבודה נפתחו בשנה זו 256 תיקים, מתוכם 205 הליכים בערכאות שיפוטיות והיתר תיקי ליווי ויועץ משפטי.



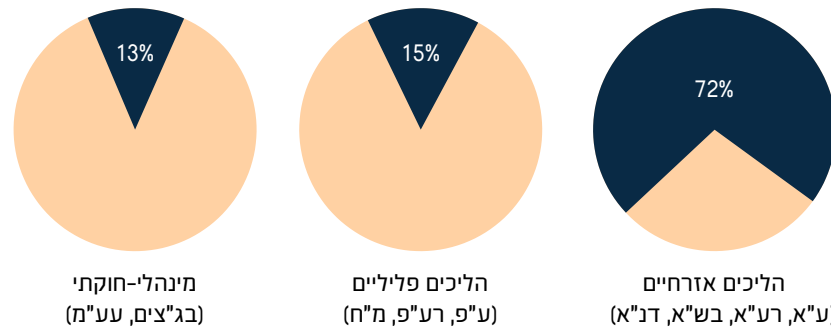
משפט פיסקאלי

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

המחלקה הפיסקאלית עוסקת בשאלות מס במגוון תחומי המשפט - אזרחי, מינהלי-חוקתי ופילי-והיא אחראית על ייצוג המדינה בבית המשפט העליון. נוסף על כך, היא מקיימת ממשק משמעותי עם רשות המיסים ומספקת לה ייעוץ שוטף, מעורבת בהליכים נגדה, נוטלת חלק בוועדת הכופר⁹¹ של הרשות, ומנחה את תובעי רשות המיסים המופיעים בבתי המשפט כנציגי היועץ המשפטי לממשלה.

בדומה לשנה שקדמה לה, בשנת 2020 נפתחו בבית המשפט העליון 127 הליכים מהותיים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית.⁹⁰ זאת, לפי ההתפלגות הבאה:

תרשים 76



התפלגות ההליכים המרכזיים שנפתחו בבית המשפט העליון בשנת 2020

בהליכים אלה נכללו, בין השאר, 4 בקשות לדיון נוסף אזרחי ו-2 בקשות למשפט חוזר (פילי).

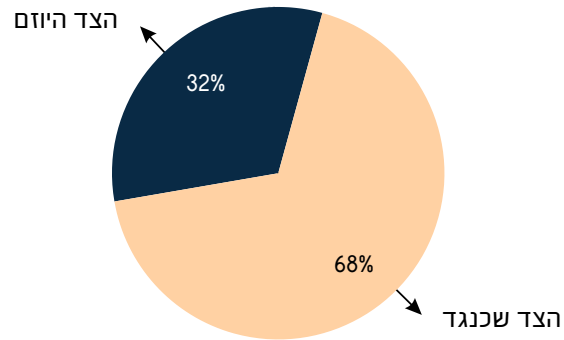
⁹⁰ בכך לא נכללו:

- 15 בש"פים (בקשות להארכת מעצר ועררי מעצר) שטופלו על-ידי המחלקה.
- 37 בקשות לנקיטת הליכי עיקול זמני או תפיסת נכסים (סעיף 194 לפקודת מס הכנסה) שנבחנו על-ידי מנהל המחלקה.
- 41 בקשות לעיכוב הליכים שטופלו על-ידי המחלקה.
- בש"אות שאינן מהותיות (בקשות להארכת מועד לנקיטת הליך ערעורי, בקשות להעברת מקום דיון ובקשות לאיחוד דיונים).
- תיקים בבתי-המשפט המחוזיים ובוועדות הערר לפי חוק מיסוי מקרקעין שטופלו על-ידי פרקליטים במחלקה.

הליכים פיסקאליים פליליים

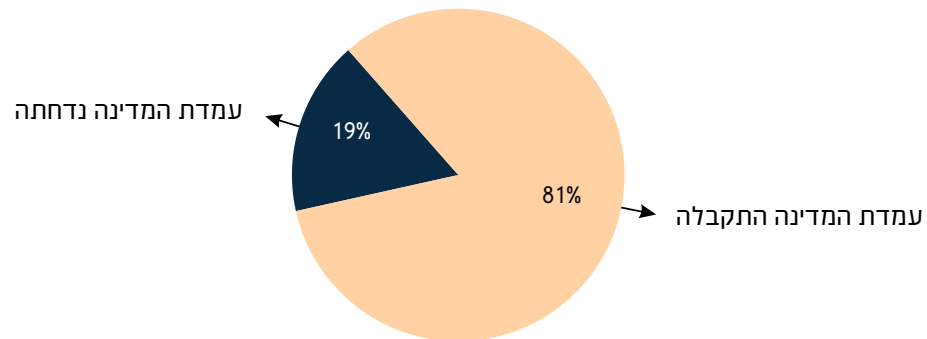
תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית⁹¹ - הצד היוזם

תרשים 79



תוצאות הליכים פליליים בבית המשפט העליון שטופלו במחלקה הפיסקאלית

תרשים 80



בשנת 2020 התקבלו 27 פסקי דין והחלטות של בית המשפט העליון בהליכים פליליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. בכ-81% מהם התקבלה עמדת המדינה ובכ-19% נדחתה.

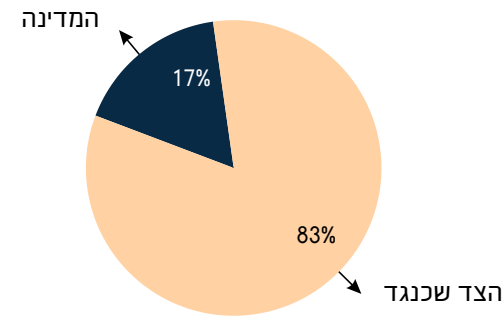
⁹¹התפלגות זו מתייחסת להליכים מסוג ע"פ ו-רע"פ בלבד, ואינה כוללת בש"פים.

בדומה לשנים קודמות, במרבית ההליכים הפיסקאליים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הן בתחום האזרחי-מינהלי הן בתחום הפלילי - המדינה לא הייתה זו שיזמה את ההליך. ברוב המקרים של 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 והחשיבות שמיוחסת על ידי בית המשפט לעמדות המובאות על ידי הפרקליטות בנושאים הללו.

הליכים פיסקאליים אזרחיים-מינהליים

תיקים שנפתחו בשנת 2020 במחלקה הפיסקאלית - הצד היוזם

תרשים 77



תוצאות ההליכים בערעורים אזרחיים ומינהליים שטופלו במחלקה הפיסקאלית

תרשים 78



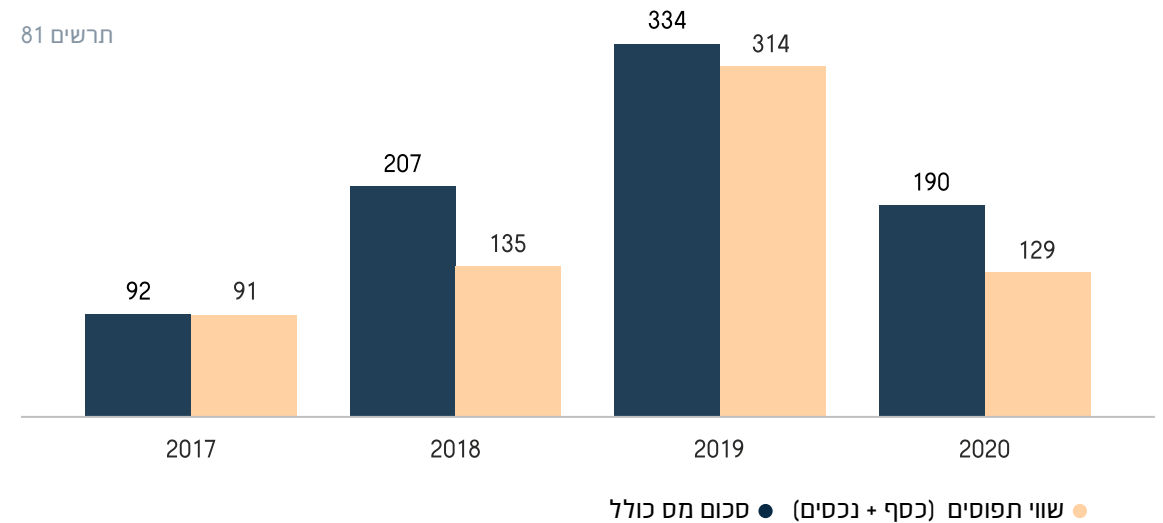
בשנת 2020 התקבלו פסקי דין של בית המשפט העליון בכ-74 הליכים אזרחיים ומינהליים שטופלו על ידי המחלקה הפיסקאלית. בכ-91% מהמקרים התקבלה עמדת המדינה במלואה.

הליכי גבייה בנסיבות מיוחדות

לרשות המיסים נתונה סמכות ייחודית לגבות מס מנישומים עוד בטרם הפיכתן של השומות לסופיות, למשל כשמתעורר חשש כי לא ניתן יהיה לגבות את המס משום שהנישום מתכוון לצאת מהארץ או מסיבה אחרת. הליכים אלה ננקטים על ידי מחוזות הפרקליטות, בהנחיית המחלקה הפיסקאלית.⁹²

בשנת 2020 נפתחו 37 הליכים כאלה, בסכום כולל של למעלה מ-190 מיליון ש"ח. בהליכים הללו הוטלו עיקולים על כסף ורכוש בשווי כולל של קרוב ל-129 מיליון ש"ח.

סכום המס הכולל ושווי התפוסים (מזומן + נכסים) בהליכי גבייה בנסיבות מיוחדות (במיליוני ש"ח)



⁹²ראו 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 המיסים (בהנחיית מנהל המחלקה הפיסקאלית).





החטיבה האזרחית

תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה
ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדיון



שמירה על הקופה הציבורית ועל
נכסי המדינה והציבור הרחב



הגנה על זכויות האדם, שלטון
החוק והאינטרס הציבורי



- אתגרים משטריים וחוקתיים חדשים
- בחירות לכנסת
- אכיפה משולבת



תמיכה בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה בכפוף לדין

אחת ממטרותיה המרכזיות של החטיבה האזרחית בפרקליטות היא לאפשר את המשך העשייה השלטונית של המדינה כאשר הדברים מגיעים לזירה של בתי המשפט. תפקידה הוא לתמוך בממשלה בביצוע מדיניותה ובהפעלת סמכויותיה גם בגזרה זו והכל בכפוף לדין.

אתגרים משטריים וחוקתיים חדשים

שנת 2020 הייתה שנה מאתגרת מבחינה משפטית בכל הנוגע למישור הפוליטי והמשטרי, לצד ההתמודדות עם מגפת הקורונה. תופעות אלה באו לידי ביטוי, בין השאר, בעתירות שהוגשו לבג"ץ ועוררו שאלות משפטיות חדשניות ומורכבות שנגעו, בחלקן, בשאלות יסודיות הנוגעות לשיטת המשטר שלנו.

הליכים אלה טופלו על ידי [מחלקת הבג"צים](#) בפרקליטות המדינה, שהביאה בפני בית המשפט העליון את עמדתם המשפטית של משרדי המשלה והיועץ המשפטי לממשלה בסוגיות הללו.

בעקבות הבחירות לכנסת ה-23, שנערכו במרץ 2020, תוקן חוק יסוד: המשלה, והוקמה מכוחו לראשונה בישראל "ממשלת חילופים". בממשלה זו כיהנו ראש ממשלה וראש ממשלה חלופי, שיועדו להתחלף בתפקידיהם במועד שעליו הודיעו בעת השבעת המשלה, ולכל אחד מחברי המשלה נקבעה זיקה על פי דין לאחד מן השניים. בחוק היסוד אף נקבע כי ממשלת החילופים תהיה ממשלה פריטטית-שוויונית. כלומר, תקנה יחס זהה של כוח הצבעה וזכויות בממשלה לכל אחד משני הגושים הפוליטיים שהרכיבו אותה.

ברקע הדברים, התעוררו שאלות הנוגעות להשלכות הגשת כתב אישום נגד ראש המשלה דאז, חה"כ בנימין נתניהו, בראשית שנת 2020, על המצב המשפטי הכרוך בהרכבת המשלה וכהונתו בתפקיד.

בהמשך שנת 2020 תוקן חוק התקציב ונדחה המועד האחרון לאישור תקציב המדינה לשנת 2020, עד לסוף חודש דצמבר. משהגיע מועד זה בלא שאושר תקציב המדינה - התפזרה הכנסת.

על רקע הקשיים הפוליטיים שאליהם נקלעה ממשלת החילופים, נמנעה המשלה מאיש משרות בכירות בשירות הציבורי.

הסוגיות הללו ואחרות נדונו בהליכים רבים שהוגשו לבג"ץ ותקפו במישורין את התנהלות המשלה והכנסת במישור החוקתי והמינהלי, לרבות הליכים שנדונו בפני הרכבים מורחבים:

3 עתירות לבג"ץ בנושא התיקון לחוק יסוד: המשלה שאיפשר את הקמת ממשלת החילופים.

8 עתירות לבג"ץ שעסקו בהסכם הקואליציוני ובהטלת המנדט להרכבת המשלה על ראש המשלה דאז, חה"כ בנימין נתניהו.

2 עתירות לבג"ץ שתקפו את דחיית המועד לאישור תקציב המדינה.

מעבר לעתירות אלה שהתמקדו בסוגיות שתוארו, בשנת 2020 הוגשו לבית המשפט העליון הליכים נוספים שעוררו אף הם שאלות יישומיות ביחס לפעילות המשלה הפריטטית, למשמעויות של העדר תקציב מדינה, וסוגיות אחרות שמקורן במצב הדברים ששרר בתקופת כהונתה של המשלה ה-35 והכנסת ה-23.



בחירות לכנסת

להליכים הנוגעים לבחירות יש דינים וכללים ייחודיים. רוב ההליכים מתנהלים בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת והעומד בראשה, וחלק נוסף מתנהל בבתי המשפט, בדגש על בית המשפט העליון. בוועדת הבחירות חברים נציגי הסיעות בכנסת והיא ברובה גוף פוליטי, למעט יושב הראש שהוא שופט בית המשפט העליון. בין יתר תפקידיה מוסמכת הוועדה להכריע האם מועמד או רשימה מסוימת מנועים מלהשתתף בבחירות. בשל המשמעויות הדרמטיות של החלטה זו, ההחלטה לפסול מועמד מלהתמודד בבחירות טעונה אישור של בית המשפט העליון. נוסף על כך, ניתן לערער או לעתור לבג"ץ על החלטות הוועדה בעניין פסילת רשימות מועמדים ובעניינים נוספים. במקביל, יושב ראש הוועדה מוסמך לתת צווי מניעה בענייני תעמולת בחירות והיבטים מסוימים של מימון בחירות.

בחלק לא מבוטל מהליכי הבחירות מתבקשת עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, המוצגת על ידי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה.

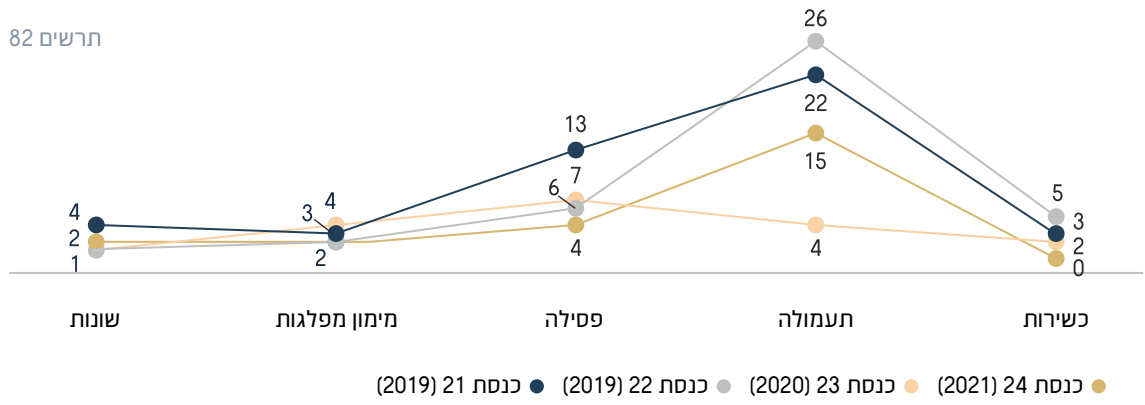
בבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימו בשנת 2020 התבקשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה על ידי יו"ר ועדת הבחירות והוצגה בפני הוועדה ב-18 הליכים. מדובר בירידה בכמות ההליכים בהשוואה לשתי מערכות הבחירות שנערכו בשנת 2019 (ירידה של כ-55% לעומת הבחירות לכנסת ה-22 ושל כ-60% ביחס לבחירות לכנסת ה-21).⁹³



הנושא המרכזי בעמדות שהובאו על ידי היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדת הבחירות בשנת 2020 היה תעמולת הבחירות (למשל, שאלות שנגעו לשימוש אסור במשאבי ציבור או פרסומים אנונימיים). נושאים נוספים שעלו במסגרת זו היו היבטי מימון מפלגות; פסילת מועמדים ורשימות; וכשירות מועמדים להתמודד בבחירות (למשל משום שהוטל עליהם קלון או בשל תקופת צינון).

⁹³ למען שלמות התמונה יצוין, כי במערכת הבחירות לכנסת ה-24, בשנת 2021, הובאה עמדת היועץ המשפטי לממשלה בפני ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ב-23 הליכים (עלייה קלה ביחס לבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימו בשנת 2020).

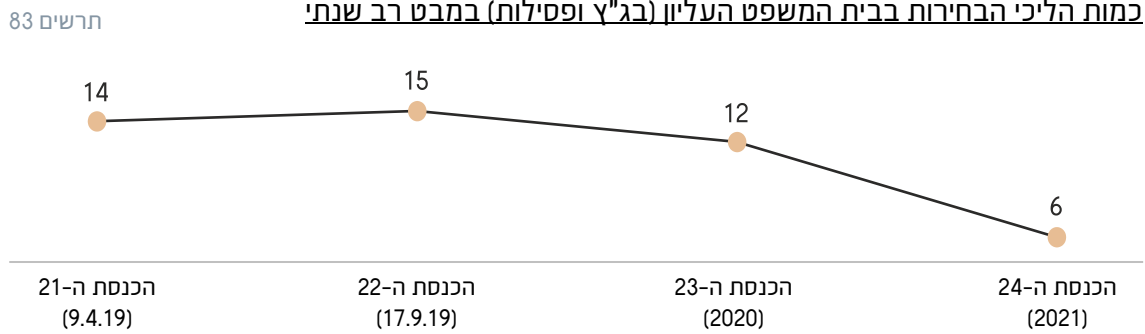
הליכים בוועדת הבחירות שבהם הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה לבקשת וועדת הבחירות



מעבר להליכים בפני ועדת הבחירות המרכזית, עולות שאלות בנושא הבחירות בהליכים בפני בתי המשפט, בעיקר בבית המשפט העליון. חלק מההליכים מוגשים בעקבות החלטות של וועדת הבחירות וישנן עתירות המוגשות ישירות לבג"ץ.

בבחירות לכנסת ה-23 הייתה ירידה קלה בכמות ההליכים בבית המשפט העליון בנושאי הבחירות שטופלו על-ידי מחלקת הבג"צים, בהשוואה לשתי מערכות הבחירות שקדמו לה ואשר נערכו בשנת 2019.⁹⁴

כמות הליכי הבחירות בבית המשפט העליון (בג"ץ ופסילות) במבט רב שנתי



⁹⁴ מגמת הירידה נמשכה גם בבחירות לכנסת ה-24, שנערכו בשנת 2021, שבמסגרתה התנהלו 6 הליכים בלבד.

אכיפה משולבת

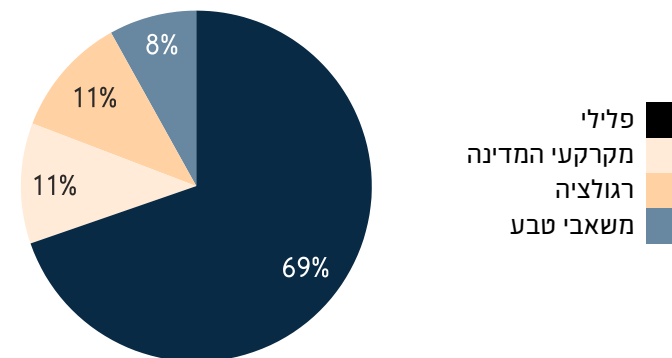
אכיפה משולבת היא שם כולל לפעילות משולבת ומתואמת של גורמי האכיפה ממגוון תחומים לשם מאבק כנגד יעדי פשיעה. הרעיון שביסוד הפעילות הוא ניצול הכלים מתחומי המשפט האזרחי והמינהלי (למשל, תביעות כספיות או הליכים לשלילת רישיונות) כאמצעי **אכיפה משלימים לכלים ה"מסורתיים" של המשפט הפלילי**.

בכך מסייעת הפרקליטות האזרחית בהגשמת מדיניות הממשלה ובמימוש היעדים שהוגדרו על ידה, באכיפת החוק ובהגנה על נכסי הציבור וזכויותיו.

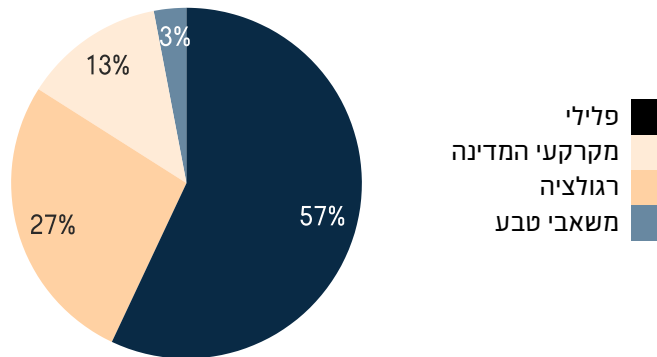
בשנת 2020 התקיימו **85 פעולות** בתחום האכיפה המשולבת, שאותן ניתן לחלק לשני סוגים -

- א. **מבצעי אכיפה משולבת** - מבצעים שנערכים ככלל לאחר "שולחנות עגולים" המנוהלים על ידי הפרקליטות בהשתתפות גורמי אכיפה רבים (למשל, רגולטורים רלוונטיים, גופי אכיפה כגון משטרה, רשויות המס, רשות מקרקעי ישראל ומשטרה ירוקה). **בשנת 2020 בוצעו 52 מבצעים**.
- ב. **פעולות אכיפה משלימות נוספות** - מגוון פעולות שנוקטת המדינה נגד עבריינים, שאינן כוללות "מבצע בשטח". למשל: שלילת רישיונות, הוצאת צווי סגירה, הגשת תביעות כספיות לאחר הליכים פליליים ועוד. **בשנת 2020 בוצעו 33 פעולות אכיפה משלימה** שכללו, לדוגמה, תביעות אזרחיות בגין גניבת רכוש צבאי, הוצאת צו להפסקת פעילות באתר שפיכת פסולת פיראטי, חילוט אזרחי של רכוש בעבירות סמים, סגירת מועדוני חשפנות שבשטחם התבצעה פעילות העולה כדי מעשה זנות ועוד.

מבצעי אכיפה משולבת בשנת 2020 לפי תחומים
תרשים 84

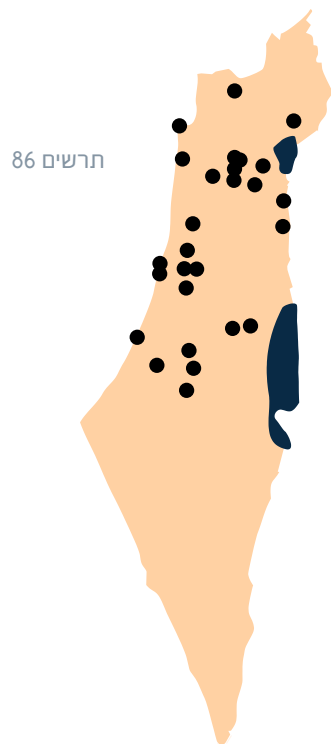


אכיפה משלימה בשנת 2020 לפי תחומים
תרשים 85



פריסה גיאוגרפית של מבצעי האכיפה האזרחית המשולבת בשנת 2020 (לפי ה-א"ב)

אום בטין, אופקים, אשקלון, ביר הדאג', בית שמש, בת ים, ג'לג'וליה, ג'ת, גני תקווה, חוסן, חיפה, טורעאן, טייבה, טירת כרמל, יבנאל, יהוד, יפיע, ירושלים, כפר כנא, כפר קאסם, לוד, מגדל העמק, מלילות, נצרת, עילוט, עפולה, ערערה, קצרין (מג'דל שמס), קרית גת, ראמה, רהט, רותם, ריינה, רעננה, שדרות, תל-אביב-יפו



מאבק בארגוני פשיעה וגורמים עבריינים

מרבית מבצעי האכיפה המשולבת שבוצעו בשנת 2020 (כ-69%) כוונו נגד ארגוני פשיעה וגורמים עבריינים. 28 מבין המבצעים הללו (כ-54% מכלל מבצעי האכיפה המשולבת בשנה זו) נערכו כחלק מהמאמץ המוגבר להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית.

במסגרת זו, בין השאר, נערך מבצע מתמשך (בשלוש פעימות, שנמשך אף בשנת 2021) נגד עסקים המהווים "כיסוי" ומייצרים תשתית כלכלית לפעילותו של ארגון פשיעה גדול הפועל ברחבי הארץ. מהלכים אלה התפרשו במקביל על פני שלושה מחוזות גיאוגרפיים ונגעו לעשרות עסקים ומוקדים בשלל תחומים.

במסגרת מבצעי האכיפה שנערכו בשנת 2020 ננקטו פעולות אכיפה רבות ומגוונות **למיגור תופעות בלתי חוקיות, לפגיעה כלכלית בארגוני פשיעה ולשמירה על שלום הציבור**, למשל: גביית חובות למדינה; הוצאת צווי סגירה למקומות שסיכנו את שלום הציבור; החרמת עשרות אלפי ליטרים של דלקים שנמכרו בתחנות דלק פיראטיות וחשודים כמהולים; השמדת מזון בלתי ראוי למאכל; החרמת בלוני גז פיראטיים; איתור גניבות חשמל; איתור עבירות מס; איתור והחרמת בעלי חיים שהוחזקו שלא כדין ועוד.

הגנה על זכויות אדם

פעילות האכיפה המשולבת מכוונת גם לשמירה על זכויות אדם.

כך, בשנת 2020 נעשתה עשייה משמעותית במאבק נגד ניצול נשים, זאת, בהובלת הפרקליטות האזרחית במחוז תל-אביב, בשיתוף עם הפרקליטות הפלילית באותו מחוז, נציגי המשטרה וגורמי ממשלה שונים. במסגרת זו נערך מבצע אכיפה נרחב נגד מועדונים שלפי החשד נעשתה בהם פעילות העולה כדי מעשי זנות. בהמשך לכך, שלושה מועדוני חשפנות נסגרו בצו מינהלי ונוהלו הליכים משפטיים מנהליים.



- מגמות במקרקעין
- תביעות אזרחיות יזומות
- אכיפת נורמות שכר בשירות הציבורי
- הגנה על נכסי תרבות ומורשת
- מאבק בהעלמות מס – חשבוניות מס פיקטיביות
- פשרות במסגרת הליכים אזרחיים



שמירה על הקופה הציבורית ועל נכסי המדינה והציבור הרחב

החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה אחראית על ייצוגה של המדינה בערכאות והיא פועלת גם כנאמן הציבור. בהתאם, אחת ממטרותיה המרכזיות היא לשמור על קופת המדינה, על נכסיה וכן על נכסים השייכים לציבור כולו ולטובתו.

מגמות במקרקעין

"המקרקעין הם נכס יחיד ומיוחד במינו מבין נכסיה של המדינה. קשה להפריז בחשיבותם לחברה ולמדינה. אם האומה ומפעלה התרבותי מהווים את ה"נשמה" של העם, הרי שמקרקעיה מהווים את "הגוף" שלו. על בסיס הקרקע מנהלים הפרט והחברה את כל מעגל חייהם...."

"המקרקעין ... הוא משאב לאומי. כמות המקרקעין אינה ניתנת להגדלה. חיי החברה מותנים ביכולת הציבור לעשות שימוש במקרקעין, כגון לבנות כבישים, לסלול מסילות, להסדיר אמצעי תקשורת, להבטיח בנייתם של מוסדות ציבור, לשמר עתיקות ונכסים תרבותיים, לשמר שטחים פתוחים, ולקיים שמירה על בטחון הציבור ושלומם..."

המקרקעין הם, על כן, משאב חיוני מאין כמותו ובעל ערך רב. יש להם חשיבות גדולה במיוחד במדינה כמו ישראל, אשר גבולותיה צרים, צפיפות האוכלוסיה בה גדולה, ובהיותה ארץ קולטת עולים. אי אפשר לייצר קרקע, ועל כן על מדינה לכלכל צעדיה בהתחשב במצאי המקרקעין שבידה".⁹⁵

אחד התחומים המרכזיים שבהם מייצגת הפרקליטות האזרחית את מדינת ישראל הוא תחום המקרקעין.

יותר מ-1,700 מההליכים שנפתחו בשנת 2020 במחוזות הפרקליטות האזרחית וכ-42% מההליכים (169 הליכים) שהוגשו לבית המשפט העליון וטופלו [במחלקה האזרחית](#) עסקו בדיני מקרקעין.

ריבוי ההתדיינויות במעורבות המדינה אינו מפתיע בהתחשב בכך שכ-93% משטח המדינה מצוי בבעלות מדינת ישראל, קרן קיימת לישראל ורשות הפיתוח.

החטיבה האזרחית פועלת בתיקים הללו להגנה על מקרקעי המדינה, כחלק ממחויבותה העמוקה להגנה על נכסי הכלל ושמירה על הקופה הציבורית ובהתאם לעקרונות השוויון והצדק החלוקתי.

ההליכים בתחומי המקרקעין מעלים סוגיות מורכבות ומגוונות, למשל: שאלות הנוגעות לעצם הזכויות בקרקעות; להליכי הקצאתן; רישומן בטאבו; היכולת לעשות שימוש בקרקע (למשל, באמצעות סילוק פולשים); שאלות בנוגע לקרקעות שהופקעו לטובת המדינה; נכסי נפקדים שהועברו לחזקת המדינה לאחר הקמתה, ועוד.

⁹⁵ בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד (נו) 25, 62-63 (2002).

מתוך הנושאים המרובים בתחום המקרקעין המטופלים בחטיבה האזרחית נבקש להצביע על כמה מבין התופעות שבלטו בשנת 2020, בבית המשפט העליון ובבתי המשפט המחוזיים ובבתי משפט השלום, לפי פיזור גיאוגרפי.

הליכים בבית המשפט העליון - תיקי הפקעות

[המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה מטפלת בהליכים האזרחיים הנדונים בבית המשפט העליון. נוסף על כך, שאלות בנושאי מקרקעין מתעוררות לעיתים גם במסגרת עתירות לבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, ואלה מטופלות [במחלקת הבגצ"ם](#).

התופעה הבולטת בשנת 2020 בתחום המקרקעין שטופלה על ידי המחלקה האזרחית, הייתה ערעורים בתחום ההפקעות⁹⁶, שבהם נתקפו פסיקותיהם של בתי המשפט המחוזיים.

בין השנים 2016-2019 הוגשו לבתי המשפט המחוזיים מאות רבות של תביעות לפיצויים בגין הפקעות מקרקעין שבוצעו על ידי המדינה עשרות שנים קודם לכן, בעיקר לצורך הקמת יישובים ברחבי הארץ. ברקע לכך עמדה פסיקה של בית המשפט העליון שאפשרה להגיש תביעות פיצויים במשך תקופה מוגבלת ותחומה בזמן שבמהלכה לא תוכל המדינה להעלות טענת התיישנות.⁹⁶

הסוגיה העקרונית העיקרית שנותרה במחלוקת כיום בין המדינה לבין התובעים נוגעת להיקף הפיצויים בגין הקרקעות שהופקעו. בעניין זה התקיימה ועדיין מתקיימת התדיינות ענפה בבתי המשפט ברחבי הארץ וכן בבית המשפט העליון.

בשנת 2020 הוגשו 107 הליכים ערעוריים לבית המשפט העליון (94 ערעורים ו-13 בקשות רשות ערעור) בעניין שיעור פיצויי ההפקעה שפסקו בתי המשפט המחוזיים, ואשר טופלו על ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה. חלקם המכריע של הערעורים הוגשו על ידי המדינה. היקפם הכספי של התיקים נאמד במאות מיליוני ש"ח.

בד בבד, הוגשו על ידי המדינה בקשות רשות ערעור המשיגות על החלטות שונות של בתי המשפט המחוזיים שלא לעכב ביצועם של פסקי הדין, שמטרתן לאפשר במסגרת הערעור את הבירור האם התובעים אכן זכאים לסכומים שנפסקו לטובתם בטרם הוצאת כספי המדינה. בקשות אלה, ככלל, התקבלו באופן מלא או חלקי על ידי בית המשפט העליון.

⁹⁶ דנ"א 1595/06 עזבון המנוח יעקב ארידור ז"ל נ' עיריית פתח תקווה, פ"ד (סו) 58 (2013).

במחוז דרום - קודמו הליכים משמעותיים בעניין בעלותה של המדינה בקרקעות, ובכלל זה תביעות שהגישה וקידמה המדינה ותביעות שהוגשו נגדה בעקבות הליכי הפקעה. כן נמשך הטיפול בהליכים שונים הקשורים להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בהליכים שעניינם השבת קרקע חקלאית לידי הציבור ובהליכים יזומים על ידי המדינה בעקבות שימוש שלא כדין בחופי ים, בפרט בחוף ניצנים.

תביעות יזומות

לצד הטיפול במחוזות הפרקליטות, ביחידה לאכיפה אזרחית בלטה במהלך השנה מגמה חדשה שעניינה השבת נכסים של המדינה המיועדים לשיכון אוכלוסיות מוחלשות. במסגרת זו הוגשו תביעות נגד רשויות מקומיות לפינוי דירות המוחזקות על ידן ומיועדות לשימוש מאגר זכאי הדיור הציבורי וכן הוגשו תביעות נגד קבלנים לפיצויים על פי חוק המכר, עקב איחור במסירת דירות המיועדות אף הן לשימוש זכאי הדיור הציבורי. במתכונת דומה הוגשו תביעות לפינוי נגד יחידים המחזיקים שלא כדין בדירות משרד הביטחון המיועדות לשיכון נכי צה"ל זכאים. כל זאת נוסף על הפעילות הענפה בנוגע לחופי הים (ראו עוד בזרקור בנושא [התביעות היזומות](#)).

תופעות בולטות במקרקעין - לפי מחוזות הפרקליטות

במחוז צפון - נמשך הטיפול בתביעות הרבות לקבלת פיצויי הפקעה. נוסף על כך טופלו הליכים שעניינם שמירה על מקרקעי המדינה, וסיכול ניסיונות להעברת מקרקעין לידיים פרטיות באמצעות מרמה וזיוף. בין השאר, הוגשו על ידי המדינה תביעות יזומות לביטול עסקאות ורישומים שונים ובלתי חוקיים ביחס לקרקעותיה.

במחוז חיפה - נמשך גם כן הטיפול בתביעות הרבות לקבלת פיצויי הפקעה ובהליכים שעניינם סיכול ניסיונות לבצע מרמה וזיוף במטרה להעביר קרקעות מדינה לידיים פרטיות. נוסף על כך, במהלך השנה טופלו במחוז שורת הליכים שנועדו לפנות את אחת ממחצבות האבן שבאזור.

במחוז מרכז - הושם דגש על טיפול אקטיבי בתופעות של ניצול קרקע שלא כדין, באמצעות הגשת תביעות יזומות (למשל נגד מטמנות פיראטיות, כריית חול לא חוקית וגידול קנאבים על קרקעות מדינה לשם סחר בסמים). כן ננקטו מגוון פעולות בשילוב ידיים עם הפרקליטות הפלילית לצמצום מעשי מרמה במקרקעי מדינה. לצורך כך הוקמו צוותים משותפים והוגשו תביעות אזרחיות כהשלמה לאכיפה במישור הפלילי. כמו כן, רוכזו מאמצים בהליכים שנועדו לסייע בפתרון מצוקת הדיור באזור המרכז, למשל, על ידי הגשת תביעות שתכליתן להשיב לידי הציבור קרקעות שייעודן שונה מחקלאות למגורים (בהתאם להסכמי ההרשאה).

במחוז תל אביב - בלטו במהלך השנה מספר מגמות חדשות ובהן הגשת הליכים נגד רשם המקרקעין על רקע טענות לזיופים במרשם: הליכים חדשים שלא היו קיימים בעבר לפינוי מכוח התיקון לחוק הותמ"ל, כחלק מהמאמצים להגדלת היצע הדיור; והליכים הנוגעים לפרויקט "מחיר למשתכן".

במחוז ירושלים - התנהלו הליכים שנועדו להשיב לידי הציבור קרקעות שניתנו לגורמים פרטיים בפטור ממכרז להפעלת מחצבות ולטענת המדינה הגיעה העת להשבתן אליה. כמו כן טופלו ניסיונות חוזרים של גורמים פרטיים לעקוף את רשויות המרשם, תוך פגיעה אפשרית בצדדים שלישיים. סוג נוסף של הליכים שבלט בשנת 2020 הוא תביעות בנוגע לדמי היתר או דמי חכירה שהוגשו נגד המדינה ומטרתן הקטנת התשלומים שמשולמים למדינה על ידי גורמים פרטיים שעושים שימוש בקרקעותיה תוך פגיעה בעקרון השוויון. גם במחוז זה נמשך הטיפול בתיקי הפקעות מרובים.



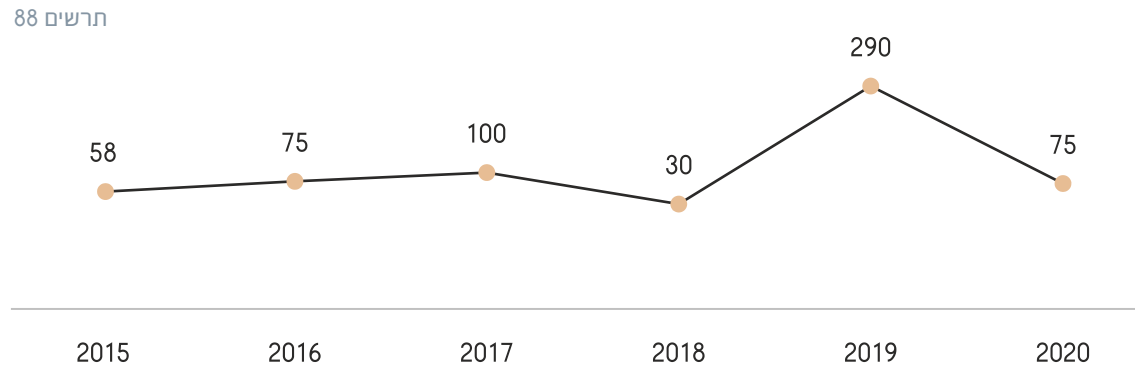
תביעות אזרחיות יזומות

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](#).

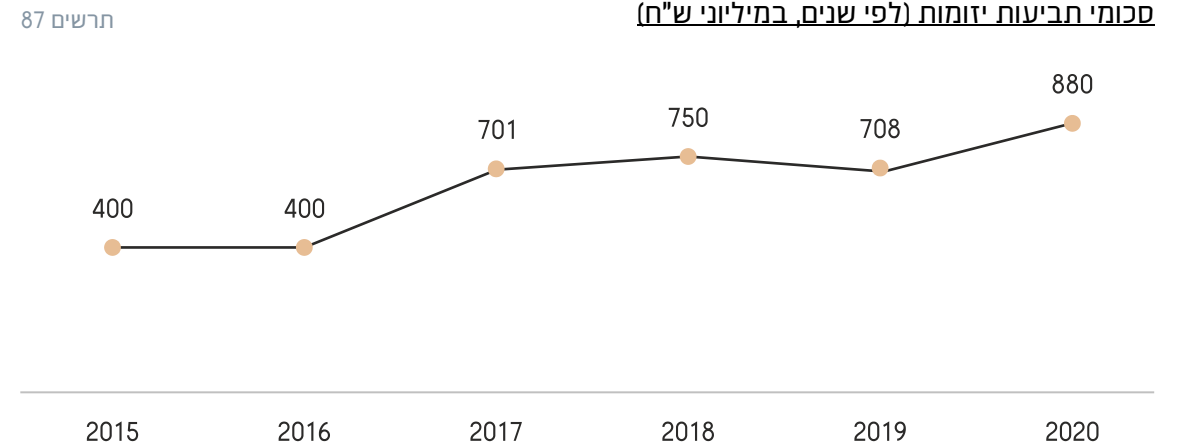
בשנת 2020 הוגשו בשם המדינה 242 תביעות יזומות בסכום כולל של למעלה מ-880 מיליון ש"ח.

מדובר בכמות התביעות הגדולה ביותר בשלוש השנים האחרונות (עלייה של 37.5% לעומת שנת 2019, שאז הוגשו 184 תביעות, וכ-17% לעומת שנת 2018, שאז הוגשו 217 תביעות). הדבר משקף את המאמצים הרבים המושקעים בתחום זה.

סכומים שנפסקו לטובת המדינה בתביעות יזומות מטעם היחידה לאכיפה אזרחית (במלש"ח)



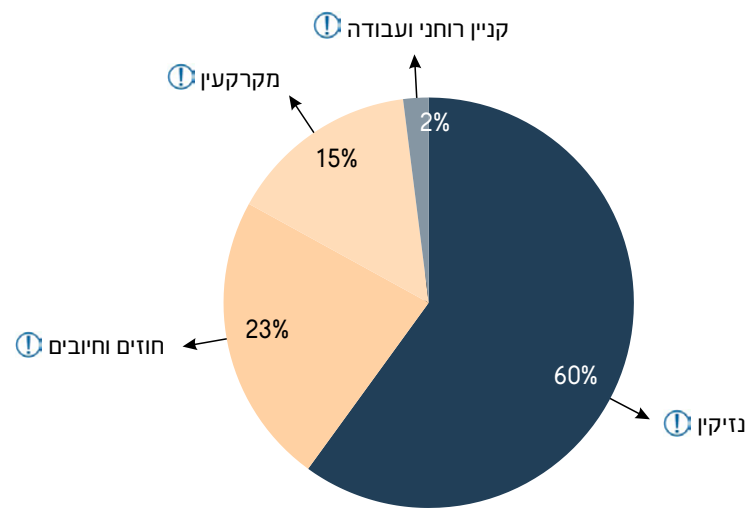
סכומי תביעות יזומות (לפי שנים, במיליוני ש"ח)



בהליכים שהסתיימו בשנת 2020 שעניינם תביעות יזומות שנוהלו בליווי היחידה לאכיפה אזרחית, נפסקו לטובת המדינה בסך הכל כ-75 מיליון ש"ח.⁹⁷

⁹⁷(הליכים אלה לא בהכרח החלו בשנת 2020: מאחר שתיק אזרחי ממוצע מתנהל בבית המשפט במשך כמה שנים, הסכומים שנפסקו לטובת המדינה בשנה מסוימת מתייחסים גם להליכים שהוגשו בשנים קודמות).

תרשים 89 התפלגות התביעות היזומות שהוגשו בשנת 2020 מטעם המדינה לפי תחומים




מה מסתתר מאחורי המספרים?

תביעות בגין מפגעים סביבתיים שהזיקו לציבור בכללותו - בשנים האחרונות, הגישה הפרקליטות האזרחית מספר תביעות תקדימיות בתחום הסביבתי, למשל בגין זיהומי נפט, פגיעה בנחלים ועוד, במטרה לקדם את השמירה על ערכי הטבע והסביבה, להגן על בריאות הציבור ולהביא להרתעה יעילה באמצעות חיוב הגורם המזהם לשלם על הנזק שגרם (עקרון "המזהם משלם").

בשנת 2020, הוגשו, למשל, תביעה בסך **חצי מיליארד ש"ח** נגד יצרניות רכב, אלקטרוניקה ויבואניות כלי רכב בעקבות פרשה שבה זויפו נתוני פליטת גזים במנועי דיזל שגרמו לזיהום האוויר; ותביעה אחרת שנועדה לפצות את המדינה בגין הפגיעה הנרחבת שנגרמה לאלמוגים במפרץ אילת בשל עבודות תשתית שבוצעו במקום.

שמירת החופים מפני מסחורם בידי גורמים פרטיים - היחידה לאכיפה אזרחית מרכזת "פורום חופים" העוסק בתופעת ההשתלטות על חופי הים על ידי גורמים פרטיים ובפגיעה בחופים, כמשאב טבע ציבורי מתכלה. הפורום פועל במתכונת של "שולחן עגול", באמצעות אכיפה משולבת של מחוזות הפרקליטות ורשויות המדינה הרלוונטיות, הכוללת, בין השאר, הגשת תביעות יזומות ושימוש בכלים מינהליים כדי להגן על זכויות הציבור בחופי הים.

במסגרת זו, בשנת 2020, הגישה המדינה תביעה בגין פלישה למקרקעין באזור חוף הים באילת והפעלת עסק לאטרקציות ימיות והפקת אירועי חוף פרטיים. כן הוגשה תביעה בגין הפעלת מתחם לשם קיום אירועים מסחריים, מסיבות וקמפינג בחוף ניצנים תוך גביית תשלום בכניסה לחוף.

עמידה על זכויות המדינה בתחום הקניין רוחני  - בשנת 2020 הוגשה מטעם המדינה תביעה על סך 12 מיליון ש"ח בגין הפרת הסכמים ואי-תשלום תמלוגים למכון וולקני בנוגע לפיתוח זנים לחקלאות וסחר בהם. תביעה נוספת הוגשה נגד חברה מסחרית בגין מכירת מהדורת הכנה לבגרות שכללה פרק שהועתק מיצירה של משרד החינוך ופורסמה על ידו לשימוש הציבור בחינם.



אכיפת נורמות שכר בשירות הציבורי

"ההוראה שבסעיף 29... מצויה, בעולם הכלכלה הלאומי, ברמה נורמטיבית גבוהה ביותר, כמעט 'קדושה'".
 (המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, א' רובינשטיין) [בר"ש 4252/16 אלג'י נ' נציבות שירות המדינה (5.7.2016)]

סעיף 29 לחוק יסודות התקציב מסמך את הממונה על השכר לפקח על השכר בגופים מתוקצבים ונתמכים, כגון: רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים ועוד, במטרה לשמור על הקופה הציבורית ועל האינטרס הציבורי.⁹⁸
 הוראת החוק נותרה כמעט אות מתה במשך שנים רבות, בהעדר גוף ייעודי לאכיפתה. לפיכך, נוצרו **חריגות שכר** רבות בגופים המתוקצבים והנתמכים השונים.

בהתאם להחלטת הממשלה בשנת 1997, הוקמו שתי יחידות שתפקידן לעבוד יחד במטרה להעמיק ולהיטיב את האכיפה בנושא זה: האחת - באגף לשכר והסכמי עבודה משרד האוצר, והשנייה - במחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה.

במסגרת התפקיד הייחודי שהוטל עליה, יחידת האכיפה בפרקליטות אחראית על הליווי המשפטי ועל הייעוץ השוטף לממונה על השכר וליחידת האכיפה במשרד האוצר ועל ייצוג הממונה בערכאות השונות. היחידה מעורבת בכל שלבי הטיפול, החל מהבדיקה והחשיבה אגב גילוי חריגות שכר, עבור בהליכי שימוע לגופים ולעובדיהם ועד להחלטת הממונה על השכר להתערב בחריגה, להורות על הפסקתה ולחייב את העובדים להשיב את הסכומים שקיבלו ביתר.

האפשרות להורות לגופים להפחית את שכרם של העובדים מעתה ואילך ואף להשיב סכומים ששולמו להם ביתר בעבר, אינה מובנת מאליה ואף נוגדת הלכות שונות שהיו קיימות בתחומים אחרים של משפט העבודה.

אף על פי כן, בתי הדין לעבודה, שמרבית ההליכים נדונו בפניהם, קיבלו במשך השנים את העמדה המשפטית שלפיה על מנת ליצור הרתעה ולהבטיח אכיפה אפקטיבית יש לאפשר לממונה על השכר להפעיל את סמכותו הן בהפחתת שכר הן בהוראה בדבר השבת סכומים ששולמו בעבר.

בשנת 2020 נפתחו 25 תיקים בנושא זה במחלקה למשפט העבודה, מתוכם 17 הליכים משפטיים ו-8

תיקי ליווי משפטי של החלטות הממונה על השכר.⁹⁹ בפרקליטות המחוז נפתחו כ-59 תיקים משפטיים בנושא זה.

במשך השנים השיגו יחידות האכיפה הישגים משפטיים רבים בערכאות השיפוטיות לרבות בבית המשפט העליון. כתוצאה מכך, במרבית הגופים המתוקצבים והנתמכים קיימת כיום יותר זהירות בכל הנוגע לתשלום הטבות הקשורות בעבודה והממונה על השכר ויחידת האכיפה זוכות לשיתוף פעולה הודות לתשתית המשפטית המוצקה המעגנת את פעולתם.

פעילות יחידות האכיפה הובילה מאז הקמתן לשינוי דרמטי בנורמות תשלום השכר בשירות הציבורי, תוך חיזוק שלטון החוק וחלוקה צודקת יותר של משאבים. ברמה המעשית עשייה זו הובילה לחסכון בכספי ציבור בכמה דרכים:

- השבת סכומים ששולמו בעבר תוך חריגות שכר
- הפחתת התחייבויות לעתיד (הסכמים שבוטלו במבט צופה פני עתיד)
- חסכון המבוסס על הרתעה.

על פי הערכות משרד האוצר, כתוצאה מפעילות זו נחסכו לציבור ב-20 השנים האחרונות כ-7 מיליארד ש"ח, ובשנים 2017-2019 לבדן - כ-1.2 מיליארד ש"ח.

רוב החסכון הוא אקטוארי. לשם המחשה, בשנים 2017-2019 בלבד הושבו לקופה הציבורית למעלה מ-72 מיליון ש"ח, ששולמו ביתר לעובדים. לכך מצטרפים סכומים ניכרים שנחסכו בשל ביטול עתידי של חריגת שכר ובגין שיפור בתקינות התנהלות הגופים. כך, בשנת 2020 נחתם הסכם קיבוצי בין ההסתדרות לבין התעשייה האווירית (שהיא גוף מתוקצב בהיותה חברה ממשלתית), במטרה להסדיר חלק מחריגות השכר בחברה זו. ההסכם הקיבוצי אושר על ידי הממונה על השכר ובזכותו ייחסכו מאות מיליוני ש"ח לקופה הציבורית.

במקביל לפיקוח על תנאי ההעסקה בגופים האמורים, פועלים הגורמים המוסמכים גם באמצעים משמעותיים נגד בעלי התפקידים המאשרים הטבות שכר חורגות. אלה מסייעים להרתעה ולמניעה מראש של תשלומים חורגים. המחלקה למשפט העבודה בפרקליטות המדינה סייעה להקמת יחידת החקירות המשמעתיות ומלווה את ההליכים המשמעתיים. בכלל זה, פרקליטי המחלקה מופיעים בערעורים על בית הדין למשמעת בבתי המשפט המחוזיים ובבית המשפט העליון, וזאת בסיוען ובשיתופן של המחלקה הכלכלית ולעיתים אף המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה.

⁹⁹ נתונים אלה כוללים גם ערעורי משמעת לפי חוק יסודות התקציב.

⁹⁸ סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

הגנה על נכסי תרבות ומורשת

בעת האחרונה זוהה צורך גובר בנקיטת הליכים משפטיים שמטרתם להשיב לידי המדינה והציבור נכסי תרבות ולאום ולהבטיח את שמירתם בידיהם. זאת, מתוך הכרה באינטרסים הציבוריים המשמעותיים והייחודיים הגלומים בכך ובחשיבות שימור נכסי התרבות של המדינה והעם למען מורשתנו ולמען הדורות הבאים, ולשם הכוונת ההתנהגות הראויה בתחום.

מדובר לא פעם בנכסים בעלי חשיבות היסטורית, תרבותית, לאומית, ציבורית, ערכית וסמלית מן המעלה הראשונה, אשר גורמים שונים מבקשים להפיק מהם רווחים על ידי מכירתם לידיים פרטיות.

הדוגמה הבולטת היא ההליך שיזמו המדינה והיועץ המשפטי לממשלה כדי להשיב לידי המדינה את הטיטות הראשונות של מגילת העצמאות שהועמדו על ידי גורם פרטי למכירה פומבית לכל המרבה במחיר. מהלך זה צלח, לאחר שבית המשפט העליון קיבל את ערעור המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.¹⁰⁰

בשנת 2020 נוהלו על ידי המדינה 5 הליכים בבתי המשפט השלום והמחוזי. 4 מהם הוגשו באותה שנה ואחד בשנה שקדמה לה:

- הליך בעניין הכרזת "כתרי דמשק" כהקדש ציבורי, שבמסגרתו הוגשה עמדת היועץ המשפטי לממשלה;
- תביעתו של היועץ המשפטי לממשלה להכריז על "פנקס העגונות של ברגן בלזן" כהקדש ציבורי ולהפקידו בידי מוסד "יד ושם";
- תביעת המדינה להשבת מסמכים מודיעיניים שהועמדו למכירה פומבית;
- תביעת המדינה להשבת מסמכים מאוסף השר המנוח דב יוסף;
- מכירת נכסים מאוסף המוזיאון לאומנות האיסלאם שבמסגרתו הוגשה עמדת המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

לשם הבטחת טיפול מתואם של המדינה בתחום, הוקם בשנת 2020 פורום של גורמי כלל המדינה הרלוונטיים, המרוכז על-ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה, ושותפים בו נציגים מכלל מחוזות הפרקליטות ויחידותיה הרלוונטיות, נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, נציגי ארכיון המדינה ומשרדים ויחידות נוספות. הפורום פועל לתכלול הטיפול הפרקליטותי בתחום, תוך שיתוף פעולה מיטבי ומעמיק בין הגורמים הרלוונטיים לנושא, לטובת האינטרסים הציבוריים החשובים הגלומים בשימור נכסי המורשת.

¹⁰⁰ ע"א 8323/17 מדינת ישראל נ' בעהם (20.5.2019).



מאבק בהעלמות מס – חשבוניות מס פיקטיביות

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 ותאגידים – 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.**

על רקע האמור, נדרש מאבק נחוש ועיקש בהעלמות המס, השוחקות את בסיס המס.

המדינה, באמצעות רשות המסים המיוצגת על-ידי הפרקליטים [במחלקה הפיסקאלית](#) בפרקליטות המדינה ובמחלקות הפיסקאליות בפרקליטויות המחוז, מרכזת מאמץ בתיקים שבהם נישומים מבקשים לצמצם את בסיס המס ולשחוק אותו. לא אחת מתעורר צורך לנקוט אמצעי גבייה מיוחדים כדי להבטיח שהמס המגיע יגבה בסופו-של-יום ושהציבור כולו לא יצטרך לשאת בנטל ההתחמקות ממס של נישום כזה או אחר.

בשורות הבאות נבקש להאיר בזרקור את אחת התופעות הקשות שעמה מתמודדת המדינה ואשר הפכה זה מכבר ל"מכת מדינה" – השימוש בחשבוניות-מס פיקטיביות.

חשבוניות מס פיקטיביות

חשבוניות מס פיקטיביות הן מסמכים הנחזים להיות חשבוניות-מס, שאינם משקפים עסקה אמיתית ואשר מקבלן מבקש להשתמש בהן כדי להוציא מידי המדינה – במרמה – החזרי מע"מ שאינם מגיעים לו. השימוש בחשבוניות-מס פיקטיביות הן אצל נישומים "פרטיים" והן בקרב ארגוני פשיעה גורם ל**נזק עצום לקופה הציבורית**. נזק זה מוערך באופן שמרני, על פי אומדנים מקובלים והצלבה בין החשבונאות הלאומית לסל הגבייה בפועל, **במיליארדי שקלים לשנה**.

מעבר לכך, הונאה זו גורמת נזקים נוספים כגון פגיעה חמורה בתחרות ההוגנת והקטנת החבות במס הכנסה ובדמי הביטוח הלאומי ולה השלכות קשות גם בתחום הלבנת ההון. במציאות הקיימת, התוצאה היא שרק אחוזים בודדים מהמס המגולם בחשבוניות-המס הפיקטיביות, נגבה בסופו-של-דבר על ידי המדינה.

השימוש בחשבוניות מס פיקטיביות פוגע **בתודעת האחריות המשותפת של אזרחי המדינה לנשיאה שוויונית בעול המס ובאמון** בין הציבור לבין השלטון האחראי על גביית המס.

כדי לעקור מהשורש רעה חולה זו, הפוגעת בכלל המשק, נדרשת פעילות משולבת של רשות המסים, הפרקליטות וגורמים נוספים ובהם המשטרה ורשות התאגידים. יש להבטיח ענישה מחמירה במישור הפלילי ולהביא לכך שסכומי הכסף הנגזלים מהמדינה יושבו אליה, במישור האזרחי.

[המחלקה הפיסקאלית](#) בפרקליטות המדינה ופרקליטויות המחוז האזרחיות והפליליות ניצבות **בחוד החנית** המשפטית במאבק בתופעה זו.

בשנת 2020 ניתנו פסקי-דין והחלטות מהותיות בבתי המשפט השונים בלמעלה מ-30 **תיקים אזרחיים ופליליים** שעניינם חשבוניות מס פיקטיביות. סכום המס המצטבר הנובע מהם, ונגזל מקופת המדינה בדרכי רמיה, **עמד על למעלה מ-390 מיליון ש"ח**. עשרות נוספות של הליכים שטופלו הסתיימו שלא במסגרת פסק דין; ועשרות רבות נוספות של הליכים עודם מתנהלים. סכומי המס המצטברים הנובעים מהם מוערכים **במאות מיליוני ש"ח נוספים**.





פשרות במסגרת הליכים אזרחיים



הפרקליטות האזרחית רואה ערך רב בסיום הליכים משפטיים שמנוהלים נגד המדינה על דרך של פשרה במקרים המתאימים לכך, שבהם זו התוצאה הראויה והמיטבית.

זאת, אף שמוכן כי לא כל תיק מתאים לפשרה ויהיו מקרים רבים שבהם תהיה כל הצדקה להמשיך ולנהל את ההליך השיפוטי עד תום, בלא פשרה. כך, למשל, מקרים שבהם מדובר בתיקים בעלי השלכות רוחב, הנוגעים לסוגיות שלטוניות או תיקים המבקשים לתקוף החלטה מינהלית ככלל לא יתאימו לפשרה.

מדדי ההצלחה של הפרקליטות האזרחית אינם "זכיה בתיקים". הפרקליטות היא נאמן הציבור והיא פועלת לקידום האינטרס הציבורי במובנו הרחב, בכל ההיבטים. סיום הליכים מתאימים בפשרות מקדם ערכים אלו במספר מישורים:

 **טיוב השירות לציבור וחיזוק אמון הציבור ברשויות המדינה** - התפיסה המנחה את הפרקליטות - כחלק מחובתה להגינות ולצדק - היא כי ראוי שתובע שהגיש נגד המדינה תביעה מוצדקת (במלואה או בחלקה) יזכה לסעד המגיע לו.

 **חסכון במשאבים** - הגעה לפשרה מונעת בזבוז כספי ציבור במקרים שבהם הסיכון והעלות הכרוכים בניהול ההליך גבוהים מהתועלת שבהמשך ניהולו ותוצאת התיק עלולה לפגוע בקופה הציבורית. נוסף על כך, סיום הליך בפשרה ראויה תורם לחסכון משמעותי במשאבים הכרוכים בעצם ניהול ההליך המשפטי, מבחינת הצדדים להליך, משרדי הממשלה ובתי המשפט, ותורם להפחתת העומס המוטל על בתי המשפט ובכך משרת את כלל ציבור המתדיינים.

 **מיקוד מאמצים** - סיום הליכים כאמור מאפשר להפנות את משאביה המוגבלים של המדינה (משרדי הממשלה והפרקליטות) לטיפול בתיקים בעלי חשיבות אסטרטגית, שלטונית או רוחבית. מגמה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח רוח תקנות סדר הדין האזרחי החדשות,¹⁰¹ שנכנסו לתוקף בתחילת שנת 2021, אשר שמות דגש רב על יעילות דינית.

¹⁰¹ תקנות סדר הדין האזרחי, התשע"ט-2018.

מכל הטעמים האמורים, הפרקליטות משקיעה מאמצים בזיהוי ובאיתור התיקים המתאימים לפשרה מוקדם ככל הניתן.

חשוב להדגיש שכל האמור אינו גורע מהזהירות ומהאחריות שבהן נוהגת הפרקליטות בתיקים שבטיפולה. ההחלטה על סיום הליך על דרך הפשרה מחייבת הליך מעמיק, מתוך אחריות לקופה הציבורית וכדי להבטיח עמידה בעקרון השוויון.

ככלל וכתפישה עקרונית, הסכמי פשרה שהמדינה צד להם אינם חסויים שכן היא אינה מתפשרת מתוך מטרה להעלים מעין הציבור את תוצאת ההליך אלא כאמור מתוך הכרה כי זוהי התוצאה הראויה.

זיהוי יזום של התיקים המתאימים לפשרה וקידום המהלך מחייבים **שיתוף פעולה הדוק של הפרקליטות עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ונקיטת מהלכים אקטיביים לשם קידום התוצאה הראויה בתיק מתוך הכרה משותפת בחשיבות הדבר.**

לצד זאת, היכולת לסיים הליך בפשרה כפופה תמיד לתנאים ולנהלים שלפיהם פעולות רשויות המדינה ובכלל זה הפרקליטות (ראו למשל, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 6.1002). מנגנוני בקרה אלה חיוניים ונדרשים בכל מקרה שבו המדינה נוטלת על עצמה מחויבות תקציבית שאינה נובעת מחיוב בפסק דין.

בדיקה מדגמית שנערכה ביחס לתיקי נזיקין שטופלו במחוזות הפרקליטות והטיפול בהם הסתיים בשנת 2020 העלתה כי **לפחות 31% מהתיקים הסתיימו בדרך של פשרה**.¹⁰² בשל אופן סימון התיקים במערכת, סביר להניח כי מדובר בנתון מינימלי בלבד וסביר כי ישנם תיקים רבים נוספים שהסתיימו בדרך זו.

¹⁰² תיקים אלה, שעניינם הליכים שהסתיימו על דרך הפשרה, אינם כוללים מקרים שבהם ההליך השיפוטי הסתיים בפסק דין בהסכמת הצדדים. עוד יובהר כי תיקים אלה מתייחסים אך ורק לתיקים שנוהלו על ידי הפרקליטות. הם אינם כוללים תיקים שהועברו למיקור חוץ ומקרים שבהם המדינה לא הייתה הנתבעת/המשיבה (כגון התייצבויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה. בנוסף, תיקים אלה אינם כוללים תיקי קצין תגמולים.



הגנה על זכויות האדם, שלטון החוק והאינטרס הציבורי

ערך נוסף העומד לנגד עיני החטיבה האזרחית ומלווה אותה בכל פעולותיה, הוא השמירה על זכויות האדם והבטחת שלטון החוק והאינטרס הציבורי. במובן זה המדינה, כאשר היא מנהלת הליכים בבתי המשפט, אינה בגדר מתדיין "רגיל". אלא היא מחויבת לשקול לא רק את טובתה, אלא גם את טובת הציבור במובנו הרחב. בעמודים הבאים נביא כמה דוגמאות לנושאים ומהלכים שבהם ערכים הם שהובילו את החטיבה האזרחית.

- פרשת "ילדי תימן, מזרח והבלקן"
- התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי
- התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה והסתלקויות מתוגמלות בתובענות ייצוגיות
- צווי הורות פסיקטיים

פרשת "ילדי תימן, מזרח והבלקן"

"בעקבות פרשת ילדי עולי תימן, המזרח והבלקן שהתרחשה בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה, פרשה כואבת בתולדות מדינת ישראל, המלווה את סדר היום הציבורי מזה עשרות שנים ומהווה פצע פתוח בחברה הישראלית, מביעה ממשלת ישראל צער על האירועים שהתרחשו בימיה הראשונים של המדינה ומכירה בסבלן של המשפחות אשר ילדיהן היו חלק מפרשה כאובה זו".¹⁰³

רקע

עם קום המדינה ובשנים שלאחר מכן, כחלק מגלי העלייה ההמוניים לארץ, עלו כ-50,000 אלף מיהודי תימן בין היתר במסגרת מבצע "כנפי נשרים". עם הגעתם לארץ, שוכנו העולים במחנות ארעיים, שהשהות בהם התארכה חודשים רבים.

בשנות ה-50 התחילו להגיע תלונות למשטרה, של הורים שעלו מתימן ומארצות המזרח והבלקן, על היעלמות ילדיהם. בעדויות ההורים תוארו תרחישים דומים, לפיהם בהגיעם לבית התינוקות או לבית החולים לבקר את ילדם השוהה שם, נמסר להם כי הוא נפטר ונקבר. עם זאת, פעמים רבות ההורים לא ראו את הקבר ולא נמסרה להם תעודת פטירה, פרטים נוספים על אודות נסיבות מותו או פרטי נתיחה שלאחר המוות. חלק מההורים אינם יודעים עד היום מה עלה בגורל ילדם.

פרשה זו עלתה לסדר היום הציבורי ביתר שאת בשנות ה-60 ולאחר מכן בסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90. הלחץ הציבורי הביא להקמת שלוש וועדות שחקרו בעניין: ועדת בהלול-מינקובסקי, ועדת שלגי וועדת כהן-קדמי. ממצאי הוועדות העלו כי רבים מהילדים אכן נפטרו ונקברו. בהתאם למסקנות ועדת כהן-קדמי, הכשל המרכזי היה באי-מסירת הודעה להורים בזמן אמת על פטירת הילדים והוא נבע מהנתק ששרר בין הילדים להוריהם במחנות העולים.

לאחר ששלוש הוועדות סיימו את תפקידיהן הופקדו המסמכים שנאספו בארכיון המדינה, בהתאם לחוק. מסקנות הוועדות פורסמו לציבור, והמשפחות שעניינן נדון על ידן קיבלו מכתב המסכם את הבחינה שנערכה בעניינן. בעקבות לחץ ציבורי, בשנת 2016 התקבלו שתי החלטות ממשלה (מס' 1712 ומס' 2040) שהורו על הסרת החיסיון ממרבית המסמכים, בהתאם למתווה שנקבע בהן.

¹⁰³ מתוך [החלטת הממשלה מס' 821](#) "הסדר כספי למשפחות עולי תימן, המזרח והבלקן אשר עניין ילדיהן נדון במסגרת ועדות".

התביעות המשפטיות

משנת 2016, עת נחשפו חומרי ועדות החקירה, הוגשו מספר תביעות נזיקין בכל רחבי הארץ על-ידי בני משפחות הילדים (הוריהם ואחיהם). בתביעות הועלו טענות כלפי המדינה שעיקרן הפרת חובות שבדין והתנהלות רשלנית, על פי הנטען, הן בנוגע לילדים שלא נודע מה עלה בגורלם והן בנוגע לקבורת הילדים והיעדר תיעוד מסודר בעניינם. התובעים הפנו את טענותיהם ביחס לשורה ארוכה של משרדים ממשלתיים וגופים, ובהם משרד הפנים, המשרד לשירותי דת, משרד הבריאות, גופים שונים שהיו ממונים בקום המדינה על קליטת עולים, ועוד. התובעים דרשו פיצוי בגין נזקים ועוגמת נפש שנטען כי נגרמו למשפחות כתוצאה מהחיים לאורך שנים בחוסר וודאות, מתחושות של זלזול והפליה מצד הממסד ומכך שאין להם חלקת קבר לפקוד ולהתייחד לצדה עם זכר יקיריהם.

תיקי הנזיקין הללו טופלו במחוזות הפרקליטות בכל רחבי הארץ. במסגרת זו הוגשו 16 תביעות, שהתייחסו ל-27 ילדים-12 מהם שנטען כי נעלמו ו-15 ילדים נוספים שנטען כי נפטרו ולא נמסרה הודעה מספקת למשפחותיהם בדבר נסיבות הפטירה ומקום הקבורה. אחד ההליכים הגיע לבירור בבית המשפט העליון ונדחה, לאחר שטופל על ידי [המחלקה האזרחית](#) בפרקליטות המדינה.¹⁰⁴

לצד זאת, הוגשו 8 תיקים נוספים שטופלו במחוזות הפרקליטות, שאחד מהם הגיע לבירור בבית המשפט העליון וטופל על ידי המחלקה האזרחית, ואשר בהם נדונו בקשות של משפחות ילדים יוצאי תימן, המזרח או הבלקן לפתיחת קברים לשם זיהוי ועריכת בדיקות גנטיות.¹⁰⁵ עם זאת, היה ברור כי זהו רק קצה הקרחון.

הטיפול הפרקליטותי - התגייסות לטובת פתרון כולל

עם תחילת הגעתם של התיקים הראשונים ולצד ניהול ההליכים המשפטיים, סברו גורמי משרד המשפטים - החטיבה האזרחית בפרקליטות המדינה וייעוץ וחקיקה - כי ראוי לטפל בנושא זה בצורה שונה מהרגיל (זאת, בלא קשר לשאלה מהם סיכויי התביעות, שהוגשו שנים רבות לאחר האירועים והיו חשופות בין השאר לטענה כי התיישנו זה מכבר). ובמילותיו של בית המשפט העליון, בעת שדחה את ההליך שהגיע לפתחו מחמת התיישנות:

¹⁰⁴ רע"א 6614/19 מדינת ישראל נ' ג'הסי (30.6.2021) (להלן: עניין ג'הסי).

¹⁰⁵ בהתאם לחוק פתיחת קבר של קטין יוצא תימן, המזרח או הבלקן לשם זיהוי ועריכת בדיקה גנטית לקשר משפחה (הוראת שעה), התשע"ח-2018.

לידי סיום ואין בו כדי להביא מזור מלא למשפחות שנפגעו, הוא מהווה פתרון ראוי לסוגיה הכספית ופתח לאיחוי הפצע החברתי רב השנים בנושא טעון זה.

"...בירור הפרשה לא מוצה, אך הדרך המתאימה לבירורה אינו הליך משפטי. אכן, מצד הדין דין התובענה להידחות כאמור, אך חובה משפטית לחוד וחובה ציבורית-מוסרית לחוד. על כן, יפה נהגה הממשלה עת קיבלה את החלטתה מס' 821 מיום 22.2.2021, בדבר 'הסדר כספי למשפחות עולי תימן, המזרח והבלקן אשר עניין ילדיהן נדון במסגרת ועדות'..."¹⁰⁶

לפיכך, במטרה לסייע לאיחוי הפצע החברתי, ליתר הגשת תביעות נוספות ולהביא גם לסימון של התביעות התלויות ועומדות מחוץ לכותלי בית המשפט, הוחלט לקדם מתווה רחב של הסדרה ופיצוי בעניין ילדי תימן המזרח והבלקן. המהלך נועד בין השאר, לכלול מנגנון לבירור תביעות ומתן פיצוי למשפחות מחוץ לכותלי בית המשפט, לצד הכרה בקיומה של הפרשה.

למהלך זה נרתמו גם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, בייחוד אגף החשב הכללי במשרד האוצר, משרד הבריאות ורשות האוכלוסין, מתוך הבנה של חשיבות המהלך מבחינה ציבורית וחברתית. בסופו של דבר הובאו הדברים בפני משרד ראש הממשלה.

המהלך נשא פרי, וביום 22.2.2021 התקבלה החלטת ממשלה במסגרתה הביעה ממשלת ישראל צער על האירועים שהתרחשו במסגרת מה שמכונה "פרשת ילדי תימן, מזרח והבלקן".

לצד ההכרה בסבל המשפחות, אושר מתווה כספי בסך כולל של 162 מיליון ש"ח.

עיקרי המתווה כללו תשלום סך כולל של 150,000 ש"ח לבני משפחה של ילד שעניינו נדון באחת הוועדות והמסקנה הייתה כי נפטר; וסך כולל של 200,000 ש"ח לבני משפחה של ילד שעניינו נדון באחת הוועדות והמסקנה הייתה כי לא ניתן לדעת מה עלה בגורלו. ההערכה היא כי למעלה מ-1,000 משפחות יוכלו לפנות לקבלת פיצוי כאמור.

נוסף על חלקם בקידום המתווה, נציגי החטיבה האזרחית וייעוץ וחקיקה צפויים להשתתף גם בצוות ההיגוי ובצוות היישום לצורך הוצאת המתווה מהכוח אל הפועל.

מעורבותה הרבה של החטיבה האזרחית ביוזמה ובגיבוש של מהלך זה - החורגת בהרבה מגבולות הטיפול בתיקים הקונקרטיים שהגיעו לפתחה - נבעה מראייה כללית של הפרשה והשלכותיה החברתיות והציבוריות על החברה הישראלית. אף שאין בכוחו של המתווה להביא את הפרשה כולה

¹⁰⁶ניין ג'הסי, פסקה 36 לפסק דינו של כב' השופט מ' מזוז.



התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה להליכים למען האינטרס הציבורי

ליועץ המשפטי לממשלה נתונה סמכות להתייצב ולהשמיע דברו בהליכים שיפוטיים העלולים להשפיע על זכות של מדינת ישראל או על אינטרס ציבורי, כאשר המדינה אינה צד להליך.¹⁰⁷

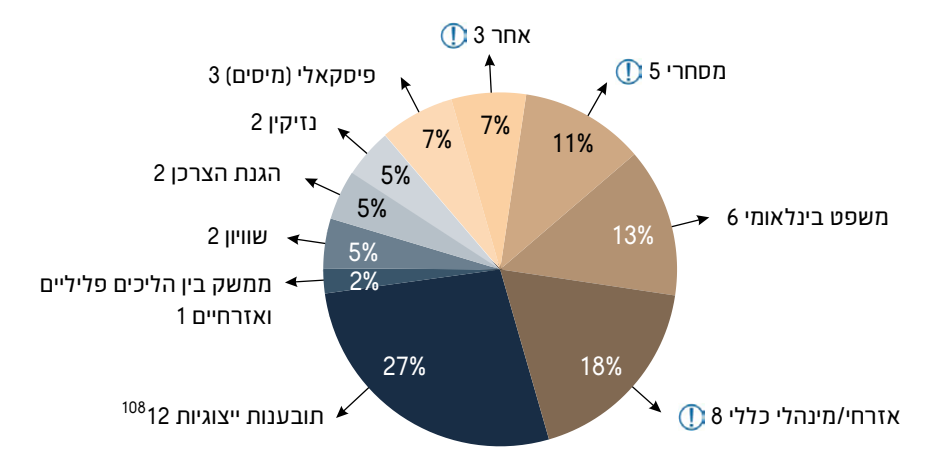
ככלל, מדיניות היועץ המשפטי לממשלה היא לעשות שימוש בסמכות זו ולהתייצב בהליכים שבהם קיים אינטרס ציבורי משמעותי, אשר עשויים להיות להם השלכות מעבר למקרה הספציפי הנדון. הגשת העמדה יכולה להיעשות מיוזמתו של היועץ המשפטי לממשלה או לבקשת בתי המשפט המעוניינים לקבל את עמדתו בטרם יפסקו בסוגיה חדשה או בעלת השלכות רחב.

בהליכים הללו מייצגת הפרקליטות האזרחית את היועץ המשפטי לממשלה לפני בתי המשפט ומובילה את תהליך גיבוש העמדה בשילוב עם משרדי הממשלה, מאסדרים ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

בשנת 2020 התייצב היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות יחידות הפרקליטות האזרחית, ל-44 הליכים במגוון נושאים וסוגיות חדשניות ובעלות חשיבות מבחינת הציבור. העמדות שהוגשו נועדו להבטיח, בין השאר, שמירה על זכויות אדם, הגנה על הציבור בסוגיות צרכניות ועוד.

התפלגות עמדות היועץ המשפטי לממשלה שהוגשו בשנת 2020 לפי נושא ההליך

תרשים 90



¹⁰⁷ סעיף 1 לפקודת סדרי הדין (התייצבויות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש].
¹⁰⁸ לא כולל הליכים לפי סעיפים 16 ו-18 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, שיידונו בנפרד בהמשך.

מתוך הבנה של חשיבות העמדות שמוגשות מטעמו בהליכים הללו ועל מנת לקדם את ערך השקיפות, החליט היועץ המשפטי לממשלה לפרסמן לציבור - [ראו קישור למאגר העמדות](#).¹⁰⁹

הנה כמה דוגמאות מתוך עשרות העמדות שהוגשו בשנה החולפת מטעם היועץ המשפטי לממשלה:

- **שמירה על זכויות אדם** - באחד ההליכים שאליהם התייצב היועץ המשפטי לממשלה עלתה השאלה מתי רשאית רשות מקומית להעדיף את תושביה על פני מי שאינם תושביה במתן שירותים או בהפעלת מקומות ציבוריים (למשל כניסה לקאנטרי קלאב, כפי שהיה באותו מקרה). היועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי נקודת המוצא היא שעל המרחבים והמקומות הציבוריים להיות פתוחים לשימוש הכלל. אולם, הרשות המקומית מוסמכת לסטות מכך ולתת עדיפות לתושביה לשם מילוי תפקידיה או הפעלת סמכויותיה, בתנאי שהדבר נעשה בצורה סבירה ומידתית. נוסף על כך הובהר, כי אסור לרשות לייצר הבחנה מחמת גזע, דת, לאום, ארץ מוצא, מין, נטייה מינית או כל מאפיין טבוע אחר. בפסק הדין קיבל בית המשפט העליון את עמדת היועץ המשפטי לממשלה.
- **התחום המסחרי** - בשנת 2020 התייצב היועץ המשפטי לממשלה להליכים בהם עלו סוגיות חדשות שטרם נדונו בעבר. למשל, הליך שבו נדונה השאלה האם בנק רשאי לסרב להעניק ללקוח שירותים הקשורים למסחר בנכסים וירטואלים בדגש על ביטקוין, כדי למנוע הלבנת הון; והליך שעסק בשאלה האם בעידן של כלכלה גלובלית ניתן להחיל את דיני התחרות על חברות מחוץ לישראל, אשר יש להן השפעה על התחרות בשוק הישראלי, ועוד.
- **הגנת הצרכן** - בהמשך לעמדה שהוגשה בעבר על ידו, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי חברת סליקה **רשאית לסרב לספק לעסק שירותי סליקה או לבצע פעולה מסוימת עבורו אם מתעורר חשש ממשי כי בפעילותו יש משום הטעיית לקוחות או הטעיית הציבור, בהתחשב בכך שלחברות אלו הכלים המעשיים והמהירים ביותר להפסיק את חיוב הלקוחות ולסייע בהגנה על אוכלוסיות מוחלשות בכלל ועל קשישים בפרט.**
- **ניהול הליכים משפטיים נגד מדינות זרות** - במספר הליכים שונים הביע היועץ המשפטי לממשלה עמדתו כי לאו"ם ולאורגניו יש חסינות מוחלטת מפני תביעות בישראל, וכך גם למדינות זרות, כשהנזק הנטען נגרם מחוץ לשטח מדינת ישראל. זאת למשל, אגב תובענות ייצוגיות שהוגשו נגד ממשלת סין בעקבות התפרצות משבר נגיף הקורונה.

¹⁰⁹ מספרן וסיווגן הנושאי של העמדות שונה בחלקו מזה המופיע במאגר העמדות המצוי באתר האינטרנט של משרד המשפטים. זאת, בין השאר, משום שהנתונים המספריים בדוח כוללים גם עמדות שלא פורסמו בשל איסור פרסום.

התנגדויות מטעם היועץ המשפטי לממשלה להסדרי פשרה והסתלקויות מתוגמלות בתובענות ייצוגיות

תובענה ייצוגית היא הליך שבו מוגשת תביעה בשם נפגעים רבים כקבוצה, כשלעיתים לכל אחד מהם נזק קל יחסית (ולכן לא משתלם להם לתבוע בנפרד עקב העלויות והטרחה הכרוכים בנייהול תביעה פרטנית). במקרים אחרים (בכפוף למכלול הנסיבות) תובענה ייצוגית עשויה להיות הכלי הדינוני ההולם גם כשסכומי התביעה האישיים אינם פעוטים. זאת לנוכח מספרם הגדול של הנפגעים ועל מנת לייתר את הצורך בנייהול הליכים פרטניים רבים, למנוע פסיקות סותרות ולחסוך במשאבים שיפוטניים. התובענה מוגשת על ידי "תובע מייצג" בשמה של 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 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 למייצגים. החשש הוא כי האינטרס האישי עלול לבוא 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 תגמול כספי למייצגים לצד סילוק ההליך הייצוגי וזניחתו.

לכן הטיל המחוקק על בתי המשפט חובת פיקוח מוגברת בנסיבות הללו וחייב את הצדדים לקבל את אישורם להסדר פשרה או לבקשת הסתלקות מתביעה ייצוגית או לאישור תביעה כייצוגית.¹¹⁰ על פי הדין היועץ המשפטי לממשלה רשאי להגיש התנגדות להסדרי פשרה ולבקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות.¹¹¹

¹¹⁰ סעיפים 16 ו-18 לחוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006.

¹¹¹ ראו, בין השאר, סעיף 18 לחוק תובענות ייצוגיות וסעיף 11 לתקנות תובענות ייצוגיות, התש"ע-2010.

על רקע האמור, קיימת חשיבות רבה בהגשת עמדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה בנוגע להסדרי פשרה ובקשות הסתלקות במקרים המתאימים, שכן בעמדותיו הוא:

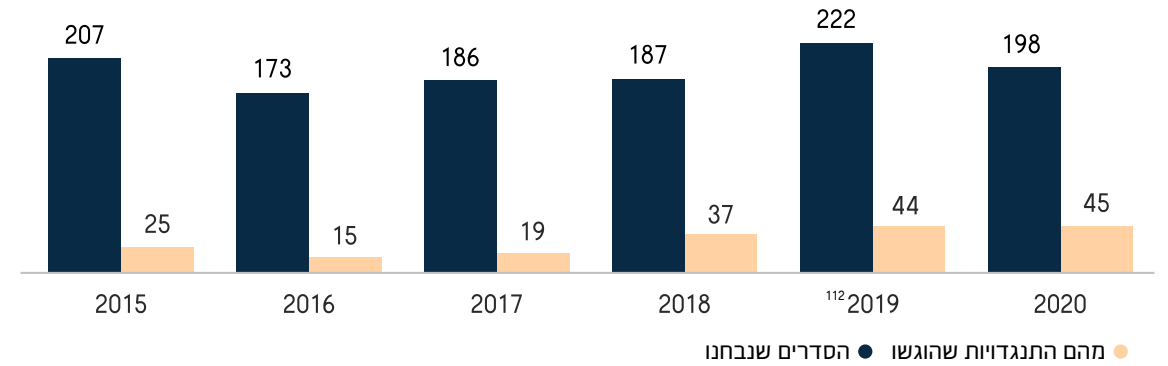
- משמש פה לחברי הקבוצה שקולם אינו נשמע במישרין ומאיר בפני בית המשפט את האינטרסים של חברי הקבוצה הנוגעים לסוגיות העולות מההסדר;
- עומד על האינטרס הציבורי בכללותו בעניין;
- מביא לפני בית המשפט מידע חשוב ורלבנטי לדין בהסדר על בסיס התמונה העובדתית השלמה (מידע שנמסר בין היתר ממשרדי הממשלה הנוגעים לעניין ואינו מצוי בהכרח בפני בית המשפט);
- מציג את עמדתו העקרונית בסוגיות המשפטיות הנדונות תוך בחינה, בין היתר, האם הוראות הסדרי הפשרה וההסתלקות אינן סותרות את הוראות הדין. במובן זה מהווה היועץ המשפטי לממשלה מעין "שומר סף" של האינטרס הציבורי ושל חברי הקבוצה בפרט.

בחינת הסדרי הפשרה ובקשות הסתלקות נעשית על ידי פרקליטות המדינה עם מחלקת ייעוץ וחקיקה ומשרדי הממשלה הרלבנטיים להליך. התנגדויות להסדר פשרה מוגשות על ידי היועץ המשפטי לממשלה, באמצעות הפרקליטות האזרחית, לאחר שהגורמים השונים בפרקליטות, בייעוץ וחקיקה ובמשרדי הממשלה מביאים בפני היועץ המשפטי לממשלה את המלצתם.

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 ודיני ביטוח. בעמדותיו תורם היועץ המשפטי לממשלה את תרומתו לאכיפה ראויה של הדין ולשמירה על האינטרס הציבורי באמצעות התובענות הייצוגיות והסדרי הפשרה המובאים בפניו.

בשנת 2020 הועברו לבחינה 198 הסדרי פשרה, מתוכם ב-45 הליכים הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה, וב-66 הליכים הוגשו הערות מטעם גורמי המקצוע במשרד המשפטים וברשויות המדינה הרלוונטיות. באותה שנה אף הוגשו לבית המשפט העליון שני ערעורים מטעמו של היועץ המשפטי לממשלה על פסקי דין שבהם נדחתה התנגדותו להסדרי פשרה וערעור נוסף הוגש לבית הדין הארצי לעבודה. ערעורים שכאלה עוסקים בדרך כלל במקרים חשובים ועקרוניים.

91 תרשים הסדרי פשרה שנבחנו על ידי היועץ המשפטי לממשלה והתנגדויות שהוגשו מטעמו



נוסף על כך, בשנת 2020 הועברו לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה 16 בקשות הסתלקות מתובענות ייצוגיות או מבקשות לאישור ניהול תובענות כייצוגיות ב-4 מהן הוגשה התנגדות מטעם היועץ המשפטי לממשלה וב-2 הליכים הוגשו הערות מטעם גורמי המקצוע במשרד המשפטים וברשויות המדינה הרלבנטיות.

¹¹² נתונים אלה שונים מהנתונים שפורסמו בדוח הפרקליטות בשנת 2019, והם הנתונים המעודכנים.



צווי הורות פסיקטיים

צו הורות פסיקטי הוא **מוסד משפטי חדש**, שהתפתח בעשור האחרון בפסיקה. תכליתו לספק מענה למצבים בהם בן/בת זוג של הורה ביולוגי מבקשים **לכונן יחסי הורות בינם לבין ילדו של ההורה הביולוגי, שלא באמצעות צו אימוץ**.¹¹³

ראשיתו של צו ההורות הפסיקטי בהליך בייצוג החטיבה האזרחית, שבו נדונה מסכת עובדתית חריגה יחסית וייחודית.¹¹⁴ באותה פרשה אושר, בנסיבות רפואיות ייחודיות, לאישה לתת **תרומת ביצית לבת-זוגה אשר נשאה את ההיריון וילדה את היילוד** (תוך שימוש בזרע מתורם אנונימי). לפי המצב המשפטי הקיים בישראל, ככלל היולדת נרשמת כאם היילוד. בהתאם, היולדת נרשמה כאמו לאחר הלידה. לגבי בת הזוג, שלה הקשר הגנטי ליילוד, התבקש בית המשפט לענייני משפחה לקבוע את אמהות המשפטית, בהיותה האם הגנטית.

בית המשפט חידש באותו הליך וקבע כי בנסיבות העניין יש להכיר בהורות המשפטית של האם הגנטית, אך אין לעשות זאת באופן אוטומטי, ויש לשאוב השראה בעניין זה מחוק הפונדקאות.¹¹⁵ בדומה לנהוג בהליכים לפי חוק הפונדקאות, הורה בית המשפט על הגשת תסקיר. לאחר שזה הוגש ובהתאם להמלצותיו, ניתן פסק דין שבמסגרתו כוננה הורות המשפטית של בת הזוג בעלת הביצית.

מאז הלך מוסד צו ההורות הפסיקטי והתפתח בפסיקת בתי המשפט לענייני משפחה, בתי המשפט המחוזיים ובית המשפט העליון. במרוצת השנים עלו מגוון שאלות משפטיות ביחס לצו ולגבולותיו, וזאת לאור העובדה שמדובר במוסד משפטי חדש, יציר הפסיקה, שאינו מעוגן בחוק. כך, למשל, האם צו ההורות הפסיקטי הוא צו **מכונן** (שיוצר את ההורות) או צו **הצהרתי** (שמצהיר על מצב עובדתי קיים)? האם מתן הצו מותנה בכך שלכל המעורבים יש **מעמד קבוע** בישראל (בדומה לאמור בחוק הפונדקאות ובחוק האימוץ)?

כמו כן, עלתה השאלה **האם ניתן לכונן הורות באופן רטרואקטיבי ליום הלידה**. בעניין זה קיבל בית המשפט העליון את עמדת המדינה כי ניתן לכונן הורות באופן רטרואקטיבי בהליך פשוט יחסית ללא צו אימוץ וללא תסקיר עובד סוציאלי, ביחס לילד של בן/בת הזוג של המבקש/ת. זאת, בתנאי שנעשתה פניה בסמוך ללידה ועד 9 חודשים לאחריה בהליך מתאים ובכפוף לעמידה בתנאים.

¹¹³ לפי חוק אימוץ ילדים, התשמ"א-1981 (להלן: חוק האימוץ).

¹¹⁴ תמ"ש (ת"א) 60320/07 ת.צ. נ' היועץ המשפטי לממשלה-פרקליטות מחוז תל אביב (4.3.2012).

¹¹⁵ חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.

לצד זאת, התעוררה שורת שאלות נוספות בנושאים משיקים. לדוגמה, האם אפשר לתת צו באופן רטרואקטיבי לאחר הליך פונדקאות שביצעו בני זוג מחוץ לישראל ומה משמעות הדבר ביחס **להכרה בשלושה הורים לילד אחד** בזמן נתון (עניין שאינו אפשרי בדין הישראלי)? מה לגבי מקרה שבו נעשה שימוש בתרומת זרע אנונימית ולא מתעורר חשש להכרה בשלושה הורים לילד אחד בה בעת?

שאלות אלה הגיעו עד לפתחו של בית המשפט העליון ובחלקן עוד ממתינות להכרעתו.

שאלה נוספת שעלתה הייתה **האם ניתן לתת צו הורות פסיקטי לעובר בעודו ברחם אמו**. סוגיה זו עוררה מגוון שאלות מתחום הכשרות המשפטית, טובת הילד, דיני המרשם ועוד. בעניין זה התקבלה עמדת המדינה ונפסק כי צו הורות פסיקטי ינתן רק לאחר הלידה.

את הייצוג בהליכים הללו מובילה החטיבה האזרחית בפרקליטות יחד עם מערך הייצוג המשפטי במשרד הרווחה, רשות האוכלוסין ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

נוסף על כך, נציגת **המחלקה האזרחית** הייתה שותפה בצוות בין משרדי שמינה שר הרווחה לבחינת התנאים למתן צו הורות פסיקטי, ואשר מסקנותיו אומצו על ידי שר הרווחה, והיועץ המשפטי לממשלה החליט כי הן יוצגו בערכאות המשפטיות.

לפי נתוני משרד הרווחה, ניתן לזהות **מגמה עקבית של גידול** במספר ההליכים העוסקים בנושאים אלה מדי שנה בשנים האחרונות. לפי הערכות המשרד, בשנת 2020 טופלו על ידי מערך הייצוג במשרד הרווחה קרוב ל-610 תיקי צווי הורות פסיקטיים, כ-60% נגעו לילדים שנולדו בישראל כתוצאה מתרומת זרע אנונימית וכ-40% - לילדים שנולדו בהליכי פונדקאות מחוץ לישראל. הליכים אלה לוו, במידת הצורך על ידי החטיבה האזרחית בפרקליטות.

נוסף על כך, בשנת 2020 ניתנו שלושה פסקי דין בבית המשפט העליון, בהליכים שטופלו על ידי **המחלקה האזרחית** בפרקליטות המדינה. בהליכים הללו נקבעו הלכות משמעותיות, עקרוניות ובעלות השלכות רחב בנוגע **למהותו של צו ההורות הפסיקטי ולגבולותיו**.

ייחודם של ההליכים בנושא זה המיוצגים בידי החטיבה האזרחית נעוץ בניסיון למצוא לכל מצב אנושי מענה מתאים ונכון, שיעלה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי, עם הדין החל בישראל ועם טובתם של כל הגורמים המעורבים. בעניין זה מתקיים שיתוף פעולה ייחודי בין כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים (לרבות משרדי המשפטים, הפנים, הרווחה, החוץ והבריאות), המתגייסים לחשיבה משותפת בכל נושא ונושא שעל הפרק, ללא גבולות של זמן ומקום.



פרקליטות המדינה

סיכום שנה

2020

